

EL DEBATE HACIA UNA REFORMA MIGRATORIA EN ESTADOS UNIDOS DURANTE LOS PRIMEROS AÑOS DEL SIGLO XXI¹

Mónica VEREA²

I. INTRODUCCIÓN

La opinión pública estadounidense ha reaccionado de diferentes formas con respecto al ingreso cotidiano de los flujos migratorios a lo largo de su historia. Estas reacciones, por lo general, han influido para engendrar un debate al interior de su sociedad en donde se han manifestado sus sentimientos, actitudes y posiciones ideológicas a favor o en contra de dichos flujos. Por lo regular, este debate ha influido en forma determinante en las posiciones de los formuladores de políticas públicas y, por ende, en cambios específicos de la política migratoria tanto a nivel federal como local y/o estatal.

Durante los últimos años del siglo XXI, el debate público ha sido extremadamente complejo, sensible y muy divisivo. En términos generales, ha estado centrado en los aspectos negativos de los migrantes no autorizados, que se repliegan o aumentan temporalmente acorde con los auges económicos o crisis coyunturales. En épocas de crisis económicas, además de culparlos por violar las leyes migratorias, han sido percibidos como los chivos expiatorios y causa de sus males y, generalmente, se culpa a las autoridades responsables por no aplicar la ley debidamente, ocasionando un laxo control de sus fronteras. En cambio, en temporadas de boom económico, por lo general aumenta el número de migrantes dado que hay una demanda mayor de mano de obra barata y, generalmente, desciende el volumen y el tono de sus críticas y disminuye la percepción negativa hacia estos flujos.

¹ Este ensayo ha sido preparado exclusivamente para ser publicado en la obra *Historia comparada de las migraciones en las Américas*, coordinado por Patricia Galeana.

² Profesora e investigadora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN-UNAM), México. Ex directora fundadora del CISAN (1989-1997). *mverea@unam.mx*, *www.CISAN.UNAM.mx*

Los ataques terroristas del 9/11 perpetrados por extremistas musulmanes extranjeros tuvieron un efecto determinante en las actitudes sobre la inmigración entre la opinión pública estadounidense. Se podría argumentar que se estableció un antes y un después del 9/11 con respecto al cambio de actitud de la opinión pública, así como del gobierno y el congreso, que trajo como consecuencia la puesta en marcha de una política migratoria mucho más restrictiva con el fin de vigilar aún más sus ya reforzadas fronteras, y a emprender una casería de indocumentados en el interior del país. Simultáneamente, al final de la década anterior, la severa recesión económica trajo consigo un aumento sustancial en las tasas de desempleo y, con ello, el aumento aun mayor de las aprehensiones y deportaciones de indocumentados, como nunca antes se habían registrado. Como resultado de ello, surgieron actitudes y propuestas de corte punitivo a nivel local y estatal creando un ambiente altamente antiinmigratorio y, a nivel federal, proyectos de reformas a la Ley Migratoria por el Congreso y el Ejecutivo.

A través de este ensayo, describo cual ha sido el debate migratorio en Estados Unidos durante los últimos años. Para ello narro, en términos muy generales, cuáles han sido las principales leyes aprobadas y la política migratoria llevada a cabo durante las administraciones de los presidentes George W. Bush y Barak Obama. Simultáneamente tomo en consideración las actitudes, acciones y políticas antiinmigrantes aplicadas en varios estados y localidades, destacando los casos de Arizona y Alabama, estados emblemáticos por la dureza de sus iniciativas, mismas que han establecido un parteaguas y ejemplo a seguir para otros estados. Esbozo las propuestas de reforma migratoria integral y a pedazos tanto las presentadas por el Senado como las de la Cámara de Representantes respectivamente durante 2013, describiendo las iniciativas de corte expansivo y aquellas restrictivas. Finalmente planteo la presión ejercida por varios sectores pro-inmigrantes, la cual ha creado un verdadero debate nacional en torno a cómo reformar su sistema migratorio disfuncional y las expectativas que existen en torno a su eventual aprobación.

II. EL DEBATE MIGRATORIO DEL FIN DEL SIGLO XX

Durante los setentas y primeros años de los ochenta, el flujo de migrantes indocumentados aumentó en forma considerable, causando muchas inquietudes y debates agudos entre la opinión pública estadounidense. Esta situación conllevó a la aprobación de una nueva enmienda de la ley de inmigración: la Ley de Reforma y Control a la Inmigración en 1986, mejor

conocida como IRCA (*Immigration Reform and Control Act*). El objetivo principal de IRCA fue la legalización o amnistía de la población extranjera que se encontraba en forma no autorizada en Estados Unidos. Se legalizaron a alrededor de tres millones de migrantes indocumentados, entre ellos aproximadamente dos millones de mexicanos.³ Por primera vez se estableció la medida relativa a sancionar a los patrones que a sabiendas contrataban a indocumentados, las cuales han sido muy laxamente aplicadas desde entonces, por lo que se ha castigado al indocumentado más que al empleador por contratarlo.

Para fines de la década de los ochenta, el tema de la competitividad internacional había cobrado una gran importancia en el debate, en el marco del fenómeno de la globalización. Fue muy discutido el papel económico que los inmigrantes desempeñaban en una economía cada vez más tecnificada. Simultáneamente, sus tasas bajas de natalidad, planteaban la conveniencia de admitir nuevos flujos migratorios. Es por ello que se aprobó la *Ley de Inmigración de 1990*, la cual tuvo como objetivo propiciar una inmigración mejor educada y más calificada.⁴ Por primera vez se estableció un límite a la admisión de trabajadores de alta capacitación (H-1B) a 65 mil visas anuales —a pesar de que en años posteriores aumentara dicha cuota, acorde con la enorme demanda por este tipo de trabajadores— y creó otras categorías para trabajadores calificados: la H-1A para enfermeras y la O y P, Q y R para científicos destacados, artistas, atletas y personas empleadas en la industria del entretenimiento, religiosos, y trabajadores con habilidades especiales.

Durante principios de los noventas, a pesar de que se tenían grandes expectativas con la llegada de un presidente demócrata a la Casa Blanca, la Administración Clinton puso en marcha las operaciones fronterizas a par-

³ El programa de legalización se aplicó a diferentes categorías de migrantes. Por un lado, a quienes hubiesen permanecido trabajando desde 1982 en forma continua; y, por el otro, se otorgó residencia temporal a Trabajadores Agrícolas Especiales (*Special Agricultural Workers*, SAW por sus siglas en inglés) que pudiesen demostrar haber trabajado noventa días seguidos en el sector agrícola. Bajo la primera categoría —quienes comprobaron haber vivido continuamente desde 1982 en Estados Unidos—, se legalizaron 1'757,957 (70% mexicanos —1'230,457—), de los cuales 54.4% lo hicieron sólo en California y 17.7% en Texas. Bajo la segunda, tuvieron que comprobar su estancia entre mayo 1985 y mayo de 1986. La adquirieron 1'480,971 mexicanos (81.5% del total), siendo California (53%) donde se presentaron más solicitudes; González Gutiérrez, 1993: 224 y 225.

⁴ Con fórmulas complejas, se marcaron límites a las categorías de reunificación familiar, estableciendo prioridades para los parientes más inmediatos —hijos y padres—. La proporción de visas basadas en el empleo, se incrementó en 70% —pasando de 54 mil a 140 mil—, las cuales se otorgarían a profesionales altamente capacitados, con grados académicos avanzados, así como a inversionistas.

tir de 1993, entre las que destacan: la operación Gatekeeper en California; *Blockade* y *Hold The Line* en Texas y Nuevo México; y *Safeguard* en Arizona, las cuales sentaron una nueva política de reforzamiento de la frontera. Durante esa década también surgió un debate altamente antiinmigratorio, centrandó su atención en los aspectos negativos de los inmigrantes y sus efectos en la economía. Como resultado de ello, se acrecentaron propuestas, iniciativas y reformas de ley afectando los intereses y la seguridad de los inmigrantes tales como la anticonstitucional, xenofóbica y nativista Propuesta 187 en California, la cual pretendía negar los servicios sociales (educación, salud, vivienda, etcétera) a los inmigrantes. Esta propuesta estableció un parte aguas para el origen de otras iniciativas en múltiples estados que en ese entonces reflejaban un ánimo antiinmigrante. Poco después se aprobó la *Ley de Responsabilidad Inmigrante y Reforma a la Inmigración Ilegal* de 1996 (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*, (IIRIRA por sus siglas en inglés), la cual también pretendía controlar más eficazmente a la inmigración indocumentada y reducir el acceso a los inmigrantes legales a los programas de bienestar social. Sus principales cláusulas tienen por objeto reforzar los controles para vigilar la frontera; incrementar sanciones al tráfico de inmigrantes y castigar a los que falsifican documentos; inspeccionar, aprehender, detener y remover a extranjeros deportables e inadmisibles; y establecer nuevas restricciones a empleadores (García *et al.*, 1998: 107-134). En términos generales, se puede afirmar que esta ley cambió dramáticamente los aspectos legales y prácticos del control migratorio, sobre todo en términos de la inadmisibilidad, para las personas que se encuentran en forma no autorizada en Estados Unidos.⁵ Un hecho sumamente significativo es que la IIRIRA abolió el procedimiento de audiencias de deportación y de exclusión que había existido durante muchos años y con ello eliminó muchos de los derechos individuales de los indocumentados sujetos a deportación.⁶

