

BREVE ANALISIS DE LA LEY SIMPSON-RODINO

Victor Carlos GARCÍA MORENO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Contenido de la Ley.* III. *Breves comentarios críticos.* IV. *Posición mexicana y alternativas.*

I. INTRODUCCIÓN

1. El día 6 de noviembre de 1986 fue promulgada la comúnmente conocida como Ley Simpson-Rodino, que en realidad es una reforma a la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952.* Dicha ley tiene su fundamento en la XIV enmienda, sección primera, de la Constitución de los Estados Unidos. La Ley de 1952 sustituyó a la ley de la materia de 1940.

2. Desde que la Ley de 1952 fue emitida se ha presentado una serie de intentos fallidos para reformarla, siendo uno de los últimos precisamente el proyecto Simpson-Mazzoli, que fue introducido para su discusión en marzo de 1982.

3. La filosofía que se trasluce de la Ley Simpson-Rodino es recuperar el control de las fronteras, según se lee en su exposición de motivos.

4. Las reformas involucran modificaciones a siete títulos de la Ley: I. Control de la inmigración legal; II. "Legalización"; III. Reformas a la inmigración legal; IV. Informes al Congreso; V. Asistencia a las entidades federativas por los costos del encarcelamiento de extranjeros ilegales y ciertos cubanos; VI. Comisión para el estudio de la inmigración internacional y cooperación para el desarrollo económico; y, VII. Competencia federal para las deportaciones y exclusiones de extranjeros convictos de delitos.

5. Como se ve, las reformas son muy complejas y prolijas, por lo que solamente haremos el análisis de las partes más relevantes y que tengan, de alguna manera, trascendencia para los trabajadores indocumentados mexicanos en los Estados Unidos.

* En inglés: *Immigration Reform and Control Act of 1986.*

II. CONTENIDO DE LA LEY

6. Como se asentaba antes, el título primero se refiere al control de la inmigración ilegal, mismo que se desagrega en tres apartados: empleo, vigorización de las medidas de control y verificación del estatus migratorio.

7. En verdad no existen métodos estadísticos, cien por ciento confiables, para calcular, aunque sea de una manera aproximada, cuántos extranjeros indocumentados se encuentran viviendo y laborando en los Estados Unidos, menos aún para saber cuántos de ellos son de nacionalidad mexicana. Se calcula que existen entre 800 mil y dos millones de indocumentados mexicanos en los Estados Unidos, dependiendo, entre otras cosas, de la época del año, los cuales constituirían un 55% de los seis millones de extranjeros indocumentados. Repetimos, estos cálculos son meramente empíricos, sin ninguna base científica, ya que el gobierno de Estados Unidos manipula siempre las estadísticas, con fines de carácter político.

8. El primer título, control de la inmigración ilegal, contiene sanciones para las personas que contraten los servicios de extranjeros que no tengan su documentación migratoria en orden; medidas para el reforzamiento de las actividades del SIN (Servicio de Inmigración y Naturalización) pero muy especialmente de la Patrulla (Border Patrol), así como rígidas penalizaciones a quienes introduzcan o transporten ilegales hacia los Estados Unidos.

9. En efecto, se declara ilegal la contratación de personas que carezcan de documentos migratorios. Cabe aclarar que *en los términos de la Ley de 1952 era ilegal trabajar en los Estados Unidos sin documentos migratorios, pero no se tipificaba como delito el emplear a dicho extranjero*. Se vuelve, pues, ilícita su contratación. De acuerdo a los autores de esta ley, la única forma de acabar con este fenómeno era castigar al empleador, conjuntamente con el empleado. Sin embargo, la misma ley contiene términos tan ambiguos como "el que a sabiendas contrate...", "buena fe", etc., mismos que en un momento dado pueden amortiguar una eficacia plena del ordenamiento migratorio.

