

Comentarios

LAS PROPUESTAS DE POLÍTICA MIGRATORIA EN LOS ESTADOS UNIDOS Y SUS REPERCUSIONES EN MÉXICO

JORGE A. BUSTAMANTE*

Este trabajo enfoca dos aspectos de la emigración indocumentada de mexicanos a Estados Unidos: 1) la situación actual de las políticas gubernamentales de ambos países sobre el problema, y 2) las implicaciones futuras de las políticas propuestas. Respecto al primer punto, se analizarán las propuestas del presidente James Carter anunciadas el 4 de agosto de 1977 y sus repercusiones en México. El segundo aspecto será discutido en relación con una prognosis de la situación política en la frontera entre México y Estados Unidos, incluyendo las relaciones entre chicanos, mexicanos y anglosajones, por un lado, y las relaciones bilaterales entre México y los Estados Unidos, por el otro.

LA PROPUESTA DEL PRESIDENTE CARTER SOBRE LA INMIGRACIÓN INDOCUMENTADA

En su mensaje al Congreso del 4 de agosto, el presidente Carter se refirió al fenómeno de la inmigración indocumentada como "uno de los problemas internos más complejos". Esta noción de "problema interno" parece implicar que será necesario y suficiente tomar medidas internas para resolver el problema.

En contraste con este enfoque, en este trabajo se plantea la tesis de que el fenómeno de la inmigración indocumentada de mexicanos a Estados Unidos no es un problema "interno" para ninguno de los dos países, sino internacional. Por consiguiente, su tratamiento realista requiere de una conciencia mutua de la naturaleza internacional del fenómeno migratorio que conduzca, primero, a esfuerzos concertados entre los dos países para determinar cuantitativamente las dimensiones socio-económicas del fenómeno y sus efectos para ambos países; y segundo, a acciones concertadas a nivel binacional para racionalizar el flujo migratorio de acuerdo con apreciaciones realistas

* El Colegio de México.

de las condiciones de oferta y demanda de la mano de obra migratoria y, tercero, a establecer, en la forma bilateral, los mecanismos de control institucionales para mantener un nivel aceptable de las condiciones de oferta y demanda de dicha mano de obra, con la participación directa de los trabajadores migratorios.

Un estudio patrocinado por el secretario de Trabajo de los Estados Unidos, dirigido por David North y Marion Houstoun, ha señalado que aproximadamente 60% del total de inmigrantes indocumentados provienen de México. Aunque el volumen y el impacto económico de esa inmigración, en términos generales, aún no se determina, puede decirse que el fenómeno de la inmigración indocumentada en Estados Unidos es una cuestión que involucra básicamente a México y a los Estados Unidos.

El enfocar este fenómeno como "problema interno" supone ignorar por razones políticas que la inmigración mexicana indocumentada a los Estados Unidos es el resultado de la interacción de factores situados a ambos lados de la frontera. Del lado mexicano el fenómeno tiene como raíces el subdesarrollo y la dependencia, caracterizados por el desempleo, la enorme disparidad en 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. Del lado norteamericano, el fenómeno se deriva básicamente de una demanda insaciable e incontrolada de mano de obra barata. Esto es, una mano de obra que no es barata por naturaleza, sino que ha sido abaratada por fuerzas estructurales que operan para crear una fuerza de trabajo dócil y sin ningún poder de negociación. La interacción de estos factores a través de la frontera es lo que conforma el fenómeno de la emigración indocumentada de mexicanos a los Estados Unidos.

El presidente Carter propone cuatro medidas básicas: a) control de la frontera; b) sanciones a patrones; c) ajuste de *status* migratorio, y d) permisos especiales para trabajar por cinco años. Se ha mencionado, además, otra medida relacionada con la cooperación con los países de origen de los emigrantes. Esta medida, sin embargo, es tan imprecisa y vaga para el caso de México que habrá que esperar que el gobierno norteamericano la defina con mayor precisión para poder analizar sus implicaciones.

CONTROL DE LA FRONTERA

Es comprensible que una declaración de política general que afectará a varios países —los de origen de los emigrantes— no tenga que hacer referencia específicamente a cada uno. Sin embargo, cuando el efecto de una política internacional general habrá de concentrarse básicamente sobre un país,

no referirse a éste, con la excusa de la generalidad de la política, resulta un subterfugio. Esto queda de manifiesto con mayor claridad si no toda la política es general, sino que se hace especial referencia a un país al mencionarse las medidas represivas. Tal es el caso de la política de control de la frontera mexicana propuesto por el presidente Carter en todo lo que implica la noción de *border enforcement*. Esta política ha sido diseñada sin basarse en hechos concretos, para un solo país con el cual comparten los Estados Unidos su frontera sur.