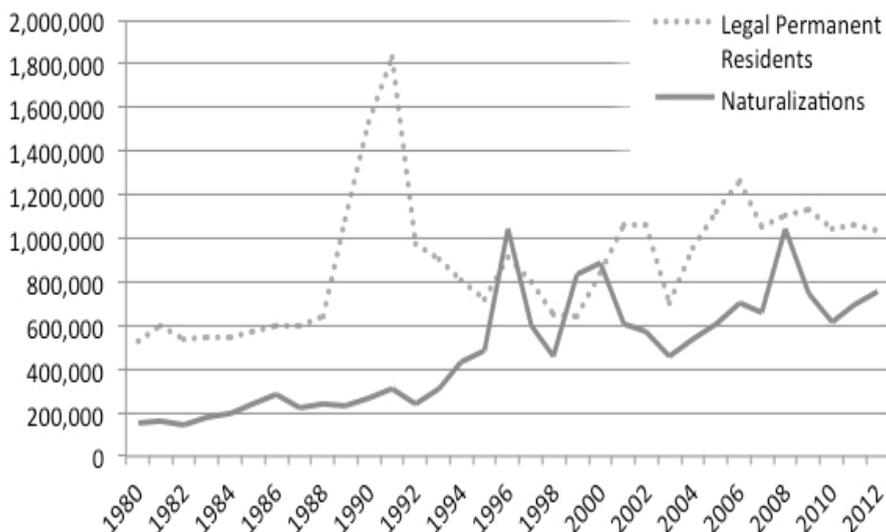
⁵ Desde la aprobación de la IIRIRA, ha habido un aumento dramático en el número de personas sometidas a detención obligatoria de 70 mil personas detenidas anualmente durante los años 90 a cerca de 400 mil actualmente. Hay una extensa red de centros de detención, compuesta por más de 250 cárceles federales, estatales —privadas y públicas—, muy honrosa para los contribuyentes. La expansión del sistema de detención ha ido acompañada por un aumento de los niveles de abusos, que van desde las condiciones de vida inferiores hasta un aumento significativo de las muertes.

⁶ IIRIRA estableció el procedimiento de “remoción expedita” mediante el cual un extranjero que arriba sin documentos o con documentos fraudulentos en un puerto de entrada puede ser removido (expulsado) sin audiencia alguna. Además, se le quitó a los tribunales la facultad de revisar judicialmente cualquier orden de remoción en García *et al.*, 1997: 87-97.

Simultáneamente, se aprobó la *Ley de Bienestar Social (Personal Responsibility and Work Opportunity Act)* (PRWORA por sus siglas en inglés), la cual prohibió ciertos beneficios sociales inclusive para inmigrantes legales. Se estableció que no serían elegibles para obtener los beneficios de educación media con base en su lugar de residencia en un Estado, así como los de asistencia y beneficios de seguro social (pensiones, en el caso de Estados Unidos), a pesar de que se les obliga a contribuir con sus cuotas al seguro social a través del pago de sus impuestos. A partir de entonces, los extranjeros no autorizados sólo podrán tener derecho a los servicios médicos de urgencia, a los almuerzos escolares y otros programas nutricionales, vacunas y ayuda de corto plazo en caso de auténtico desastre. Curiosamente, estas leyes se aprobaron en pleno *boom* económico estadounidense y a la par del primer estudio de carácter bilateral que se llevaba a cabo entre especialistas de ambos países, con la intención de conocer con profundidad el fenómeno migratorio y darle solución al mismo.

Esta situación, incentivó a muchos migrantes indocumentados a naturalizarse y, en algunos casos, a perseguir la doble nacionalidad. Este es el caso de la aprobación en México de la Ley de No Pérdida de Nacionalidad durante la administración de Zedillo que entró en vigor en enero de 1998, que tiene como objetivo la no pérdida de la nacionalidad mexicana, independientemente que se adopte otra nacionalidad o ciudadanía. Con dicha medida se pretendía que quienes optarán por otra nacionalidad, pudieran ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias respecto a los nacionales del país receptor. A partir de entonces, los residentes legales mexicanos en Estados Unidos pudieron solicitar su naturalización, muy poco demandada por ellos hasta entonces. Como se puede observar en la gráfica 1, las naturalizaciones aumentaron significativamente a partir de la aprobación de la IIRIRA en 1996 (véase gráfica 1).

Gráfica 1. Naturalizaciones y Residentes Permanentes
Legales admitidos anualmente (1980-1992)



FUENTE: Department of Homeland Security (DHS) Office of Immigration Statistics (OIS), Yearbook of Immigration Statistics, 2012.

II. EL DEBATE MIGRATORIO EN LOS ALBORES DEL SIGLO XXI

1. La política de “enforcement only” durante la administraciones de George W. Bush (2001-2009)

A unos meses después de iniciar su primera gestión, el presidente George W. Bush había insinuado a su contraparte mexicano, Vicente Fox, sobre la posibilidad de discutir un acuerdo migratorio propuesto formal e inéditamente por nuestro gobierno, días antes de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Bush se había pronunciado públicamente sobre la posibilidad de incrementar el número de visas y establecer un Programa de Trabajadores Huéspedes. Esta actitud de ambos presidentes fue inédita, dado que era la primera vez después de la terminación del Convenio de Braceros en 1964, que se discutía un acuerdo migratorio a nivel bilateral.

Alarmado por los ataques terroristas del 2001, las prioridades de la administración Bush cambiaron drásticamente, congelando las posibles negociaciones para llevar un acuerdo migratorio con México. De inmediato

surgió una gran tensión en la relación México-Estados Unidos. En virtud de la complejidad de la situación, la administración Bush, se abocó a revisar los lineamientos de la política migratoria —principalmente con respecto de la asignación de visas temporales—; y reforzar en extremo la vigilancia fronteriza.⁷ Por considerarla insuficiente, se reformó la estructura del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), creando el *Department of Homeland Security*, (DHS por sus siglas en inglés), como parte del proyecto denominado *Estrategia Nacional para la Seguridad Territorial*, la reorganización más importante por su dimensión que ha hecho el gobierno federal ya que aglutinó a 180 mil empleados y 22 agencias federales. En realidad, el SIN fue sustituido por el *US Citizenship and Immigration Services (CSIS)*, dependencia del DHS, quien realiza el manejo de visas y naturalizaciones, refugio y asilo, el *Customs and Border Protection*⁸ (CBP por sus siglas en inglés) y la *Immigration and Customs Enforcement (ICE)* por sus siglas en inglés) quienes aplican la ley migratoria federal ya que vigilan y revisan las entradas de bienes y personas en todos los puntos de entrada a territorio estadounidense. Simultáneamente, la administración Bush promovió muy activamente la aprobación de leyes de largo alcance no solamente destinadas al acecho de terroristas sino al de migrantes en su territorio, y a todo extranjero que tenga como intención ingresar a ese país. Las de mayor importancia son: *USA Patriot Act*⁹ para el control de terroristas, indocumentados,

⁷ Entre las principales acciones encontramos: trabajar conjuntamente con sus vecinos para compartir sus bases de datos y compartir información entre las agencias de inteligencia y servicio secreto; construir dobles y triples bardas; implantar métodos de alta tecnología —luces más luminosas, sensores que identifican el más mínimo movimiento, cámaras y videos infrarrojas y de visión nocturna—. Se incrementó significativamente el presupuesto y el número de agentes en la patrulla fronteriza para aprehender a migrantes clandestinos y supuestos terroristas; se apoyó temporalmente a la patrulla fronteriza con 6 mil miembros de la guardia nacional, es decir, cuantiosas acciones para “refronterizar” aún mas la frontera sur. Verea, 2008.

⁸ La CBP es responsable de regular y facilitar el comercio internacional, recolectar impuestos, aplicar las leyes comerciales, aprehender a extranjeros irregulares, detectar drogas, contrabando, controlar pestes e infecciones, entre otras responsabilidades.

