

Sanciones económicas, empleadores y migración indocumentada

FELIPE CUAMEA VELÁZQUEZ*

En 1982 el senador Alan K. Simpson y el representante Romano Mazzoli presentaron un proyecto de ley para reformar la política de inmigración de Estados Unidos, con los elementos que en años anteriores avivaron el debate sobre los migrantes indocumentados: la legalización o el programa de amnistía; las sanciones económicas a los patrones; el establecimiento de un sistema federal de identificación de trabajadores, y la asignación de mayores cuotas de inmigrantes para los países vecinos inmediatos. En la iniciativa no se mencionó la necesidad de contar con trabajadores extranjeros temporales, asunto que constituyó uno de los principales obstáculos en los proyectos legislativos previos.

Al año siguiente el Senado aprobó la iniciativa Simpson-Mazzoli, pero surgió una seria oposición en la Cámara de Representantes y para someterla a votación debieron aceptarse alrededor de 300 enmiendas. En 1984 ambas cámaras aprobaron un proyecto de ley modificado por 216 votos a favor y 211 en contra, pero se desmoronó en la conferencia del comité a causa del intenso debate sobre el costo que implicaría instrumentarla.

La Cámara de Comercio, la Asociación de Agricultores del Oeste, las organizaciones de defensa de los derechos humanos y las organizaciones de hispanos, como el Fondo Mexicoamericano para Defensa Legal y Educación, el Consejo Nacional de La Raza y la Liga de Ciudadanos Latinoamericanos Unidos figuraron entre los principales oponentes al proyecto de ley. Los defensores de los derechos humanos y los representantes hispanos rechazaron la iniciativa al considerar que conduciría a una mayor discriminación de los individuos con rasgos hispanos y

que la propuesta para comprobar la identidad de los trabajadores amenazaba el derecho a la privacidad del individuo.

La tarjeta nacional de verificación (*national verification card*), que pretendía ser un sistema “seguro” para comprobar la elegibilidad laboral, fue rechazada cuando se le comparó con el sistema de pasaporte interno usado en Sudáfrica durante el *apartheid*; además, la existencia misma de una base de datos centralizada con información de todo mundo se consideró como una posibilidad “aborrecible”.¹

Durante las audiencias sobre “el empleo deliberado de extranjeros ilegales” (*The Knowing Employment of Illegal Aliens*), el comisionado interino del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) subrayó que “la ley no está concebida para ser ni será antipatronal” pues, “a diferencia de muchas leyes estatales relacionadas con sanciones a los patrones, la ley federal correspondiente a la contratación de extranjeros ilegales no requerirá que los patrones formulen juicios referentes a la autenticidad de la documentación”.²

Argumentos similares esgrimió el senador Simpson, copatrocinador del proyecto de ley, al destacar que las sanciones a los empleadores “deben ser el tipo de programa que no le imponga una carga onerosa al empleador con respecto a lo que deba hacer para evitar una sanción”.³ Como concluyó un especialista acerca de las sanciones previstas en el proyecto, “una ley sim-

* Investigador de la Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Baja California, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Traducción del inglés de Juan Lorenzo Estrada Calderón.

1. Rosana Perotti, “IRCA’s Antidiscrimination Provisions: What Went Wrong?”, *International Migration Review*, vol. 23, núm. 3, otoño de 1992, p. 744.

2. Citado por Kitty Calavita en “Employer Sanctions Violations: Toward a Dialectical Model of White-collar Crime”, *Law and Society Review*, vol. 24, núm. 40, 1990.

3. *Ibid.*

bólica no cambiará el tamaño de la población indocumentada, ni el volumen de los nuevos flujos".⁴

El fuerte rechazo inicial de la Cámara de Comercio a las sanciones a los empleadores cambió al incluirse en la nueva ley una disposición que los eximía de la responsabilidad de verificar documentos. El organismo aprobó la ley, mientras que el interés de los agricultores se centró en formular una opción que les asegurase una fuente de mano de obra. La legislación se presentó de nuevo en 1985 y se promulgó en noviembre de 1986.

DISPOSICIONES CENTRALES DE LA LEY

La Ley para la Reforma y el Control de la Inmigración de 1986 (IRCA por sus siglas en inglés o Ley Pública 99-603), mejor conocida como Ley Simpson-Rodino, representó la primera legislación federal formulada explícitamente para controlar los flujos de trabajadores indocumentados hacia Estados Unidos. Los instrumentos centrales de la ley son los siguientes: primero, la aplicación de sanciones económicas a los patrones que contraten a personal indocumentado; segundo, la legalización o "amnistía" para los extranjeros indocumentados, con dos programas adicionales para los que laboren en el campo a fin de asegurar mano de obra extranjera en caso de escasez, y tercero, la vigilancia del cumplimiento de la ley, con la asignación de recursos adicionales para el SIN.

