

40 años 1976-2016

CENTRO DE INVESTIGACIONES HISTÓRICAS

MARIO BRICEÑO IRAGORRY



Universidad Pedagógica Experimental Libertador – Instituto Pedagógico de Caracas
Centro de Investigaciones Históricas Mario Briceño Iragorry

TIEMPO Y ESPACIO

65

Enero-Junio, 2016

VOL XXXIV

ISSN: 1315-9496

Depósito Legal: pp198402DC2832

Caracas-Venezuela



LOS INDOCUMENTADOS: DOS CARAS DE LA POLÍTICA EN LOS ESTADOS UNIDOS

Unauthorized immigrants: Divided political views
in the United States

Susan Berglund

Ph.D. (Historia), University of Massachusetts, Amherst. Profesora jubilada de la Universidad Central de Venezuela.
E-mail: susananneberglund@gmail.com

Recibido: 15/09/2015

Aprobado: 11/01/2016

Resumen: El actual debate político sobre los migrantes no autorizados (indocumentados) ha llegado a unos extremos nunca visto antes. Para entender por qué esto pasa, es necesario indagar sobre las causas. La inmigración en los Estados Unidos es un tema muy estudiado, pero recientemente el enfoque tiene que ver con una reforma comprensiva de la ley fundamental que data de 1952. En las primeras leyes enmiendas, se relajaron las restricciones originales pero desde los años 1970, las enmiendas tienen más que ver con la creciente población de migrantes indocumentados (en su mayoría mexicanos); cada nueva restricción tenía el efecto de incrementar su presencia. Hoy en día Estados Unidos tienen la población de indocumentados más grande en el mundo (11.2 millones). Por casi veinte años, el debate sobre una reforma integral de la ley de inmigración siempre explota en referencia a qué hacer con ellos; muchos llevan años viviendo en el país con familia, y trabajo estable. Este artículo intenta esclarecer las causas de tantas entradas ilegales, los esfuerzos hechos para detenerlas, las medidas tomadas a través de acciones ejecutivas del presidente Barack Obama en 2012 y 2014 para aliviar la situación y las razones reales por las que el Congreso, particularmente la Cámara de Representantes, no solo se opone a estas acciones sino que no ha actuado por su propia cuenta para reformar la ley. Las fuentes utilizadas son del gobierno federal, documentos y artículos de centros de estudio de la inmigración, y artículos de prensa, todas disponibles en línea.

Palabras clave: inmigración, indocumentados, Estados Unidos, política, leyes.



Abstract: The current political debate over unauthorized (undocumented) migrants has reached extremes that have not been seen previously. To understand why this is happening, it is necessary to investigate the causes. Immigration in the United States is a well-studied subject, but recently the focus is on the matter of a comprehensive reform of the fundamental Immigration and Naturalization Act of 1952. The first amendments to this law relaxed the original restrictions but since the 1970s, the amendments have more to do with growing population of unauthorized migrants (mostly Mexicans); every new restriction had the effect of increasing their presence. At this moment, the United States has the highest population of unauthorized immigrants (11.2 million) in the world. For almost 20 years, the debate over a comprehensive immigration reform always comes to a halt over how to deal with them; millions have lived in the country for years, have a family and stable work. This article intends to clarify the causes of so many illegal entries, the efforts made to stop them, the executive measures issued by President Barack Obama in 2012 and 2014 to ameliorate their situation and the real reasons why Congress, particularly the House of Representatives, not only have opposed these presidential actions but they themselves have not been able to pass a reform law. Sources used in this study come from the Federal Government, articles and studies from centers specializing in the subject as well as articles in the press, all of which are available online.

Keyword: immigration, unauthorized migrants, United States, politics, laws.

