

COMENTARIOS A LA LEY SIMPSON-RODINO.

Mónica Verec C.*

La reciente aprobación de la ley Simpson-Rodino en el Congreso norteamericano traerá serias consecuencias para México en general, a la ya tensa relación bilateral y a los trabajadores indocumentados en particular.

La ley Simpson-Rodino, que constituye una reforma a la Ley de Inmigración y Nacionalidad aprobada en 1952 —con reformas hechas en 1965, 1976 y 1980—, es una ley complicada y confusa. Su objetivo principal es controlar más efectivamente el flujo de *trabajadores ilegales* que, de acuerdo a la opinión pública norteamericana, constituye una *amenaza* para su sociedad. Con la aplicación de esta ley, plantean que se *recuperará el control de sus fronteras*.

A continuación describiré y comentaré a grandes rasgos, las principales disposiciones contenidas en dicha ley:

1) Sanciones a empleadores y sus efectos.

Esta disposición prohíbe a los empleadores contratar, a sabiendas, extranjeros indocumentados. Los empleadores estarán sujetos a multas civiles desde 250 dólares —por la primera vez— hasta 10 mil dólares —por la tercera vez— por cada indocumentado contratado.¹ Si el empleador viola continuamente esta disposición estará sujeto a sanciones penales que incluyan una multa adicional de 3 mil dólares y hasta seis meses de cárcel.

El empleador debe verificar que el solicitante de un empleo le muestre documentos que comprueben la identidad del candidato, así como su autorización para trabajar tales, como pasaporte, acta de nacimiento, licencia para manejar, tarjeta de seguro social, etc., para comprobar que no es *extranjero ilegal*.² Sin em-

bargo al empleador no se le exige comprobar la autenticidad de los documentos presentados por el candidato al empleo.

La ley señala que para verificar que el solicitante a un empleo tenga la debida autorización para trabajar, el trabajador y el empleador deben firmar un formulario bajo protesta de decir la verdad. Los empleadores deben analizar y conservar dichos formularios, por lo menos durante tres años, en sus archiveros. Si el empleador no cumple con el procedimiento de verificación mencionado, se le impondrá una multa civil de entre 100 y 1000 dólares por trabajador.³

Un matiz importante es la periodicidad para la aplicación de la ley. Durante los primeros seis meses, el empleador debe informarse sobre esta disposición; los siguientes doce se le llamará la atención; y sólo después de 18 meses o de recibir una llamada de atención se impondrán las multas.

Es importante señalar que la medida tendiente a sancionar a los patrones que, a sabiendas, contratan indocumentados surgió a principios de los años setentas, cuando el diputado Peter Rodino lo propuso por primera vez en el Congreso. Más aún, desde hace varios años, once entidades federativas —una de ellas California— y una ciudad, han adoptado estas disposiciones y el resultado ha sido un escaso número de consignaciones de empleadores, debido a que es casi imposible que al empleador se le demuestre que sabía que el empleado contratado era sujeto de deportación.⁴

18 de octubre de 1986.

³ Strickland, Barbara R., "Síntesis del proyecto de Ley Simpson-Rodino", ponencia presentada en la mesa redonda "Las Consecuencias de la Ley de Inmigración de Estados Unidos", Centro de Estudios Internacionales, CEI, El Colegio de México, México, 28 de octubre de 1986, pp. 3 y 4.

*Coordinadora de la maestría en estudios MEXICO-ESTADOS UNIDOS, ENEP Acatlán, UNAM.

¹ "Against all odds; congress acts on immigration", Time, Nueva York, octubre 27, 1986.

² "Congress approves sweeping bill on aliens status", New York Times, Nueva York,

⁴ García y Griego, Manuel, "Orígenes y Supuestos de la Ley Rodino-Simpson", ponencia presentada en la mesa redonda "Las Consecuencias de la Ley de Inmigración de Estados Unidos", CEI, El Colegio de

Diversos grupos de habla hispana —sobre todo los chicanos— se han opuesto tradicionalmente a la aprobación de esta medida, por considerar que serán sujetos de discriminación por aquellos empleadores temerosos de que se les apliquen dichas sanciones.

Uno de los posibles efectos de esta medida será, sin duda, un aumento importante en la creación y circulación en el mercado de documentos falsos, con el fin de que el indocumentado tenga la posibilidad de conseguir trabajo.