Las sanciones a los empleadores

En la sección 101, concerniente al control del empleo ilegal de extranjeros, se tipifica como ilegal que una persona o entidad contrate, reclute o recomiende emplear a un extranjero, mediante el pago de alguna comisión, a sabiendas de que éste no tiene autorización para trabajar en Estados Unidos. Esta cláusula se aplica a todo tipo de contratantes, incluso los que subcontraten todo o parte de su trabajo y los que lo hacen por día o por temporada.

En las reglas aprobadas se estipula que los contratantes deben solicitar a los nuevos empleados la documentación probatoria de su identidad y elegibilidad para trabajar en Estados Unidos. Para cada nueva contratación aquéllos tienen que responder y firmar la forma I-9 o de verificación de elegibilidad de empleo, enlistando los documentos exhibidos como prueba, con sus fechas de vencimiento, y archivar una copia de los mismos. En la forma I-9 los patrones manifiestan haber verificado que el contratado es un extranjero con permiso para trabajar pues se revisaron los documentos que acreditan tanto la identidad cuanto la autorización para laborar. Conforme a lo que se establece en dicha sección, el empleador cumple la ley al verificar, con base en un documento *razonablemente* genuino en apariencia, que el trabajador no es un extranjero ilegal. Así, si éste proporciona uno o varios documentos que *parezcan* genuinos y basten para

4. *Ibid.*

cumplir los requerimientos señalados, nada indica que la persona o entidad empleadora deberá solicitar la presentación de otro documento, ni que el individuo deba presentarlo.⁵

Los patrones que comprueben haber cumplido de *buena fe* dicho requisito habrán "establecido una defensa afirmativa de que la persona o entidad no ha violado" la norma sobre la contratación deliberada de un extranjero indocumentado a sabiendas de su calidad migratoria.⁶ Al llenar la forma I-9 y conservar una copia de la documentación el empleador demuestra que cumplió la disposición en la materia.

La Ley requiere que los patrones completen las formas I-9 tres días hábiles después de la fecha de contratación, aunque quienes requieran a un empleado por menos de tres días deben cumplir el trámite en un plazo de 24 horas. Los inspectores del SIN, a su vez, deben notificar a los patrones con tres días de anticipación que visitarán las instalaciones de la empresa.

Para los empleadores de extranjeros ilegales, a sabiendas de su condición migratoria, se fijaron sanciones que van de los 250 dólares por la primera violación a los 10 000 por las subsecuentes. Si un empleador incurriera en un "patrón de práctica" de contrataciones indebidas, se hace acreedor a un cargo criminal, cuyo castigo puede ser hasta de seis meses de prisión. A quienes no llenen la forma I-9 se les sanciona con multas de 100 a 10 000 dólares. En la sección 101 de la IRCA también se especifica que para determinar el monto de la multa se tomará en cuenta el tamaño del negocio del empleador sancionado, la buena fe de éste, la gravedad de la falta, la calidad del individuo en cuestión y el historial de violaciones previas.⁷

Programas de legalización

La Ley estableció tres programas distintos para legalizar la situación de los inmigrantes indocumentados (sección 201). Uno de amnistía o legalización (I-687), para quienes probaran que su entrada ilegal a Estados Unidos se llevó a cabo antes del 1 de enero de 1982 y que residieron en forma continua desde la fecha de ingreso hasta el momento de presentar la solicitud de legalización.

El segundo programa, establecido en la sección 302, se encaminó a otorgar la residencia legal a cierto número de trabajadores agrícolas especiales (I-700 o *special agricultural workers*, también conocidos como SAW), así como a quienes hubieran

5. Véase Congreso de Estados Unidos, *Immigration Reform and Control Act of 1986*, Ley Pública 99-603, Sección S. 1200-3, 1986. Los documentos para avalar tanto la identidad del trabajador como la autorización para laborar son los siguientes: pasaporte de Estados Unidos; certificado estadounidense de ciudadanía o de naturalización; pasaporte extranjero vigente si cuenta con visa para trabajar; tarjeta de extranjero residente; número de seguro social, o certificado de nacimiento en Estados Unidos. Los documentos probatorios de la identidad individual son la licencia de manejo u otros documentos expedidos por las autoridades, siempre que tengan fotografía.

6. *Ibid.*

7. *Ibid.*, sección 1200, p. 9.

desempeñado trabajos agrícolas estacionales (*special agricultural services* o SAS) por un equivalente de al menos 90 días-hombre durante los 12 meses anteriores al 1 de mayo de 1986. Se fijó un plazo de 18 meses para que los extranjeros solicitaran la residencia temporal conforme a esta disposición, con un límite inicial de 350 000 aspirantes; si el número de éstos fuera mayor, se determinó considerar a quienes cumplieran primero los requisitos.⁸

Con el tercer programa de legalización (sección 303) se buscó evitar la escasez de mano de obra en el campo. Para operarlo se estipuló como condición que los departamentos del Trabajo y de Agricultura determinaran la existencia de escasez de mano de obra agrícola; en ese caso, y conforme a la IRCA, se podrá establecer un programa especial de admisión adicional de trabajadores agrícolas.