La Ley Simpson-Rodino expresamente señala que toda persona que pretenda emplear a un extranjero deberá comprobar que éste posee la documentación necesaria que le permita laborar en los Estados Unidos. Dicha comprobación se hará mediante la exhibición del pasaporte de los Estados Unidos, del certificado de la ciudadanía de

dicho país, del certificado de naturalización, del pasaporte extranjero con autorización de empleo o de la llamada tarjeta verde. De no contarse con alguno de los anteriores documentos se puede presentar una credencial del Seguro Social, o un carnet de identificación que tenga una fotografía, como una licencia de conducir. Se propone que el Titular del Ejecutivo de los Estados Unidos implemente un sistema que asegure la determinación de la ilegibilidad del empleo.

Para el caso de violación de lo expuesto en el párrafo que antecede, se establecen multas que van desde 250 dólares hasta 10 mil dólares, incluyendo prisión por no más de 6 meses, o multa y prisión. Sin embargo, se establece un periodo de 6 meses a partir de la entrada en vigor de la Ley para la divulgación de las sanciones anteriores.

También se castiga severamente a quien contrate los servicios de un extranjero, en el extranjero, para que preste servicios en la agricultura estacional de los Estados Unidos.

Los empleadores deben guardar sus archivos y exhibirlos a las autoridades competentes cuantas veces sean requeridos para constatar la legal estancia de sus trabajadores. Sin embargo, si lo anterior implica altos costos para los patrones se establecen mecanismos para su derogación, al igual que si implican prácticas discriminatorias en relación al empleo. Cabe aclarar que no constituye una práctica discriminatoria si el empleador prefiere a un nacional más que a un residente, en igualdad de circunstancias. Por nuestra parte consideramos que al respecto la última palabra la tienen las cortes judiciales.

Se establece un Consejo Especial a fin de analizar cualquier cargo de discriminación en relación a prácticas ilegales de empleo con motivo de la situación migratoria.

Asimismo, se establecen sanciones durísimas a todas aquellas personas que crucen o ayuden a cruzar la frontera a los trabajadores indocumentados.

Se prevén sanciones severas a los que falsifiquen o ayuden a falsificar documentos que faciliten la entrada de extranjeros a los Estados Unidos.

En una sección especial, se prevén fondos suficientes a fin de reforzar el SIN, especialmente a la Patrulla Fronteriza. La ley considera lo anterior como un punto esencial en el propósito de recobrar el control de la frontera. Una serie de organizaciones chicanas y de derechos humanos de los Estados Unidos han considerado lo anterior como una franca militarización de la frontera, pues jamás se le habían asignado tantos recursos a una agencia gubernamental en tiempos de paz, como

los asignados al SIN y a la patrulla fronteriza: 422 millones de dólares para 1987 y 419 millones para 1988, es decir, 50% más con respecto a 1986. Además, todo lo que se recaude por los servicios migratorios se destinará al mismo fin.

Una de las secciones más relevantes de la ley lo constituye lo relativo a la transportación de trabajadores indocumentados con destino hacia los Estados Unidos. En efecto, aquella persona que, a sabiendas que un extranjero es indocumentado, lo introduzca o intente introducirlo a los Estados Unidos, lo transporte o pretenda transportarlo, o lo induzca será multado o encarcelado hasta por cinco años, o con ambas penas.

Se instituye un Fondo de Emergencia para Inmigración para reforzar a la patrulla de la frontera y otros gastos de contingencia.

10. Sin duda alguna, uno de los títulos más relevantes de la ley lo es el segundo, que se refiere a la "legalización", es decir, lo relativo a la regularización migratoria de los indocumentados.

Empieza el título disponiendo que el Procurador General podrá otorgar su "legalización" a todo aquel extranjero indocumentado que se encuentre residiendo en Estados Unidos *en forma ininterrumpida antes del 1o. de enero de 1982*. La residencia temporal se puede cambiar por la residencia definitiva, después de 18 meses si el interesado puede comprobar mínimos conocimientos de inglés, de historia y de gobierno de los Estados Unidos.

Este mecanismo es el mismo propuesto en intentos de reforma legislativa anteriores, tales como los de Eastland-Rodino y Simpson-Mazzoli entre otros, solamente cambiando la fecha.

Adicionalmente, se exigen otros requisitos tales como que no exista ningún obstáculo para ser admitido en los Estados Unidos y que no existan antecedentes penales. Rompen con la continuidad las deportaciones y la firma de una orden de salida voluntaria.