Los Estados Unidos hacen todo lo posible para filtrar los millones de personas que quieren entrar. En general, se puede decir que su política inmigratoria se basa en cuatro ejes: restricciones sobre quienes pueden entrar; reunificación familiar; promoción de ciertas categorías de trabajadores especializados; y protección a personas víctimas de persecución y recientemente, de la violencia doméstica. Como resultado de las frecuentes enmiendas a la ley fundamental de inmigración aprobada en 1952 (*Immigration and Naturalization Act* o *INA* por sus siglas en inglés), particularmente en cuanto a restricciones, no hay una política inmigratoria coherente. Los factores que se deben tomar en cuenta ya son más complejos; temas como la disponibilidad de empleo, la situación económica, la integración social, los beneficios públicos y los derechos humanos. Por años se ha intentado una Reforma Comprensiva de Inmigración (conocida como *CIR* por sus siglas en inglés), siempre frenada por marcadas diferencias de opinión tanto políticas como culturales. El área de mayor desacuerdo es la problemática de inmigrantes no autorizados (indocumentados). Cómo este



país llegó a tener la población indocumentada más grande del mundo y por qué no ha podido resolver la situación, son los temas centrales de este estudio.

I.- ¿Cómo entrar?

Los Estados Unidos actualmente atraen alrededor del 20% de la inmigración internacional, aunque solo tienen el 5% de la población mundial. Son más de 315 millones de personas, de las cuales más de 40 millones (13%) nacieron en el exterior, el porcentaje más alto en la historia del país. Cada año se emite un número poco variable de visas de residencia en categorías diferentes: 1) por tener un lazo familiar con un ciudadano estadounidense o un residente legal permanente; 2) por una oferta de trabajo o un negocio; 3) a través de la lotería de diversidad (conocida comúnmente como la *green card lottery*).¹ Además, se ofrecen visas de residencia temporal o permanente a refugiados y asilados.

No todos los solicitantes de una visa de residencia tienen suerte; particularmente, no es inusual que quienes aspiran a una visa por razones de parentesco pasen años en una lista de espera. Aparte de la limitación numérica, las leyes y regulaciones inmigratorias forman un laberinto muy difícil de transitar con éxito; de hecho, la mayoría de las visas ofrecidas son temporales (usualmente para turismo, negocios o estudios). No obstante, algunas de estas personas se quedan en el país con la visa vencida; otras pasan las fronteras sin autorización alguna. Estos dos grupos, a menudo llamados indocumentados o no autorizados, actualmente se estiman en unas 11.2 millones de personas y representan casi el 25% de la población nacida en el exterior.²

Como su situación es irregular, tienen dificultad con el acceso a asistencia y beneficios públicos, incluyendo la educación pública; tienden a conseguir trabajos sub-pagados, cuando los consiguen, y viven con el miedo de ser descubiertos y deportados u obligados a salir del país para evitar un registro legal en su contra. Puesto que muchos inmigrantes no autorizados llegan sin su familia, y no quieren correr el riesgo de ser aprehendidos cruzando la frontera después de visitarla, pueden pasar años sin verla. Aunque los gobiernos locales, estatales y aun el gobierno nacional han tomado algunas medidas para facilitar sus condiciones de vida, la vasta mayoría de estos indocumentados sigue viviendo en las sombras de la vida diaria.

¹ Estas visas son limitadas a 55.000 por año, con 5.000 reservadas bajo la *Nicaraguan and Central America Relief Act* (1997). La Ley de Inmigración de 1990 estableció la lotería para proveer más visas permanentes a los nacionales de países con poca inmigración a los Estados Unidos; los países seleccionados varían de un año a otro.

² www.pewhispanic.org/2014/04/29/statistical-portrait-of-the-foreign-born-population-in-the-united-states-2012



II.- Los orígenes de la problemática de la población indocumentada

En la década de 1970, las repercusiones de la guerra en Vietnam y el incremento en los precios del petróleo causaron un efecto negativo en la economía de los Estados Unidos; hubo inflación inusual, altas tasas de interés y desempleo. Como es típico en semejantes circunstancias, se buscaron culpables; entre otros blancos, surgió una reacción xenofóbica que se enfocó no solo en los refugiados de la guerra sino aún más, en los trabajadores indocumentados, que en cientos de miles, cruzaron la frontera del sur y supuestamente quitaban el trabajo a los desempleados nacionales. Además, también fueron acusados de abusar de los servicios sociales y cometer crímenes, lo cual es un “cuento” repetido durante tiempos difíciles no sólo en los Estados Unidos sino en todos los países que reciben mucha inmigración, especialmente si no es autorizada o no cuadra bien con la población que ya vive en el país.³

