

70
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EFFECTOS DE LA LEY DE REFORMA Y CONTROL DE INMIGRACION ESTADOUNIDENSE (1986) EN LOS TRABAJADORES INDOCUMENTADOS MEXICANOS: LOS CASOS DE LA AMNISTIA Y DE LOS PROGRAMAS DE TRABAJADORES EN LA AGRICULTURA.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A

MARIA EUGENIA MYRIAM TORRES MARTINEZ



ASESOR: MAESTRA CRISTINA ROSAS GONZALEZ

MEXICO, D. F.

1994

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA

**A mis padres: Antonio Torres Infante y
Beatriz Martínez de Torres.**

Mi amor y eterno agradecimiento, por su gran cariño, apoyo y confianza hacia mí. Mi respeto y admiración por todos sus esfuerzos y sacrificios que han hecho para darme la oportunidad de obtener una mejor educación y así poder superarme y tener un futuro mejor.

A mi esposo: Jaime Ernesto Palomino Aguilar

Mi agradecimiento por su gran apoyo desde el inicio de mis estudios profesionales. Mi cariño, admiración y respeto por todo lo que me ha dado como pareja durante todos estos años juntos.

A mi tío: José Manuel Martínez Garcilazo

Por su confianza en mí. Mi admiración y respeto por su gran ejemplo y valor humano hasta el último momento de su vida.

A mi tía: Rosa Martínez Garcilazo

Mi agradecimiento y respeto por su amistad, cariño, apoyo y confianza en mí.

A mi amiga: Cristina Tovar Gómez

Quién incondicionalmente me ha brindado su amistad, apoyo y confianza. Gracias por tu ayuda y por permitirme compartir contigo mis éxitos y fracasos.

**A mis amigos: Cristina Martínez, Lene Freiesleben,
Kaltoum Dembil, Danoupon Tonnayopas, y Yolanda Lima**

Mi agradecimiento por su amistad y apoyo en momentos difíciles que compartí con ellos.

A mi amiga: Mary Secor

Agradezco su incondicional apoyo en mis estudios en los E.U.A.

A la Maestra Cristina Rosas González

Mi agradecimiento por sus opiniones y apoyo para la realización de este trabajo.

I N D I C E

INTRODUCCION	1
1. INTERDEPENDENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA Y MEXICO RESPECTO A LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS	6
1.1 Historia de las emigraciones de mexicanos documentados e indocumentados a los Estados Unidos de América: Políticas estadounidenses	6
1.2 Historia de las emigraciones de mexicanos documentados e indocumentados a los Estados Unidos de América: Políticas mexicanas	17
2. LEY DE REFORMA Y CONTROL DE INMIGRACION 1986 (LEY SIMPSON-RODINO)	31
2.1 Contenido de la Ley	31
2.2 Efectos de la Ley: El caso del Programa de Amnistía y de los Programas de Trabajadores en la Agricultura	45
3. POSICION DE MEXICO ANTE LA PROMULGACION DE LA LEY SIMPSON-RODINO	50
3.1 La posición oficial mexicana	50
4. ACTA DE INMIGRACION DE 1990	54
4.1 Programa de Unión Familiar	54
4.2 Inmigración basada en necesidades de empleo	55
CONCLUSIONES	58
ANEXO	60
BIBLIOGRAFIA	65

INTRODUCCION

El fenómeno de la migración es una de las fuentes constantes tanto de conflicto como de cooperación en la relación entre México y Estados Unidos. Por más de un siglo, los trabajadores migratorios mexicanos han sido alternadamente bienvenidos o perseguidos en los Estados Unidos, y en ocasiones ambas cosas a la vez. Muchas veces las definiciones tan diferentes del problema de los inmigrantes han contribuido a tensiones bilaterales y a oscurecer la convergencia de los objetivos estadounidenses y mexicanos en esta área de la relación.

La finalidad de esta investigación es presentar un contexto general y enfatizar los problemas específicos relacionados con la migración entre México y Estados Unidos que más se discuten ahora, incluso dentro de este último país mismo. La influencia del debate político desarrollado en los últimos años en las dos naciones sobre la migración de mexicanos indocumentados a Estados Unidos, y sobre la aprobación, en 1986, y puesta en marcha en 1987, de la Ley de Reforma y Control de Inmigración estadounidense, mejor conocida por los nombres de sus autores principales, el Senador Alan K. Simpson y el Diputado Peter Rodino (Ley Simpson-Rodino).

La promulgación de la Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986 representa la culminación de la fase más reciente de este

debate. Aprobada por el Congreso después de varias propuestas legislativas similares que habrían fracasado en obtener la aprobación suficiente, su objetivo principal fue frenar el flujo de inmigración ilegal a Estados Unidos, sobre todo la mexicana. Pero la aprobación de esta Ley sólo ha abierto un nuevo debate acerca de la eficacia y la utilidad de la legislación de inmigración restrictiva, la cual está destinada a continuar por muchos años.

Esta investigación no pretende analizar todos los efectos que la Ley Simpson-Rodino produjo tanto en los Estados Unidos de América como en México. El objetivo principal, es el de presentar un punto de vista respecto a los efectos positivos que generó esta ley a los mexicanos que legalizaron su estancia en los Estados Unidos de América, obteniendo su residencia permanente por medio de los programas de Amnistía y de los Trabajadores Agrícolas. La inquietud de presentar este punto de vista de lo que se puede considerar los efectos positivos de la Ley Simpson-Rodino se debe a dos razones.

La primera es que la mayoría de las investigaciones realizadas previamente, enfocadas a esta ley en particular, presentan información de efectos principalmente negativos que tuvieron para los E.E. U.U. o para México, principalmente en lo político y en lo económico a nivel gubernamental o empresarial. Pero no hablan sobre algún beneficio a consecuencia de esta ley para los mexicanos

que legalizaron su estancia en los Estados Unidos de América.

La segunda razón es que puedo afirmar que sí generó esta ley beneficios para muchos mexicanos que se encontraban ilegalmente en los Estados Unidos de América antes de la promulgación de esta ley. Hasta la fecha, la combinación del Programa de Amnistía y los programas de trabajadores agrícolas hacen un total de 3,031,848 mexicanos que han obtenido su residencia permanente y 150,000 mil solicitudes que están aun pendientes. Entre esos mexicanos beneficiados me encuentro yo. Por ello me atrevo a expresar esta opinión, ya que yo personalmente experimenté la estancia en los E.E.U.U. antes de la Ley Simpson-Rodino; seguí el debate estadounidense cuyo desenlace fue la promulgación de esta ley y participé en todo el proceso hasta obtener mi residencia permanente en los E.E.U.U.

La investigación de este trabajo, se inició meses antes a la fecha de promulgación de la Ley de Reforma y Control de Inmigración Estadounidense en Noviembre de 1986. Principalmente, obteniendo información de la publicación del Congressional Quarterly Weekly Report. Posteriormente, cuando se convirtió en ley y se puso en marcha, participé como voluntaria en una de las muchas oficinas oficialmente asignadas por la Oficina del Servicio de Inmigración y Naturalización para ayudar a llenar solicitudes y orientar a los interesados a solicitar su residencia permanente por medio de esta ley. También, se obtuvo información, sobre las leyes de inmigración

anteriores a la de 1986. Además, a través de programas de información, emitidos por la Oficina de Inmigración y Naturalización en los canales de televisión hispanos, se obtuvo información de los ajustes más recientes a la Ley de Reforma y Control de Inmigración, durante la etapa de legalización.

Si bien es cierto que, inicialmente la recopilación de datos e información sobre esta ley fue puramente personal, a medida que la investigación fue avanzando, encontré que muy poco estaba escrito sobre los beneficios generados por las leyes de inmigración para los mexicanos indocumentados en E.E.U.U. que lograban legalizar su status en dicho país. Este hecho generó en mí la inquietud de expresar mi opinión, experiencias e información en el presente trabajo de investigación.

El hecho de que yo, entre muchos mexicanos, haya resultado beneficiada por esta ley no quiere decir, en ningún momento, que defienda las políticas de inmigración estadounidenses y en particular la Ley Simpson-Rodino. Considero que esta ley tuvo muchos efectos negativos para muchos mexicanos que se encuentran actualmente ilegales y para aquellos que piensan entrar ilegalmente a los Estados Unidos de América.

Al mismo tiempo la Ley de Reforma y Control de Inmigración ha creado oportunidades para que los millones de inmigrantes indocumentados legalizaran su estatus y se "integraran" más a la

economía y sociedad estadounidenses. Esto ha provocado una nueva inquietud en México en cuanto a la pérdida permanente de un valioso capital humano.

1 INTERDEPENDENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA Y MEXICO RESPECTO A LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS

1.1 HISTORIA DE LAS EMIGRACIONES DE MEXICANOS DOCUMENTADOS E INDOCUMENTADOS A LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA: POLITICAS ESTADOUNIDENSES

La migración de mexicanos hacia Estados Unidos adquirió impulso en el período anterior a la Primer Guerra Mundial cuando los diseñadores de política, e incluso ciertos patrones, empezaron a reconsiderar los costos y beneficios de la inmigración europea. El inmigrante europeo había adquirido una reputación de problemático por su creciente participación en las huelgas y por su permanencia definitiva, en la mayoría de los casos, en el país.¹ En 1911, la Comisión Dillingham, en respuesta a estas preocupaciones, señaló las ventajas especiales de la inmigración de mexicanos:

Dado que están muy apegados a su tierra natal...y como se ha cancelado la posibilidad de que se queden a vivir aquí, pocos se vuelven ciudadanos de Estados Unidos. Los inmigrantes mexicanos ofrecen una fuerza de trabajo bastante adecuada. Aunque no se asimilan fácilmente, esto no tiene gran importancia siempre y cuando en su mayoría regresen a su tierra natal. En el caso de los mexicanos, son menos deseables como ciudadanos que como jornaleros.²

¹ Kitty Calavita, U.S. Immigration Law and the Control of Labor: 1820-1826, pp.103-120.

² Congreso de Estados Unidos, Comisión del Senado sobre Inmigración, pp.690-691.

Como respuesta a las advertencias de los productores del Suroeste en el sentido de que el éxito de sus cosechas dependía de la abundante disposición de mano de obra mexicana, los mexicanos quedaron exentos del requisito de alfabetización (1917), mientras durara la guerra. Cuando terminó la Primer Guerra Mundial, el Secretario del Trabajo, Wilson, y el Comisionado de Inmigración, Caminetti, extendieron las exenciones. Como resultado de estas políticas y de los esfuerzos de reclutamiento de los patrones, la inmigración legal proveniente de México ascendió de 11,000 en 1915 a 51,000 en 1920;³ e incluso, algunas industrias situadas en el norte del país, como Chicago, demandaban mano de obra mexicana. Para 1926, 35% de la mano de obra que trabajaba en la industria siderúrgica del área de Chicago provenía de México.⁴

Cuando en 1920 se promulgaron las cuotas, los mexicanos quedaron de nueva cuenta exentos. Reisler, haciendo una paráfrasis de las Audiencias del Comité de la Cámara sobre Inmigración de 1929, resumió así el argumento contra las medidas para restringir la inmigración de mexicanos:

El mexicano, señalaron, era un extranjero vulnerable que vivía muy cerca de su patria...

El, a diferencia de los puertorriqueños o filipinos... podría ser deportado muy fácilmente.

³ Ray F. Marshall. "Economic factors influencing the international migration of workers" en Stanley Ross (comp), Views across the border, p.19.

⁴ Herbert Gutman. work culture and society in industrializing America: essays in American working-class and social history, p.8.

No es posible imaginar una mano de obra no calificada más segura ni más económica.⁵

El cambio de la migración europea a la mexicana, como fuente de mano de obra, aumentó definitivamente la flexibilidad de la inmigración, como lo ilustró la repatriación de miles de mexicanos y sus familias durante la depresión de los años treinta. Cuando la Segunda Guerra Mundial realimentó la economía estadounidense, se importaron jornaleros mexicanos con contrato mediante los programas de braceros. Estos son interesantes no sólo porque intentaron institucionalizar la flexibilidad de este abastecimiento de mano de obra (lo que siempre se había reconocido como su virtud principal), sino también porque las políticas formales e informales de los programas de braceros contribuyeron a formar la naturaleza indocumentada de la inmigración mexicana, que caracteriza la época actual.

