



25  
2ej.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DIAGNOSTICO Y PERSPECTIVAS DE LA LEY DE  
REFORMA Y CONTROL A LA INMIGRACION DE 1986.  
EL CASO DE LAS SANCIONES A EMPLEADORES

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN RELACIONES  
INTERNACIONALES

P R E S E N T A :  
RAFAEL EUGENIO LAVEAGA RENDON

CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

FEBRERO DE 1992





## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

INTRODUCCION .....	1
1. LA EVOLUCION DE LA IRCA	
1.1 Antecedentes históricos .....	6
1.2 Hacia la aprobación .....	11
2. EL CONTENIDO DE LA LEY	
2.1 Sanciones a empleadores .....	17
2.2 Provisiones contra la discriminación .....	19
2.3 Programas de Legalización .....	20
2.4 Trabajadores agrícolas .....	22
2.5 Otras Disposiciones .....	25
2.6 Reacciones y Resultados .....	26
3. LAS SANCIONES A EMPLEADORES: ¿EXITO O FRACASO?	
3.1 Contradicciones de la Ley .....	29
3.2 Limitaciones a la aplicación de la Ley .....	32
3.3 Efectos Reales en el flujo de Indocumentados ..	41
3.4 El problema de la Discriminación .....	48
4. OTRAS CONSIDERACIONES SOBRE EL FENOMENO MIGRATORIO	
4.1 Consecuencias de la Ley .....	53
4.2 Las omisiones de la Ley .....	57
CONCLUSIONES .....	62
EPILOGO .....	69
BIBLIOGRAFIA .....	73

## INTRODUCCION

De los temas que componen la agenda México-Estados Unidos, la migración es quizás el que más frecuentemente genera divergencias en la relación bilateral. La violencia fronteriza, la discriminación racial por parte de algunos sectores de la sociedad estadounidense y las violaciones a los derechos laborales de los mexicanos en el vecino del norte -fenómenos tristemente cotidianos- hacen necesario el estudio de la migración, desde todos sus ángulos, a fin de encontrar a los problemas soluciones adecuadas.

Uno de los ángulos de estudio de este tema lo conforman las leyes migratorias en los Estados Unidos. De ellas, la más relevante y la que mayores consecuencias representa para México es la Ley de Reforma y Control a la Inmigración de 1986, conocida también como Ley Simpson-Rodino o IRCA, por sus siglas en inglés: *Immigration Reform and Control Act*.

Históricamente, las leyes migratorias estadounidenses no han afectado dramáticamente a la economía mexicana: muchas de las "catástrofes" que se esperaban inmediatamente después de la IRCA nunca se dieron <sup>1</sup>. Sin embargo, hay dos razones importantes por las cuales vale la pena escribir sobre el tema y seguir muy de cerca la evolución de las políticas migratorias en Estados Unidos.

---

1. Cfr. Barbara K. Strickland: "Simpson-Rodino, 1987-1988: ¿bomba que no estalló?" en Gerardo Bueno y Lorenzo Meyer (comps.): *México-Estados Unidos, 1987*. El Colegio de México, 1989.

En primer lugar, la vulnerabilidad de la economía mexicana a la aplicación de políticas migratorias en Estados Unidos no desaparecerá y puede aumentar en cualquier momento<sup>2</sup>. En segundo lugar, la presencia de un gran número de mexicanos en Estados Unidos -legalizados o no- significa un enorme reto de protección para el gobierno de México y, particularmente, para la presente Administración, que ha establecido entre los objetivos de la acción internacional de México en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, "defender los derechos de los trabajadores mexicanos indocumentados que residen en los países vecinos y promover una mayor participación de los nacionales en la actividad económica internacional" <sup>3</sup>.

En Febrero de 1990, por acuerdo presidencial, fue creada en la Secretaría de Relaciones Exteriores la Dirección General del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero. Entre otros objetivos, el Programa pretende "buscar permanentemente la información mejor organizada, sistemática y confiable sobre los mexicanos emigrados, apoyar los estudios del Colegio de la Frontera Norte y localizar o desarrollar otras fuentes como INEGI en México y el Buró del Censo en los Estados Unidos, para crear una base propia de datos" <sup>4</sup>.

---

2. Cfr. Manuel García y Griego y Francisco Giner de los Ríos: "¿Es vulnerable la economía mexicana a la aplicación de políticas migratorias estadounidenses?", en Manuel García y Griego y Gustavo Vega: *México-Estados Unidos, 1984*. El Colegio de México, 1985.

3. Secretaría de Relaciones Exteriores: *Objetivos de la Acción Internacional de México en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. Textos de Política Exterior No. 5 México, 1989. p.21.

4. Secretaría de Relaciones Exteriores: *Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero. Objetivos, Políticas, Campos de Acción*. México, 1990. p. 19.

A cuatro años de implementada la ley estadounidense que representó el cambio más importante en la legislación migratoria en 35 años, un trabajo sobre el tema resulta oportuno.

Por otro lado, independientemente del éxito o fracaso de la Ley, lo cierto es que los programas de amnistía que contempla han permitido que más de 3.1 millones de personas se legalicen. De ellas, casi 2 millones son mexicanas. ¿Qué significa esto para nuestro país? ¿La legalización de mexicanos allá es una solución al desempleo o una lamentable pérdida de capital humano? ¿Qué problemas enfrentan nuestros connacionales recién legalizados y los otros muchos sin legalizar? ¿Qué implicaciones políticas ha tenido la puesta en marcha de esta ley migratoria? ¿Puede decirse que ha sido un éxito, o bien, que ha fracasado?.

Responder a estas interrogantes resulta de fundamental importancia si se quiere entender la percepción estadounidense del fenómeno migratorio y las perspectivas a futuro del problema.

Tomando en cuenta esta situación y el contexto dentro del cual se dan las sanciones a empleadores, partimos de la siguiente hipótesis para desarrollar la investigación: la IRCA ha mostrado ser una ley profundamente contradictoria desde su entrada en vigor y la manifestación más clara de ello es que mientras los programas de legalización han sido un éxito, las sanciones a empleadores han fracasado.

El trabajo se divide en seis partes que están organizadas de la siguiente manera.

Para ubicar el tema general en un marco jurídico, el capítulo 1 describe brevemente la historia de las leyes migratorias en Estados Unidos y el proceso que precedió a la aprobación de la IRCA.

El capítulo 2 constituye lo que podría llamarse la síntesis de la Ley Simpson-Rodino; es decir, incluye apartados que resumen los rubros más importantes que contempla la ley. Entre ellos se encuentran, desde luego, las sanciones a empleadores. Con la información que pretende proporcionarse en este capítulo se busca que el lector ubique y distinga claramente los programas de legalización, las sanciones a empleadores y las contradicciones que desde un principio caracterizaron a la IRCA.

En el capítulo 3, se aportan los argumentos principales que prueban la hipótesis. La esencia del capítulo no es descriptiva sino sustantiva: se pretende evaluar a la IRCA a la luz de sus efectos reales sobre el flujo de indocumentados.

A través del capítulo 4 se busca presentar otras consideraciones sobre el fenómeno migratorio, tales como los efectos de la ley y los límites de su implementación. En el capítulo también se abordará y evaluará el delicado problema de la discriminación como uno de los efectos de la ley. El conocimiento de estos aspectos es fundamental para comprender en su globalidad la realidad de este ordenamiento jurídico.

**Las últimas dos partes de la investigación son la conclusión y el epílogo, en las cuales se plantean las consideraciones finales de la tesis.**



## 1. LA EVOLUCION DE LA IRCA

### 1.1 Antecedentes históricos.

Al revisar la historia de la legislación migratoria en los Estados Unidos, es curioso advertir que la primera ley federal sobre esta materia -aprobada en 1864- tuvo como objetivo estimular la inmigración para proveer a las industrias de suficiente mano de obra. Las corrientes migratorias hacia los Estados Unidos llegaron a ser calificadas como un "flujo de oro" que debía ser recibido "con mucho gusto" <sup>5</sup>.

A fines del siglo XIX y principios del XX, comenzaron a aprobarse algunas medidas con cierto carácter restrictivo, pero cuidadosamente instrumentadas, a fin de no interrumpir el "flujo de oro". Algunas de estas medidas incluyeron la exclusión de toda persona que pudiera representar una carga pública. La interpretación de lo que "carga pública" quería decir, sin embargo, quedaba abierta a las circunstancias.

Por otro lado, la inmigración de mexicanos fue percibiéndose poco a poco como la más conveniente: la cercanía de su país les permitía regresar con facilidad y las probabilidades de que quisieran ser ciudadanos estadounidenses eran menores. De hecho, las restricciones más importantes de principios del siglo XX contenían provisiones que exentaban a los

---

5. Opiniones de Andrew Carnegie en 1886, citadas por Kitty Calavita: "The Contradictions of Immigration Lawmaking: the Immigration Reform and Control Act of 1986". *Law & Policy* Vol. 11, No.1, enero de 1989. p.18.

mexicanos: "Respondiendo a las advertencias de los granjeros del suroeste acerca de que el éxito de sus cosechas dependía de una abundante oferta de trabajo mexicano, los mexicanos fueron excluidos del examen de leer y escribir de 1917" <sup>6</sup>. Lo mismo pasó con las restricciones de cuota de 1921, que redujeron sustancialmente la inmigración europea, dejando libre a la mexicana.

En 1924 surgió la Ley de Orígenes Nacionales, como un intento para regular la inmigración. Disminuyó el cupo anual a 150 mil residentes y por primera vez estableció que se requiera de fiadores para la obtención de una visa. Esta ley coincidió con una situación muy particular en cuanto a trabajadores inmigrantes se refiere:

Durante la década de los veinte, el número de trabajadores negros en las industrias manufactureras del norte de Estados Unidos creció rápidamente. Ya para 1940 los negros eran mayoría. Un indicador especialmente ilustrativo es que en los estados del norte, la tasa de desempleo era 50% menor entre los negros que entre los blancos <sup>7</sup>.

Una ventaja adicional de los trabajadores procedentes de México era que, en caso necesario, podían ser rápidamente deportados. Así lo demostró la "repatriación" de miles de trabajadores durante la gran depresión de los años treinta. Más adelante, conforme fue recuperándose la economía estadounidense, los flujos migratorios se restablecieron. Para 1940, la

---

6. Kitty Calavita, *op.cit.* p.19.

7. Edna Bonacich : "Advanced Capitalism and Black/White Relations: A Split Labor Market Interpretation", *American Sociological Review* No. 41. Feb., 1976.

economía no sólo permitió, sino que estimuló notablemente el uso de mano de obra inmigrante. En algunos casos, cuando la Patrulla Fronteriza detenía a indocumentados, en lugar de deportarlos, los remitía directamente a los empleadores para que los contrataran <sup>8</sup>.

Durante la Segunda Guerra Mundial se hizo necesario contratar a más trabajadores y, en el sur, la opción más viable fue la mano de obra mexicana. En 1942, los Estados Unidos tomaron la iniciativa para contratarla mediante un convenio. La agricultura adquirió una importancia estratégica de primer orden, pues la fuerza laboral estadounidense se había canalizado al ejército y faltaba quién produjera alimentos. Así, se firmó el acuerdo sobre braceros de 1942, el cual establecía la cantidad de trabajadores que anualmente el gobierno de México enviaría a los campos agrícolas estadounidenses.

El acuerdo -que se extendió hasta 1964- contemplaba también los derechos laborales de los braceros. No obstante, terminada la Guerra, la presencia de los trabajadores migratorios mexicanos se percibió de nuevo "en el marco establecido antes de la Guerra: un recurso disponible de mano de obra barata" <sup>9</sup>.

---

8. Manuel García y Griego: "The Importation of Mexican Contract Laborers to the United States 1942-1964: Antecedents, Operation and Legacy," *Working Papers in US-Mexican Studies*. Center for US-Mexican Studies, University of California-San Diego, 1981.

9. Jorge Bustamante: "Mexican Migration: the Political Dynamic of Perceptions", en Clark Reynolds y Carlos Tello (comps.): *US-Mexico Relations. Economic and Social Aspects*. Stanford University Press. Stanford, California, 1983. p.267.

En su trabajo sobre el control a la inmigración, Alejandro Portes describe muy bien lo que sucedió con el Acuerdo: "Cuando en 1964 la presión de grupos eclesiásticos y trabajadores organizados ocasionó la anulación de la Ley Pública 78 (El Programa Bracero), el flujo de trabajadores mexicanos simplemente continuó fuera de la Ley. Acuerdos amistosos a nivel local entre los granjeros y la Patrulla Fronteriza(...) aseguraron que el sistema de control a la inmigración no impidiera con eficacia el cruce de la frontera. Este arreglo resultó tan funcional, que rápidamente se extendió más allá de la frontera y del suroeste hacia otras regiones agrícolas" <sup>10</sup>.

En el oeste la situación era diferente. Los negros del sur prefirieron las mejores condiciones de vida que ofrecía el norte y, lógicamente, en el sur aumentó la oferta de trabajo, particularmente en sectores tales como la agricultura y la industria ferroviaria y minera.

Portes sostiene que las nuevas generaciones de negros fueron resistiéndose cada vez más a trabajar en ocupaciones de poco prestigio y con salarios mínimos. Esta actitud abrió más posibilidades para los ilegales; realizaban sus labores con la misma eficiencia que los no inmigrantes y su fuente de trabajo, por lo tanto, ya no solo se encontró en el campo, sino que fue extendiéndose hacia las ciudades.

---

10. Alejandro Portes: "Of Borders and States: A Skeptical Note on the Legislative Control of Immigration", en Wayne A. Cornelius y Ricardo Anzaldúa (comps.): *America's New Immigration Law: Origins, Rationales and Potential Consequences*. Center for US-Mexican Studies. University of California-San Diego, 1983.

El marco legal más importante inmediatamente anterior a la Ley de Reforma y Control a la Inmigración de 1986 (IRCA), es la Ley de Nacionalidad e Inmigración de 1952 (LNI).