El presidente Carter ha propuesto al Congreso norteamericano duplicar el personal de la patrulla fronteriza, creando 2 000 nuevas plazas, que deberían concentrarse en la zona fronteriza con México. Puesto que la función principal de la patrulla fronteriza es encontrar y arrestar a los violadores de la Ley de Inmigración, esa medida propuesta por el presidente Carter significa únicamente duplicar el número de aprehensiones y expulsiones, las cuales sumaron ya un millón aproximadamente el año pasado. Tanto el secretario de Trabajo como el Procurador General de Justicia de los Estados Unidos han dicho que el presidente Carter no quiere deportaciones masivas. Sin embargo algo anda mal, con la lógica de la propuesta de control de la frontera del presidente Carter, y lo que sus dos secretarios conciben como deportaciones masivas. Duplicar el número de agentes de la patrulla fronteriza no evitará las deportaciones masivas, sino que más bien las garantizará. Puede darse el caso de confusiones semánticas respecto a las “deportaciones masivas”, puesto que la mayoría de las aprehensiones de inmigrantes indocumentados mexicanos terminan en “salidas voluntarias”, ficticia figura administrativa con la cual se evita el procedimiento establecido para la deportación y se le saca la vuelta a las garantías de “proceso debido” (*rights of due process*). Aquí cabría preguntar el porqué de esta obvia incongruencia entre la propuesta de control de la frontera y las declaraciones respecto al propósito de evitar las deportaciones masivas expresadas por el gobierno de Carter. La respuesta podría ser que, tal como se ha planteado la política de control de la frontera, será inevitable que la administración de Carter incurra en una violación masiva de derechos humanos en su propio territorio.

En octubre de 1977, el Sr. Lionel Castillo, director del Servicio de Inmigración y Naturalización, se dirigió a una multitud congregada en Los Ángeles y ahí sugirió un nuevo concepto: “deportación con honor” (*deportation with honor*), le llamó. Este concepto se aplicaría a las medidas de control de la frontera propuestas por el presidente Carter. Siguiendo la lógica de este concepto, los inmigrantes mexicanos indocumentados podrían irse preparando para lo que vendría a ser entonces una violación honorable de sus derechos humanos.

Es comprensible que en el contexto de las responsabilidades políticas del

presidente Carter, es más importante la eficacia de sus propuestas que la consistencia filosófica de las mismas. En este contexto puede decirse que la historia no ha enseñado nada a las personas que diseñan la política migratoria en los Estados Unidos. Duplicar el número de patrulleros en la frontera tendrá el mismo efecto sobre la continuación del flujo migratorio proveniente de México, que el efecto que tuvieron las operaciones militares en que consistió la tristemente célebre "operación espalda mojada" que autorizó el presidente Eisenhower en 1954. Al final de ese año fiscal, se habían llevado a cabo más de un millón de aprehensiones y subsecuentes expulsiones. El fracaso de esta política no fue diferente de las deportaciones masivas de la década de 1930, después de la gran depresión.

En México se ha pensado que la propuesta de Carter acerca del control de la frontera es una respuesta política a presiones que han surgido por problemas internos, como el desempleo, mismas que han llevado, una vez más en la historia, a que se utilice la inmigración indocumentada mexicana como chivo expiatorio. Tal como en los años treinta y en los cincuenta, la expulsión de los inmigrantes indocumentados ha sido considerada como una medida más fácil que la introducción de cambios en su sistema económico interno de donde provienen las verdaderas causas del desempleo.

SANCIONES A PATRONOS

Aunque el desplazamiento laboral de trabajadores norteamericanos por inmigrantes mexicanos indocumentados nunca ha sido demostrado fuera de casos aislados, la propuesta de sancionar a los patronos supone que se considera tal desplazamiento un hecho comprobado.