⁹ La *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act (USA Patriot Act)*, aprobada por el Congreso un año después de los actos terroristas, expande poderes para aplicar la ley en la búsqueda, monitoreo, detención y deportación de terroristas sospechosos. Se autorizó triplicar el número de agentes de la patrulla fronteriza, así como inspectores a lo largo de la frontera con Canadá, hasta entonces prácticamente invigilada y suficiente presupuesto para llevar a cabo mejoras tecnológicas. La ley también estipuló que la Oficina Federal de Investigaciones (FBI por sus siglas en inglés) compartiera su información de base de datos acerca de criminales con el

narcotraficantes y lavado de dinero y la *Enhanced Border Security and Visa Entry Reform of 2002*, (ESVERA)¹⁰

Durante su segundo periodo como presidente, Bush estuvo trabajando con congresistas de ambos partidos para llegar a un consenso entre su plan propuesto a principios de 2004, el cual incluía medidas tales como: “normalizar” el estatus de ciertos trabajadores extranjeros; reforzar el control fronterizo; establecer un posible programa de trabajadores huéspedes,¹¹ entre otras iniciativas. En septiembre del 2006, el Congreso aprobó la *Secure Fence Act*, con un presupuesto de U.S. \$1,200 millones para construir el famoso doble muro de 700 millas de longitud, tal como el congresista de Wisconsin, James Sensenbrenner, lo había propuesto en diciembre del 2005 a través de la iniciativa (HR4437), y que tanta polémica e ira causó entre los migrantes indocumentados, principalmente latinos. Ello detonó las inéditas multitudinarias marchas y manifestaciones de migrantes con y sin documentos, sorprendentemente bien organizados, que poblaron las calles de una multitud de ciudades en 2006. La presión ejercida por la Casa Blanca y la importante presencia de los manifestantes latinos en diversos puntos de la Unión Americana, así como las continuas presiones ejercidas por empresarios por su insaciable apetito por contratar mano de obra indocumentada y barata, influyeron para que el Senado aprobara el proyecto de ley S2611, el cual incluía medidas de seguridad fronteriza, un proceso de legalización y un programa de trabajadores temporales.¹²

Departamento de Estado. Se designó a 46 grupos como organizaciones terroristas, a cuyos miembros y seguidores se les negaría la entrada o serían detenidos.

¹⁰ Esta ley estableció métodos de alta tecnología como el *US VISIT Program*, a través de los cuales se puedan compartir bases de datos regionales; emitir pasaportes que puedan ser leídos por máquinas e identificación con datos biométricos; establecimiento de un sistema de tarjetas de identificación: tarjeta “inteligente” que identifique al portador, mediante técnicas biométricas (huella digital y patrón de la retina); la contratación de un número mayor de investigadores de inmigración y de la patrulla fronteriza; intercambio de información entre FBI y CIA con el Departamento de Estado, que emite las visas en el extranjero. Se propuso una nueva tarjeta de seguridad social. Se estableció el *Student and Exchange Visitor and Information Service (SEVIS)*, con el fin de monitorear la presencia de estudiantes inscritos en instituciones educativas estadounidenses.

¹¹ Se estipulaba que los trabajadores temporales podrían tener una visa por tres años y que podría ser renovada por tres años más. Después deberían regresar a sus lugares de origen.

¹² Se planteaban medidas restrictivas tales como: reforzar la seguridad fronteriza con la contratación de 12 mil agentes de la Patrulla Fronteriza para que, en cinco años, esta instancia contaría con 18 mil agentes; multar hasta por U.S. \$20,000 a empleadores que contrataran a trabajadores no autorizados. Asimismo, se plantearon medidas permisivas como

Un año después, en junio de 2007, el senado estadounidense tuvo la oportunidad de aprobar un proyecto de ley de reforma migratoria integral bipartidista, para entonces una situación novedosa, ambiciosa y jamás pensada: *Secure Borders, Economic Opportunity and Immigration Reform Act of 2007* (S. 1348) y, por tercera vez en dos años, fracasó. La tardía intervención del presidente Bush y su poca influencia ante los republicanos, cada vez más ultraconservadores, no pudieron persuadir a la mayoría en el Senado sobre la importancia de aprobar la tan necesaria reforma migratoria. Los conservadores restriccionistas se opusieron principalmente al programa de amnistía en virtud de que a los inmigrantes “ilegales” se les brindaría la posibilidad eventual de un “paso a la ciudadanía”. Asimismo, a pesar de cuantiosas inversiones, se criticó la competencia del gobierno para monitorear la frontera. Las presiones de algunos republicanos quienes ponderaron que la emisión de más visas de trabajo temporal a extranjeros podrían afectar los mercados locales. Estimaron que un programa de trabajadores huéspedes atraería a nuevos migrantes no autorizados, tal como sucedió con el Convenio de Braceros.

2. *Ascenso de las actitudes y políticas antiinmigrantes a nivel estatal*

Bajo la premisa de que el Congreso Federal no actuaba ante el tema migratorio —que es de competencia federal— y el debate sobre una reforma migratoria prácticamente desapareció del debate nacional del 2007 hasta 2012, casi cada una de las legislaturas estatales discutió y aprobó muy agresivas medidas de control migratorio en contra de la presencia de migrantes indocumentados, lo que propició un importante incremento en los sentimientos y actitudes antiinmigrantes. Entre 2005 y 2011, las leyes y/o resoluciones relacionadas con inmigración que fueron introducidas en múltiples estados pasaron de 300 a 1607, y la aprobación de estas de 39 a 267 (véase cuadro 1).

emprender un Programa de Trabajadores Temporales (PTT), creando una visa especial para dicho propósito (se contratarían a 200 mil extranjeros cada año: durante tres años con una renovación). Después de cuatro años de haber permanecido podrían aplicar por una “tarjeta verde”; establecer un programa de legalización para migrantes indocumentados para: a) los que han vivido durante cinco años o más en el país, quienes podrían acceder a una residencia temporal de seis años y luego a la residencia permanente; b) Los que han vivido más de dos años y menos de cinco en el país, quienes tendrían que salir de Estados Unidos y registrarse para poder obtener un permiso temporal de trabajo hasta que cumplan cinco años de estadía. Los que no cumplan con estos requisitos serían deportados.

Cuadro 1. Legislaciones estatales introducidas y aprobadas relacionadas con inmigración 2005-2012

| Año | Introducidas | Legislaturas aprobadas | Vetadas | Leyes | Resoluciones | Leyes y resoluciones |
|------|--------------|------------------------|---------|-------|--------------|----------------------|
| 2005 | 300 | 45 | 6 | 39 | 0 | 39 |
| 2006 | 570 | 90 | 6 | 84 | 12 | 96 |
| 2007 | 1,562 | 252 | 12 | 240 | 50 | 290 |
| 2008 | 1,305 | 209 | 3 | 206 | 64 | 270 |
| 2009 | 1,500* | 373 | 20 | 222 | 131 | 353 |
| 2010 | 1,400* | 356 | 10 | 208 | 138 | 346 |
| 2011 | 1,607 | 318 | 15 | 197 | 109 | 306 |
| 2012 | 983 | 168 | 11(1) | 156 | 111 | 267 |

FUENTE: <http://www.ncsl.org/research/immigration/2012-immigration-related-laws-jan-december-2012.aspx>

La mayoría de las regulaciones y leyes discutidas y aprobadas han sido de corte punitivo/restrictivo para la migración indocumentada y muy pocas se han aprobado para la mayor integración y bienestar de los migrantes. Entre las propuestas encontramos: aplicar más rigurosamente las sanciones a empresarios que contraten a indocumentados; establecer sanciones a carseros que les rentan propiedades; prohibir la emisión de licencias de conducir; confiscar los vehículos conducidos por migrantes indocumentados; restringir el envío de remesas; limitar la aceptación de la matrícula consular como una tarjeta de identidad, limitar o prohibir las subvenciones estatales por servicios de seguridad pública: salud y educación; conceder poderes extraordinarios a la policía local para aplicar las leyes migratorias, así como considerar un crimen su presencia; demandar a las agencias estatales y locales por el incumplimiento de la ley de inmigración; solicitar el estatus migratorio de los padres del niño que se encuentra estudiando en determinada escuela; establecer el requisito para que los empleadores participen en el E-Verify —la base de datos de verificación de empleo nacional—; y considerar como un delito el hecho de albergar y transportar a indocumentados o contratar o solicitar trabajo en las esquinas, entre otras. Todas estas iniciativas constituyen la expresión de sentimientos y actitudes antiinmigrantes que han ido creciendo exponencialmente, en algunos estados con más vehemencia que en otros (Verea, 2012).

