

## FINANCIAMIENTO Y USO DE RECURSOS PARA CONTROLAR LA MIGRACIÓN INDOCUMENTADA A ESTADOS UNIDOS

M. Basilia Valenzuela V.

### INTRODUCCIÓN

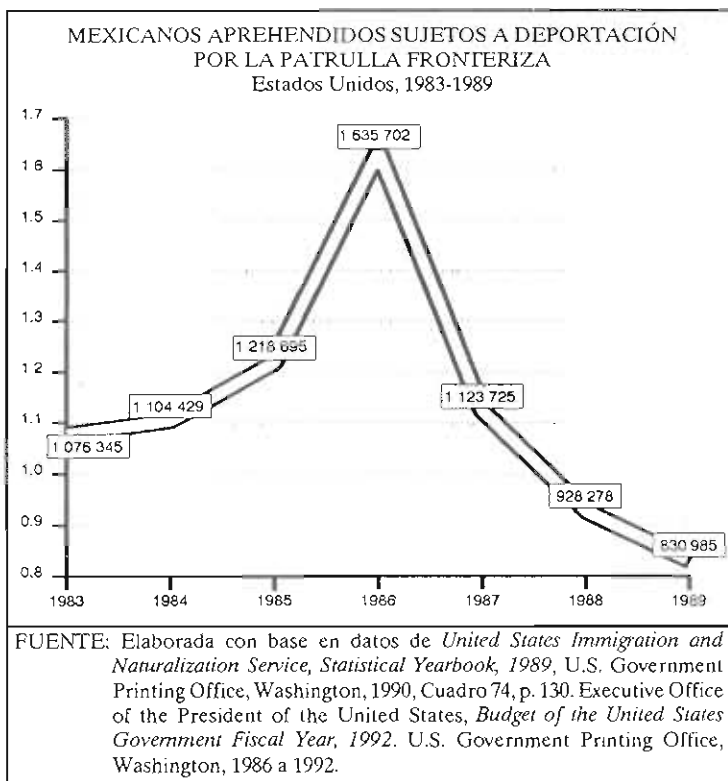
Una de las funciones más importantes del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) de Estados Unidos es la vigilancia de las puertas de entrada a ese país. Esta tarea es una de las que demandan mayor cantidad de recursos humanos y materiales, pero al mismo tiempo es capaz de generar ingresos para su propio sostenimiento. En este artículo se discute la relación que existe entre las presiones ejercidas por el SIN y la cantidad de recursos asignados. Para sostener este argumento se presentan las tendencias recientes que ha registrado el presupuesto ejercido en términos de la cantidad y las fuentes de financiamiento. Finalmente se hace una evaluación del ciclo presupuestal en el contexto de los intereses políticos y económicos que están tratando de tomar el control de la relación México-Estados Unidos.

### LABOR DE LA PATRULLA FRONTERIZA

La patrulla fronteriza tiene múltiples formas de influir en la decisión de asignación de recursos. El SIN maneja las estadísticas sobre el flujo migratorio discrecionalmente; en el caso de la frontera con México, influye en los patrones geográficos de entrada, y emplea de manera eficiente los medios informativos para mantener alerta a la opinión pública estadounidense sobre la gravedad del problema. Esto le permite obtener un mayor presupuesto para seguir funcionando e incluso expandir sus actividades.

Un ejemplo de lo anterior lo constituye la manera como se manejaron los acontecimientos a principios de 1992. Durante la primera semana de febrero, se dio a conocer el hecho de que numerosos grupos de mexicanos en plena luz del día cruzaban corriendo por entre las filas de automóviles que se dirigían hacia México en la garita entre Tijuana y San Diego. Inmediatamente el SIN respondió con la solución que lo ha caracterizado: solicitar un aumento en el número de agentes para la vigilancia y el cumplimiento de las leyes de inmigración, adquirir nuevos equipos y, en suma, tratar de dificultar aún más el cruce y la contratación de indocumentados.

En este contexto, el número de aprehensiones que logra hacer diariamente el Servicio de Inmigración y Naturalización, a través de la patrulla fronteriza, aunque puede ser usado como un indicador de la intensidad del flujo de indocumentados, está muy lejos de ser confiable. Primero, porque el número de personas aprehendidas no necesariamente refleja el número de migrantes, una misma persona puede ser detenida infinidad de veces hasta que logra cruzar; segundo, porque deriva de las condiciones políticas existentes y de sus propios objetivos como burocracia menor, dependiente del Departamento de Justicia del gobierno federal.