La solicitud para este "ajuste", como lo llama la Ley, debe ser formulada dentro del año posterior a la entrada en vigor de la misma.

Como decíamos antes, la exigencia de la permanencia continua, ininterrumpida, es el requisito que seguramente derrumbará las esperanzas de muchos mexicanos indocumentados en virtud de que está plenamente documentado que una gran parte de ellos son trabajadores *temporales*. Ya lo asentábamos en otro ensayo: "De los diversos estudios de varios tratadistas sobre el tema, se desprende el carácter temporal en la estancia de los trabajadores indocumentados, puesto que desde hace tiempo atrás, se ha evidenciado que lo que pretende

el mexicano que emigra es obtener un ingreso y después regresar a su lugar de origen, en donde, la mayoría de las veces, ha dejado a su familia. Esto convierte a la migración mexicana en un fenómeno muy peculiar dado que se ha visto que la tendencia en las migraciones internacionales es precisamente la contraria, es decir, su matiz es la permanencia. La estancia del mexicano varía según sea la actividad a la que se dedique. Así, por ejemplo, la permanencia de un indocumentado que se dedica a faenas agrícolas va de dos a seis meses, pero su promedio es de cuatro a cinco meses, coincidiendo su estancia con el ciclo agrícola respectivo, especialmente con el periodo de la cosecha. En lo que se refiere a actividades distintas a la agricultura puede decirse que el cálculo de su permanencia es más aleatorio, aunque, en términos generales, puede afirmarse que una mayoría sustancial reportó una estancia de dos a seis meses, como promedio...". aunque "es un mito que el trabajador indocumentado vaya única y exclusivamente a las labores agrícolas; en estos momentos se pueden ver mexicanos laborando en la industria, el transporte, en el sector servicios (hoteles, restaurantes, etc.)", por lo que, "retomando la temporalidad que caracteriza al migrante mexicano, podemos concluir que en dicha peculiaridad estriba el verdadero meollo del problema para una posible solución, aunque sea parcial. Es decir, se debe partir del hecho que el trabajador mexicano más que un *ilegal*, más que un *indocumentado*, es un *trabajador temporal*", especificidad que la Ley Simpson-Rodino simplemente ignora. De ahí que hubiera sido más razonable la celebración de "un acuerdo bilateral México-estadounidense en el cual se pacten visas de entrada y estancia temporal para los trabajadores mexicanos, con plena libertad para el trabajador para contratar sus servicios con el empleador que le conceda las mejores ventajas", aunque no ignoramos las críticas a este tipo de mecanismos, ya que como ejemplo se menciona el "Programa Bracero", mismo que, se dice, mostró su "ineficacia dadas las sistemáticas violaciones a los acuerdos internacionales por parte de las autoridades norteamericanas y a la impotencia de los funcionarios, incluidos los cónsules, mexicanos para fiscalizar el cumplimiento de los tratados, lo cual derivó en una permanente explotación de los trabajadores mexicanos."¹

¹ García Moreno, Víctor Carlos. "Los trabajadores indocumentados mexicanos en los Estados Unidos; enfoque jurídico-internacional". En: García Moreno, Víctor Carlos (comp.). *Análisis de algunos problemas fronterizos y bilaterales entre México y los Estados Unidos*. México, UNAM, 1982, pp. 108-109.

Continuando con la legalización, la Ley que se comenta establece que se considerará cada solicitud por separado, es decir caso por caso, por lo que se desdeña al núcleo familiar como tal, al menos los hijos sujetos a la patria potestad, lo cual traerá como consecuencia la disgregación familiar, pues es muy factible la hipótesis en que algunos miembros demuestren su residencia legal en el país antes del 1o. de enero de 1982, pero que otros no la puedan comprobar.

Ciertos organismos, entre otros, la Iglesia Católica y asociaciones de derechos humanos y civiles, ya han señalado la crueldad de esta disposición.

Las personas que alcancen la legalización no podrán recibir, en los cinco años posteriores a su regularización, ninguna asistencia pública prescrita por las leyes federales, como seguro social, exceptuando asistencia médica de emergencia, ayuda a ancianos, invidentes o incapacitados. Lo anterior constituye franca y abiertamente una violación tanto a las leyes internas de los Estados Unidos como a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, pues establece una ominosa discriminación hacia un sector de la población, con base en su situación migratoria.