Aunque las iniciativas difieren de un estado a otro, Arizona ha sido uno de los más “prolíficos” y Alabama es el estado más agresivo, tal vez porque han experimentado un crecimiento rápido de la población de inmigrantes

indocumentados, y se aduce que han influido en los cambios culturales, causando fricción y tensiones entre los residentes, reflejado en el aumento de los sentimientos antiinmigrantes.

Arizona es el sexto estado más grande del país, que comparte (322 millas) de la frontera más con México con una población de 6.5 millones, lo que representa un incremento del 24.5% durante la última década, de acuerdo con el censo de 2010. La población latina en el estado ha crecido de 16.2% del total de habitantes en 1980 a 30% en 2010 (es decir, 1.92 millones de ellos, 90% son de origen mexicano). La población de indocumentados ha disminuido significativamente y ahora está cerca de su nivel más bajo de los último diez años.¹³

Pero en 2010, Arizona aprobó la iniciativa de ley anti-inmigrante más radical: la SB 1070 la cual estableció un precedente histórico para varios estados. Dicha ley establece que los agentes o autoridades estatales pueden verificar el estatus migratorio de personas que ellos sospechen de estar en el país sin documentos migratorios (Verea, 2010). Cuatro de las disposiciones más polémicas de la ley fueron suspendidas por los tribunales federales, debido a su potencial para fomentar la discriminación racial y que se antepone a la ley federal, es decir anticonstitucional.¹⁴ En abril de 2011, la Corte de Apelaciones para el Noveno Circuito falló en contra del Estado de Arizona, indicando que creía que el Estado se había excedido en su autoridad. A pesar de que en abril de 2012, la Suprema Corte celebró audiencias en donde se denotó una proclividad a mantener la exigencia de que los funcionarios estatales puedan investigar el estatus migratorio de cualquier persona que se detenga, si creen que la persona pueda ser un migrante indocumentado; dos meses después, el tribunal llegó a una decisión histórica, rechazando gran parte de la ley pero permitió una disposición clave: que la ley federal no puede prevenir las instrucciones del Estado para que su policía pueda

¹³ Con base en datos del Censo 2010, se estimó que había 360 mil inmigrantes indocumentados en Arizona en enero de 2011, 110 mil menos que el año anterior y 200 mil menos que en el año pico en 2008, cuando se calcula que había 560 mil inmigrantes no autorizados viviendo en Arizona. Los factores que explican este éxodo de Arizona han sido: la falta de empleos durante la recesión, una más estricta vigilancia en la frontera, la multiplicación de leyes punitivas/restrictivas mucho más estrictas que en el pasado para controlar la migración y la multiplicidad de actitudes y acciones antiinmigrantes (González, 2012).

¹⁴ En julio de 2010, pocos días antes de que la ley debía entrar en vigor, la jueza Susan Bolton de la Corte Federal de Distrito en Phoenix, emitió una medida cautelar para bloquear las secciones más polémicas que requerían que las autoridades verificaran el estatus migratorio de una persona que pareciera extranjera. La gobernadora Jan Brewer presentó un recurso para detener el interdicto.

verificar el estatus migratorio de las personas que detienen, a pesar de que la Corte rechazó detener a personas sin orden judicial por ser sospechosas de ser indocumentados. Esta disposición es considerada una victoria parcial para el gobierno de Obama, que había presentado una demanda para bloquear varias partes de la ley. El fallo fue, en consecuencia, un reproche parcial para los funcionarios del Estado que habían argumentado que tenían derecho a complementar los esfuerzos federales para hacer frente a la inmigración “ilegal”. No obstante el rechazo de la mayoría de la SB 1070 por la Corte Suprema, el Estado ha mantenido activo la aplicación de la disposición “muéstrame tus papeles” a cualquiera que parezca indocumentado y prohibir la emisión de licencias.

El caso del estado de Alabama, el más severo de todos, es también muy ilustrativo. Impulsado por una economía robusta durante los primeros siete años de la última década con la posibilidad de encontrar empleos, experimentó aumentos muy bruscos en el asentamiento de la población de migrantes indocumentados. Con una población de 4.8 millones, registró la segunda tasa de crecimiento más alta de latinos en la nación (145% entre 2000 y 2010). Esta situación provocó un choque cultural y un fuerte aumento en las fricciones raciales. A pesar de que se estima que la población indocumentada constituye tan sólo 4% de su población (aproximadamente 160 mil), las tensiones se incrementaron de manera importante. Al igual que Arizona, la ley HB. 56 de Alabama exige a la policía detener a aquellos sospechosos de que se encuentran “ilegalmente” en el país. Sin embargo, Alabama fue más allá, considerando como criminal a cualquier intento para realizar algún negocio con la iniciativa privada o gobierno, solicitar empleo o rentar vivienda y, el más insólito, el requisito a las escuelas que recopilen información sobre el estatus migratorio de los estudiantes y sus padres al inscribirlos. La controvertida ley aprobada en 2011, la cual se modificó ligeramente en un segundo proyecto de ley conocido como HB 658 en 2012, ha sido altamente criticada por asociaciones civiles. Afortunadamente, la mayoría de estas iniciativas fueron bloqueadas por la corte federal. En octubre de 2013 la Corte Suprema aceptó la demanda presentada por asociaciones defensoras de los derechos civiles inmigrantes para evitar que la mayor parte de los componentes de la ley sean aprobados.¹⁵

¹⁵ Además de estar de acuerdo para bloquear estas disposiciones, el Estado pagará a las organizaciones que llevaron a cabo la demanda —*Southern Poverty Law Center, American Civil Liberties Union, National Immigration Law Center, and Mexican American Legal and Education Defense Fund*— \$350,000 dólares para gastos incurridos en el litigio (Chishti y Hipsman, november 2013).

Estimamos que la aprobación de esta ley tuvo consecuencias claves en muchos otros estados causando daños inéditos a migrantes indocumentados, enviando un mensaje de su exclusión y rechazo, polarizando aún más el debate en el tema a nivel federal. Arizona y Alabama se convirtieron rápidamente en estados emblemáticos, o modelos a seguir por otros estados que han considerado o aprobado medidas similares, como las mencionadas anteriormente. Entre ellos podemos mencionar a Georgia, Indiana, South Carolina y Utah, entre varios, donde los asentamientos de inmigrantes siguen siendo considerados un fenómeno reciente. Estas iniciativas estatales y ordenanzas locales propuestas por grupos conservadores restriccionistas y neo-nativistas, han tenido una importante influencia en la opinión pública y sin duda han ayudado a crear una atmósfera antiinmigrante que parece justificar que se establezcan políticas de inmigración más restrictivas.

No obstante, es importante reconocer que algunos estados como California han establecido un precedente para apoyar al inmigrante. En octubre de 2013 se aprobaron una serie de proyectos de ley, entre las cuales destaca el permitir otorgar licencias de conducir a las personas sin importar su estatus migratorio. Asimismo, se aprobó un proyecto que limita la cooperación del estado con el gobierno federal para deportar a inmigrantes no autorizados, principalmente aquellos que se encuentran en las cárceles, práctica que se estaba llevando a cabo durante los últimos años bajo la Administración Obama. Quince estados más están considerando la posibilidad de que los inmigrantes no autorizados puedan optar por la matrícula universitaria establecida para los que radican en el estado (Chang, 2013).

Es un hecho que los estados hoy tienen una voz política mucho más determinante que en el pasado, y existe un mayor activismo en el debate migratorio en todos los niveles, incluso en áreas tradicionalmente reservadas al gobierno federal. Creemos que es el resultado de la gran frustración de muchos actores y sectores de varios estados por el estancamiento de una reforma a la ley migratoria por tantos años, que si bien ahora se encuentra en el debate nacional, visiones partidistas, cargadas ideológicamente, la entorpecen y la frenan.

