

# ORÍGENES Y SUPUESTOS DE LA LEY SIMPSON-RODINO DE 1986\*

MANUEL GARCÍA Y GRIEGO

EN ESTADOS UNIDOS se ha discutido el problema de la migración de los indocumentados desde principios del decenio de los setenta. Sin embargo, durante todos estos años, la única medida adoptada por el gobierno federal de Estados Unidos para contrarrestarla, hasta la aprobación de la Ley Simpson-Rodino, fue el aumento progresivo del número de policías en la frontera —la Border Patrol— y de sus recursos materiales para localizar, aprehender y expulsar extranjeros sujetos a deportación. En 1984 se aprobó un aumento de más de 30% en el número de estos policías que se hizo efectivo el año pasado; la Rodino-Simpson contempla otro aumento de más de 50%. Estos aumentos, además de la creciente migración de indocumentados, ha provocado un aumento en el número de localizaciones (expulsiones) a lo largo de las últimas dos décadas (véase cuadro 1).

## ORÍGENES

Durante las últimas dos décadas, en las que ha crecido el flujo migratorio y el número de expulsiones, se han gestado dos procesos que desembocaron en la ley Simpson-Rodino, aprobada por el Congreso de Estados Unidos hace unos días. El primero es que progresa la idea de que los indocumentados son una amenaza para Estados Unidos. La opinión pública estadounidense acepta hoy esa idea, que tiene sinnúmero de componentes: se acusa a los indocumentados de quitar empleos a ciudadanos estadounidenses; se da por hecho que representan una carga para el erario estadounidense y que aumentan la criminalidad; algunos han llegado al extremo de afirmar que los indocumentados amenazan la in-

\* Agradezco los comentarios y sugerencias que a una versión anterior de este trabajo hicieron Bernardo Mabire y Martha Elena Venier.

## CUADRO I

## Localizaciones de personas deportables por el SIN, 1960-1984

Año fiscal <sup>a</sup>	Total de localizaciones	Aumento porcentual respecto al año anterior	Localizaciones de mexicanos	Aumento porcentual del año anterior	Porcentaje de mexicanos en el total
1960	70 684	—	29 651	—	41.9
1961	88 823	25.7	29 817	0.6	33.6
1962	92 758	4.4	30 272	1.5	32.6
1963	88 712	- 4.4	39 124	29.2	44.1
1964	86 597	- 2.4	43 844	12.0	50.6
1965	110 371	27.5	55 340	26.2	50.1
1966	138 520	25.5	89 751	62.2	64.8
1967	161 608	16.7	108 327	20.7	67.0
1968	212 057	31.2	151 705	40.0	71.5
1969	283 557	33.7	201 636	32.9	71.1
1970	345 353	21.8	277 377	37.6	80.3
1971	420 126	21.7	348 178	25.5	82.9
1972	505 949	20.4	430 213	23.6	85.0
1973	655 968	29.7	576 823	34.1	87.9
1974	788 145	20.1	709 959	23.1	90.1
1975	766 600	- 2.7	680 392	- 4.2	88.8
1976	875 915	14.3	785 000	15.4	89.7
TQ1976 <sup>b</sup>	221 824				
1977	1 042 215	19.0	954 763	21.6	91.6
1978	1 057 977	1.5	976 641	2.3	92.3
1979	1 076 418	1.7	998 830	2.3	92.8
1980	910 361	- 15.4	817 479	- 18.2	89.8
1981	975 780	7.2	874 433	7.0	89.6
1982	970 246	- 0.6	887 481	1.5	91.5
1983	1 251 357	29.0	1 172 306	34.1	93.7
1984	1 242 489 <sup>c</sup>	- 0.7	1 168 761 <sup>c</sup>	- 0.3	94.1

<sup>a</sup> De 1965 a 1976 el año fiscal se define como el año que termina el 30 de junio; de 1977 en adelante, se define como el que termina el 30 de septiembre.

<sup>b</sup> Se refiere a julio, agosto y septiembre de 1976 (*third quarter*, 1976).

<sup>c</sup> Estos datos no incluyen los marineros que desertan en diversos puertos, grupo que sí está incluido en las cifras de los años para los que hay datos publicados.

Fuente: Para los años entre 1960 y 1978: Immigration and Naturalization Service, *Annual Report*, Washington, D.C., Government Printing Office, cuadros 23 y 27B. En 1979 esta información aparece en Immigration and Naturalization Service, *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, Washington, Government Printing Office, cuadro 30. En 1980 y 1981, *Statistical Yearbook*, cuadro 53. Para los años 1982 y 1983, cuadro ENF 1.2. Los datos de 1984 están inéditos.

tegridad política de Estados Unidos; recientemente se dice que este país ha perdido el control de sus fronteras, y que los indocumentados alientan el narcotráfico. Aunque no toda la sociedad norteamericana acepta o reconoce estas opiniones, cabe destacar dos patrones generales: se acepta sin mucha discusión la idea de que los indocumentados perjudican seriamente los intereses de Estados Unidos, y las actitudes xenofóbicas y chovinistas se han manifestado cada vez más abiertamente.

El segundo proceso se desprende del anterior y tiene que ver con iniciativas del Congreso para contrarrestar el aumento de indocumentados. En 1971, el diputado Peter Rodino propuso sanciones a empleadores que contrataran indocumentados, y desde entonces esas sanciones se han incluido en todas las iniciativas de ley de inmigración importantes. Desde 1977, cada iniciativa sobre indocumentados ha incluido una propuesta para legalizar la estancia de aquellos indocumentados que hubieran residido algunos años en Estados Unidos. Desde 1981, toda iniciativa con posibilidades de prosperar ha propuesto una legalización de trabajadores agrícolas o un aumento en el número de visas con el fin de admitir por tiempo determinado trabajadores temporales o ambas cosas. En los últimos años, vimos aumentar el número de observadores convencidos de que, tarde o temprano, el Congreso aprobaría una ley como la Rodino-Simpson, con sanciones a empleadores, legalización y admisión de trabajadores migratorios. Las dudas siempre fueron cuándo ocurriría esa aprobación y cuál sería el contenido preciso de sus disposiciones: las sanciones podrían ser duras o leves, más o menos efectivas; la legalización, generosa o punitiva; la admisión de trabajadores temporales, amplia o reducida.

Los objetivos centrales de la Rodino-Simpson son dos. Su propósito explícito es reducir la población de indocumentados de todas las nacionalidades no sólo de mexicanos (aunque éstos serían los principalmente afectados). Otro objetivo, menos explícito, es responder en forma adecuada a la opinión pública y a las reacciones de la sociedad sobre el problema de "recuperar el control de las fronteras". Considero que, con esta ley, no va a ser fácil cumplir el primer objetivo por razones que mencionaré y que comentaremos después en el debate de esta mesa redonda. Tal vez sea más fácil convencer al público de que se resolvió el problema, en parte porque las dimensiones de ese problema se han exagerado tanto que tiene poca relación con la realidad.

## SUPUESTOS DE LAS SANCIONES A LOS EMPLEADORES

En el tiempo que me resta para mi exposición, mi propósito es señalar los supuestos más importantes de la medida que constituye la parte medular de la Rodino-Simpson: las sanciones a empleadores que contraten indocumentados. Esta medida contempla dos elementos: multas para los patrones que no investiguen, mediante la revisión de ciertos documentos, sobre la autorización para trabajar de cada nuevo empleado, y multas para quienes, con conocimiento de causa, contraten a un extranjero que no tenga permiso para trabajar. Estas disposiciones tienen muchos detalles que no voy a comentar aquí porque considero importante que, en primera instancia, entendamos la lógica del "control de la inmigración" que la ley propone e identifiquemos algunos de los supuestos más importantes.

El primer supuesto sería que los mecanismos utilizados para distinguir entre quienes están autorizados para trabajar y quienes no (los documentos que debe revisar el empleador) son adecuados en dos sentidos: las personas que no tienen permiso para trabajar no deberán poder obtenerlos, y las personas que sí tienen permiso no deberán tener dificultades para presentarlos. Aquí empiezan las dificultades que tiene la ley con la realidad estadounidense. Los indocumentados pueden obtener fácilmente por medios legales los documentos que permite la Simpson-Rodino (tarjeta de seguro social y licencia de manejar, por ejemplo). En un estudio llevado a cabo con empleadores en California, se descubrió que casi la mitad de las pequeñas empresas encuestadas solicitaban este tipo de documentos desde 1983, pero que, al llegar el SIN a revisar la calidad migratoria de sus empleados, se encontraba buen número de personas sujetas a deportación que habían presentado esos documentos.<sup>1</sup> En cambio, no todos los ciudadanos estadounidenses tienen documentos que demuestren *sin ambigüedades* que no son extranjeros. De ahí la oposición de los chicanos, que tuvo gran impulso en 1971, al aprobarse la ley californiana que sancionaba a empleadores, cuando se puso en evidencia que muchos estadounidenses de origen mexicano tenían dificultades para probar su nacionalidad ante empleadores temerosos de sanciones.

El segundo supuesto sería que el riesgo de las multas por contratar indocumentados con conocimiento de causa es suficientemente alto como

<sup>1</sup> Wayne A. Cornelius, "The Role of Mexican Labor in the U.S. Economy: Two Generations of Research", *Immigration and Jobs in Los Angeles County: Current Impacts, Future Trends*, Stephen D. Rosen y David S. Daykin, comps., Los Angeles, Los Angeles Business Labor Council, Labor Market Information Project, junio de 1985.

para modificar el comportamiento de buen número de empleadores. Son varias las preguntas que se pueden hacer aquí. ¿Es probable que el SIN detecte casos de violación de la ley? ¿Es probable que esos empleadores sean procesados y multados? ¿Son suficientemente altos los riesgos y severos los castigos para obligar a decenas de miles de empleadores a dejar de contratarlos, incluso cuando esto significará abandonar un negocio que, sin esta mano de obra, no existe?

Estas preguntas no son vanas, porque las sanciones a los empleadores que a sabiendas contraten a indocumentados no son, en sentido estricto, una medida nueva en Estados Unidos. Desde hace años, once entidades federativas —una de ellas California— y una ciudad, han adoptado esas disposiciones.<sup>2</sup> La experiencia de estos años y el escaso número de consignaciones de empleadores —menos de una decena en diez años— señalan que es casi imposible demostrar que un empleador *sabía* que el empleado contratado era sujeto de deportación. De ahí que, desde hace años, se sepa que, para ser efectiva, cualquier ley federal en la materia debe exigir, además, que los empleadores revisen los documentos de sus nuevos empleados que acrediten su permiso para trabajar. Para asegurar que estos documentos fueran difíciles de obtener para indocumentados, pero fáciles de conseguir para nacionales y extranjeros con permiso para trabajar, sería necesario una tarjeta de seguro social difícil de falsificar o una tarjeta de identidad nacional. En la Simpson-Rodino, el Congreso se pronunció en contra de lo último y a favor de estudiar lo primero.