Conforme al programa Abastecimiento de Trabajadores Agrícolas (*Replenishment Agricultural Workers*, o RAW) se podrá admitir inmigrantes después del 1 de octubre de 1989 siempre que sea necesario por la escasez de mano de obra agrícola. Para asegurar el incremento de la oferta de ésta, los aspirantes a sumarse al programa deberán haber realizado por lo menos 90 días de trabajo en el campo al año (*servicios agrícolas especiales* o SAS). A diferencia de los dos anteriores, el programa RAW legalizaría a los extranjeros que se encontraran o no en Estados Unidos, pero que hubieran trabajado en este país; los solicitantes debían probar por lo menos 20 días de trabajo agrícola como extranjeros indocumentados en Estados Unidos.⁹

Vigilancia y aplicación de la Ley

Las asignaciones presupuestarias autorizadas para las actividades de vigilancia del SIN provinieron de un mandato expreso al ser promulgada la IRCA, incluyéndose el Fondo de Emergencia de Inmigración para incrementar las tareas de vigilancia de la Patrulla Fronteriza. La Ley estipuló que para los años fiscales de 1987 y 1988 el SIN debía disponer de los fondos suficientes para aumentar el número de elementos de la mencionada Patrulla, “de tal manera que el nivel promedio de dicho personal en cada uno de los años fiscales [...] sea al menos 50% mayor que el nivel correspondiente al año fiscal de 1986”.¹⁰

Al intensificar la vigilancia se esperaba dificultar a los aspirantes a indocumentados el cruce de la frontera, toda vez que se incrementaría de modo significativo la probabilidad de ser aprehendido. Con esta estrategia disuasiva se elevaría el costo de la

inmigración, pues si la entrada al territorio de Estados Unidos es más difícil, se retrasa o se impide por la mayor vigilancia, los recursos de los migrantes para sobrevivir en la frontera disminuyen considerablemente al alargarse la espera para intentos posteriores. Esto último, más el mayor riesgo de ser aprehendido por la Patrulla Fronteriza, constituyeron los mecanismos para desanimar a los migrantes.

Las sanciones económicas a los patrones se concibieron para aplicarse de modo gradual y de hecho no se autorizó ninguna desde que se promulgó la Ley en noviembre de 1986 (sección 115) hasta el 1 de junio de 1987. Este período sirvió para difundir, sobre todo entre los empleadores, los contenidos específicos de la IRCA. La segunda fase de instrumentación de la Ley comprendió del 1 de junio de 1987 al 1 de mayo de 1988; fue un lapso de “citas” del Procurador General con personas o entidades sospechosas de contratación deliberada de indocumentados. En los casos en que tal cosa hubiera ocurrido, el Procurador General no conduciría ni emitiría orden alguna al respecto.¹¹

La tercera fase ejecutoria de las sanciones a los patrones comenzó el 1 de junio de 1988. A partir de entonces tuvo efecto la aplicación general de la ley, *excepto en el sector agrícola*. Para éste, la fecha se aplazó al 1 de diciembre de 1988 a fin de que los extranjeros indocumentados pudieran solicitar su inclusión en los programas de legalización. Durante este período cualquier presunta violación de las disposiciones legales en el sector agrícola no se penalizaría.

También se incluyó una restricción nueva —y única— para las operaciones del SIN y las actividades de vigilancia del cumplimiento de la Ley. Hasta antes de promulgarse ésta, el SIN podía realizar redadas en fábricas, granjas y campos agrícolas. En la Sección 116 de la IRCA por primera vez se restringieron esas acciones a la verificación en los campos agrícolas. En esta nueva disposición se estableció que ningún oficial o empleado del SIN puede entrar a las instalaciones, predios o campos agrícolas sin el consentimiento del dueño (o su representante) o sin una orden autorizada, con el propósito de interrogar a una persona sospechosa de ser extranjera o para interrogarla respecto a su derecho a estar o permanecer en Estados Unidos.¹²

Esta disposición resultó del descontento general de los agricultores, quienes argumentaron que en el pasado las redadas y operaciones de verificación del SIN en los predios agrícolas constituían un “hostigamiento” al patrón y afectaban la eficiencia y productividad de los trabajadores en los campos.

Uno de los puntos más polémicos de la IRCA fue precisamente el que se concibió como el mecanismo crucial para desanimar la contratación de indocumentados y desalentar a éstos a buscar empleo en Estados Unidos: las sanciones económicas a los patrones. Definir cuándo un patrón “contrata a sabiendas” a un trabajador no elegible es una tarea en extremo difícil. Como se señaló, los empleadores sólo deben examinar un documento —aunque su validez o autenticidad no sea relevante para él—, declarar que le parece *bastante* o *razonablemente* genuino, ob-

8. *Ibid.*, sección 302, p. 59.

