



## EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO Y LA MIGRACION MEXICANA A LOS ESTADOS UNIDOS: LA VISIÓN UNILATERAL ESTADOUNIDENSE

BÁRBARA A. DRISCOLL DE ALVARADO\*

Aunque todavía no se sabe bien como un TLC podría modificar la migración mexicana a los Estados Unidos, lo cierto es que en alguna medida sí se va a afectar está. Una relación más estrecha entre las dos economías nacionales, combinada con la demanda norteamericana tradicional de trabajadores mexicanos, obviamente significa un refuerzo de los flujos migratorios, no una disminución. Sin embargo, el gobierno estadounidense se ha negado a poner la cuestión migratoria en la mesa de negociaciones.

Históricamente, el gobierno de los Estados Unidos ha mantenido una postura unilateral en cuanto a su política de migración; siempre ha considerado, y todavía considera, que los asuntos relativos a la llegada de migrantes a sus fronteras son de una naturaleza nacional.<sup>1</sup> Esto lo distingue de otros países industrializados que reciben migrantes y que, bajo algunas circunstancias, consultan con aquellas naciones que mandan migrantes, reconociendo que el proceso de migración es bilateral. Los Estados Unidos han podido mantener esta política unilateral por varias razones. La industrialización histórica del país demandó un enorme volumen de mano de obra barata; entonces, por mucho tiempo, Estados Unidos no puso ningún obstáculo legal a la migración; por eso llegaron migrantes de muchos países en busca de empleo. Además, la demanda en los Estados Unidos coincidió con condiciones desfavorables en muchos de los países que mandaron migrantes— desempleo, guerra, problemas rurales. La promesa de movilidad social que existía hasta hace poco para algunos grupos de inmigrantes aseguró que siempre hubiera muchas solicitudes para entrar a ese país. Asimismo, por mucho tiempo la salida de tanta gente de muchos países no interesó a sus gobiernos; en muchos casos, les convino una emigración fuerte.

\* Coordinadora del Area Estados Unidos, CISEUA, UNAM.

<sup>1</sup> Una excepción importante a esta generalización es el Programa de Bracero, un convenio bilateral entre México y los Estados Unidos de 1942 a 1964 para reclutar trabajadores mexicanos para agricultura y por un tiempo corto los ferrocarriles. Sin embargo, muchos analistas cuestionan si realmente el programa de braceros funcionó como un proyecto *bilateral*. "The Process of Migration", *The Challenge of Interdependence: Mexico and the United States*, Report of the Bilateral Commission on the Future of United States-Mexican Relations (New York: University Press of America, 1989). Ver también Bárbara A. Driscoll, *El Programa de Braceros en los Ferrocarriles durante la segunda guerra mundial* (Tijuana: CEFNOMEX, 1985).

Sin embargo, el hecho que el gobierno estadounidense haya mantenido la misma política unilateral sobre migración durante las negociaciones con México para un TLC presenta algunas consideraciones y contradicciones en la coyuntura actual. A pesar de que un Tratado ya instrumentado cambiaría totalmente las relaciones económicas entre los dos países como consecuencia también el movimiento de trabajadores, pese a la insistencia del gobierno mexicano acerca de que la migración es un asunto básico para las negociaciones, la administración de George Bush se ha negado a atender al problema de migración en el contexto del Tratado.

Esto no quiere decir que la migración no ocupe un lugar prominente en la agenda del gobierno estadounidense. Por el contrario, se ha manifestado claramente en los últimos cinco años que la migración en general, y la mexicana en particular, ha presentado muchas preocupaciones para ese país. La economía estadounidense sigue requiriendo de los trabajadores mexicanos, aunque al nivel del retórica nacional no lo han querido admitir. Desde 1986, de hecho, tenemos dos manifestaciones concretas del interés del gobierno estadounidense en la cuestión de migración, dos leyes distintas. Aunque la *Immigration Reform and Control Act* (IRCA, por sus siglas en inglés) de 1986 y la *Immigration Act of 1990* (conocida como IA-90) representan dos estrategias oficiales distintas, conforman una revisión significativa y a la vez consistente con la política estadounidense de migración. Un resumen breve de estos acontecimientos recientes relevantes a la migración en los Estados Unidos nos va a ayudar en entender mejor la política oficial.

En este artículo vamos a discutir estas dos leyes como articulaciones de la política unilateral de migración. A pesar del hecho que las dos leyes representan fuerzas concretas para actualizar la posición del gobierno estadounidense, la política oficial todavía no responde a la realidad, especialmente a la de migración mexicana. Incluimos las dos porque ambas afectan a los inmigrantes mexicanos y porque algunas de las mismas discusiones surgidas en los años 70 les abrieron camino.

#### IMMIGRATION REFORM AND CONTROL ACT DE 1986: UNA VENDA UNILATERAL POLÍTICA

Esta ley es el resultado directo de la preocupación de la sociedad estadounidense y de los políticos sobre la migración mexicana indocumentada. Durante los setenta y hasta mediados de los ochenta cuando fue aprobada la IRCA, la mayoría de los problemas políticos y sociales percibidos por la sociedad estadounidense que fueron supuestamente provocados por la migración, surgieron por su carácter extra-legal. En ese periodo, a pesar del hecho de que se encontraban inmigrantes indocumentados de muchos países, cuando se hablaba de inmigrantes sin documentos, se referían a los mexicanos.<sup>2</sup> Los

<sup>2</sup> Juan Díez-Cañedo Ruiz en *La migración indocumentada de México a los Estados Unidos: Un nuevo enfoque* (México: Fondo de Cultura Económica, 1984) discute los lugares de origen y los destinos en los E.U. de los indocumentados mexicanos.

parámetros del debate nos interesan aquí para analizar las respuestas oficiales del gobierno, son las leyes de 1986 y 1990. El debate gozó de un canal oficial de difusión por las investigaciones de la *Select Commission on Immigration and Refugee Policy* nombrado por el presidente Carter.

El debate involucró muchos sectores inverosímiles de la sociedad estadounidense. Por un lado, muchas industrias y sectores ya dependían en mano de obra mexicana indocumentada, como por ejemplo algunas cosechas agrícolas. Estos empleadores, algunos poderosos, públicamente alegaban que sin trabajadores mexicanos no podían seguir con sus empresas y granjas, y, a veces, fueron apoyados tácitamente por oficiales gubernamentales. El Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), por ejemplo, fue selectivo al perseguir a los migrantes; sus políticas internas ayudaron a algunos empleadores a conseguir trabajadores.<sup>3</sup> No obstante, otras agencias del gobierno, como el Departamento de Trabajo, se preocuparon por el *status* legal de los indocumentados, sus condiciones de vida, de trabajo, etc. El Departamento del Estado tenía que discutir problemas con el gobierno mexicano en un contexto diplomático.<sup>4</sup> Muchos grupos mexicano-norteamericanos, asociaciones de derechos civiles y algunas iglesias llamaron cada vez más la atención pública hacia los abusos que sufrían los indocumentados. Finalmente, los conservadores, y en menos grado algunos sindicatos, discutieron el peligro social y económico que los indocumentados mexicanos presentaban para la sociedad norteamericana.