Dentro del discurso político norteamericano se insiste que los indocumentados mexicanos constiuyen una carga social para el sistema norteamericano y para los contribuyentes, argumento que tiene más de político, en el mejor de los casos, y de racista, en el peor, pues está plenamente documentado que nuestros indocumentados pagan al fisco y al seguro social cinco o seis veces más de lo que obtendrían a través de las diversas prestaciones sociales, ya que rara vez acuden a los sistemas de seguridad social por su prima de desempleo, precisamente por su carácter clandestino y al consecuente temor de ser aprehendidos y deportados. Y todavía como colofón la ley los estigmatiza por cinco años.

Cabe mencionar que de acuerdo a la nueva ley los indocumentados, sus familias y sus niños no tendrán derecho a instrucción pública, alimentos o desayunos escolares, becas, servicios asistenciales, etc.

Los cubanos y haitianos tienen un tratamiento preferencial para fines de su legalización.

Las siguientes personas están descalificadas para solicitar su "legalización": los convictos de algún delito grave o de tres o más delitos o faltas menores; los procesados o sentenciados en relación a narcotráfico; los que han cometido delitos contra otras personas por motivos de raza, origen nacional, religión, opinión política y otros; aquellos

que impliquen un riesgo para la seguridad nacional, tales como los comunistas o aquellos que sean o pudieran convertirse en una carga pública.

11. El título tres se refiere a las reformas a la inmigración legal, y comienza refiriéndose a los trabajadores del campo y estableciendo el Programa 'H-2A'.

En efecto, cuando en los Estados Unidos no existan trabajadores en número suficiente, que estén o quieran trabajar y sean aptos, y que estén disponibles cuando se les requiera, siempre y cuando no afecte negativamente en el nivel de salarios y en las condiciones generales de trabajo, se podrá solicitar la internación de trabajadores extranjeros para labores agrícolas, a discreción del Secretario de Trabajo. Se puede hacer la contratación a través de asociaciones de productores o individualmente cada productor.

En esta sección se establece una Comisión Consultiva para que establezca un mecanismo de consulta con el gobierno de México y pueda asesorar al Procurador General. Ya decíamos que México debe rechazar entrar en contacto con la antedicha Comisión, pues sería tanto como legitimar una política, una ley, un mecanismo unilateral con el cual no puede estarse de acuerdo. Dicho mecanismo se debió haber establecido antes de la expedición de la ley y no a posteriori.

Los trabajadores agrícolas que hayan entrado legalmente a los Estados Unidos podrán optar por su residencia definitiva, a partir de mayo de 1987, y durante un periodo de 18 meses, si han residido permanentemente en los Estados Unidos y han laborado en la agricultura durante 90 días, durante un periodo de 12 meses, hasta un límite de 350 mil trabajadores. Ciertas asociaciones no lucrativas, como iglesias, asociaciones de derechos humanos, etc., canalizarán las solicitudes de estos campesinos.

Se establece que toda la información será confidencial y severas sanciones para los que presenten documentos falsos.

Sin embargo, aún quedan muchos aspectos por esclarecer. En efecto, las autoridades fiscales consideran que una solicitud de legalización estará completa, siempre que se anexe a la misma una comprobación de que se está al corriente en el pago de impuestos, cuando menos los últimos tres años, argumento que basan en ciertas reformas a las leyes fiscales de 1986. Sin embargo, las autoridades migratorias consideran que la Ley Simpson-Rodino no menciona dicho requisito y que no darán ninguna notificación, ni información al fisco en virtud de tratarse de datos confidenciales.

Así como lo anterior, existen muchos aspectos que es necesario aclarar, incluso antes de iniciar la recepción de solicitudes, en mayo de 1987. Hace falta, pues, una buena reglamentación de lo anterior o que las distintas agencias gubernamentales se pongan de acuerdo sobre ciertos puntos. De otra manera, los que van a sufrir son los propios indocumentados, quienes verán obstaculizada su pretendida legalización, por la enorme maraña de criterios burocráticos, algunos hasta contradictorios.