Por su parte, los empresarios han presionado constantemente por tener una frontera *abierta* a la inmigración ya sea por el establecimiento de un convenio de braceros o por el de un programa de trabajadores huéspedes. Obviamente se han opuesto a la aprobación de esta medida. No debemos de olvidar que los empresarios obtienen innumerables beneficios contratando mano de obra indocumentada debido a que aceptan salarios muy bajos, largas jornadas de trabajo, no solicitan prestaciones y, si acaso llegan a constituirse en un problema, de inmediato son denunciados a las autoridades respectivas para su deportación.⁵

Considero que el efecto directo de esta medida en los empresarios es incierto. Por un lado, no se les exigirá checar si la documentación es falsa y; por el otro, no se sabe si el Servicio de Inmigración y Naturalización va a contar con los recursos materiales y humanos disponibles para detectar a fondo a los empleadores que tienen trabajadores indocumentados contratados. Cabe mencionar que las patrullas no están autorizadas a introducirse en una granja, fábrica o empresa para comprobar que tipo de empleados están contratados.

Tendrá que pasar un período de tiempo significativo para comprobar las repercusiones que tendrá efectivamente

México, México, 28 de octubre de 1986, p. 2.

⁵ Verec Campos, Mónica, "Entre México y Estados Unidos: los Indocumentados", Ed. El Caballito, 1982, p. 98.

esta medida en la presente y futura contratación de indocumentados. Sin embargo, como bien señala Francisco Alba "En ausencia de fuentes alternativas de mano de obra barata, los empleadores continuarán probablemente acudiendo a la inmigración no autorizada, si bien tomarán sus precauciones moviéndose hacia una economía subterránea tanto en actividades productivas como en servicios".⁶ Considero que lo más probable es que los empleadores seguirán contratando mano de obra indocumentada, quizás por salarios aún más bajos que, desgraciadamente, seguirán siendo atractivos para nuestros emigrantes debido a la diferencia real de salarios tan importante que existe entre ambos países.

Una de las consecuencias de la aplicación de las sanciones a los empleadores será, sin duda, la discriminación. Para ello, la ley establece una procuraduría especial dependiente del Departamento de Justicia, para que puedan atender quejas de discriminación que puedan resultar de la aplicación de sanciones a los patrones. Las quejas se deben presentar en una audiencia frente a un juez administrativo con experiencia en discriminación. En caso de fallar en favor de aquél que presenta la queja, el juez podrá ordenar al empleador a contratarlo y a pagarle 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 civil de hasta 1,000 dólares por cada víctima de discriminación.⁷

Obviamente esta disposición surge como respuesta a la preocupación, bien fundada, de los grupos de habla hispana en torno a la discriminación que se suscite en su contra por compartir las mismas características físicas.

Los grupos chicanos consideran que dadas las oportunidades de empleo, la función que el patrón desempeñará

en determinar la calidad migratoria de los aspirantes desembocaría en una discriminación. Sostienen que el criterio de selección se dificultaría debido a la imposibilidad de diferenciar a los chicanos de los indocumentados.

2. Legalización de indocumentados y programas estacionales de trabajo

La ley Simpson-Rodino establece diversos programas de legalización. A continuación solo señalaremos los que afectan directamente a los mexicanos:

a) Otorga residencia legal temporal a aquellos indocumentados que puedan comprobar que entraron al país antes del 1o. de enero de 1982 y han vivido continuamente desde entonces. La solicitud deberán presentarla seis meses después de que la ley sea aprobada. Para adquirir la residencia temporal la presencia física debe ser constante aunque "ausencias breves, casuales e inocentes de Estados Unidos no interrumpen tal presencia".⁸

Después de dieciocho meses, los indocumentados que hayan obtenido la residencia temporal podrán entonces solicitar la permanente, siempre y cuando demuestren que tiene ciertos conocimientos básicos del idioma inglés y del funcionamiento de gobierno e historia de los Estados Unidos. El residente temporal que no solicite su residencia permanente dentro del término establecido por la ley, será sujeto a deportación.⁹

Hasta el momento se desconoce la cifra aproximada de indocumentados mexicanos que estarán sujetos a solicitar este tipo de legalización. Los medios de comunicación masiva estadounidense han manejado un número extremadamente alto, ya que han señalado que "millones de indocumentados se legalizarán". Sin embargo, algunos especialistas calculan que, entre un cuarto y medio millón, probablemente reunirán los requisitos para solicitar este tipo de residencia.