En el transcurso de los setenta fue el último grupo el que se concentró en los problemas que supuestamente los indocumentados causaron en los Estados Unidos, ellos tenían cada vez más éxito al enfocar la discusión pública en su agenda. Usaron organizaciones conservadoras, como FAIR (*Federation for American Immigration Reform*), para presentar su agenda. Muchos hablaron de la "Latinización" del Suroeste estadounidense como resultado de la presencia de tantos mexicanos, indocumentados y legales.<sup>5</sup> Algunos fueron más alarmistas y sensacionalistas que realistas, pero contaban con apoyo político, que iba desde organizaciones populares hasta diputados en el Congreso. Los migrantes indocumentados mexicanos llamaron tanto la atención que el debate político sobre su presencia se volvió prominente en el contexto nacional. De hecho, muchos desinteresados se mezclaron en el debate para ganar puntos políticos. Aunque no tuvieron éxito, varios proyectos fueron armados en forma de leyes ante el Congreso para controlar el problema de los indocumentados.

El discurso conservador de la década de los setenta giró alrededor de varios puntos. Los sindicatos y los conservadores políticos alegaban que los mexicanos

<sup>3</sup> HINOJOSA, José "Discretionary Power of the Immigration and Naturalization Service", tesis de doctorado, University of Notre Dame, 1982. También, Rodolfo Acuña, *Occupied America: A History of Chicanos* (New York: Harper Collins, 1988).

<sup>4</sup> Ver el artículo en este volumen por Remedios Gómez Arnau.

<sup>5</sup> NELSON, B.A. "The Coming Triumph of Mexican Irredentism", The American Immigration Control Foundation, 1984.

indocumentados estaban quitando empleos a los ciudadanos. Otros sostenían que los migrantes mexicanos indocumentados eran una pesada carga en los servicios sociales (seguro de desempleo, servicios médicos, educación pública, etc.), básicamente diciendo que sacaban más de la sociedad de lo que dejaban. Y aquellos artículos publicados cerca de la frontera echaron la culpa a los migrantes mexicanos de los robos y la violencia. Sobre todo, la base filosófica sostenía que la presencia ilegal de extranjeros violaban la soberanía del país.

Sin embargo, la agricultura y algunas industrias lograron crear en el público la idea de que en verdad no podían conseguir otros trabajadores que los extranjeros indocumentados y que requerían de esta mano de obra para sobrevivir. En este contexto, no hubiera sido tan fácil eliminar simplemente una fuente de oferta de trabajadores.

Al mismo tiempo, los grupos mexicano-norteamericanos, como MALDEF, LULAC,<sup>6</sup> asociaciones, académias de profesionales y de derechos civiles propiciaron una discusión importante cada vez más sustentada acerca de que los indocumentados no constitutían una carga para la sociedad norteamericana. Por el contrario, los trabajadores indocumentados contribuían más en forma de impuestos pagados y de consumo de lo que sacaban de los Estados Unidos.<sup>7</sup> Pusieron en claro que los trabajadores indocumentados no gozaban de la misma protección de la ley estadounidense como otros; este hecho fue una contradicción difícil de aceptar en el debate público estadounidense que tocó la conciencia nacional sobre los derechos civiles. Esta postura sobre los indocumentados originó, en ese momento y hasta hoy día, un punto clave para entender la posición de los indocumentados en los Estados Unidos, no solamente los mexicanos, y para analizar el papel cada vez más prominente de los mexicano-americanos en cuanto a la política de migración.

Aunque ningún proyecto resultó exitoso para modificar la ley de migración en los setenta, ya ubicada en el ambiente muy conservador de la administración de Reagan en los ochenta, el debate sobre la migración finalmente produjo una revisión de la ley estadounidense de migración en 1986, la IRCA o ley Simpson-Rodino. El intento de la ley fue controlar la migración indocumentada, según los puntos del debate público.<sup>8</sup> De hecho, aunque la ley trató de incorporar las posiciones de muchos grupos estadounidenses, no tomó en cuenta las opiniones de fuera de los Estados Unidos, sino que se dirigió a los problemas y contradicciones que surgían en el debate nacional sobre la migración indocumentada mexicana. Así, esta ley contenía dos novedades significativas para la política estadounidense: incluía un programa detallado de castigos para los empleadores que contrataran a los inmigrantes sin documentos (*employer sanctions*); esta fue una respuesta a la vieja crítica de que ellos

<sup>6</sup> *Mexican Legal Defense and Educational Fund y League of United Latin American Citizens.*

<sup>7</sup> CROSS Harry E. y James A. Sandos, *Across the Border: Rural Development in Mexico and Recent Migration to the United States*, pp. 74-116. Rodolfo Acuña, *op. cit.*, pp. 372-377, 440.

<sup>8</sup> "The Process of Migration", *op. cit.*

gozaban de las ventajas de emplear trabajadores indocumentados sin tener que aceptar ningún riesgo. Esta fue la primera vez que el peso de una ley estadounidense de migración cayó en alguien más que el migrante.

Asimismo, la ley contaba con un programa de amnistía para los inmigrantes indocumentados que pudieran probar su estancia, según reglas realmente difíciles de seguir. Esta fue la primera vez que los Estados Unidos, oficialmente, reconocieron la contribución de los trabajadores sin documentos y, más importante, intentó la regularización de migrantes ilegales. Esta parte de la ley también se dirigió a responder a los argumentos acerca de que la economía requería la participación laboral de los indocumentados mexicanos y que realmente contribuían a la economía.

### CONSECUENCIAS DE LA LEY DE 1986

No obstante, no ha sido sorpresa que la IRCA no ha cumplido con sus objetivos. Por una parte, el programa de amnistía no ha funcionado. Es cierto que 1.7 millones de personas han presentado sus peticiones con éxito, y que han recibido sus credenciales, el camino a conseguir la residencia legal. Sin embargo, muchos trabajadores agrícolas y ocasionales que deberían tener acceso a la amnistía, no podían probar ni su estancia ni su historia laboral en los Estados Unidos porque su estrategia de sobrevivencia ha requerido evitar guardar aquellos documentos que apoyarían su petición para la amnistía. Muchos otros, un número incalculable, se quedaron con miedo y no querían arriesgar lo poco que habían acumulado en los Estados Unidos para presentar sus casos ante el SIN. Además, el SIN ha investigado casos de fraude colectivo de organizaciones que ayudan a los inmigrantes a conseguir la amnistía.<sup>9</sup> Tampoco quedó claro el *status* de los familiares de los indocumentados. Las circunstancias de algunos no han mejorado; por el contrario, algunos indocumentados viven todavía con más miedo.

El intento de forzar a los empleadores para tener más cuidado en sus contrataciones de trabajadores tampoco ha sido muy exitoso. Muchos se han quejado sobre los expedientes que tienen que mantener para documentar sus contrataciones de empleados ante el SIN. Alegan que no pueden distinguir entre las credenciales legítimas y las falsas. Por eso, ha surgido mucha discriminación; algunos empleadores ya ni siquiera quieren tratar con inmigrantes, para evitar problemas con el SIN y posibles multas. Prefieren operar con menos trabajadores o contratar a estadounidenses, aún aquellos con problemas.<sup>10</sup> Resultó así un consenso raro entre los empleadores y los que defienden los derechos de los inmigrantes para eliminar las sanciones a los empleadores.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> *New York Times*, 25 de noviembre de 1990, p. 10.