Cualquier persona que haya seguido el debate estadounidense sobre políticas de inmigración sabe que muchas veces las apariencias engañan. La aprobación de la ley Simpson-Rodino lo confirma. Por una parte, quien haya escuchado ese debate seguramente esperaba una ley que fuera, ni más ni menos, una cacería feroz de indocumentados. Esto explica algunas expectativas, en México, de que la aprobación de la ley Simpson-Rodino daría lugar, en forma automática, a la deportación inmediata de millones de mexicanos. Por otra parte, quien lea el texto de la ley podría sorprenderse por lo severo que ostenta ser con los empleadores y lo generoso con los indocumentados. Considero, sin em-

<sup>2</sup> Carl E. Schwarz, "Employer Sanctions Laws: the State Experience as Compared with Federal Proposal", *America's New Immigration Law: Origins, Rationales, and Potential Consequences*, Wayne A. Cornelius y Ricardo Anzaldúa Montoya, comps., La Jolla, California, Center for U.S.-Mexican Studies, 1983, p. 83. Estas entidades son California, Connecticut, Delaware, Florida, Kansas, Maine, Massachusetts, Montana, New Hampshire, Vermont, Virginia y la ciudad de La Vegas, Nevada.

bargo, que la ley es una caja de sorpresas, muchas de ellas —pero no todas— desagradables.

Las propuestas que antecedieron la Simpson-Rodino y la ley misma, dan muestras de que el Congreso de Estados Unidos en realidad no quiere adoptar medidas actualmente consideradas radicales, que tienen más probabilidad de éxito, porque esto implica asumir altos costos financieros y tal vez políticos. Esto es, en última instancia, lo que caracteriza la nueva ley de inmigración: un pronunciamiento de objetivos, la aprobación de mecanismos con pocas probabilidades de servir a esos objetivos explícitos, y la disposición de imponer a grupos minoritarios —como son las minorías étnicas en Estados Unidos, que sufrirán la discriminación en el empleo— el costo social de la nueva legislación. Asimismo, se observa una disposición de imponer costos a otros países, los que envían emigrantes a Estados Unidos, para resolver un problema político interno que, en cierta medida, fue creado por los pronunciamientos y la retórica sobre la naturaleza del problema de los indocumentados.

# SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY SIMPSON-RODINO

BÁRBARA K. STRICKLAND

PARA UBICAR EL PROYECTO de ley Simpson-Rodino en su encuadro jurídico, es necesario tener en cuenta que es una reforma a la actual Ley de Inmigración y Nacionalidad (LIN), también conocida como Ley "McCarren-Walter", que se aprobó a pesar del veto de Truman en 1952. La LIN, ley orgánica sobre la materia, tuvo reformas importantes en 1965, 1976 y 1980, y se considera entre abogados estadounidenses como uno de los estatutos más complicados del país. Con las modificaciones que propone el proyecto Simpson-Rodino, la LIN sería quizá la ley más compleja de Estados Unidos. El proyecto Simpson-Rodino se promulgará ley cuando lo firme el presidente Reagan.

El proyecto es, sin duda, muy complicado; a veces es confuso, y su redacción da muestras de improvisación. Incluye disposiciones impropias de una ley orgánica como la LIN. Lo complicado y ambiguo de la ley, y el que sea controvertida, aseguran, en mi opinión, que habrá litigios en los tribunales estadounidenses que intentarán derogar la ley a base de algunos aspectos importantes. Es decir, el debate sobre la Simpson-Rodino no termina sino que entra en una nueva etapa.

A continuación, presento un resumen de las principales disposiciones del proyecto de ley.

## LAS SANCIONES A EMPLEADORES

La medida principal del proyecto es la imposición de sanciones a los empleadores que contraten indocumentados a sabiendas o que no cumplan con el procedimiento que el proyecto establece para verificar la autorización del aspirante para trabajar. Las sanciones se aplican a todos los empleadores, incluso a quienes tengan un solo empleado, pero no a los que retengan indocumentados contratados antes de que entrara en vigor la ley.

Para verificar que el solicitante a un empleo tiene autorización para trabajar, se propone un procedimiento por el cual empleador y trabajador firmen un formulario bajo protesta de decir verdad. En ese formulario, el empleador afirma haber examinado ciertos documentos que señala la ley, y comprueban la identidad del candidato y su autorización para trabajar. Por su parte, el trabajador afirma que tiene autorización para trabajar. El empleador debe conservar en sus archivos esos formularios durante un periodo de por lo menos tres años.

Con respecto a la contratación de trabajadores indocumentados a sabiendas, la ley impone, en la primera violación, una multa obligatoria de por lo menos 250 dólares por trabajador; en la tercera violación, impone una multa de hasta 10 000 dólares por trabajador indocumentado. La sanción para el empleador que no cumpla el procedimiento de verificación mencionado es una multa obligatoria de 100 a 1 000 dólares por trabajador. Antes de ser sancionado, el empleador tiene derecho a solicitar un juicio ante un juez administrativo. Las cortes de apelaciones federales conocerán las apelaciones que proceden de dichos fallos administrativos. En caso de violaciones flagrantes y continuas, se pueden imponer sanciones penales que incluyan desde una multa adicional de 3 000 dólares hasta seis meses de cárcel. El procedimiento para imponer las sanciones penales tendrá que adecuarse al procedimiento penal normal, no al procedimiento administrativo mencionado arriba.

Las sanciones no entran en vigor inmediatamente después de aprobación de la ley. Durante los primeros seis meses, el procurador general debe informar sobre las sanciones y repartir los formularios necesarios, pero no podrá imponer ningún tipo de sanción. Durante los siguientes doce meses, la primera violación de un empleador no recibiría multa, sino en una especie de llamada de atención. Después de dieciocho meses, o después de haber recibido una llamada de atención, se podrán imponer las multas mencionadas. En el caso de los agricultores, no se podrá imponer ninguna sanción hasta terminar el periodo que se ofrece para que los trabajadores de ese sector soliciten su legalización.

## LA DISCRIMINACIÓN

La ley establece una procuraduría especial dentro del Departamento de Justicia para atender quejas de discriminación que puedan resultar de las sanciones a patrones. Quienes tienen derecho de presentar esas quejas son únicamente los ciudadanos norteamericanos y los extranjeros que hayan tomado el primer paso para pedir su naturalización. La ley

establece que, si el empleador decide contratar a un ciudadano norteamericano en vez de un extranjero legal igualmente calificado, eso no se define como discriminación. Para atender las quejas de discriminación, la ley establece un procedimiento administrativo que incluye una audiencia ante un juez administrativo. Estos jueces deben contar con experiencia en casos de discriminación, es decir no pueden ser los mismos que ahora conocen los asuntos migratorios. En caso de fallar en favor del quejoso, el juez podrá ordenar al empleador que lo contrate, y pagar hasta dos años de salarios devengados junto con sus gastos y los honorarios de su abogado. Además, el juez podrá condenar al empleador a pagar una multa hasta de 1 000 dólares por cada víctima de discriminación.

#### LA LEGALIZACIÓN DE INDOCUMENTADOS

La ley propone la "legalización" o regularización de la calidad migratoria de los indocumentados que se encuentren en diversas situaciones. Para el análisis dividiremos la legalización en cinco rubros, aunque el proyecto sólo menciona dos.

##### 1) *El programa para residentes que tienen muchos años en Estados Unidos*

Los extranjeros que hayan residido en Estados Unidos desde el primero de enero de 1982, pueden solicitar su regularización a una calidad migratoria designada por la ley como "residente legal temporal". Tendrán esta calidad temporal por 18 meses. Después de cumplir ese periodo, podrán solicitar la calidad migratoria de residente legal permanente, la cual es equivalente, en el derecho migratorio mexicano, a la calidad migratoria de "inmigrado". Para poder obtener la residencia temporal, el indocumentado debe comprobar, además de haber residido en Estados Unidos desde la fecha mencionada, que no tiene antecedentes penales, que no se convertiría en carga pública, y que es adisible como inmigrante en Estados Unidos. Para solicitar la calidad de residente permanente, el indocumentado tendrá que acreditar que tiene ciertos conocimientos básicos de inglés, de cómo funciona el gobierno y de historia de Estados Unidos. El residente temporal que no solicite su residencia permanente dentro del término establecido por la ley, sería sujeto de deportación. Los indocumentados cuya estancia en Estados Unidos desde

1982 hubiera sido interrumpida por visitas breves no serán descalificados para la legalización. El procurador general establecerá qué documentos tendrán que presentar los candidatos a la legalización para acreditar su residencia en el país. Además, el procurador general establecerá el lapso máximo aceptable de visitas fuera de Estados Unidos que no interrumpan el periodo de residencia.

## 2) *La legalización de trabajadores agrícolas*

Los indocumentados que trabajaron en labores agrícolas por un periodo mínimo de 90 días entre mayo de 1985 y mayo de 1986, pueden solicitar la calidad migratoria de residente legal temporal. De éstos, un grupo —los que pueden acreditar haber trabajado por lo menos 90 días en la agricultura norteamericana durante tres años— podrá solicitar su calidad de residente permanente después de un año en calidad temporal. El número de trabajadores que solicitan su legalización dentro de un año se limita a 350 000. Los trabajadores que no pueden o no consiguen solicitar la calidad de residente permanente después de un año, lo podrán hacer después de otro año de residencia temporal. Si no solicitan su residencia permanente, serían sujetos de deportación. Tampoco podrán legalizarse los indocumentados que tengan antecedentes penales o que por otras razones no serían admisibles como inmigrantes.

Es importante señalar algunas diferencias entre la legalización de trabajadores agrícolas y la legalización de residentes de muchos años en Estados Unidos. Obviamente, en principio es más fácil comprobar 90 días de trabajo en la agricultura que comprobar cinco años de residencia continua. Por otra parte, la legalización de indocumentados que tienen cinco años de residencia, permite la regularización no sólo del trabajador, sino también de todos los miembros de la familia que cumplan los requisitos. En cambio, la legalización agrícola sólo permite legalizar al trabajador. Por otra parte, el trabajador agrícola puede conseguir su residencia permanente sin tener que demostrar conocimiento del inglés. Los trabajadores agrícolas también podrán solicitar su legalización desde el exterior, mientras que los indocumentados con residencia de cinco años tienen que permanecer en territorio norteamericano. En ambos casos, la ley establece los periodos durante los cuales se tendrán que presentar las solicitudes y los procedimientos para la revisión administrativa y judicial de solicitudes rechazadas. Los indocumentados que parecen calificar para la legalización bajo cualquiera de estos dos programas no pueden ser expulsados hasta que tengan la oportu-

tunidad de tramitar sus solicitudes, y tendrán permiso para trabajar mientras la solicitud esté pendiente.

### 3) *La legalización de cubanos y haitianos*

Los cubanos y haitianos que entraron a Estados Unidos antes del primero de enero de 1982 podrán regularizar su calidad migratoria y obtener la calidad de residente permanente, en forma retroactiva a la fecha mencionada. Esta disposición beneficiará principalmente a los cubanos "marielitos" que ingresaron en Estados Unidos en 1980. No tendrán que acreditar conocimientos de inglés, ni se les prohíbe recibir asistencia pública.

