

LAS MIGRACIONES RURALES A ESTADOS UNIDOS Y SUS CONSECUENCIAS

Jorge A. BUSTAMANTE*

INTRODUCCIÓN

La migración a Estados Unidos es un fenómeno viejo. Muchas de sus características se han venido repitiendo por varias generaciones de actores que desempeñan básicamente el mismo papel. El patrón, el trabajador migrante, el gobierno, el enganchador o pollero son papeles que se han venido desempeñando en la historia del fenómeno migratorio de México a Estados Unidos desde el siglo XIX. Lo que cada uno espera que hará el otro en situaciones conocidas en las que los que desempeñan esos papeles interactúan entre sí desde posiciones distintas de poder, es algo que se ha convertido en regla que rebasa la experiencia personal para ser transmitida generacionalmente.

La migración indocumentada es actuada de manera similar desde hace varias décadas. Los actores de hoy podrán haberse visto por primera vez pero se comportarán de acuerdo con ciertas reglas derivadas de prácticas recurrentes de otros que los precedieron y se encontraron en situaciones similares. En la migración indocumentada de México a Estados Unidos hay reglas que provienen de la práctica recurrente, confirmada, ratificada y transmitida a otros que ha ido desarrollando «reglas de juego» que rebasan la práctica compartida de otros actores en los mismos papeles.

* Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México, A.C.

Esto me quedó claro durante mi experiencia como observador participante en 1969, cuando me hacía pasar por migrante indocumentado en los campos agrícolas del sureste de Texas cerca de MacAllen al lado de Reynosa.

Me había dirigido a un lugar donde se juntaban los jornaleros migrantes para ser reclutados por los granjeros que llegaban a recogerlos para llevarlos a su respectivo rancho. Había un grupo de unos 25 trabajadores entre los cuales me mezclé. Pronto llegó una troca, el que iba manejando sólo hizo una seña con la mano que todos entendieron subiéndose a la troca. Llegamos a un rancho situado a unos cinco kilómetros de San Juan, Texas. Al llegar bajamos todos de la parte de carga de la troca y a ella subió el granjero. Desde la improvisada plataforma nos dijo: "Son ustedes muchos. No necesito tantos. A ver... quien quiera trabajar por un dólar la hora, levante la mano...".

Casi todos levantamos la mano, a lo que el granjero respondió: "No, todavía son muchos. Levante la mano quien quiera trabajar por 75 centavos la hora". Esta vez las manos levantadas se redujeron a casi la mitad. Esto produjo una reacción curiosa. Los que no levantaron la mano, reaccionaron con enojo hacia los que sí levantamos la mano, dedicándonos una serie de insultos. Entre las más suaves palabras está un «pinches muertos de hambre».

El granjero mientras tanto tomaba una actitud de Pilatos. Para luego continuar con esta especie de remate de empleados al menor postor. El granjero dijo con voz aburrida. "No, todavía son muchos. Levante la mano quien quiera trabajar por 50 ctvos. la hora". Esta vez las manos levantadas se redujeron drásticamente en número. Sólo quedamos seis. El granjero entonces nos dijo a todos. "Los que no quieran trabajar, ya se pueden ir. Les doy cinco minutos para salir del rancho y si los veo por aquí después, le llamo a la policía para que se los lleve por estar traspasando una propiedad privada". Volteando a ver a los seis que persistimos levantando la mano nos dijo bajándose de la troca. "A ver ustedes, pónganse en fila y enséñenme las manos". Yo hice lo que ví que los demás hacían mostrándole al granjero las palmas de las manos en una escena que me recordaba al comprador de caballos que examina la boca del animal para saber cuánto va a pagar por él. Al verme las manos me dijo. "Tú te puedes ir con los otros. No te necesito". Seguramente no encontró en mis manos los callos que indican la experiencia en el trabajo del campo que el granjero andaba buscando al salario más bajo posible. Sin más palabras el granjero se alejó ca-

minando delante de los cinco que habían obtenido el trabajo en una negociación ciertamente abusiva pero claramente entendida por todos los participantes. Eran claras reglas de facto de un juego practicado por muchos, antes que los que me tocó ver en plena actuación de la vida real. Mientras se alejaba de mí caminando el granjero, seguido por los mismos trabajadores, me preguntaba por el significado económico y social de lo que acababa de ver. Como cuando uno sale del teatro preguntándose por el mensaje de la obra. Esa no había sido la obra completa de la migración mexicana a Estados Unidos. Sólo una fracción que involucraba a solo una parte de el elenco. Hay otros factores que también tienen un papel recurrente. Me refiero a los gobiernos de México y Estados Unidos en la obra titulada "La Migración Mexicana"; las reglas de facto. La parte de esa obra a que me referiré en esta ponencia empezará con la referencia introductoria al ambiente de fondo de las reglas de facto.

INMIGRACIÓN Y SOBERANÍA

Uno de los argumentos en los que se apoya el enfoque unilateral de los Estados Unidos respecto a la inmigración proveniente de México es el de la «Recuperación del Control Nacional de las Fronteras». Si bien este concepto descansa en el derecho soberano que cada país tiene para decidir qué extranjeros y en qué condiciones pueden entrar a su territorio, la ley vigente de inmigración de Estados Unidos ha distorsionado ese principio de validez universal al permitir expresamente la contratación laboral de quienes han entrado al país en violación de esa ley. Estados Unidos es el único país en el mundo cuya ley de inmigración permite a los patrones contratar a quienes han entrado a su territorio en violación de las disposiciones de la ley de inmigración, la incongruencia jurídica resultante de una ley que por una parte ejerce un derecho soberano al prohibir el trabajo de los extranjeros que hubieran ingresado al país sin la documentación migratoria correspondiente y que, por otra parte, concede a un sector de su población (los patrones) el derecho de aprovecharse de esa violación de los extranjeros que ofrecen su fuerza de trabajo, hace que en Estados Unidos, la ley de inmigración opere en cierta manera como una ley laboral para extranjeros. En la medida en que la ley de inmigración de aquel país permite la contratación laboral de quien la viola, está distorsionando la naturaleza jurídica de la que teóricamente se desprende

dicha ley. Al mismo tiempo está creando las condiciones estructurales a partir de las cuales se va a dar la relación laboral entre el trabajador migrante indocumentado y el patrón que lo contrata. En virtud de la ley de inmigración de Estados Unidos, el patrón que contrata a un migrante indocumentado tiene la potestad legal para modificar sustancialmente la situación migratoria de un trabajador extranjero.

Por un acto de voluntad el patrón en Estados Unidos puede decidir cuando un extranjero es un trabajador con ciertos derechos y obligaciones; o bien, cuando ese extranjero es un delincuente. Basta para el patrón llamar a la policía de inmigración para denunciar a un extranjero indocumentado, para que se ejerza esa potestad que la ley de inmigración le concede al patrón en Estados Unidos. Esto no quiere decir que todos los patrones estadounidenses ejerzan en la práctica esa potestad. Sólo quiere decir que esa potestad es susceptible de ser ejercida en virtud de la ley de inmigración. Quiere decir también que esa potestad va a determinar la posición del patrón frente a la del migrante indocumentado en el contexto de un mercado laboral y supera el margen del marco normativo que define en Estados Unidos los derechos y obligaciones de un trabajador. De esta manera, el poder de negociación que el patrón puede ejercer frente a un extranjero indocumentado y, la ausencia de derechos laborales concomitante a la situación irregular de indocumentado, se convierte en la práctica, en posiciones de una estructura de relación laboral muy abajo de los mínimos derechos que la ley de Estados Unidos concede a los trabajadores en general. Se trata entonces de una distorsión de la naturaleza jurídica del derecho soberano de un país para determinar quiénes pueden o no entrar a su territorio, que al mismo tiempo establece indirectamente las bases sobre las cuales va a operar un mercado laboral para extranjeros indocumentados en Estados Unidos. Esta incongruencia reduce la validez de un enfoque unilateral a la inmigración desde México sostenida por Estados Unidos.