<sup>10</sup> *The Wall Street Journal*, 8 de marzo, 1990, p. B1. *New York Times*, 19 de marzo, 1990, p. C14. También ver 1990 *Immigration Employment Compliance Handbook* por Austin T. Fragomen, Jr., y Steven C. Bell (Clark Boardman, Ltd., 1990).

<sup>11</sup> *Los Angeles Times*, 30 de marzo, 1990, p. 27.

Es cierto que la IRCA provocó una disminución temporal de la migración indocumentada, por lo menos según las cifras del SIN.<sup>12</sup> Muchos especialistas coinciden en que el efecto inmediato de la ley fue de disuadir a los migrantes de viajar al Norte, pero cuando se vio que la demanda de trabajadores en los Estados Unidos regresó y que no fue posible imponer completamente la ley, la migración volvió a los niveles anteriores. Esta es quizás la medida más rigurosa para evaluar la ley de 1986; el propósito central de sus programas de amnistía y de castigo para los empleadores fue precisamente para controlar la migración mexicana indocumentada. En esto, falló la ley.<sup>13</sup>

#### LA LEY ESTADOUNIDENSE DE MIGRACIÓN DE 1990: ¿UNA VISIÓN HACIA EL FUTURO?

Por otro lado, la IA-90 tiene como propósito reestructurar totalmente el sistema de la admisión de migrantes legales a los Estados Unidos, tanto temporales como permanentes y trabajadores calificados o no calificados, y ajustar el sistema de cuotas para abarcar a más países de origen. Igualmente, trata de corregir omisiones y errores de la IRCA. Aunque se trata de puntos relevantes a la migración indocumentada, sobre todo en lo que respecta a la observancia de la ley, el enfoque principal se dirige hacia los migrantes legales.<sup>14</sup> A pesar de que todavía no se conocen los efectos reales de la IA-90, ésta marca una nueva época para la política estadounidense de migración. No obstante que los legisladores no pensaban en la migración mexicana cuando aprobaron la ley, un examen breve de ésta pone claro que las consecuencias pueden ser significativas para México, todavía más en el contexto de un TLC.

A pesar de la actitud tradicional estadounidense aislacionista sobre migración, fue inevitable que los dramáticos cambios actuales en la economía y la política mundiales iban a forzar una re-evaluación de los asuntos internos. Aunque obviamente un análisis a fondo de estos cambios queda fuera del presente trabajo, algunas discusiones internas que se han provocado en los Estados Unidos nos interesan porque explican en gran parte la nueva política estadounidense hacia la migración. El poder económico cada vez más obvio de Japón y otros países de la Cuenca del Pacífico, y el enorme potencial económico de la Comunidad Europea, por consolidarse en 1992, han forzado a la sociedad estadounidense de evaluar sus objetivos, la eficiencia de su producción industrial, la capacidad de sus trabajadores, entre muchas otras cosas. El resultado de este ejercicio le llevó a la conclusión de que su sociedad y su economía no se encontraban en las mejores condiciones para competir en esos nuevos mercados integrados. Una manifestación de esto es la disponibilidad de la administración Bush para negociar un TLC con México para llegar a un mercado integrado entre Canadá, los Estados Unidos y México. Otra, es

<sup>12</sup> *San Diego Union*, 13 de marzo, 1990, p. B8.

<sup>13</sup> Para una discusión amplia de IRCA ver *Undocumented Migration to the United States*, editado por Frank D. Bean, Barry Edmonston, Jeffrey Passel Washington, D.C., The Urban Institute, 1990.

<sup>14</sup> *Los Angeles Times*, 7 de octubre de 1990, p. 22.

la nueva ley de migración, conocida como *Immigration Act of 1990* aprobada por el Congreso en octubre de 1990, firmada por el presidente Bush en noviembre de 1990. Dado que la ley apenas tuvo efecto a principios de octubre de 1991, es un buen momento para revisarla y ofrecer observaciones sobre sus consecuencias.

La preocupación estadounidense sobre su papel en las nuevas condiciones económicas le llevó a concentrarse en los desempeños de todos sus trabajadores, desde los no calificados hasta los profesionales de alto nivel, en particular los trabajadores en la manufactura. Cada vez que sale un informe sobre la eficiencia de los trabajadores europeos o japoneses, la sociedad estadounidense empieza de nuevo a criticarse. Aunque, a veces, las condiciones entre los Estados Unidos y otros países no se pueden comparar, muchos observadores internos cuestionan la capacidad de la fuerza laboral estadounidense para llegar al nivel de eficiencia de los europeos, y especialmente, los japoneses.

Esta discusión sobre la eficiencia de los trabajadores se ha mezclado con los problemas de la educación pública estadounidense. Muchos expertos sostienen que una buena parte de la sociedad estadounidense, especialmente las minorías, se quedan sin la formación básica para poder trabajar en una economía avanzada. Se preguntan si la educación pública estadounidense es capaz de superar los problemas de currículum, de violencia y de drogas, para imponer las reformas necesarias para educar bien a todos los jóvenes. Discuten también las fallas de la educación para preparar a algunos trabajadores especializados, como los científicos y los ingenieros, en un mundo cada vez más técnico. En este contexto, también, se habla de la superioridad de otras naciones, en particular, de Japón.<sup>15</sup>

Estos debates han coincidido con una controversia sobre los efectos económicos reales de los nuevos migrantes, a continuación de los argumentos de los setenta sobre las contribuciones de los migrantes ilegales en los Estados Unidos. Esto surgió con los migrantes mexicanos indocumentados, pero se expandió en los ochenta a todos los migrantes recién llegados, como los centroamericanos, los vietnamitas, los coreanos y otros asiáticos, y los europeos indocumentados como los irlandeses. Los economistas estadounidenses han publicado estudios importantes probando que el trabajo de los migrantes de hecho ha enriquecido a los Estados Unidos. Los migrantes ni afectan la oferta de empleos para los trabajadores estadounidenses ni deprimen los sueldos.<sup>16</sup> Por el contrario, muchos economistas, desde los conservadores hasta los socialistas, mantienen que los migrantes tienen un efecto favorable en la economía, incluso algunos sostienen que una nueva inyección de trabajadores calificados de otros países es exactamente lo que necesita la economía estadounidense.<sup>17</sup>

Sin embargo, muchos migrantes nuevos siguen siendo ilegales; se ha visto por el transcurso de los ochenta una diversificación notable de la población

<sup>15</sup> Otro artículo por Antonio Rivera en este tomo trata de la educación estadounidense.

<sup>16</sup> BORJAS, George. *Friends or Strangers: The Impact of Immigrants on the U.S. Economy*, Basic Books, 1990. Julian L. Simon, *The Economic Consequences of Immigration*, Basil Blackwell, 1990.

<sup>17</sup> *Wall Street Journal*, 1 de octubre, 1990, p. A14, 21 de noviembre, 1990, editorial.

indocumentada en los Estados Unidos. Esta ha conocido el flujo de centroamericanos<sup>18</sup> pero han llegado allá también algunos europeos orientales, muchos grupos asiáticos, más recientemente chinos, iraníes y pakistaníes, entre otros.<sup>19</sup>

Todo esto coincide con el censo estadounidense de 1990 y la cuenta de inmigrantes indocumentados. Se usa el censo para redistribuir los distritos de la Cámara de Representantes y asignar fondos. Los grupos conservadores, como FAIR, sostienen que el censo debe estimar el porcentaje de indocumentados y deducirlo de la población.<sup>20</sup> Entonces, se vería la necesidad de llegar a un acuerdo sobre los nuevos grupos de migrantes.