### 4) *Legalización de trabajadores agrícolas complementarios*

A partir de 1990, en caso de que se determine que no hay suficientes trabajadores para la agricultura, la ley establece la posibilidad de admitir un complemento de trabajadores temporales, o incluso legalizar nuevos trabajadores indocumentados. Estos trabajadores tendrán la calidad de residente temporal por tres años. Para permanecer legalmente, deberán dedicarse por lo menos 90 días al año a labores agrícolas durante esos tres años. Después de ese lapso, podrán solicitar su residencia permanente sin tener que acreditar conocimientos de inglés.

### 5) *Otros medios de legalización*

Al reformar dos cláusulas de la ley vigente, la ley Simpson-Rodino modifica dos medios de legalización existentes que sólo se aplican en casos excepcionales. Los indocumentados que entraron a Estados Unidos antes del primero de enero de 1972 podrán aprovechar un programa de legalización anterior conocido como "registro" (*registry*). Además, el proyecto deroga el fallo reciente de la Suprema Corte, *Pinpathya vs. Servicio de Inmigración y Naturalización*, respecto a un tipo de legalización conocido como "suspensión de deportación". Esa disposición permite la legalización de indocumentados que tengan siete años de residencia en Estados Unidos y, además, puedan comprobar que su deportación causará graves dificultades. En el caso mencionado, la Suprema Corte modificó una interpretación anterior que permitía que el

indocumentado saliera de Estados Unidos por una visita "breve, casual e inocente", sin interrumpir, para propósitos jurídicos, su estancia de varios años. Los indocumentados que se legalizan por medio de estos medios, tendrán la ventaja de no verse obligados a demostrar conocimientos de inglés, ni se les segregará de los programas de asistencia pública. Sin embargo, como uno de los requisitos es haber permanecido durante un periodo de muchos años, el número de beneficiados será muy pequeño.

#### LOS RECIÉN LEGALIZADOS Y LA ASISTENCIA PÚBLICA

Los indocumentados que logran regularizar su calidad migratoria por medio de cualquiera de los programas mencionados arriba en los puntos 1, 2 y 4 (pero no los puntos 3 o 5) tienen prohibido, durante cinco años, recibir beneficios de la mayoría de los programas federales de asistencia pública, para lo que es requisito un nivel socioeconómico de "pobreza". Hay excepciones a esta regla. Por ejemplo, los ancianos, los ciegos y los que sufren incapacidad total podrán recibir pensión si son indigentes. Los niños y las mujeres embarazadas podrán recibir atención médica gratuita, y también los indocumentados legalizados, en casos de emergencia. La ley establece que se rembolsará a los Estados por los gastos de asistencia pública, servicios de atención médica y educativos a los indocumentados legalizados hasta un total de mil millones de dólares por año durante cuatro años.

Cabe señalar que tanto los extranjeros legalizados como los indocumentados tienen (y después de entrar en vigor la ley seguirán teniendo) ciertos derechos laborales. Contamos entre éstos el derecho de recibir una pensión del Seguro Social en caso de muerte, jubilación o incapacidad del trabajador derechohabiente, el derecho de recibir una indemnización en caso de accidente laboral y el derecho a recibir el salario mínimo. Los niños tienen y tendrán el derecho de asistir a las escuelas públicas sin pagar colegiaturas.

#### LOS TRABAJADORES TEMPORALES "H-2"

Como se sabe, la fracción de la ley actual conocida como H-2 permite la admisión de trabajadores temporales. En años recientes, aproximadamente 2 000 mexicanos han obtenido una visa H-2 para trabajar en el sector agrícola. El proyecto modifica sustancialmente las provisiones para la admisión de trabajadores agrícolas bajo esta cláusula.

la. Estas modificaciones no se deben confundir con la legalización de algunos trabajadores agrícolas indocumentados mencionada arriba, o con la posible admisión de trabajadores agrícolas complementarios a partir de 1990. La reforma a la cláusula H-2, que entrará en vigor siete meses después de la aprobación de la ley, proporciona la clasificación nueva de H-2A a los trabajadores agrícolas temporales.

Algunas de las modificaciones de la cláusula H-2A representan simplemente la codificación en la LIN de disposiciones existentes en el reglamento administrativo. Por ejemplo, la reforma dicta que los trabajadores H-2A deben contar con la protección de un contrato laboral y que les deben proporcionar alojamiento decoroso. También, el procedimiento mediante el cual, como condición previa a la admisión de trabajadores H-2A, el secretario de Trabajo debe certificar que no haya trabajadores nacionales disponibles, ahora se especifica en la ley.

Las solicitudes para trabajadores H-2A pueden ser presentadas por agricultores individuales o por asociaciones de granjeros. Esas solicitudes deberán presentarse 60 días antes del día que se contrate a los trabajadores. Dentro de siete días de la presentación de la solicitud, la ley exige que se informe al agricultor si falta algún documento o dato, y que la solicitud se apruebe o rechace en un lapso no mayor de 40 días.

Los agricultores que contraten trabajadores H-2A tendrán la obligación de emplear a trabajadores estadounidenses hasta que se levante la mitad de la cosecha, aun cuando para hacerlo sea necesario despedir a un trabajador H-2A. En una disposición importante, la reforma señala que el secretario de Trabajo tendrá la facultad de presentar demandas que busquen el cumplimiento de los contratos laborales de los trabajadores H-2A. Además, la reforma establece que se tendrá que ofrecer a los trabajadores estadounidenses las mismas prestaciones (alojamiento y transporte entre otras) que se brindan a los trabajadores H-2A.

#### LOS TRABAJADORES AGRÍCOLAS COMPLEMENTARIOS

Como dije en el inciso sobre legalización, la reforma de ley establece que a partir de 1990 será posible admitir nuevos trabajadores agrícolas o legalizar nuevos indocumentados o ambas cosas. La ley establece un procedimiento complicado para determinar, en aquella fecha, si existe una escasez de mano de obra en la agricultura. Si los secretarios de Trabajo y Agricultura determinan con este procedimiento que efectivamente hay escasez, se podrán admitir nuevos trabajadores o legalizar nuevos indocumentados durante tres años. Los trabajadores tendrán la calidad

de residentes temporales legales durante tres años. Tendrán que dedicarse al trabajo agrícola durante 90 días en estos tres años. Después de ese lapso, pueden solicitar su residencia permanente. La reforma no especifica qué requisitos deben acreditar los trabajadores para recibir una visa en 1990-1992. Los trabajadores admitidos o legalizados bajo esta disposición serán adicionales a los trabajadores H-2A y a los que se legalicen antes de 1990.

#### DISPOSICIONES PENALES

La reforma aumenta los castigos para la introducción, transportación y albergue de indocumentados. También penaliza el uso de documentos falsos para conseguir empleo, y castiga a aquel que haga declaraciones falsas en su empleo, legalización o participación en otros programas. La reforma responsabiliza al gobierno federal por gastos de encarcelación de delinquentes indocumentados y propone la expulsión de éstos lo antes posible.

#### ESTUDIOS, INFORMES Y COMISIONES

El proyecto de ley establece buen número de comités especiales para estudiar diversos aspectos del fenómeno migratorio y el funcionamiento de la nueva ley. Entre los comités más importantes se halla el que debe estudiar si las sanciones a empleadores provocan la discriminación. Si ese comité comprueba que hubo discriminación, puede recomendar que sea anulada la disposición que permite sancionar a los empleadores. La reforma establece un proceso acelerado, mediante el cual el Congreso debe considerar tales recomendaciones.

En tres lugares del proyecto, se recomienda una consulta con el gobierno mexicano. Primero, con respecto a la admisión de trabajadores agrícolas temporales bajo la cláusula H-2A, se recomienda que el presidente de Estados Unidos haga esa consulta. Segundo, recomienda que, en un plazo no mayor de 90 días después de la promulgación de la ley 90, el presidente estadounidense debe consultar con el gobierno de México sobre los efectos que pueda tener en este país la práctica de la ley. Finalmente, el proyecto establece una comisión que durará tres años en funciones, para estudiar las causas de la migración internacional y sus posibles soluciones. Esta comisión también debe consultar con el gobierno mexicano.

## LAS CONSECUENCIAS DE LA NUEVA LEY DE INMIGRACIÓN DE ESTADOS UNIDOS

GERARDO BUENO

HACE ALGUNOS AÑOS todo mundo hablaba sobre el GATT sin haber investigado lo que era su estructura y lo que significaba. Creo que en el caso de la enmienda Simpson-Rodino a la ley sobre migración en Estados Unidos podría ocurrir algo semejante. Por ello, es muy importante conocer el contenido exacto y analizar con suficiente cuidado los posibles efectos.

Desde ese punto de vista, me da mucho gusto que en las presentaciones que se están haciendo aquí se hayan suministrado buenos resúmenes del contenido de la enmienda Simpson-Rodino. Sin embargo, y al igual que Jorge Bustamente, destacaré que la ley tiene ahora cuatro nuevos elementos básicos: *i*) los castigos a los empleadores o patrones que contratan indocumentados, *ii*) la legislación relativa a indocumentados que laboran en actividades agrícolas; *iii*) la legalización de la situación de indocumentados no agrícolas, y *iv*) las referencias a consultas con el gobierno de México.

Habría que tomar en consideración algunos elementos antes de hablar sobre los posibles efectos. El primero es —como lo muestran el cuadro que presenta Manuel García y Griego y estadísticas recientes del servicio de inmigración de Estados Unidos— que ha habido un considerable incremento en la emigración ilegal de mexicanos hacia Estados Unidos recientemente, en gran medida como resultado de dos cosas. Por una parte, el problema que se tiene en México de falta de crecimiento de la economía. Estamos atravesando una crisis que dura ya prácticamente cuatro años. Por otra parte, lo que se puede considerar también como un fenómeno de precios relativos, que cada vez hace más atractivo el salario que se paga en Estados Unidos, en comparación con el que se paga en México. Estos dos elementos actúan sobre la oferta de trabajadores migratorios —legales e ilegales— ampliándola por encima de lo que podrían considerarse como condiciones más normales.