No hay que olvidar que una de las características principales de la mi-

gración mexicana a los Estados Unidos es su temporalidad. El promedio de estancia en el país vecino es de seis meses. Así mismo se caracteriza por ser un flujo cambiante debido a que "El grueso de los que se aventuran a ir más allá de nuestras fronteras sólo realizan el viaje una sola vez en su vida... el promedio de viajes que realiza por motivos laborales a Estados Unidos es de 2.3 veces a lo largo de toda su vida".¹⁰ Este planteamiento nos indica que les será muy difícil a los indocumentados mexicanos comprobar su estancia continua durante cinco años consecutivos. Además valdría la pena cuestionarse si dichos indocumentados están dispuestos a emigrar definitivamente a los Estados Unidos y vivir ahí para siempre. Tengo mis dudas.

b) Otorgan residencia legal temporal a aquellos indocumentados que hayan trabajado en el sector agrícola, por lo menos durante noventa días durante el período que va de mayo de 1985 al mismo mes de 1986. Después de tres años de haber trabajado como residentes temporales, podrán solicitar su residencia permanente.

A diferencia del tipo de legalización anterior, será más fácil para los indocumentados poder comprobar 90 días de labores agrícolas. Sin embargo existe una limitación, ya que sólo 350 mil trabajadores podrán solicitar este *status*, durante un año. Posiblemente la cuota será cubierta y es probable que, después de tres años, que tendrían la opción de obtener la residencia permanente, podrán pasar a otro sector que no sea el agrícola. Es importante señalar que, con respecto al tipo de ocupación del indocumentado en Estados Unidos, el sector servicios ha cobrado una gran importancia durante los últimos años.

c) Establece un posible programa estacional de trabajadores temporales en caso de que a partir de 1990,

⁶ Alba, Francisco, "Immigration Reform and Control act of 1986: algunos comentarios", ponencia presentada en la mesa redonda "Las Consecuencias de la Nueva Ley de Inmigración de Estados Unidos", CEI, El Colegio de México, México, 28 de octubre de 1986.

⁷ Strickland, Barbara R., op. cit., p. 4.

⁸ Aguayo, Sergio, "Recomienda la Simpson-Rodino que Reagan consulte efectos con MMH", *La Jornada*, México, 22 de octubre de 1986.

⁹ Strickland, Barbara R., op. cit., p. 4.

¹⁰ Hipótesis derivada de investigaciones realizadas en zonas rurales y urbanas de Michoacán —entidad mexicana que envía emigrantes— en Verdusco Igartúa, Gustavo, "Los falsos supuestos de la Ley Simpson-Rodino", ponencia presentada en la mesa redonda "Las Consecuencias de la Nueva Ley de Inmigración de Estados Unidos", CEI, El Colegio de México, México, 28 de octubre de 1986, p. 2.

se determine que no hay suficientes trabajadores locales para trabajar en los campos agrícolas estadounidenses. Estos trabajadores tendrán la calidad de residente temporal por tres años y, si durante este período se dedican por noventa días al año a labores agrícolas, podrán solicitar su residencia permanente sin tener que acreditar conocimientos de inglés.

Considero que este programa no es más que un posible convenio unilateral de braceros y comprueba que los norteamericanos admiten una demanda real de mano de obra extranjera. El gobierno de México debe concientizarse y prepararse para tener una respuesta o política definida.

La medida referente a los trabajadores temporales agrícolas H-2-A modifica las provisiones bajo esta cláusula. En realidad no hay gran diferencia con las disposiciones contenidas en la cláusula H-2. Además, el impacto no representará un cambio importante debido a que, durante los últimos años, alrededor de dos mil mexicanos al año, han obtenido este tipo de visas.

La ley señala que aquellos indocumentados que logren regularizar su calidad migratoria, tiene prohibido por cinco años recibir beneficios de la mayoría de los programas federales de asistencia pública aunque existen ciertas excepciones.