A la LNI se le conoció también como Acta Mc. Carren-Walter y entre sus objetivos se incluye proteger el mercado de trabajo de estadounidenses y residentes legales permanentes. Al mismo tiempo, la Ley permitía la importación de personas con ciertas habilidades requeridas, siempre y cuando no desplazaran a aquellos que ya estuvieran allí. Además, se toleraba el ingreso de parientes para lograr, en la medida de lo posible, la reunificación de familias.

La reunificación familiar, por cierto, fue uno de los criterios centrales de las reformas a la LNI, adoptadas en 1965. Otra provisión importante de estas reformas fue la prohibición expresa de la entrada ilegal al país y de la permanencia prolongada de turistas.

Independientemente del número de leyes migratorias aprobadas, lo cierto es que el problema de la inmigración ilegal no se discutió en los Estados Unidos en forma relativamente constante sino hasta principios de los setenta, cuando la idea de que se había perdido el control de las fronteras cobró mayor importancia.

Puede decirse que dicha idea fue la que generó los intentos más serios de legislar sobre la inmigración ilegal. Tenía que llegarse a una forma de regulación porque "perder" el control de las fronteras, por un lado, ponía en entredicho las capacidades coercitivas del Estado y, por otro, podría

implicar una sobrepoblación intolerable que representara un riesgo para el nivel de vida de los ciudadanos estadounidenses.

"En 1971, el diputado Peter Rodino propuso sanciones a empleadores que contrataran indocumentados, y desde entonces esas sanciones se han incluido en todas las iniciativas de ley de inmigración importantes" <sup>11</sup>. Es claro que el objetivo de estas iniciativas ha sido, ante todo, detener el flujo migratorio.

## **1.2 Hacia la aprobación.**

El Acta Mc. Carren-Walter de 1952 preservó el sistema de cuotas establecido en los años veinte, pero dio preferencia a los inmigrantes cuyas especialidades de trabajo se requirieran y a los familiares de ciudadanos norteamericanos o residentes. El Acta se refería principalmente a la inmigración legal; sin embargo, tipificaba como delito la importación o transportación de indocumentados, mas no su contratación.

En 1965 y 1976 hubo reformas sobre la entrada de inmigrantes legales, pero nada ocurrió para que se incluyeran provisiones sobre ilegales. Las iniciativas de ley que al respecto habían estado proponiéndose no prosperaron, a pesar de contar con el apoyo de las administraciones de Nixon y Ford. Las sanciones a empleadores no fueron aprobadas en gran

---

11. Manuel García y Griego: "Orígenes y Supuestos de la Ley Simpson-Rodino de 1986", *Foro Internacional* Vol.27, No.3, enero-marzo, 1987. p.439.

parte porque, en ese entonces, el Presidente del Comité de Asuntos Judiciarios del Senado era el Senador Eastland, del estado de Mississippi, quien poseía plantíos de algodón y, por tanto, tenía intereses y estrechos vínculos con los granjeros del sur.

En 1977, la Administración Carter envió un proyecto de ley al Congreso que incluía, entre otras provisiones, sanciones a empleadores, legalización de indocumentados y un mayor número de medidas preventivas en la frontera. El proyecto fue rechazado, pero en su lugar el Congreso aprobó, en 1978, la creación de la Comisión Selecta sobre Política de Inmigración y Refugiados, cuyo objetivo fue estudiar las posibilidades de reformar la legislación migratoria y hacer recomendaciones al Presidente y al Congreso en ese sentido.

La Comisión estuvo encabezada por el Presidente de la Universidad de Notre Dame y entre sus 16 miembros se encontraban senadores, diputados, 3 secretarios de estado y el Procurador General. Después de casi dos años de estudios y audiencias en todo el país, el 10. de marzo de 1981 la Comisión emitió un reporte final en el que hacía un llamado a reformar de inmediato la legislación migratoria estadounidense. Reconoció la contribución económica, cultural y científica de los inmigrantes legales y recomendó cerrar la "puerta trasera" a la inmigración ilegal, a fin de reacondicionar la inmigración legal de acuerdo a los intereses de los Estados Unidos <sup>12</sup>.

---

12. Lawrence H. Fuchs; "From Select Commission to Simpson-Mazzoli: The Making of America's New Immigration Law", en : Wayne A. Cornelius y Ricardo Anzaldúa (comps.), *op.cit.* p.46.

Dos meses después de emitido el documento de la Comisión, el Senador Alan Simpson (R-Wyo) y el Representante Romano Mazzoli (D-Ky), ambos presidentes de subcomités de migración en sus respectivas cámaras, celebraron audiencias durante tres días para discutir las recomendaciones.

Un paquete de reformas propuesto por la Administración Reagan completaría la serie de intentos producidos en 1981 para lograr el cambio. Reagan propuso mayor control sobre la inmigración a través de bases más estrictas, multas a los empleadores que a sabiendas contrataran ilegales, un programa temporal para trabajadores extranjeros y un sistema de legalización para indocumentados que ya se encontraran en el país. Pese a la insistencia del Presidente, las iniciativas no prosperaron en el Congreso. Fue hasta el siguiente año, en marzo de 1982, cuando Simpson y Mazzoli suscribieron la primera iniciativa formal conjunta sobre la reforma de las leyes migratorias.

El Proyecto contenía tres propuestas básicas: en primer lugar, sanciones más severas que las propuestas por Reagan en contra de los empleadores. En segundo lugar, se proponía la residencia legal permanente a los indocumentados que vivían en los Estados Unidos desde antes del 1o. de enero de 1978 y la residencia legal temporal para los que estaban desde el 1o. de enero de 1980. En tercer lugar, el proyecto contemplaba expandir el Programa H-2 de trabajadores agrícolas.

La ola de protestas que siguió, provino de los más diversos sectores y mostró lo difícil que iba a ser llegar a un acuerdo: empresarios que se



pronunciaron en contra de las sanciones a empleadores, organizaciones de ciudadanos de origen hispánico alarmadas por la discriminación que generaría la Ley y granjeros que sintieron amenazada su fuerza de trabajo.

En febrero de 1983, el Senador Simpson y el Representante Mazzoli sometieron de nuevo en sus respectivos subcomités el proyecto de Ley. Como sucedió en el anterior intento, hubo más protestas en la Cámara de Representantes que en la de Senadores. Durante prolongados y complejos procedimientos en el Congreso, muchas opiniones fueron recogidas y algunas de ellas incorporadas a los proyectos, a fin de disminuir al máximo la oposición. Se logró que sectores tales como la Cámara de Comercio de los Estados Unidos moderaran su postura, pero ni en 1983 ni en 1984 pudo llegarse al consenso.

1985 sería el año de los cambios mediante los que se lograría la aprobación. Aunque conservando sus tres propuestas básicas, Alan Simpson modificó su proyecto, incorporando elementos sugeridos por otros sectores. Pronto obtuvo el apoyo de la Administración Reagan, de la Asociación de Trabajadores más importante del país, la AFL-CIO (American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations) y de la Cámara de Comercio de los Estados Unidos. Finalmente, después de 6 días de debate, el Senado aprobó el paquete de reformas con una votación de 69 a favor y 30 en contra.

Entre las disposiciones adoptadas, se destacaba un amplio programa para que trabajadores agrícolas pudieran viajar a los Estados Unidos en tiempo de cosechas. Esto fue muy importante para lograr el apoyo de los granjeros

-y de los congresistas- del estado de California. Otro aspecto que permitió la aprobación se refería a la abolición de las sanciones a empleadores en caso de comprobarse que ocasionaban discriminación.

En la Cámara de Representantes surgió la propuesta del Presidente del Comité de Asuntos Judiciarios, Peter Rodino (D-N.J.). Sus diferencias con la propuesta de Simpson consistían en hacer más estrictas las sanciones a empleadores, crear un agencia contra la discriminación en el Departamento de Justicia y ampliar el programa H-2 -ya existente- para los trabajadores agrícolas. Rodino se convirtió en el promotor de esta iniciativa y Mazzoli permaneció como promotor adjunto.

El Subcomité de Inmigración de la Cámara de Representantes acordó discutir la propuesta de Rodino en el pleno del Comité de Asuntos Judiciarios, el cual dio su aprobación al proyecto, añadiendo una disposición -impulsada por el representante Charles Schumer (D-N.Y.)- que conciliaba la postura del Senado con la de la Cámara de Representantes en el asunto de los trabajadores agrícolas. Se trataba de las condiciones que se pedirían para su legalización. Estas condiciones fueron el punto más controvertido cuando el proyecto se discutió en el Comité de Reglas, -la instancia que determina los términos del debate- y en el pleno de la Cámara de Representantes.

La legislación fue aprobada y se nombró a una comisión de 37 miembros de ambas Cámaras para armonizar sus respectivas versiones. Una vez lograda la armonización, la Cámara de Representantes aprobó el paquete

con una votación de 238 a favor y 173 en contra. La votación en el Senado fue de 63 a favor y 24 en contra.

Quienes votaron a favor expresaron su beneplácito en el sentido de que "no había otra alternativa", pues las dimensiones del problema crecen y las sanciones a empleadores "son la única forma en la que podemos esperar contrarrestar esto" <sup>13</sup>. Quienes permanecieron en contra, por su parte, no dejaron de señalar lo absurdo de la ley, que trataría injustamente a los trabajadores agrícolas -legalizando a unos y dejando de lado a otros- y "pondría en los empleadores la responsabilidad que toca al gobierno", al implementar el programa de sanciones <sup>14</sup>.

Cuatro años y medio después de haber sido propuesta por primera vez, el 6 de noviembre de 1986, el Presidente Reagan firmó la Ley Pública 99-603, con el nombre de Ley de Reforma y Control a la Inmigración. Al firmarla, Reagan dijo que "generaciones futuras de norteamericanos estarán agradecidos por nuestros esfuerzos para recuperar humanitariamente el control de nuestras fronteras y así preservar el valor de una de las más sagradas pertenencias de nuestro pueblo: la ciudadanía estadounidense"<sup>15</sup>.

---

13. Declaraciones del Senador Pete Wilson(R-Cal), citadas por Nancy Humel Montwieler: *The Immigration Reform Law of 1986. Analysis, Text and Legislative History*. The Bureau of National Affairs Inc. Washington, D.C., 1987. p.18.

14 Declaraciones del Senador James McClure (R-Idaho), *idem*.

15. Nancy Humel Montwieler, *op.cit.* p.543.

## **2. EL CONTENIDO DE LA LEY**

### **2.1 Sanciones a empleadores.**

Las sanciones se aplican a todos los empleadores que, a sabiendas, contraten a personas no autorizadas para trabajar en los Estados Unidos, ya sea porque hayan ingresado ilegalmente al país, o bien, por tener una calidad migratoria que no les permita trabajar. Quedan excluidas las personas que antes del 6 de noviembre ya tenían trabajo o que pueden ser sujetas de legalización. Esto se aplica independientemente del número de trabajadores que ocupen o el tamaño de su empresa. Las empresas que dependen de alguna corporación, pero que tengan facultades para contratar a sus trabajadores, se toman en cuenta individualmente.

Al ser contratado un trabajador, tanto él como su empleador quedan obligados a llenar un formulario en el que protestando decir la verdad, establezcan que cuentan con los documentos que marca la Ley y señalen que han seguido los procedimientos. El empleador debe revisar los documentos de identificación de su futuro empleado y el trabajador debe declarar por escrito que cuenta con autorización para trabajar.

El empleador debe guardar el formulario con esta información y ponerlo a la disposición del Servicio de Inmigración y Naturalización por un período de tres años. Si es el caso, deberá conservarlo por un año a partir de la fecha en la que el empleado deje de trabajar.

Si el empleador no cumple con este procedimiento, se hace acreedor a una multa de entre 100 y 1000 dólares por cada trabajador. El monto de las sanciones por trabajador indocumentado que se detecte es el siguiente:

200 a 2,000 dólares la primera vez
2000 a 5,000 dólares la segunda vez
3,000 a 10,000 dólares la tercera vez
Prisión hasta por 6 meses con multa de 3000 dólares si hay reincidencia.

Al notificársele la sanción, el empleador tiene el derecho de acudir a un juez administrativo para que se lleve a cabo un juicio, de cuyo fallo conocerán las cortes de apelaciones federales. Las sanciones penales se impondrán a través del procedimiento penal normal, no a través del procedimiento administrativo mencionado. Para los empleadores de agricultores, las sanciones son aplicables una vez terminado el período para llevar a cabo los programas de legalización.

Las sanciones se suspenderán 3 años después de aprobada la Ley, en el caso de que el Contralor General determine que han producido discriminación o bien que han representado una carga innecesaria para los empleadores. El Congreso tendría que adoptar la resolución que dé por terminadas las sanciones.

También es considerado delito el que cualquier persona transporte hacia Estados Unidos o al interior del territorio a personas ilegales con la intención de llevarlos o protegerlos sin ser detectados.

## **2.2 Provisiones contra la discriminación.**

Al discutirse la Ley, un número considerable de legisladores señaló que las sanciones a empleadores ocasionarían discriminación, pues los trabajadores con apariencia de indocumentados serían rechazados sin mayor averiguación. Fue por eso que se incluyó la obligación, por parte de los empleadores, de revisar la documentación a todos sus futuros empleados.

Por si esta provisión no fuera suficiente, la ley prohíbe expresamente la discriminación basada en el origen nacional o el tipo de ciudadanía. Establece una Procuraduría Especial (Office of Special Counsel) dentro del Departamento de Justicia para atender las quejas y dar trámite a las sanciones que correspondan. Las quejas únicamente pueden presentarlas los ciudadanos estadounidenses y los extranjeros que hayan pedido su naturalización. No se considera discriminación si un empleador da preferencia a un ciudadano estadounidense sobre un extranjero igualmente calificado.