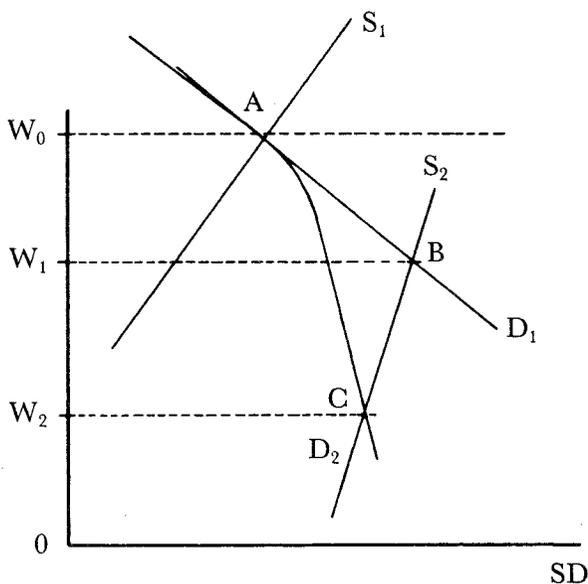
En lo que toca a la ley, es importante tomar en cuenta, en primer

lugar, el hecho de que sus efectos se irán sintiendo gradualmente, y no súbitamente, es decir, de un momento a otro. Como señaló Bárbara Strickland, en un periodo de 18 meses prácticamente no habrá sanciones para los empleadores o patrones; en segundo lugar, los trabajadores agrícolas que constituyen una parte importante de los migrantes mexicanos, tendrán un trato distinto de los indocumentados no agrícolas. No es claro, además, si los recursos fiscales de que se va a disponer para la aplicación de la ley son suficientes; aquí tendríamos de nuevo una paradoja ya que los incrementos en recursos disponibles para el Departamento de Inmigración en Estados Unidos pueden no ser suficientes para compensar la atracción del mercado de trabajo en Estados Unidos sobre los posibles inmigrantes mexicanos. Preocupa mucho, por otra parte, que el debate sobre la migración se está mezclando con la discusión sobre los problemas de las drogas. Volveré, después sobre esta cuestión.

Creo que vale la pena hacer algunas consideraciones sobre los efectos. Hablaré fundamentalmente de algunos de los más importantes de tipo económico. En primer lugar, habría que hablar sobre las corrientes migratorias, dónde la situación parece clara: no se puede esperar una deportación masiva de parte de Estados Unidos en un plazo relativamente corto, que le creara a México el problema de que aumentara muy drásticamente el número de desocupados de un día para otro. A mediano y más largo plazo, la ley tendrá efectos en la medida en que afecte la demanda de trabajadores migratorios. Posiblemente, lo que uno podría esperar sería una reducción en los salarios reales de los trabajadores migratorios. Pero en la medida en que las condiciones en México continúen siendo de desocupación y que el diferencial de salarios entre los dos países sea relativamente alto, aunque exista el descenso en los salarios reales pagados a los mexicanos, esto no necesariamente significará un menor atractivo para la migración ilegal de mexicanos. Tampoco significará una falta de atractivo para los patrones norteamericanos; éstos, en realidad, estarían en una situación muy clara que se presenta en todos los mercados informales de "crimen y castigo": ¿es preferible obtener una mayor utilidad corriendo ciertos riesgos que ponen al empleador en una situación relativamente "ilegal" o, bien es preferible evitar esos riesgos? No es tan claro qué es lo que le conviene más. Un efecto más es que, probablemente, los derechos humanos de los trabajadores migratorios ilegales van a verse afectados.

La situación podría ilustrarse con base en la gráfica, en la cual las condiciones "normales" del mercado de trabajo en Estados Unidos se caracteriza por las curvas de oferta ( $S_1$ ) y demanda ( $D_1$ ) a la cual co-

responde un nivel de salarios  $W_0$ , en el punto de equilibrio (A), la oferta de mano de obra ilegal está caracterizada en esa misma gráfica para propósitos ilustrativos, por la curva  $S_2$ , cuyas características son que se trata de una curva relativamente inelástica. El equilibrio en el mercado de trabajo para los trabajadores ilegales está dado en (B) por  $W_1$ , a niveles de productividad equivalentes lo cual significa una utilidad para el empleador al contratar mano de obra ilegal determinada por el trecho entre  $W_0$  y  $W_1$ .



Si se supone que, como resultado de la enmienda a la ley de inmigración, hay un desplazamiento de la curva de demanda de trabajadores migratorios hacia el origen, haciéndola también más inelástica, el nuevo nivel de equilibrio en el mercado de trabajadores ilegales estaría dado en el punto (C) por el nivel de salarios  $W_2$ . En esas condiciones, el beneficio o la ventaja económica para el empleador estaría dada por la suma de los trechos  $(W_0 - W_1) + (W_1 - W_2)$ . Éste sería el beneficio que los empleadores estarían obteniendo como resultado de su disposición a asumir mayores riesgos frente a los nuevos castigos impuestos por la ley.

Quisiera entrar un poco a lo que son las relaciones entre los dos paí-

ses. En la medida en que se ligen migración y drogas, y entre las cuales existe realmente muy poca relación, el debate entre los dos países va a ser considerablemente más difícil.

De cualquier manera, lo que preocupa es que la relación entre Estados Unidos y México no se vea en un contexto más general, sino en términos de compartimientos estancos. La migración, por ejemplo, no se liga con variables más importantes como son los problemas que existen en el comercio y el servicio de la deuda externa; tampoco se vincula con el necesario crecimiento de la economía mexicana. Éste es uno de los puntos en que, consecuentemente, debe tratar de ser claro el gobierno de México. Si no se logra mayor dinamismo en el crecimiento de la economía mexicana, los problemas migratorios no van a reducirse; van a aumentar y a ser causa, cada vez más, de conflicto entre los dos países. Creo que ésta es una cuestión importante respecto al mecanismo de consultas a México. Habría que visualizar la relación entre los dos países en una forma un poco más global y menos compartimentalizada aunque esto provoque, naturalmente, problemas en Estados Unidos.

## LA DIFÍCIL TAREA DE LA NUEVA LEY DE INMIGRACIÓN DE ESTADOS UNIDOS

FRANCISCO ALBA

LA APROBACIÓN DE LA LEY sobre reforma y control inmigratorios por el Congreso de Estados Unidos seguramente ha causado no poca confusión entre los empleadores y los residentes no autorizados en ese país, grupos a los que está destinada la ley. Tampoco es poca la confusión que esta ley suscita en el exterior. Al parecer, la ley está enviando una señal clara: hay voluntad política de controlar la inmigración no autorizada a Estados Unidos. Tal vez se consiga el objetivo. Sin embargo, contemplando el fenómeno migratorio en el ámbito internacional contemporáneo, y echando una mirada a la historia del mismo hay razones para dudar de su plena efectividad.

→ El debate que ha tenido lugar en Estados Unidos desde el inicio de los años setenta en torno a una nueva ley inmigratoria refleja el viejo conflicto entre intereses de tipo "nativista" opuestos a la inmigración e intereses económicos favorables a la misma. En esta ocasión, los primeros parecen haber ganado la partida. ¿Por qué dudar, entonces, de la efectividad de la ley? En pocas palabras, por lo siguiente: Estados Unidos ha encontrado en la inmigración uno de sus elementos motores, pero, al parecer, rehúsa aceptar el tipo de inmigración disponible. Puesto que no hay coincidencia entre lo que se quiere y lo que se puede obtener habrá presiones para que continúe la migración no autorizada. Tal vez las modalidades de esta migración cambien, pero no es previsible que ésta desaparezca.

Estados Unidos es una economía dinámica con una fuerza de trabajo muy bien calificada. El proceso de crecimiento crea trabajos de todo tipo, incluso trabajos en la base de la pirámide ocupacional ante los cuales la población nativa estadounidense se siente superior. Esos trabajos, a falta de mejores opciones, resultan aceptables para muchos extranjeros. Este fenómeno no se limita a las ocupaciones de bajo nivel social; se extiende a los empleos donde la relación salario-trabajo se considera inaceptable. Hay, además, fuerzas tal vez más profundas y básicas que abren espacios para la migración en la economía estadounidense. Durante los

próximos 15 años, las adiciones netas a la población en edades consideradas económicamente activas estarán muy por debajo de las tendencias históricas recientes. En los 15 años anteriores a 1980 este grupo de población se incrementó en poco más de 10 millones cada quinquenio; en los 15 años posteriores a 1980 escasamente excede 6 millones por lustro. Sólo en el último quinquenio del siglo el incremento estimado ascenderá a poco más de 9 millones. Si no se quiere frenar la economía, cierto flujo de mano de obra resultaría conveniente. En este escenario, resulta que la migración que, en años recientes ha estado ocupando los peldaños inferiores de la escala ocupacional, no es la proveniente de las naciones más avanzadas que comparten con Estados Unidos estándares de vida aceptables y una situación demográfica estacionaria, sino la migración que sí puede llenar los vacíos y responder a la demanda, la de los países menos desarrollados cuyas raíces étnico-culturales no coinciden plenamente con el promedio estadounidense. Este hecho hace más conflictivo y complejo el debate migratorio en Estados Unidos. Ahora bien, si no resulta aceptable subordinar ciertas preocupaciones político-sociales a los imperativos económicos, es de prever que la migración no autorizada continúe. A falta de fuentes alternativas de mano de obra barata, los empleadores, tanto en actividades productivas como de servicios, continuarán probablemente acudiendo a la migración no autorizada, pero tomarán sus precauciones moviéndose hacia una economía subterránea. Las condiciones y los derechos de los trabajadores seguramente sufrirán, si esto ocurre.

El título mismo de la ley, "Immigration Reform and Control Act of 1986", encierra un elemento que provoca sorpresa. Me sorprende la segunda parte del título "control (inmigratorio) de 1986". Creo que la introducción de este término revela el tipo de reacción que predomina ante las realidades de un mundo cada vez más interrelacionado. Parecería querer decir "cerremos las puertas a un mundo exterior que consideramos amenazante". Sin embargo, la realidad suele ser terca e imponerse. Estados Unidos es una sociedad abierta a la que no le será fácil cerrarse (o no lo podrá hacer sin incurrir en grandes costos económicos y políticos). Es una sociedad y economía que absorbe capital, talento y mano de obra barata, aunque emprendedora. Esta apertura parece necesaria para su crecimiento y dinamismo, y para mantenerse al frente del mundo occidental. Este patrón no se altera ni rápida ni fácilmente. La ley es generosa en reconocer la situación presente ofreciendo diferentes modalidades de legalización de *status* migratorio. Pero hacia el futuro, en un plazo más largo, la ley no parece tomar en cuenta el dinamismo y las realidades de un mundo global. La falta de una pers-

pectiva de interdependencia entre países y entre fenómenos parece haber impedido un enfoque más constructivo en la materia. Por ejemplo, no se reconocen las relaciones con el trabajo importado que hay en la economía estadounidense, excepto para el caso de los específicos intereses agrícolas. Y es bien sabido que el trabajo no autorizado no se ubica sólo en la agricultura; más aún, probablemente la mayoría de ese trabajo está en las ciudades.

¿Por qué esa actitud tan "proteccionista" ante el factor trabajo, cuando otros factores productivos son impulsados hacia la apertura, como es el caso de los servicios dentro del GATT o del capital en los mercados financieros? Wall Street fue obligado a sacudirse reglamentos en 1975. El día de ayer The City Big Bang de Londres incrementó la movilidad global del capital. En este contexto el *Control Act* en materia migratoria en 1986 parece estar enviando señales contradictorias.