MARCO CONCEPTUAL DE LA MIGRACIÓN INDOCUMENTADA DE MÉXICO A ESTADOS UNIDOS

El viejo fenómeno de la migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos debe entenderse como resultado de la interacción de factores situados en ambos lados de la frontera.

Estos factores son una oferta y una demanda de fuerza laboral en el contexto de un mercado internacional en el que, históricamente, la oferta desde México ha sido tan real como la demanda desde Estados Unidos.

Una parte muy importante del problema que contemplan los dos países al enfrentarse a la migración indocumentada es el de una diferencia sustancial en la conceptualización de este fenómeno. La visión predominante en Estados Unidos es de que se trata de un fenómeno de delincuencia. Si bien es técnicamente cierto que el migrante indocumentado es delincuente de las leyes de inmigración de Estados Unidos, esto representa solamente una característica formal dentro de un contexto real en el que la presencia del migrante indocumentado mexicano en Estados Unidos responde a una relación económica que tiene costos y beneficios para las partes involucradas y para los países de origen y destino del fenómeno migratorio. No se trata por lo tanto de un fenómeno de delincuencia equiparable a un delito de naturaleza criminal, sino de un fenómeno de carácter laboral que trasciende la frontera entre los dos países. Enfocar a la migración indocumentada desde México como un delito, equivale a la criminalización de la presencia de trabajadores extranjeros que son aprovechados de manera legal por los patrones en un contexto también legal de relaciones de trabajo de las que se derivan beneficios para la economía y la sociedad de Estados Unidos. La criminalización de la presencia de los trabajadores indocumentados mexicanos en Estados Unidos equivale a un acto de poder en el que se abusa de la asimetría de las relaciones entre México y Estados Unidos. Se trata de la imposición a México de un marco jurídico laboral para el tratamiento de la presencia de los migrantes indocumentados a aquel país. Se puede hablar válidamente de un acto de poder respecto de esa criminalización del trabajador migratorio extranjero, a partir del hecho de que existe una demanda de trabajadores extranjeros en Estados Unidos. Tratándose del país más industrializado del mundo, resulta paradójico que esa demanda de trabajadores extranjeros corresponda a una mano de obra no calificada. Tradicionalmente esa demanda había provenido de las actividades agrícolas en Estados Unidos. En los últimos diez años esa demanda se ha diversificado enormemente con una creciente preponderancia en el área de servicios que ha sustituido a una disminución en la demanda para las actividades agrícolas en aquel país. La economía de Estados Unidos requiere de mano de obra no calificada. Sin embargo, su sociedad no está produciendo mano de obra

no calificada de una manera propositiva. El sistema educacional en Estados Unidos se finca en valores y aspiraciones a partir de los cuales ciertos trabajos resultan indeseables. Esto hace que, aun habiendo altos niveles de desempleo en Estados Unidos y, aun habiendo ciudadanos estadounidenses sin ninguna o escasa calificación de su mano de obra, no acudan a satisfacer la demanda de un mercado al que sí están dispuestos a acudir los trabajadores mexicanos. De esta manera, Estados Unidos requiere de un factor de producción del cual parecería que no tienen existencias suficientes. Por lo tanto, debe «importarlo» desde el extranjero. La necesidad de un factor de producción que se encuentra en el extranjero se resuelve por lo general mediante acuerdos entre los países de origen y destino de tal factor de producción.

Sin embargo, tratándose de los trabajadores no calificados provenientes de México que requiere la economía de Estados Unidos, el aprovisionamiento no sólo se hace sin la participación del país de origen sino que se le criminaliza. Es decir, se le impone a la presencia del factor de producción que se requiere en Estados Unidos un marco jurídico que no corresponde a lo que en realidad explica la presencia del migrante indocumentado que es la existencia de un mercado internacional de fuerza de trabajo entre México y Estados Unidos. Esa criminalización es un acto de poder porque ocurre en sustitución de un esquema bilateral de discusión y negociación con plena participación de los dos países involucrados.

Otro problema de conceptualización respecto de la inmigración indocumentada de México a Estados Unidos se expresa en el razonamiento de que Estados Unidos tiene un derecho soberano para legislar en materia de inmigración y que ese derecho no puede ser diseñado específicamente con referencia a un país, sino que debe referirse universalmente y sin distinción a todos los nacionales involucrados en el fenómeno de la migración indocumentada. Este argumento resulta falaz frente a dos hechos: a) la Oficina Federal del Censo de Estados Unidos ha afirmado que aproximadamente el 50% del total de extranjeros indocumentados en Estados Unidos son ciudadanos mexicanos. El otro 50% está constituido por ciudadanos del resto del mundo. Aún más importante que este porcentaje que de por sí destaca la preponderancia bilateral del fenómeno, es la política policial de las autoridades de inmigración del gobierno de Estados Unidos de la cual ha resultado en la última década que, más del 90% de los arrestos de extranjeros indocumentados hayan sido de mexicanos. La diferencia entre el 50% del que habla la Oficina del

Censo y más del 90% de los arrestos de indocumentados del que habla el Servicio de Inmigración y Naturalización tiene cuando menos dos significados. a) Que hay una política policial referida específicamente hacia la presencia de indocumentados mexicanos y, que esa distinción en la política policial no puede explicarse más que como un acto de discriminación en contra de mexicanos, si es que se parte del principio de que la acción policial debería de ejercerse en contra de todos los indocumentados sin distinción de nacionalidades. b) Otro significado importante de estos porcentajes de participación de mexicanos en la composición del fenómeno de la migración indocumentada es de que, se trata en la práctica de un fenómeno que involucra de manera predominante en particular a México. No se trata pues de una situación en la que el tratamiento especial en el contexto bilateral de la migración indocumentada fuera resultado de un privilegio o de una concesión hacia México; sino de una realidad comprobada por una práctica de varias décadas que se ha convertido en la fuente de irritación y desacuerdo más visible y pertinaz en las relaciones bilaterales de los últimos 50 años.

Mientras el gobierno de Estados Unidos persiste en una política selectiva de carácter policial cuyo resultado es que la casi totalidad de los resultados en términos de número de arrestos es de mexicanos, es común escuchar en Washington que Estados Unidos no puede entrar en una negociación bilateral con México porque la cuestión de la migración de trabajadores indocumentados no concierne solamente a nuestro país. El resultado de esta contradicción es una justificación más para el enfoque unilateral que Estados Unidos ha impuesto a México en la cuestión de la migración indocumentada.

El enfoque unilateral de Estados Unidos respecto a la migración mexicana ha tenido algunos giros más relacionados con cuestiones de política interna que con las relaciones entre los dos países. En la siguiente sección se tratará de hacer un examen histórico de algunos de estos giros desde la administración del presidente Jimmy Carter

DE CARTER A REAGAN

El presidente Carter se había propuesto enfrentarse a la cuestión de la migración indocumentada en la medida en que el desempleo iba creciendo durante su periodo presidencial. La propuesta de reformas legislativas del presidente Carter fue presentada el 4 de agosto de 1977. Esta propuesta consistía fundamentalmente en los siguientes pasos:

1. Penalización a los patrones que contraten extranjeros indocumentados.
2. Aumento y reforzamiento del control sobre la entrada de los indocumentados en la frontera con México.
3. Regularización de la situación migratoria de los indocumentados que hubieran permanecido sin interrupción en los Estados Unidos desde antes de 1970.
4. Otorgamiento de permisos temporales de trabajo a los indocumentados que hubieran entrado antes del primero de enero de 1977, con exclusión de *a*) derechos a asistencia pública, *b*) traer familiares, *c*) obtener condición migratoria permanente, *d*) obtener ciudadanía, *e*) derechos políticos, por último.
5. Asistencia económica a los países de origen de los indocumentados.