9. *Ibid.*, p. 64. La Ley considera la importancia de determinar la necesidad y la oferta de trabajadores agrícolas inmigrantes en el programa RAW. Sin embargo, no se estableció algún procedimiento o criterio para “determinar la necesidad” de fuerza de trabajo extranjera; solamente se consideró la demanda. Véase Philip L. Martin, “Harvest of Confusion: Immigration Reform and California Agriculture”, *International Migration Review*, vol. 24, núm. 1, primavera de 1990, pp. 69-95.

10. *Ley Pública 99-603*, p. 23.

11. *Ibid.*, p. 11.

12. *Ibid.*, p. 20.

tener una copia, mantenerla en archivo y llenar la forma I-9. Así, el trabajador puede utilizar casi cualquier documento para "cumplir" con el requisito de *presentar* la documentación que se solicita. Cualquier contratante puede "cumplir" la Ley muy fácilmente porque tan sólo llena un formato y fotocopia los documentos. Como se estipula claramente, con ello cuenta con una defensa afirmativa en caso de que el SIN realice una inspección.

La Ley facilita el cumplimiento voluntario de los empleadores, aunque no está claro si ello ha tenido un efecto significativo en el patrón de contratación de trabajadores indocumentados en los sectores que tradicionalmente han empleado esa mano de obra. Cuando el SIN tiene razones para considerar que un patrón tiene trabajadores no elegibles, éste tiene tres días para "limpiar" sus archivos o deshacerse de esa mano de obra. En el peor de los casos, si los oficiales del SIN encuentran que, con base en la forma I-9, un trabajador indocumentado está laborando en una empresa, hay varias cuestiones que deberán atenderse antes de imponer una sanción de carácter criminal al empleador. Primero, los oficiales del SIN deben tener evidencia de que se contrató al trabajador indocumentado "sabiendo" que no estaba legalmente autorizado para laborar. En segundo lugar, el patrón tiene una defensa afirmativa por su cumplimiento voluntario de la Ley. Tercero, para poder anular esa defensa el SIN debe probar que aquél "no cumplió de buena fe".

Una medida extrema para encontrar trabajadores indocumentados es la redada en el lugar de trabajo. A diferencia de las granjas, en los demás establecimientos no es necesario notificarla con anticipación y se puede aprehender a trabajadores ilegales. En este caso se les expulsa del país y el SIN notifica al patrón la presencia de extranjeros ilegales en el lugar. Como siguiente paso, luego de un aviso con tres días de anticipación, los oficiales regresan a inspeccionar los expedientes I-9 y asegurarse de que los trabajadores expulsados no permanecen en nómina. En caso contrario, envían un citatorio al patrón por contratar a sabiendas a trabajadores indocumentados.

Sin embargo, el "cumplimiento voluntario" entraña el riesgo de que los patrones se nieguen a contratar a un solicitante de empleo por sospechar que se trata de un trabajador indocumentado, en cuyo caso se estaría violando la cláusula antidiscriminatoria de la IRCA (la Enmienda Frank), que establece que es ilegal discriminar a trabajadores debido a su ciudadanía, extranjería o apariencia de indocumentado por su acento, indumentaria o color de piel.

EFFECTOS EN LOS EMIGRANTES MEXICANOS INDOCUMENTADOS Y SUS COMUNIDADES DE ORIGEN

Numerosos estudios se han encaminado a examinar los posibles efectos de la política migratoria de Estados Unidos, tanto en lo referente a la permanencia de indocumentados en el país cuanto al retorno de éstos a sus lugares de origen y los empeños de quienes pretenden emigrar a esa nación.

A finales de los ochenta Cornelius dirigió un estudio en tres comunidades rurales de Jalisco, Michoacán y Zacatecas, fue-

tes tradicionales de emigración desde el occidente de México, para examinar cómo percibía la población a la IRCA.¹³ Las tres comunidades expulsoras son predominantemente agrícolas (73% de la PEA masculina adulta se ocupaba de manera principal en el sector agrícola) y con tradiciones sólidas de migración laboral hacia Estados Unidos. Dichas comunidades fueron estudiadas de manera amplia por diferentes investigadores en períodos anteriores a la promulgación de la IRCA.

La información se integró con base en una encuesta aplicada en 946 entrevistas. La muestra incluyó a 587 jefes de familia no migrantes seleccionados al azar de las tres comunidades; 233 de emigración reciente a Estados Unidos (de 1982 a 1988), de los cuales 64 habían emigrado ilegalmente desde la aprobación de la IRCA, y 126 que se consideraron con posibilidades de emigrar por primera vez y sin experiencia laboral en condición de migrante en Estados Unidos.

Se encontró que los residentes de dichas comunidades tienen un amplio conocimiento de la IRCA. Más de 80% de los migrantes recientes dijo conocer el programa de legalización de trabajadores agrícolas especiales (SAW); 95% sabía cómo se aplicaban las sanciones a los patrones; 91% conocía que el uso de documentos falsos para obtener un empleo en Estados Unidos es ilegal, y 83% consideraba más difícil encontrar ahora trabajo en ese país, a causa de las sanciones a los patrones (véase el cuadro 1).