Me referiré brevemente al caso México-Estados Unidos ya que, cualesquiera sean los alcances de la ley, seguramente México será el país más afectado por la misma. La ley me parece entrar en conflicto con la perspectiva, aceptada en general, de que es conveniente para Estados Unidos que México sea un país próspero y estable. Ante escenarios pesimistas de lo que pueda pasar en el sistema económico y político de México, el temor parece dominar las reacciones y el proceso de toma de decisiones; temor de que la demografía y el desorden mexicanos se desborden incontenibles sobre la frontera. Es cierto que la situación en México es seria y difícil en varios frentes. Sin embargo, si se ve más allá del año 2000 (15 años) se encontrará que la gravedad de ciertos problemas habrá disminuido considerablemente, en particular en los mercados laborales. En México las adiciones a la población en edad de trabajar se mantendrán constantes desde ahora hasta fin de siglo (8 millones por quinquenio), es decir 24 millones en 15 años, lo que se traducirá en una demanda de empleos (15 millones aproximadamente), que difícilmente podrá ser satisfecha adecuadamente, aun cuando la economía mexicana recupere patrones de crecimiento económico próximos al 6-7% anual de la reciente experiencia histórica. Este hecho está provocando un tremendo costo para la sociedad mexicana. La situación, sin embargo, se altera más allá del año 2000. La transición demográfica que avanza rápidamente en México terminará con esta situación. Curiosamente, la posibilidad de complementariedad en materia laboral entre México y Estados Unidos es alta justo en estos próximos años, cuando los efectivos laborales de la economía estadounidense aumenten en forma muy lenta.

La ley, además, parece hacer caso omiso de las intensas relaciones

económicas entre los dos países. Para Estados Unidos, México es el tercer socio comercial; para México, Estados Unidos, es el primero. La participación del trabajo mexicano en el aparato productivo estadounidense es un fenómeno ancestral; para un número importante de trabajadores mexicanos su contribución productiva es global, temporalmente en México, temporalmente en Estados Unidos. Finalmente, la interpenetración económica en la zona fronteriza es un hecho notable: maquila, comercio y servicios. ¿Va, acaso, a ser sacrificado el dinamismo de estas relaciones cerrando la frontera "militarmente" (pues de otra forma se antoja una tarea casi imposible) en aras de un control de la migración no autorizada? Es mucho lo que se pierde para alcanzar ese objetivo. Me parece suicida (¿un caso más de *self-fulfilling prophecy*?) que se siga recargando al país el servicio de una deuda que está asfixiando toda posibilidad de crecimiento y se le prive, en cambio, de las fuentes para cumplir con el mismo. ¿Habría que añadir a la dificultad de penetrar en los mercados de los países acreedores la pérdida de divisas ante la disminución de las remesas enviadas por los trabajadores migrantes y un clima poco propicio para la subcontratación de actividades económicas?

En resumen, creo que las realidades de un mundo interdependiente y altamente vinculado volverán por su primacía, con migración no autorizada, ante un marco legal que tiende a desconocer las fuerzas en operación. ¿Significa esto que México no se verá afectado? La efectividad de la ley podrá no ser total, pero sí tendrá consecuencias en ciertas áreas. Ante un flujo migratorio menos libre y flexible, y con más restricciones, es probable que adquieran renovada intensidad algunos fenómenos que hasta el presente se han mantenido dentro de límites controlables. Uno de estos fenómenos se refiere a la frontera norte de México, que podría sufrir un incremento hasta límites críticos en su función de represa, al tener que retener un número creciente de aspirantes migratorios. Otro de estos fenómenos tiene que ver con la selectividad del flujo que tendería a acentuarse, si nos atenemos a los hallazgos disponibles que señalan que los indocumentados que han legalizado su situación poseen características socioeconómicas más elevadas que el migrante medio, incluso por encima de los niveles socioeconómicos promedio de la población nacional. Un tercer fenómeno podría derivarse de los diversos programas de regularización de calidad migratoria en Estados Unidos: el patrón migratorio, por generaciones de carácter temporal y rotatorio, podría ser empujado hacia un patrón más universal, es decir, desplazarse hacia una migración de carácter más permanente. La nueva ley tal vez obligue a decidir entre México y Estados Unidos a quie-

nes no deseaban hacerlo.

La materialización de los escenarios señalados, en todos o parte de los fenómenos mencionados, terminaría por afectar adversamente la estabilidad de formas sociales y económicas que se mantienen, en proporción no despreciable, por un flujo continuo de ingresos procedentes del exterior enviados por los trabajadores migratorios. Menos migrantes o una migración permanente debilitaría la cuantía y seguridad del flujo. El monto total de las remesas ha sido estimado de manera muy diversa. Aunque no sean los miles de millones que a veces se piensa, varios cientos de millones de dólares representan un volumen significativo de divisas, cuyo efecto no puede menospreciarse. Los beneficios que estas remesas reportan son diferentes; tal vez sean mayores para las familias de los migrantes, después para las comunidades y economías locales en que éstas residen y, finalmente, para la economía nacional.

Un editorial reciente de *The New York Times* ("Freedom Day", *The New York Times*, 19 de octubre de 1986) decía que con la nueva ley se enmendaba un entuerto, haciendo ilegal para los empleadores contratar a trabajadores no autorizados (con anterioridad sólo éstos al trabajar cometían un acto ilegal). ¿No hubiera sido más acorde con las realidades del mundo contemporáneo enmendar el entuerto despenalizando a los trabajadores?

# LOS INDOCUMENTADOS EXPULSADOS: UN HIPOTÉTICO ESCENARIO REGIONAL DERIVADO DE LA MAYOR ACTIVIDAD DE LA POLICÍA FRONTERIZA ESTADUNIDENSE

JESÚS TAMAYO\*

EL OBJETIVO DEL PRESENTE TRABAJO es preguntar (y dar alguna respuesta) acerca de los efectos regionales del incremento de la actividad de la policía migratoria estadounidense en la frontera México-Estados Unidos, derivado de las eventuales reformas (Simpson-Rodino) a su actual Ley Migratoria, que se sumará a la que se deriva ya de su nueva Ley Antinarcóticos.<sup>1</sup> Todo ello cristalizará, seguramente, en mayor número de expulsiones (deportaciones informales) de mexicanos indocumentados. Por lo tanto, es importante aproximarnos, aunque sea someramente, a la magnitud de sus posibles efectos en el sur de la frontera. A tal fin, en lo que sigue proponemos un modelo esquemático del flujo de indocumentados, y a partir de él imaginamos, con fines meramente especulativos, un hipotético escenario derivado de un eventual cierre fronterizo.

Por su naturaleza, la migración de mexicanos a Estados Unidos no nos permite conocer fácilmente sus dimensiones precisas. No obstante, nuevas investigaciones han aportado más luz al conocimiento de sus características.<sup>2</sup>

Recientemente, una nueva cifra se ha hecho pública. Un alto funcionario del SIN estadounidense ha dicho que las expulsiones de traba-

\* Agradezco al profesor Manuel García y Griego sus valiosas correcciones al texto original. No obstante su ayuda, en esta versión quedan, seguramente, múltiples errores que son todos míos.

<sup>1</sup> Ley promulgada por el presidente Reagan el pasado 27 de octubre de 1986.

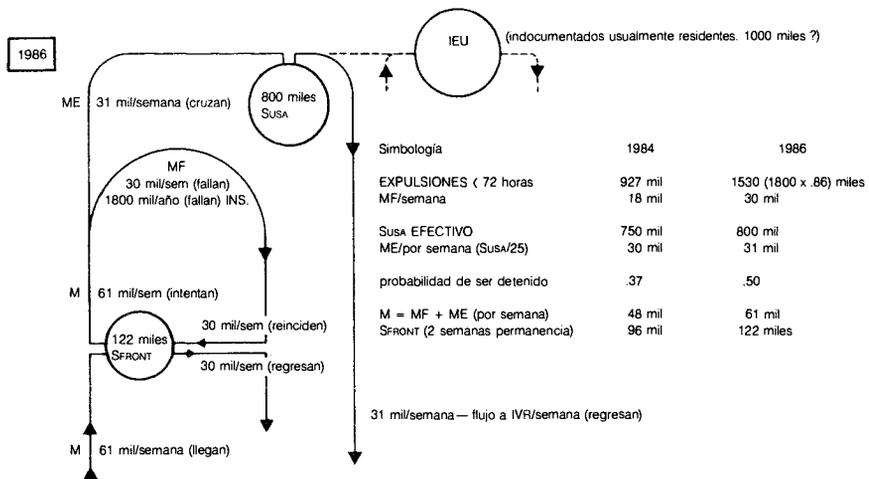
<sup>2</sup> Un panorama del estado de la situación puede verse en: M. García y Griego, y Francisco Giner de los Ríos, "¿Es vulnerable la economía mexicana a la aplicación de políticas migratorias estadounidenses?", en *México-Estados Unidos, 1984*, El Colegio de México, 1985.

jadores mexicanos que intentaron internarse sin documentos al territorio estadounidense durante el año fiscal anterior (octubre de 1985 a septiembre de 1986), registradas por la Patrulla Fronteriza (Border Patrol), ascendieron a 1.8 millones.<sup>3</sup>

Es sabido que esta cifra registra intentos fallidos de migrantes ilegales, quienes, en estricto rigor, podrían ser sólo unos cuantos, tenaces, reincidentes. Así, el número de individuos que trataron de penetrar en territorio estadounidense en el periodo en cuestión pudo ser mucho menor. Si el año anterior la Patrulla Fronteriza registró 1.8 millones de migraciones fallidas, ¿de cuántos mexicanos estaremos hablando?

En efecto, 1.8 millones de aprehensiones bien pueden significar 900 000 fracasos semestrales de otros tantos mexicanos, pero también pueden significar 150 000 migrantes que fallan repetidamente en su intento mensual de cruzar; en uno y otro caso, ello supone cierto volumen de población, subocupada o desocupada, del lado mexicano, asentada más o menos permanentemente en las localidades urbanas de nuestro extremo norte.

Un esquema posible de lo que hoy sucede en la frontera en materia de indocumentados puede plantearse en la siguiente forma.



<sup>3</sup> Reciente declaración del Comisionado General del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS).

Sea  $M$  un cierto número de futuros indocumentados que llega a la frontera semanalmente. Todos ellos intentarán cruzar. Al cruzar la frontera el flujo de trabajadores se divide en  $ME$  (migrantes efectivos), que es el flujo semanal de indocumentados que se integran al sistema estadounidense, y  $MF$  (migrantes fallidos), que constituye el flujo semanal promedio de expulsados por la policía fronteriza. En nuestro esquema los migrantes intentan cruzar después de una semana de haber arribado a la frontera; si fracasan en su primer intento, harán otro una semana después; de no lograrlo esta vez, regresarán a su lugar de origen.