El conjunto de estos argumentos dominó la posición conservadora<sup>21</sup> hizo posible una revisión de la ley de migración. La Cámara de Representantes y el Senado aprobaron sus propias versiones de iniciativas provenientes del Partido Demócrata para la reforma de la ley de inmigración a principios de octubre, de 1990.<sup>22</sup> Comités de las dos cámaras negociaron un compromiso y se presentó la nueva versión ante la Cámara y el Senado para su aprobación. Aunque el presidente y muchos republicanos en la administración se opusieron a algunas partes de la ley, especialmente a la propuesta de la Cámara de Representantes,<sup>23</sup> la versión final recibió la aprobación presidencial. El presidente firmó la ley el 29 de noviembre, 1990, declarando que ésta beneficiará a las familias, a la economía, controlará el crimen y ayudará a los Estados Unidos en general.<sup>24</sup>

Desafortunadamente, debido a que la IA-90 fue aprobada durante la crisis del Golfo Pérsico, no llamó mucho la atención. Sin embargo, esta ley constituye una nueva aportación hacia el problema de la inmigración, temporal y permanente, la más importante en cuarenta años, basada en parte en las consideraciones ya mencionadas arriba. Hemos visto que los legisladores estadounidenses estaban pensando más en los sucesos en Europa y Asia que en México cuando aprobaron la ley, pero bajo las actuales condiciones especiales que están viviendo los dos países, aumentadas por el posible Tratado, la migración mexicana a los Estados Unidos va a ser afectada.

Es pertinente señalar que nuestra discusión no va a tocar todos los aspectos de la ley, solamente aquellos que probablemente afectarán la migración mexicana.

<sup>18</sup> Ver *Unauthorized Migration: Addressing the Root Causes: Research Addendum*, Vols. I y II, Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, 1987-90.

<sup>19</sup> *Time*, 14 de mayo, 1990, pp. 24-26.

<sup>20</sup> *Washington Post*, 17 de abril, 1990, p. A23.

<sup>21</sup> FAIR todavía existe y ha criticado mucho el proyecto de la ley y sus proponentes. *Washington Times*, 31 de agosto, 1990, A6.

<sup>22</sup> *Wall Street Journal*, 1 de octubre de 1990, p. A14; *Washington Post*, 4 de octubre de 1990, p. A1 y A22. *New York Times*, 4 de octubre de 1990, p. C6.

<sup>23</sup> *Washington Post*, 5 de octubre, 1990, p. A24.

<sup>24</sup> *Washington Post*, 30 de noviembre, 1990, p. A27.



## LA LEY DE 1990

## A) El sistema de visas

Anterior a la IA-90, el sistema estadounidense de cuotas para las visas temporales y permanentes enfatizó la unificación de familias y parientes, frecuentemente a costa de los trabajadores calificados y profesionales. La ley mantiene el sistema de cuotas nacionales; es decir, a cada país está asignada una cuota de aproximadamente 25,000, más 7,000 visas para dependientes, la mayoría de las visas permanentes son aplicadas a esa cuota. Pero ahora los profesionales o trabajadores calificados tienen más posibilidad de conseguir una visa, aún sin tener parientes en los Estados Unidos.<sup>25</sup>

Se incluye también un programa más amplio sobre la entrada y estancia de asilados políticos, extendiendo la definición de asilo político y de sus derechos en los Estados Unidos.<sup>26</sup> La ley incluye también una revisión de los pretextos para deportar migrantes, un aumento del poder del SIN para poner en vigor la ley, más problemas para los extranjeros acusados de cometer crímenes, ayuda para las esposas y los niños maltratados, mayor fuerza para que los empleadores cumplan con las secciones antidiscriminatorias de la ley de 1986. La cuota anual total de migrantes será de 700,000 individuos para los años 1992-4; 675,000, después de 1994.

Esta ley, por vez primera desde 1952, prohíbe al gobierno negar una visa por ciertos tipos de pretextos políticos. Las condiciones no están eliminadas totalmente, pero son mucho más relajadas.<sup>27</sup>

## B) Las visas por empleo

Los cambios más importantes se observan en las visas otorgadas por razones de empleo. Empezando en 1995, la cuota anual total para visas de trabajo subirá de 54,000 a 140,000, dando prioridad a los trabajadores más capacitados.

Cuarenta mil "*trabajadores de prioridad*" pueden migrar durante un año sin ninguna promesa de empleo; esta categoría incluye a los extranjeros de capacidad extraordinaria, a los investigadores y profesores distinguidos con reconocimiento internacional y a los ejecutivos y gerentes de las compañías transnacionales que operan en los Estados Unidos. Anteriormente, estos últimos tenían que usar una visa temporal con menos posibilidad de conseguir una visa permanente; ahora pueden usar el empleo mismo dentro de una compañía internacional para migrar. Esto podría funcionar para animar a las

<sup>25</sup> *Wall Street Journal*, 15 de noviembre de 1990, p. A16.

<sup>26</sup> No afecta mucho la migración mexicana a los E.U. un programa especial para los asilos políticos, pero queremos notar aquí las condiciones nuevas cambian la estancia de otros grupos como los salvadoreños.

<sup>27</sup> *Washington Post*, 26 de noviembre, 1990, p. A9.

compañías foráneas a abrir más plantas en los Estados Unidos y reforzar a las nacionales en sus intentos por integrar sus operaciones internacionales.

Esta categoría de visa en general es una innovación importante en la ley estadounidense de migración para atraer a gente más capacitada de otros países, y puede causar una fuga de cerebros en los países expulsores de tal migración. Sin embargo, aunque es obvio que el Congreso intentaba atraer a la *creme de la creme*, no está claro como se va a aplicar la definición de "capacidad extraordinaria" a los solicitantes o a evaluar su posible contribución a la sociedad estadounidense.<sup>28</sup> Igual que otros, los mexicanos tienen el derecho de solicitar esta visa; en vista de la diferencia entre los sueldos de los dos países, es previsible que algunos lo van a hacer.

La segunda categoría, también con límite anual de cuarenta mil, es para los extranjeros de capacidad excepcional o los profesionistas con más experiencia o mejor formación. Parece que la mayoría de solicitantes necesitan presentar un certificado de labor para el tipo de trabajo que puede ofrecer. Los solicitantes que provengan de las ciencias, las artes o de un negocio, necesitan demostrar que su trabajo contribuirá al país. El SIN va a tener gran autoridad discrecional en esta categoría en la aplicación de las definiciones.<sup>29</sup>

La tercera categoría abarca a los trabajadores calificados, a los profesionales con poca experiencia y a los trabajadores no calificados; un empleador tiene que tramitar un certificado del Departamento de Trabajo para contratar a estos inmigrantes. El límite anual para esta última categoría también es de 40,000, con 10,000 lugares reservados para los trabajadores no calificados, una cuota absurda si pensamos que la ley pretende realmente corresponder a las demandas estadounidenses de los trabajadores no calificados. Es de esperarse, sin embargo, que abra un canal para que los migrantes mexicanos puedan aprovechar de esta cuota. No obstante, cómo han comentado algunos analistas, va a depender mucho de como sean aplicados los requisitos de la ley.<sup>30</sup>

La ley de 1990 introduce una nueva y controvertida categoría para los migrantes inversionistas; con una inversión de un millón de dólares, la creación de por lo menos diez trabajos y un compromiso de dos años, un inversionista puede conseguir una visa de residencia permanente. Las condiciones de este programa son flexibles en los casos de inversiones en lugares con problemas económicos. Será una cuota anual de 10,000 visas. Muchos diputados en el Congreso criticaron esta propuesta diciendo que estaban vendiendo la residencia en los Estados Unidos. Sin embargo, muchos países como Australia y Canadá, incluso México, ya tienen programas parecidos.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> BENSON, Lenni B. "Overview of Employment-Based Immigration The First Three Preferences", p. 51 en Paul Wickham, Schmidt, editor in chief, *Understanding the Immigration Act of 1990: AILA's New Law Handbook* (Washington, D.C.: American Immigration Lawyers Association, 1991). En adelante citado como *Understanding*.