El acuerdo de braceros de 1942 estipulaba que "los trabajadores ilegales, cuando se localicen en Estados Unidos, deberán tener preferencia bajo el Certificado de Servicio de Empleo Estadounidense".⁶ Los ilegales, o espaldas mojadas, eran "secados" por las Patrullas Fronterizas que los conducían a la frontera mexicana, los hacían entrar al lado mexicano y luego los regresaban como braceros. Con frecuencia se permitía a los patrones que

⁵ Mark Delmont. By the sweat of their brow: Mexican immigrant labor in the U.S., 1900-1960, p. 101

⁶ Ernesto Galarza. Strangers on the march: the Mexican bracers story, p. 63.

acompañaran a los trabajadores indocumentados hasta la frontera para contratarlos ahí como trabajadores legales. En algunos casos, la Patrulla Fronteriza "liberaba bajo palabra" directamente a los indocumentados ante sus patrones. La Comisión Presidencial sobre Mano de Obra Migratoria estimó en 1951 que , de 1947 a 1949, se legalizaron más de 142 000 mexicanos indocumentados, mientras que sólo se reclutaron 74 600 nuevos braceros mexicanos.⁷

Además de estas políticas más o menos oficiales de fomento a la migración ilegal, los jefes de distrito del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) actuaban según su criterio con objeto de aumentar el abasto de trabajadores indocumentados para empleos temporales. El inspector en jefe de Tucson, por ejemplo, informó a la Comisión Presidencial sobre Mano de Obra Migratoria que "recibía órdenes del director del Distrito de El Paso durante cada cosecha, para que dejara de deportar la mano de obra mexicana ilegal".⁸ En otros casos los agentes de la patrulla fronteriza recibían instrucciones de parte de sus superiores de no acercarse a ciertos ranchos y granjas en su distrito. El mensaje implícito del Congreso a la Patrulla Fronteriza era congruente con el enfoque de laissez-faire. Como lo señaló Hadley, el Congreso se mostraba "espléndidamente indiferente" al creciente número de ilegales durante la época del programa de braceros, reduciendo el

⁷ Julián Samora, Los soldados: the wetback story, pp.47-48.

⁸ Peter Kirstein, Anglo over bracero: a history of the Mexican worker in the United States from Roosevelt to Nixon, p.90.

presupuesto de la Patrulla Fronteriza en la misma proporción en que aumentaba la inmigración indocumentada.⁹

Para cuando se terminaron los programas de braceros en 1964, se había arraigado profundamente una relación de simbiosis causada por cincuenta años de políticas formales e informales. Casi 5 millones de trabajadores mexicanos habían llegado a Estados Unidos como braceros; más de 5 millones de extranjeros ilegales fueron aprehendidos durante la misma época.¹⁰

Aunque las políticas relacionadas con los programas de braceros sirvieron mucho para aumentar el atractivo de la inmigración ilegal desde el punto de vista del migrante, hubo una decisión clave del Congreso que libró a los patrones de cualquier riesgo al momento de la contratación. En 1952, la Ley McCarran-Walter señalaba que era ilegal : "albergar, transportar o encubrir a inmigrantes ilegales".¹¹ Una enmienda a la disposición conocida como Texas Provision, debido a los productores tejanos para quienes era una concesión, excluía el empleo per se de la categoría de "albergar". La discusión en el Congreso mantuvo más o menos ambiguo si "emplear a sabiendas" a trabajadores indocumentados era

⁹ A. Nadley, "A critical analysis of the wetback problem", Law and Contemporary Problems, p.334.

¹⁰ Gerald López, "Undocumented Mexican Migrants: In search of a just immigration law and policy", UCLA Law Review, p.707.

¹¹ Congressional Record, 62º Congreso, 2a sesión, p.794.

lo mismo que "albergar".¹² Sin embargo, el SIN interpretó la enmienda como una virtual carta blanca para el empleo de trabajadores indocumentados.¹³

Por supuesto que la actitud de los estadounidenses hacia los inmigrantes mexicanos no ha sido clara. Las redadas y expulsiones masivas de trabajadores mexicanos y sus familias durante la Operación Espaldas Mojadas de 1954 y 1955 fueron reminiscencias de las políticas que se emplearon durante la depresión de los años treinta. En parte estas deportaciones en masa reflejaban el enfoque militarista del nuevo comisionado del SIN, Swing, ex-general del ejército de Estados Unidos, conocido dentro de la burocracia del SIN como El General, al parecer en alusión a su antigua carrera militar y a su estilo de liderazgo.¹⁴ Sin embargo, en términos más generales, eran indicativas de la antigua opinión de que la mano de obra mexicana era eminentemente flexible, que podía acogerse con gusto en época de alta demanda y deportarse cuando la demanda disminuyera. En cualquier caso, esas deportaciones periódicas ni interrumpieron mayormente las pautas ya institucionalizadas de migración ni reflejaban cambio fundamental en la manera de ver a México como una fuente de mano de obra que ingresaba por la puerta trasera.

¹² Congressional Record, 82º Congreso, 2ª sesión, Senado, 1952, p.794.

¹³ Sheldon Greene, "Public agency distortion of congressional will: federal policy toward non-resident alien labor" George Washington Law Review, pp.453-455.

¹⁴ Entrevista con el asesor legal general del SIN, Washington, septiembre de 1986.

Tras haber sembrado terreno en el que se dieran altos niveles de inmigración documentada e indocumentada desde México, las políticas estadounidenses en la época posterior al Programa Bracero han perpetuado el modelo que estaba arraigado más que nada por abandono. En 1965 la Ley de Inmigración y Nacionalidad impuso, por primera vez, topes al hemisferio occidental y en 1976 se añadió una enmienda que limitaba a 20 mil la inmigración anual de cualquier país del hemisferio occidental (restricción que se había aplicado al hemisferio oriental desde 1965). Respecto al efecto de estas limitaciones, Briggs concluye que "esta acción no los ha aumentado el número de solicitudes atrasadas de visas para mexicanos, sino que ha contribuido a las múltiples presiones que causa la inmigración ilegal".¹⁵

Las decisiones presupuestarias han tenido como consecuencia la eliminación efectiva de las presiones en contra de la inmigración. Como lo señaló en 1982 el Subcomité del Congreso encargado de manejar el presupuesto y dar dinero al SIN, la agencia "crónicamente ha tenido pocos fondos, poco personal y poca atención".¹⁶ Según Galarza, durante la década de los cincuenta, "los congresistas de los estados fronterizos con México fueron el gran apoyo para los recortes presupuestales a la Patrulla Fronteriza, a fin de garantizar un abundante abastecimiento de mano

¹⁵ Vernon Briggs, Immigration policy and the American Labor force, p.67.

¹⁶ Edwin Harwood. "Can Immigration Law be enforced?", The Public Interest, p.108.

de obra."¹⁷ El presupuesto del SIN, no mejoró tampoco en las décadas de los sesenta y setenta. Mientras el número de extranjeros ilegales aumentaba de unos 23 mil en 1960 a 345 mil a fines de la década, el número de los puestos en el SIN se mantuvo igual, aproximadamente en 6 900.¹⁸ Como lo indicó Michael Teitelbaum en 1980, se asignaron a la Patrulla Fronteriza 77 millones de dólares para vigilar una frontera de 3 mil kilómetros, cifra menor al presupuesto del departamento de policía de Baltimore, y menos de la mitad de la cifra que tenía la policía de Filadelfia (92 y 221 millones respectivamente).¹⁹

Estas dos políticas confirman el papel de la idea de los diseñadores de política de que la mano de obra mexicana es benéfica para la economía de Estados Unidos. En uno de los estudios más detallados sobre las repercusiones económicas de la inmigración mexicana, McCarthy y Valdez evalúan los efectos de esta migración en la economía de California. Concluyen que:

La muy difundida preocupación sobre la inmigración mexicana no tiene, en general, ninguna base y que, en su mayoría, los inmigrantes traen beneficios económicos al Estado.²⁰

¹⁷ Gerald López, Merchants of Labor: the Mexican bracero story, p.67.

¹⁸ Servicio de Investigaciones. History of the Immigration and Naturalization Service, pp.76-90.

¹⁹ Michael Teitelbaum, "Rights versus right: immigration and refugee policy in the United States", Foreign Affairs, p.55.

²⁰ Kevin F. McCarthy y Burciaga R. Valdez. Current and future effects of Mexican immigration in California: executive summary, pp. 2 y 10.

Aunque el estudio sí señala que algunas comunidades locales quizá lleven una parte desproporcionada de la carga de los servicios públicos, y confirma no obstante los beneficios de la migración para el Estado en general. El estudio de Müller y Espenshade sobre la migración mexicana en California coincide con estas conclusiones y subraya "las ventajas económicas globales que tiene la inmigración".²¹

La pauta en las nuevas políticas de inmigración de Estados Unidos en las últimas décadas ha sido, activamente el catalizador de la inmigración ilegal desde México, la cual ha estado acompañada de un nuevo brote de nacionalismo por parte de los estadounidenses. Como ocurrió en el pasado, se ha culpado a los nuevos inmigrantes de casi todos los males sociales de la moderna sociedad estadounidense. Pero, al igual que en el pasado, es gracias a que los inmigrantes ofrecen una mano de obra barata (precisamente lo que han apreciado los diseñadores de política) por lo que se convierten en blanco fácil de la reacción violenta de los contribuyentes y trabajadores locales.

Sin embargo, este nuevo nacionalismo de ninguna manera es idéntico al que vio antes de este siglo. Para empezar, se mezcla con el sentimiento nuevo de la inmigración es algo que les atañe personalmente a los estadounidenses. Por otro lado, la naturaleza

²¹ Thomas Müller y Thomas Espenshade, The fourth wave: California's newest immigrants, p.50.

predominantemente ilegal del flujo (comparado con el de principios de siglo XX) refuerza a la vez la convicción de una falta de control y exacerba la reacción violenta en contra de los inmigrantes.

Hay otro aspecto en el que la nueva ola de nacionalismo se singulariza. A menudo se ha dicho que el nacionalismo y la xenofobia están relacionados con altas tasas de desempleo. Efectivamente cada recesión seria, desde mediados del siglo XIX, ha provocado una reconsideración de los beneficios de la inmigración, convirtiendo a los inmigrantes en el chivo expiatorio de la mala época de la economía. La aparente ironía de las restricciones actuales, es que no obstante que se pueden encontrar sus raíces en la "estanflación" de la década de los setenta, alcanzó su punto más alto a mediados de los ochenta, cuando hay una tendencia a la disminución del desempleo.

Esto no quiere decir que el nuevo nacionalismo está desvinculado de factores económicos. Efectivamente, a fines de la década de los setenta, las fuertes restricciones se han manifestado paralelamente a trastornos y transformaciones en la economía de Estados Unidos que han erosionado, de manera importante, el nivel de vida del trabajador común y corriente. "Los sueldos y salarios individuales bajaron 10% de 1973 a 1985 y la proporción de hogares con ingresos de menos de 20 mil dólares anuales aumentó en 8 % en

el mismo periodo".²² A medida que se ha contraído el pasado sector manufacturero y se ha extendido el sector de servicios, se ha expandido el mercado de trabajo secundario menos deseable. "Un estudio preparado por el Comité Económico Conjunto del Congreso estima que cerca de 60% de los trabajadores que se sumaron a la fuerza de trabajo entre 1979 y 1984 ganan menos de 7 000 dólares al año".²³

En el pasado, un aumento del nivel de desempleo, además de provocar una ola de nacionalismo, reducía temporalmente la necesidad de trabajadores inmigrantes y por tanto la afluencia migratoria. En contraste, las actuales transformaciones en la economía, que reducen el nivel de vida e intensifican la culpabilización de los inmigrantes, aumentan simultáneamente la inmigración ya que proliferan los trabajos de salario mínimo para obreros no calificados. En otras palabras, los cambios estructurales en la economía, que fomentan la migración indocumentada, son las mismas transformaciones que, en general, provocan un sentimiento restriccionista, pues se culpa a los inmigrantes por el descenso del nivel de vida. A diferencia de los que ocurrió en el pasado, las fuerzas de la economía aumentan la necesidad de que haya trabajadores inmigrantes aunque, al mismo tiempo, se generen demandas que restrinjan su entrada.