Si recordamos que, según los especialistas, la estancia promedio de los trabajadores migratorios en Estados Unidos es de medio año, podremos aproximarnos al volumen del efectivo o acervo (*stock*) promedio de indocumentados en Estados Unidos, llamado aquí  $S(usa)$ . Pero más importante para nuestros objetivos es estimar el efectivo de trabajadores migratorios ( $M$ ) en la frontera mexicana, llamado aquí  $S(front)$ . Su volumen dependerá de su periodo de permanencia promedio en alguna localidad fronteriza (el periodo inicia cuando  $M$  llega a la localidad y termina cuando emigra o regresa a su lugar de origen). Durante el periodo en cuestión, que en este ejercicio suponemos de dos semanas,  $M$  es parte de la población flotante de cierta localidad fronteriza.

En mi ejemplo, ello hablaría de una población flotante no mayor de 122 000 trabajadores distribuidos en 11 localidades urbanas fronterizas (y que significa 3.5% de su población; 122/3474); ver cuadro 1.

Conviene detenerse ahora en los efectos de un incremento en la probabilidad de ser detenido al cruzar sin documentos, resultado de mayor actividad de la Patrulla Fronteriza.

Parece evidente que la actividad y eficacia de la policía incidirá (por la permanencia de  $M$  en la frontera) en la magnitud de la población flotante del lado mexicano, llamada aquí  $S(front)$ . Su relación parece seguir una parábola; si la actividad y eficacia de la patrulla fronteriza fuera nula o tendiese a cero, la población flotante del lado mexicano también tendería a cero, pues todos los indocumentados cruzarían sin más trámite. En el otro extremo, si la actividad policiaca fuese alta y su eficacia casi total, la población flotante también tendería a cero, puesto que nadie intentaría cruzar sin documentos si no tuviera probabilidades de éxito.

Desde nuestro punto de vista, estamos hoy en la parte ascendente de la curva; en una posición donde el aumento en los controles fronterizos incrementará el volumen de población flotante del lado mexicano y no reducirá, necesariamente, al menos en el corto plazo, el flujo de migraciones efectivas  $ME$ . Si la demanda estadounidense de mano de

## CUADRO I

Principales municipios fronterizos del norte de México.  
Probable volumen actual de su población y fuerza de trabajo. 1986.

<i>Municipio</i>	<i>Población 1986 (miles)</i>	<i>PEA 1986 (miles)</i>	<i>Relación de dependencia</i>
Ensenada <sup>1</sup>	236	81	2.90
Mexicali	685	229	2.99
Tijuana	618	217	2.84
Agua Prieta	46	17	2.62
Nogales	91	34	2.61
Ciudad Juárez	760	277	2.74
Acuña	56	19	2.87
Piedras Negras	107	35	3.04
Matamoros	320	115	2.76
Nuevo Laredo	272	87	3.13
Reynosa	283	91	3.11
Suma	3 474	1 202	

<sup>1</sup> Ni la localidad ni el municipio de Ensenada son, estrictamente hablando, fronterizos. No obstante, es obvio que sería un error no incluirlo aquí.

obra no se modifica (y nada parece indicar que se modificará), mayores dificultades en el cruce incrementarán (por la reincidencia de los migrantes MF) la intensidad del flujo de ingreso potencial para compensar la mayor probabilidad de ser detenido al cruzar. El migrante promedio tendrá que extender el periodo de su permanencia en la frontera a fin de repetir sus intentos hasta lograr cruzar. Ello hará crecer la población flotante de las localidades urbanas del norte de México.

En otras palabras, *mayores controles fronterizos* (que no signifiquen la militarización de la frontera): *a*) no lograrán reducir totalmente, quizá ni siquiera significativamente, el volumen actual de migraciones efectivas ME. En las condiciones actuales, la mayor actividad policiaca será compensada con un mayor número de intentos de cruce (mayor recurrencia o reincidencia por parte de M). El número de aprehensiones también crecerá (para satisfacción de algunas autoridades estadounidenses); *b*) harán crecer el efectivo de población flotante S(front) en las localidades fronterizas mexicanas; *c*) quizá también incrementarán, por temor a las dificultades del reingreso, la estancia promedio de los indo-

cumentados en Estados Unidos; es decir, indirectamente harán crecer el efectivo de indocumentados S(usa) en ese país.

En el cuadro 1 hemos supuesto que de 1980 a la fecha la población fronteriza ha crecido a una tasa de 5% anual (hipótesis moderada para áreas urbanas cuyo crecimiento promedio ha sido mayor en los últimos años) y que la PEA municipal ha mantenido su tasa de participación en la población total (hipótesis más que moderada si tomamos en cuenta que la ocupación en el "sector" maquilador ha crecido a una tasa anual mayor del 10%). De ser así, el actual escenario fronterizo presentaría aproximadamente el panorama que se aprecia en el cuadro.

Aunque la población flotante de migrantes no parece ser hoy muy importante en relación con la población local, ni pareciera, en condiciones "normales", ser dependiente de ella,<sup>4</sup> no parece sensato disminuir el peligro latente.<sup>5</sup> Un escenario donde la baja permeabilidad fronteriza se combinara con la inercia de las regiones expulsoras de mano de obra y con la ineficiencia de algunas autoridades, llevaría a acumular en aquellas regiones, según las cifras de nuestro esquema, trabajadores desempleados (ya sin recursos) al ritmo de 60 000 por semana (en números redondos). Con fines ilustrativos describimos en el cuadro 2 la expansión poblacional de las principales localidades urbanas fronterizas después de 15 semanas de pasividad frente a las acciones vecinas. El lector podrá argumentar (y hacer las correcciones numéricas correspondientes) que los expulsados no se acumularán todos en la frontera, sino que regresarán a sus lugares de origen antes de las 15 semanas aquí supuestas. Como quiera que ello sea ¿tiene sentido correr el riesgo?

Este ejercicio muestra la población total estimada de las principales localidades fronterizas después de un proceso de rechazo/deportación de 900 000 emigrantes fallidos, los cuales se han distribuido en partes alícuotas a lo largo de las principales localidades urbanas del extremo norte (véase el cuadro 2). También se muestra la nueva tasa de dependencia municipal derivada de la irrupción de fuerza de trabajo que, en estricto sentido (por lo menos mientras regresa a su lugar de origen o encuentra alguna estrategia productiva de sobrevivencia), debemos integrarla al conjunto de población económicamente dependiente.

<sup>4</sup> El trabajador que utiliza alguna localidad fronteriza como escala en su ruta hacia los Estados Unidos, seguramente deja algo de sus escasos recursos en la economía local. Aunque poco conspicuo, su consumo tiene algún efecto en la economía local.

<sup>5</sup> No podemos, por ejemplo, decir con nuestro secretario de Agricultura que "...no tenemos por qué espantarnos con la Ley Simpson-Rodino" ("Peor para Estados Unidos, porque..."), *Excelsior*, 24 de octubre de 1986, A-5.

## CUADRO 2

## Principales municipios del norte de México.

Hipotético escenario poblacional derivado de la expulsión/rechazo de trabajadores mexicanos en la frontera con los Estados Unidos\*

<i>Municipio</i>	<i>Población 1986</i>	<i>Expulsados</i>	<i>Nueva población</i>	<i>Nueva relación de dependencia</i>
Ensenada	236	63	299	—
Mexicali	685	171	856	—
Tijuana	618	153	771	3.6
Agua Prieta	46	9	55	3.2
Nogales	91	27	118	3.5
Ciudad Juárez	760	198	958	3.5
Acuña	56	18	74	3.9
Piedras Negras	107	36	143	4.1
Matamoros	320	81	401	3.5
Nuevo Laredo	272	72	344	3.95
Reynosa	283	72	355	3.9
	3 474	900	4 374	3.64

\* En estricto rigor, a los indocumentados aprehendidos en la frontera habría que sumar los aprehendidos en el interior de Estados Unidos. Su inclusión, sin embargo, no vuelve más dramático el esquema (nueve de cada diez aprehensiones se hacen en las áreas fronterizas). Desde México nos parece claro que los controles migratorios no van dirigidos contra la población asentada de tiempo atrás en Estados Unidos; sin embargo, la población de origen mexicano que reside allí no tiene por qué verlo así y espera deportaciones millonarias. Por otra parte, es posible que el número de aprehensiones en el interior de Estados Unidos después de la puesta en práctica de las reformas, sea menos que proporcional. Nos parece evidente que la intención gubernamental estadounidense es controlar el flujo fronterizo y no instrumentar una persecución interna que tendría costos políticos.

## LOS FALSOS SUPUESTOS DE LA LEY SIMPSON-RODINO

GUSTAVO VERDUZCO IGARTÚA

ANTE LA INMINENTE RATIFICACIÓN de la llamada Ley Simpson-Rodino por parte del ejecutivo estadounidense, las reacciones han sido naturalmente muchas aunque, desde el punto de vista de las consecuencias económicas que seguirían a la aplicación de la ley, la prensa ha destacado dos posiciones. Según algunos, la temida deportación masiva de cientos de miles o aun de millones de mexicanos, provocará mayores problemas de empleo en la ya crítica situación que vivimos, mientras que en los deseos de otros, la vuelta de tantos mexicanos emprendedores y aun dolarizados servirá para estimular la producción agrícola. Se trata de dos puntos de vista que, aunque opuestos, ignoran tanto el fenómeno del bracerismo como la flamante ley que acaba de ser aprobada por el pulcro senado norteamericano.

Como es bien sabido, el conjunto del flujo de trabajadores migrantes mexicanos a Estados Unidos está compuesto fundamentalmente por individuos que van a trabajar temporalmente al vecino país, es decir son personas que no sólo no tienen intenciones de quedarse a vivir permanentemente en Estados Unidos, sino que, de hecho, regresan a México después de una temporada de tres, seis o 15 meses de trabajo no sólo en la agricultura, sino también, en no pocos casos, en actividades de servicios y de manufactura en varias metrópolis norteamericanas. Pero, aunque la mayoría de trabajadores sólo desean trabajar temporalmente y que muchos de ellos trabajan fuera de la agricultura, la ley Simpson-Rodino prevé la posibilidad de que los que han sido trabajadores en la agricultura durante una temporada en los dos años pasados lleguen a obtener eventualmente una visa de inmigrado para poder permanecer en el supuestamente anhelado paraíso americano.

La ley supone que el conjunto del flujo de trabajadores mexicanos vuelve año tras año a los trabajos agrícolas de aquel país aunque, según revelan varios trabajos que hemos realizado en zonas rurales y urbanas en Michoacán (una de las entidades que envían más migrantes), el grueso de los que se aventuran a ir más allá de nuestras fronteras, sólo realizan

el viaje una sola vez en su vida; es decir, que cuando estamos hablando de un flujo de migrantes a Estados Unidos, nos referimos a un flujo cambiante de trabajadores: en su gran mayoría, los trabajadores que fueron el año antepasado no son los mismos que han ido durante el pasado y éste. Por lo tanto, cuando la nueva ley pretende legalizar un flujo basándose en el supuesto de que se trata del mismo flujo, ignora la realidad.