<sup>29</sup> BENSON, *op. cit.*, p. 59.

<sup>30</sup> BENSON, *op. cit.* p. 61.

<sup>31</sup> *Wall Street Journal*, 15 de noviembre, 1990, A16.

La visa de inmigrante especial incluye a los trabajadores religiosos y a los adolescentes que son dependientes de las Cortes. El límite total es 10,000 para los inmigrantes especiales, con una cuota anual de 5,000 para los trabajadores religiosos. Posiblemente pueda incluir a los mexicanos colaborando con organizaciones religiosas internacionales, como la iglesia católica, tanto como en otros grupos.<sup>32</sup>

Debemos referirnos brevemente aquí al proceso de la certificación de la necesidad de trabajadores (*labor certification*); básicamente es un trámite para comprobar que existe una demanda real en los Estados Unidos para un tipo de trabajadores de una clase, sin estorbar a los atrabajadores ciudadanos. Dentro de la trayectoria de la política estadounidense de migración es un trámite importante, aunque sea uno que no siempre corresponde a la situación laboral real. Desde luego, el Senado quería descartar el proceso e introducir requisitos más generales, pero en la versión final el Departamento de Trabajo retuvo el poder de evaluar el proceso y empezar un programa piloto para otorgar certificados generales si determina que es conveniente. Muchos políticos lo consideran como medio de justificar, ante los sindicatos y la fuerza laboral, la entrada de trabajadores extranjeros.

Un examen de la ley muestra que la aplicación del trámite es ambigua en muchas instancias, especialmente para los trabajadores calificados y profesionales.<sup>33</sup> En realidad, el Departamento de Trabajo tiene gran autoridad discrecional para determinar si va a entrar o no un grupo específico de trabajadores. Los parámetros del presente estudio no permiten un análisis a fondo de este proceso que es clave para el funcionamiento de la ley, pues refleja el marco legal que maneja el derecho estadounidense para incorporar a los migrantes legales, permanentes y temporales, a la sociedad.

Desafortunadamente, la IA-90 estipula que una petición para una visa de trabajo, entregada antes de octubre de 1991, que no sea resuelta a favor del solicitante lo obligará a volver a entregar sus documentos antes de octubre de 1993 esté vigente.<sup>34</sup> Sin embargo, no se sabe todavía si todos los trámites para conseguir el *labor certificate* se pueden extender de la ley anterior a la nueva.<sup>35</sup> Además, se puede suponer que muchos solicitantes, viviendo fuera de los Estados Unidos, no están enterados de este requisito y posiblemente pueden perder su solicitud. Podemos suponer que el gobierno estadounidense no se va a encargar de notificar a toda la gente que está en el extranjero esperando el turno que tiene de entregar sus documentos de nuevo.

Esta ley también incluye una visa nueva, que ni es para empleo ni para los parientes, llamada de "diversidad", para incluir migrantes de los países que

<sup>32</sup> La definición estadounidense fiscal de organización religiosa va a ser importante en determinar cuales van a poder aprovecharse de estas visas para ofrecer residencia en los Estados Unidos.

<sup>33</sup> CLARK, Steven A. "Labor Certification Changes", *Understanding*, pp. 74-91.

<sup>34</sup> LEVITT, Sandra G. "Transition Provisions for Employment-Based Immigration", *Understanding*, p. 68.

<sup>35</sup> Levitt sostiene que las solicitudes aprobadas y las en trámite se van a respetar porque las dos requieren un certificado de labor ya cumplido.

no han mandado muchos de ellos. Una cuota anual permanente de 55,000 visas para ellos será otorgada según sean recibidas las solicitudes, según fórmulas regionales internacionales complicadas. La cuota transitoria de 40,000 (de 1992 a 1994) será aplicada a los países anteriormente "desfavorablemente afectados" por la ley, incluso reservada una parte (40 por ciento) para los migrantes irlandeses.<sup>36</sup> Esta fórmula privilegia a los países europeos industrializados como Suiza y Alemania. Como intento de diversificar la oferta a trabajadores profesionales, los solicitantes para esta visa no tienen que conseguir ninguna justificación para su migración. Algunos críticos dicen que es un regreso a las cuotas de *national origin*, cuotas históricas que enfatizaron la inmigración europea.<sup>37</sup>

Obviamente ha cambiado tanto la ley que un solicitante tiene que conocer la de 1990 y considerar todas las circunstancias para decidir si le conviene cambiar las condiciones de su solicitud.<sup>38</sup> Casi se requieren los servicios de un abogado, situación difícil de conocer si el solicitante vive en el extranjero.

Aunque el aumento dramático de las visas para los trabajadores conviene a la economía estadounidense, el proceso para conseguirla puede ser problemático para los solicitantes. Tienen que presentar muchos documentos para la solicitud. Aparte, ni el SIN ni de Departamento de Estado fueron dotados con fondos para procesar los documentos adicionales que van a generar las solicitudes. Tampoco el Departamento de Trabajo cuenta con los recursos para tramitar los *labor certificates*.

### C) Las visas para parientes

El sistema de visas para parientes cercanos de ciudadanos y residentes legales, un sistema paralelo al de empleo, se queda básicamente igual, con modificaciones menores.<sup>39</sup> La cuota anual para esta categoría subirá de 216,000 a 465,000 entre 1992 y 1994, y a 480,000 en 1995. De 1992 a 1995, un programa temporal aparte, de 55,000 visas anuales para los esposos e hijos menores de residentes permanentes, tratará de otorgar visas a personas que tienen mucho tiempo esperando. Las solicitudes de visas para los parientes más cercanos de ciudadanos están bajando 6 por ciento por año, se supone que se va a abrir más espacio para los otros parientes.<sup>40</sup>

Un cambio duradero en la cuota para los esposos e hijos de los residentes permanentes puede beneficiar, hasta cierto grado, a los mexicanos que están

<sup>36</sup> Este programa especial para admitir los inmigrantes irlandeses fue incluido por la presión de un *lobby* representando la comunidad cada vez más grande de irlandeses indocumentados en el norte de los Estados Unidos y, los irlandeses-norteamericanos preocupados sobre los problemas de violencia en el norte de Irlanda.

<sup>37</sup> RETMAN, Frank H. "Diversity and Transition Programs Under the Immigration Act of 1990", *Understanding*, p. 120.

<sup>38</sup> LEVITT, *op cit.*, p. 71.

<sup>39</sup> GEE, Harry, Jr. "Family Sponsored Immigration (The Numbers Game)", *Understanding*, p. 38.