²² Schilling, "America's Dwindling Middle Class", Los Angeles Times, p.3.

²³ Gordon "Minimum wage hire's real payoff", Los Angeles Times, p.3

1.2 HISTORIA DE LAS EMIGRACIONES DE MEXICANOS DOCUMENTADOS
E INDOCUMENTADOS A LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA :
POLITICAS MEXICANAS

A partir de los gobiernos de la Revolución Mexicana, generalmente se han adoptado dos actitudes respecto a la emigración a Estados Unidos. Por una parte, el gobierno de México ha expresado su inconformidad con la permanencia del fenómeno; ha tratado de disuadir a sus nacionales de que emigren al vecino país del norte, sobre todo sin documentos, y ha promovido la repatriación de quienes estén en el exterior. Ejemplo de esto último lo tenemos "...en el gran esfuerzo de repatriación organizado por el gobierno del general Alvaro Obregón durante la crisis norteamericana de 1921-1922, cuando muchos mexicanos perdieron su empleo en aquel país."²⁶ Por otra parte, desde los años veinte el gobierno de México ha tomado en cuenta que las posibilidades de evitar esa emigración son pocas, por lo que ha tratado de buscar fórmulas para aminorar ciertos males asociados con la migración. En este sentido, su servicio consular se ha preocupado -a veces más, a veces menos- por el trato que reciben los mexicanos en el exterior, de manos de los empleadores, de los agentes del servicio de migración estadounidenses, y de gobiernos locales y estatales. Durante los años de los primeros gobiernos de la Revolución, especialmente entre 1917 y 1929, "México intentó con energía, pero sin éxito,

²⁶ Fernando Saúl Alanís Enciso, La primera gran repatriación: los mexicanos en Estados Unidos y el gobierno de México (1918-1922), p.20.

disminuir la corriente migratoria hacia el vecino país del norte."²⁵

"Al estallar la crisis de 1929, nuevamente los mexicanos en Estados Unidos buscaron - y algunos fueron forzados a buscarlo- su regreso a México."²⁶ También, en esta ocasión, los cónsules mexicanos promovieron la repatriación voluntaria. Esos esfuerzos fueron complementados por la promoción de la repatriación -a veces involuntaria- por gobiernos locales y autoridades migratorias estadounidenses que estaban preocupados por el gasto que llevan para mantener a tantos desempleados, entre ellos, mexicanos. Al llegar el general Lázaro Cárdenas a la presidencia, se intensificaron esfuerzos mexicanos para encontrarle tierra y trabajos a los repatriados. Durante los años treinta, la actitud predominante del gobierno mexicano fue la de darles acogida a los repatriados, pero reclamar a Estados Unidos por sus políticas interesadas al respecto: en épocas de auge económico, algunos sectores de la sociedad estadounidense habían promovido, contra el interés mexicano, la inmigración de mexicanos; ahora que había crisis, querían deshacerse de ellos.

Al iniciarse la segunda guerra mundial se recuperó la economía norteamericana, surgiendo así una gran escasez de mano de obra. Como resultado de ello, nuevamente se le dio la bienvenida a

²⁵ Jorge A. Bustamante, "Emigración Indocumentada a los Estados Unidos", en Indocumentados: mitos y realidades, p.25.

²⁶ Mercedes Carreras de Velasco, Los mexicanos que devolvió la crisis, 1929-1932, p.18.

nuestra mano de obra. "A solicitud de Estados Unidos, en 1942 el presidente Avila Camacho aceptó la firma de un convenio que regularía, por primera vez, en forma bilateral el movimiento migratorio. Así nació el primer convenio de braceros."²⁷ Se consideró entonces que, mediante este instrumento, se garantizarían los derechos y las condiciones de trabajo para evitar el tipo de abusos que habían dado lugar a las preocupaciones mexicanas durante los años anteriores. Se pensó también que el trabajo en Estados Unidos podría proporcionar a los braceros mexicanos experiencia en el uso de técnicas avanzadas en el cultivo de productos agrícolas. Estas consideraciones, además del ingreso de divisas al país que provendría del trabajo de los emigrantes, fueron los motivos que expuso el gobierno mexicano para aceptar la invitación estadounidense de administrar conjuntamente la migración de sus trabajadores.

Desde el punto de vista de Estados Unidos, la colaboración de México en materia de trabajadores agrícolas fue importante para el esfuerzo nacional de guerra. Tal vez por esa razón -pese a incidentes que se dieron en la administración del programa, sobre todo como resultado de la discriminación en contra de los mexicanos en algunas partes de Estados Unidos- ambos gobiernos pudieron superar esos conflictos y concluir el período de guerra con un balance positivo respecto a los convenios de braceros.

²⁷ Victor Clark. "Mexican Labor in the United States", en U.S. Bureau of Labor Bulletin, p.470.

"Poco después del inicio del envío de trabajadores contratados, en 1944, aumentó sensiblemente la afluencia de trabajadores mexicanos sin documentos a Estados Unidos."²⁸ Esta migración paralela a la de los braceros siguió en aumento, de manera tal que, a fines de los cuarenta y principio de los cincuenta, era más grande la corriente de indocumentados que la de los contratados. Este problema vino a cambiar la postura del gobierno de México, que a partir de 1946, se modificó en el sentido de empezar a favorecer la emigración de braceros como un elemento dentro del programa ambicioso de desarrollo económico, en el cual requería de divisas. La fuga de indocumentados - o "espaldas mojadas" como se les ha llamado- fue interpretada por muchos grupos en México como prueba de la indiferencia del gobierno posrevolucionario a los problemas de los campesinos y de la injusticia social de sus políticas económicas. En parte por esta razón,

México buscó fortalecer las garantías contractuales de los braceros en la mesa de negociaciones, a la misma vez que el gobierno de Estados Unidos tuvo menos urgencia de recibir braceros y estuvo dispuesto a relajar la vigilancia fronteriza para permitir el ingreso ilegal de mexicanos en territorio norteamericano.²⁹

"En 1954, se presentó un conflicto entre México y Estados

²⁸ David Maciel, Al norte del río Bravo (pasado inmediato) (1930-1981), p.35.

²⁹ Julián Samora, op.cit., p.60.

Unidos sobre el problema de los braceros."³⁰ Estados Unidos no quiso aceptar la posición mexicana de mantener las garantías contractuales de los braceros y, contra la voluntad del gobierno de México, optó por dejar que caducara el convenio y empezó a contratar braceros unilateralmente. El gobierno de México utilizó la fuerza para disuadir la salida de braceros, sin éxito, y poco después solicitó la renovación de pláticas con Estados Unidos con el fin de llegar a otro arreglo, más de acuerdo con el que había pedido Estados Unidos. Ese mismo año, el gobierno de México colaboró con Estados Unidos en la expulsión de indocumentados de este país, suministrando el transporte para trasladarlos desde la frontera del norte a sus comunidades de origen en el centro-norte del país. Los acontecimientos de ese año parecen haber reforzado la idea, en muchos círculos mexicanos de que "la emigración fungía como 'válvula de escape'; amortiguaba la falta de empleo y las tensiones sociales en el país y, por lo tanto, era un mal necesario."³¹ Después de 1954 parece haber habido menor interés por parte del servicio consular mexicano de vigilar el cumplimiento de los contratos de braceros y el gobierno mostró una vergonzosa indiferencia a la situación de sus connacionales en Estados Unidos.

El gobierno mexicano protestó ante los intentos estadounidenses de principios de los sesenta de dar por terminados

³⁰ Richard Craig, The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy, p.78.

³¹ Mauri Miller y Manuel R., "Política migratoria y defensa del interés nacional" en Audiencia Pública: Trabajadores migrantes; Senado de la República, p.138.

el convenio de braceros, arguyendo que, en su lugar, aumentaría la corriente ilegal de trabajadores. Esta postura no tuvo éxito, y después de que terminara el convenio de braceros en 1964, el gobierno mexicano intentó, también sin éxito, renovar los convenios expirados. Los motivos de esta acción eran que:

...la emigración fungía como 'válvula de escape; y si bien esta condición también la podría cumplir la corriente ilegal, era preferible la salida de trabajadores documentados a la de indocumentados, porque las condiciones de trabajo de los primeros podrían ser superiores a las de los segundos.³²

Cabe señalar que fue la conclusión del convenio de braceros el motivo principal de que, "...en 1965, se estableciera el programa de industrialización de la frontera norte, que resultó en la implantación de la industria maquiladora en esa zona."³³ Mediante este programa México buscaba crear empleos en su territorio para atender las necesidades de los braceros que regresaban de Estados Unidos. Lo atractivo de este programa para muchos empresarios - especialmente estadounidenses- era que esta zona próxima a los mercados de E.E.U.U. ofrecía abundante mano de obra barata y receptiva al adiestramiento. Sin embargo, desde el inicio de este programa fueron contratados residentes de ciudades fronterizas - muchos de ellos mujeres jóvenes y solteras- y no ex-braceros como había sido la intención.

³² *Ibid.*, p.140.

³³ *Ibid.*, p.141.

Con el aumento del número de indocumentados aprehendidos por el Servicio de Inmigración y Naturalización a principios de los setenta, el gobierno del presidente Luis Echeverría propuso reestablecer los convenios de braceros, bajo los siguientes términos:

- Establecer una cuota anual fijada por ambas partes para determinar la demanda de trabajadores y permitir su ingreso y permanencia en el territorio vecino;
- Asegurar trato equilibrado para estos trabajadores; y
- Fijar normas dentro de las cuales los cónsules mexicanos pudieran brindar mayor y continua protección a los indocumentados.³⁴

En 1973 se integró una Comisión Intersecretarial en el Gobierno Mexicano para el Estudio de los Problemas Derivados de la Emigración de Indocumentados. Por otra parte, el tema de los migrantes surgió en pláticas que el presidente Echeverría sostuvo con su homólogo Richard Nixon, cuando aquél visitó la Unión Americana.

La Comisión Intersecretarial propuso responder al problema de los indocumentados mediante una serie de acciones recomendadas, a saber:

- Colocar a personal consular mexicano en los centros de detención en Estados Unidos;
- Tomar medidas para evitar el uso ilegal de credenciales gubernamentales;

³⁴ Cesáreo Morates, "Los indocumentados mexicanos en Estados Unidos: un efecto estructural de las relaciones mexicano-norteamericanas", en Audiencia Pública: Trabajadores Migratorios: Senado de la República, p.149.

- Establecer medidas de cooperación bilateral para controlar el problema de los enganchadores y falsificadores de documentos; y
- Analizar la posibilidad de que existiera una contratación directa de trabajadores mexicanos por parte de los empleadores estadounidenses.³⁵

Sin embargo, hacia fines de 1974, el gobierno de México modificó su posición sobre la conveniencia de reanudar cualquier convenio de trabajadores migratorios con Estados Unidos. Las principales razones estuvieron influenciadas por otra interpretación de la experiencia de los convenios de braceros durante las décadas anteriores. La nueva tesis del gobierno se orientó a que un nuevo programa de braceros no necesariamente resultaría en una sustitución de indocumentados por trabajadores legales, sino que, de acuerdo a la experiencia que se tuvo con los convenios, cabría esperar que se fomentará aún más la emigración de indocumentados. De aquí, el nuevo énfasis de solucionar el problema de la emigración internamente, mediante el esfuerzo de "... elevar la calidad de vida y de trabajo de los campesinos mexicanos. Esta nueva orientación política se expresó en el quinto y último informe de gobierno de Echeverría."³⁶

El gobierno de José López Portillo no manifestó desacuerdo con lo planteado por su antecesor. Al igual que Echeverría, López Portillo se mostró inconforme con medidas policiacas y expresó

³⁵ *Ibid.*, p. 131.