El punto (1) representa una antigua demanda de la AFL-CIO, las presiones de esta importante central obrera se habían reflejado en los proyectos de reformas a la Ley de Inmigración que en varias ocasiones presentó el representante Peter Rodino del Partido Demócrata del estado de New Jersey. No era de extrañar que un estado con un fuerte contingente de obreros como es el del congresista Rodino aparecieran los proyectos con la mayor influencia de la AFL-CIO. Sin embargo, esa influencia no fue suficiente para contrarrestar el poder del senador James O. Eastland, senador por el estado de Mississippi desde 1942 y presidente del Comité de Inmigración del Senado durante varias décadas. Respondiendo a los intereses de los empresarios agrícolas de su estado, el senador Eastland se encargó de bloquear exitosamente los proyectos de ley Rodino que en varias ocasiones fueron aprobados por la Cámara de Representantes y fueron posteriormente congelados en el senado gracias a la habilidad parlamentaria del senador Eastland.

Cabe señalar aquí, que las legislaturas estatales de Estados Unidos tienen competencia exclusiva en materia laboral. Sin embargo, la Constitución Federal de aquel país establece la competencia exclusiva de la federación en materia de inmigración. Bajo esta distinción, más de una docena de estados de aquel país habían ya promulgado disposiciones que prohibían la contratación de trabajadores indocumentados a los patrones en el contexto laboral de sus respectivas legislaciones, aún antes de que el proyecto del presidente Car-

ter sobre inmigración fuera presentado al Congreso en 1977. Debe destacarse también que dichas disposiciones contenidas en leyes vigentes de un numeroso grupo de entidades federativas de aquel país no ha traído como consecuencia reclamaciones de patrones por la ejecución de tales disposiciones. Lo cual demuestra que tales legislaciones habían sido motivadas por el propósito político de apaciguar a las organizaciones de trabajadores que presionaban políticamente bajo la noción de que la inmigración indocumentada era uno de los factores principales del creciente desempleo en Estados Unidos. Esta visión de la inmigración extranjera como causa del desempleo es un viejo síndrome del «chivo expiatorio» que aparece cíclicamente en Estados Unidos cada vez que hay una crisis de desempleo.

El presidente Carter se veía presionado por los grupos apoyados por la AFL-CIO dentro del Partido Demócrata para crear una legislación más restrictiva hacia la inmigración. El presidente Carter fracasó rotundamente en su proyecto de reformas a la Ley de Inmigración y Naturalización, básicamente porque contenía propósitos que trataban de complacer a grupos con intereses no solamente diversos sino contradictorios. Trató de complacer al contingente obrero del Partido Demócrata mediante la propuesta de sanción a los patrones que contrataran trabajadores indocumentados. A esta propuesta se opusieron los intereses de los empresarios agrícolas encabezados por el senador Eastland. Por otra parte trató de complacer a los grupos de origen mexicano en Estados Unidos y otras organizaciones de orientación liberal con la propuesta de regularización de la situación migratoria de los indocumentados y con la propuesta de asistencia económica a los países de origen de estos migrantes. A esta propuesta se opuso no solamente la AFL-CIO sino una extraña combinación de grupos liberales como los conservacionistas del «Sierra Club» a los restriccionistas cargados de prejuicios raciales y étnicos como el grupo *Zero Population Growth* y la organización FAIR, creadas ambas para combatir la inmigración. Por otra parte el presidente Carter se propuso complacer a los empresarios agrícolas con la propuesta de visas temporales para trabajadores y la regularización de la situación migratoria de algunos indocumentados. A estas propuestas se opusieron vehementemente las organizaciones sindicales, particularmente la AFL-CIO y los grupos restriccionistas.

No fue posible encontrar un común denominador que le permitiera al presidente Carter hacer avanzar su proyecto legislativo. El presidente Carter había intentado obtener el apoyo del gobierno de México a su plan sobre inmigración. En una reunión celebrada en

junio de 1977 por el grupo bilateral del trabajo del área de lo social que se celebró en la Ciudad de México, fue presentado ante nuestro gobierno el Plan Carter de inmigración. A esta reunión se le llamó de «Consulta»; sin embargo, esto no era más que un eufemismo para hacer referencia a una notificación avanzada de lo que a escasas dos semanas después se convirtiera en el proyecto formal de legislación del presidente Carter presentado ante el Congreso de Estados Unidos el 4 de agosto de 1977.

Durante ese mismo mes de agosto hubo una segunda reunión del grupo de trabajo del área de lo social. El tema central de esa reunión fue nuevamente el Plan Carter sobre indocumentados, en esta segunda reunión el grupo mexicano estaba mucho mejor preparado que lo que había sido el caso de la primera reunión en la que fueron sorprendidos con la presentación del Plan Carter. En esta segunda ocasión, el tono de los representantes mexicanos cambió cualitativamente. El gobierno de México presentó su posición frente al Plan Carter en un documento que fue leído por uno de los miembros de dicho grupo. La posición del gobierno de México en esa reunión de agosto de 1977 fue terminante en su rechazo al Plan Carter. Entonces los sorprendidos fueron los estadounidenses que escucharon términos de francos desacuerdos que se hicieron en un contexto confidencial por lo que esta posición del gobierno de México frente a un proyecto de reformas legislativas de Estados Unidos presentado oficialmente resultó muy poco conocido. En esta reunión se manifestó el desacuerdo conceptual del gobierno de México respecto del dominante en el gobierno de Estados Unidos. Este desacuerdo se puede resumir de manera contrastada en dos visiones: la mexicana que entiende al fenómeno migratorio a Estados Unidos como respuesta a un contexto determinado por un mercado internacional de fuerza de trabajo en el que hay una demanda de fuerza laboral desde Estados Unidos que atrae a los trabajadores mexicanos hacia aquel país. Por otra parte, la visión de Estados Unidos que entiende el mismo fenómeno de inmigración como un problema de delincuencia al que corresponde soluciones de carácter policial que son de naturaleza interna. "El desacuerdo sobre la cuestión de la migración mexicana fue en esa reunión de agosto, tan profundo, que enfrió de manera significativa el entusiasmo con el que se había diseñado el mecanismo bilateral de «Consulta»". Durante cerca de diez meses, el grupo de asuntos sociales no volvió a reunirse después del mes de agosto de 1977.

El fracaso del presidente Carter en su plan de reformar a las leyes de inmigración dio lugar a una nueva estrategia. Ésta consistió en la creación presidencial de una comisión para el estudio de la inmigración y la cuestión de refugiados.