Se definen como prácticas discriminatorias el despedir o negarse a dar trabajo a alguien que físicamente parece extranjero; emplear exclusivamente a ciudadanos norteamericanos o dar preferencia a ciertas nacionalidades; dar preferencia a cierto tipo de documentación en relación a otra; hacer modificaciones en los métodos de selección de tal manera que el número de candidatos provenientes de alguna minoría se vea considerablemente reducido; negarse a emplear a alguien por tener acento

extranjero; obligar a los trabajadores a hablar inglés todo el tiempo e imponer como requisito indispensable el hablar inglés con fluidez cuando no sea necesario para el desempeño del trabajo.

La Procuraduría Especial dispone de 120 días para determinar si la queja procede, en cuyo caso se le turna a una audiencia al frente de la cual se encuentra un juez administrativo, quien toma la decisión final. El juez administrativo debe contar con experiencia en casos de discriminación. No pueden ser los mismos jueces que están relacionados con asuntos migratorios. Al empleador que se le encuentre responsable de prácticas discriminatorias, el juez puede exigirle contratar al empleado, pagarle hasta dos años de salario, además de sus gastos y los honorarios de su abogado. Adicionalmente, quien viole esta provisión deberá cubrir una multa de 1000 dólares por cada trabajador discriminado y 2000 dólares si hay reincidencia.

La Ley prevé la cancelación de estos procedimientos en el caso de que el congreso suspenda las sanciones a empleadores o determine que éstas no producen discriminación alguna.

### **2.3 Programas de Legalización.**

La ley establece mecanismos para legalizar a las personas que entraron ilegalmente a los Estados Unidos hasta antes del 1o de enero de 1982 y que -exceptuando breves ausencias- residieron allí desde entonces. Prevé

otorgarles la calidad de residente temporal con opción a cambiarla por una de residente permanente -en el derecho migratorio mexicano esto equivale a la calidad de "inmigrado"- después de 18 meses en los que demuestren conocimientos mínimos de inglés, de historia y gobierno de los Estados Unidos. Desde el principio del proceso, el aspirante a residente legal permanente debe comprobar que no tiene antecedentes penales y que no representa una carga pública para el país.

El residente temporal que no realice las gestiones para obtener su residencia permanente, de nuevo estará sujeto a deportación. El periodo establecido para solicitar la Legalización es de 12 meses, a partir del 5 de mayo de 1987. Durante los 6 meses anteriores a esta fecha, la Ley prohíbe la deportación de los ilegales aprehendidos. Una vez cumplidos los 18 meses como residente legal temporal, se dispone de 1 año para solicitar residencia permanente.

Durante 5 años los residentes temporales no tienen derecho a los programas de asistencia social financiados con fondos federales. Quedan excluidos de esta provisión los ancianos, los invidentes y los que padecen una incapacidad total. Los niños y las mujeres embarazadas pueden recibir atención médica gratuita; las otras personas únicamente en casos de emergencia. La ley establece que se reembolsarán a los estados los gastos de asistencia social generados por los recién legalizados hasta por un total de 1000 millones de dólares anuales durante cuatro años.

Existe una provisión especial para la legalización de cubanos y haitianos. "Reconociendo el difícil problema que representaría deportar a estos



individuos, la mayoría de los cuales llegó mediante un procedimiento de emergencia durante los setenta y principios de los ochenta, la administración Carter los dejó en los Estados Unidos dándoles la calidad de "entrantes", misma que fue conservada por la administración Reagan."<sup>16</sup>

Con la nueva Ley, los cubanos y haitianos que llegaron hasta antes del 1o de enero de 1982, tienen derecho a solicitar directamente la residencia permanente. Esta disposición beneficia sobre todo a los cubanos llamados "marielitos" que ingresaron a Estados Unidos en 1980. A diferencia de las otras personas recién legalizadas, teniendo la permanencia pueden gozar inmediatamente de todos los programas de asistencia social y no tienen que demostrar su conocimiento del idioma inglés.

## **2.4 Trabajadores agrícolas.**

### **a) Programa H-2A.**

En una cláusula conocida como H-2, la Ley anterior permitía la admisión de trabajadores temporales. En años recientes antes de ser aprobada la nueva legislación, aproximadamente 2000 mexicanos obtuvieron una visa H-2 para trabajar en el sector agrícola.<sup>17</sup>

---

16. Nancy Humel Montweiler, *op.cit.*, p. 58-59.

17. Barbara Strickland, " Síntesis del Proyecto de Ley Simpson-Rodino" en *Foro Internacional*, vol. 27, No. 3. ene-mar 1987.

La IRCA modifica esta provisión y crea un programa para trabajadores agrícolas (H-2A). Los empleadores o las asociaciones de granjeros deben solicitar al Secretario del Trabajo, con 60 días de anticipación, la fecha en que requerirán trabajadores extranjeros. El Departamento del Trabajo, por su parte, antes de autorizar la solicitud debe certificar que para las fechas requeridas no hay trabajadores estadounidenses disponibles.

Si al levantarse la mitad de la cosecha ya se cuenta con fuerza de trabajo estadounidense que solicite trabajo, el empleador está obligado a contratarla, aún cuando para hacerlo sea necesario despedir a un trabajador H-2A. Esta provisión es conocida como la Regla del 50 por ciento.<sup>18</sup>

La Ley establece que los trabajadores H-2A deben contar con la protección de un contrato laboral y con vivienda en condiciones aceptables.

#### **b) Trabajadores Agrícolas Especiales.**

Los indocumentados con trabajo en labores agrícolas por un período mínimo de 90 días entre mayo de 1985 y mayo de 1986 pueden solicitar la calidad migratoria de residente legal temporal. De ellos, los que pueden acreditar haber trabajado por lo menos 90 días en la agricultura durante 3 años podrán solicitar su calidad de residente permanente después de un año en calidad temporal. Para éstos existe una limitación numérica de 350 000. Los que no alcancen a solicitar la calidad permanente después de un año,

---

18. Nancy Humel Montweiler, *op. cit.* p. 71.

lo podrán hacer después de otro año de residencia temporal. Si no solicitan su residencia permanente, de nuevo serán sujetos de deportación.

### **c) Trabajadores Agrícolas Complementarios.**

En virtud de que no existe disposición alguna que obligue a los trabajadores agrícolas ya legalizados a permanecer en labores agrícolas, la ley establece que a partir de 1990 y hasta 1993, un número adicional de ellos puede ser llevado a los Estados Unidos, si las Secretarías de Agricultura y del Trabajo determinan que hay escasez de mano de obra local. Estos trabajadores tendrán la calidad de residente temporal por 3 años, con la condición de que se dediquen a labores agrícolas por lo menos 90 días al año. Pasados los 3 años tienen la opción de solicitar su residencia permanente.

En 1986, una estudiosa del tema señalaba algunos rasgos distintivos del proceso que deben seguir los trabajadores agrícolas: "Es importante señalar algunas diferencias entre la legalización de trabajadores agrícolas y la legalización de residentes de muchos años en Estados Unidos (...) la legalización de indocumentados que tienen cinco años de residencia, permite la regularización no sólo del trabajador, sino también de todos los miembros de la familia que cumplan los requisitos. En cambio, la legalización agrícola sólo permite legalizar al trabajador. Por otra parte, el trabajador agrícola puede conseguir su residencia permanente sin tener que demostrar conocimiento de inglés. Los trabajadores agrícolas también podrán solicitar su legalización desde el exterior, mientras que los

indocumentados con residencia de cinco años tienen que permanecer en territorio de Estados Unidos" <sup>19</sup>.

La importancia de señalar estas diferencias radica en que puede ubicarse con mayor precisión cuál era la situación de los trabajadores en el período que siguió a la aprobación de la Ley. Para conocer dicha situación años más tarde, la IRCA estableció una Comisión para los Trabajadores Agrícolas formada por 12 miembros, 6 nombrados por el presidente y 6 por el Congreso. La Comisión debe informar al Congreso el impacto que, al cabo de 5 años, haya causado la Ley en los trabajadores agrícolas.

## **2.5 Otras Disposiciones.**

La Ley señala otras modalidades de legalización para casos más específicos. Por ejemplo: para los empleados de organizaciones internacionales con por lo menos 15 años de residencia en Estados Unidos, les otorga una calidad migratoria especial para permanecer en el país.

La Ley también modifica dos canales de legalización existentes que sólo se aplican a casos excepcionales. Los indocumentados que entraron a Estados Unidos antes del 1o de enero de 1972 podrán aprovecharse de un programa de legalización anterior conocido como "registro" (registry). Dicha disposición permite la legalización de ciertos indocumentados que tengan 7 años de residencia en el país y que puedan comprobar que su deportación

---

19. Barbara Strickland, *op. cit.*

causaría graves dificultades. Los indocumentados que se legalicen a través de estos canales tendrán las ventajas de no tener que acreditar conocimiento del inglés ni serán descalificados para los programas de asistencia pública.<sup>20</sup>

Otra provisión de la Ley se refiere a que el Presidente debe elaborar reportes periódicos sobre inmigración ilegal, el desarrollo del programa de legalización, de las sanciones a empleadores y el programa H-2A.

El Procurador General, por su parte, poco después de aprobada la Ley debe presentar un reporte que determine las necesidades del Servicio de Inmigración y Naturalización, al cual -también por medio de la Ley- se le autoriza mayor presupuesto.

## **2.6 Reacciones y Resultados.**

"Con la puesta en marcha de la Simpson-Rodino, algunos sectores de la opinión pública esperaban una crisis aguda: una deportación masiva, la reducción abrupta de la emigración de indocumentados, una legalización poco aprovechada y una crisis de desempleo en México junto con una escasez de mano de obra en algunos sectores de la economía estadounidense. Esta esperada crisis plantea la metáfora de una 'bomba'. Sin embargo, esta 'bomba' no estalló, entre otras razones, porque la situación

---

20. 16. *Ibidem.*

imaginada descansaba en un análisis incompleto y equívoco de la Simpson-Rodino".<sup>21</sup>

Como se ha visto en los apartados anteriores, la Ley de Reforma y Control a la Inmigración de 1986 no contiene ninguna disposición que implique la deportación o expulsión masiva de indocumentados. Contrariamente a ello, prohíbe la deportación de los ilegales elegibles para ser legalizados con la finalidad de dar tiempo a que se cumpla el programa. Además, las tareas que ocuparon al Servicio de Inmigración y Naturalización en la aplicación de la Ley disminuyeron su capacidad para detectar y deportar indocumentados.

Las "catástrofes" esperadas inmediatamente después de la aprobación de la ley nunca se dieron: ni deportaciones masivas, ni escasez de mano de obra en Estados Unidos ni reducción abrupta del flujo migratorio. Sin embargo, esto no quiere decir que la aplicación de la Ley se haya visto libre de problemas. Estos no han sido los que se esperaban, pero han resultado igualmente difíciles.

Las sanciones a empleadores han producido interesantes resultados que analizaremos con detalle en los capítulos siguientes. En cuanto a los programas de legalización, aproximadamente fueron 3 millones las personas que presentaron su solicitud, 1.7 millones en los programas para

---

21. Barbara Strickland, "Simpson-Rodino, 1987-1988: ¿Bomba que no estalló?" en Gerardo Bueno y Lorenzo Meyer (comps), *México-Estados Unidos 1987*, México, El Colegio de México, 1989.

quienes residían desde 1982 y 1.3 millones bajo el programa de Trabajadores Agrícolas Especiales.<sup>22</sup>

El período para recibir solicitudes terminó desde 1988 y las que se reciben son únicamente por decisiones de la corte. Más de 1.6 millones de solicitudes han sido aprobadas, pero aún quedan muchas pendientes, particularmente las de los trabajadores agrícolas especiales, pues las dudas que se tienen sobre su autenticidad han hecho muy largo el proceso.<sup>23</sup>

---

22. Susan González Baker: The Cautious Welcome. *The Legalization Programs of the Immigration Reform and Control Act*, California, The Rand Corporation/The Urban Institute, 1990, p.8.

23. Frank D. Bean *et. al.*, *Opening and Closing the Doors: Evaluating Immigration Reform and Control*, California, The Rand Corporation/The Urban Institute, 1989, p. 68

### 3. LAS SANCIONES A EMPLEADORES: ¿EXITO O FRACASO?

#### 3.1 Contradicciones de la Ley

Antes de entrar propiamente al análisis de las sanciones a empleadores, conviene hacer referencia a las paradojas de la Ley Simpson-Rodino, que se sitúan en el marco que ha caracterizado siempre a la política migratoria en los Estados Unidos: "Aún una revisión superficial de las políticas migratorias estadounidenses desde mediados del siglo XIX, lleva a la conclusión de que más que una llana evolución de políticas que conforman un paquete consistente, el panorama de la política migratoria constituye un collage de políticas *ad-hoc*, frecuentemente contradictorias, encaminadas a resolver los dilemas más urgentes del momento".<sup>24</sup>

Como señalábamos en la introducción, es claro que el objetivo original de la Ley Simpson-Rodino siempre fue frenar el flujo de indocumentados a través de las sanciones a empleadores. Sin embargo, la aprobación final no llegó sino hasta que se hicieron concesiones a los grupos de presión más importantes: al tiempo que la inclusión de sanciones satisfizo a los restriccionistas, la legalización tranquilizó a los defensores de los derechos de los inmigrantes y los programas para trabajadores agrícolas respondieron a las demandas de los granjeros.

---

24. Kitty Calavita, "Employer Sanctions Legislation in the United States: Implications for Immigration Policy" en Wayne Cornelius y Ricardo Anzaldúa, *op cit.*, p. 74.



Sin duda, un marco jurídico que complace a los sectores interesados más importantes es una buena fórmula para garantizar el consenso, pero -al mismo tiempo- cuando los grupos de interés que intervienen en la elaboración de una ley no sólo son diferentes, sino completamente opuestos, los resultados no son muy alentadores.

En otras palabras, "*IRCA pulls both ways*" <sup>25</sup>. Por un lado, sanciona a los empleadores para desalentar la inmigración ilegal, y por otro, establece mecanismos para dejar la puerta abierta a la contratación de trabajadores inmigrantes.