<sup>40</sup> CATILLAZ, Margaret A. "Changes in the Worldwide and per Country Numerical Limits", en *Understanding*, p. 31.

esperando unirse con parientes que ya están viviendo en los Estados Unidos. La gran mayoría de las visas será para los esposos e hijos menores y no serán contadas como parte de la cuota nacional. Una parte (aproximadamente 25 por ciento) de esta cuota está reservada para los hijos adultos de los residentes permanentes. Sin embargo, dado que la espera normal para los parientes de un mexicano, quien sea residente permanente, es de diez años, esta innovación no va a ayudar mucho a la mayoría.

La ley introduce cambios desfavorables en las cuotas para los hijos casados de los ciudadanos estadounidenses; de hecho, dado que la cuota anual bajó de 27,000 a 23,400, resultarán acumulaciones largas de solicitudes. Tampoco se va a aliviar la espera promedio de ocho años para los hermanos de ciudadanos. La cuota prácticamente no cambia. Sin embargo, las solicitudes para visas de parientes ya entregadas quedan vigentes; no es necesario renovarlas. Dado que los migrantes mexicanos legales tienden a no buscar la ciudadanía, mucho menos que otros grupos, no se sabe hasta qué grado esto va a afectar a los parientes de los residentes.

En la medida en que el Congreso trató de arreglar errores en la IRCA, se ampliaron las condiciones bajo las cuales los parientes de los extranjeros legalizados, actualmente viviendo en los Estados Unidos, puedan sacar sus propias visas. Apoyado por los grupos Hispánicos,<sup>41</sup> esto es consistente con una política justa para familia que el SIN inauguró en febrero de 1990.

#### D) Las visas para no inmigrantes

El sistema de visas para no inmigrantes, especialmente, visas para los trabajadores temporales, se ha modificado bastante. Los cambios más notables se encuentran en la categoría de las visas H-1, para aquellos profesionales que buscan trabajo temporal. Ahora conocidas como visas H-1B, la ley establece una cuota anual de 65,000 para todos los países y ahora excluye algunos trabajadores, discutidos más adelante. Introduce también un trámite por medio del cual el empleador muestra las condiciones del empleo. Las definiciones para las categorías de profesionales y tipos de empleos considerados para la H1-B se ampliaron, igual que las condiciones personales del solicitante. Además, la ley indirectamente reconoce por primera vez que la H1-B puede funcionar como paso a la residencia legal. Es decir, los mexicanos profesionales, como médicos o científicos, que están trabajando en los Estados Unidos con una visa H-1B pueden usar la visa misma para tramitar desde allá la residencia permanente. Sin embargo, aunque hasta ahora los profesionales podían conseguir la visa con poca dificultad, los trámites nuevos implican mucho tiempo y un gasto fuerte para el solicitante y el empleador.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> *New York Times*, 29 de octubre de 1990, p. A13.

<sup>42</sup> LICHTMAN, Elliott C. "The New H-1B Nonimmigrant Visa Status: Dramatic Changes in the Requirements for Temporary Professional Workers", *Understanding*, p. 149.

En cuanto a las visas H-2B, se establece una cuota anual de 66,000 para los migrantes temporales no calificados y no agrícolas. Esto puede afectar a los mexicanos, dado que una buena parte de la migración mexicana cae en esta categoría. La ley ahora contiene la garantía de que si un empleador corriera a un empleado que tenga una visa de H-1B ó H-2B tendría que pagar el transporte de regreso a su país de origen. Debemos notar que la ley no hace cambios substantivos en el programa de *Special Agricultural Workers* conocido como "SAW".

Las condiciones para las visas de L-1, diseñadas para las transferencias internas de gerentes y ejecutivos de algunas compañías internacionales, se ampliaron y se liberalizaron. Las definiciones de ejecutivos y de gerentes se aclararon, tanto de la definición de las compañías que pueden usar estas visas se liberalizaron, ligandolas más a las necesidades de las empresas que a las condiciones laborales en los Estados Unidos. Además, en algunas circunstancias, estos migrantes pueden calificar para la visa H-1B, en camino a la residencia permanente. Sin embargo, las regulaciones que el SIN usa para poner en efecto las condiciones de esta visa van a afectar su eficiencia.<sup>43</sup> Si los Estados Unidos y México realmente logran la organización de una economía integrada y con ello aumentan las actividades de las compañías transnacionales, es posible que puedan abrir posibilidades para empleados mexicanos de alto nivel para trabajar allá, por lo menos por un tiempo.

La IA-90 crea tres clases adicionales de visas de no inmigrante, que podrían involucrar a los mexicanos. La visa "O" cubre a algunas personas, a las que anteriormente se les otorgaba visas H-1, cuyas carreras han sido extraordinarias pero que no tienen un título universitario, como los actores y los equipos de producción de televisión y cine. La visa "P" cubre tres clases de migrantes temporales: aquellos deportistas y artistas que viajan como miembros de un equipo; los artistas que toman parte en un programa de intercambio internacional; y, los artistas que van a los Estados Unidos para presentar expresiones tradicionales de su cultura, como danza, música, etc. Sin embargo, estas dos visas requieren trámites del SIN que toman en cuenta las opiniones de los sindicatos u organizaciones profesionales pertinentes. Estas dos categorías de visas van a presentar algunos problemas, por omisión ya que algunos artistas han usado hasta ahora la visa H-1B, y por ambigüedad en la definición.<sup>44</sup>

Esta ley también crea otra visa "Q", no inmigrante, para los participantes en programas de intercambio. Es a manera de proporcionar una visa alternativa a la J-1, que es otorgada a discreción de la *United States Information Agency*, una agencia del Departamento del Estado. Por primera vez, el SIN va a poder designar los programas de intercambio cultural que pueden usar las visas "Q" para llevar a los solicitantes a los Estados Unidos.<sup>45</sup>

<sup>43</sup> BUFFENSTEIN, Daryl R. "Sections 123 and 206: Amendments Affecting Intracompany Transferee (L-1) Visas", *Understanding*, pp. 160-167.

<sup>44</sup> SERVISS, Jerald B. "Section 207 of The Immigration Act of 1990: The "O" and "P" Immigrant Categories", *Understanding*, pp. 171-186.

<sup>45</sup> GREEN, Adam. "Section 208: New Classification for International Cultural Exchange Programs", *Understanding*, pp. 190-191.

Como solución para los trabajadores religiosos que migran a los Estados Unidos por periodos cortos, la ley incluye otra visa nueva, la visa "R"; los ministros, los profesionales de organizaciones religiosas y otros empleados de organizaciones religiosas. Los requisitos son pocos y se pueden quedar hasta cinco años. La visa de no inmigrante, tanto la temporal como la de residencia permanente, ya mencionada, son una respuesta a la presión de diversas religiones en los Estados Unidos para revisar la ley.<sup>46</sup>

Aunque no afecta mucho a México, debemos mencionar que la ley introduce cambios substantivos también en las áreas siguientes: la posibilidad de empleo para los estudiantes extranjeros en los Estados Unidos, las condiciones de empleo para los estibadores extranjeros, un aumento de visas de empleo para los residentes de Hong Kong, un programa especial para los empleadores de compañías estadounidenses en Hong Kong. Crea un programa especial para conceder *Temporary Protected Status* a ciertos inmigrantes para poder quedarse en los Estados Unidos sin visa para trabajar; están incluidos aquí los estudiantes chinos, igual que los refugiados salvadoreños.<sup>47</sup>

#### E) Las sanciones para los empleadores de indocumentados.

Como hemos comentado, en gran parte, la IRCA de 1986 falló en su intento de controlar la entrada de indocumentados por medio de la aplicación de multas a los empleadores que contratan a los indocumentados. Por el contrario, la amenaza de multas tuvo como resultado una creciente discriminación en contra de los inmigrantes, especialmente, los "latinos". De hecho, el *Wall Street Journal* declaró en un editorial a fines de 1990 que el programa de sanciones provocó más problemas que soluciones, especialmente para los "Hispanics".<sup>48</sup> De hecho, reforzó las sanciones y fue sólo una reacción burocrática frente a las acusaciones de discriminación de los grupos latinos, tanto como lo fueron los problemas de la IRCA.