3. Las promesas no cumplidas durante la primera administración de Barak Obama (2009-2013)

Hasta antes de la aprobación de la ley SB1070, el presidente Obama se había mantenido al margen del debate desde el inicio de su administración. Durante su primera administración, no presentó un proyecto de reforma

migratoria ante el Congreso tal como lo había prometido en su campaña electoral, dado que el programa “*Obamacare*” mantuvo toda su energía y atención. Así, lo que vimos fue una política de “*enforcement only*” similar, o incluso más severa, a la de la administración de George W. Bush dado que el Congreso aprobó enormes recursos para reforzar la frontera y mejorar tecnología, logrando conformar la frontera más reforzada y vigilada. En términos del reforzamiento en el interior de la nación, la Administración Obama realizó esfuerzos inéditos para detectar “migrantes ilegales criminales” y deportó a miles de inmigrantes no autorizados en su lugar de trabajo. De hecho, durante su primer mandato, Obama deportó más extranjeros indocumentados que lo que el presidente George W. Bush hizo en sus dos mandatos, estableciendo un récord de cerca de 400 mil en 2011 y 370 mil en 2012, llevándose Obama el récord histórico por haber registrado el mayor número de expulsiones durante su mandato. Así, durante la primera administración de Obama (2009-2013) deportó a 1’545,894 indocumentados, cantidad similar a la que realizó Bush en ocho años.¹⁶

Preocupado por su reelección y por no haber cumplido su promesa a la comunidad latina de presentar un proyecto de reforma migratoria integral, al final de su primer mandato, en agosto de 2012, el presidente Obama implementó el Programa Acción Diferida para niños inmigrantes (*Deferred Action for Childhood Arrivals*, DACA por sus siglas en inglés), a manera de acción ejecutiva. DACA permite: una suspensión temporal a los indocumentados que sean deportables (15-31 años), y que llegaron a Estados Unidos antes de los 16 años y que hayan estado en ese país por lo menos cinco años; otorga un permiso de trabajo por dos años, pagando una multa de \$465.00 dólares. Las personas elegibles deben estar estudiando en alguna escuela o haberse graduado de High School o haber estado en las Fuerzas Armadas. Analistas del *Center for American Progress Public* señalaron recientemente que después de un año de su implementación se han recibido cerca de 600 mil solicitudes y más de 430 mil indocumentados ha recibido dicho estatus.¹⁷ Es decir, ha sido un éxito para los jóvenes indocumentados, si consideramos que no constituye una reforma migratoria.

¹⁶ De acuerdo con estadísticas del DHS, durante la primera administración de Bush (2001-2004) deportó a 572 mil inmigrantes; un millón 48 mil durante su segundo gobierno (2005-2008) (Department of Homeland Security, varios años).

¹⁷ El informe también señala que no se han registrado solicitudes en todos los estados y que los mexicanos están sobrerrepresentados en comparación con los migrantes de origen asiático, por ejemplo (Brunswick, 2013).

El partido republicano criticó severamente al presidente Obama por haber puesto en marcha una acción ejecutiva como DACA, en lugar de haberla realizado por la vía legislativa, y que había creado un “programa de amnistía de puerta trasera no reconocida por la ley”. Definitivamente DACA tuvo un impacto previo a las elecciones federales en la comunidad latina, ya que 64% de ésta voto por la reelección del presidente Obama, tomando en consideración que se enfrentaba con el candidato republicano Mitt Romney quien no fue apoyado por ellos, ya que persistió en su “re-enforcement-policy”.¹⁸ Esta situación representó una lección para los republicanos en el sentido de que ya no pueden depender exclusivamente de la población no latina para ganar. También demostraron que el presidente Obama no enfrentó reacciones negativas entre los votantes sobre la puesta en marcha de la acción ejecutiva DACA tan criticada por los republicanos.

Fue después de ganar las elecciones, que Obama hizo un llamado a reformar la política migratoria considerándola su principal prioridad “a largo plazo” para su segundo mandato que inició en enero de 2013. Así, durante los primeros meses de su segunda gestión, el tema de la reforma migratoria se trasladó al debate nacional y en su primer discurso a la nación (*State of the Unión*), instó al Congreso a aprobar una reforma migratoria. A lo largo del 2013, en varias ocasiones mencionó que apoya una amnistía para migrantes indocumentados con la posible obtención de la ciudadanía. También expresó que seguiría apoyando la posibilidad de que los “dreamers”¹⁹ puedan tener la oportunidad expedita para ganar ciudadanía. Asimismo ha sostenido que es indispensable reformar el sistema de inmigración legal a través del establecimiento de una nueva categoría de visa para especialistas en ciencia y tecnología. A cambio de ello, está de acuerdo que se aumente la seguridad fronteriza sin especificar su dimensión, establecer un sistema de verificación de empleo obligatorio; crear nuevas sanciones a los empresarios que contraten a sabiendas a trabajadores indocumentados y sanciones penales para organizaciones delictivas transnacionales.

¹⁸ Es importante mencionar que el candidato republicano Mitt Romney, se vio presionado por los activistas del Partido Republicano para que propusiera proyectos duros en contra de la “inmigración ilegal” con el objeto de ganar su nominación como candidato. Su promesa de alentar a los extranjeros no autorizados a la “auto deportación” fue atractiva para partidarios republicanos conservadores, a pesar de que afectaría al voto latino. (Bergeron and Hipsman, 2012).

¹⁹ Los “dreamers” son los niños o jóvenes que fueron traídos por sus padres sin autorización, muchos de ellos hoy son jóvenes extranjeros indocumentados que han asistido a la universidad o han servido en las fuerzas armadas.

Durante los últimos meses del 2013, preocupado por el estancamiento del proyecto de ley del Senado en la Cámara de Representantes, el presidente Obama ha estado muy activo realizando reuniones tanto con líderes empresariales como con la prensa, con el objeto de dar a conocer su posición de apoyo total a una reforma migratoria integral que incluya un programa de legalización para los más de 11 millones de indocumentados que se encuentran en su territorio, la mitad de ellos con visas expiradas.

4. *Las propuestas de reforma migratoria integral y a pedazos por el Congreso durante 2013*

A. La propuesta del “The Gang of 8” en el Senado

Un grupo bipartidista de ocho senadores que se les denominó “*The Gang of Eight*” (G-8), compuesto por cuatro demócratas y cuatro republicanos aprobaron el proyecto de ley denominado: *Border Security, Economic Competitiveness, and Immigration Modernization Act of 2013 (S. 744)*. Ello fue con el apoyo de 14 republicanos y todos los demócratas del Senado (68 vs 32 votos) (*The New York Times*, 2013). Dicho proyecto tiene como objetivo establecer un programa de legalización, modificar al sistema de visas y establecer un programa de trabajadores huéspedes y, a cambio de ello, incrementar significativamente la seguridad (Chishti y Hipsman, julio de 2013).

A través de los años, los congresistas han establecido en sus propuestas o proyectos de ley relativos a la inmigración, un balance entre iniciativas restrictivas para reducir y controlar la inmigración y aquéllas permisivas o expansivas para permitir la entrada de nuevos inmigrantes, manteniendo una frontera semi-abierta para trabajadores, siempre y cuando se implementen medidas que provean de mayor control y seguridad el ingreso a extranjeros. De esta manera, el “*The Gang of 8*”, propuso en su proyecto S744 iniciativas tanto expansivas como restrictivas:

a. Iniciativas expansivas

- *Programa de Legalización*. Los inmigrantes no autorizados se les permitiría solicitar una visa provisional: *Registered Provisional Immigrant (RPI)*. Pero esto sería sólo después de que el DHS haya implementando medidas de seguridad fronteriza. El migrante provisional eventualmente podrá ajustar su estatus a residente permanente, con los siguientes requerimientos: pagando una multa e impuestos, comprobando su his-

torial de empleo y aprendiendo inglés. Se necesita un mínimo de diez años para recibir su “*green card*” que le otorga la residencia permanente y, después otros tres años más para obtener la ciudadanía. Es decir, un largo camino de 13 años para naturalizarse.