A pesar de que la esencia de la Ley es restrictiva, sus disposiciones promueven el aumento del flujo migratorio. Para los trabajadores agrícolas no solamente contempla el programa en el que - como vimos - 1.3 millones de personas solicitaron su legalización. Existen también los programas para trabajadores complementarios y H2-A <sup>26</sup>. Esto significa una presencia cada vez más grande de "redes de inmigrantes" en Estados Unidos, las cuales facilitan -y fomentan- la llegada de más de sus compatriotas, ya no sólo para trabajar temporalmente, sino para establecerse con sus familias.<sup>27</sup>

---

25. Kitty Calavita, "The Immigration Policy Debate: Critical Analysis and Future Options" en Wayne Cornelius y Jorge Bustamante (Comps), *Mexican Migration to the United States. Origins, Consequences and Policy Options*, San Diego, Center for U.S.- Mexican Studies, University of California, 1989, p. 164.

26. Ver apartado 2.4.

27. Wayne A. Cornelius es quien utiliza la expresión 'redes de inmigrantes' para explicar este fenómeno en *From Sojourners to Settlers: The Changing Profile of Mexican Migration to the United States*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1990. Ver también: "More Mexicans Come to U.S. to Stay", *New York Times*, enero 21 de 1991.

La IRCA parece ser, por lo tanto, más que una estrategia para eliminar la entrada de inmigrantes indocumentados, una medida política motivada por presiones ideológicas. Estas presiones, según lo señala Jorge Bustamante, "estuvieron detrás de las propuestas más restrictivas, como las resumidas en la frase *We have lost control of our borders* (Hemos perdido el control sobre nuestras fronteras). Un país que realmente ha perdido ese control se preocuparía por lo menos de colocar una indicación oficial de dónde está la frontera en el punto de cruce de indocumentados más intenso de toda la frontera norte, como es el cañón Zapata" <sup>28</sup>.

Con todo esto, las sanciones a empleadores significaron la medida política más viable para intentar frenar el flujo de indocumentados. En primer lugar -como ya señalamos- porque respondían a la idea generalizada acerca de la pérdida del control de las fronteras. En segundo lugar, porque su implementación tendría que darse con el aval del Congreso, garantizando así el equilibrio de las fuerzas políticas al interior del país. En tercer lugar, las sanciones a empleadores eran una opción aún no experimentada en los Estados Unidos y sus promotores compartían la percepción de que habían tenido mucho éxito en otros países.

Este éxito es muy relativo. Algunos autores opinan que las sanciones a empleadores aplicadas en otros países -particularmente en Europa

---

28. Jorge Bustamante, "Migración Indocumentada México-Estados Unidos: Hallazgos Preliminares del Proyecto Cañón Zapata" en George Vernez (editor): *Immigration and International Relations: Proceedings of a Conference on the International Effects of the 1986 Immigration Reform and Control Act (IRCA)*, California, The Rand Corporation/The Urban Institute, 1990.

Occidental- "no redujeron sustancialmente la migración indocumentada"<sup>29</sup>. Otros piensan, por el contrario, que las sanciones a empleadores en Europa sí tuvieron éxito y que los Estados Unidos deberfan seguir el ejemplo de no adoptar la medida aisladamente, sino como parte de una estrategia global que incluya, entre otras cosas, políticas económicas para hacer cumplir la ley y una rigurosa normatividad laboral.<sup>30</sup> ¿Cuáles han sido los resultados de la inclusión de las sanciones a empleadores en las leyes estadounidenses?

### 3.2 Limitaciones a la aplicación de la Ley

Son varios los estados de la Unión Americana que han contemplado en sus legislaciones las sanciones a empleadores. Por ejemplo, en 1971 el estado de California las adoptó por vez primera. Las dificultades administrativas de su aplicación y la resistencia de grupos que apelaban al respeto de las garantías individuales, se combinaron de manera excepcional para que la ley fracasara.

Un estudio que analiza el caso de ocho estados (California, Connecticut, Florida, Kansas, Massachusetts, Montana, Vermont y Virginia) señala que para probar la culpabilidad de un empleador, todas las legislaciones locales -al igual que la Ley Simpson Rodino- establecen que tendrá que ser el

---

29. Manuel García y Griego, "Employer Sanctions: Political Appeal, Administrative Dilemmas" en Wayne Cornelius y Ricardo Anzaldúa, *Op. Cit.*, p. 63.

30. Malcolm R. Lovell Jr., "Europe's Lessons for America" en David Simcox (editor), *U.S. Immigration in the 1980s: Reappraisal and Reform*, Boulder & London, Westview Press, 1988, p. 241.

fiscal quien compruebe que se contrató al trabajador o trabajadores en cuestión, *sabiendo* que eran ilegales.

El único resultado ha sido que a lo largo de la historia de las sanciones, el número de consignaciones ha sido muy reducido. Durante los 12 primeros años de vigencia de la Ley en el estado de California, no hubo consignación alguna. En los otros estados del país, los índices generales fueron muy bajos.<sup>31</sup>

Por otro lado, en lugar de que las cortes hayan estimulado la aplicación de las sanciones, lo que han hecho ha sido desalentarla, tomando decisiones que aducen argumentos tales como la violación a la Cuarta Enmienda Constitucional, falta de pruebas sobre la contratación a sabiendas y discriminación.

Esta situación ha llevado a algunos analistas a afirmar que la legislación que sanciona a los empleadores es puramente "simbólica", pues los grupos de interés tales como las organizaciones empresariales o de derechos civiles, impiden -con todos los medios a su alcance- la aplicación de la Ley.<sup>32</sup>

El estudio de los ocho estados mencionados anteriormente concluye que los programas de sanciones a empleadores no son la única alternativa para enfrentar el problema de la migración indocumentada. De hecho, se habla

---

31. Carl E. Schwarz: "Employer's Sanctions Laws: the State Experience as Compared with Federal Proposals" en Wayne Cornelius y Ricardo Anzúa, *Op. Cit.*

32. Kitty Calavita, "California's Employer Sanctions: The Case of the Disappearing Law" en *Research Report Series*, No. 39, Center for U.S.- Mexican Studies, La Jolla, California, UCSD, 1982

de reconsiderar la migración de este tipo como un fenómeno, no como un problema que se tenga que resolver. De la misma forma, sugiere que se dedique mayor atención y recursos a las leyes estatales y federales ya existentes a fin de cumplir, en los hechos, las provisiones sobre salarios mínimos y normas de trabajo.<sup>33</sup>

Veamos cuáles son los obstáculos y limitaciones que hacen que tanto a nivel local como federal sea tan difícil llevar a cabo las provisiones y sanciones previstas por la Ley.

Poder analizar el problema de la efectividad de la Ley así como sus limitantes implica analizar el fenómeno desde distintas perspectivas. No existe un factor único que explique la situación real. Por lo mismo, estudiaremos la situación tomando en cuenta distintas variables, que dan en conjunto una visión global de los hechos.

El primer aspecto en el que hay que enfocar la atención es el legislativo. Las leyes y propuestas que han emanado del Congreso -llámense sanciones a empleadores, legalización de trabajadores temporales o políticas sobre migración- han sido incompletas y tienden a crear más problemas de los que supuestamente deben corregir.<sup>34</sup>

La política de migración se limita a enumerar objetivos sin especificar cuáles son los procedimientos que se deben seguir para cumplirlos. Lo que

---

33. Carl E. Schwarz, *Op. Cit.* p. 95 y 96.

34. Charles B. Keely, "U.S. Immigration Policy: Failure to Follow Through" en *The Undocumented Tide. An American Dilemma*, The San Diego Union, San Diego, 1983, p.10.

más sobresale en esta categoría son las sanciones a empleadores. Estas, supuestamente están destinadas a dejar de hacer atractivos los lugares de trabajo para los trabajadores no documentados en Estados Unidos. El razonamiento se presenta con base en la siguiente lógica: Las personas llegan a Estados Unidos a trabajar de manera ilegal, prohibir su entrada a través de la frontera sería una medida demasiado costosa, por lo que pensar en el control fronterizo como medida única sería insatisfactorio. Aunque el control de visas y sobre la línea fronteriza puede reducir el flujo hasta un cierto punto, la motivación que representan los salarios no se puede desechar ni controlar. Por lo tanto el lugar al que hay que aplicar medidas es el centro de trabajo. La falla principal de este enfoque es que el o los mecanismos de reforzamiento son poco específicos. Posteriormente, la ley le da instrucciones al Presidente para que sea él quien concluya el trabajo.<sup>35</sup>

Por otro lado, los gobiernos tanto estatales como locales no saben a ciencia cierta qué es lo que se espera de ellos ni qué tipo de responsabilidad tienen cuando se trata de lidiar con cuestiones tales como la revisión y control de documentos o el fraude respecto a los mismos. Todos los hechos, medidas y posibles situaciones relacionadas con el proceso migratorio y el control a empleadores parece a primera vista un gran misterio para las personas que están involucradas. Como es de esperarse, es poco el éxito que puede augurarse a cualquier medida o Ley cuando los únicos que saben cómo funciona son los burócratas y "estrategas" que la diseñaron.

---

35. *Ibidem.*

En el rubro de implementación de la IRCA se encuentran otros factores que explican las limitaciones de la misma en situaciones reales. La Ley le da un amplio margen de discrecionalidad a las personas e instancias encargadas de hacerla válida. Es precisamente en el proceso de implementación en donde se determina el resultado final de la Ley. Es por esto que resulta vital comprender dicho proceso.

Retomando brevemente lo que se mencionó antes, debemos resaltar una realidad: una legislación de impacto social, como lo es la IRCA, repercute en las acciones de los gobiernos locales y estatales. Cada uno de ellos tiene sus propios intereses y prioridades que atender. De la misma forma, los recursos varían considerablemente de un lugar a otro.

Junto a las variables estatales y locales existen otras. Muchas de las decisiones claves tienen que ser tomadas por grupos y organizaciones privadas, empleadores, sindicatos de trabajadores, organizaciones de servicio voluntario y abogados. Mientras más actores e intereses se vean involucrados en cualquier decisión, más dispersa e incoherente ésta tiende a ser.

IRCA otorga la responsabilidad de aplicar las sanciones civiles a dos agencias federales: el INS (Servicio de Inmigración y Naturalización) y el Departamento de Trabajo. De las dos, la carga más pesada recae en la primera.

Por si la multiplicidad de instancias involucradas en la implementación de la Ley que acabamos de mencionar fuera poca, las dificultades y

limitaciones que se encuentran al interior del INS deben ser consideradas. Existe poca coordinación entre las instancias encargadas de implementar la Ley, tanto al interior del INS como entre éste y otras instancias.

Por poner un caso específico, debemos señalar la relación entre el INS y la Border Patrol (Patrulla Fronteriza). La mayor parte de las veces ambos reciben información de la misma fuente. Sin embargo, aunque trabajen en la misma jurisdicción, llegan a usar métodos, estrategias y a definir objetivos completamente distintos. El resultado es que tienden a entorpecer y anular mutuamente sus acciones.

Las prioridades del INS se pueden catalogar de la siguiente manera: disminuir y controlar la criminalidad ocasionada por y entre la población inmigrante, aprehender a los indocumentados (definidos por él como ilegales) que ingresan al país, evitar y controlar el fraude e imponer las sanciones a los empleadores que lo merecen por infringir la Ley. Las prioridades a cada una de estas categorías varían de región a región y de ciudad a ciudad. No es lo mismo hablar de la implementación en Nueva York o Chicago que en Los Angeles o Miami. Estas diferencias crean desigualdad de trato en diferentes áreas del país y hacen difícil hablar de una política monolítica del INS en el cumplimiento de las funciones que le han sido asignadas.

Una vez que el Servicio de Inmigración y Naturalización ha entrado en contacto con los empleadores que tiene en la mira, puede optar por llevar a cabo una de dos estrategias:



1. Bajo el modelo regulador hace varias visitas al lugar de trabajo, comenzando por una de "educación" y después procede a una cuidadosa revisión de la forma I-9, que es donde se asientan los datos de identificación del trabajador. Las multas vienen después de que el patrón ha recibido notificación respecto a la situación irregular en que se encuentra y se la ha dado la oportunidad de modificarla pero no lo ha hecho.<sup>36</sup>
2. En contraste, el modelo policiaco se realiza de distinta manera. Un "tip" o aprehensión inevitablemente conducen a una redada. A diferencia de las visitas de "educación" o de inspección de las formas I-9, las revisiones se hacen después de la aprehensión de los indocumentados y son usadas como una prueba más en contra del empleador. Bajo este modelo, la aplicación de la Ley parece más una redada al estilo antiguo del INS que un procedimiento de control de la Ley.<sup>37</sup> Por cierto, hay que señalar que las oficinas más proclives a llevar a cabo el modelo policiaco son las más cercanas a la frontera mexicana.

La relación entre el INS y las comunidades empresariales es bastante tensa, puesto que el primero no tiene antecedentes previos de vínculos con los segundos. Para el INS, el hecho de poseer la capacidad de enjuiciar criminalmente a los empleadores le da una posición especial. El enjuiciamiento a los empleadores con base en los cargos criminales se

---

36. Michael Fix & Paul LT. Hill, *Enforcing Employer Sanctions. Challenges and Strategies*, The RAND Corporation/The Urban Institute, Santa Monica/Washington, 1990, p.101.

37. *Ibidem*.

fundamenta en dos hechos: en la comprobación de la existencia de un patrón y una práctica repetida de darle trabajo a las personas a sabiendas de que son indocumentadas y por transportar, acoger o encubrir inmigrantes indocumentados.<sup>38</sup>

Pocas veces se enjuicia a los empleadores con cargos criminales. Esta práctica es limitada. El Servicio de Inmigración y Naturalización no quiere tener roces con los empresarios y empleadores. Además, el personal con que cuenta para llevar hasta el fin este procedimiento es reducido y los casos criminales son excesivamente caros. Esta situación se ve recrudescida a nivel local, en donde las tensiones entre los distintos intereses pueden llegar a situaciones extremas.