Asimismo se les niega por un periodo de cinco años posteriores a su nueva calidad migratoria los beneficios del seguro social. Se establecen los mecanismos para calcular las cuotas de trabajadores agrícolas hasta 1993. Se instituye una Comisión sobre Trabajadores Agrícolas.

Se da un trato especial a los funcionarios y empleados, así como a sus familias, de organismos internacionales, a los padres e hijos de ciertos migrantes, etc.

12. El título IV de la ley en marras, se refiere a los informes periódicos que se tienen que rendir al Congreso de los Estados Unidos, destacando el trienal que le envía el titular del Ejecutivo.

Precisamente la sección 406 establece que en un periodo no mayor de tres meses de la emisión de la Ley el Presidente de los Estados Unidos debe consultar con el Ejecutivo mexicano acerca del impacto del ordenamiento sobre la economía mexicana y su debida implementación para que se proceda a gestionar las reformas legislativas y administrativas pertinentes.

13. El título V de la ley se refiere a la forma de reembolsar a las entidades federativas los gastos originados por la detención y encarcelamiento de extranjeros indocumentados y cubanos "marielitos".

14. Como se asentaba antes, el título VI de la Ley Simpson-Rodino se refiere al establecimiento de la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y la Cooperación para el Desarrollo Económico para que, en consultas con el gobierno mexicano y otros gobiernos, se examinen las condiciones para evitar el flujo de indocumentados hacia los Estados Unidos.²

15. Es competencia federal todo lo relativo a deportaciones y expulsiones de extranjeros ilegales, según lo dispone el título VII de la ley que se viene comentando.

² Vid. *supra*, apartado 11.

III. BREVES COMENTARIOS CRÍTICOS

16. De acuerdo con un informe de 1982, sobre el entonces proyecto Simpson-Mazzoli, pero que en lo sustancial coincide con la Ley Simpson-Rodino, que aquí se analiza, "lo importante no es el número de mexicanos sin documentos que pudieran legalizar su situación en aquel país sino sus condiciones de vida aun dentro de la ley". En realidad lo que se "propone es establecer una categoría inferior para los trabajadores mexicanos inmigrantes que disminuye sus derechos laborales." En efecto, tendrán "que pagar impuestos y cuotas a la seguridad social pero no estarán incluidas entre sus beneficiarios". Uno de los derechos que queda legalmente cancelado es la defensa de sus intereses en las cortes, defensa que hoy es gratuita. "Los mexicanos quedan en total estado de indefensión frente a los abusos de empresarios y autoridades". En suma, lo que propone la ley es "la disponibilidad de mano de obra con derechos humanos y laborales disminuidos. Es cierto que esto es lo que ocurre en la práctica, sin embargo, no es lo mismo una situación *de facto* que una consagrada en la legislación".

Agrega el informe que esta ley partió de dos supuestos: "el inmigrante indocumentado desplaza al trabajador norteamericano constituyéndose en causa importante del desempleo, y representa un alto costo al sistema por la utilización que hace de servicios asistenciales. Ambos supuestos son falsos, como ha sido ya demostrado por los especialistas mexicanos e incluso norteamericanos."³

Continúa el informe de 1982: "Además, el fenómeno migratorio no es un asunto policiaco ni de soberanía nacional, y por esto no se resuelve con violencia o mediante un mayor control de la frontera. Una patrulla fronteriza más poderosa aumentaría el maltrato hacia un mayor número de mexicanos detenidos y deportados pero no puede, en ningún caso, evitar la afluencia de trabajadores provenientes de México. Los legisladores norteamericanos ignoran el mecanismo último del fenómeno: la ley de la oferta y la demanda en el mercado de la fuerza del trabajo.