Las sanciones a los patronos como parte de la legislación propuesta por el presidente Carter parece ajustarse al aforismo sociológico que dice que cuando las personas definen las situaciones como reales, se convierten en reales en sus consecuencias. Las altas autoridades norteamericanas han declarado que la inmigración indocumentada es la causa del desempleo. Los medios masivos de comunicación han difundido esta especie por más de dos años. La opinión pública norteamericana está ahora firmemente convencida de que la inmigración indocumentada es una causa del desempleo y, consecuentemente, presiona por que haya medidas que restrinjan la inmigración. Es en respuesta a esa presión que las altas autoridades norteamericanas sugieren ahora que se promulguen leyes para limitar la inmigración como respuesta a las demandas de la población. Mientras tanto, no se pone ninguna atención a los estudios que hablan de una demanda de mano de obra en los Estados Unidos hecha a la medida para los inmigrantes indocumentados mexicanos. Numerosas industrias deben su existencia a la disponibilidad de esta

mano de obra, que les permite reducir sus costos de producción ya que la ilegalidad de los indocumentados hace posible un alto grado de explotación del inmigrante. En caso de que no existiera esa mano de obra mexicana en Estados Unidos, esas industrias no ocuparían a trabajadores norteamericanos, sino que cerrarían sus negocios para abrirlos en otros países o lugares como Corea o Taiwan, Haití o el lado mexicano de la frontera México-Estados Unidos. Los patronos le dan empleo al inmigrante mexicano indocumentado no porque haya un empleo vacante, sino porque ciertas condiciones han sido creadas dentro del mercado laboral norteamericano que permiten que estos inmigrantes sean más explotables que los trabajadores nativos. La esencia de la etiqueta de ilegalidad para el trabajador inmigrante consiste en que permite una condición de trabajo donde el trabajador no tiene ningún poder de negociación o posibilidad de defensa frente a los abusos del patrón.

A pesar de la legislación propuesta por el presidente Carter, lo más seguro es que no haya cambios significativos en la demanda norteamericana de mano de obra barata. Las propuestas del presidente norteamericano en esta área no sancionan al acto de dar empleo al inmigrante indocumentado *per se*, sino sólo en los casos en que se demuestra que tal contratación se ha convertido en "patrón o práctica". Por lo menos una parte de esa demanda de mano de obra barata se irá a la clandestinidad, en perjuicio de los derechos humanos y laborales del trabajador indocumentado. Esta medida tendrá como resultado el retorno a México de una cierta cantidad de emigrantes, que se sumarán a los que sean detenidos al aumentar las medidas de control de la frontera.

AJUSTE DE *status* MIGRATORIO

La medida propuesta para el ajuste de *status* migratorio que permitiría la residencia permanente requiere que el inmigrante indocumentado haya permanecido en los Estados Unidos continuamente por siete años. Esta medida, si se aprueba, beneficiará básicamente al inmigrante indocumentado no mexicano. Esto ya ha sido reconocido por el director del Servicio de Inmigración, Lionel Castillo. El inmigrante indocumentado mexicano es, más que nada, un migrante temporal. En general, cruza la frontera varias veces, manteniendo su residencia en México. Al contrario de los inmigrantes indocumentados de otros países, el mexicano no vive permanentemente en los Estados Unidos. Por esta razón, el número de inmigrantes mexicanos indocumentados que podrían beneficiarse con esta medida es casi insignificante. Un efecto posible de esta medida, aún en esta etapa de propuesta de legislación, es un incremento en las expectativas de las personas que aspiran a

emigrar, lo que podría resultar en un incremento de la emigración a Estados Unidos.

Status MIGRATORIO TEMPORAL DE CINCO AÑOS

Esta medida es la menos específica de las mencionadas anteriormente, por lo que es difícil evaluar sus probables efectos futuros. La medida propuesta consiste en dar un *status* migratorio, que básicamente es un permiso de trabajo, que permitirá a la persona trabajar en los Estados Unidos durante 5 años improrrogables. Además se estipula que la persona no podrá recibir asistencia pública ni podrá solicitar el derecho a la residencia permanente o la ciudadanía. Algunos grupos en los Estados Unidos han criticado esta medida aduciendo que seguramente crearía una sub-clase de no-ciudadanos, con incidencias en las relaciones interétnicas entre anglosajones y chicanos; sostienen también que la medida ofrece incentivos insuficientes para que el inmigrante indocumentado se identifique como tal ante las autoridades, puesto que no garantiza que recibirá el *status* migratorio deseado. En este caso, el simple anuncio de tal medida pudiera atraer más inmigrantes de los que realmente podrían resultar beneficiados.

LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA HACIA LA EMIGRACIÓN EN MÉXICO

Hasta ahora, el gobierno mexicano no ha hecho esfuerzos visibles por formular una política concisa respecto a la emigración de sus ciudadanos. No ha habido hasta ahora ninguna propuesta concreta en respuesta a las medidas sugeridas por el presidente Carter. Sin embargo, sí ha habido dos respuestas del gobierno mexicano a las propuestas del presidente Carter después de la llamada "consulta" entre los dos gobiernos. La primera fue una reacción definitivamente negativa ante tales propuestas. Esta posición del gobierno mexicano no se dio a conocer sino varios meses después de formulada, debido a la autocensura que se impuso el gobierno de México. La reacción del Departamento del Estado norteamericano ante esta estrategia fue ignorar la posición del gobierno mexicano y declarar públicamente lo contrario, es decir, que el gobierno de México estaba de acuerdo con las propuestas del presidente Carter. No fue sino hasta el 24 de noviembre de 1977, que el secretario de Relaciones Exteriores hizo declaraciones a *Excelsior*, anunciando el desacuerdo del gobierno mexicano con las propuestas del presidente norteamericano. La segunda reacción fue un débil y breve intento por proponer una alternativa, que consistió en tratar de resucitar los "acuerdos de braceros" que habían terminado en 1964.

La falta de formulación de parte del gobierno mexicano de una política frente a la emigración parece obedecer a dos factores. Por un lado, se considera que la emigración a los Estados Unidos opera como una “válvula de escape” a las tensiones generadas por el desempleo, particularmente en el campo. Por otro lado, existe una falta de representación de los intereses del emigrante indocumentado dentro del proceso político mexicano en general. En relación con estos dos factores, existe un bajo nivel de conciencia de parte del público mexicano, particularmente en las zonas urbanas, sobre las implicaciones de la emigración indocumentada en la estabilidad política y económica del país en general y en la frontera México-Estados Unidos, en particular. La población de las zonas urbanas no ven ningún vínculo entre sus vidas e intereses y la situación del emigrante indocumentado. Un indicador de esta situación es que este problema no se incluye en los programas, demandas o discusiones de las organizaciones políticas nacionales. Este fenómeno socioeconómico, que en términos demográficos será considerado probablemente como el más importante del siglo para México y Estados Unidos, brilla por su ausencia en el espectro político mexicano.

PROGNOSIS DE LA SITUACIÓN POLÍTICA EN LA FRONTERA MÉXICO-ESTADOS
UNIDOS QUE SE DERIVA DE LAS POLÍTICAS DE MÉXICO Y LOS
ESTADOS UNIDOS SOBRE MIGRACIÓN

El propósito de este ejercicio es el de sugerir un escenario de la frontera México-Estados Unidos, en el cual se tomen en cuenta las posibles consecuencias tanto de la política propuesta por el gobierno de los Estados Unidos, como de la ausencia de política correspondiente del gobierno de México en relación con el fenómeno de la migración indocumentada. Este escenario no tiene más utilidad que la de sugerir una de las múltiples posibilidades de la experiencia humana en la zona fronteriza del futuro inmediato. Este escenario tiene, sin embargo, el propósito de representar una remota pero posible situación que tendría que ser evitada.

1. Las propuestas del presidente Carter se discutirán en el Congreso en términos emocionales estimulados por las circunstancias de un año de elecciones parlamentarias (1978). Se llegará a un “arreglo” (*compromise*) en el cual prevalecerá la actitud negativa general hacia la inmigración mexicana indocumentada. Dicho arreglo consistirá en una legislación que representará la línea dura en favor de la restricción de la inmigración y de las medidas de control en la frontera, en contra de las propuestas de medidas de ajuste de *status* migratorio. El resultado, tanto de las sanciones a patronos como del control de la frontera, será un incremento significati-

vo de la migración de retorno de los Estados Unidos a México de inmigrantes mexicanos indocumentados derivado del empeoramiento de las posibilidades para cruzar la frontera y encontrar trabajo. Estos inmigrantes probablemente no regresarán hasta su lugar de origen en el interior de México, sino que permanecerán en las ciudades fronterizas, esperando otra oportunidad para cruzar la frontera. El elemento importante aquí es el incremento en el número de emigrantes que regresan a su país como resultado de las nuevas medidas restrictivas. Esta migración de retorno producirá una exacerbación de las ya difíciles condiciones de desempleo, sobrepoblación, falta de vivienda y servicios públicos que existen en las ciudades fronterizas. Aquí nos estamos refiriendo a un incremento del flujo migratorio de norte a sur.