Si bien es cierto que tanto indocumentados como extranjeros legalizados gozan de ciertos derechos laborales, muchos patronos no respetan dichos derechos. Considero necesario que el gobierno de México asuma una posición más activa, mientras no defina su política emigratoria, con el fin de mantener informados a sus ciudadanos — indocumentados o candidatos a legalización— de los derechos y deberes a los que están obligados a cumplir y a exigir. Así mismo, cuando estos sean violados, nuestro gobierno, debe protestar oficialmente dando a conocer, en ambas naciones, las violaciones a las que han estado sujetos nuestros indocumentados y, en su caso, los recién legalizados.

3. Disposiciones penales

La ley castiga a aquéllos que introducen, transportan o albergan a indocu-

mentados y a los que hacen uso de documentos falsos para conseguir empleo. Proponen la expulsión de éstos lo antes posible o la encarcelación de delincuentes indocumentados.

Como señalé anteriormente, es probable que surja un mercado importante de documentos falsos y, como consecuencia, muchos indocumentados, portadores de documentos falsos, se convertirán en candidatos potenciales al encarcelamiento.

4. Creación de comisiones de estudio y de consulta con México.

La ley señala que deben establecerse un buen número de comités especiales que se avoquen al estudio de los diversos aspectos del fenómeno migratorio. Así mismo recomienda una consulta con el gobierno de México, en un plazo no mayor de 90 días, después de su promulgación, sobre los efectos que puedan tener la aplicación de la ley en México. Por último, propone el establecimiento de una comisión que durante tres años, estudie el fenómeno y consulte con el gobierno de México.

En algunos medios oficiales estadounidenses se estima que existe cierto escepticismo en el medio mexicano ya que, según ellos, han demostrado cierta reticencia a discutir el asunto. Creo que, como señalé ya Jorge Bustamante —investigador del Colegio de la Frontera Norte—, “valdría la pena averiguar hasta donde quieren llegar con el mecanismo de consulta con el gobierno de México propuesto en la nueva legislación, ya que pudiera ser el único medio que nos queda para darle un enfoque bilateral a una medida adoptada unilateralmente”.¹¹

Estoy de acuerdo con la proposición de los legisladores mexicanos hecha recientemente respecto a la creación de una comisión que se avoque al estudio de las repercusiones de la ejecución de la ley Simpson-Rodino y pueda entonces recomendar, en su debido tiempo, las acciones y medidas que deberán llevarse a cabo.

¹¹ Bustamante, Jorge, “Frontera Norte: un resquicio de bilateralidad”, *Excelsior*, 27 de octubre de 1986.

Finalmente, para la relación México-Estados Unidos, la reciente aprobación de dicha ley constituye un elemento más para agudizar y tensificar la ya deteriorada relación bilateral. Las recientes leyes aprobadas: inmigración; anti-narcóticos e imposición de un impuesto a las importaciones de petróleo; constituyen un paquete de medidas unilaterales que, a mi juicio, contiene una dedicatoria, de carácter agresivo, hacia México —debido a que será el país más perjudicado— y que nos cuesta trabajo digerirlo y aceptarlo. No debemos actuar, una vez más, en forma pasiva, es necesario adoptar una política tendiente a la defensa de nuestros intereses.

MOMENTO económico

Noviembre/diciembre 27

Información y análisis sobre la coyuntura mexicana.

Publicación mensual del Instituto de Investigaciones la Universidad Nacional Autónoma de México.

Universidad Nacional Autónoma de México Rector: Jorge Carpizo. Coordinador de Humanidades: Jorge Madrazo Cuéllar. Director del Instituto de Investigaciones Económicas: Fausto Burgueño Lomelí. Secretario Académico: Carlos Bustamante. Editor: Mario J. Zepeda. Tipografía y formación: Fenian. Distribución: Pedro Medina. De venta en el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM. Torre II de Humanidades. 1er. piso. Apartado Postal 20-721. México 20. D.F. Tel. 550-52-15 Ext. 2904. Número suelto: 100 pesos. Suscripción anual: 1,000 pesos. interior 1,200 pesos.

Colaboradores: Ma. del Carmen del Valle. Georgina Naufal. Irma Delgado. Magdalena Alba.

Ilustraciones: *Cuarenta Siglos de Plástica Mexicana*. Galería de Arte Herrero. México. 1971.