La ley de 1986 trató de anticipar la posibilidad de discriminación, al incluir multas para los empleadores. Sin embargo, éstas fueron menos dirigidas contra la discriminación que contra la contratación de indocumentados. La IA-90 pone las multas en el mismo nivel para casos de discriminación que para la contratación de ilegales —desde 250 hasta 10,000 U.S. dólares según el caso. Ahora, los empleadores que buscan trabajadores no les pueden pedir más documentos o identificación que el SIN y tienen que aceptar los documentos válidos otorgados por el SIN como identificación. De hecho, los requisitos de

<sup>46</sup> WICKHAM SCHMIDT, Paul. "Religious Workers Under The Immigration Act of 1990", *Understanding*, pp. 137-148. El hecho que hay tantas religiones en los Estados Unidos, algunas originarias allá, crea ciertas condiciones especiales legales y jurídicas, distintas que en México. En este momento Alberto Hernández, investigador del Colegio de la Frontera Norte, está estudiando las religiones estadounidenses protestantes en México.

<sup>47</sup> STERN WASSER, Bonnie. "Temporary Protected Status", *Understanding*, pp. 261-276.

<sup>48</sup> *Wall Street Journal*, 3 de diciembre, 1990, p. A20.

la nueva ley complican la tarea de los empleadores pues deben mantener disponibles las formas apropiadas para revisión oficial.

Fue eliminado también el requisito que debía cubrir el inmigrante para quejarse formalmente sobre un caso de discriminación tenía que declarar su intento de hacerse ciudadano estadounidense. Además, ahora también los trabajadores agrícolas pueden presentar una queja en contra de un empleador. Asimismo, aunque todavía son responsables, los enganchadores de trabajadores no agrícolas ya no tienen que mantener formas que prueban sus esfuerzos de no contratar indocumentados.<sup>49</sup>

Como un intento para reforzar estas sanciones, la IA-90 incluye castigos para aquellos que producen documentos falsos o modifican papeles con objeto de cumplir con la ley. Las multas van desde 250 hasta 5,000 U.S. dólares para cada documento utilizado. Esta parte de la ley fue introducida a último momento, y no fue muy discutido; así, las condiciones no son claras. Por ejemplo, la mera posesión de un documento falso puede ser suficiente para imponer una multa.<sup>50</sup>

#### F) El SIN y las cortes: exclusión y deportación

Las bases para excluir y deportar los extranjeros han sido modificadas, con algunos cambios substantivos, con el propósito de hacerlo más racional y fácil de manejar. Esta parte de la IA- 90 se puso en vigor a principios de este año.

Los argumentos sanitarios para excluir migrantes han sido revisados. Por fin, la ley de inmigración no especifica que los retrasados mentales, los desviados sexuales y los locos tienen que estar excluidos. Dice abiertamente que los solicitantes contagiados de SIDA pueden recibir visa. Ahora, el Secretario de Salud y Servicios Humanos decide cuáles son los motivos de salud para excluir un solicitante.

La ley de 1990 contiene cambios importantes en cuanto a los pretextos políticos para excluir solicitantes; por fin, está enterrado el espíritu de Joe McCarthy. Todavía se excluyen aquellos de quienes se sospecha van a participar en espionaje político o industrial, los terroristas, los individuos que el Secretario de Estado considere que podrían dañar la política exterior norteamericana. Pero, por fin, los miembros de organizaciones totalitarias (por ejemplo, el partido comunista) pueden conseguir, por lo menos, una visa de no inmigrante; la ley no les da una visa permanente, pero es un cambio significativo. Finalmente, se tiene que notificar a un extranjero excluido de los Estados Unidos los motivos para la decisión.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> MERRITT, Nancy-Jo. "Immigration Act of 1990: Changes and Refinements to Employer Sanctions and Anti-Discrimination Provisions", *Understanding*, pp. 252-260.

<sup>50</sup> REICH, William Z. "Civil Penalties for Document Fraud", *Understanding*, pp. 235-242.

<sup>51</sup> CHEETHAM, Janet H. "Revisions to the Grounds of Exclusion and Deportation", *Understanding*, pp. 199-206. *Washington Post*, 26 de noviembre, 1990, p. A9. *New York Times*, 26 de octubre, 1990, p. A15.



Igualmente, las bases y procedimientos de la deportación se han modificado bastante, también con el propósito de simplificar los trámites y son cambios que afectan a los migrantes mexicanos, legales e indocumentados. Los argumentos básicos permanecen, como son la entrada sin inspección, el fraude, los crímenes, especialmente el tráfico de drogas, colaboración en espionaje, sabotaje, terrorismo, vagancia.<sup>52</sup> Pero las modificaciones para deportar dejan menos espacio al *deportado* para recurrir a un tribunal superior para repensarlo y para prolongar el trámite. Por eso, ni siquiera la Procuraduría tiene que proporcionar una lista de abogados al extranjero como antes estaba obligada hacerlo, sino solamente tenerla disponible en caso de que el extranjero la solicite. La ley igualmente establece condiciones más restringidas para las audiencias *in absentia*; limita el alivio que puede recibir un extranjero que no se presenta para deportación o una audiencia. De hecho, la ley restringe la autoridad del SIN y las cortes para alargar el juicio. La *American Bar Association* criticó la ley por poner en peligro el derecho de un extranjero para conseguir representación legal.<sup>53</sup> Esto perjudica a todos los extranjeros, incluso mexicanos, que se encuentran en proceso de deportación.

Finalmente, la ley autoriza, pero no proporciona un aumento de fondos, para 1,000 agentes más para la Patrulla Fronteriza. El Senado quería aumentar los fondos al SIN para comprar más equipo, y capacitar a su personal, con el fin de controlar el flujo de migración ilegal.<sup>54</sup> Se pregunta uno sí el propósito es de controlar la entrada de inmigrantes sin documentos.

## CONCLUSIÓN

Aunque la presente discusión ha dejado de lado muchos aspectos de un análisis más completo de la migración, así como de la posición del gobierno mexicano, los efectos de la migración en los mercados de trabajo en los dos países, la composición cambiante del flujo de migrantes, la violencia, etc., se ha logrado mostrar que la ley de inmigración de 1990 abre una nueva etapa en la política estadounidense de migración. Su enfoque es, por primera vez, enriquecer la oferta de mano de obra calificada y profesional, como respuesta a los cambios económicos mundiales. Es decir, los Estados Unidos buscan trabajadores calificados derivando el costo social a otros países, en parte como consecuencia de un consenso nacional importante que la sociedad estadounidense ya no lo puede producir la mano de obra que necesita. Es una solución consistente con su situación actual y con raíces históricas importantes.