Se puede llegar a la conclusión que lo que se hace para aplicar la Ley y las medidas que se deben tomar son bastante laxas. Al saber que las posibilidades de que les apliquen sanciones severas y los lleven a un juicio con cargos criminales son muy reducidas, los dueños de negocios, patrones y empleadores, hacen caso omiso tanto de la Ley como de las advertencias. Ellos mismos saben que los sistemas de monitoreo y seguimiento no son buenos ni tan efectivos como el INS quisiera.

La Ley, a la vez que hace al empleador responsable del cumplimiento de la misma, limita sus facultades para hacerla válida. Solamente pueden imponerse multas considerablemente altas cuando la "Ley es violada a sabiendas". Sin embargo, al patrón únicamente se le hace responsable de determinar si los documentos que le son entregados son visiblemente

---

38. *Ibid.*, p.105.

falsos. Al tratar de buscar otras pruebas, se le puede acusar de utilizar prácticas discriminatorias. Se tiene, entonces, que de acuerdo a la Ley su capacidad de buscar pruebas en torno a la legalidad de los trabajadores es limitada.<sup>39</sup>

Se puede decir de manera general que la política de implementación de la IRCA responde a una serie de circunstancias:

- Pretende evitar la confrontación, pues se parte de la idea de que todos los empleadores obedecen y respetan la Ley.
- Busca crear aprobación y consentimiento en primera instancia y dar un castigo solamente como un aviso a otros o como último recurso para los infractores constantes de la Ley.
- Tiene recursos modestos y es bastante reducido el presupuesto con que cuenta en relación al número potencial de objetivos a los que pretende hacer cumplir la Ley.
- Es bastante sensible a las condiciones locales de trabajo y a las necesidades de empresas particulares.
- Es cuidadosa y trata de evitar ser acusada con los cargos de asedio en asuntos técnicos.

De la misma manera podemos resumir en cuatro puntos los retos a los que se enfrentan las personas encargadas para implementar la Ley:

1. Establecer la legitimidad de las sanciones como nuevas reglas para la ley de empleo.

---

39. *Ibid.*, p.35.

2. Satisfacer los requisitos legales de la regulación de los negocios (y que generalmente no se aplican cuando se trata de inmigrantes).
3. Transformar y adaptar el INS, que fue creado con un propósito específico -lidiar con inmigrantes- a diferentes objetivos tales como educar a la comunidad empresarial, regular, inspeccionar y sancionar a los empleadores.
4. Regular un vasto proceso económico con limitados recursos para la investigación y aplicación de medidas.<sup>40</sup>

### **3.3 Efectos Reales en el flujo de Indocumentados**

Como lo hemos señalado, uno de los propósitos principales de la IRCA fue el de reducir el flujo de indocumentados a los Estados Unidos. Para cumplir este objetivo, la ley impuso sanciones a los empleadores que dieran trabajo a migrantes indocumentados.

Para ver qué tan efectivas han sido las medidas adoptadas es necesario considerarlas a través de ciertas variables. Los indicadores más representativos de la situación real son los que señalan el número de ingresos o intentos de ingreso de personas al país, el mercado de trabajo y estadísticas sobre visas y permisos legales de ingreso.

En un estudio realizado por la Rand Corporation y el Urban Institute los indicadores de entrada se consideran a partir de los intentos realizados por

---

40. *Ibidem.* p. 1.

los indocumentados de entrar al país. Los intentos fallidos son aquellos representados por el número de aprehensiones realizadas por la Patrulla Fronteriza (Border Patrol), y los exitosos se cuentan a partir del número de personas que logran cruzar el Cañón Zapata (que fue el punto de mayor cruce a lo largo de la frontera en el momento en que se realizó el estudio. Actualmente es el Bordo).<sup>41</sup>

Hay que tomar en cuenta que existen situaciones no contempladas, como por ejemplo, el hecho de que existen personas que cruzan la frontera de manera legal y posteriormente violan los términos de su visa. Esto puede ser porque trabajan o porque se quedan más tiempo del que les es permitido.

Por otro lado se encuentra el indicador económico. Este se basa en estudios realizados en los mercados de trabajo que tradicionalmente han dependido de la mano de obra que migra al país. Si las sanciones a los empleadores son realmente efectivas, lo lógico es que la demanda de trabajadores indocumentados decline. Si es real el hecho de que éstos ya no ingresan a Estados Unidos, el abastecimiento de mano de obra tendría que verse reducido.

Otro indicador económico que es necesario tener presente es el cambio en la demanda de mano de obra por parte de los empleadores. Es decir, se

---

<sup>41</sup> Keith Crane, Beth J. Asch, et. al., *The Effect of Employer Sanctions on the Flow of Undocumented Immigrants to the United States*, The Rand Corporation/The Urban Institute, Santa Monica/Washington, 1990.

tiene que ver si ahora lo que buscan al momento de contratar a sus empleados es mano de obra legalizada.

La efectividad de las políticas adoptadas puede considerarse desde distintas perspectivas. Por un lado, la evidencia que puede encontrarse no es cien por ciento determinante ni conclusiva. La evidencia en términos generales puede apuntar hacia una mínima disminución de migración indocumentada. Sin embargo, al considerar esto hay que darle al programa de legalización la importancia que tiene. Puede ser que la disminución corresponda al porcentaje de individuos legalizados. Entonces, los indicadores no estarían mostrando los resultados de manera completa. El número de ingresos de personas sin documentos disminuyó en 1987, un año después de aprobada la Ley. Sin embargo, los números indican que para 1989 el flujo había llegado casi a las mismas cifras de los años anteriores.<sup>42</sup>

Respecto al mercado laboral, los hallazgos señalan que la reducción de trabajadores indocumentados ha sido pequeña. Por ejemplo, en dos de los sectores más concurridos por este tipo de trabajadores -lavaplatos y lavacoches- no hubo declinación alguna.

Para los que pensaban que las sanciones a empleadores iban a significar un cambio radical en el flujo migratorio, la ley ha sido un fracaso. Las sanciones no han modificado la práctica tradicional de emplear buena mano de obra barata y, por supuesto, ilegal.

---

42. *Ibidem.*, p. 71-73.

La manera de medir el número de ingresos a Estados Unidos varía de un lado de la frontera a otro. Los reportes del INS y de la Patrulla Fronteriza son bastante alarmantes. Hablan de millones de personas y no contemplan las variables necesarias, como puede ser el caso de las personas que son aprehendidas y deportadas de regreso a México y que al día siguiente vuelven a hacer el intento de llegar al país vecino.

Por parte de México, los reportes más fidedignos son los elaborados por el Colegio de la Frontera Norte. Estos se hacen con base en un registro diario fundamentado en entrevistas por muestreo y técnicas fotográficas en seis ciudades de la región. Las cifras señalan que sólo en el mes de julio de 1989 habfan logrado cruzar e internarse en territorio de Estados Unidos un total aproximado de 69 mil mexicanos.<sup>43</sup>

"Al comparar los volúmenes de ese año, encontramos un aumento de siete por ciento respecto de los de 1989, cifra mucho más baja que la informada por las autoridades de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos, que siempre exagera con propósito de obtener más recursos y obtener popularidad a base de estimular la paranoia de los estadounidenses respecto a los 'incrementos sin precedente' de la inmigración indocumentada desde México." <sup>44</sup> Esto quiere decir que la IRCA no disminuyó el flujo como se esperaba.

---

43. Jorge A. Bustamante, "Frontera Norte. Los 69 mil y algunos más" en *Excelsior*, 30 de julio de 1990, p. 6.

44. *Ibidem*.

No logró contener la oleada de inmigrantes. Tampoco detener a cientos de empleadores que siguen buscando mano de obra proveniente del exterior. Lo que sí ha logrado hacer es encender la recalcitrante postura anti-migración, tanto legal como ilegal, que tiene más de racista que de lógica respecto al proceso. <sup>45</sup>

Es importante señalar un efecto colateral en el flujo migratorio. El número de mujeres, niños y personas no provenientes de México aumentó. Esto responde a una multiplicidad de factores, desde el hecho de que con el programa de legalización muchos hombres lograron arreglar sus papeles y permanecer en Estados Unidos, con lo que se hizo necesario que sus mujeres e hijos se reencontraran con ellos, hasta el hecho de que la población joven en México está aumentando y buscando mejores ofertas de trabajo. <sup>46</sup>

Respecto al flujo migratorio, se puede concluir que la IRCA no ha cumplido su objetivo esencial: disminuir la entrada de trabajadores indocumentados. De acuerdo a lo señalado por Jorge Bustamante, el programa de legalización favoreció a los inmigrantes no mexicanos, ya que los mexicanos no tienen la costumbre de residir en los Estados Unidos sino de ir y venir de su lugar de origen al otro. Bustamante afirma que la Ley

---

45. Robert J. Caldwell, "Immigration Reform is Failing, but What Can Take Its Place?" en *The San Diego Union*, 8 de julio de 1990.

46. Frank D. Bean, Thomas J. Espenshade, *et al.*, "Post IRCA Changes in the Volume and Composition of Undocumented Migration to the United States: an Assessment Based on Apprehension Data" en *Undocumented Migration to the United States. IRCA and the Experience of the 1980's*, Rand Corporation/The Urban Institute, Santa Monica/Washington D.C., 1990, p. 153.



fue una alternativa a las negociaciones bilaterales o multilaterales, ya que éstas hubieran aumentado el valor de la fuerza de trabajo extranjera.<sup>47</sup>

Al tomar en cuenta la variable económica y el mercado de trabajo, varias cuestiones salen a relucir. Las preguntas que más se hacen son las concernientes al impacto de los trabajadores en la economía estadounidense. ¿Es la migración ilegal un lastre o un impulso para los recursos del país? ¿Es que los trabajadores indocumentados les están quitando a los trabajadores de Estados Unidos su fuente de trabajo, o simplemente están cubriendo los lugares que éstos desdeñan? <sup>48</sup>

El hecho es que a pesar de hacer del lugar en donde se encuentran las fuentes de trabajo el centro de la estrategia, los trabajadores provenientes de otros países y que no tienen permiso para trabajar, lo hacen. Los efectos se han agudizado en dos sentidos básicamente: en primer lugar, se ha facilitado el uso de documentos falsos (obtener una tarjeta de Seguridad Social y una *Green Card* [Tarjeta Verde] puede costar desde 35 a 300 dólares). En segundo lugar, estas personas se ven obligadas a trabajar a escondidas, en muy malas condiciones de trabajo y en empleos en los que no es necesario identificarse ni llevar control del personal. <sup>49</sup>

---

47. Jorge A. Bustamante, "Undocumented Migration from Mexico to the United States: Preliminary Findings of the Zapata Canyon Project" en *Ibidem.*, p. 223-225.

48. Robert J. Caldwell, *Op. Cit.*

49. Richard W. Stevenson, "Jobs Being filled by Illegal Aliens Despite Sanctions", *The New York Times*, Octubre 9 de 1989.

A pesar de que las posturas respecto a este tipo de mano de obra sean tan divergentes, el hecho es que los inmigrantes representarán el 25% de la mano de obra a finales de la década.<sup>50</sup>

Respecto a la pregunta que hacíamos en los párrafos anteriores atendiendo al impacto que los inmigrantes indocumentados tienen en la mano de obra nativa, pueden encontrarse esencialmente dos visiones. Los estudiosos del fenómeno tienden a ver de manera favorable el efecto que los trabajadores indocumentados tienen en la economía norteamericana. Por otro lado se encuentra la "opinión pública" que ve una amenaza para la mano de obra originaria de Estados Unidos. Es por eso que los argumentos son tan contrastantes cuando se toca este tema. <sup>51</sup>

En resumen, hablar del impacto de la Ley de Reforma y Control a la Inmigración sobre el flujo de indocumentados a territorio de Estados Unidos significa hablar de muchos elementos. Las cifras y datos varían dependiendo de las variables y condiciones que se tomen en cuenta, pero lo que es innegable es que el flujo no ha disminuído y que los trabajadores indocumentados siguen encontrando incentivos en la economía estadounidense.

---

50. Georges Vernez & Kevin McCarthy, "Meeting the Economy's Labor Needs Through Immigration: Rationale and Challenges", *A Rand Note*, The Rand Corporation, Santa Monica, junio de 1990, p. vi.

51. *Ibidem.*, p. vii.

### 3.4 El problema de la Discriminación

El caso de Alicia Castrejón en San Francisco, California, desempolvó un asunto que trata de mantenerse lo más oculto posible sobre la IRCA: la discriminación.

"Alicia Castrejón, michoacana de 25 años de edad, quien durante años había violado la Ley de Reforma y Control Migratorio de 1986: entró en los Estados Unidos sin permiso y fue despedida, pero en lugar de regresar a su casa, se quedó a pelearle sus derechos al patrón en una corte federal. Y ganó. A pesar de que no tiene derecho a trabajar en este país." <sup>52</sup>

Por vez primera, desde que entró en vigor la IRCA de 1986, un tribunal federal determinó, el 22 de febrero de 1991, que los trabajadores indocumentados están protegidos por ley contra la discriminación en el empleo, tal como cualquier otro trabajador en Estados Unidos.

Hay personas que apoyan este tipo de medidas, como son los miembros de la Comisión Federal de Igualdad de Oportunidades en el Empleo. Dicen: "Nuestra posición es que, independientemente de su estado migratorio, una persona que tiene un empleo es un trabajador y, por tanto, debe estar protegido por las mismas leyes que todos los trabajadores". <sup>53</sup>

---

52. Beatriz Johnston Hernández, "Empleadores estadounidenses aprovechan una ley para robar a indocumentados" en *Proceso*, abril 8 de 1991, p. 39.

53. Martha del Pilar Marrero, "Abogados opinan sobre fallo judicial a favor de inmigrantes" en *La Opinión*, Los Angeles, 7 de marzo de 1991, p. 1.