³⁶ *Ibid.*, p. 134.

interés en que su solución debiese ser bilateral, es decir, que involucrara los gobiernos de México y de Estados Unidos. Sin embargo, López Portillo fue más lejos, y sugirió un camino económico bilateral como solución al plantear en algunas medidas intercambiables la exportación de bienes y no el envío de brazos: "México no desea exportar trabajo -afirmó-, desea exportar bienes."³⁷ Con esto se planteó la tesis de que un aumento en las exportaciones mexicanas favorecería el empleo en México y disminuirían las presiones para emigrar.

López Portillo remarcó esta misma idea en una gestión cuando en una visita oficial a Washington en febrero de 1977, dijo:

Es difícil ser vecino de alguien tan poderoso como ustedes. Pero aún, un 'buen vecino' podría reconocer que una mayor ayuda económica, mejor asistencia para México, y términos comerciales más equitativos, podrían representar una tentativa para agradecer el considerable subsidio que representa la mano de obra con la que la emigración mexicana ha contribuido a la prosperidad de los estados del suroeste. Esta medida sería más efectiva para reducir el cruce ilegal de la frontera, que la simple formación de un comité especial a nivel de Gabinete, nombrado por el señor Carter para afrontar el problema.³⁸

López Portillo se refería a la entonces recién creada Comisión

³⁷ México, Comisión Intersecretarial para el Estudio de los Problemas Derivados de la Corriente Migratoria de Trabajadores Subrepticios Mexicanos a los Estados Unidos, "Resultados de la encuesta realizada por la Comisión Intersecretarial para el estudio del problema de la emigración subrepticia de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos", México, sin fecha, mimeografiado.

³⁸ *Ibid.*, p.43.

Selecta de Políticas de Inmigración y de Refugiados. Con respecto al plan Carter, el gobierno de México había manifestado su desacuerdo porque lo consideró de carácter unilateral y porque no había sido consultado con anterioridad.

Cuando se reunieron López Portillo y Carter en febrero de 1979 en México, aquél propuso la discusión bilateral para una solución al problema de indocumentados esgrimiendo como razón el hecho de que la Secretaría del Trabajo estaba realizando un estudio amplio y profundo sobre el tema, cuyos resultados deberían obtenerse antes de diseñar respuestas políticas al problema. Ese estudio estuvo a cargo del Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo (CENIET) y contempló, entre otros elementos, varias encuestas en la frontera con expulsados y una encuesta de hogares conocida como la Encuesta Nacional de Emigración a la Frontera Norte del País y a los Estados Unidos (ENEFNUE). "Esos estudios resultaron en un conjunto de trabajos, algunos publicados, otros inéditos, y en las primeras estimaciones nacionales sobre el tamaño de la población de indocumentados mexicanos en Estados Unidos."³⁹

En esas pláticas presidenciales, México intentó vincular el tema de los indocumentados con otros problemas económicos del país, especialmente el de comercio exterior, y adquirió el compromiso de someter a juicio a quienes trafican con indocumentados en la

³⁹ Manuel García y Griego, El volumen de la migración de mexicanos no documentados a los Estados Unidos, p. 40.

frontera norte del país.

Por otra parte, en 1979 el gobierno de México reestableció una dirección general de protección consular en la Secretaría de Relaciones Exteriores, con el fin de ampliar los esfuerzos de gestión, asesoría y representación que realizan los cónsules mexicanos en el exterior, y coordinarlos mejor. Casi toda la actividad que brinda el servicio exterior en este sentido se lleva a cabo en Estados Unidos.

La política del presidente Miguel de la Madrid en torno a los trabajadores migratorios no varió sustancialmente de la de sus antecesores. En este sentido, se ha negado a expresar una opinión sobre la legislación de otro Estado soberano y ha ratificado el compromiso del gobierno de cumplir con su obligación de protección consular con sus conacionales. También expresó la opinión -ante el Congreso de Estados Unidos el 16 de mayo de 1984- de que los

emigrantes temporales para laborar en Estados Unidos contribuyen significativamente al desarrollo de los estados fronterizos y, por lo tanto, a la prosperidad de la economía norteamericana en su conjunto.⁴⁰

En la entrevista De la Madrid-Reagan de enero de 1986, el mandatario mexicano planteó la necesidad de buscar fórmulas que permitieran resolver el problema migratorio de una manera bilateral

⁴⁰ Julián L. Simón, How Do Immigrants Affect Us Economically? p.70.

y satisfactoria para ambas partes. Hubo un reconocimiento por parte de ambos gobiernos en el sentido de que los trabajadores migratorios prestan una contribución a ambas economías. El Consejo de Asesores Económicos de la Casa Blanca también expresó en su informe anual de 1986 la opinión de que "los trabajadores migratorios tienen un efecto favorable sobre la economía y cualquier medida que restrinja la utilización de este tipo de fuerza laboral será perjudicial al desenvolvimiento económico".⁴¹ Aunque esta opinión no difiere de manera sustancial de otras planteadas por el gobierno de Reagan, la opinión pública en general la criticó y hubo reacciones negativas al respecto.

Los legisladores mexicanos también han expresado su opinión sobre la emigración a Estados Unidos y sobre lo que debería ser la postura oficial mexicana. Una constante en esas opiniones han sido el planteamiento de que los convenios son el mejor medio para regular las entradas y salidas de migrantes, así como sus condiciones laborales. Esta posición de los legisladores, que se remonta a la época de los convenios de braceros, fue expresada en las reuniones interparlamentarias de México y Estados Unidos, celebradas anualmente a partir de 1960. Durante esas reuniones, también se ha manifestado reiteradamente la preocupación por las condiciones de nuestros trabajadores en el país vecino, en términos

⁴¹ Karen A. Woodrow, et al. "Recent Immigration to the United States—Legal and Undocumented: Analysis of Data from the June 1986 Current Population Survey" Trabajo presentado en la reunión de la Population Association of America; 29 de abril a 2 de mayo de 1987. (inédito), p.13

de los salarios y prestaciones que reciben y la extensión de las jornadas.

En la reunión interparlamentaria de 1964 -en vísperas de la finalización del último convenio de braceros por Estados Unidos- los legisladores mexicanos señalaron que la migración de los indocumentados es consecuencia de la demanda de mano de obra originada en los campos del suroeste de los Estados Unidos y que, sin demanda, no habría esa migración. En la séptima reunión de 1967, se denunció que la inexistencia de un convenio permitía que se siguiera utilizando mano de obra clandestina y que, como consecuencia, ello daba lugar a mayor explotación, atribuyendo al gobierno estadounidense la generación del problema de los indocumentados.

En las demás reuniones parlamentarias los legisladores mexicanos se mantuvieron en la línea de que se deberían reanudar los convenios de braceros. En la reunión interparlamentaria de 1977 se planteó como camino para solucionar la emigración de trabajadores a Estados Unidos el equilibrio en la balanza comercial entre ambos países. Se propuso que este asunto no debería ser tratado de manera aislada, sin considerar sus vínculos con problemas económicos. En reuniones más recientes se ha señalado que los indocumentados tienen el derecho de recibir el mismo trato que garantizan la Constitución y las leyes reglamentarias de Estados Unidos, en materia de derechos laborales y humanos. En la reunión

de 1986 los legisladores estadounidenses rechazaron la idea mexicana de que la solución al problema de los indocumentados debería ser bilateral y no unilateral.

2 LEY DE REFORMA Y CONTROL DE INMIGRACION 1986 (LEY SIMPSON-RODINO).

2.1 CONTENIDO DE LA LEY

En este apartado se analizarán las principales disposiciones que contiene la Ley de Reforma y Control de Inmigración, evaluando el contenido de cada una de ellas, así como resaltando sus posibles repercusiones, principalmente para México. Se ha dividido su análisis en cuatro diferentes categorías: las disposiciones restrictivas, las reguladoras, las permisivas y las de información y consulta.

a) Disposiciones restrictivas a la inmigración.

Las disposiciones restrictivas son aquellas que tienen como principal objetivo impedir, frenar y hasta terminar con el flujo de extranjeros sin documentos que se encuentren trabajando en territorio estadounidense. En este sentido, las disposiciones correspondientes a esta categoría son las que se refieren a las sanciones a los empleadores y la que se deriva de ésta la disposición antidiscriminatoria.

- Sanciones a empleadores.

Esta disposición prohíbe a los empleadores contratar, con conocimiento de causa, a extranjeros indocumentados, a través de la imposición de multas civiles que fluctúan entre 250 y 10 mil dólares por indocumentado contratado, dependiendo del número de reincidencias, e impone sanciones penales en caso de violaciones flagrantes y recurrentes que incluyen una multa adicional de 3,000 dólares y hasta seis meses de cárcel.⁴² Bajo esta legislación, los funcionarios del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) enviarían un mensaje de advertencia a los empleadores que incurran en su primera falta entre el 10. de junio de 1987 y el 31 de mayo de 1988. Sin embargo, el SIN tuvo dificultades en poner en marcha esta fase de disposición y propuso el inicio de la aplicación para noviembre de 1987. A partir de entonces, las violaciones a esta ley serían castigadas con la imposición de multas y sanciones.

Un tipo de multas serán impuestas a aquellas personas que, con conocimiento de causa, contraten a extranjeros no autorizados. Es entonces que la palabra "a sabiendas"⁴³ cobra gran importancia en la aplicación de esta disposición. El procedimiento de verificación del status del extranjero o ciudadano estadounidense, por tanto, también es muy importante. Se exige que el empleador debe verificar que el solicitante a un empleo muestre los documentos que comprueben la identidad del candidato. Se plantea

⁴² Immigration Reform and Control Act of 1986, Public Law 99-603 99th Congress, November 6, 1986, U.S. Government Printing Office, Washington D.C. pp.3366-3367.

⁴³ *ibid.*, p.3369.

un procedimiento mediante el cual tanto el empleador como el empleado deberán firmar un formulario bajo protesta de decir verdad, mismo que deberá conservarse en los archivos del empleador por lo menos durante tres años. En dichos formularios el empleador asegurará haber examinado, mas no guardado, ciertos documentos, como son: pasaporte, certificado de ciudadanía o naturalización, acta de nacimiento, tarjeta de residencia permanente, tarjeta de seguro social, etcétera, que comprueben la identidad del candidato y su autorización para trabajar.

Si bien es cierto que el empleador puede ser multado por no seguir el proceso de verificación, también está claro que la ley no exige que los empleadores comprueben, ante una instancia legal, la autenticidad de los documentos presentados. Asimismo, los empleadores no están obligados a guardar copias de dicha documentación aunque sugieren que sería recomendable. De esta manera, el empleador puede corroborar en su formulario que examinó los documentos necesarios y que, a su juicio, aparentaban ser razonablemente genuinos.

En realidad esta disposición está encaminada a restringir el flujo de trabajadores indocumentados a través de la imposición de ciertas trabas para su contratación, traducidas en sanciones económicas y penales. Sin embargo, es obvio que se crearán diversas formas para evitar dichas trabas, siendo una de ellas la adquisición de documentos fraudulentos. Es evidente, pues que se

creará un importante mercado negro de documentos falsos con todas sus implicaciones colaterales. Como consecuencia, una de las alternativas que tendrá el indocumentado para conseguir un empleo, será presentar algún documento falso -que probablemente adquiera en dicho mercado negro a un costo muy alto- que le permitirá ser aceptado en cualquier trabajo.

Por otra parte, esta disposición señala que no se requiere que los empleadores verifiquen el status que actualmente tienen sus trabajadores. Esto es porque la ley sólo obliga a que verifiquen los documentos las personas que contraten, recluten, o recomienden indocumentados. Como consecuencia, para aquellos que se encuentran ya trabajando, lo más probable es que sigan haciéndolo y la continuidad de su empleo sólo dependerá, en realidad, del juicio del empleador.

Para aquellos que incurran en violaciones de documentos, esta disposición establece factores que deben ser considerados para determinar las multas que se impondrán, entre otras: determinar si el individuo es un extranjero no autorizado para trabajar e investigar si tenía violaciones previas; determinar si el empleado actúa de buena fe y sopesar la gravedad de la violación. Cabe destacar que no se establecen factores similares para determinar el monto de la multa pertinente que se aplicará a aquellos que violen la prohibición de emplear, reclutar o recomendar a extranjeros no autorizados a hacerlo. Esto quedará sujeto a la

discreción del juez.