Según se desprende de nuestros estudios, el promedio de viajes que se realizan por motivos laborales a Estados Unidos, es de 2.3; es decir que, en promedio, el migrante típico va un poco más de dos veces *a lo largo de toda su vida*. Ante esta perspectiva, sería irracional pensar que quien va tan pocas veces a trabajar al país vecino dependa para su sobrevivencia de un empleo que resulta tan eventual. Cabe recordar también que todos los estudios sobre el tema, incluida la encuesta nacional que se realizó hace algún tiempo en la Secretaría del Trabajo, coinciden en que los migrantes salen a pesar de tener un empleo en México, es decir, que la asociación común entre migración y desempleo es un mito.

En realidad, según la mayoría de estudios sobre el tema, el migrante *típico* va sólo con la finalidad de obtener ciertos ingresos extra, que normalmente sólo le permiten mejorar sobre todo las condiciones de su vivienda, ya que un máximo de 2.3 viajes en su vida no le permiten hacer mayor acopio de dinero. De hecho, el migrante *típico* no pretende dejar ni su empleo en México ni transformar radicalmente sus condiciones de vida, sino mejorar parcialmente algunos aspectos de su situación económica. Hay que tener muy claro que la migración implica muchos sacrificios personales y familiares que la mayoría *no desea* y que sólo toleran ciertos mexicanos de determinadas zonas del país para cumplir propósitos muy específicos. También hay que tener claro que, aunque la Ley Simpson-Rodino supone que los ciudadanos de todo el mundo desearían ir al "paraíso americano", la mayor parte de los mexicanos, por muy pobres que sean, no van de hecho; habría, en todo caso, que explicar por qué de toda la fuerza laboral mexicana son sólo pocos los que van y por qué, además, el *migrante típico* va tan pocas veces en toda su vida.

En suma, ni las visiones más populares sobre la migración, ni los supuestos de la citada ley han tenido como base la fenomenología del bracerismo. Por lo tanto, la aplicación de la Ley Simpson-Rodino sería efectivamente muy temida porque, al no atender a las características reales de un fenómeno, sólo servirá para legalizar una situación de tensión continua entre los dos países.

## **POSIBLES ALTERNATIVAS DEL GOBIERNO MEXICANO ANTE LA APROBACIÓN DE LA LEY SIMPSON-RODINO**

MÓNICA VERA C.

ES EVIDENTE que la reciente aprobación de la Ley Simpson-Rodino traerá serias consecuencias a los intereses de nuestro país en general, a la ya tensa relación bilateral y a los trabajadores indocumentados en particular. Antes de presentar algunas de las alternativas que el gobierno de México pudiera adoptar para intentar negociar y tener una participación más activa en el manejo del problema, quisiera señalar, a grandes rasgos, cuál ha sido el verdadero interés de México en torno a la emigración de sus ciudadanos a Estados Unidos.

Si bien es cierto que durante muchos años se pensó que la emigración significaba un beneficio para México (adquisición de una tecnología agrícola avanzada; ingreso de divisas y alivio en la presión sobre el débil mercado de trabajo), no ha sido interés de nuestro gobierno alentar esta migración. En ocasiones, ha tratado de disuadirla, expresando su inconformidad con la permanencia del fenómeno y, en los momentos en que se ha necesitado, ha participado en la repatriación de los mexicanos deportados.

Actualmente, en varios sectores mexicanos, se piensa que este fenómeno es consecuencia directa de las estructuras socioeconómicas de ambos países y que existen pocas posibilidades de evitar la emigración, especialmente en épocas de crisis económica, como la actual. Además, se cree que el mercado de trabajo mexicano tendría pocas posibilidades de absorber un número considerable de indocumentados repatriados, en caso de deportación masiva.

En términos generales, el gobierno de México ha asumido una actitud pasiva ante la emigración de trabajadores a Estados Unidos, la cual ha sido la forma de ocultar su impotencia frente a políticas ofensivas y unilaterales estadounidenses. Creo que con la reciente aprobación de la Ley Simpson-Rodino, nuestro gobierno debe adoptar una posición más activa y elaborar una política de emigración bien definida.

En las actuales circunstancias, el objetivo final de la política mexicana en torno a los trabajadores indocumentados debe ser la protección de los derechos humanos y laborales de sus ciudadanos en Estados Unidos. Me pregunto si actualmente se estará llevando a cabo esta política de la mejor forma posible o si se tiene planeado mejorarla. Como dato curioso, en 1979 el gobierno de México restableció la 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, principalmente en Estados Unidos. Sin embargo, so pretexto de recorte presupuestal, en 1985 esa instancia se convirtió en una categoría de menor importancia ya que ahora es sólo una dirección más.

Ahora bien, de acuerdo con las medidas contenidas en la ley creo que es sumamente necesario que se le dé mayor juego y fuerza a los consulados —sobre todo los que se encuentran en California y Texas— en lo que se refiere a personal y ampliación de sus funciones. Considero que algunas de las funciones de los consulados deberían ser:

a) Dar asesoría a las personas que lo soliciten sobre los tipos de defensa legal que pueden obtener cuando son violados sus derechos. Considero que los consulados deberán contratar los servicios de bufetes jurídicos, quizás de mexicano-norteamericanos para la defensa de sus derechos.

b) Dar asesoría a aquellos que quieren y tienen la posibilidad de adquirir la residencia temporal, advirtiéndoles de los derechos y deberes a los que estarán sujetos. Quizás, los consulados sean el mecanismo ideal para que estos indocumentados presenten sus documentos que comprueben su estancia (por tres meses o cuatro años, según el caso) y se entreguen en paquete a la instancia pertinente. La intención de México no sería colaborar para legalizar a sus ciudadanos y perderlos. Sin embargo, creo que sí debe ejercer su obligación de protección. Con esta medida se aminoraría el temor, bien fundado, que tienen los indocumentados de presentarse ante las autoridades norteamericanas y que, sin tener en cuenta su documentación, se les deporte.

c) Establecer nexos importantes con integrantes de algunos medios influyentes de comunicación masiva y con asociaciones civiles en pro de la defensa de los derechos humanos en Estados Unidos para dar a conocer, según el caso, la violación de esos derechos.

En algunos medios oficiales estadounidenses se estima que hay escepticismo en México ya que, según ellos, han demostrado cierta reticencia a discutir el asunto. Creo que —como dijo Jorge Bustamante— valdría la pena averiguar hasta dónde quieren llegar con el mecanismo

de consulta al gobierno de México propuesto en la nueva legislación, ya que pudiera ser el único medio que nos queda para dar carácter bilateral a una medida adoptada unilateralmente. Estoy de acuerdo con la propuesta de los legisladores mexicanos respecto a la creación de una comisión que estudie las repercusiones de la ejecución de la Ley Simpson-Rodino y pueda entonces recomendar, en su debido tiempo. Esta comisión debe establecer contacto con su contraparte en Estados Unidos con el fin de intercambiar información y analizar los múltiples problemas que se derivarán de la aplicación de la Ley Simpson-Rodino. Por último, creo que México debe estar consciente de la enorme pérdida de recursos humanos —desde campesinos hasta científicos— que por diversas razones, la mayoría por estímulos económicos, deciden emigrar al país vecino indefinidamente, lo que implica un costo muy alto para nuestro país.

# LO INÚTIL E INJUSTO DE LA COERCIÓN MASIVA: DE LA MIGRACIÓN A LAS DROGAS

SAMUEL I. DEL VILLAR

LAS ACTITUDES DEL GOBIERNO de Estados Unidos ante la migración y los narcóticos que provienen de México tienen varios elementos en común. En ambos casos, la política estadounidense constituye la mayor fuente de tensión en la crisis por la que atraviesan las relaciones entre los dos países en 1986. En ambos casos, demandas masivas de la población de Estados Unidos generan un mercado —de mano de obra y de narcóticos— que su gobierno en realidad protege imponiendo una “ilegalidad” discriminatoria, mercado que México inevitablemente contribuye a satisfacer significativamente debido a la amplia vecindad. En ambos casos, la propensión de la oferta mexicana se ha estimulado singularmente por el drenaje crónico de recursos en favor de Estados Unidos, ocasionado por el déficit comercial, la fuga de capitales, el servicio de la deuda y la devaluación del tipo de cambio del peso de 12.50 a más de 800.00 por dólar en una década.

Pero, quizá, lo que más destaca en las políticas antidrogas y anti-migración es que en ambas el gobierno de Estados Unidos ha hecho de la coerción masiva contra la población mexicana —principalmente campesina— el eje central de las mismas. Ambos casos son sustancia de una misma actitud: “vamos a ponernos duros” —con México, evidentemente— para usar los términos del presidente Reagan al firmar la legislación antidrogas el 27 de octubre, que asigna 1 700 millones de dólares principalmente “para recuperar el control de nuestras fronteras”. Aunque esta legislación hubiera seguido en el Congreso un procedimiento diferente al de la ley antimigración Simpson-Rodino, ambas responden a las mismas premisas políticas fundamentales: la falta de voluntad (o incapacidad política) para reconocer el origen interno de un flujo ilegal externo (de mano de obra y de narcóticos); la indisposición para reconocer la realidad de una estrecha relación en todos los órdenes entre las amplias franjas fronterizas de México y Estados Uni-

dos; y la de una realidad que se juzga adversa (y de sus causas) con el recurso simplista, sin costos políticos internos, de la coerción masiva contra la población mexicana para intentar resolverlo.

Se han presentado argumentos claros (Manuel García y Griego-Bárbara Strickland) del efecto marginal sobre el flujo migratorio del complicado y burocratizado castigo por la demanda ilegal de mano de obra que ahora establece la legislación federal de Estados Unidos (Simpson-Rodino), aunque ya se había establecido en 11 legislaturas estatales. En realidad, la nueva dosis de coerción no está dirigida contra los empleadores estadounidenses sino en contra de los migrantes mexicanos: se asignan cientos de millones de dólares para el control de la frontera con la legislación antidrogas. Aumenta la coerción a niveles sin precedentes en tiempos de paz con la participación del aparato militar para forzar una legalidad quimérica que las autoridades civiles estadounidenses se reconocen incapaces de garantizar. Finalmente, tanto en el caso de la migración como en el de las drogas, el recurso de la coerción masiva ha sido, históricamente, un fracaso del cual no se quiere aprender, y se reincide con agravantes cada vez más peligrosos, como ahora.

El procedimiento de coerción sobre los demandantes estadounidenses, su aplicación selectiva y las garantías constitucionales que los protegen, establecen un trato esencialmente discriminatorio frente a la coerción masiva a la que se sujeta a la población mexicana. En el caso de la migración, la facilidad para acreditar documentos que prueben la autorización del trabajador (licencias de manejo, carnets de seguridad social), que permite a los patrones eximirse de responsabilidad por la contratación de trabajadores, neutraliza sustancialmente las penalidades de la Ley Simpson-Rodino. En el caso de los narcóticos, a despecho de las pruebas de uso (*drug-testing*) para sancionar a los usuarios —equivalentes, en este mercado, a esos medios de identificación en el mercado de mano de obra— ha florecido un mercado negro incontrolable de “orina pura” como medio un tanto grotesco para simular sin mayor problema “la prueba” y ridiculizar las sanciones, independientemente de las múltiples protecciones que les ofrece el proceso legal y político de Estados Unidos. Es un trato infinitamente más cómodo que el que reciben y recibirán los migrantes y campesinos mexicanos con los programas del gobierno de Estados Unidos de control de sus fronteras y del narcotráfico.