Este hecho beneficia a la comunidad inmigrante en su conjunto. Deja de ser tratada como una subclase y se reconoce el problema de la discriminación a la que se ve y se ha visto sometida constantemente. Sin embargo, la realidad no es tan grata como este caso puede parecer.

Como señalamos en el inciso 2.2, la sección 274B de la Ley prohíbe el uso de prácticas discriminatorias basadas en la nacionalidad o tipo de ciudadanía de las personas. No puede negarse el trabajo o despedir a un individuo por poseer características físicas, culturales o lingüísticas de un cierto grupo étnico o nacional.

Al igual que en otras cuestiones concernientes a la Ley, existen posiciones divergentes. En el segundo informe de la GAO (General Accounting Office) <sup>54</sup> se dice que a dos años de implementación de la Ley, no se han encontrado suficientes pruebas ni casos que demuestren que ésta ha aumentado las prácticas discriminatorias. En 1988 se registraron 286 cargos, de los cuales, 59 se cerraron por falta de jurisdicción, 30 se resolvieron por arreglo entre las partes y se catalogaron como casos administrativos. Los 189 restantes estaban en proceso de investigación. En 1989, se recibieron "tan sólo" 229 cargos. El informe concluye que la cuestión de la discriminación no es grave y tampoco se puede determinar, puesto que los resultados de la encuesta realizada no especificaban por qué era que los empleadores habían llevado a cabo "prácticas injustas" en contra de algunos trabajadores y tampoco se aclaraba si las prácticas se

---

54. GAO, *Immigration Reform: Status of Employer Sanctions After Second Year and Plans for the Third Year*, U.S. General Accounting Office, Washington D.C., may 17, 1989, p. 6-8.

habían llevado a cabo en contra de trabajadores autorizados. Queda claro que hasta 1989 la GAO no tenía las posibilidades para determinar si la ley había ocasionado un patrón de discriminación en contra de los trabajadores.

Por otro lado se encuentran estudios y reportajes que indican lo contrario: que la discriminación es una práctica existente en el campo de trabajo, tanto contra personas autorizadas para trabajar como contra las no autorizadas.

Esta situación fue finalmente reconocida por la propia GAO un año más tarde. En su informe de 1990, afirma haber encontrado prácticas discriminatorias ampliamente extendidas. La mayoría de estas prácticas se debe -según el informe- a las disposiciones de la IRCA. Por ello la GAO contempla tres opciones para el Congreso: a) dejar la ley como está b) abolir las sanciones a empleadores y las provisiones contra la discriminación y c) reformar el sistema de verificación que establece la ley de manera que se evite la discriminación.<sup>55</sup>

La Ley impone sanciones para los empleadores que lleven a cabo acciones discriminatorias, sin embargo, está visto que no los ha limitado para que las realicen. No hay manera de comprobar el índice de discriminación que se daba antes de 1986, pero es un hecho que los patrones se ven más proclives a discriminar bajo los auspicios de la Ley.<sup>56</sup> La Coalición de

---

55. GAO: *Immigration Reform: Employer Sanctions and the Question of Discrimination*. U.S. General Accounting Office, Washington. D.C., marzo, 1990.

56. Sam Fulwood III, "86 Law Causes Job Bias, Study Says", *Los Angeles Times*, 30 de marzo de 1990.

Derechos Humanos de los Inmigrantes, con sede en Los Angeles dice que las cifras presentadas por la GAO demuestran que los empleadores tratan a los trabajadores con base en su apariencia física y forma de hablar. <sup>57</sup>

Muchos líderes latinos proclamaron desde inicios de los ochenta que una ley de este tipo tendería a ser intrínsecamente discriminatoria.<sup>58</sup> Otros más argumentan que esta discriminación es resultado simplemente de la "confusión" que la Ley provoca en los empleadores. Sin embargo, esta aparente confusión no altera el hecho de que la práctica exista. Lo que es más grave aún es que debido al alto grado de ignorancia respecto a la Ley, sobre todo entre los trabajadores, muchas víctimas de la discriminación ni siquiera saben que sus más elementales derechos han sido violados.<sup>59</sup>

El Sindicato de Libertades Civiles Americanas (ACLU) y el Fondo Mexicano-Americano para la Educación y Defensa Legal (MALDEF) han presentado pruebas acerca de las prácticas discriminatorias llevadas a cabo por los empleadores y han criticado de manera aguda los estudios elaborados por la GAO. En un estudio local llevado a cabo en Los Angeles demostraron que de 283 casos investigados, la gran mayoría de los trabajadores fueron despedidos injustamente, se les negó la oportunidad de trabajar o perdieron su derecho de antigüedad, debido a la ignorancia de los empleadores respecto a los requerimientos de la Ley. Encontraron un

---

57. *Ibidem.*

58. Raúl Yzaguirre, "Repeal the Law That Fosters Bias in Hiring", *Los Angeles Times*, 20 de agosto de 1990, p. 85.

59. *Ibidem.*

patrón consistente de prácticas discriminatorias a lo largo de una gran variedad de industrias.<sup>60</sup>

De la seriedad con que se contemplen las denuncias depende la existencia de protección en contra de la discriminación ocasionada por la Simpson-Rodino. "Junto con el Senado, el presidente ha de crear un Consejo Especial, dentro del Departamento de Justicia, responsable de la investigación y manejo de las quejas presentadas respecto a la cláusula sobre discriminación. Se agrega que si, luego de tres años de vigencia de esta Ley, se considera que las sanciones provocan una sistemática discriminación en contra de los trabajadores(domésticos) o bien resultan en una carga excesiva sobre los sectores empresariales, entonces esta medida será eliminada".<sup>61</sup> . La conclusión es que la vigencia o no de la cláusula depende, no de la situación de las personas a quienes supuestamente está destinada a defender, sino de los intereses de aquellos individuos de los que originalmente tiene que defender.

---

60. Marita Hernández, "Immigration Law Blamed for Job Bias", *Los Angeles Times*, 6 de noviembre de 1989, p. A3.

61. Patricia Morales, "La Simpson-Rodino, una ley para ser violada" en *Uno más Uno*, 23 de noviembre de 1986, p. 19. El subrayado es mío.

## **4. OTRAS CONSIDERACIONES SOBRE EL FENOMENO MIGRATORIO**

### **4.1 Consecuencias de la Ley**

Hemos visto hasta el momento cuáles son los efectos que la IRCA ha tenido respecto al control y limitación del proceso migratorio indocumentado hacia Estados Unidos. El flujo real de personas que intentan cruzar cotidianamente la frontera sin documentos que avalen la legalidad de sus acciones continúa. Es decir, la ley no ha logrado cumplir su objetivo final: limitar el flujo de indocumentados a través de las sanciones a empleadores.

De la misma manera, otras disposiciones relacionadas a la implementación de la Ley tampoco han surtido el efecto -o efectos- deseados. La cláusula en contra de la discriminación existe, sin embargo, la discriminación no ha cesado. Se manifiesta de manera muy abierta a veces, y otras de forma mucho más sutil y sofisticada.

Sin embargo, aparte de estas consideraciones -que son las más conocidas- la implementación de la IRCA ha tenido otro tipo de efectos. Son éstos a los que haremos referencia a continuación.

En primer lugar podemos señalar que la situación en la que viven los trabajadores indocumentados y la creciente hostilidad a la que se enfrentan es uno de los aspectos a considerar. Reiteramos una vez más que la Ley



no ha disminuído el tránsito de personas indocumentadas a través de la frontera. La población estadounidense está consciente, directa o indirectamente, de este hecho. El resultado de esto es que las personas están queriendo hacer justicia por su propia mano. Los únicos afectados son los inmigrantes, que se ven frecuentemente amenazados y hostilizados por una sociedad que vive en creciente descontento.

Un caso bastante ilustrativo de este hecho es el que se presentó en la Ciudad de Vista, en el Condado de San Diego, los primeros días de julio de 1990. Un trabajador de la cadena de tiendas Carlsbad llamado Randy Ryberg amagó a un mexicano en el interior del almacén y le colocó una bolsa de papel en la cabeza con el dibujo de un payaso y con una inscripción que decía: *No More Here* o "No Más Aquí". Ryberg se autodenominaba a sí mismo como un trabajador cuya función y tarea principal era la de "mantener a los mexicanos lejos y fuera del lugar" (*Keep Mexicans Away*).<sup>62</sup>

El nombre de la víctima es Cándido Gayosso Salas. Su caso fue resuelto en la Corte Superior de Vista, California. Al culpable se le hizo pagar una multa y se le sentenció a estar en observación por un período de tres años y a trabajar en las instalaciones de la cárcel de San Diego, en donde tiene que reportarse las noches y los fines de semana. Podemos decir que en términos estrictos se hizo justicia, pero el daño hecho al señor Gayosso es irreparable. No parece justo que a una persona se le dé ese trato y se le vea como un enemigo por tener el valor de buscar trabajo en un país que

---

62. John M. Glionna, "Tormentor of Migrant Worker is Sentenced" en *Los Angeles Times*, 12 de julio de 1990.

no es el suyo. País que además se beneficia considerablemente por su labor.

Podemos decir que estos actos atentan en contra de los más elementales derechos humanos. Es contradictorio que la sociedad de un país cuya historia lo autodescribe como justiciero del mundo y defensor de los derechos humanos en el planeta, sea incapaz de defender estos derechos al interior de sus propias fronteras.

Otro caso ilustrativo de la tensión que existe en torno a la situación aparece en la sección de Cartas al Periódico (*Letters to the San Diego Tribune*) en la que una persona escribe una pequeña nota. El señor Ray Balken de la Ciudad de Oceanside escribe sumamente molesto diciendo que en el pasado, en el presente y en el futuro (sic) han existido luchas a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos para detener la entrada de personas no autorizadas a los Estados Unidos. Los intentos de poner patrullas fronterizas, rejas vigiladas y luces han sido excesivamente caros y absolutamente inútiles. Considera que estos débiles intentos continuarán hasta hacer de Estados Unidos una nación de segunda categoría, a menos que se construya un "Muro de Berlín" o una "Muralla China" a lo largo de la frontera, desde Florida hasta California. Propone que si el Congreso no es capaz de actuar a favor de su propia nación, probablemente sería hora de comenzar a crear un Fondo para la "Muralla de Estados Unidos" (*U.S. Wall Fund*) con donaciones públicas.<sup>63</sup>

---

63. "Wall of the Border" en *Letters to the San Diego Tribune*, *The San Diego Tribune*, 12 de julio de 1990.

Resulta literalmente increíble que cuando estamos a punto de presenciar el advenimiento del año 2000 existan aún quienes crean en esta clase de medidas. Sin embargo, esto no es más que un reflejo de la política estadounidense respecto al fenómeno migratorio. Se fomenta la paranoia colectiva para justificar medidas y decisiones tomadas de manera unilateral y para no tener que informar a la ciudadanía sobre la situación real que vive su país .

El resultado es el fomento a la cultura de la intolerancia. Tanto jóvenes como viejos al norte de la frontera ven en los indocumentados una amenaza a la pureza de su cultura. Este problema de mentalidad es lo que hace más difícil encontrar soluciones que satisfagan a las partes involucradas en el conflicto.

Aparte de las cuestiones raciales y de hostilidad existe el aspecto del ámbito laboral, dentro del cual los trabajadores indocumentados tienen que desempeñar sus tareas. Al avocarse la IRCA a combatir el frente que brinda oportunidades a los trabajadores inmigrantes, es decir, los centros de obtención de trabajo y de empleo, se dejan de lado ciertas realidades.

Lo primero es que la aplicación de las sanciones es selectiva. El primer blanco son desde luego los lugares en donde se requiere mano de obra intensiva, y preferentemente indocumentada.<sup>64</sup> Esto quiere decir que de antemano se está haciendo una selección arbitraria de los lugares que hay que vigilar, y ciertos trabajadores tendrán una desventaja mayor que otros.

---

64. John K. Hill and James E Pearce, "Enforcing Sanctions against Employers of Illegal Aliens" in *Economic Review*, may 1987, p. 11.

La aplicación efectiva de sanciones se verá limitada entonces al 30-50 % de los trabajos que los "ilegales" pueden desempeñar. La mayoría de estos trabajos se encuentran en el sector manufacturero, particular y específicamente en California. <sup>65</sup>

Esto limita una vez más el espectro dentro del cual puede ejercerse la legalidad. Significa que la aplicación de la Ley será dispareja y afectará más a grupos de ciertos lugares. En términos concretos esto quiere decir que trabajadores de ciertos lugares serán tratados de distinta manera y las desigualdades y discriminación se verán agudizadas en ciertos puntos.

La solución, está por demás decirlo, es parcial. Alrededor del 50 por ciento de los trabajadores indocumentados desplazados encontrarán trabajo en otro lugar. El centro en el que desarrollarán sus actividades probablemente tendrá un control más relajado en cuanto a la verificación de la documentación y contratación de trabajadores sin documentos <sup>66</sup>. Lo que también es seguro es que probablemente tendrán también mayores riesgos de ser víctimas de abusos y menor capacidad de defenderse.

#### **4.2 Las omisiones de la Ley**

Además de los rubros que mencionamos en el inciso anterior, y de los que se han expuesto a lo largo de la tesis, existen ciertos aspectos sobre los cuales se pone poca atención y que son igualmente importantes.

---

65. *Ibidem.*

66. *Ibid.*

Ellos son los concernientes a la situación jurídica de las personas que no lograron legalizarse dentro de los parámetros y condiciones establecidas por la Ley y los derechos de los trabajadores indocumentados en Estados Unidos.

Como bien se sabe, las personas que pudieran comprobar que antes del 1o de enero de 1982 residían en Estados Unidos podían apelar al proceso de legalización de su situación en el país. La ley entró en vigor el 6 de noviembre de 1986. La pregunta es ¿Qué sucede con las personas que ingresaron al país después del 1o de enero de 1982 pero antes del 6 de noviembre de 1986? Los trabajadores que ingresaron en ese período se encuentran en una posición particularmente vulnerable <sup>67</sup>.