Es importante destacar que los propios formuladores se cuestionaron el buen funcionamiento de esta disposición, dado que ésta señala que existen posibilidades de que la misma se cancele en un período de tres años a partir de que entre en efecto, en virtud de que se requiere que la Contraloría General presente al Congreso y a un grupo de trabajo especial, tres informes anuales que contengan un análisis sobre si la disposición ha creado: a) una carga regulatoria innecesaria para empleadores y/o b) Un amplio patrón de discriminación. En cualquiera de sus informes, el grupo de trabajo deberá entonces, recomendar al Congreso que se corrija esta legislación.⁴⁴

b) Disposiciones reguladoras

Son aquellas disposiciones que tienen como principal objetivo regularizar la calidad migratoria, por un lado, de todos los que han trabajado continuamente en Estados Unidos desde 1982 y, por el otro, de solamente algunos de los que han trabajado en el sector agrícola por un año a partir de marzo de 1985. Asimismo, la ley establece futuros programas de contratación de mano de obra. Las principales disposiciones en esta categoría son residencia temporal, residencia permanente y trabajadores agrícolas

⁴⁴ Ibid., pp.3370-3371.

especiales.

Residencia temporal

Este tipo de residencia fue otorgada por dieciocho meses a aquellos indocumentados que pudieron comprobar que entraron al país antes del 10. de enero de 1982 y que han vivido continuamente en él desde entonces. Las solicitudes se presentaron a partir del 5 de mayo de 1987, 180 días después de la fecha en que el presidente Ronald Reagan firmó la Ley de Reforma y Control de Inmigración.⁴⁵

Para adquirir la residencia temporal el indocumentado debió presentar ciertos documentos -por ejemplo, recibos de renta, de casa, de teléfono, de luz- o algún comprobante de prueba que ha residido en E.U. "continuamente" desde 1982. Asimismo, la ley establece que el indocumentado debe comprobar que ha estado "físicamente presente" desde el momento en que se firmó la ley hasta el momento en que entrega su solicitud. Sin embargo, existe una disposición que señala que "ausencias pequeñas, casuales e inocentes de los Estados Unidos no rompen la continuidad de la presencia física". Obviamente no pudieron solicitar dicha residencia aquellos extranjeros que se encontraban fuera del territorio norteamericano, que tengan antecedentes penales o que se convirtieran en carga pública.

⁴⁵ Ibid., p. 3394.

La primera fase, dentro del período de presentación de la solicitud -de mayo de 1987 a mayo de 1988- consistió en el otorgamiento de autorización para trabajar hasta el momento en que ésta fuera determinada finalmente. El SIN estableció más de 107 oficinas en todo el país para recibir solicitudes y adoptó otras 500 oficinas como entidades designadas para calificar, encargadas de preseleccionar candidatos. La cuota por legalización fue de 185 dólares por persona y de un máximo de 425 dólares por una familia de cuatro o más. Estas cuotas no incluyen gastos de abogados, notarios, exámenes médicos y procesamiento de documentos.⁴⁶

Una vez que se le otorgó residencia temporal al indocumentado, se le permitió realizar viajes pequeños, casuales y por obligaciones familiares, al extranjero. A partir del momento en que se le otorgó el permiso para trabajar, se le prohibió recibir beneficios de la mayoría de los programas federales de asistencia pública. Sin embargo existen ciertas excepciones a esta regla: ancianos, ciegos o personas que se encuentren en una situación de emergencia o incapacitación total, niños y mujeres embarazadas quienes podrán recibir atención médica gratuita. La ley establece que se reembolsara a los Estados que presenten casos como los anteriormente mencionados hasta por un total de 1000 millones de dólares por año durante cuatro años, por los gastos incurridos en

⁴⁶ *Ibid.*, p.3396.

proporcionar asistencia pública, servicios educativos y de atención médica a los indocumentados legalizados.⁴⁷

- Residencia permanente

Para que el residente temporal pueda solicitar la residencia permanente o visa de inmigrante, debió hacerlo durante el período de un año, que dio comienzo el 19o. mes después de que le fue concedida la residencia temporal. El candidato a esta residencia debió acreditar que tenía conocimientos básicos de inglés y del funcionamiento del gobierno y de la historia de los Estados Unidos. El residente temporal que no solicitara su residencia permanente dentro del término establecido por la ley, estuvo sujeto a deportación.

Cabe señalar que, en ambos casos, se le delegó peso al procurador general dado que él determino las regulaciones pertinentes estableciendo los documentos que tuvieron que ser presentados por los candidatos a la legislación para acreditar su residencia en aquel país y los lapsos de tiempos máximos aceptables de viajes al extranjero que no interrumpen su residencia.

⁴⁷ *Ibid.*, pp.3397.

- Trabajadores agrícolas especiales

La Ley Simpson-Rodino establece otro programa de legalización exclusivamente para indocumentados que hayan trabajado en el campo. El Programa de Trabajadores Agrícolas (TAE) se dividen en:

- TAE-1. Se les otorgó residencia temporal a aquellos indocumentados que comprobaron haber trabajado en empleos temporales en el sector agrícola por lo menos 90 días durante los años 1984-1986. Durante el primer año, después de haber sido otorgadas las visas temporales, es decir, alrededor de 1989, se estableció que pudieron adquirir una visa de inmigrante que permita su residencia permanente. Cabe señalar que los candidatos que reunieron los requisitos correspondientes, pudieron presentar sus solicitudes, ya sea directamente a la entidad designada por el SIN en Estados Unidos, o en las agencias consulares estadounidenses en México, durante un período de 18 meses que fue del 10. de junio de 1987 al 10. de diciembre de 1988.⁴⁸

- TAE-2. A los indocumentados que comprobaron haber trabajado en el sector agrícola temporal, por lo menos durante un año, de mayo de 1985 a mayo de 1986, se les permitió adquirir residencia temporal. Estas personas adquirieron su

⁴⁸ *Ibid.*, p.3417.

residencia permanente un año después que las del grupo TAE-1.

En ambos casos, una vez que adquirieron la residencia temporal, se les expidió una tarjeta semejante a la visa de inmigrante, con la cual podrán viajar libremente dentro de los Estados Unidos y salir del país, incluso diariamente si su residencia se encuentra fuera del territorio estadounidense. Asimismo podrán aceptar empleo agrícola o no agrícola. Los candidatos pudieron solicitar un instructivo y la solicitud a la Embajada de los Estados Unidos o cualquiera de los consulados en México.

c) Disposiciones permisivas

Las disposiciones permisivas fueron hechas con el objeto de posibilitar la entrada de extranjeros para desempeñar cierto tipo de trabajos por un determinado periodo de tiempo. A lo largo del siglo XX, Estados Unidos ha establecido diversos programas temporales para emplear trabajadores agrícolas. Los convenios de braceros, vigentes entre 1942 y 1964, que permitieron que un número determinado de mexicanos trabajaran temporalmente en la agricultura norteamericana, fueron convertidos en ambos países, debido principalmente a las masivas violaciones que sufrieron los derechos de los trabajadores ya que ocasionaron un aumento significativo en el flujo de trabajadores indocumentados. A partir de 1964, el gobierno estadounidense ha permitido la entrada de muy pocos

trabajadores agrícolas a través del programa H-2, el cual permite la admisión temporal de extranjeros para realizar trabajos temporales en donde está comprobado que existe escasez de trabajadores domésticos.

En virtud de que muchos agricultores han manifestado que a la mayoría de los trabajadores estadounidenses no les gusta laborar en trabajos agrícolas temporales o vivir en zonas rurales, esta disposición representa una clara concesión a los agricultores a cambio de la puesta en marcha de la disposición referente a las sanciones a patronos.

Las principales disposiciones permisivas bajo la Ley Simpson-Rodino son las referentes a la admisión de los trabajadores temporales H-2-A y a la de los trabajadores agrícolas complementarios.

Esta disposición revisa y amplifica el actual programa H-2 en dos categorías: Trabajadores Temporales y Agrícolas (H-2-A) y no agrícolas (H-2-B). En virtud de que la nueva ley no hace cambios con respecto a los H-2-B nos concentraremos sólo en los agrícolas. El principal objetivo del programa H-2-A es prácticamente el mismo que el H-2, es decir, tratar de encontrar trabajadores domésticos, y, si no es posible, asegurar que los trabajadores extranjeros no afecten adversamente los salarios y condiciones de trabajo de empleados norteamericanos.

Las principales diferencias con respecto al programa anterior son que los trabajadores H-2-A deberán contar con la protección de un contrato laboral y con un alojamiento aceptable. Las solicitudes para trabajadores pueden ser presentadas por agricultores individuales o por asociaciones de granjeros. Dichas solicitudes deberán de ser presentadas con menos de 60 días de anticipación y los agricultores serán notificados -siete días después de haber presentado la solicitud- si es factible la obtención de dichos trabajadores o si es necesario presentar algún dato o documento adicional. Finalmente, en un lapso no mayor de 40 días, la solicitud será aprobada o rechazada.⁴⁹

La ley específica que si un trabajador H-2-A es desplazado por un nacional, no se requiere que el agricultor le pague el tiempo por el que fue contratado y no laboró. Sin embargo, los agricultores que utilicen trabajadores H-2-A tendrán la obligación de contratar a trabajadores estadounidenses hasta que sea levantada la mitad de la cosecha aún cuando para hacerlo sea necesario despedir a un trabajador H-2-A.

Se estima que a partir de que entró en vigor el programa -10. de junio de 1987- el número de trabajadores temporales H-2-A habrá aumentado considerablemente, en virtud de que durante los últimos años sólo se han contratado entre mil y tres mil mexicanos (en 1985

⁴⁹ Ibid., p.3411.

se admitieron alrededor de 30,000 trabajadores H-2 de los cuales 2,212 fueron mexicanos) los cuales se han concentrado en los estados del sureste de los Estados Unidos, especialmente en Virginia y Carolina del Norte. Tal vez, este programa resulte en una desconcentración de estos trabajadores en estas zonas y aumente su contratación en otras áreas, por ejemplo, en el suroeste de los Estados Unidos.

Trabajadores agrícolas complementarios

La Ley Simpson-Rodino permite la admisión de Trabajadores Agrícolas Complementarios (TAC) a los Estados Unidos siempre y cuando los Secretarios de Trabajo y Agricultura conjuntamente determinen una escasez de trabajadores agrícolas nacionales. Este programa se llevará a cabo entre 1990 y 1993. El número de TAC que podrán ser admitidos en cualquiera de esos tres años estará basado en una fórmula complicada la cual tomará en consideración el número de TAE que fueron legalizados.

Los TAC recibirán su residencia temporal por tres años y deberán trabajar por lo menos 90 días en los servicios agrícolas temporales. Una vez que hayan trabajado tres años, podrán solicitar su residencia permanente. No existe ningún requisito que señale que los cinco años tienen que ser consecutivos para adquirir la residencia permanente. Para el fin de ser admitido como TAC, el candidato pudo nunca haber trabajado en los Estados Unidos como

indocumentado o si haberlo hecho y presentar su solicitud como lo hicieron los TAE.⁵⁰

d) Disposiciones de información y de consulta.

Con el fin de comprobar el funcionamiento de la Ley Simpson-Rodino, se establecieron diversos comités y comisiones para analizar los diversos aspectos del fenómeno migratorio. Entre ellos se encuentran:

- Un comité para estudiar la discriminación que puede causar la medida tendiente a sancionar a los empleadores. Para ello la ley establece, como ya se mencionó, una procuraduría especial dentro del Departamento de Justicia para atender quejas de discriminación resultante de la aplicación de sanciones. Si el comité llegase a comprobar que hubo discriminación puede recomendar que se anule la disposición y el Congreso, en su debido tiempo, deberá considerar tales recomendaciones.

- Una comisión dedicada a estudiar las causas de la migración internacional y sus posibles soluciones con una duración de tres años o más. Esta comisión debe establecer consultas con el gobierno de México.