Un conocimiento similar sobre las disposiciones de la IRCA se detectó en personas que emigraron ilegalmente después de su entrada en vigor (1987-1989). Alrededor de 53% de los posibles emigrantes sabía sobre el programa SAW; 78% acerca de las sanciones a los patrones, 96% conocía que el uso de documentos falsos para obtener un empleo es ilegal, y 87% opinaba que las posibles sanciones a los patrones había dificultado obtener un empleo.

Alrededor de 91% de los aspirantes a emigrar tenía parientes en el destino previsto en Estados Unidos, mientras que 95% contaba con amigos allí.

Con base en los datos anteriores se puede considerar que la gran campaña para difundir las implicaciones de la IRCA parece haber cumplido su propósito informativo: los emigrantes recibieron el mensaje sobre el contenido y los efectos deseados de la nueva ley. Que la gran mayoría de los tres grupos entrevistados estuviera al tanto de la mayor dificultad para encontrar trabajo de manera ilegal muestra el efecto disuasorio de la IRCA para los posibles inmigrantes indocumentados. Otra interpretación es que los emigrantes, tanto los experimentados cuanto los que por primera vez intentarían emigrar, también conocen la forma de burlar la ley para conseguir trabajo porque saben cómo se aplican las sanciones. En suma, el posible efecto disuasor —sanciones a los patrones y mayor actividad de la Patrulla Fronteriza— podría ser menor debido al buen conocimiento que los emigrantes tienen de las reglas del juego. El cuadro 1

13. Wayne A. Cornelius, "Impacts of the 1986 U.S. Immigration Law on Emigration from Rural Mexican Sending Communities", *Population and Development Review*, diciembre de 1989, pp. 689-705.

C U A D R O 7

CONOCIMIENTO Y CONCEPCIONES DE LA IRCA EN TRES COMUNIDADES RURALES DE MÉXICO (PORCENTAJES)¹

	Emigrantes		
	Recientes 1982-1988 (233)	Indocumentados 1987-1989 ² (64)	Aspirantes (126)
Ha escuchado algo sobre la IRCA	91	83	82
Conoce algo sobre el programa de legalización SAW (entre aquellos que saben acerca de la IRCA)	83	81	53
Sabe cómo funcionan las sanciones a los patrones	95	81	78
Sabe que el uso de documentos falsos para obtener trabajo en Estados Unidos es ilegal	91	77	96
Considera que actualmente es más difícil obtener empleo en Estados Unidos a causa de las sanciones a los patrones	83	84	87

1. Jefes de hogar (no emigrantes) excluidos (587). 2. Personas que emigraron hacia Estados Unidos al menos una vez del 1 de enero de 1982 al 31 de enero de 1989.

Fuente: Wayne A. Cornelius, "Impacts of the 1986 U.S. Immigration Law on Emigration from Rural Mexican Sending Communities", *Population and Development Review*, diciembre de 1989, pp. 689-705.

muestra con claridad que la gente estaba informada de las complicaciones que entrañaba la nueva ley migratoria. El mismo trabajo de Cornelius informa que un alto porcentaje de los entrevistados manifestó que todavía era posible conseguir trabajo en Estados Unidos con documentos falsos y muchos consideraban que podían obtenerlo sin ninguno.

Otro efecto significativo de la IRCA en las tres comunidades referidas se relaciona con los programas de legalización. En casi 44% de los 587 hogares encuestados había en 1989 por lo menos un miembro de la familia que estaba solicitando la legalización con base, en la mayoría de los casos, en el programa SAW. De los 64 trabajadores encuestados que emigraron después de la entrada en vigor de la IRCA, 53% había tramitado su legalización en el marco de los programas SAW y RAW, los de legalización general o el de amnistía.¹⁴ Del grupo en proceso de legalización, 42% solicitó su trámite, pese a que sabía que legalmente no calificaban por carecer de historia laboral en Estados Unidos; de cualquier manera, mencionaron la posibilidad de obtener una carta de un patrón potencial para adquirir el estatus legal.¹⁵

En apariencia, no ser elegibles para empleo no detuvo a los emigrantes indocumentados. Antes bien, la IRCA ofrecía a muchos de los no elegibles la oportunidad de legalizar su situación legal en Estados Unidos. Aun quienes se consideraron por primera vez como posibles emigrantes, manifestaron la intención de solicitar su legalización en el marco del programa de amnistía. En diversos análisis se ha evidenciado el fraude relativo al programa SAW. Un estudio colectivo concluyó que sólo 59% de los solicitantes de una muestra de residentes de Jalisco había la-

borado en la agricultura de Estados Unidos antes de obtener su permiso SAW; el resto de los solicitantes que no calificaba emigró sin documentos a ese país para realizar un intento de legalización que resultó exitoso.¹⁶

Además de legalizar la situación de numerosos emigrantes que sí y no calificaban y los que no lo hacían, la IRCA atrajo a una gran cantidad de quienes por vez primera ingresaban a Estados Unidos de manera indocumentada en pos de la legalización. Los datos recabados por Cornelius muestran que 39% de los jefes de familia en las tres comunidades consideradas, así como 41% de los residentes que había emigrado a Estados Unidos desde 1982, reconoció tener parientes que fueron a ese país con el propósito exclusivo de asegurar una condición migratoria legal conforme a los programas de la IRCA.¹⁷ Las expectativas parecen superar los obstáculos concebidos en la migración. Según Cornelius, Arroyo, de León y Valenzuela, en dichas comunidades no se ha presentado el retorno ma-

sivo de emigrantes no legalizados, en contra de las previsiones del SIN al entrar en vigor la Ley para la Reforma y el Control de la Inmigración de 1986.