2. La devaluación del peso mexicano afecta más rápidamente a aquellas personas que están más integradas y/o dependen más estrechamente de la economía monetaria nacional. Si esto es cierto, los efectos de la devaluación habrán repercutido primero en la ciudad y posteriormente en el campo. Por otro lado, sabemos que el flujo de emigración no es constante todo el año. Normalmente empieza a manifestarse en la primavera, llegando a su apogeo en el verano, para declinar en el otoño y llegar a sus niveles más bajos en el invierno. Esto significa que los efectos de la devaluación del peso producirá su efecto completo sobre la emigración a partir de la primavera de 1978. Esto significará un incremento en la emigración "normal" de sur a norte hacia los Estados Unidos. Esta vez, sin embargo, las medidas de control de la frontera habrán producido un cierre relativo de la frontera tanto para la emigración "normal" como la adicional, resultando el fracaso de ambas en otro incremento de población desempleada en las ciudades fronterizas que se estacionarían ahí en espera de una mejor oportunidad para cruzar. Aquí nos estamos refiriendo a un incremento en la corriente migratoria de sur a norte.

3. El resultado del 1 y 2 es una situación potencialmente explosiva en las ciudades fronterizas, donde se dará un rápido incremento de población desempleada por la concentración causada por dos corrientes migratorias provenientes de direcciones opuestas: una corriente que vendría de sur a norte y otra de norte a sur.

Suponiendo que prevalezca la situación actual de una falta de organización gremial o política entre los migrantes concentrados en las ciudades fronterizas, el resultado más probable de dichas condiciones de desempleo y sobrepoblación será el rompimiento del orden social. La frecuencia e intensidad de este rompimiento en las ciudades fronterizas invitarán a la puesta en práctica de medidas represivas por parte del gobierno mexicano a tra-

vés del uso de tropas federales. El ejército mexicano tendrá entonces un inesperado e importante papel que jugar en el espectro político del país.

4. El quebrantamiento del orden social en las ciudades fronterizas tendrá repercusiones más allá de la línea divisoria, puesto que ningún fenómeno social que afecta a un lado de la frontera ha ocurrido cabalmente sin crear efectos correspondientes del otro lado. El quebrantamiento del orden social en un lado de la frontera se esparcirá al otro lado manifestándose violentos incidentes internacionales de creciente frecuencia y extensión. La frecuencia e intensidad de estos incidentes corresponderá a un recrudecimiento de los conflictos en las relaciones anglo-chicanas en el lado norteamericano de la frontera, en la medida en que el carácter interétnico de estos incidentes en el lado norteamericano lleguen a un alto nivel de aspereza, en un contexto de alta politización de los chicanos. Esta situación de conflictos interétnicos podría llevar a motines y a la utilización de la Guardia Nacional Norteamericana para responder a ellos.

5. Las relaciones entre Estados Unidos y México se verían afectadas en todas las áreas de sus relaciones por la situación en la frontera. Ambos gobiernos se encontrarían con una avenida recién creada de cooperación en asuntos militares. Esto le agregaría una dimensión internacional a la importancia recién adquirida del ejército mexicano.

6. Por falta de una determinación política para cambiar drásticamente las condiciones estructurales por las cuales se da la emigración en México, algunos miembros del ejército mexicano podrían decidir tomar por su cuenta lo que para ellos significaría la restauración del orden y la paz.

El ejercicio de prognosis aquí expuesto sugiere posibles situaciones irracionales si se mantienen las tendencias actuales en la política migratoria de ambos países. Obviamente esto no tiene fatalmente que ser así. La vía para evitar resultados irracionales no puede ser otra que la creación de condiciones de racionalidad sobre las cuales un dilema realmente bilateral, como es el fenómeno de la inmigración indocumentada, pueda ser abordado desde la perspectiva de la cooperación internacional. Con más de 3 000 kilómetros de frontera común entre México y los Estados Unidos, el reto para ambos pueblos es el de aprender a vivir juntos.