El supuesto desbordamiento del flujo de indocumentados en la línea fronteriza ocurre en momentos en los que se discute el presupuesto federal en Estados Unidos, pero además 1992 es un año importante para los asuntos políticos locales e internacionales. En este año hay elecciones presidenciales en las que el presidente Bush intenta reelegirse sobre una base de política exterior activa, para lo cual tendrá que recuperar la popularidad perdida debido a la recesión económica y otros problemas domésticos. En materia de política exterior, 1992 es un año crucial en la política de este presidente hacia México porque se discute la posibilidad de firmar un tratado de libre comercio. Es en este contexto que el control de la migración indocumentada debe ser evaluado.

### LA LUCHA POR EL PRESUPUESTO

El Servicio de Inmigración y Naturalización, ante el temor de sordera nacional sobre la inmigración indocumentada, cíclicamente tiene que orquestar campañas de alarma sobre la gravedad del problema. El objetivo inmediato y permanente es lograr más presupuesto, para lo cual eventualmente sirve también de apoyo a políticas específicas, tales como aprobar una ley o reciclar recursos humanos y materiales no utilizados por otras agencias del gobierno federal.

Durante el año de 1986, en el marco de aprobación e implementación de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés), esta estrategia fue muy evidente. En ese año, la magnitud de las cifras de aprehensiones a mexicanos alcanzó niveles nunca antes vistos: más de un millón 635 mil personas. La reforma, se decía, resolvería el problema. Una vez aprobada, el SIN redujo el número de horas de vigilancia de la patrulla fronteriza y con ello el número de aprehensiones.<sup>1</sup> Así, se llegó a la falsa conclusión de que la reforma había sido efectiva; en 1987 hubo una disminución de más de 500 mil en el número de mexicanos aprehendidos sujetos a deportación. Esta tendencia continuó hasta 1989.

Vistos de manera aislada, estos datos no reflejan lo que ocurrió después de IRCA. Los viejos inmigrantes indocumentados fueron rápidamente sustituidos por otros nuevos. Muchos de los que obtuvieron documentos cambiaron de empleo dejando abierta la

demanda de más mano de obra indocumentada en trabajos temporales o menos remunerados. Los recién legalizados y los nuevos inmigrantes provocaron por lo menos tres efectos: 1) invadieron nuevos mercados de trabajo a nivel sectorial y regional; 2) atrajeron nuevas corrientes de inmigrantes, entre las que destacan mujeres y niños de su familia o comunidad, y 3) crearon la oferta para que apareciera un escalón más abajo en el mercado laboral estadounidense.

Después de 1986, el flujo de indocumentados ciertamente ha registrado una tendencia ascendente, pero cabe la posibilidad de que las cifras puedan estar sesgadas por el control discrecional que ejerce la patrulla fronteriza. Esta misma se ha encargado de mantener con vida el interés por el problema. En estos años la misma frontera entre San Diego y Tijuana ha sido testigo de hechos controversiales: propuestas de construcción de diques y muros para contener el flujo; militarización de la frontera; iluminación de la línea en los puntos de cruce más importantes; instalación de anuncios para prevenir a los automovilistas de la presencia de peatones indocumentados en las autopistas que confluyen en San Isidro, y, recientemente, la instalación de una valla metálica usando materiales que iban a ser utilizados para la construcción de pistas aéreas durante la guerra del Golfo Pérsico.

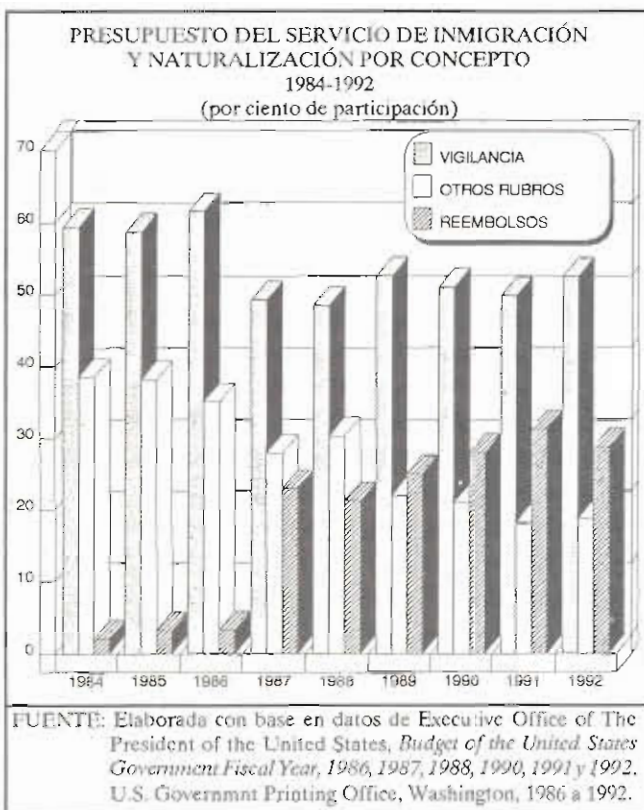
Los problemas recientes en la línea vienen a reforzar la lucha por el presupuesto al iniciar 1992 y reviven la esperanza del SIN de perpetuarse como agencia de control y eventualmente tener más peso dentro del presupuesto del Departamento de Justicia. La patrulla fronteriza, en última instancia, no intenta eliminar a los migrantes indocumentados pues de la continuidad de este flujo depende su existencia.