En 1965 hubo un cambio fundamental en algunas de las provisiones de la *INA* que afectaron cómo se determinaba cuántas visas estarían disponibles; en vez de determinar la cantidad basada en el número de inmigrantes de determinada nacionalidad que vivían en los Estados Unidos, primero en 1890 y luego en 1910, pero en conformidad con la población en general. Este viejo sistema de cuotas favoreció más al noroeste de Europa; la nueva ley estipuló que se otorgaría la mitad de las visas disponibles a cada hemisferio. Una enmienda en 1976 a la Ley de Inmigración y Naturalización de 1965 cambió radicalmente los límites sobre el número de personas que podrían recibir una visa para inmigrar; en vez de hacerlo por hemisferio, se estableció un límite de 20.000 visas por país. Los que habían entrado legalmente pero ya tenían la visa vencida, pudieron “ajustar” su situación dentro del país; los que habían entrado sin autorización tuvieron que salir y hacer una solicitud en un consulado en el exterior donde quedaban atrapados por el limitado número de visas. Aunque la *INA* fue enmendada otra vez en 1978, los cambios no afectaron las provisiones establecidas en 1976.⁴

Los mexicanos fueron los inmigrantes más afectados por este cambio porque tenían, por mucho, el más alto índice de entradas al país desde este hemisferio; de repente, no podían conseguir una visa por la sobre demanda para las 20.000 disponibles para México. A partir de este momento comenzó a crecer rápidamente la población indocumentada porque los mexicanos, en especial, siguieron cruzando la frontera del sur sin la debida autorización, convirtiéndose en las primeras

³ Massey, D. S. y Pren, K. A. (2012) “Unintended Consequences of US Immigration Policy: Explaining the Post-1965 Surge from Latin America”, www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3407978/; también publicado en *Population Development Review* (2012) 38/(1), 1-29.

⁴ Public Law 95-412-Oct. 5, 1978. www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-92/pdf/STATUTE.92-Pg907.pdf



víctimas de la nueva ley; las deportaciones crecieron y los grupos de derechos civiles, en particular, protestaban a voces.

De hecho, diferentes tipos de organizaciones se hacen escuchar en defensa al inmigrante. Ya existían, por ejemplo, el Alto Comisionado para los Refugiados de la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Internacional para la Migración, y por supuesto, la Iglesia Católica, entre otras denominaciones religiosas. Aparte de las organizaciones específicamente establecidas para la defensa de los derechos civiles, las que agrupaban gente oriunda del mismo país también levantaron sus voces en defensa de sus connacionales. Una de ellas, establecida originalmente en 1968 como una agrupación regional para mexicanos, creció hasta convertirse en el Consejo Nacional de La Raza, que hoy en día es la organización más grande en los Estados Unidos que representa hispanos o latinos de todas las nacionalidades. Adicionalmente, hay centros de estudio en las universidades y fundaciones que dedican sus esfuerzos a analizar todo relacionado con la presencia de inmigrantes.

El número cada vez mayor de noticias negativas sobre los inmigrantes no autorizados recién llegados impulsaron la realización de estudios documentados mostrando que estos inmigrantes no quitaban trabajo sino más bien hacían trabajos, mal pagados, que los estadounidenses no querían hacer, que en general agregaban valor a la economía. Su nivel de encarcelamiento era menor que el de los nativos y los impuestos que pagaban sumaban más que los beneficios que recibían.

Una comisión autorizada como parte de la enmienda de 1978 a la *INA*, estudió la situación a lo largo y ancho del país. En junio de 1981, emitió su reporte. Recomendó una revisión profunda de la ley de inmigración enfocada en provisiones para 1) prohibir el empleo de trabajadores indocumentados y sancionar los dueños de negocios que los empleaban; 2) obligar a trabajadores que buscaban un empleo a mostrar documentos que validaran su estatus legal inmigratorio; 3) una amnistía para los trabajadores agrícolas y los que habían residido en los Estados Unidos por cinco años; 4) expandir el número de visas para familiares; 5) reforzar la seguridad de la frontera del sur.⁵