REUNIÓN LÓPEZ PORTILLO-CARTER, FEBRERO 1978

El secretario de Estados Unidos Cyrus Vance se trasladó a México para hacer los arreglos correspondientes a la visita del presidente Carter a México. Parte de estos arreglos concertados sobre la agenda de los presidentes tenía que ver de manera destacada por Estados Unidos con la cuestión de los trabajadores migratorios indocumentados mexicanos. Los expertos sobre México en el Departamento de Estado se habían visto animados a volver a la carga sobre la propuesta de un convenio de trabajadores huéspedes (que había sido ya visualizado por el presidente Carter y rechazada por el gobierno de México) debido a las declaraciones del embajador de México en Washington en favor de la renovación de los convenios de braceros vigentes durante la Segunda Guerra Mundial. La visión del embajador mexicano contrastaba con los puntos obtenidos por la cancillería mexicana en la reunión de agosto de 1977. Este contraste hizo pensar al Departamento de Estado que podría insistir con éxito en un arreglo que permitiera al presidente Carter salvar la cara políticamente ante el fracaso de su propuesta de legislación. El punto de vista del embajador mexicano en Washington no fue respaldado por la cancillería de nuestro país, lo cual enfrió considerablemente el entusiasmo del secretario Vance, quien tuvo que negar públicamente que se estuviera discutiendo la renegociación de un convenio de braceros. Parecía evidente en México que no existían condiciones para cerrar la brecha conceptual existente entre los dos gobiernos respecto a este problema bilateral. Esto hizo que el presidente López Portillo aprovechara hábilmente una coyuntura para liquidar la cuestión de los indocumentados como tema de la agenda por el presidente Carter en febrero de 1978. Esta coyuntura surgió de la siguiente manera: en las investigaciones realizadas en El Colegio de México sobre la migración hacia Estados Unidos se sometieron a un cuidadoso análisis las cifras provenientes de los informes estadísticos mensuales que el Servicio de Inmigración y Naturalización recopilaba en ese tiempo en formas oficiales identificadas con la clave: *Form G-23.18 U.S. Department of Justice, Immigration and Naturalization Service, Monthly Report of Deportable Aliens Found in The United*

States. Estas formas incluyen datos estadísticos sobre las múltiples categorías en que se clasificara a los indocumentados arrestados por el Servicio de Inmigración y Naturalización en aquel país. La información contenida en estas formas no es considerada oficialmente como confidencial pero tampoco se publica en su totalidad. Fue posible obtener los informes correspondientes a los meses de enero de 1972 a diciembre de 1977. Junto con el profesor Roberto Ham, de El Colegio de México analizamos estas estadísticas mes con mes y encontramos que, en el mes de febrero de 1977 la cifra de capturas por el Servicio de Inmigración y Naturalización de mujeres y niños mostraba un abrupto incremento que culminaba en el mes de junio del mismo año, correspondiente a un incremento de 1 100 capturas en el mes de febrero a 10 200 en junio de 1977. Este abrupto incremento de las cifras sobre capturas de mujeres y niños que tuvieran más de un año de permanencia indocumentada en Estados Unidos fue interpretado como resultado de una campaña del Servicio de Inmigración y Naturalización para expulsar selectivamente en forma masiva a mujeres y niños indocumentados mexicanos, que tuvo lugar durante los meses de febrero a junio de 1977. Es decir, una campaña iniciada un mes después de la visita que hiciera el presidente López Portillo a Washington. Este incremento fue interpretado como una acción, de la cual no se había tenido noticias hasta la fecha, de arrestos y expulsiones masivas de mujeres y niños indocumentados que aparecía en franca contradicción con la campaña del presidente Carter en favor de los derechos humanos. El análisis estadístico donde se mostraba este incremento fue presentado en una gráfica por el presidente López Portillo al presidente Carter con la pregunta correspondiente pidiendo una explicación. El presidente Carter no supo qué contestar en ese momento. A partir de entonces se vio inhibido para continuar la discusión sobre la cuestión de los trabajadores indocumentados por el resto de la visita a México tal como se le había propuesto al presidente López Portillo, no obstante el mandatario mexicano expuso personalmente al presidente Carter durante esa reunión los puntos principales de la política mexicana respecto de la migración y que fueron los siguientes:

1. La emigración de trabajadores indocumentados desde México responde a un fenómeno bilateral de carácter laboral.
2. La complejidad del fenómeno migratorio requiere de un enfoque bilateral por parte de ambos gobiernos. Concomitantemente, el gobierno de México rechaza los enfoques unilate-

rales de carácter policial que han caracterizado la visión del gobierno de Estados Unidos sobre el fenómeno.

3. Para obtener condiciones que permitan la racionalidad del enfoque bilateral sobre la cuestión de la migración indocumentada, ambos gobiernos necesitan de una información de la que hasta ese momento no se contaba, para precisar las dimensiones cuantitativas y los efectos principales que tuviera la migración indocumentada para cada país. El gobierno de México se había embarcado en un esfuerzo sin precedente para obtener esa información a través del proyecto encargado al CENIET de la Secretaría del Trabajo.
4. El gobierno de México está dispuesto a intercambiar esa información con la que hubiera disponible por parte del gobierno de Estados Unidos para iniciar un análisis bilateral del fenómeno de los indocumentados a la mayor brevedad posible.
5. Mientras tanto, el gobierno de México no estaría dispuesto a aceptar que se diera a los indocumentados un tratamiento de criminales, ni que se violaran los derechos humanos y laborales en Estados Unidos, como ha sido el caso en sucesos que fueron ampliamente documentados.
6. No habría trueque de indocumentados por petróleo.

En la reunión de los presidentes López Portillo y Carter en febrero de 1979, el presidente Carter anunció la creación de la comisión selecta sobre política de inmigración y refugiados del gobierno de Estados Unidos. Para presidir esa comisión el presidente Carter había nombrado al ex-gobernador del estado de Florida, Rubén Askew. Pocos meses después el ex-gobernador Askew fue nombrado para una posición totalmente diferente relacionada con la política exterior de Estados Unidos en el medio Oeste y fue sustituido por el presidente de la Universidad de Notre Dame, el sacerdote Theodore Hesburgh. Por esta razón la comisión selecta fue conocida posteriormente como la comisión Hesburgh.

Puede decirse que a partir de la reunión presidencial de febrero 1979, el presidente Carter fue perdiendo la iniciativa sobre la cuestión política de inmigración en Estados Unidos, misma que fue pasando de manera creciente al congreso de ese país. A pesar de que diversos comités legislativos iniciaron audiencias públicas para discutir diversos proyectos de legislación sobre inmigración, conforme

fue avanzando el año de 1979 pareció disminuir la importancia que los legisladores estadounidenses le concedían al tema de inmigración. El consenso en Washington hacia la mitad de ese año era que había que esperar los avances de la investigación realizada por la Comisión Selecta sobre Emigración y Refugiados para poder diseñar una política más adecuada.

Por otra parte, la posición mexicana respecto a la migración indocumentada adquirió mayor precisión con las declaraciones del Canciller Jorge Castañeda, hechas en su segunda conferencia de prensa, que tuvo lugar el 1ro. de junio de 1979. En esa ocasión el Canciller Castañeda dijo: "México no puede, ni constitucional ni política, ni jurídica, ni moralmente impedir el movimiento de los mexicanos dentro y fuera de su territorio". Esta declaración tenía particular importancia en el contexto de una sugerencia del gobierno estadounidense que nunca fue hecha pública respecto de una cooperación del gobierno mexicano en la tarea policiaca para detener el flujo de migrantes indocumentados dentro del territorio mexicano. Esta «Cooperación» se había sugerido con diferentes grados de sutileza a cambio del establecimiento de una cuota anual de braceros en los términos de los convenios de braceros vigentes hasta 1964.