Obviamente, si no hubiera oferta de empleos en Estados Unidos, los indocumentados mexicanos no irían a trabajar allí. La economía estadounidense, particularmente en la región suroeste necesita de la fuerza de trabajo mexicana y de acuerdo con la predicción de algunos expertos, esta demanda se incrementará al paso de los años. Según

³ Vid. *supra*, apartado 10.

el propio Departamento de Agricultura de Estados Unidos, en la actualidad el 80% de un millón doscientos mil trabajadores del campo son mexicanos y cultivan cerca de 40 millones de hectáreas. También se calcula que un 40% de los indocumentados de nuestro país se emplea en el sector agrícola y el resto principalmente en la industria ligera, los servicios y el trabajo doméstico. Por lo que la ley, agravará los conflictos existentes pues "habrá nuevos y legales motivos para violar los derechos de los indocumentados mexicanos y para llevar a cabo redadas y deportaciones aún más violentas".

Lo que sucede es que actualmente la economía de los Estados Unidos atraviesa por una crisis y su efecto más perverso es el desempleo por lo que no es extraño que el indocumentado, de repente, aparezca como chivo expiatorio de males ajenos. "Existe una estrecha relación histórica entre los problemas económicos de aquel país y los intentos por controlar la inmigración de mexicanos sin documentos."

También es obvio que la economía mexicana atraviesa por la crisis más severa en media centuria, por lo que es perfectamente previsible que más mexicanos intentarán cruzar la frontera, con o sin Ley Simpson-Rodino, con o sin militarización de la frontera, pero también es lógico que una mayor cantidad de ellos será deportada. "Los empresarios jamás pierden. Y el sistema norteamericano es hábil para disponer solamente el número de trabajadores que necesita; al resto, sencillamente lo deporta." Remata el multicitado informe: "Con o sin ley, los indocumentados mexicanos sufrirán discriminación y verán deterioradas sus condiciones de vida en Estados Unidos. Constituyen el sector más débil y desprotegido, el más indefenso, atrapado por la inflación y devaluación del peso en México, por un lado, y en una estructura que los designa arbitrariamente como responsables del desempleo en Estados Unidos, por el otro. Los tiempos por venir no se anuncian como los más felices para ellos."⁴

IV. POSICIÓN MEXICANA Y ALTERNATIVAS

17. En este apartado examinaremos cuál ha sido la actitud del gobierno mexicano específicamente ante la emisión de la Ley Simpson-Rodino. Es decir, no vamos a hacer una larga relación de los diversos

⁴ Informe; relaciones México-Estados Unidos. "Evolución del Proyecto Simpson-Mazzoli." Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo, A. C. Vol. 1, núm. 3, julio-diciembre de 1982, México, D. F., pp. 209-214.

pronunciamientos de los órganos gubernamentales ante el problema de los indocumentados, en voz del Presidente, de la Cancillería o en las reuniones interparlamentarias.

Es cierto que las autoridades y legisladores mexicanos han manifestado su desacuerdo con la Ley Simpson-Rodino. Sin embargo, la posición de México ha sido demasiado tibia, incoherente, sin que obedezca a lineamientos de una política definida de antemano sobre la cuestión.

Es muy difícil para cualquier mexicano no creer que la expedición de la Ley Simpson-Rodino no obedezca a todo un esquema de represalias por la política que México ha asumido frente al conflicto centroamericano, particularmente en el caso de Nicaragua. Baste mencionar que 1986 fue el año, indudablemente, más crítico en las relaciones México-estadounidenses, en el último medio siglo de vida bilateral. Precisamente el mismo día que se firmó la ley, 6 de noviembre de 1986, se aprobó un decreto que establece un impuesto especial al crudo mexicano que se importe a los Estados Unidos.

18. Las acciones que el gobierno mexicano podría emprender estarían en cualquiera de las tres vertientes siguientes:

- a) acciones que el gobierno mexicano puede realizar en los E.U.;
- b) acciones que se pueden llevar a cabo en el territorio mexicano, y,
- c) denuncias que se pueden plantear ante los diversos foros internacionales.

19. Dentro de las acciones que el gobierno y la sociedad mexicanos pueden llevar a cabo en los Estados Unidos están, entre otras, las siguientes:

- i) El gobierno debe presentar una protesta enérgica ante el gobierno norteamericano haciéndole saber que incurre en una franca violación de los derechos humanos y laborales de los mexicanos, es decir, que se están violando normas de jus cogens internacional.
- ii) Para México la expedición de dicha ley debe ser considerada como un acto inamistoso pues cuando más necesita la comprensión de su vecino, Estados Unidos, por la grave crisis por la que atraviesa, es cuando la emite, con el consiguiente riesgo

de que si se dan las deportaciones masivas, la crisis mexicana tenderá, indefectiblemente, a agravarse aún más.