- *Modificaciones al sistema de visas*. Se proponen cambios a gran escala en el sistema de inmigración legal. Para la admisión de inmigrantes se propone incrementar el volumen de ingresos de inmigrantes permanentes anualmente (en 2012 se otorgaron alrededor de un millón de visas a inmigrantes, 147 mil de estas fueron otorgadas a mexicanos, el país que más visas recibe). Simultáneamente se plantea introducir un sistema de admisión por méritos, como el sistema de puntos canadiense, con el fin de seleccionar a los mejores inmigrantes por sus atributos (educación, experiencia laboral y dominio del inglés, entre otros). También se propone aumentar la asignación de visas basadas en empleo (en 2012 se otorgaron 144 mil visas en esta categoría —14% del total de admisiones—). Asimismo, se pretende modificar el sistema de admisiones basado en la familia hacia uno que admita exclusivamente a la familia nuclear —padres e hijos—. Es importante destacar que, en 2012, el 66% del millón de visas otorgadas para el ingreso de inmigrantes permanentes fueron a través de las categorías basadas en la reunificación familiar.
- *Admisión de migrantes temporales*. Se propone aumentar el número de visas temporales H-1B (para trabajadores de alta calificación) de 65 mil por año a una gama flexible de entre 115 mil a 180 mil trabajadores extranjeros. Asimismo se propone crear un programa de trabajadores temporales extranjeros (TTE) que admitiría entre 20 mil y 200 mil TTE al año para ocupaciones medias y de baja calificación, con base en una fórmula que tomaría en consideración las condiciones económicas y las del mercado laboral nacional. Este sustituiría el programa de visas para trabajadores agrícolas (H-2A) con uno diseñado para facilitar la contratación de trabajadores agrícolas. Es importante destacar que actualmente existen dos programas de visas para el ingreso de trabajadores de baja capacitación: H-2A para trabajadores agrícolas temporales (aproximadamente se admiten a 65 mil anualmente y no tienen un límite); y H-2B, para trabajadores temporales no agrícolas que generalmente ocupan puestos de trabajo en el sector servicios, principalmente en la construcción, las industrias empacadoras, hoteles, etcétera. Se añade una nueva visa W, la cual permitiría hasta 220 mil nuevas visas para los trabajadores menos calificados durante un periodo de tres años. Estos

podrían traer a sus cónyuges e hijos, a quienes se les permitiría trabajar. Para los agricultores, el proyecto del Senado permitiría a más de 112 mil nuevas visas por año, una cifra que podría aumentar o disminuir según el criterio de la Secretaría de Agricultura. Es un hecho que los agricultores han ejercido presión para que se establezca un mayor número de visas para trabajadores temporales agrícolas.

b. Iniciativas restrictivas

- *Seguridad en las fronteras.* Se propone incrementar la seguridad en la frontera y en el interior del país. Con un presupuesto de \$46,000 millones de dólares se pretendería duplicar la Patrulla Fronteriza de 21,600 agentes actualmente a 38,405 agentes; aumentar el muro fronterizo entre México y Estados Unidos al doble; y ampliar los dispositivos de control de vigilancia de alta tecnología. En virtud de que solo se vigila el ingreso pero no la salida, se crearía un sistema de salida electrónico en la frontera, en los puertos aéreos y marítimos de la nación para el año 2015.
- *Seguridad en el interior.* En un periodo de cinco años, todos los empleadores estarán obligados a utilizar un sistema para verificar electrónicamente el estatus migratorio como el *E-Verify*.

B. La respuesta en la Cámara de Representantes

La posición de la Cámara de Representantes ante una reforma migratoria integral ha sido tajante al no apoyar el proyecto de ley del senado (S744). Parten de la base que la crisis económica todavía no llega a su fin y aun persisten altos niveles de desempleo en muchas regiones. Asimismo, consideran que dicho proyecto beneficiaría principalmente a indocumentados y a algunos sectores que han logrado plasmar sus intereses a través del rutinario cabildeo. Plantean elaborar una “reforma en pedazos o en partes”, que incluirá reformas necesarias paso a paso, y no una inmensa e integral, acorde con las necesidades del país.

El Presidente (*Speaker*) de la Cámara de Representantes, John Boehner, republicano de Ohio, ha establecido la regla *Haestert* la cual señala que ningún proyecto de ley será presentado a votación a menos de que la mayoría de la mayoría haya presentado su apoyo (Hastings, 2013). Es decir, para que se cumpla esta regla, de los 234 representantes del partido republicano, 118 deben apoyar el proyecto, tomando en consideración que hay 47 miembros

del ultraconservador *Tea Party*. Hasta el momento hay 26 republicanos que se han manifestado a favor y 44 potenciales, que no suman la cantidad necesaria. Por lo que se refiere a los representantes del partido demócrata 195 de los 201 representantes apoyarían un plan de reforma que incluya inclusive una amnistía.

Los comités del *House Judiciary* y de *Homeland Security* han propuesto cuatro proyectos de ley que constituyen algunas piezas de la reforma migratoria propuesta por el senado, los cuales también requieren consenso de la mayoría de la mayoría para pasarlo al pleno de la Cámara de Representantes (Migration News, 2013). Para mayor claridad y congruencia con el análisis que hicimos de la propuesta del senado, también hemos clasificado y dividido las iniciativas en expansivas y restrictivas.

a. Iniciativas expansivas

- *Programa de Legalización*. No se contempla ningún programa de legalización para migrantes. A pesar de que la mayoría de los republicanos en la Cámara de Representantes piensa que no es real deportar a la gran cantidad de indocumentados y que un programa de legalización sería de gran beneficio para la economía, también consideran que constituiría un incentivo para emigrar, premiaría al que violó la ley, y constituiría una carga significativa para los servicios públicos.
- *Modificaciones al sistema de visas*. Se proponen cambios a gran escala en el sistema de inmigración legal poniendo especial énfasis en la admisión de inmigrantes de alta capacitación. Se propone aumentar el límite establecido para las visas de trabajadores altamente capacitados H1-B —se incrementaría el límite a 155 mil visas anualmente y se otorgarían 40 mil visas adicionales para estudiantes de posgrado—. A sus esposos (as) se les autorizaría trabajar durante su estancia, y se crearía una visa para “entrepreneurs”, a través de la propuesta *Skills Visa Act* (HR 2131).
- *Establecimiento de programa de trabajadores temporales*. El proyecto *The Agricultural Guestworker or AG Act* (HR 1773), crearía un programa de trabajadores temporales agrícolas y no agrícolas sin la posibilidad de obtener residencia permanente. Reemplazaría a las visas H2-A con las H2C. Se propone admitir a alrededor de 500 mil extranjeros para trabajos agrícolas anualmente, determinados por el Departamento de Agricultura y permitiría solicitarla a migrantes indocumentados.

b. Iniciativas restrictivas

- *Seguridad en las fronteras*. Se aprobó el proyecto de ley *Border Security Results Act and SAFE Act* (HR 2278), el cual criminalizaría a los indocumentados, aumentaría el número de agentes del ICE en 5000, y se incentivaría a los estados y localidades hacer cumplir la ley federal, como otorgar poderes extraordinarios a las policías locales para arrestar indocumentados que se ha venido haciendo a través de la cláusula 287g.²⁰
- *Seguridad en el interior*. El proyecto de ley *The Legal Workforce Act* (HR 1772) requeriría que todos los empleadores verifiquen el estatus migratorio de los empleados, a través del sistema *E-Verify* en un plazo de dos años (más rápidamente que la del senado).

Frustrados debido a que la reforma se encuentra estancada, el 2 de octubre de 2013, el liderazgo demócrata en la Cámara de Representantes presentó un nuevo proyecto de ley que combina la mayor parte de la legislación aprobada en el Senado, con la de la Ley de Seguridad Fronteriza, aprobada por unanimidad por el Comité de *Homeland Security* de la Cámara de Representantes. Aunque es poco probable que el proyecto salga a votación en el pleno, constituye una iniciativa para presionar a los republicanos.

Si bien el presidente de la Cámara insiste en que la reforma migratoria “no ha muerto” y que considera que su sistema migratorio requiere reformarse, su posición ha sido tajante en contra de una reforma migratoria integral. Lo más probable es que este debate se prolongue hasta después de las elecciones de medio término en 2014.

5. Presión ejercida por sectores pro-inmigrantes para la aprobación de una reforma migratoria integral

Los activistas pro-inmigrantes han estado presionando a favor de una reforma migratoria integral para beneficiar a los aproximadamente 11 millones de indocumentados que se encuentran en Estados Unidos cada vez más segregados. Entre ellas encontramos:

²⁰ La Sección 287(g), aprobada por el Congreso en 1996, faculta al SIN a alcanzar acuerdos con los gobiernos locales para que sus policías cuestionen el estatus migratorio de un extranjero (Sandoval, 2007).

- *Asociaciones civiles*. Las principales asociaciones civiles que en el pasado se han manifestado a favor de una reforma migratoria se encuentran muy activas tales como el *Service Employees International Union (SEIU)*, *American Federation of State, County and Municipal Employees AFSCME*, *National Immigration Forum*, *National Council of La Raza*, entre otras. Muchas de ellas están tratando de influir a líderes religiosos, hombres de negocios, minorías étnicas, sindicatos, agricultores, entre otros, convenciéndolos y demostrando que la inmigración ha sido benéfica para el país.

A pesar de que durante las últimas semanas, la atención política se centró en el cierre del gobierno federal y la amenaza inminente de un incumplimiento de su deuda, que hubiera traído consecuencias gravísimas para el país, con el objeto de no bajar la mira en el tema migratorio, miles de activistas en Washington D. C. y en varios estados realizaron “rallies” y manifestaciones de desobediencia civil como un movimiento para presionar a los legisladores a aprobar una reforma migratoria que se ha estancado en el Congreso (Chishti y Hipsman, October 2013).