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 3427-3429.

Además de la consulta señalada, la ley recomienda dos consultas -una general y otra particular- con el gobierno de México. A nivel general se establece que, en un plazo no mayor de noventa días después de su promulgación, el presidente estadounidense debe consultar con el gobierno de México sobre los efectos que pueda tener la aplicación de la ley; por otra parte, se recomienda una consulta con respecto a los trabajadores agrícolas temporales H-2-A.

Es importante resaltar que las consultas diseñadas para que el gobierno estadounidense las llevase a cabo con el de México, debieron de haberse hecho a priori a la aprobación de la ley y es evidente que no se tomó en cuenta la opinión del gobierno de México para la aprobación de la misma. Durante el plazo de noventa días establecido por la ley, efectivamente se llevó a cabo una consulta, misma que no se dio a conocer formalmente a la opinión pública mexicana, por la cual México enfatizó su preocupación por la violación de los derechos humanos y laborales de los trabajadores indocumentados.

2.2 EFECTOS DE LA LEY: EL CASO DEL PROGRAMA DE AMNISTIA Y DE LOS PROGRAMAS DE TRABAJADORES EN LA AGRICULTURA

La Ley de Reforma y Control de Inmigración Estadounidense de 1986 tuvo efectos positivos para los trabajadores indocumentados

mexicanos, que regularon su estancia legal en los Estados Unidos de América por medio de los Programas de Amnistía y de Trabajadores en la agricultura. Estos efectos positivos se dieron en el plano personal, familiar, económico y educativo.

En el plano personal, la mayoría de los mexicanos que lograron su residencia permanente por medio de estos dos programas, pudieron experimentar una sensación de tranquilidad y seguridad, al ya no sentirse atemorizados por la idea de ser detenidos por un oficial de inmigración estadounidense, de perder su empleo, de sufrir violaciones y abusos, y el de ser deportados a México por no estar legalmente en los Estados Unidos de América. El hecho de convertirse en residentes permanentes, les proporcionó más energías y seguridad para defenderse, seguir trabajando, y superarse ya sea económicamente y/o obtener una mejor educación. Los de los Programas de Trabajadores en la Agricultura, no fueron obligados a permanecer trabajando en el campo, por lo tanto podían trabajar en otras áreas.

En el plano familiar, los mexicanos que habían permanecido ilegalmente en los E.E.U.U., no habían podido regresar a México a visitar a sus padres, esposas, hijos y familiares. Al convertirse en residentes permanentes por medio de la Ley Simpson-Rodino, les permitió reunirse con sus familiares, después de no haberlo hecho durante (en algunos casos) muchos años. Además la oportunidad de ir a México y regresar a los E.E.U.U. cuando lo deseen sin ningún

problema.

En el plano educativo, muchos mexicanos lograron y algunos están logrando una superación educativa. Desde el momento en que la ley entró en efecto, el gobierno estadounidense creó escuelas para que los que solicitaran su estancia legal en E.E.U.U. por medio del Programa de Amnistía pudieran obtener los conocimientos básicos de inglés, historia y civismo que la misma ley exigía para poder obtener la residencia permanente. Estas clases fueron gratuitas para todo aquel que quisiera asistir a ellas. También los que solicitaron su estancia legal por medio de los Programas de Trabajadores en la Agricultura podían asistir gratuitamente a estas clases, aun que la ley no exigía a este grupo presentar el examen de conocimientos básicos de inglés, historia y civismo.

Este fue el inicio del programa educativo que el gobierno estadounidense puso en marcha, para que no sólo los mexicanos, sino para todos los de todas las nacionalidades que hayan solicitado su estancia legal en los E.E.U.U. por medio de esta ley, pudieran obtener una mejor educación y por lo tanto de alguna manera "integrarse" a la sociedad estadounidense.

Aunque la ley en un apartado establece que por un periodo de 5 años no se podría recibir beneficios de programas federales de asistencia pública, la realidad fue otra, al menos en el área educativa. Desde el momento en que se obtenía la residencia

temporal, un inmigrante podía asistir a las clases ya antes mencionadas y continuar con clases (igualmente gratuitas) de inglés o de preparación para el examen del GED y así obtener su diploma equivalente al bachillerato. Para aquellos que ya habían terminado su bachillerato o que ya habían estudiado en alguna universidad en México, pero no pudieron graduarse, podían continuar sus estudios en una universidad o escuela técnica en los Estados Unidos de América, obteniendo ayuda financiera del gobierno estadounidense. El nivel de ayuda es basado en el ingreso anual del individuo o de sus padres si se trata de un menor.

La oportunidad de una mejor educación para el nuevo inmigrante fue dada para todos, hombres, mujeres, y niños. Muchos mexicanos por razones familiares, de trabajo, económicas o simplemente por que no lo desearon, no tomaron y no han tomado esta oportunidad. Cabe mencionar, que sin ser residente permanente, es casi imposible obtener una educación técnica o universitaria en los Estados Unidos de América, a menos que se tenga la posibilidad económica con que pagar el alto costo de la educación en una institución estadounidense. Sin embargo, esta ley proporcionó la oportunidad de mejorar el nivel educativo de los nuevos inmigrantes.

En el plano económico, los nuevos inmigrantes mexicanos tuvieron la oportunidad de mejorar su situación económica, ya que la mayoría buscaron otros empleos que fueron mejor pagados y con menos desgaste físico. Los del Programa de Trabajadores en la

Agricultura no fueron obligados a permanecer en trabajos del campo. Muchos aprendieron inglés y algunas otras habilidades que les permitieron obtener mejores trabajos, además de beneficios como, seguro médico, vacaciones pagadas, y otros proporcionados por el empleador. Otros continuaron en las labores del campo pero con mejores sueldos o puestos.

Este incremento en la economía de los nuevos inmigrantes mexicanos, les permitió obtener prestamos bancarios para la compra de su casa propia en los E.E.U.U. u otros objetos, además de establecer un crédito. Este último es un elemento importante para la sociedad estadounidense y por lo tanto también para los nuevos residentes permanentes. Cabe mencionar que sin ser residente permanente es casi imposible obtener un préstamo bancario o establecer un crédito.

En general se puede considerar que la mayoría de los nuevos residentes permanentes mexicanos resultaron beneficiados con esta Ley Simpson-Rodino. Con esto no se está afirmando que la Ley Simpson-Rodino fue benéfica para todo mexicano en los Estados Unidos de América. Lo fue sólo para aquel que con ella legalizó su estancia en los E.E.U.U. Aproximadamente, 2,928,118 mexicanos obtuvieron su residencia permanente por medio de los Programas de Amnistía y 1,037,350 mexicanos por medio de los Programas de Trabajadores Agrícolas. De este último programa, 200 mil mexicanos aún continúan en espera de su residencia permanente.

3. POSICION DE MEXICO ANTE LA PROMULGACION DE LA LEY SIMPSON-RODINO

3.1 LA POSICION OFICIAL MEXICANA

Suponer que el gobierno mexicano pudiera colaborar con las autoridades de Washington para que fuera factible aplicar con rigor las leyes de inmigración estadounidenses sería una esperanza infundada, al menos en las presentes circunstancias. El gobierno de México no tendría motivación alguna para detener un flujo de mexicanos que van hacia Estados Unidos en busca de empleos y salarios que no pueden encontrar en México. En el plano económico las remesas enviadas por esos trabajadores contribuyen a fortalecer la balanza de pagos mexicana. En el ámbito político se especula en torno a si la interrupción de esa migración pudiera ocasionar efectos desestabilizadores al régimen.⁵¹

Desde esta perspectiva es más fácil entender la posición oficial mexicana. Para efectos prácticos consiste en una estrategia doble. Por un lado el gobierno fortalece la acción de los consulados mexicanos en Estados Unidos y postula el respeto a los derechos humanos de sus nacionales. Por otro ofrece ayuda a los mexicanos que, a consecuencia de las medidas tomadas del otro lado de las fronteras -aprobación de la Ley Simpson-Rodino-, se ven

⁵¹ María Rosa García Acevedo, "La 'recuperación del control de las fronteras' en Estados Unidos: implicaciones para México" en La política exterior de México: desafíos en los ochentas, p. 183.

obligados a regresar.⁵² Al llevar a cabo estos planes el gobierno ha procurado dejar en claro que reconoce el derecho soberano del Congreso estadounidense a legislar en la materia, pero al mismo tiempo advierte sobre lo fútil de las iniciativas unilaterales que ignoran la dimensión internacional del problema.⁵³

Quiéralo o no, México ha sido, quizás, el país que mayor influencia ha tenido en el diseño de la política de inmigración estadounidense de los últimos años. De 1948 a 1964 los gobiernos de ambos países promovieron la entrada legal de inmigrantes por conducto de una serie de acuerdos bilaterales (llamados genéricamente "Programa Bracero"), que permitían la importación por contrato y a gran escala de mano de obra mexicana para ciertas áreas de la agricultura de Estados Unidos. Cuando por razones internas de Estados Unidos se decidió dar por terminado el programa, México otorgó un especial énfasis a la industrialización de la franja fronteriza vía la creación de maquiladoras.⁵⁴

Al menos hasta 1975 el gobierno mexicano intentó volver a crear algún tipo de acuerdo migratorio.⁵⁵ Posteriormente al parecer

⁵² Senador Heladio Ramírez López, "Informe de la Comisión de Audiencias Públicas sobre trabajadores Migratorios", en Revista Mexicana de Política Exterior, p.41.

⁵³ --ibid., p.33

⁵⁴ Manuel García y Griego, "The importation of Mexican contract laborers to the United States, 1942-1964: antecedents, operation, and legacy", en The border that joins: Mexican migrants and U.S. responsibility, pp.49 y 76.

⁵⁵ ibid., p. 78.

prefirió mantener una postura discreta y no hacer nada concreto aparte de la estrategia dual ya mencionada. Esta política pasiva es en ocasiones criticada en distintos círculos, e incluso gubernamentales. El informe final de la comisión legislativa, que organizó durante casi un año audiencias públicas sobre trabajadores migratorios, sostiene en el capítulo de recomendaciones:

México debe adoptar una posición activa. Tomar la iniciativa a fin de hacer comprender las instancias políticas y administrativas estadounidenses que es la bilateralidad la que distingue la vida fronteriza que compartimos diariamente... A partir de la práctica política estadounidense sería deseable una consciente presencia de opinión, tanto en sus foros legislativos como en las comisiones consultativas del Congreso de Estados Unidos.⁵⁶

No es correcto suponer que la conciencia sobre implicaciones internacionales del problema no existía en Estados Unidos. Aún cuando México no se ocupara de ejercer labor de Lobby (presión) o cabildeo en el Congreso, en varias propuestas anteriores se materializó la preocupación por suavizar los posibles efectos perjudiciales para México. Vale la pena mencionar la idea incluida en el plan Reagan (y recuperada en los primeros proyectos presentados por Simpson en el Senado) de otorgar un tratamiento preferencial a México y Canadá aumentando la cuota anual de visas de residente asignada a cada país: si la norma era de 20 000 visas anuales por nacionalidad, mexicanos y canadienses deberían gozar

⁵⁶ Heladio Ramírez López, op.cit., pp.42-43.

de atención privilegiada y contar con sendas cuotas de 40 000.⁵⁷ De esta manera Reagan mantenía la tradición institucional según la cual, en un área donde habitualmente le ha correspondido al Congreso llevar la iniciativa, corresponde al presidente velar porque la política exterior no resulte dañada a causa de la política migratoria.⁵⁸

57 María Rosa García Acevedo, op.cit., p.174.

58 Milton D. Morris, "El proyecto de Ley Simpson- Mazzolis repercusiones para México", en Carla Política Exterior Mexicana... pp.37-38.

4 ACTA DE INMIGRACION DE 1990

4.1 PROGRAMA DE UNION FAMILIAR

El Presidente George Bush firmó el Acta de Inmigración de 1990 convirtiéndola en ley el 29 de noviembre de 1990, cuya fecha de efectividad fue octubre 1 de 1991.