Hay que hacer, sin embargo, una distinción importante entre la migración y los narcóticos. Aunque en ambos casos Washington ha buscado que el gobierno mexicano se asocie en la política coercitiva, sólo en el caso de las drogas lo ha logrado, haciendo que, desde hace más de una década, el gobierno mexicano comprometa su aparato de segu-

ridad para erradicar e interceptar drogas dirigidas a Estados Unidos por medio de la "campana permanente contra el narcotráfico". Los resultados de esa asociación han sido de lo más contraproducentes para México y protegen una situación muy desigual.

La *Presidential Commission on Organized Crime* de Estados Unidos estimó este año que ese país gasta alrededor de 110 000 millones de dólares anuales en drogas, casi 3% de su PIB, alrededor de la mitad de su presupuesto militar y el doble de lo que gasta en petróleo. Los 20 o 30 millones de fumadores de marihuana, los 25 millones de usuarios regulares e irregulares de cocaína y el medio millón de heroinómanos que sostienen ese mercado en Estados Unidos sustentan el fracaso de la política antinarcóticos de su gobierno. También representan una abrumadora exportación de corrupción hacia México por medio de narcodólares, que se convirtieron en un obstáculo mayor para el tan necesitado programa de "renovación moral" del presidente De la Madrid.

La política antinarcóticos de Estados Unidos ha fracasado porque no ha comenzado por el principio de la cadena (la demanda estadounidense) sino por su fin (las cosechas del exterior). Ha tolerado el consumo interno y en gran medida la producción interna (de marihuana), y ha esperado que la coerción masiva en contra de campesinos extranjeros resuelva la tragedia del consumo interno. Como resultado, el consumo aumentó a registros críticos. La delincuencia organizada ha disfrutado así del financiamiento más amplio para mercar narcóticos y para la corrupción gubernamental dentro y fuera de Estados Unidos. Y la oferta ilegal sigue reaccionando frente a la demanda permisible como respuesta a los jugosos precios que deja la política antinarcóticos de Estados Unidos. Curiosamente, el grueso del negocio y de sus utilidades se hacen en ese país, ya que se estima que sólo 8% del precio de venta en la calle se paga al extranjero, mientras que la delincuencia organizada en Estados Unidos se lleva 92% del negocio.

Esta política también ha sido injusta. Ha concentrado la coerción y las penalidades en campesinos extranjeros ajenos a la fuente del problema: una compulsión masiva de consumir drogas apoyada por la economía más poderosa del mundo. Esos campesinos están sujetos, bajo esa política, a la destrucción de sus propiedades y a la pérdida de su libertad, mientras que los 4 o 5 millones de productores internos o comerciales de marihuana en Estados Unidos, así como decenas de millones de consumidores de todo tipo de drogas, están protegidos por el proceso político y por los tribunales de ese país.

La cooperación mexicana con la política antinarcóticos es demasiado costosa: no sólo se trata del costo económico de los 25 000 solda-

dos, miles de marinos y policías federales, estatales y municipales involucrados en ella por todo el territorio, a pesar del deterioro de la protección a la integridad personal y patrimonial de los mexicanos; se trata también de los costos políticos por este deterioro, por la "corrupción que siempre va vinculada con la droga" (en palabras del procurador Sergio García Ramírez) y por la participación del gobierno mexicano en una política que discrimina a la población mexicana frente a la estadounidense en la aplicación masiva de la coerción. También está el "pago internacional" que ha recibido el gobierno mexicano por esa cooperación, elegido como chivo expiatorio en quien se busca hacer recaer la culpa por el fracaso al que irremediablemente conduce la política antinarcóticos de Estados Unidos.

Estos costos deben obligar a una redefinición de la política mexicana antinarcóticos, que ha buscado inútilmente "hacer más que ningún otro país por la juventud de Estados Unidos" (términos del subprocurador Luis Octavio Porte-Petit) en detrimento de los intereses y seguridad de México. Ya ha llegado el tiempo de que la política mexicana antinarcóticos se defina con estos últimos objetivos, aunque ello signifique abandonar la "cooperación" con la política coercitiva, equívoca y contraproducente del gobierno de Estados Unidos.

## LA SIMPSON-RODINO, UNA PARTE DEL TODO

LORENZO MEYER

VISTA DESDE MÉXICO, sobre todo desde los círculos gubernamentales, la aprobación por parte del Legislativo y el Ejecutivo de Estados Unidos de la ley sobre control y reforma de la inmigración, es un paso más de Estados Unidos en una política de presión, iniciada hace varios años por el gobierno republicano del presidente Reagan contra México. La relación política entre México y su vecino del norte pareciera haber entrado hace tiempo en una espiral descendente, y esta ley —esperada desde hace tiempo, pero aprobada de manera inesperada por el Congreso estadounidense— no hace más que acelerar la caída de lo que alguna vez se calificó como una “relación especial”, y por tanto positiva, entre los gobiernos de los dos países.

Para la élite política mexicana, no hay duda de que existe un ataque coordinado en su contra por parte del gobierno de Washington. Esta coordinación, que se sitúa en alguna de las agencias de inteligencia de Estados Unidos, abarca las diversas dependencias del Ejecutivo estadounidense que tienen que ver con México, el Congreso y los medios de difusión masiva, es decir la prensa, la televisión y la radio. Por otra parte, en Estados Unidos se niega la existencia de tal coordinación en el ataque —de una campaña de “desinformación”— para obligar al gobierno mexicano a cambiar su política interna y externa en un sentido compatible con la visión conservadora y de reafirmación de la hegemonía que prevalece en Estados Unidos. Se insiste, en cambio, en una mera coincidencia de puntos de vista entre quienes observan el comportamiento de México desde dentro y fuera del gobierno norteamericano. Esta coincidencia se refiere a la necesidad norteamericana de que México modifique su tradicional estructura autoritaria de poder para que pueda sortear los peligros que entraña su crisis económica y política, y mantenga sin violencia lo que más interesa a Estados Unidos respecto a México: su estabilidad interna, la más prolongada en la historia de América Latina.

Para las autoridades mexicanas y para un sector de la opinión pública, en particular aquel que se identifica con la izquierda, la presión

política proveniente de Estados Unidos —la Ley Simpson-Rodino, la ley sobre narcotráfico (cuya exposición de motivos tiene una referencia a México), los reportajes críticos de la gran prensa y las cadenas de televisión, las declaraciones en tono negativo de ciertos funcionarios federales, etc.— es incomprensible en la medida en que se desata contra un gobierno que es básicamente conservador, cuyo proyecto de reforma económica es enteramente compatible con el interés norteamericano de que los países deudores de América Latina den impulso a la empresa privada —nacional y extranjera— y a las fuerzas del mercado, y disminuyan el papel de la empresa pública y el intervencionismo del Estado.

Para los dirigentes mexicanos, la ley sobre inmigración, que pretende cerrar las puertas a los trabajadores indocumentados mexicanos, es una acción soberana de Estados Unidos pero innecesariamente unilateral, pues en su elaboración no se intentó consultar a México, la parte afectada. Por otro lado, la forma y las circunstancias en que se aprobó esta ley subrayan la vulnerabilidad mexicana en estos momentos de crisis económica, al hacer patente a todo el mundo la imposibilidad de que el sistema productivo mexicano dé empleo adecuadamente remunerado a una parte importante de su fuerza de trabajo, en particular a los más jóvenes y emprendedores. Esta situación en nada ayuda a fortalecer la legitimidad de un gobierno y de un régimen inundado de problemas ante la baja internacional de los precios de su principal producto de exportación: el petróleo.

En resumen, la aprobación sorpresiva en el Congreso norteamericano de la llamada Ley Simpson-Rodino, con su amenaza de deportaciones masivas y de cierre de fuentes de trabajo para mexicanos, con su carga implícita de condena a la política económica y social de México y con su insistencia en hacer aparecer a México como un generador de problemas para Estados Unidos —cuando la realidad es más compleja y menos maniquea—, lleva a que los dirigentes políticos mexicanos se pregunten, ¿cuál es el verdadero proyecto político de Estados Unidos respecto a México? ¿Cuál es el objetivo de la presión?

El apoyo implícito y explícito que varios círculos políticos y medios de difusión masivos en Estados Unidos han dado a la principal fuerza opositora en México, el Partido Acción Nacional, pareciera sugerir a los dirigentes mexicanos que Estados Unidos desea aprovechar la coyuntura para crear en México una verdadera contraélite política, una contraélite conservadora con una visión del mundo afín a la que domina en los corredores de la Casa Blanca. Sin embargo, la realidad muestra que el PAN es aún una fuerza política regional, incapaz de ocupar

por el momento el espacio que el PRI pueda estar perdiendo. De ahí que en México se sostenga que la estrategia norteamericana conlleva el peligro de contribuir a crear, no una alternativa de derecha frente al partido gobernante, sino un vacío de poder que puede ocasionar, justamente, lo que teme Estados Unidos: la pérdida de la estabilidad.

Frente a este deterioro sistemático de la relación mexicano-americana en el plano oficial, no han faltado voces —dentro y fuera del gobierno— que sugieran que la estrategia seguida hasta ahora por los dirigentes mexicanos de soportar los golpes políticos que provienen allende el río Bravo sin dar una respuesta equivalente al daño recibido, debe cambiar por otra que imponga un costo político a Estados Unidos. Para quienes sostienen este punto de vista, la defensa activa es la única posibilidad de romper la espiral a la que se hizo referencia al principio de esta nota. Hasta hoy, y siempre desde esta perspectiva, la situación en la relación bilateral entre México y Estados Unidos parece desarrollarse en un marco en que la debilidad mexicana invita a una actitud agresiva de Estados Unidos, que a su vez debilita más al gobierno mexicano y lo deja aún más vulnerable para la siguiente etapa de la relación, en donde la agresividad norteamericana habrá de aumentar.

En el largo plazo, el mejoramiento real de la atmósfera en la que se desarrollan las relaciones entre México y su poderoso vecino del norte, requiere de una solución de fondo a la crisis económica y política interna de nuestro país, verdadera fuente de la debilidad internacional mexicana. Ahora bien, enunciada en estos términos, la solución es clara, pero no lo es su puesta en práctica, que requiere de una gran voluntad política por parte de los dirigentes mexicanos para efectuar los cambios internos que recuperen la fuerza perdida —el consenso, que hoy no existe— y una alta dosis de imaginación para enfrentar la presión norteamericana sin fantasías, con un realismo que evite que se desembogue en un conflicto abierto, pues en ese caso tendríamos mucho que perder y poco que ganar.