- *Comunidad latina*. El grupo “*Latinos United for Immigration Reform*”²¹ que reúne miembros tanto del sector empresarial, laboral y de asociaciones civiles latinas se han unido bajo los mismos principios para demandar que se apruebe una reforma migratoria. Este grupo ha planteado ciertos principios que podríamos generalizar como las principales demandas de la comunidad latina, entre las que encontramos: regularizar la situación de la población indocumentada y proporcionar un camino hacia la ciudadanía; continuar con la política de reunificación familiar y acelerar el trámite de cónyuges, hijos, padres y hermanos de migrantes que por lo general esperan mucho tiempo en línea; eficientar el funcionamiento de la emisión de visas para trabajadores temporales tanto de alta como de baja capacitación y vigilar que se protejan plenamente sus derechos, así como permitirles traer a sus familias inmediatas; derogar las disposiciones contenidas en la IIRIRA que impiden las revisiones en caso de deportaciones y órdenes de expulsión, ya que los inmigrantes suelen ser deportados sin conocer sus derechos y no se les informa de que una “deportación expedita” les afectará para sus futuros ingresos con alguna visa; estar conscientes que los Estados, a través de las iniciativas y regulaciones antiinmigrantes promovidas durante la última

²¹ Latinos United for Immigration Reform, 2013.

década, han contribuido a gestar un perfil racial en contra de las personas que parecen migrantes por el color de su piel que ha propiciado violaciones de los derechos civiles de los inmigrantes, por lo que estiman que el Congreso federal debe crear un sistema de inmigración justo y uniforme en todo el país. Pero lo que realmente les preocupa es la creciente vulnerabilidad de los migrantes indocumentados al vivir en constante temor a su deportación, a no poder conducir legalmente un coche, a no poder visitar a sus familiares periódicamente en su país de origen, ya que es muy riesgoso y costoso regresar a trabajar a territorio estadounidense.

- *Iglesia católica y evangelistas*. Apoyan un proyecto de legalización por el bien de la reunificación familiar ya que estiman que es inhumano que se sigan dividiendo las familias y violando los derechos humanos. Los evangelistas están dispuestos a cabildear a congresistas renuentes a su aprobación, ya que consideran que nadie debe bloquear la reforma por motivos partidistas (Nakamura, 2013). Por su parte, la jerarquía católica también está realizando esfuerzos para la aprobación de una reforma migratoria integral. *The United States Conference of Catholic Bishops (USCCB)* se opone a la política exclusiva de “*enforcement only*” que ha prevalecido durante los últimos años. En la publicación *Strangers No Longer: Together on the Journey of Hope*, los obispos católicos estadounidenses exponen los principales elementos que debe contener una propuesta de reforma migratoria integral, tales como: legalización del trabajo; futuro programa de trabajadores huéspedes; programa de reunificación familiar; restaurar el derecho al debido proceso; entre otras.²²

Sindicatos. En virtud de que perciben a los indocumentados como posibles clientes para engrosar sus organizaciones crecientemente debilitadas, apoyan un programa de legalización y cualquier programa de trabajadores temporales extranjeros. Asimismo estiman que los trabajadores indocumentados son sujetos a una importante explotación de su trabajo por parte de los empleadores. Para ellos la inclusión de un camino hacia la regularización, y posteriormente a la ciudadanía en un proyecto de reforma migratoria, es indispensable.²³

- *Comunidad empresarial*. A pesar de que la mayoría de ellos no toman una posición concreta sobre la legalización de los inmigrantes no do-

²² United States Conference of Catholic Bishops, 2013.

²³ AFL-CIO and Change to win, 2009.

cumentados, estiman que una reforma como la propuesta por el senado aceleraría el crecimiento económico en momentos que se está luchando para recuperarse, y contribuiría a permitir un crecimiento sostenido en las próximas décadas; es decir, abogan por reformas a las cuales califican “pro-crecimiento”. Específicamente, la industria de alta tecnología ha venido presionado al Congreso para que se reformen los requisitos, que se aumenten los límites actuales para la contratación de trabajadores extranjeros altamente capacitados y abogan que se les otorgue visas de trabajo para los estudiantes que reciben sus títulos en sus universidades. Curiosamente han unido esfuerzos el Grupo de Liderazgo de *Silicon Valley*, *California Strawberry Commission*, *California Farm Bureau Federation* y otros grupos agrícolas, han señalado en varias ocasiones que la reforma migratoria es necesaria para asegurar el éxito económico de sus industrias. Tan están conscientes de la importancia de los migrantes para su economía que recientemente se pronunciaron de la siguiente forma: “Nuestros productos tocan la vida de todos a diario en sus correos electrónicos, celulares, refrigeradores o simplemente disfrutar de una comida. Nada de esto sería posible sin las enormes contribuciones que los inmigrantes han hecho a nuestras respectivas industrias. Son factores esenciales e integral de nuestro éxito”.²⁴

- *Agricultores y ganaderos*. Han expresado un sinfín de veces que requieren mano de obra inmediata para recoger sus cosechas pues no encuentran a nacionales dispuestos para hacerlo. Están convencidos que un programa de legalización de trabajadores agrícolas indocumentados y uno de trabajadores huéspedes es indispensable para el crecimiento de su economía. Voceros de la *American Farm Bureau Federation*, por ejemplo, señalaron recientemente que la frontera debe estar muy segura, pues no encuentran a la mano de obra indocumentada que solían encontrarse y contratar con anterioridad. Por su parte, el secretario de Agricultura, Tom Vilsack, señaló que actualmente el sistema migratorio no responde a las necesidades laborales, ya que en este sector hay una seria escasez que está ocasionando forzar a ciertos agricultores a aminorar sus cosechas o mover su producción a otros países. Vilsack dio a conocer a través de un informe que la mitad de 1.1 millones de trabajadores agrícolas son indocumentados, por lo que apoyan el proyecto de ley de reforma migratoria integral del Senado, el cual crearía 51,330 empleos, añadiría \$6,600 millones al PIB (GDP), e incentivaría

²⁴ Growing, 2013.

el ingreso por \$3,300 millones de dólares durante los primeros tres años después de su aprobación (González, 2013).

A pesar de los enormes esfuerzos que han realizado los activistas provenientes de todos los sectores a favor de que ambas cámaras consideren una reforma migratoria integral para su aprobación, estos no han sido suficientes para convencer a los republicanos de la Cámara de Representantes, sobretudo a los ultraconservadores con una fuerte carga ideológica, para que accedan a tomar en consideración el proyecto de ley del Senado (S744) y que conjuntamente con la Cámara de Representantes aprueben una reforma migratoria integral.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Sin duda es importante que el debate sobre la inmigración haya resurgido después de seis años de silencio. Es evidente que el tema requiere que se atienda de inmediato, en virtud que para la gran mayoría su sistema migratorio no solo no funciona, sino que no es congruente con la realidad económica y no responde a sus intereses.

A pesar de que el proyecto presentado por el senado, el *Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act*, (S. 744), contiene iniciativas restrictivas significativas, constituye una ventana de oportunidad para los migrantes indocumentados para su posible legalización, así como para los que quieren ingresar con una visa de trabajo ya sea de baja o alta capacitación a través de las iniciativas permisivas señaladas.

No debemos cantar victoria pues el rostro de una reforma integral en la Cámara de Representantes, controlada por los republicanos, es incierto. Es difícil la negociación en un tema tan espinoso en una cámara tan dividida, en donde casi todos los republicanos (sobre todo los ultras) estiman que es necesario el establecimiento de aún más refuerzos a la vigilancia en la frontera y en el interior de los que ya se han llevado a cabo, así como un establecimiento más agresivo y eficiente del sistema de verificación como el *E-Verify*. Los miembros del *Tea Party* del Partido Republicano rechazan el debate migratorio mientras no se trate de seguridad. A pesar de que la mayoría de los congresistas republicanos están conscientes de la necesidad imperante del apoyo de los latinos durante las próximas elecciones, la plataforma ultra y medio conservadora ha expresado su oposición a cualquier forma de amnistía. Para ellos, significa una recompensa a extranjeros que deliberadamente violaron las leyes de inmigración, y consideran que con ello manda-

rían un mensaje de fomentar la transgresión a la ley. No se dan cuenta que esta actitud percibida como antiinmigrante, puede tener gran impacto y su partido ser menos atractivo para los votantes pro-inmigrantes, principalmente latinos que fueron clave para las últimas elecciones federales.