- iii) México debe solicitar la derogación de la Ley Simpson-Rodino por enervar aún más las tensas relaciones entre ambos países.
- iv) Independientemente de lo anterior, México debe reforzar su cuerpo consular acreditado en los estados del sur de los Estados Unidos, a fin de prestar una asesoría más eficaz a todos aquellos mexicanos que vayan a ser afectados por la Ley Simpson-Rodino.
- v) Inclusive es dable pensar en la celebración de un tratado bilateral en el cual se contenga la cuota anual de trabajadores, las condiciones de trabajo y la manera de verificar el cabal cumplimiento del mismo, especialmente de los trabajadores agrícolas, es decir, bilaterizar los actuales programas H2 y H2A.
- vi) México se debe negar a formar parte de la Convención para el Estudio de las Migraciones Internacionales y la Cooperación para el Desarrollo Económico, establecida en el título VI de la ley, por las razones que se exponen antes, a no ser que dicha Comisión tenga facultades para derogar y modificar preceptos de la Ley Simpson-Rodino.

20. En el plano interno, el gobierno y la sociedad mexicanos deben establecer una serie de medidas, que constituyan toda una política coherente sobre la materia.

En el probable caso de las deportaciones masivas, a corto o mediano plazo, el gobierno mexicano debe planear su reubicación y brindarles empleo a los repatriados, al límite máximo de sus capacidades, a fin de evitar disfuncionalidades sociales.

Para tal efecto se debe abrir polos de desarrollo, otros centros de población, inaugurar parques industriales, realizar inversiones públicas masivas, precisamente en aquellos lugares que acusen un mayor índice de expulsión o en aquellos que se considere que van a ser lugares de recepción.

21. Siempre hemos considerado que la Ley Simpson-Rodino viola una masa impresionante de normas de Derecho Internacional por lo que México debe acudir a los foros internacionales a denunciar dicha violación normativa. Concretamente, se violan la Declaración de Derechos Humanos, de 1948; los dos Pactos de Derechos Humanos, de 1966, y la Declaración Americana de Derechos Humanos, instrumentos que aunque Estados Unidos no haya firmado, al menos algunos de

ellos, constituyen normas imperativas de carácter universal, es decir, normas de "jus cogens".

De las diversas resoluciones del ECOSOC que se violan están, entre otras, la 1749, 3224 (XXXIX), 3449, 2975 y 1989. Además, se violan innumerables convenios y resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); entre los convenios los marcados con los números 66, 97 y 143; entre las recomendaciones están la 1, 2, 62 y 151, entre otras.

22. Sin embargo, todo lo anterior resultaría "nugatorio si México no realiza auténticos esfuerzos para resolver las fallas estructurales que motivan la expulsión de nuestros compatriotas, tales como el injusto reparto del ingreso, la simulación agraria, el desempleo, el caciquismo, el excesivo endeudamiento interno y externo, el cuasi mono partidismo, etc., que son los factores que en realidad provocan el enorme éxodo que convierte a nuestros compatriotas en seres explotados y "humillados en un país que no los desea, aunque los necesita". Ya hemos afirmado, en otra ocasión, que "México no debe estar confiado a la buena voluntad de los Estados Unidos, sino buscar sus propias alternativas, haciendo sacrificios internos con el objeto de realizar reformas estructurales a un sistema que ha probado plenamente su ineficacia".⁵

23. Calendarización de la Ley Simpson-Rodino:

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

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

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

10. de junio de 1987. Se vence la fecha para que el Procurador de los Estados Unidos emita reglamentación sobre sanciones a patrones. Asimismo para que emita los reglamentos del programa H2A relativo a los trabajadores agrícolas no inmigrantes. Se inicia la vigencia del programa H2A. Asimismo empieza a contar el plazo para aquellos indocumentados que trabajaron por lo menos 90 días en la agricultura

⁵ García Moreno, *op. cit.*, p. 116.

entre mayo de 1985 y mayo de 1986 y que presenten solicitud de regularización migratoria.