HACIA EL FINAL DE LA PRESIDENCIA DE CARTER Y EL PRINCIPIO DE LA DE REAGAN

Las relaciones entre los presidentes de México y Estados Unidos se enfriaron considerablemente después de la reunión en México en febrero de 1979. Esto se hizo aún más claro en la reunión que tuvieron en Washington en la última semana de septiembre de ese mismo año. Fue evidente para muchos observadores que había surgido una antipatía mutua entre los presidentes López Portillo y Carter. Lo cierto es que cada vez hubo menos señales de entendimiento y más señales de enfriamiento, particularmente claras durante la visita del presidente López Portillo a Washington ese mismo año. Ante la imposibilidad de progreso de un entendimiento entre ambos gobiernos, el secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda propició que se diera un giro de lo bilateral a lo multilateral. El embajador Antonio González de León recibió el encargo de instrumentar este nuevo enfoque en el seno de las Naciones Unidas. En la Comisión de Derechos Civiles se inició un largo procedimiento

para elaborar un instrumento multilateral referente a los derechos de los migrantes, en particular de los trabajadores en el contexto internacional. El año de 1980 fue de campaña electoral en Estados Unidos. Conforme avanzaba este año la situación económica se deterioraba y el desempleo iba en aumento. En un esfuerzo electoral por ganar el voto de la población mexicana en Estados Unidos, el presidente Carter nombró al Dr. Julián Nava, embajador de Estados Unidos en México. Este nombramiento tuvo muy poco que ver con el contexto de la política bilateral de Estados Unidos con México. Toda su razón de ser tenía que ver más con la política étnica del presidente Carter hacia la población de origen mexicano y latinoamericano. En este contexto interno, al presidente Carter estaba tratando de enviar un mensaje con propósitos electorales hacia la minoría étnica de origen mexicano que en los estados de Texas y California iban adquiriendo una mayor importancia, ante un panorama lleno de pesimismo con el que se veían las posibilidades de reelección. El nombramiento del Doctor Nava como embajador ese mismo año, no produjo ningún efecto significativo sobre el enfriamiento del diálogo entre México y Estados Unidos, respecto a la cuestión de los trabajadores migratorios mexicanos.

REUNIÓN INTERPARLAMENTARIA EN WASHINGTON

La Vigésima Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos tuvo lugar en Washington del 5 al 7 de mayo de 1980. Como es sabido estas reuniones no se llevan a cabo con una representación oficial del poder Legislativo Estadounidense. Se trata en efecto de una reunión de miembros de los congresos legislativos federales de ambos países. Pero, en tanto que la delegación mexicana sí tiene una representación oficial sancionada por las comisiones correspondientes de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, y es usualmente encabezada por sus respectivos presidentes de manera alternada, la delegación estadounidense está integrada por senadores y diputados que se ofrecen *voluntariamente* para dialogar con la delegación mexicana sobre temas previamente acordados. Los miembros de la delegación parlamentaria estadounidense no hablan en estas reuniones más que a título personal sin que sus comentarios, propuestas o resoluciones impliquen ningún *compromiso* de los órganos legislativos de los que son miembros. La delegación estadounidense a las reuniones interparlamentarias ha estado integrada casi

siempre por algunos diputados y senadores que por su origen étnico o por la proximidad geográfica con México de los distritos o estados que representan, tienen un interés político personal en participar en estas reuniones anuales. Se ha dado el caso en que se han visto en dificultades en el Congreso Estadounidense para encontrar un número suficiente de voluntarios para asistir a alguna de las reuniones interparlamentarias. Este fue el caso en la preparación de la reunión que se celebró en Hermosillo, Sonora en 1979. Esa dificultad no ocurrió en el caso de la reunión de 1980 en el que estaba en su apogeo la euforia petrolera de nuestro país. Los representantes a la Vigésima Reunión Interparlamentaria fueron recibidos en Washington de manera semejante a como se acostumbra recibir a los representantes de los emiratos del Golfo Pérsico.

Con lo anterior no quiero decir de ninguna manera que las reuniones interparlamentarias carecen de importancia. Quiero decir que no han tenido la importancia que sus participantes en muchas ocasiones les han atribuido en sus declaraciones pues no han funcionado como mecanismos formales de negociación ni como instrumentos de compromiso político interno o externo. Su importancia se ubica en el hecho de que estas reuniones son foros concertados donde se podrían dar mensajes políticos de importancia para la política exterior de cada país, sólo por la cobertura de prensa que reciben usualmente estas reuniones, a pesar de que esa cobertura es descomunamente contrastante si se compara el espacio y tiempo periodístico que se les concede en México con el de Estados Unidos. Parte de la importancia de estas reuniones se puede inferir de la siguiente anécdota que me fue contada por un testigo presencial.

Se presentó el senador Carlos Sansores Pérez ante el senador Mike Mansfield, quien hasta su retiro había presidido la mayor parte de las reuniones interparlamentarias por parte del Congreso Estadounidense. Se trataba de una visita del mexicano a Washington para preparar la Primera Reunión en que fungiría como presidente de la Delegación Mexicana en su calidad de presidente del Senado; reunión en que, por cierto, tocaría a México el turno de ser anfitrión. No había terminado el senador Mansfield de decir ¿cómo está Ud.?, cuando el senador Sansores ya estaba abriendo su portafolios para extraer una anforita y dos copas. Ante la mirada atónita de los presentes por lo inusitado del gesto, el senador Sansores le propuso al adusto senador Mansfield tomarse las copas servidas apuradamente, en un «cruzado». Con ademanes y una que otra palabra en inglés que agotaba el repertorio del senador mexicano,

éste explicó su propuesta señalando que es costumbre mexicana iniciar una buena relación entre amigos con un «cruzado». Sin salir de su asombro el senador Mansfield decidió no resistirse al forcejeo que para un «no iniciado», representante de una cultura en la que no se acostumbra el contacto corporal entre interlocutores del sexo masculino, significaba su primera experiencia en un «cruzado». Menos aún entendió la presión de que la copa debía terminarse hasta el límite indicado por un «hasta no verte Jesús mío». Habiendo concluido la ceremonia del «cruzado» el senador Sansores exclamó satisfecho: “¡Ahora sí [...] ya somos compadres y ya podemos empezar a hablar de negocios!” La ceremonia nunca cabalmente entendida por el senador Mansfield, culminó en su verdadero significado varias semanas después en la Ciudad de México. En Los Pinos para ser exactos le tocaba entonces al senador Sansores hacer el recibimiento y la presentación del jefe de la delegación Estadounidense al presidente de México. La entrada del senador Mansfield y su comitiva a la oficina del primer mandatario mexicano junto a quien se encontraba esperándolos el senador Sansores, fue acompañada por un efusivo gesto de este último, quien extendiendo los brazos inició la ceremonia de presentación con una exclamación que rubricó un abrazo: “compadre... permítame presentarle al Presidente de México...”

Es muy probable que esa reunión interparlamentaria iniciada de esa manera en la Ciudad de México, haya tenido una mayor utilidad que la de demostrar al presidente de México el nivel de intimidad con el que el jefe de la delegación mexicana trataba a su homólogo estadounidense, los procedimientos formales que definen el grado de compromiso gubernamental con el que se dialoga en las reuniones interparlamentarias no permite esperar mucho más de lo que, sin duda logró en aquella ocasión el inolvidable senador Carlos Sansores Pérez.