Dado que el líder de la Cámara de Representantes ha señalado que no llevará al pleno un proyecto de ley, incluyendo el S.744, si no cuenta con la mayoría de la mayoría de los votos; y los republicanos se han manifestado a favor de una “reforma migratoria a pedazos” con proyectos de ley individuales como los que ya señalé, es posible que los demócratas y la Casa Blanca tengan que acceder a este proceso o aproximación, tomando en consideración que para ellos no puede haber una reforma migratoria sin un proyecto de legalización. El pasado 20 de noviembre de 2013, el presidente Obama reconoció en un foro convocado por el *Wall Street Journal* que estaría de acuerdo con el enfoque de una “reforma migratoria a pedazos” siempre y cuando se respeten las cinco disposiciones contenidas en el proyecto de ley del senado, el cual el apoya (Lee, 2013).

Creemos que existen grandes retos provenientes tanto de las organizaciones civiles y la comunidad latina, así como de los gobiernos de los países de donde provienen los migrantes indocumentados, como el de México. Es indispensable continuar cabildeando y presionando a congresistas republicanos, ya que no hay duda que los beneficios que traería una reforma migratoria integral serían enormes. El “*timing*” es muy importante ya que 2014, año de elecciones de mitad del periodo, habrá poco apetito por parte de los congresistas a debatirlo, por lo que se aplazaría el debate una vez concluidas estas o hasta después de las federales, en 2016. Esperamos que las asociaciones civiles sigan concientizando a la opinión pública sobre el hecho de que muchos de los migrantes indocumentados han estado trabajando por salarios menores que los prevaecientes, dado precisamente su condición irregular durante años, y que ha contribuido enormemente a su desarrollo económico a través de sus inversiones, impuestos pagados y el gasto que derraman a diario en su territorio.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AFL-CIO and Change to win, “The Labor Movement’s Principles for Comprehensive Immigration Reform”, August 2009, <http://www.aflcio.org/Issues/Immigration>
- BERGERON, Claire y HIPSMAN, FAYE, “Platforms and Conventions Reveal Deep Divide on Immigration between GOP, Dems”, *Migration Informa-*

- tion Source*, Washington, Migration Policy Institute, septiembre de 2012, <http://www.migrationinformation.org/usfocus/display.cfm?ID=906>
- BRUNSWICK, Mark, “Immigration beat: 600,000 people have applied for DACA”, *The Star Tribune*, October of 2013, <http://www.startribune.com/local/229785881.html>
- CHANG, Cindy, “Latinos, whites split on immigrant laws OKd by Brown”, *Los Angeles Times*, Los Angeles, Noviembre of 2013, <http://articles.latimes.com/2013/nov/08/local/la-me-ff-immigration-poll-20131109>
- “California strawberry growers unite on immigration reform”, *Growing Produce*, Willoughby, Ohio, July of 2013, <http://www.growingproduce.com/farm-management/labor/california-strawberry-growers-unite-on-immigration-reform/>
- CHISHTI, Muzaffar and HIPSMAN, Faye, “Now that the Senate Has Passed Landmark Immigration Legislation, All Eyes Are on the House”, *Migration Information Source*, Washington, Migration Policy Institute, July of 2013, <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?id=958>
- , “As Immigration Reform Stalls in Congress, Activists Take a Page from the Civil-Rights Movement”, *Migration Information Source*, Washington, Migration Policy Institute, October of 2013, <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?id=969>
- , “Alabama Settlement Marks Near End of a Chapter in State Immigration Enforcement Activism”, *Migration Information Source*, Washington: Migration Policy Institute, November of 2013, <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?id=972>
- DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY, (various years), “ICE”, *Removal Statistics*, Washington: Department of Homeland Security, <https://www.ice.gov/removal-statistics/> y <http://www.ice.gov/doclib/about/offices/ero/pdf/ero-removals1.pdf>
- FLESHER, John, “Farmers worry about fate of immigration bills”, *Free Republic*, Fresno, July of 2013, <http://www.freerepublic.com/focus/f-news/3040397/posts>
- GARCÍA Y GRIEGO, Manuel y VEREA CAMPOS, Mónica, “A Paradox of the 1990’s: The New US Immigration Act”, *Voices of México*, México, CISAN-UNAM, núm. 42, julio de 1997.
- , “Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México-Estados Unidos”, en VEREA CAMPOS, Mónica *et al.* (eds.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica-CISAN-ITAM, 1998.

- GONZÁLEZ, Daniel, “Arizona’s Illegal immigration population plunges”, *The Arizona Republic*, Phoenix, marzo de 2012, http://www.azcentral.com/arizonarepublic/news/articles/20120323arizona-illegal-migrant-population-plunges.html?nclick_check=1
- , “Vilsack: Farmers need immigration reform, U.S. Agriculture Secretary says current system contributes to labor shortage” *The Arizona Republic*, Phoenix, July of 2013, http://www.azcentral.com/news/politics/articles/20130729vilsack-farmers-need-immigration-reform.html?nclick_check=1
- GONZÁLEZ GUTIÉRREZ, Carlos, “The Mexican Diaspora in California: Limits and Possibilities for the Mexican Government”, en LOWENTHAL, Abraham and BURGESS, Katrina, *The California-Mexico Connection*, San Francisco, Stanford University Press, 1993.
- GROWING PRODUCE, Willough by, “California Strawberry Growers Unite on Immigration Reform”, Ohio, 24 de julio de 2013, <http://www.growinproduce.com/farm-management/labor/california-strawberry-growers-unite-on-immigration-reform/>
- HASTINGS, Maribel, “La reforma migratoria en cifras”, *La opinión*, Los Ángeles, agosto de 2013, <http://www.laopinion.com/opinion-columnistas/reforma-migratoria-cifras>
- LATINOS UNITED FOR IMMIGRATION REFORM, *Our Principles*, Washington, 2013, <http://latinosunited.org/principles/>
- LEE, Carol E., “Obama Backs Piecemeal Immigration Overhaul. President in WSJ CEO Council Interview Also Discusses Iran and Health Law”, *Wall Street Journal*, Nueva York, noviembre de 2013, <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303531204579208162078007836>
- LEE, Erik, “The Cascading Effects of Arizona SB.1070: An overview”, <http://nacts.asu.edu/projects/the-cascading-effects-of-sb-1070-an-overview>
- MIGRATION NEWS, “Senate Approves CIRA”, *Davis: UC Davis*, núm. 4, vol. 13, October of 2006, <http://migration.ucdavis.edu>
- MIGRATION NEWS, “Immigration Reform: House, States”, *Davis, UC Davis*, núm. 3, vol. 20, July of 2013, http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=3839_0_2_0
- NAKAMURA, David, “Evangelical Pastors Step Up Pro-immigration Campaign”, *The Washington Post*, Washington, agosto de 2013, <http://www.washingtonpost.com/blogs/post-politics/wp/2013/08/20/evangelical-pastors-step-up-pro-immigration-campaign/>
- PARKER, Ashley and MARTIN, Jonathan, “Senate, 68 to 32, Passes Overhaul for Immigration”, *The New York Times*, New York, June of 2013, <http://>

www.nytimes.com/2013/06/28/us/politics/immigration-bill-clears-final-hurdle-to-senate-approval.html?_r=0

PEW HISPANIC CENTER, “Hispanics and Arizona’s New Immigration Law”, Washington D. C., abril de 2010, *http://pewhispanic.org/files/factsheets/68.pdf*

SANDOVAL, Stephanie, “FB migrant law faces May vote. City to implement ban on illegal immigrant renters Friday”, *The Dallas Morning News*, Dallas, January of 2007, *http://apbweb.com/forums/news/11901-farmers-branch-texas-city-bans-apartment-rentals-illegal-aliens.html*

UNITED STATES CONFERENCE OF CATHOLIC BISHOPS, “Catholic’s church position on immigration reform”, *Migration and Refugee Services/ Office of Migration Policy and Public Affairs*, Washington, August of 2013, *http://www.usccb.org/issues-and-action/human-life-and-dignity/immigration/churchteachingonimmigrationreform.cfm*

VEREA, Mónica, *Migración temporal en América del Norte: propuestas y respuestas*, México, CISAN-UNAM, 2003.

———, “An increasing antiimmigrant sentiment: a legacy of the Bush administration”, ponencia presentada en el Congreso anual del *Western Social Science Asssociation*, Denver, Colorado, 24 de abril de 2008.

———, “Obama and the Anti-Mexican SB1070”, *Voices of Mexico*, CISAN-UNAM, 88, otoño de 2010.

———, “Aproximaciones teóricas para entender las políticas migratorias restrictivas y los sentimientos antiinmigrantes en el siglo XXI”, en VERA, Mónica (ed.), *Anti-immigrant Sentiments, Actions and Policies. The North American Region and the European Union*, México, CISAN-UNAM, 2012.