La IRCA y los aspirantes a emigrar

Además de los trabajos de los autores anteriores, un estudio de González y Escobar apoya la afirmación de que la IRCA propició un flujo de emigrantes primerizos hacia Estados Unidos. Con base en una investigación en el municipio de Jalostotitlán, en la región de Los Altos de Jalisco, esos autores encontraron que sólo en 1988 partieron 59 emigrantes hacia Estados Unidos; de ellos, 45 eran primerizos y los otros 14 tenían experiencia migratoria previa en ese país. Al respecto, destacaron la alta ponderación de los emigrantes primerizos, cuyo número fue mayor al de cualquiera de las emigraciones anuales a territorio estadounidense registradas desde 1950, incluidos los migrantes primerizos y los experimentados.¹⁸ Ambos autores

16. Jesús Arroyo Alejandro, Adrián de León A. y Basilia Valenzuela, *Migración rural hacia Estados Unidos. Un estudio regional en Jalisco*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1991; Philip L. Martin, *op. cit.*, y "The Initial Effects of Immigration Reform on Farm Labor in California", *Population Research and Policy Review*, núm. 9, 1990, pp. 255-283.

17. Wayne A. Cornelius, *op. cit.*, p. 697.

18. Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí, "The Impact of IRCA on the Migration Pattern of a Community in Los Altos, Jalisco, México", en Sergio Díaz-Briquets y Sidney Weintraub (eds.), *The Effects of Receiving Country Policies on Migration Flows*,

14. *Ibid.*, p. 696.

15. *Ibid.*

contaron 115 salidas durante el trienio 1987-1989, con un promedio de 38.3 partidas totales por año.¹⁹

El número de partidas anuales en Jalostotitlán se ha incrementado en general con el paso del tiempo, pero durante los años ochenta fue mucho mayor que en decenios anteriores (véase el cuadro 2). Al parecer de 1981 a 1986 la crisis mexicana influyó en el incremento de la emigración de ese municipio a Estados Unidos y se atribuye el incremento significativo de la migración en el período 1987-1989 al efecto de atracción que el IRCA ejerció en la población local.²⁰ También se sugiere que la posibilidad de emigrar y legalizar la condición migratoria fue un incentivo poderoso para los residentes de esa comunidad, emigrantes con experiencia y también posibles emigrantes.

De los emigrantes primerizos en Jalostotitlán que se fueron a partir de 1987, se informó que 76 eran indocumentados; cinco contaban con pase fronterizo o tarjeta de residente (*green card*); seis tenían pasaporte local (o fronterizo); cuatro estaban protegidos por el programa SAW; uno poseía visa de turista; uno era ciudadano estadounidense de nacimiento, y uno contaba con otro tipo de documento. Lejos de frenar a los emigrantes y los aspirantes, la promulgación de la IRCA pareció atraer un número mayor de ellos desde las regiones tradicionalmente emisoras de México.

El efecto de la IRCA en las áreas expulsoras fue contrario al esperado, como lo demuestra el hecho de que en 1989 alrededor de 71% de los emigrantes del municipio había buscado la amnistía. En los hogares entrevistados, por lo demás, ningún solicitante de aquélla o del SAW había sido rechazado, incluyendo a los emigrantes primerizos y los que poseían experiencia en Estados Unidos. De todos los emigrantes de Jalostotitlán sólo 8% no había podido legalizar su situación migratoria, pero quienes no lo lograron tampoco habían regresado a México.²¹ Es importante subrayar que después de entrar en vigor la IRCA grandes cantidades de emigrantes de esa zona pudieron legalizar su estancia en Estados Unidos, lo cual parece haber atraído más emigrantes en vez de detenerlos.

El estudio de Goldring en dos comunidades rurales, una de Zacatecas y otra de Michoacán, también evidencia el efecto de la IRCA en el cambio de la situación legal de los emigrantes indocumentados en las comunidades expulsoras. En la de Las Ánimas, 65% de los emigrantes en 1989 carecía de documentos migratorios, 25% eran residentes legales o ciudadanos estadounidenses, y al otro 10% se le había concedido la legalización por medio de los programas SAW o de amnistía. En cambio,

Series on Development and International Migration in Mexico, Central America, and the Caribbean Basin, vol. VI, Westview Press, Boulder, Colorado, 1991, pp. 205-232.