Es cierto que la IA-90 se dirige a algunos problemas y fallas que surgieron de la IRCA en la aplicación de la medida a los indocumentados, como discriminación en contra de los inmigrantes, pero dado que la actitud general estadounidense hacia los inmigrantes ilegales se había neutralizado relativamente no fue tan urgente de corregir todo. Entonces, algo de la IRCA se llevó a la ley de 1990.

<sup>52</sup> CHEETHAN, *op cit.*

<sup>53</sup> *El Día*, 10 de julio, 1990, p. 6.

<sup>54</sup> *El Día*, 10 de julio, 1990, p. 6.

No obstante, la aprobación de la ley no significa que la sociedad estadounidense ha resuelto los problemas nacionales de su fuerza laboral. Por ejemplo, organizaciones afro-americanas han criticado la nueva ley, y el debate público sobre el papel cada vez más importante de los inmigrantes. Sostienen que después de vivir en los Estados Unidos por cientos de años, todavía los afro-americanos no tienen las oportunidades de empleo que algunos inmigrantes. Esto podría resultar en divisiones políticas y sociales difíciles en el futuro entre los grupos étnicos.

Desde luego, la cuestión importante para nosotros es cómo la IA-90 va a afectar la migración mexicana a los Estados Unidos. El Congreso no tomó en cuenta las posiciones de otros gobiernos en el desarrollo de la ley, mucho menos la de México. La legislatura armó una ley para llenar los requisitos nacionales, intentando en el proceso controlar la migración.

Entonces, debemos dividir los inmigrantes mexicanos en dos grupos, legales e ilegales. En cuanto a la migración extralegal no es coincidencia que la ley se dirige al asunto solamente en el contexto de modificaciones a la IRCA. En la medida en que la IRCA mostró que cualquier ley tendrá problemas para controlar la migración indocumentada, quizás con el fin inevitable de fracasar, la IA-90 no introduce innovaciones sobre ella. Se supone que algunos políticos ya aceptan que la migración indocumentada, especialmente la mexicana, tiene su propia dinámica en los estados. Las rutas de migración entre los estados mexicanos que históricamente han mandado migrantes y sus destinos allá van a continuar, porque los mercados laborales necesitan esos trabajadores.

Queda enfatizar que la IA-90 no va a afectar la migración mexicana ilegal. En respuesta a la demanda de trabajadores en los Estados Unidos y la oferta de éstos en México, va a seguir respetando las rutas de migración ya establecidas y las redes informales que las alimenten. La mayor parte de este flujo consiste en trabajadores no calificados o semi-calificados quienes no están incluidos en la IA-90 de todos modos. De hecho, las cuotas de visas en la IA-90 para estos trabajadores son tan bajas que nunca podrían cubrir la demanda de trabajadores mexicanos en los Estados Unidos. Si se acepta la premisa de que la migración de trabajadores mexicanos indocumentados no va a bajar, uno se pregunta por que el Congreso no intentó diseñar una iniciativa legislativa que realmente regule y controle el flujo de trabajadores. Más aún, uno se pregunta por qué no vemos una ley que abiertamente reconoce las verdaderas necesidades de la economía estadounidense, y otorga a los migrantes mexicanos *todos* los derechos de cualquier trabajador.

Por otra parte, algunos estudiosos han sugerido un escenario del TLC en el que éste provocaría un flujo todavía más grande de migración indocumentada: si muchas inversiones norteamericanas a costo del centro del país se concentran en la región fronteriza, en proyectos que aprovechan del costo bajo de mano de obra mexicana como es la maquila, la migración indocumentada hacia el Norte va a aumentar. Algunos migrantes se van a quedar en las

ciudades mexicanas fronterizas, pero muchos seguirán el camino del Norte, a los Estados Unidos, como en el pasado.

Los efectos de la ley de 1990 en la migración mexicana legal son menos claros, pero podemos sugerir algunas posibilidades. No se va a reducir mucho el tiempo de espera de aquellos que, residiendo legal y permanentemente en Estados Unidos, solicitan visa para internar a sus parientes. Con la nueva ley disminuyó relativamente la posibilidad de conseguir este tipo de visa, perjudicando a muchos mexicanos que se encuentran en este caso. Se supone que el Congreso quería premiar aquellos inmigrantes dispuestos a hacer un compromiso mayor con la sociedad norteamericana; solicitando la ciudadanía estadounidense dado que los mexicanos presentan una cifra baja entre los aspirantes a tal status, esto afectará a sus parientes.

Igualmente, los cambios en los procedimientos para deportación van a dañar pronto a los mexicanos que se encuentran ya en juicio. Ahora están más restringidos los derechos de los extranjeros para proseguir sus casos, en términos de tiempo y de acceso a recursos legales. Es posible que algunos grupos que luchan por los derechos de los migrantes en los Estados Unidos van a cuestionar a fondo estas modificaciones para ver si son constitucionales.

Para aquellos científicos y profesionales mexicanos que ya están trabajando en los Estados Unidos con una visa temporal, será más fácil conseguir la residencia. En cambio, para los solicitantes nuevos que entran en el proceso de conseguir una visa de empleo, permanente o temporal, encuentran un futuro incierto. La solicitud para una visa temporal se dificulta mucho más. Tampoco se sabe como se van a aplicar las nuevas posibilidades para la visa permanente a los solicitantes mexicanos. ¿Cómo van a aplicar la definición de "extraordinario" o "excepcional", condición básica para algunas visas? ¿Las compañías transnacionales con plantas en México van a usar las nuevas visas para mandar a sus trabajadores calificados a los Estados Unidos? ¿Cómo se pueden aprovechar de la ley las enfermeras mexicanas y otro tipo de personal médico? Lo que sí es claro es que cada vez más los solicitantes necesitan contratar un abogado estadounidense especializado en la ley de inmigración. Sin embargo, la *Immigration Act de 1990* proporciona un nuevo juego legal que podría abrir muchas posibilidades a la migración legal de los profesionales y científicos mexicanos más importantes para el futuro de México.

La cuestión de la migración legal de trabajadores mexicanos calificados se podría volver todavía más problemática en el futuro si el TLC no provoca un aumento en los sueldos mexicanos relativos a los de los Estados Unidos. Se supone que una mayor integración económica va a abrir oportunidades de colaboración, intercambio y quizás de empleo para los profesionales mexicanos. Debemos recordar que muchos científicos y profesionales mexicanos ya tienen títulos de instituciones de educación superior en el extranjero, una condición básica para su empleo en Estados Unidos.

Obviamente, faltan discusiones bilaterales sobre todos los aspectos del futuro de la migración mexicana a los Estados Unidos, dentro del contexto de la nueva ley y del TLC. Son esenciales para proteger los derechos de la fuerza

de trabajo de los dos países. Dada la tradición de la migración mexicana al Norte, los trabajadores van a migrar a los lugares que ofrecen los mejores empleos o sea, respondiendo a las mejores oportunidades. El movimiento de trabajadores constituye una parte básica de cualquier esquema de integración económica. Nunca había tenido sentido la unilateral política estadounidense de migración. En el presente contexto de esta integración económica, tiene aún menos.