LA ERA REAGAN

El 5 de enero de 1981 se reunió el presidente electo Ronald Reagan con el Presidente de México José López Portillo en Ciudad Juárez. El mensaje principal que el presidente Reagan se propuso hacer llegar al presidente López Portillo fue el de la inauguración de un nuevo trato hacia México este nuevo trato se caracterizaba en el ofrecimiento que hacía uno de los asesores de Reagan que preparaba el ambiente para esta reunión con estas palabras toda la

ayuda tecnológica, financiera y de apertura para los trabajadores migratorios que necesite México enviar a Estados Unidos se le dará a cambio de que se alinie con Estados Unidos en su política exterior frente al comunismo. Hubo consenso entre los observadores de esta reunión de que había sido evidente la simpatía personal que se había reforzado en esta reunión entre los dos dignatarios. Esta noción del «nuevo trato hacia México» fue reforzada en una entrevista al presidente Reagan realizada por el famoso personaje de la televisión estadounidense Walter Cronkite para la cadena CBS de televisión difundida el 3 de marzo de 1981. En esa entrevista el presidente Reagan dijo: “Estoy intrigado con un programa sugerido por los gobernadores de los Estados Unidos fronterizos y sus contrapartes los gobernadores de los estados del otro lado de la frontera. Ellos se han reunido para discutir juntos este problema”. Luego hizo referencia a que México era una nación vecina y amiga con un tremendo problema de desempleo y con una correspondiente necesidad de contar con una «válvula de escape» para mantener su estabilidad política. En seguida volvió a repetir por tercera vez que le intrigaba el programa propuesto por los gobernadores fronterizos de ambos lados de la frontera, mismo que permitiría que “la frontera se convirtiera en una vía de ida y vuelta para toda nuestra gente” mediante una legislación de otorgamiento de visas a quien estuviera interesado en trabajar en Estados Unidos, donde los trabajadores migratorios pagarían impuestos por lo que ganaran y se evitarían los abusos contra los indocumentados. En México se dio una gran publicidad a la noción de «frontera abierta» a la que interpretó con desmedido optimismo en México como un anuncio de una inminente regularización de los indocumentados y la expedición ilimitada de visas a todos los mexicanos que desearan trabajar en Estados Unidos. Al día siguiente de la entrevista apareció en algunos periódicos de México una aclaración hecha por el secretario de prensa del presidente Reagan en el sentido de que las visas a las que había hecho referencia su jefe en la televisión el día 3 de marzo no contenían ninguna propuesta ni mucho menos reflejaban una decisión política acabada. Se supo en cambio que el presidente Reagan había creado su propia comisión para el estudio de la inmigración presidida por Frank Hodson, funcionario de la Casa Blanca. La decisión para la creación de esta Comisión en las primeras semanas de la administración del presidente se había tomado sólo unos días antes de que la Comisión Selecta sobre política de Inmigración y Refugiados, creada por el presidente Carter rindiera

su informe final al Congreso de Estados Unidos y al propio presidente Reagan. La creación de la Comisión del presidente Reagan fue interpretada en Washington como una indicación clara de que el presidente no se sentiría obligado ni comprometido a seguir las recomendaciones de la Comisión Selecta creada por su antecesor y que éstas se hundirían pronto en la indiferencia y el desdén de la administración Reagan por todo lo originado en la administración del presidente Carter.

Los hechos empezaron a demostrar en el mes de abril de 1981 que la administración del presidente Reagan se alejaba rápidamente de aquella optimista noción de «frontera abierta». El 10 de abril de 1981, el jefe de la patrulla fronteriza de El Paso, Texas, Richard P. Staily, informó a los medios de comunicación social un aumento de 285% en el número de agentes de dicha fuerza policial en la frontera de Estados Unidos con México solamente en su distrito. Este espectacular incremento de las fuerzas policiales fronterizas fue resultado de un acuerdo firmado en Washington que debió empezar a surtir efectos a principios del mes de abril de acuerdo con las declaraciones del jefe Staily. La mano dura respecto de la política de inmigración que caracterizaría la política de inmigración del presidente Reagan más adelante, empezaba a aparecer de manera elocuente. Hacía poco que un destacado miembro del Partido Republicano, ex director de la CIA, el señor William Colby había señalado públicamente que en el futuro la inmigración mexicana representaría para Estados Unidos una amenaza mayor que la Unión Soviética. En estas fechas empezó a aparecer en la escena de la inmigración el senador Allan Simpson.

Al obtener el Partido Republicano la mayoría de los escaños en el Senado de Estados Unidos, el senador Simpson, del Partido Republicano, representante del estado de Wyoming, se había convertido en el presidente del Subcomité de Inmigración y Refugiados del Senado, en sustitución del senador Edward Kennedy, quien a su vez había sustituido al senador James Eastland. El senador Simpson había entrado en contacto con el tema de la inmigración a partir de su participación como miembro de la Comisión Hepsburch creada por el presidente Carter con el mandato de producir recomendaciones para una nueva política de inmigración. Dado que en Wyoming el tema de la inmigración indocumentada o de refugiados no ha sido importante en el contexto político estatal, el senador Simpson resultaba el político ideal para encabezar una campaña

legislativa en favor de una nueva ley de inmigración que respondiera al contexto político coyuntural antes mencionado.

Desde el principio, el senador Simpson demostró una gran habilidad y dedicación como nuevo líder de la política de la inmigración a nivel nacional. Fue idea suya el encontrar a un legislador demócrata de la Cámara de Representantes, que auspiciaría conjuntamente con él un proyecto de ley que sería presentado al público norteamericano como una «propuesta no partidista, representativa del interés nacional» más que de uno solo de los partidos.

Bajo esta estrategia entra en escena el legislador Romano Mazzoli, diputado federal por el estado de Kentucky, donde tampoco es políticamente importante el tema de la inmigración. Fue claro también que el líder en esta pareja era el senador Simpson. El binomio Simpson-Mazzoli resultó de tal conveniencia política para los efectos de una nueva ley de inmigración que el presidente Reagan decidió retirar su propia iniciativa dando así paso libre a lo que más adelante se conocería como el proyecto de Ley Simpson-Mazzoli.

EL PROYECTO DE LEY SIMPSON-MAZZOLI

Las principales proposiciones del proyecto de ley Simpson-Mazzoli son las siguientes:

1. Sanciones a los patrones que contraten trabajadores indocumentados. Esta propuesta no era nueva ni original por parte de los autores del proyecto de ley. Estaba contenida desde los famosos «proyectos de Ley Rodino» que fueron discutidos y nunca aprobados a partir de 1971 en cuatro diferentes ocasiones. Aunque se le presentó como un elemento nuevo, nunca se mencionó específicamente que las sanciones a los patrones que contraten trabajadores indocumentados están previstas en las leyes laborales de 12 estados de la Unión Americana. Mucho menos se mencionó que tales disposiciones legales nunca habían sido cumplidas ni habían generado reclamación patronal alguna, indicando claramente la falta de decisión política para implantar en la práctica dichas disposiciones. El antecedente más conocido en el campo laboral, que es de jurisdicción estatal en Estados Unidos, fue el famoso proyecto de ley Dixon-Arnett cuya vigencia en el estado de California fue efímera por haberse impugnado con éxito su constitucionalidad ante el Tribunal Superior del estado. Esta decisión fue luego modificada por la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, en una decisión que

autorizó expresamente a los congresos estatales a legislar en materia de relaciones laborales sobre las sanciones a los patrones que contrataran a los trabajadores inmigrantes indocumentados. Tales sanciones fueron consideradas en esa decisión de la Suprema Corte de Estados Unidos como materia laboral y no exclusivamente como materia de inmigración, la cual pertenece constitucionalmente a la jurisdicción federal.

2. Creación de un documento de identidad para todos los extranjeros que recibieran visa para trabajar en Estados Unidos, haciendo exigible la presentación de dicha tarjeta de identidad a los patrones antes de la contratación.