Por un lado, no tienen derecho a los programas de legalización, puesto que ingresaron al país en una fecha posterior a la establecida. Al mismo tiempo, no están fuera de la Ley ya que la fecha de vigencia de la misma es posterior a su fecha de ingreso al país.

Esto aumenta una vez más la vulnerabilidad de este grupo de trabajadores. Son pocas las opciones que tienen de hacer algo respecto a su propia realidad. No pueden acudir a las autoridades correspondientes, pues significaría entregarse personalmente para ser deportados. Por otro lado, al seguir viviendo en la clandestinidad, no tienen ningún derecho. No pueden defenderse de los abusos laborales de que son o pueden ser objeto, no

---

67. Catherine L. Merino, "Compromising Immigration Reform: The Creation of a Vulnerable Subclass" in *The Yale Law Journal*, vol. 98, no.2, Dec., 1988, p.410.

tienen derecho a servicios de salud ni a seguros médicos; en fin, la lista es inmensa.

Hay estudiosos que definen a esta población como una población "sombra" (*shadow population*) que vive de y en la economía subterránea.<sup>68</sup> Este hecho sigue manteniendo el círculo vicioso del desempleo y la ocupación de mano de obra indocumentada.

Los empleadores prefieren dar trabajo a estas personas, pues personalmente -en términos económicos- les beneficia. Les pagan menos, no tienen que asegurarlos ni son responsables por lo que les pueda suceder en el desempeño de sus labores. Entonces, el trabajador sigue teniendo incentivos económicos para seguir buscando trabajo en Estados Unidos. Probablemente no podrá legalizarse, pero la población migratoria es fluctuante y no va a Estados Unidos en busca de un lugar para vivir. Su meta es ir temporalmente, reunir dinero suficiente para regresar a México y probablemente volver el siguiente año a trabajar... a pesar de los riesgos.

Los legisladores cometieron un grave error al pensar que esta situación incierta iba a desanimar a los trabajadores. La realidad, se comprueba una vez más, es mucho más compleja que lo que puede contener un documento.

Otro asunto muy importante, y que pocas veces se ve contemplado en literatura sobre el tema, es el de los derechos de los mexicanos

---

68. *Ibidem.* p. 415.

indocumentados en Estados Unidos. Manuel García y Griego realiza un trabajo de aproximación al tema bastante interesante.<sup>69</sup>

La intención de presentar la idea central del documento no es desarrollarlo en su conjunto, es simplemente presentar de manera breve y general otro asunto que es necesario considerar respecto a los efectos de la IRCA en la realidad de la población inmigrante.

¿Qué intereses sociales se ven afectados en Estados Unidos por la presencia de mexicanos indocumentados? Viéndolo de manera mucho más específica, cabe hacerse la pregunta, ¿qué tipo de obligaciones legales y morales tiene Estados Unidos para con esos inmigrantes?<sup>70</sup>

La población de mexicanos existente en el país es mucho menor de la que las cifras oficiales -alarmantemente- indican. Sin embargo, es un hecho que la población en términos generales ha aumentado en la última década. Las contradicciones y vulnerabilidad a la que se encuentran sujetas estas personas ha sido expuesta ampliamente a lo largo del trabajo. Hay otro aspecto más interesante que considerar por el momento.

Los extranjeros (*aliens*) por definición no son ciudadanos, pero están presentes como una realidad en el territorio. Por ese simple hecho se encuentran en una variedad de relaciones con la sociedad y con el gobierno con el que conviven. Entonces, para algunas situaciones y bajo

---

69. Manuel García y Griego, "The Rights of Undocumented Mexicans in the United States After Plyler v. Doe: A Sketch of Moral and Legal Issues" in *Journal of Law and Education*, University of South Carolina Law Center, vol. 15, no. 1, winter 1986.

70. *Ibidem*.p. 58.

determinadas circunstancias su presencia es y debe ser tomada en cuenta, puesto que son miembros de esa sociedad (guste o no guste el hecho). <sup>71</sup> El gobierno de Estados Unidos tiene ciertas obligaciones para con las personas que se encuentran en su territorio, sean extranjeras o no.

La evidencia presentada por García y Griego lleva a la conclusión de que los estatutos y normas constitucionales sugieren que los extranjeros, fuera de sus fronteras, no tienen derechos constitucionales que el gobierno estadounidense pueda defender. <sup>72</sup> Es entonces la premisa territorial la que determina el alcance de las leyes. Siendo esto así, se llega a la conclusión de que al encontrarse en el territorio en donde la ley tiene jurisdicción soberana, los indocumentados tienen derecho a que las leyes los protejan.

La ignorancia respecto al tema lleva a las personas a asumir que los indocumentados no tienen derecho a un juicio justo por el simple hecho de haber ingresado al país en la forma en que lo hicieron. El hecho de no poseer documentos no implica que las personas estén carentes del derecho de ser tratadas con justicia. En otras palabras, el derecho a un juicio justo es inalienable al interior de las fronteras estadounidenses. Esto se opone a la realidad cuando vemos la manera en que cotidianamente son tratados los inmigrantes indocumentados al interior del país.

---

71. *Ibid.* p. 66.

72. *Ibid.* p. 67.



## CONCLUSIONES

Hablar de la relación entre México y Estados Unidos es hablar de una relación muy compleja y conflictiva. De todos los rubros que en ella se pueden contemplar -como lo apuntamos en la introducción- uno de los más problemáticos es el de la migración. De manera más precisa, es la migración indocumentada la que ocasiona las fricciones más constantes.

La violencia fronteriza, la discriminación racial por parte de un considerable grupo de actores sociales estadounidenses y las violaciones a los derechos humanos de los mexicanos, manifiestas de manera más evidente en el ámbito de los derechos laborales, hacen necesario el estudio de la migración. Es fundamental conocerla, estudiarla y analizarla desde todos y cada uno de sus ángulos para poder encontrar soluciones adecuadas y precisas al fenómeno.

En ambos lados de la frontera se han tomado posiciones, la mayor parte de las veces divergentes. Cada una de las partes involucradas percibe la situación de manera distinta. La población norteamericana ve en los trabajadores indocumentados una ayuda para ciertas labores y -al mismo tiempo- una amenaza. El control de las fronteras se ha convertido en un tema político profundamente ideologizado. Quienes hablan de él son calificados de "pronorteamericanos" o "anti-norteamericanos", dependiendo de la postura que asuman respecto a la situación.

Hemos visto que el tema de la migración ha sido en Estados Unidos un tema de debate, aunque no de manera muy constante. Las políticas han

cambiado con el tiempo, pero la preocupación por el fenómeno ha sido siempre parte de la agenda política nacional. Como señalamos en el primer capítulo, ya desde finales del siglo XIX y principios del XX empezaron a aprobarse algunas medidas con cierto matiz restrictivo en torno a la inmigración.

El flujo de mexicanos siempre presente y la geografía, explican en gran medida esta realidad. En un principio la inmigración no era vista como una amenaza, situación completamente distinta a la actual. Las corrientes migratorias fluctuaron en las primeras décadas del siglo, pero puede decirse que para 1940 en Estados Unidos se permitió y estimuló el uso de mano de obra inmigrante.

Posteriormente, la importancia del flujo de trabajadores mexicanos "mereció" un convenio entre México y Estados Unidos. El acuerdo que se firmó en 1942 y que se extendió hasta 1964 contemplaba los derechos laborales de los braceros. Dicho acuerdo, sin embargo, se dio porque el escenario mundial y regional revestía entonces características muy especiales, que difícilmente podrían repetirse.

Al finalizar este período de "relación especial" entre los países vecinos, la ola de trabajadores migratorios no cesó. Continuó, pero con matices distintos, empezando por la "ilegalidad", definida como tal en Estados Unidos: la migración siguió siendo la misma, pero esta vez estaba fuera de la Ley.

Como también lo revisamos, después de un proceso de prolongadas negociaciones y debates, la IRCA fue aprobada por el Congreso y firmada por el Presidente Ronald Reagan el 6 de noviembre de 1986. Se esperaba con ella recuperar el control sobre las fronteras y hacer "más grande a la nación". Esta es simplemente una expresión más del discurso y actitud conservadoras que han caracterizado a las administraciones estadounidenses en los últimos años. Este contexto en el que se dio la firma de la Ley evidencia gran parte de los intereses que hay detrás de ella.

La implementación de la IRCA ha representado grandes retos para el gobierno de México. Los programas de legalización significan una mayor responsabilidad sobre la población de mexicanos en Estados Unidos, sean éstos legalizados o no. Las sanciones a empleadores involucraron de manera más frecuente a nuestros connacionales en conflictos que requieren mayor protección.

Por otro lado, nuestra hipótesis finalmente se confirma: debido al gran número de intereses que intervinieron en su elaboración -y que influyen en su aplicación- la IRCA ha mostrado ser una ley profundamente contradictoria. La manifestación más clara de ello es que mientras los programas de legalización tuvieron éxito en su momento, las sanciones a empleadores -eje central de la estrategia- han sido un fracaso.

Las sanciones resultaron ser en 1986 la medida política "más viable" para tratar de frenar el flujo de indocumentados. Como se vio detalladamente en el capítulo 3, se pensaba que al controlar las fuentes de trabajo, se lograría limitar -y hasta eliminar- los incentivos migratorios. Sin embargo, la IRCA

parte de supuestos falsos. El más importante, quizás, es pensar que todo aquel que tiene que cumplirla y acatarla lo va a hacer de buena fe.

Las sanciones a empleadores no han sido puestas en práctica con el vigor que se requeriría y ello, a su vez, obedece a varias razones. En primer lugar, el INS, instancia principal encargada de aplicar la IRCA, tiene facultades y recursos muy limitados. Su ámbito de trabajo sobrepasa a los recursos tanto humanos como materiales de que dispone. En segundo lugar, al saber los empleadores lo difícil que resulta acusarlos criminalmente de incumplir la Ley, se preocupan simplemente por mantener las apariencias.

Asimismo, la Ley les exige pedir a sus trabajadores los documentos que atestigüen su legalidad en el país, pero al mismo tiempo les limita la posibilidad de que -como patrones- comprueben la veracidad de dichos documentos. Este doble juego parece ser más un acertijo de palabras que un verdadero esfuerzo por limitar el flujo de indocumentados a Estados Unidos.

El resultado es que los incentivos económicos siguen estando presentes. Los empleadores favorecen el ingreso de trabajadores indocumentados y éstos se siguen sintiendo atraídos por las ofertas de trabajo.

Hemos analizado diversos estudios, como los del Colegio de la Frontera Norte, la Rand Corporation, el Urban Institute y el Centro de Estudios sobre México y Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego, que demuestran de distintas maneras que el flujo de

indocumentados a través de la frontera no ha disminuido, a pesar de la aplicación -o los intentos de aplicación- de la IRCA.

Lo que sí se ha puesto en evidencia es que las cláusulas en contra de la discriminación tampoco han servido de nada. La discriminación sigue siendo un hecho manifiesto. Se presenta en contra de trabajadores tanto legales como "ilegales".

Aunque los dos primeros informes de la GAO insistieron en negarla, la realidad habla por sí misma. Las distintas asociaciones y organismos no gubernamentales que trabajan el tema y tratan de proteger los derechos de los trabajadores no documentados presentan cotidianamente denuncias sobre casos de discriminación. Un ejemplo alentador es el de Alicia Castrejón, la joven michoacana que ganó en las cortes federales, a pesar de ser una trabajadora "ilegal" en Estados Unidos.

Es necesario que el fenómeno de la migración sea tratado desde una nueva perspectiva. La Ley no ha solucionado la realidad que tanto molesta a la opinión pública estadounidense. Los incentivos económicos siguen siendo lo suficientemente fuertes como para que los mexicanos sigan intentando cruzar la frontera a pesar de las dificultades y riesgos implícitos.

La aplicación de la Ley a lo único que ha llevado ha sido a deteriorar las de por sí ya malas condiciones laborales de estos trabajadores. Al vivir y trabajar en la clandestinidad, abiertamente conocida, se les niega todo tipo de derechos y prestaciones.

Otra de las falacias en las cuales está sustentada la IRCA es que los trabajadores indocumentados están robando lugares y ofertas de trabajo a la mano de obra nacional. Estudios como los que mencionamos anteriormente demuestran que esto no es cierto. En primer lugar, los trabajadores indocumentados hacen trabajos que a los estadounidenses no les gusta hacer por ser demasiado "bajos". Las condiciones en esta clase de trabajos son tan pobres, que ni siquiera la población negra del país los quiere realizar y por eso se los deja a los "greasers". Detrás de las medidas para retomar el control sobre las fronteras existe un profundo racismo.

Finalmente, a pesar de diferir en varios puntos, coincidimos en lo básico con el tercer informe de la GAO -al que hicimos referencia más arriba- acerca de las tres opciones que tiene por delante el Congreso estadounidense.

La primera -dejar la Ley como está- sería no sólo desconocer una realidad, sino cometer un lamentable error. Desafortunadamente, la agenda política actual de los Estados Unidos la convierte en una opción viable: 1992 es un año de elecciones y aunque las ofertas políticas girarán en torno a la política interna, los asuntos económicos tienen mucha mayor prioridad frente a temas como el de la migración.

La segunda, que se refiere a la abolición de las sanciones y de las medidas "antidiscriminación" es, desde luego, mucho más realista. La tercera y última opción, que es mejorar el sistema de verificación para evitar las prácticas discriminatorias, resulta -desde nuestra perspectiva- irrealizable: los recursos que habría que destinar a un "mejor" sistema son tales, que ni

la situación económica de Estados Unidos ni las consecuencias políticas de contar con sanciones efectivas la hacen viable. En todo caso, de no eliminarse las sanciones, habría que hallar una alternativa que combine la segunda opción con la tercera.

Por lo que hace a nuestro enfoque, la eliminación de las sanciones a empleadores no sólo resultaría conveniente, sino que permitiría concentrar los recursos y los esfuerzos del gobierno estadounidense en soluciones más realistas, sin necesidad de crear leyes con efectos contraproducentes.