19. *Ibid.*, p. 209.

20. *Ibid.*, p. 213.

21. *Ibid.*, p. 212. Según información del SIN, hasta 1991 el programa de "amnistía" o la sección 245A de la IRCA había legalizado a 1 760 798 extranjeros indocumentados. La "tasa de aprobación" del programa fue de 94.5% de los solicitantes. De la población legalizada, 69% eran mexicanos, y 55% se encontraban en California y 21% en Texas, Illinois y Nueva York.

C U A D R O 2

JALOSTOTITLÁN, JALISCO, MÉXICO: NÚMERO DE PARTIDAS DE EMIGRANTES AL AÑO (PROMEDIO)

1951-1960	0.7
1961-1970	3.5
1971-1980	8.5
1981-1986	14.6
1987-1989	35.0

Fuente: Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí, "The Impact of IRCA on the Migration Pattern of a Community in Los Altos, Jalisco, México", en Sergio Díaz-Briquets y Sidney Weintraub (eds.), *The Effects of Receiving Country Policies on Migration Flows*, Series on Development and International Migration in Mexico, Central America, and the Caribbean Basin, vol. VI, Westview Press, Boulder, Colorado, 1991, pp. 205-232.

sólo 27% de los emigrantes de Gómez Farías eran indocumentados, 45% tenía calidad de residentes legales o ciudadanos de Estados Unidos, y 28% legalizó su situación con base en los programas de la IRCA.²²

Massey, Donato y Liang también se interesaron en el efecto disuasivo de la IRCA en la emigración mexicana indocumentada. Su investigación utiliza dos conjuntos de datos para calcular la probabilidad anual de realizar un viaje como indocumentado, con base en una encuesta aplicada en dos comunidades mexicanas en el invierno de 1987 y en una anterior levantada en cuatro de ellas durante el bienio 1982-1983 (complementada con información de otras comunidades obtenida también mediante encuestas en 1987 y 1988). Las dos primeras comunidades se encuentran en el estado de Guanajuato; una es San Francisco del Rincón, un población pequeña entonces con 70 000 habitantes, y la segunda es la ciudad de León, con un millón de habitantes.

Por principio de cuentas, los autores examinaron la propensión de los mexicanos sin experiencia previa en Estados Unidos para viajar por primera vez a ese país, con base en el análisis edad-período-cohorte. El modelo se refiere primero a San Francisco del Rincón. Los resultados muestran que de 1980 a 1989 la probabilidad más alta entre varones de emigrar a Estados Unidos en un primer viaje, sin importar la situación legal respectiva, se registró en 1987, con una probabilidad alta de 0.861 ($p < 10$); también en 1980 se apreció una probabilidad elevada de 0.747 ($p < 05$), y en 1989 ascendió a 0.591 ($p < 05$).²³

22. Luin Goldring, "Development and Migration: A Comparative Analysis of Two Mexican Migrant Circuits", en Sergio Díaz-Briquets y Sidney Weintraub (eds.), *op. cit.*, pp. 137-174. Hasta febrero de 1991 casi 1.3 millones de personas habían solicitado legalizar su situación con base en el programa SAW; 967 711 extranjeros se legalizaron y 80% de ellos eran mexicanos.

23. Douglas S. Massey, Katherine M. Donato y Zai Liang, "Effects of the Immigration Reform and Control Act of 1986: Preliminary Data from Mexico", en Frank D. Bean, Barry Edmonston y Jeffrey S. Passel

El análisis de las probabilidades por grupo de edad muestra que los varones de 20 a 24 años tienen la más alta propensión a emprender un primer viaje a Estados Unidos, sin importar su condición legal, con una probabilidad de 0.876 ($p < 0.05$), y disminuye en las edades de 25 a 29 años (0.0575), 30 a 34 años (0.431) y de 35 a 39 años (0.245). En general, resulta muy probable que un joven de 20 a 24 años de edad haya emigrado a Estados Unidos en 1987 y 1988.²⁴ En contraste con el efecto deseado de la IRCA de frenar la emigración, dichos datos muestran que las probabilidades de atraer migración indocumentada hacia Estados Unidos fue más alta después de promulgarse la IRCA que en el período previo.

El análisis de las probabilidades de emprender un primer viaje hacia Estados Unidos como emigrantes indocumentados muestra un patrón similar: la probabilidad de viajar en esas circunstancias fue mayor para el intervalo de 20 a 24 años (0.888, $p < 0.05$), seguido de los de 24 a 29 años (0.540, $p < 0.05$); 30 a 34 años (0.302, $p < 0.10$), y 35 a 39 años (-0.042).