3. Establecimiento de un tratamiento especial para los trabajadores migratorios extranjeros en el sentido de que éstos tendrían obligación de pagar impuestos y cuotas del Seguro Social, pero no tendrían derecho a los servicios públicos asistenciales, que, de acuerdo con la ley de Estados Unidos se derivan de la obligación de pagar impuestos y cuotas del Seguro Social.

4. Consideración y trámite de cada solicitud de visa de inmigración a Estados Unidos como sujeto de evaluación individual de acuerdo con las condiciones para obtener la calidad de inmigrante, excluyendo así en la práctica la posibilidad de reunificación familiar, pues cada miembro de la familia del inmigrante tendría que ser juzgado independientemente de la relación familiar a la luz de las condiciones generales para otorgar cada visa de inmigrante.

5. Aumento extraordinario de la criminalidad (calidad penal) a las violaciones de la ley inmigración. El aumento en la penalización para los inmigrantes indocumentados, ante la variedad de sanciones a los patrones, tendría como resultado un impacto directo sobre las condiciones del mercado de mano de obra en el que participan los trabajadores migratorios mexicanos, traducido en un mayor abaratamiento de su trabajo por la vulnerabilidad derivada de esos aumentos a la criminalización que, si no estuviera diseñada para consumo político interno, estaría en flagrante contradicción con el interés por mantener el flujo de trabajadores migratorios expreso en la propuesta de visas especiales para trabajo temporal (visas H-2) y el programa de regularización para los migrantes indocumentados.

La criminalización de la migración indocumentada es el elemento central en la creación de condiciones para el aprovisionamiento de mano de obra extranjera, misma que se hace más barata mediante

tal criminalización, a sabiendas de que es necesaria para la economía de Estados Unidos. Eso hace que, en lugar de pagar lo justo por un factor de la producción que requiere de ser importado se le criminalice y no se pague en el salario que correspondería a una negociación internacional.

6. Establecimiento de un programa de regularización para migrantes indocumentados mediante el otorgamiento de visas de residente permanente o temporal dependiendo de la antigüedad de la estancia del migrante indocumentado en Estados Unidos. Esta medida se ha presentado al público norteamericano como de carácter humanitario, cuando en realidad responde al interés económico de mantener la disponibilidad de mano de obra barata proveniente del extranjero a la cual se da un tratamiento discriminatorio respecto a derechos laborales en comparación al resto de los trabajadores estadounidenses.

El cálculo de los beneficiarios de estas medidas de regularización se ha exagerado en la misma proporción en que se ha exagerado el volumen de la inmigración indocumentada a los Estados Unidos. Dada la característica de temporalidad que tradicionalmente ha tenido la migración mexicana a Estados Unidos, esta medida beneficiaría a un número de entre 250 a 500 mil trabajadores inmigrantes mexicanos y sólo después de que éstos hubieran podido evadir la acción policial que propone el proyecto de Ley Simpson-Mazzoli como paso anterior al programa de regularización.

El senador Simpson inició una intensa campaña de audiencias públicas en busca de apoyo a su proyecto de Ley. Esta campaña incluyó visitas a México con una audiencia con el presidente de la República y con varios miembros del gabinete.

Las instrucciones de la presidencia de la República para los efectos de la visita del senador Simpson a México fueron las mismas que se habían dado en Washington; es decir, escuchar sin dar ninguna respuesta; la reacción mexicana fue distorsionada por el senador Simpson a su regreso a los Estados Unidos, en donde informó públicamente que el gobierno de México no había presentado ninguna objeción a su proyecto. Si bien esto era formalmente cierto, resultaba del todo ajeno a las intenciones del gobierno Mexicano de enviar un mensaje de desacuerdo con el enfoque unilateral asumido por el gobierno de los Estados Unidos respecto de la cuestión de inmigración. La no respuesta de México al proyecto de Ley Simpson-Mazzoli fue gruesamente mal interpretada. El mensaje que el go-

bierno de México había querido enviar al de los Estados Unidos con la no respuesta al proyecto Simpson-Mazzoli era: 1) No involucrarse en un proceso legislativo que, por definición es un asunto interno. 2) Desacuerdo con el enfoque unilateral decidido por el gobierno de los Estados Unidos para buscar soluciones a la cuestión de la inmigración indocumentada desde México. 3) El gobierno de México sólo reaccionaría oficialmente y abiertamente a una propuesta de negociación bilateral sobre la cuestión.

La interpretación de la no respuesta mexicana al proyecto Simpson-Mazzoli fue: 1) El gobierno de México está interesado en mantener una válvula de escape a su desempleo y, por lo tanto desea el mantenimiento del *statu quo* en la cuestión de la inmigración indocumentada. 2) La no respuesta al proyecto Simpson-Mazzoli representa una aceptación tácita de los postulados de dicho proyecto como una «solución».

La confusión resultante del empleo de lenguajes diferentes en la cuestión de inmigración de trabajadores migratorios por parte de cada gobierno, resultó alimentada por el hecho de que no había ningún interés de los proponentes del proyecto de ley en iniciar o propiciar un enfoque bilateral sobre la cuestión de inmigración, por el contrario, el propósito político del proyecto de Ley Simpson-Mazzoli sólo puede entenderse en el contexto interno de Estados Unidos.

La política restrictiva de la inmigración es una reacción cíclica del sistema político de Estados Unidos como respuesta a las crisis económicas y en particular a las del desempleo. El análisis de las crisis económicas y en particular a las de este siglo apoya esta cuestión. El autor ha analizado los periodos de crisis económicas a partir de la de 1907 cuando se dieron las primeras deportaciones masivas de mexicanos como resultado de una crisis económica y un incremento del desempleo del cual resultó el uso de la inmigración extranjera como un «chivo expiatorio» para explicar los problemas de la crisis de desempleo. Este esquema se repitió en la crisis económica de 1921. En ese año la xenofobia anti-inmigratoria y anti-mexicana en las principales ciudades del suroeste de Estados Unidos tuvo un definido matiz de racismo. Estos fueron los años en que se podía encontrar letreros en las calles de San Antonio que decían: *No mexican or dogs allowed* (no se admiten perros ni mexicanos). El uso de la inmigración como «chivo expiatorio» de la crisis de desempleo se hizo acompañar de una salida a los recursos raciales y étnicos anti-mexicanos que a principios de la década de los veinte, marcaron una de las peo-

res etapas de racismo antimexicano en el presente siglo. Hubo en esos años desde linchamientos de mexicanos, en el peor estilo que caracterizó la opresión racial de los negros en el sur de Estados Unidos, hasta deportaciones masivas de miles de mexicanos desde Houston, San Antonio, El Paso, Tucson, San Diego y Los Angeles.

La gran crisis que se inició en 1929 y que terminó por el año de 1934, marcó una época en que los patrones antes mencionados de restricción inmigratoria, con particular énfasis en la mexicana, caracterizó las deportaciones masivas más intensas. La historia de dichas deportaciones ha sido registrada y documentada por investigadores norteamericanos y mexicanos en Estados Unidos. (Véase Hoffman, *The Unwanted Mexican American*. En México véase: Carreras de Velasco: *Los mexicanos que devolvió la crisis*). El patrón de crisis económica y aumento del desempleo, seguido por actitudes xenofóbicas y anti-inmigratorias, seguidas por políticas restrictivas a la inmigración y/o por deportaciones masivas de mexicanos se presentó nuevamente en el año de 1954, en el que culminó con la infamante «operación espalda mojada». Esta operación produjo más de un millón de expulsiones de mexicanos de los Estados Unidos. La siguiente crisis económica de desempleo se presentó en 1974. En ese año, los patrones antes mencionados se repitieron con asombrosa consistencia.