De acuerdo con un programa de corto plazo revelado por *The New York Times* el SIN intenta agregar, en 1992, 300 nuevos agentes a la fuerza existente compuesta por otros 2300 para la patrulla que vigila toda la frontera; 200 agentes más en el año 1993. El programa contempla, además, la compra de nuevo equipo de comunicaciones, sensores, iluminación y vehículos militares que serán proporcionados por el Departamento de Defensa. Lo anterior demuestra que reforzar la vigilancia es, en efecto, el objetivo más importante para esta agencia.



Algunas de estas medidas ya habían sido contempladas por el SIN en su presupuesto para el año fiscal 1992. Entre las más importantes destaca efectivamente la necesidad de contratar investigaciones adicionales para perseguir criminales extranjeros y continuar con las sanciones a empleadores; pero, además, se pretende establecer un centro nacional de operaciones de vigilancia para rastrear a criminales extranjeros. También se contemplan fondos para incrementar los días de detención y para facilitar la contratación de personal en San Diego, así como miembros adicionales para servicios de detención.

La partida presupuestal que recibe el SIN para hacer cumplir las leyes relativas a la admisión, exclusión, deportación y naturalización de extranjeros a Estados Unidos está compuesta por aportaciones de los usuarios. Estas apropiaciones o reembolsos que recibe el SIN provienen, en su mayor parte, de inspecciones, pagos por legalización y exámenes que hacen los usuarios. A partir de la puesta en vigor de la IRCA, este rubro se incrementó sustancialmente por los pagos que implicó la legalización y los sistemas de multa a patrones que emplean trabajadores indocumentados.



Este hecho es evidente cuando se analizan las fuentes presupuestales de esta agencia. En 1984 los reembolsos apenas representaban el 2 por ciento del presupuesto total; sin embargo, para el año fiscal 1987 constituían el 22.9 y para 1991 formaban el 31.31 por ciento de los recursos totales de esta agencia. Además, el Departamento de Justicia le asigna recursos del fondo de activos de multas por el apoyo que brinda al programa de vigilancia para evitar el crimen y el tráfico de droga.

Dentro del presupuesto del SIN, la vigilancia es la partida que absorbe más recursos; en el período 1984-1992 se le destinó entre el 48.5 y 61.5 por ciento; la tasa de crecimiento fue de 141 por ciento, mientras que otros rubros crecieron menos de una tercera parte en todo el período. Según reportes emitidos por el SIN, los gastos en vigilancia se destinan a actividades que comprenden, por un lado, la operación para controlar la entrada de indocumentados, así como la localización y aprehensión de los que ya están en Estados Unidos; y por otro lado, para facilitar la entrada al país de los individuos que califican.

En el reporte presupuestal de 1992, el SIN reconoce claramente que la demanda adicional de inspectores de inmigración se sostiene en un incremento del tráfico por las fronteras norte y sur de este país. Así, entre 1984 y 1988 el número de empleos se incrementó en casi cincuenta por ciento. El SIN tiene oficinas en prácticamente todos los estados y posesiones de Estados Unidos, incluidos Puerto Rico, Guam y las Islas Virgen, pero su concentración regional en el sur de Estados Unidos es muy evidente. En total, los estados fronterizos con México acumulan una cuarta parte de las oficinas de servicio, incluyendo tres centros regionales. En California se localizan en Fresno, Sacramento, San Francisco, San José, Los Angeles y San Diego, con un centro regional en Laguna Niguel. Las oficinas de Texas se localizan en Dallas, El Paso, Harlingen, Houston y San Antonio, y los centros regionales en Dallas e Irving. En general, las oficinas del SIN con mayor número de indocumentados aprehendidos son las de San Diego California, y El Paso, San Antonio, Phoenix y Harlingen, Texas.

Para el Servicio de Inmigración, concentrar los esfuerzos en la vigilancia es ventajoso porque ataca el problema de la inmigración con la garantía de que sus

acciones sólo afectan los intereses de extranjeros a quienes se les adjudican connotaciones negativas, lo que no ocurre con otras funciones del SIN. La posibilidad que se abrió en 1986 para sancionar a empleadores no ha sido explotada con la misma intensidad con la que se vigila la frontera. La aplicación rigurosa de esta medida implica afectar intereses de varios sectores económicos, lo cual podría cuestionar su legitimidad.