Después de cinco años de debate sobre una reforma, se aprobó una nueva ley, la Reforma y Control de la Inmigración (*IRCA* por sus siglas en inglés) en 1986. La ley cubrió los puntos incluidos en el reporte y un resultado fue la legalización de aproximadamente 1.6 millones de personas bajo la provisión de una amnistía general y 1.1 millones bajo la provisión de dar amnistía a los trabajadores agrícolas estacionales que habían pasado un cierto número de días en los Estados Unidos. Hubo una condición nueva para conseguir la legalización; el solicitante tenía que mostrar competencia básica en inglés y conocimientos básicos de la historia cívica de los Estados Unidos; ambos son requisitos

⁵ Briggs, V. M. , Jr. (1982) "Report of the Select Commission on Immigration and Refugee Policy: A Critique", <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=hrpubs>



para optar a la ciudadanía. Una vez aprobados estos conocimientos, podrían optar a naturalizarse tan pronto pasaran los cinco años de espera. También, como en todas las nuevas leyes o enmiendas referentes a la inmigración, hubo provisiones para reforzar la seguridad de las fronteras con el fin de frenar la entrada ilegal.⁶

No obstante, esta ley no fue particularmente efectiva, aparte de las legalizaciones. Los migrantes seguían cruzando la frontera sin autorización y no todos los ya presentes en el país cumplieron con los requisitos para solicitar la legalización de su estatus, en parte por la provisión de haber estado en el país para la fecha del primero de enero de 1982. Los migrantes en busca de empleo crearon demanda para documentos falsificados y los empleadores no insistían mucho en la revisión de los papeles; desde este momento, el sector de negocios hizo presión al Congreso para que no fortaleciera esta sección de la ley y las agrupaciones anti-inmigración comenzaron lo que es su lucha hasta el día de hoy: No a la amnistía sin un efectivo control sobre las fronteras.⁷

En 1990 el gobierno trató de remediar algunas de las lagunas en la ley, facilitando la estadia de miembros familiares que ya vivían en los Estados Unidos cuando se aplicó la amnistía de 1986; también amplió el número de visas no solo para familiares sino en distintas áreas de trabajo. El estatus de “protección temporal” permitió al Departamento de Justicia decidir que nacionales de ciertos países podrían trabajar y ser protegidos de deportación, cuando existían situaciones de conflicto armado o desastre natural en su país de origen. Aunque no fue una solución permanente, abrió un compás de espera a estos inmigrantes para decidir si regresar a su país o comenzar el proceso para lograr un estatus legal permanente. A pesar de que la ley incluía aspectos de mayor control fronterizo, todavía fueron vistos como insuficientes.⁸

Durante los años de 1990, el creciente número de los indocumentados mexicanos fue visto como un problema importante en California, en aquel entonces la frontera más utilizada para cruzar a los Estados Unidos. En las elecciones estatales de 1994, se incluyó un referéndum sobre la llamada Prop 187 que fue aprobada por los electores (59%-41%) y luego convertido en ley por el estado de California. Su propósito fue excluir los inmigrantes no autorizados del acceso a los servicios costeados parcial o totalmente por el estado, como servicios sociales, de la salud (excluyendo emergencias), y la educación pública. La ley también requirió que cuando las autoridades sospechaban o sabían que se

⁶ Para los que quieren probar suerte con el examen de conocimiento del inglés o sobre la historia cívica del país, hay exámenes para practicar en: www.uscis.gov/citizenship

⁷ Cooper, B. y O'Neil, K. (2005) “Lessons Learned From The Immigration Reform and Control Act of 1986” www.migrationpolicy.org/research/lessons-immigration-reform.and-control-act-1986

⁸ *Immigration Act of 1990*, 104 Stat. 4978.
www.justice.gov/sites/default/files/eoir/legacy/2009/03/04/IMMACT1990.pdf



trataba de una persona indocumentada, debían reportarla al Servicio de Inmigración y Naturalización (*INS* por sus siglas en inglés), coloquialmente conocido como “la migra”. Además, la ley calificó como una felonía la creación, distribución o uso de documentos fraudulentos con el intento de encubrir el estatus real de un inmigrante no autorizado, pero esta ley fue suspendida casi en seguida por un tribunal federal mientras que otros estados intentaron aprobar leyes parecidas.⁹