La principal característica distintiva del Acta de Inmigración de 1990 es que eleva el nivel anual de inmigración legal en un 35 por ciento, sobre los niveles que existían antes de ser convertida en ley. Para los años fiscales de 1992 a 1994, el número de admisión anual será de 700,000 personas. Posteriormente, empezando el año fiscal de 1995 sera de 675,000 personas.⁵⁹ Del total de inmigrantes de 1992 a 1994, 465,000 serán admitidos con base en el programa de unión familiar. Los familiares inmediatos (esposo, esposa, hijos, y padres adultos) de cada inmigrante son admitidos sin ninguna limitación. El número de las visas restantes son para las cuatro categorías de familiares relacionados a los inmigrantes (hijo soltero adulto de ciudadano estadounidense, familiares inmediatos de residentes permanentes, hijo casado de ciudadano estadounidense, hermanos y hermanas de ciudadanos estadounidenses). El número exacto anual de visas disponibles para estas categorías es determinado, restando el número de familiares inmediatos que

⁵⁹ Congressional Research Service, "Memorandum S. 358, the Immigration Act of 1990, as Approved by Congress," November 9, 1990, p.1.

fueron admitidos el año anterior del total de 465,000 visas disponibles. Sin embargo, la nueva ley estipula que por lo menos deben ser reservadas 226,000 visas para estas cuatro categorías de familiares preferenciales. Además, para el período inicial de tres años 55,000 visas adicionales están disponibles para esposos, esposas, e hijos de individuos que legalizaron su estadía en los Estados Unidos por la amnistía generada por la Ley de Reforma Y Control de Inmigración de 1986 (IRCA 1986). Las personas pudieran eventualmente ser ilegibles para regularizar su status en los E.E.U.U. pero esta nueva ley acelera el proceso. La Acta de Inmigración de 1990 reconoce que muchos de los familiares de los individuos que legalizaron su status por medio de IRCA 1986, están ya en los E.E.U.U. pero en lugar de forzar una división de familias les es permitido que se legalicen en el país más rápidamente.

4.1 INMIGRACION BASADA EN NECESIDADES DE EMPLEO

La Acta de Inmigración de 1990 incrementó significativamente el número de visas que podían ser otorgadas basadas en las necesidades de empleo. El incremento fue de 54,000 a 140,000 visas anuales. Estas necesidades de empleo fueron divididas en cinco categorías preferenciales.

La primera categoría es para individuos con habilidades extraordinarias, la cual provee 40,000 visas anuales. Estos

individuos con habilidades extraordinarias son aquellos que tienen un prestigio nacional o internacional; eminentes profesores e investigadores de ciencia; ejecutivos y administradores de compañías multinacionales que han tenido por lo menos un año de experiencia con dichas compañías. Con la excepción del primer grupo, los otros dos grupos deben de tener un empleador estadounidense antes de que puedan ser admitidos.

La segunda categoría provee 40,000 visas anuales para profesionistas con estudios superiores. Estos individuos deben tener un empleador estadounidense y deben recibir una certificación de labor antes de que puedan ser admitidos. Sin embargo, estos dos requisitos pueden ser exentos por el Procurador General.

La tercera categoría provee 40,000 visas anuales para trabajadores, profesionistas, y otro tipo de trabajadores con habilidades. Todos estos individuos deben de tener un empleador estadounidense y una certificación de labor antes de que puedan ser admitidos. Además, deben de tener una ocupación para la cual hayan sido entrenados por lo menos dos años. Los profesionistas deben tener por lo menos un diploma a nivel licenciatura. Y el otro tipo de trabajadores, son aquellos que no han sido entrenados y que no poseen ninguna habilidad en particular, el número de visas para estos últimos, no deben de exceder a 10,000 anuales.

La cuarta categoría fue creada para inmigrantes especiales con

un número de 10,00 visas anuales. Estos individuos son, ministros de religión, personas que trabajan para organizaciones religiosas, graduados de escuelas médicas, personas retiradas de organizaciones internacionales, y empleados de instituciones gubernamentales estadounidenses en el extranjero.

La quinta categoría es para un nuevo grupo llamado inmigrantes inversionistas, con un número de 7,000 visas para inversionistas de \$ 1,000,000 de dólares ó más en áreas urbanas y 3,000 para inversionistas de \$ 500,000 ó más en áreas rurales. La inversión debe proveer trabajo a por lo menos diez empleados estadounidenses o residentes legales en los Estados Unidos.

Hasta la fecha aún no se emiten cifras oficiales del número de mexicanos que han resultado beneficiados con esta Ley de 1990. Pero se estima que el número de solicitudes es de 1,536,500.

CONCLUSIONES

Tanto para México como para los Estados Unidos la existencia de una corriente migratoria de indocumentados y la ejecución de una nueva política migratoria estadounidense, representan un reto considerable, aunque diferente. Para México esta situación ha provocado una discusión pública sobre lo deseable de continuar con el statu quo y acerca de la conveniencia de mantener una actitud pasiva frente a la migración, y con respecto al exterior. Para Estados Unidos, el reto inmediato es aún mayor que para su vecino del sur.

La puesta en marcha de la Ley de Reforma y Control de Inmigración ha planteado dificultades y generado resistencias que ha tomado por sorpresa al gobierno y a la opinión pública estadounidense. La ejecución de esa ley tiene una maraña de complicaciones, y ha planteado interrogantes a la sociedad y al gobierno de ese país que perdurarán por algunos años.

Cualquier efecto a largo plazo que esta ley pudiera producir, en lo relativo al control de las fronteras estará matizado por un proceso de lucha interna en el que los grupos interesados buscarán transferir a los demás los costos sociales económicos de la ley.

A corto plazo la Ley Simpson- Rodino generó beneficios para aproximadamente 3,031,848 mexicanos que obtuvieron su residencia

permanente, proporcionándoles la oportunidad de superarse en el plano económico, educativo, etc. La Acta de Inmigración de 1990, (que complementa a la Ley Simpson-Rodino) generó aún más beneficios para estos mismos mexicanos, permitiéndoles por medio del programa de unión familiar reunificarse con sus familiares definitivamente.

La promulgación de la Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986, no significa que pronto habrá de terminar la demanda en Estados Unidos de mano de obra de indocumentados. Al contrario, existen fuertes tendencias en el seno de la economía estadounidense que hace indispensable la contratación de mano de obra barata.

Actualmente, en E.E.U.U. existe una controversia del como y en que medida se deben modificar las leyes de inmigración de este país. Indudablemente, se llevarán a cabo cambios profundos a las actuales leyes de inmigración en un futuro próximo. A partir de 1994, con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México, Canadá y E.E.U.U. se espera que los cambios que se lleven a cabo en las leyes de inmigración estadounidense sean favorables para los mexicanos. Sin embargo, se considera también, que a corto plazo no habrá un cambio en gran medida benéfico para todo mexicano que quiera legalizar su status en E.E.U.U. o que quiera emigrar a éste país. La modificación de las leyes de inmigración estadounidenses serán selectivas en los que concierne para los mexicanos, es decir, selectiva porque beneficiará al empleado especializado, técnico y sobre todo al profesionista.

ANEXO

CALENDARIZACION DE LA LEY SIMPSON-RODINO.

- 6 de noviembre de 1986. Promulgación de la Ley denominada "Immigration Reform and Control Act", comúnmente conocida como Ley Simson-Rodino.

- 10. de mayo de 1987. Fecha límite en que el procurador general de los Estados Unidos deberá presentar un informe al Congreso de los avances sobre la posibilidad de utilizar una red telefónica a través de la cual los patrones deben verificar que un presunto empleado tiene autorización para laborar en los Estados Unidos.

- 4 de mayo de 1987. Se inicia el plazo para recibir solicitudes para su legalización para todos aquellos que han residido en los Estados Unidos desde el primero de enero de 1982.

- 10. de junio de 1987. Se vence la fecha para que el procurador de los Estados Unidos emita reglamentación sobre sanciones a patrones. Asimismo para que emita los reglamentos del programa H2A relativo a los trabajadores agrícolas no inmigrantes. Se inicia la vigencia del programa H2A. Asimismo empieza a contar el plazo para aquellos indocumentados que trabajaron por lo menos 90 días en la agricultura entre mayo de 1985 y mayo de 1986 y que presenten solicitud de regularización migratoria.

- 10. de junio de 1987 al 30 de mayo de 1988. Período

durante el cual la primera violación por contratación de indocumentados por un patrón no se sanciona, sino que amerita una amonestación del SIN. Sin embargo, la reincidencia sí da lugar a sanciones.

- 6 de noviembre de 1987. Para estas fechas el contralor general debe haber presentado su primer informe sobre si la aplicación de sanciones a los empleadores provoca discriminación en relación al empleo. Asimismo, el mismo contralor debe haber informado al Congreso sobre la posibilidad de diseñar una credencial especial de seguro social contra falsificaciones. Para estas fechas el procurador general debe presentar su informe definitivo al Congreso de los Estados Unidos sobre la posibilidad de utilizar un sistema telefónico para comprobar si los candidatos a un empleo están autorizados para trabajar en los Estados Unidos. Para estas fechas el presidente debe haber presentado un informe al Congreso sobre la efectividad de las sanciones a empleadores y otros aspectos relacionados con la inmigración de indocumentados.

- 3 de mayo de 1988. Concluye el término para que los indocumentados que residieron en los Estados Unidos desde el 10. de enero de 1982 presenten su solicitud de regularización.

- 10. de junio de 1988. A partir de aquí se aplican las sanciones a empleadores de indocumentados.

- 10. de junio de 1988 al 30 de noviembre de 1990. Los trabajadores agricolas regularizados pasan a ser inmigrantes.

- 6 de noviembre de 1988. El Contralor general debe entregar el segundo informe sobre los efectos de las sanciones a los

patrones en relación a prácticas discriminatorias en el empleo. El secretario de Salud de los Estados Unidos debe informar al Congreso sobre las posibilidades y costos de un sistema para verificar la validez de los números de cuenta del seguro social de aquellos que se presenten a solicitar un empleo en los Estados Unidos. Asimismo es la fecha límite para que el presidente presente su segundo informe al Congreso sobre la aplicación de sanciones a empleadores y otros aspectos concernientes a la inmigración de indocumentados. En esta misma fecha tiene que entregar el presidente al Congreso el primer informe sobre la admisión de trabajadores bajo el Programa H2A; sobre este particular el presidente deberá seguir informando al Legislativo cada bienio.

- 30 de noviembre de 1988. Concluye el período para que los trabajadores agrícolas indocumentados presenten sus solicitudes de regularización migratoria.

- 10. de diciembre de 1988. Se inicia el término para aquellos indocumentados legalizados que ingresaron a los Estados Unidos antes de 1982 presenten sus solicitudes para obtener el estatus de inmigrantes.

- 10. de enero de 1989. Fecha límite para que el presidente presente a su Congreso un informe general sobre inmigración. Posteriormente, el presidente deberá producir un informe trienal sobre este tópico.

- 4 de noviembre de 1989. Para estas fechas el presidente tiene que haber presentado un informe general al Congreso sobre el

proceso de la legalización de los indocumentados.

- 6 de noviembre de 1989. El último informe del presidente de los Estados Unidos al Congreso sobre la eficacia de las sanciones a empleadores de indocumentados y otros aspectos relacionados con la inmigración. El contralor general entrega su último informe sobre los efectos que puedan tener las penalizaciones a los patrones todo en relación a prácticas discriminatorias en el empleo.

- 10. de diciembre de 1989. Concluye el plazo para que los indocumentados "legalizados" que ingresaron a los Estados Unidos antes de 1982 soliciten su estatus de inmigrante. En caso de no hacerlo, se les deportará.

- 10. de enero de 1990. Fecha límite para que la Comisión Especial sobre Trabajadores Agrícolas rinda su informe sobre las reformas al Programa H2A.

- 4 de febrero de 1990. La Comisión de Estudio de la Migración Internacional y Cooperación para el Desarrollo Económico debe presentar un informe al Congreso de los Estados Unidos.

- 10. de octubre de 1990. Para esta fecha los secretarios de Agricultura y de Trabajo debieron determinar si existe necesidad de admitir o no a trabajadores agrícolas adicionales.