1o. de junio de 1987 al 30 de mayo de 1988. Periodo durante el cual la primera violación por contratación de indocumentados por un patrón no se sanciona, sino que amerita una amonestación del SIN. Sin embargo, la reincidencia sí da lugar a sanciones.

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

3 de mayo de 1988. Concluye el término para que los indocumentados que residieron en los Estados Unidos desde antes del 1o. de enero de 1982 presenten su solicitud de regularización.

1o. de junio de 1988. A partir de aquí se aplicarán las sanciones a los empleadores de indocumentados.

1o. de junio de 1988 al 30 de noviembre de 1990. Los trabajadores agrícolas regularizados pasan a ser inmigrantes.

6 de noviembre de 1988. El Contralor General debe entregar el segundo informe sobre los efectos de las sanciones a los patrones en relación a prácticas discriminatorias en el empleo. El Secretario de Salud de los Estados Unidos debe informar al Congreso sobre las posibilidades y costos de un sistema para verificar la validez de los números de cuenta del seguro social de aquellos que se presenten a solicitar un empleo en los Estados Unidos. Asimismo es la fecha límite para que el Presidente presente su segundo informe al Congreso sobre la aplicación de sanciones a empleadores y otros aspectos concernientes a la inmigración de indocumentados. En esta misma fecha tiene que entregar el Presidente al Congreso el primer informe sobre la admisión de trabajadores bajo el Programa H2A; sobre este particular el Presidente deberá seguir informando al Legislativo cada bienio. Los cuba-

nos marielitos" y haitianos deben presentar sus solicitudes de legalización, fecha que empezó a correr desde el 6 de noviembre de 1986.

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

1o. de diciembre de 1988. Se inicia el término para que los indocumentados legalizados que ingresaron a los Estados Unidos antes de 1982, presenten sus solicitudes para obtener el estatus de inmigrantes.

1o. de enero de 1989. Fecha límite para que el Presidente presente a su Congreso un informe general sobre inmigración. Posteriormente, el Presidente deberá producir un informe trienal sobre este tópico.

4 de noviembre de 1989. Para estas fechas el Presidente tiene que haber presentado un informe al Congreso sobre el proceso de la legalización de los indocumentados.

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

1o. de diciembre de 1989. Concluye el plazo para que los indocumentados "legalizados" que ingresaron a los Estados Unidos antes de 1982 soliciten su estatus de inmigrante. En caso de no hacerlo, se les depositará.

1o. de enero de 1990. Fecha límite para que la Comisión Especial sobre Trabajadores Agrícolas rinda su informe sobre las reformas al Programa H2A.

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

1o. de octubre de 1990. Para estas alturas los Secretarios de Agricultura y de Trabajo deberán determinar si existe necesidad de admitir o no a trabajadores agrícolas adicionales.

1o. de octubre de 1990 al 30 de septiembre de 1994. Si los Secretarios de Agricultura y de Trabajo así lo deciden, en este periodo se autorizará la admisión de trabajadores agrícolas adicionales.

1o. de octubre de 1991. Los Secretarios de Trabajo y de Agricultura deberán rendir su segundo informe sobre la necesidad de autorizar o no trabajadores agrícolas adicionales.

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

1o. de octubre de 1992. Tercer informe sobre la necesidad de autorizar o no trabajadores agrícolas adicionales.

4 de noviembre de 1992. Último informe del Presidente al Congreso sobre la legalización de indocumentados.

1o. de octubre de 1993. Fecha límite para el último informe sobre la necesidad de admitir o no trabajadores agrícolas adicionales.

1o. de octubre de 1993 en adelante. Los trabajadores agrícolas adicionales admitidos entre 1990 y 1994, pasarán a ser inmigrantes, si han laborado un mínimo de 90 días cada año, durante tres años.

Presupuesto

1987: 422 millones de dólares.

1988: 419 millones de dólares, para el Servicio de Inmigración y Naturalización.⁶

⁶ Estos calendarios y datos fueron recopilados con base en la información de: *Excelsior*, 24 de abril de 1987, México, D. F., pp. 12 y 14 de la sección A.