El proyecto de Ley Simpson-Mazzoli puede interpretarse como una respuesta cíclica a la crisis de desempleo que se iniciara en los últimos meses del periodo del presidente Carter y que siguió en ascenso durante los dos primeros años del presidente Reagan. Es importante destacar que los porcentajes de desempleo han comenzado a abatirse a partir del segundo trimestre de 1983. Las últimas estadísticas sobre desempleo, publicadas hace varias semanas, indican que se ha detenido la tendencia a la baja del desempleo que se había manifestado en los dos trimestres anteriores. Aún así, los indicadores económicos más usados en los Estados Unidos apuntan hacia una recuperación económica relativamente rápida, aun cuando se debate entre los economistas de aquel país si se trata de una tendencia estable o ésta podría retroceder hacia fines de 1983. El hecho es que la presión política originada en el aumento del desempleo empieza a ceder en los Estados Unidos. Tradicionalmente la disminución del desempleo ha precedido a una disminución de la presión por una política restrictiva hacia un menor desempleo, el apoyo al proyecto de Ley Simpson-Mazzoli disminuya y emerjan nuevas condiciones que po-

drían hacer factible un enfoque bilateral sobre la cuestión de migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos.

EL MENSAJE DEL SENADO MEXICANO AL SENADO DE ESTADOS UNIDOS DEL 15 DE DICIEMBRE DE 1982

La Oficina de Población de la Organización de las Naciones Unidas conjuntamente con otros organismos internacionales relacionados con fenómenos demográficos, auspició una reunión de representantes de todos los congresos o parlamentos existentes en el Continente Americano. Esta reunión tuvo lugar en Brasilia del 2 al 5 de diciembre de 1982. El objetivo de esta reunión fue el actualizar la información de los legisladores del Hemisferio Occidental respecto a problemas de población. Para este efecto las organizaciones internacionales que auspiciaron este evento invitaron a un número reducido de expertos en los diferentes temas de población que habrían de ser analizados por los parlamentarios. Los cuerpos legislativos de México y Estados Unidos estuvieron representados en esa reunión. Uno de los temas de población tratados en la reunión fue el de la migración internacional de trabajadores. Al analizarse los diferentes problemas del tema, muy particularmente el de la migración indocumentada, surgió el consenso de que los organismos parlamentarios allí representados deberían desalentar los intentos de resolver los problemas relativos al tema a través de mecanismos o decisiones unilaterales. A partir de ese consenso, los representantes de los parlamentos del Hemisferio resolvieron por unanimidad (incluyendo el voto del representante de Estados Unidos) que los congresos allí representados deberían desalentar las iniciativas de ley que representarían enfoques unilaterales en materia de migración internacional de trabajadores. Se recomendó en cambio estimular y propiciar la discusión y la negociación bilateral o multilateral como la más racional y adecuada para resolver los problemas derivados de ese fenómeno que es internacional por definición.

La resolución unánime de este foro de representantes de los parlamentos de todo el Continente fue tomada el 5 de diciembre de 1982. Con fundamento y en atención a esta resolución el Senado de la República acordó enviar un mensaje al Senado de Estados Unidos expresando el sentir de la Cámara de Senadores de México, respecto a la incompatibilidad existente entre el proyecto de Ley Simpson-Mazzoli y los acuerdos y recomendaciones derivados de la reunión interparlamentaria de Brasilia.

Es muy importante destacar que ese mensaje del Senado Mexicano no fue la expresión de una iniciativa unilateral, sino de una resolución tomada en un foro interparlamentario donde el Congreso de Estados Unidos estuvo representado y donde su delegado votó en favor de la resolución aludida. No se trató por tanto de un acto de «INTERFERENCIA» en asuntos internos de Estados Unidos, ni de una acción que sentara precedente respecto de la intervención de un órgano parlamentario en el proceso legislativo de otro.

El senador Simpson se encargó de criticar públicamente al Senado de México precisamente a partir de la distorsión del contenido del mensaje, en el sentido de que se trataba de un acto de interferencia en el proceso legislativo interno de los Estados Unidos que «sentaba un grave precedente» en las relaciones entre ambos países. Desafortunadamente esta crítica totalmente infundada que distorsiona la naturaleza y el origen del mensaje del 15 de diciembre de 1982 al Senado de Estados Unidos, fue recogida por algunos representantes del gobierno Mexicano, quienes hicieron eco informal a la crítica del Senado Simpson. Estos comentarios informales provocaron cierta confusión dentro del gobierno de México. Es importante que se aclare públicamente la legitimidad de dicho mensaje del Senado Mexicano que por primera vez se ha manifestado de una manera diáfana expresada en un sentido que ya se había tratado de comunicar al gobierno estadounidense en forma directa, desde la primera vez que fue planteado el proyecto de Ley de Inmigración del presidente Reagan durante las ya varias veces citadas reuniones en Washington del presidente López Portillo con el presidente de los Estados Unidos a principios de 1981.

HACIA UN ENFOQUE BILATERAL

Las probabilidades de que el proyecto de Ley Simpson-Mazzoli no alcance a ser votado por el pleno de la Cámara de Representantes son muy escasas. Sin embargo, si esto llegara a suceder, el gobierno de México debería promover activamente el inicio de un programa bilateral de discusiones entre los representantes de los actores principales del fenómeno de la migración de México a Estados Unidos; a saber: los patrones, los trabajadores y el Estado. Estas discusiones que seguirían un esquema tripartita semejante al seguido por la Organización Internacional del Trabajo, tendrían por objeto el llegar a definiciones aceptables para los representantes de cada una de estas partes que procedieran al establecimiento de condiciones

para las negociaciones formales de un acuerdo internacional debería alejarse radicalmente de la idea de la renovación de los convenios de braceros que operaron de 1942 a 1964. Desafortunadamente se ha confundido el desinterés expreso del gobierno de México por la renovación de los convenios de braceros como si fuera un desinterés por buscar negociar un acuerdo internacional. Lo segundo comprende a lo primero pero no a la inversa. Deben buscarse mecanismos de solución que reflejen la realidad del fenómeno migratorio que ha cambiado radicalmente la composición tanto de la oferta como de la demanda en el mercado internacional de fuerza de trabajo en el que se explica la naturaleza de este fenómeno. Este esquema de discusión y negociación tripartita aseguraría algo que nunca ocurrió durante la época de vigencia de los convenios de braceros y que fue la de eliminar la ocurrencia de la migración indocumentada mediante la participación interesada de los tres principales actores del fenómeno de la migración que ya fueron mencionados. Si se acepta que la migración internacional de México a Estados Unidos es básicamente un fenómeno que responde al contexto laboral, las vías de solución racional a los problemas que se deriven de ese fenómeno no pueden prescindir de la participación de los trabajadores, so pena de caer en soluciones carentes de realismo que tenderían a perpetuar el abuso y la explotación o bien, que caerían en paternalismo de tutela que impedirían el ejercicio de los derechos laborales como algo exigible directamente por ellos dentro de los mecanismos legales sancionados por los respectivos Estados. La solución que no incluya la participación y el compromiso de patrones, trabajadores y Estado, mantendrá al fenómeno de la migración internacional como un foco de irritación y desacuerdo en lugar de explorar el potencial como un área de cooperación internacional entre dos países cuya geografía los obliga a aprender a vivir juntos.