- 10. de octubre de 1990 al 30 de septiembre de 1994. Si los secretarios de Agricultura y de Trabajo as lo deciden, en este periodo se autorizará la admisión de trabajadores agrícolas adicionales.

- 10. de octubre de 1991. Los secretarios de Trabajo y de

Agricultura deberán rendir su segundo informe sobre la necesidad de autorizar o no trabajadores agrícolas adicionales.

- 4 de noviembre de 1991. El Congreso debe recibir el informe de la Comisión Especial sobre Trabajadores Agrícolas.

- 10. de octubre de 1992. Tercer informe sobre la necesidad de autorizar o no trabajadores agrícolas adicionales.

- 4 de noviembre de 1992. Ultimo informe del presidente al Congreso sobre la legalización de indocumentados.

- 10. de octubre de 1993. Fecha límite para el último informe sobre la necesidad de admitir o no trabajadores agrícolas adicionales.

- 10. de octubre de 1993 en adelante. Los trabajadores agrícolas adicionales admitidos entre 1990 y 1994, pasarán a ser inmigrantes, si han laborado un mínimo de 90 días cada año, durante tres años.

BIBLIOGRAFIA

- ALANIS, Enciso Fernando Saúl., La primera gran repatriación: Los mexicanos en Estados Unidos y el gobierno de México (1918-1922). Tesis de licenciatura en historia, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, México, 1987.
- ALBA, Francisco, "La difícil tarea de la nueva Ley de Inmigración de los Estados Unidos", en Foro Internacional, Vol. 107 núm.3, El Colegio de México, enero-marzo, 1987, pp. 152-179.
- ARIZPE, Lourdes, "El éxodo rural y su relación con la migración a Estados Unidos", en Estudios Sociológicos, Vol.1 núm.1, El Colegio de México, México, enero-abril, 1987, pp. 9-33.
- BEAN, Frank D., Opening and Closing the Doors: Evaluating Immigration Reform and Control. The Urban Institute, Washington D.C. 1989.
- BEAN, Frank D., Undocumented Migration to the United States: IRCA and the Experience of the 1980s. The Urban Institute, Washington D.C. 1990.
- BRIGGS, V.M. "The albatross of immigration reform: temporary worker policy in the United States", bibl. International Migration Review 20:995-1019 Winter '86.

BRIGGS, Vernon., Immigration policy and the American Labor Force.
1987.

BRIGGS, Vernon., Mass Immigration and the National Interest.
Armonk, NY. 1992.

BUENO, Gerardo, "Las consecuencias de la nueva Ley de Inmigración de los Estados Unidos", en Foro Internacional, Vol.27 núm.3 El Colegio de México, México, enero-marzo, 1987. pp.451-454.

BUSTAMANTE, Jorge A., Inmigración de Indocumentados: opciones de una política mexicana, trabajo presentado en la Reunión de la Comisión Bilateral Sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, La Joya, California, 28-29 de agosto de 1987.

BUSTAMANTE, Jorge A. "Emigración indocumentada a los Estados Unidos", en Indocumentados: mitos y realidades, Blanca Torres, comp., El Colegio de México, México, 1979, pp.23-60.

CALAVITA, Kitty., U.S. Immigration Law and the Control Labor: 1820-1824. Washington D.C.

CARRERAS de Velasco, Mercedes, Los mexicanos que devolvió la crisis, 1929-1932. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1974.

CLARK, Victor., "Mexican Labor in the United States", en U.S. Bureau of Labor Bulletin, vol.17, septiembre, 1908, pp.466-522.

COHODAS, N. "Immigration law brings anxiety, ambiguity", Congressional Quarterly Weekly Report, 46:1245 May 2, 1987

COHODAS, N., "Congress, INS turn to next phase in amnesty: application period ends", Congressional Quarterly Weekly Report. 46:1245 May 7 1986.

COHODAS, N., "Push on for seven month amnesty extension", Congressional Quarterly Weekly Report. 46:896-7 April 2 1988.

COHODAS, N., "Senate blocks house move to extend amnesty for aliens; Legalization program ends May 4", Congressional Quarterly Weekly Report, 46:1164 April 30 1988.

COCKCROFT, James D., Outlaws in the Promised Land: Mexican Immigrant Workers and America's Future, Grove Press, Nueva York, 1986.

Congreso de los Estados Unidos., Comisión del senado sobre inmigración. Washington D.C.

Congressional Record. 82° Congreso, 2ª sesion, Senado, 1852.

Congressional Research Service, "Memorandum S. 358, the Immigration Act of 1990. as Approved by Congress" November 9, 1990.

CRAIG, Richard B., The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy. University of Texas Press, Austin, Texas, 1971.

DE LA PEÑA, Guillermo, Los efectos de la migración en la sociedad mexicana; Trabajo presentado en la Reunión de la Comisión Bilateral Sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, La Jolla, California, 28-29 de agosto 1987.

DE PIÑA, Rafael, Estatuto Legal de los Extranjeros, Ed. Porrúa, S.A., México, 1991.

Entrevista con el ex-asesor legal general del SIN, Washington, septiembre de 1986.

FIX, Michael., Enforcing Employer Sanctions: Challenges and Strategies. Program for Research on Immigration Policy, The Urban Institute, Washington D.C. 1990.

FIX, Michael., The Paper Curtain: Employer Sanctions' Implementation, Impact, and Reform. The Urban Institute Press, Washington D.C. 1991.

GALARZA, Ernesto., Merchants of labor: the Mexican bracero story.

La Jolla, California. 1988.

GARCIA, Acevedo Maria Rosa., "La 'recuperación del control de las fronteras' en Estados Unidos: implicaciones para México" en La política exterior de México: desafíos en los ochentas.

México, 1989.

GARCIA Y GRIEGO, Manuel., El Volumen de la migración de mexicanos no documentados a los Estados Unidos (nuevas hipótesis).

Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo, México, 1980.

GARCIA Y GRIEGO, Manuel y Francisco Giner de los Rios, "¿Es vulnerable la economía mexicana a la aplicación de política migratorias estadounidenses?", en México-Estados Unidos, 1984,

El Colegio de México, México, 1985, pp.221-272.

GARCIA Y GRIEGO, Manuel, "The importation of Mexican contract laborers to the United States, 1942-1964: antecedentes, operation, and legacy", en The border that joins: Mexican Migrants and U.S. Responsibility. Nueva Jersey, 1983, pp. 49-

98.

GARCIA Y GRIEGO, Manuel, "The rights of Undocumented Mexicans in the United States after Plyler vs. Doe: A Sketch of Moral and

Legal Issues", en Journal of Law and Education, Vol.15 núm.1,
Invierno de 1986, pp.57-82.

GORDON, "Minimum wage hike's real payoff", Los Angeles Times. 1986.

GREENE, Sheldon., "Public agency distortion of congressional will:
federal policy toward non-resident alien labor", George
Washington Law Review. Washington D.C. 1989.

GUTMAN, Herbert., Work culture and society in industrializing
America: essays in American working-class and social history.
New York, NY 1989.

HADLEY, A., "A critical analysis of the wetback problem", Law and
Contemporary Problems. University of California. 1989.

HANEL, R., "Who applied for amnesty? California will benefit for
more than 1 million new legal residents", American
Demographics 11:58 March '89.

HARWOOD, E., "American public opinion and United States Immigration
Policy", The Annals of the American Academy of Political and
Social Science, 487:201-212 Summer '86.

HARWOOD, Edwin., "Can immigration Law be enforced?", The Public
Interest. 1987.

Immigration Reform and Control Act of 1986. Public Law 99-603 99th Congress. November 6, 1986, U.S. Government Printing Office, Washington D.C. pp.3366-3367.

KIRSTEIN, Peter., Anglo over bracero: a history of the Mexican worker in the United States from Roosevelt to Nixon. Washington, D.C. 1977.

LOPEZ, Gerald., "Undocumented Mexican Migrants: in search of just immigration law and policy", UCLA Law Review. 1989.

LOPEZ, Gerald., Merchants of Labor: the Mexican bracero story. 1985.

MACIEL, David, Al norte del río Bravo (pasado inmediato) (1930-1981). Siglo XXI Editores e Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1981.

MARSHALL, Ray F. "Economic factors influencing the international migration of workers" en Stanley Ross (comp.), Views across the Border. 1988.

MCCARTHY, Kevin F. and Burciaga R. Valdez., Current and future effects of Mexican Immigration in California: executive summary. 1989.

MESSEY, D. S. "Understanding Mexican Migration to the United States", American Journal of Sociology. 92:1372-1403 May '87

MEISSNER, D. and others, "Legalization of Undocumented Aliens: Lesson From Other Countries", International Migration Review, 21:424-432, Summer '87.

México, Comisión Intersecretarial para el Estudio de los Problemas Derivados de la Corriente Migratoria de Trabajadores Subrepticios Mexicanos a los Estados Unidos, "Resultados de la encuesta realizada por la Comisión intersecretaria para el estudio del problema de la emigración subrepticia de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos", México, sin fecha, mimeografiado.

MEYER, Lorenzo, "La Simpson-Rodino, una parte del todo", en Foro Internacional, Vol. 27, núm.3, El Colegio de México, México, enero-marzo, 1987, pp.475-477.

MILLER, Harris N., "The right thing to do: A history of Simpson-Mazzoli", Comp. Nathan Glazer en Clamor at the Gates: The New American Immigration, Institute for Contemporary Studies, San Francisco, California, 1985, pp.49-71.

MILLOR, Mauri y Manuel R., "Política migratoria y defensa del interés nacional" en Audiencia Pública: Trabajadores

migratorios: Senado de la República: Universidad Nacional Autónoma de México. Coordinación de Extensión Universitaria, Dirección General de Extensión Académica, UNAM, México, 1985, pp. 137-142.

MORALES, Cesáreo, "Los Indocumentados mexicanos en Estados Unidos: un efecto estructural de las relaciones mexicano-norteamericanas", en Audiencia Pública: Trabajadores Migratorios : Senado de la República. Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Extensión Universitaria, Dirección General de Extensión Académica. UNAM, México, 1985, pp. 145-155.

MORRIS, Milton., "El proyecto de Ley Simpson-Mazzoli; repercusiones para México", en Carta de política exterior mexicana, vol.4,3 (julio-septiembre de 1984).

MÜLLER, Thomas and Thomas Espenshade, The fourth wave: California's newest immigrants. 1990.

PUBLIC MANAGEMENT, "A quick look at the New Immigration Law", Public Management 69:24-25 December '87.

RAMIREZ, López Heladio., "Informe de la Comisión de Audiencias Públicas sobre Trabajadores Migratorios", en Revista Mexicana de Política Exterior. México, 1986.

REINSER, Mark., By the sweat of their brow: Mexican Immigrant Labor in the U.S. 1900-1940. UCLA, California, 1989.

ROBEY, B., "Looking up heaven's door", American Demographics, 9: 24-29 Fall '87.

SAMORA, Julián, Los mojados: the Wetback Story. University of Notre Dame Press, Notre Dame, Indiana, 1971.

SCHILLING, "America's Dwindling middle class", Los Angeles Times. 1986.

Servicio de investigaciones. History of the Immigration and Naturalization Service. 1986.

SIMON, Julián L., How Do Immigrants Affect Us Economically?, Center for Immigration Policy and Refugee Assistance, Washington, 1985.

SMITH, Clint., La Frontera Que Desaparece: Relaciones México-Estados Unidos hacia los noventa. University of California-Los Angeles, y Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapozalco. Ciclos y Tendencias Vol. 3 Mexico D.F. 1993.

TEITELBAUM, Michael., "Rights versus right: immigration and refugee policy in the United States" Foreign Affairs. Spring 1986.

WALDINGER, R., "U.S. Immigration Policy in the 1980's", Review
Article, Ethnic and Racial Studies, 10:370-4 July '87.

WOODROW, Karen A., et al. "Recent immigration to the United States-
Legal and Undocumented: Analysis of Data from June 1986
Current Population Survey", Trabajo presentado en la reunión
de la Population Association of America; 29 de abril a 2 de
mayo de 1987. (inédito), p.13.