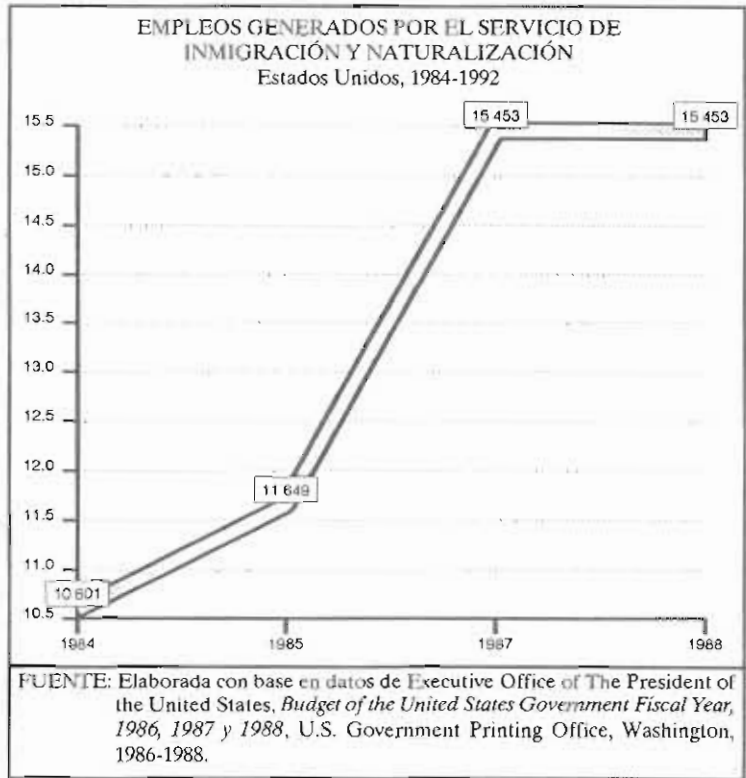
**CONCLUSIONES**

El problema de la migración indocumentada de México hacia Estados Unidos muestra la tensión existente en tres grandes áreas: 1) entre las necesidades básicas y los objetivos macroeconómicos de los países; 2) entre los objetivos de política internacional y la convivencia cotidiana en la frontera, y 3) entre la racionalidad burocrática y el ingenio popular. En este enfrentamiento los principales actores son el SIN y los inmigrantes mexicanos, centroamericanos y de otras nacionalidades que desde hace décadas han elegido a Tijuana y Ciudad Juárez como los principales puntos de cruce de todos los que existen a lo largo de la línea fronteriza.

Las estrategias usadas por el SIN ocultan el hecho de que detrás de su acción existen otros grandes intereses económicos y políticos no menos importantes. Entre ellos, los de agricultores en el occidente de Estados Unidos, que se han beneficiado históricamente con la fuerza de trabajo barata que ofrecen los inmigrantes; y los políticos y las grandes corporaciones multinacionales interesados en promover una mayor integración comercial entre México y Estados Unidos, mediante la firma de un tratado de libre comercio.

La migración indocumentada beneficia también a intereses menores, como los de prestadores de servicios formales e informales demandados por los inmigrantes desde su lugar de destino hasta el momento de pasar; entre ellos destacan los servicios que requieren en ambos lados de la línea fronteriza y que hacen posible que las personas la puedan cruzar.

Asimismo, se encuentran los pequeños comercios, talleres y fábricas que emplean esta fuerza de trabajo



ya sea en el propio establecimiento o en maquila domiciliaria; o bien los pequeños comercios que surgen y subsisten por la demanda que estos trabajadores representan una vez que se encuentran trabajando en Estados Unidos ya sea en pequeñas áreas urbanas o en grandes metrópolis, en lugares cercanos a la línea como San Diego o El Paso, otras no tan cercanas como Houston o Los Angeles y otras tan lejanas como Chicago o la ciudad de Nueva York.

El fenómeno de la migración entre México y Estados Unidos es un problema que está muy por encima de las acciones de corto plazo para remediarlo. Por sus características, su tratamiento no sólo debería de estar en manos del SIN sino que debería ser considerado en una perspectiva de largo plazo en el contexto de las relaciones binacionales. □

NOTAS

<sup>1</sup> White et al., 1989.

BIBLIOGRAFÍA

White, Michael, Frank D. Bean y Thomas Epenshade, "The Effect of IRCA on the pattern of Aprehensions at the Border", Ponencia presentada en The International Effects of the 1986 Immigration Reform and Control Act (IRCA), Guadalajara, México, 3-5 de mayo, 1989.