El modelo para la ciudad de León mostró un patrón muy similar al de San Francisco del Rincón. Las probabilidades más altas para un primer viaje como indocumentado se observan en 1987 (0.766, $p < 0.05$) y en 1988 (0.548, $p < 0.05$). Las probabilidades por grupo de edad son tan altas como las de San Francisco del Rincón: 20 a 24 años (0.803, $p < 0.05$); 25 a 29 años (0.554, $p < 0.05$), y 30 a 34 años (0.312, $p < 0.05$).²⁵

Donato, Durand y Massey realizaron un estudio similar en siete comunidades en los estados de Jalisco, Michoacán y Guanajuato, a partir de una encuesta aplicada en los inviernos de 1987 y 1989. Con ello se examinaron cambios en el comportamiento migratorio antes y después de la IRCA, al estimarse las probabilidades de iniciar un primer viaje como indocumentado y la de repetir la emigración.²⁶

Los resultados correspondientes apoyan las conclusiones de Massey, Donato y Liang. Los análisis con base en series de tiempo mostraron una probabilidad alta de realizar un primer viaje como indocumentado en comunidades rurales y de menor tamaño en áreas urbanas. En las tres poblaciones del campo consideradas había una alta probabilidad de emigrar por vez primera en el período posterior a la adopción de la IRCA, mientras que en las áreas urbanas se aprecian probabilidades bajas.

Durante toda la década pasada la probabilidad de realizar una primera incursión de manera indocumentada hacia Estados Unidos fue alta, sin ningún cambio consistente en cualquier dirección. La probabilidad de realizar un segundo viaje fue también mayor en las poblaciones rurales que en los centros urbanos; la probabilidad de hacer viajes adicionales fue aún más alta y menos variable al paso del tiempo. Un varón de una comunidad, con nexos bien establecidos para emigrar a Esta-

dos Unidos, tenía una alta probabilidad de emigrar como indocumentado antes de cumplir 40 años (0.80).²⁷


Estas estimaciones de probabilidad apoyan la afirmación de que, pese a los esfuerzos de la IRCA por ampliar la vigilancia en la frontera y reducir el flujo de inmigración indocumentada, la evidencia parcial tanto de emigrantes experimentados como aspirantes a emigrar sugiere que las probabilidades de emprender un primer viaje como emigrante indocumentado son altas y que se han incrementado tras la aprobación de la Ley para la Reforma y el Control de la Inmigración de 1986.

Las probabilidades de emigrar son elevadas para los posibles emigrantes (potenciales) y son mucho mayores para emigrantes con experiencia migratoria previa en Estados Unidos. Podría concluirse que existe evidencia, al menos parcial, para sugerir que la IRCA no ha reducido las probabilidades de emigrar tanto para los emigrantes experimentados cuanto para aquellos sin experiencia como migrantes indocumentados.

En apariencia, la mayor vigilancia de la frontera no ha podido frenar o impedir de manera eficaz que los migrantes se integren a los flujos de migración indocumentada hacia aquel país.

Las amplias posibilidades que tienen los empleadores de cumplir con la ley sin dejar de contratar a trabajadores indocumentados socava el propósito disuasivo de la política migratoria reformada desde mediados de los ochenta. Las operaciones de vigilancia e intercepción fronteriza no tienen como finalidad reducir el flujo de trabajadores indocumentados hacia Estados Unidos; tal como las manejan las autoridades migratorias, más bien se busca "controlar" los flujos orientándolos hacia áreas de cruce donde sea relativamente más fácil la aprehensión.

El mayor riesgo que ello implica para los migrantes, sin embargo, no permite afirmar de modo contundente que se hayan reducido los flujos.

En la sección 203 de las *Reformas sobre Inmigración Ilegal y Responsabilidad de los Inmigrantes en Estados Unidos de América de 1996*, se incluyen sanciones a patrones que den empleo a diez trabajadores indocumentados si se demuestra que el empleador estaba enterado previamente de la falta de documentos del trabajador, y si además éstos se introdujeron ilegalmente al país. Como se observa, la facilidad de evadir la ley, o dicho de otro modo, de "cumplir" la ley, sin cambiar de manera sustancial las prácticas de contratación patronales, no ha variado. Y los migrantes lo saben. 

27. Katherine M. Donato, Jorge Durand y Douglas S. Massey, "Stemming the Tide: Assessing the Deterrent Effect of the Immigration Reform and Control Act", *Demography*, vol. 29, núm. 2, mayo de 1992, pp. 139-157. Véanse también los estudios sobre probabilidad de aprehensiones en la frontera en Sherrie A. Kossoudji, "Playing the Cat and the Mouse at the U.S.-Mexico Border", *Demography*, vol. 28, núm. 2, mayo de 1991, pp. 159-180; Douglas S. Massey y Audrey Singer, "New Estimates of Undocumented Mexican Migration and the Probability of Apprehension", *Demography*, vol. 32, núm. 2, mayo de 1995, pp. 203-213.

(ed.), *Undocumented Migration to the United States. IRCA and the Experience of the 1980s*, Rand Corporation and the Urban Institute, Washington, 1990, 183-207.

24. *Ibid.*, cuadro 6.1, p. 192.

25. *Ibid.*

26. *Ibid.*, cuadro 6.2, p. 194.