## EPILOGO

Bien vale la pena, como reflexión final, considerar tres circunstancias: el momento político por el que atraviesa nuestro país, las negociaciones que se llevan a cabo con Estados Unidos y Canadá para llegar a un Tratado de Libre Comercio y la conveniencia de manejar el asunto de la migración mediante un esquema bilateral concreto.

Sobre el primer punto, el objetivo de México es que los trabajadores que emigran no tengan la necesidad de hacerlo y encuentren buenas condiciones de trabajo aquí. Para ello, el gobierno ha puesto en marcha reformas económicas que -desde su perspectiva- mejorarán el nivel de vida de la población.

Hay que reconocer, sin embargo, que mientras la recuperación económica no llegue a todos los estratos sociales en términos reales, la emigración hacia Estados Unidos seguirá representando para México la posibilidad de mantener abierta una "válvula de escape" ante la insuficiencia de buenos empleos.

Este enfoque lo comparte una de las comisiones más importantes que creó la propia Ley Simpson-Rodino: la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y del Desarrollo Económico Cooperativo. En su informe, dicha Comisión concluye que un comercio cada vez más libre es el mejor estímulo para el crecimiento económico y para desalentar la búsqueda de oportunidades laborales en el exterior.



Sin embargo, la Comisión también reconoce que, paradójicamente, el proceso de desarrollo tiende a alentar la migración a corto y mediano plazo, al aumentar las expectativas y la capacidad de las personas para emigrar. Por ello, la solución planteada debe medirse no en años, sino en décadas.<sup>73</sup>.

Por lo que respecta al Tratado de Libre Comercio, aunque la migración no sea parte formal en las negociaciones, es claro que existe la necesidad de que si el tema se toca durante las negociaciones, se precise que la migración de trabajadores mexicanos, mientras resulte inevitable, debe ser temporal y en buenas condiciones laborales, para que después los trabajadores regresen más capacitados y con mayores recursos económicos.

Si con el avance del proceso de liberalización llegara a concretarse el libre flujo de servicios, se podrían dar soluciones más reales al problema migratorio: contratado desde México, se lleva un servicio a los Estados Unidos y se regresa. Otra alternativa es llegar a acuerdos por sectores, a la manera del acuerdo sobre trabajadores agrícolas, que en forma ejemplar ha operado por muchos años entre México y Canadá.

---

73. *Inmigración Indocumentada a los Estados Unidos: el Desarrollo Económico como Respuesta*. Informe de la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y del Desarrollo Económico Cooperativo. Julio, 1990.

Los anteriores planteamientos son, no obstante, alternativas de carácter parcial, pues en las condiciones actuales, un acuerdo migratorio bilateral que solucione el problema es, definitivamente, imposible.

En primer lugar, porque en Estados Unidos la cuestión migratoria es considerada como un asunto interno y no de relaciones exteriores. La prueba está en que en el Congreso estadounidense los temas migratorios siempre se turnan, en ambas cámaras, a los comités de asuntos judiciarios (*judiciary committees*), de competencia fundamentalmente interna. En efecto, la decisión para admitir o no a extranjeros es un derecho soberano.

En segundo lugar, porque en México hablar de emigración es hablar también de los problemas internos que la ocasionan y, por lo tanto, el tema se vuelve muy sensible al vincularlo con las decisiones que se toman en Estados Unidos sobre la migración y el trato que se le da a los trabajadores mexicanos.

En tercer lugar -y en resumen- no puede considerarse un acuerdo migratorio bilateral, global y justo, mientras el suficiente desarrollo económico no llegue. Además, las percepciones y los objetivos de los dos gobiernos en esta materia son -como lo hemos visto- muy dispares.

Lo que por el momento sí puede seguirse haciendo, es continuar con el amplio programa de protección consular a los mexicanos que viven allá, reforzar los mecanismos institucionales ya existentes (Reuniones de la Comisión Binacional, Reuniones Interparlamentarias, Reuniones de Gobernadores Fronterizos, etc.) y elaborar estudios e investigaciones que

permitan conocer más de cerca el enfoque estadounidense para defender mejor los intereses de México.

Si en algo puede contribuir este trabajo para lograr ese propósito, ello es más que satisfactorio para su autor.

**BIBLIOGRAFIA**

- Alba, Francisco: "El patrón migratorio entre México y Estados Unidos: su relación con el mercado laboral y el flujo de remesas", en García y Griego, Manuel y Vega Gustavo (comps): *México-Estados Unidos 1984*. El Colegio de México. México, 1985.
- Alba, Francisco: "La difícil tarea de la nueva Ley de Inmigración de Estados Unidos", *Foro Internacional*, Vol. 27, No. 3, ene-mar, 1987.
- Alba, Francisco: "Reforma y Control de Inmigración", Suplemento de *Uno mas Uno*, noviembre 2, 1986.
- Allen, Peter: "Evolución de la Ley de Inmigración de EU" *El Heraldo*, mayo 31, 1986.
- American Civil Liberties Union: *Immigration Reform Act. Employer Sanctions and Discrimination Prohibitions*. ACLU, Nueva York, 1988.
- Bean, Frank D. et.al: *Opening and Closing the Doors: Evaluating Immigration Reform and Control*. The Rand Corporation/The Urban Institute Press. California, 1989.
- Bouvier, León: *The Impact of Immigration on Congressional Representation*. Center for Immigration Studies, Washington, D.C., 1988.
- Bueno, Gerardo: "Las Consecuencias de la nueva Ley de Inmigración de Estados Unidos", *Foro Internacional*, Vol. 27, No. 3, ene-mar 1987.
- Bueno, Gerardo y Lorenzo Meyer: (comps): *México-Estados Unidos 1987*. El Colegio de México, 1989.
- Bustamante, Jorge A.: "Undocumented Immigration: Research Findings and Policy Options", en Riordan Roett (comp): *Mexico and the United States: Managing the Relationship*. Westview Press. Boulder, Colorado, 1988.

- Calavita, Kitty: "The Contradictions of Immigration Lawmaking: The Immigration Reform and Control Act of 1986", *Law & Policy*. Vol. 11 No. 1, enero, 1989.
- Caldwell, Robert J.: "Immigration Reform is failing. But what can take its place?", *San Diego Union*, julio 8, 1990.
- "Can employer sanctions be enforced?" *San Diego Tribune*, julio 12, 1990.
- Castañeda, Jorge G.: "Latinoamérica y el final de la Guerra Fría", *Nexus* 153, septiembre, 1990. pp 32 y 33.
- Castañeda, Jorge: "Why Mexico Fears our Immigration Law", *New York Times*, mayo 8, 1987.
- Castañeda Jorge G. y Robert A. Pastor : *Límites en la Amistad. México y Estados Unidos*. Joaquín Mortfz/Planeta. México, 1989.
- Crane, Keith *et.al.*: *The Effect of Employer Sanctions on the Flow of Undocumented Immigrants to the United States*. The Rand Corporation The Urban Institute Press. California 1990.
- Cornelius, Wayne: "Simpson-Rodino vs. Mexican Immigration: The First Year", *UC Mexus News* Num. 21/22, Fall 1987/ winter 1988.
- Cornelius, Wayne y Ricardo Anzaldúa (comps): *America's New Immigration Law: Origins, Rationales, and Potential Consequences*. Center for US-Mexican Studies, University of California-San Diego, 1983.
- Cornelius, Wayne y Jorge Bustamante (comps) : *Mexican Migration to the United States: Origins, Consequences, and Policy Options*. Center for U.S.-Mexican Studies , University of California, San Diego, 1989.
- García Acevedo, María Rosa: "La Ley Simpson-Rodino: pasado y futuro", *El Día*, diciembre 2,3,4 y 5, 1987.

-García y Griego, Manuel : *Mexican -US Migration Control: is a bilateral approach desirable?* Ponencia presentada en 1986 ante el Grupo de Trabajo México-EUA del Council on Foreign Relations.

-García y Griego, Manuel: "Orígenes y Supuestos de la Ley Simpson-Rodino de 1986", *Foro Internacional* Vol. 27, No. 3, ene-mar, 1987.

-García y Griego, Manuel: "The Rights of Undocumented Mexicans in the United States After Plyler V. Doe: A sketch of Moral and Legal Issues", *Journal of Law and Education*. Vol. 15, Núm. 1, winter, 1986. p.p. 57-82

-García y Griego, Manuel y Francisco Giner de los Ríos: "¿ Es vulnerable la economía mexicana a la aplicación de políticas migratorias estadounidenses?", en García y Griego, Manuel y Vega Gustavo (comps): *México - Estados Unidos 1984*. El Colegio de México. México, 1985.

- Grant, Lindsey: "How Many Americans?", en Simcox, David E. (comp): *US Immigration in the 1980s: reappraisal and reform*. Boulder & London, Westview Press, 1988.

-*Inmigración Indocumentada a los Estados Unidos: El Desarrollo Económico como Respuesta*. Informe de la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y del Desarrollo Económico Cooperativo. Washington, D.C., julio de 1990.

-Iruegas, Gustavo: "La emigración, entre la ley y la realidad", *El Día*, junio 29, 1985.

-Laveaga, Rafael: "El cambio en la migración. Entrevista con Wayne Cornelius". *Nexos* 154, octubre de 1990.

-López, Jesús Miguel: "La Ley Simpson-Rodino y la frontera cada vez más nómada". *El Día*, diciembre 12 y 13, 1987.

-Lovel, Malcolm R.: "Europe's Lessons for America", en Simcox, David (ed): *US Immigration in the 1980s: reappraisal and reform*. Boulder & London. Westview Press, 1988.

- Meyer, Lorenzo: "La Simpson-Rodino, una parte del todo", *Foro Internacional* Vol. 27, No. 3, ene-mar 1987.
- Meyer, Lorenzo (compilador): *México-Estados Unidos, 1988-1989* El Colegio de México, 1990.
- Moffett, Matt: "New U.S. Migrants Law Vexes Mexicans", *Wall Street Journal*, Junio 19, 1987.
- Montwieler, Nancy Humel: *The Immigration Reform Law of 1986. Analysis Text and Legislative History*. The Bureau of National Affairs Inc. Washington, D.C., 1987.
- Morales, Patricia: "La Simpson-Rodino. Una Ley para ser violada", *Uno más uno*, noviembre 23, 1986.
- North, David S.: *Immigration Reform in its First Year*. Center for Immigration Studies, paper 4, Washington, D.C., 1987.
- Passel, Jeffrey and Karen Woodrow: *Post-IRCA Undocumented Immigration to the United States: Assessment based on the June 1988 CPS*. Revised version of a paper presented at the Program for Research on Immigration Policy conference on Illegal Immigration Before and After IRCA, held on July 21, 1989 at the Urban Institute, Washington, D.C.
- Peña Ramfrez, Jaime: "El Estado Mexicano ante la Simpson Rodino" *Uno más uno*, julio 19, 1987.
- Rother, Larry: "Immigration Law Portends Uncertainty in "MexAmerica" *The New York Times*, junio 7, 1987.
- Spector-Calderón, Carlos: "Confianza instantánea: receta del SIN para la legalización", *La Jornada*, mayo 8, 1987.
- Strickland, Bárbara K.: "Síntesis del Proyecto de Ley Simpson-Rodino", *Foro Internacional* Vol. 27 No. 3, ene-mar 1987.

-Tamayo, Jesús: "Los Indocumentados expulsados: un hipotético escenario regional derivado de la mayor actividad de la policía fronteriza estadounidense", *Foro Internacional*, Vol. 27, No. 3, ene-mar.1987.

-Teitelbaum, Michael: "Mutual Ambivalence, Mutually Misunderstood: Mexico-US Immigration Issues", en Riordan Roett (comp): *Mexico and the United States: Managing the Relationship*. Westview Press. Boulder, Colorado, 1988.

-United States General Accounting Office: *Immigration: \$358 would change the distributions of immigrant classes. Statement by Eleanor Chelminsky before the Subcommittee on Immigration and Refugee Affairs. Committee on the Judiciary. United States Senate. Marzo 3, 1989.*

-United States General Accounting Office: *Immigration Control. Deporting and Excluding Aliens From the United States. Report to the chairman, Subcommittee on Immigration, Refugees and International Law, Committee on the Judiciary, House of Representatives. Washington, D.C., 1989.*

-United States General Accounting Office. *Immigration Reform: Alien Verification System Data Base Problems and Corrective Actions. Report to Congressional Requesters. Washington, D.C., 1989.*

-United States General Accounting Office: *Immigration Reform: Employer Sanctions and the Question of Discrimination. Washington, D.C., 1990.*

-United States General Accounting Office: *Immigration Reform: Federal Programs show Progress in Implementing Alien Verification Systems. Report to Congressional Committees. Washington, D.C., 1989.*

-United States General Accounting Office: *Immigration Reform: Status of Employer Sanctions After Second Year and Plans for Third Year. Statement of Arnold P. Jones before the Subcommittee on Immigration, Refugees and International Law, Committee on the Judiciary, United States House of Representatives. Washington, D.C., 1989.*

-United States Immigration and Naturalization Service: *Handbook for Legalization Applicants. INS, Washington, D.C., 1987.*



-United States Immigration and Naturalization Service: *Handbook for Employers*. INS, Washington, D.C., 1987.

-Verduzco Igartúa, Gustavo: "Los Falsos supuestos de la Ley Simpson-Rodino" *Foro Internacional* Vol. 27, No. 3, ene-mar, 1987.

-Verea, Mónica: "Posibles alternativas del gobierno mexicano ante la aprobación de la Ley Simpson-Rodino", *Foro Internacional*, Vol. 27, No. 3, ene-mar 1987.

-Vernez, George (comp): *Immigration and International Relations: Proceedings of a Conference on the International Effects of the 1986 Immigration Reform and Control Act (IRCA)*. The Rand Corporation / The Urban Institute Press. California, 1990.

-Weintraub, Sidney: *A Marriage of Convenience*. Oxford University Press, Oxford, 1990.