De los 3.5 millones de indocumentados estimados para 1990, la cifra creció a 5.7 millones (+/- 525.000) en 1995.¹⁰ Para el año 1996, Prop 187 y los que abogaron por leyes similares en otros estados habían planteado un reto al congreso nacional para aprobar la legislación que controlaría la “crisis” causada por los indocumentados; el resultado fue la legislación más punitiva con respecto a los derechos y beneficios de los inmigrantes desde la década de 1920. La ley, *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility (IIRAIRA* por sus siglas en inglés) requirió prueba de ingresos suficientes para poder solicitar visas para otros miembros de la familia, deportación expedita para los que intentaran entrar con documentos falsos o sin documentos, detención obligatoria para ciertos crímenes (con su respectivo informe al *INS*) y expansión de las bases de inadmisión y deportación especificadas en una lista nueva de crímenes. Si un inmigrante, sin estatus legal durante un año, dejaba el país y luego entraba de nuevo o intentaba hacerlo, el hecho era anotado en su prontuario y se le prohibía solicitar un “ajuste” por 10 años. Para los indocumentados, el acceso a casi todos los beneficios de asistencia pública fue negado; esta ley también incluyó medidas para fortalecer la seguridad en la frontera.¹¹ Una vez más, los mexicanos fueron el grupo más afectado.¹²

El resultado fue un creciente temor de indicar que no se tenía un estatus legal; los miembros indocumentados de una familia procuraron vivir fuera de la vista oficial. Los inmigrantes de México y América Central que antes cruzaban la frontera sin preocuparse demasiado, permanecieron dentro de los Estados Unidos. Además, el tráfico de indocumentados guiados por los “coyotes” (traficantes de personas) se incrementó. Durante los siguientes 10 años, la población indocumentada creció a 11.1 millones de personas (+/- 150.000), llegando a 12.2 millones en 2007 (+/- 160.000).¹³ Los

⁹ CRS Report for Congress, “California’s Proposition 187: A Brief Overview”, www.congressionalresearch.com/97-543/document.php?study=CALIFORNIA%26%23146%3BS+PROPOSITION+187+A+BRIEF+OVERVIEW

¹⁰ “Unauthorized Immigrant Population Trends for States, Birth Countries and Regions”, www.pewhispanic.org/2014/12/11/unauthorized-trends/

¹¹ *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*, www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-104publ208/pdf/PLAW-104publ208.pdf

¹² Wilson, T. D. (2012) “Anti-immigrant Sentiment and the Problem of Reproduction/Maintenance in Mexican Immigration to the United States”. blogs.dickenson.edu/latinomosaic/files/2012/02/Anti-immigrant-Sentiment-and-the-Problem-of-Reproduction-Maintenance-in-Mexican-Immigration-to-US.pdf

¹³ www.pewhispanic.org/2014/12/11/unauthorized-trends/



indocumentados en ese año comprendían el 30% de la población nacida en el exterior y casi el 70% eran originarios de México y América Central. Otras regiones con un número significativo de población indocumentada incluyeron Asia (11%), Sur América (7%), el Caribe (4%) y el Medio Oriente (menos del 2%).¹⁴

III.- Cómo cerrar el acceso fronterizo ilegal

Aunque el flujo de inmigrantes mexicanos no autorizados comenzó a disminuir en 1997, y desde 2001 fue superado por el número que entra legalmente, la inmigración no autorizada originaria de otros países tampoco ha cesado.¹⁵ Los asiáticos llegan con la ayuda de los llamados *snakeheads* (su equivalente a los coyotes) y los coyotes siguen activos, no solo en el cruce ilegal de mexicanos sino de gente de otros países que logra entrar a México sólo para cruzar la frontera del norte. De mucha importancia en los últimos años son los migrantes de América Central, particularmente de Guatemala, El Salvador y Honduras (región llamada el Triángulo Norte); ellos están escapando de la incesante violencia en sus países natales, causada no tanto por traficantes de drogas, como se suele suponer, sino por pandillas criminales, conocidas como “Maras”.

Los centroamericanos llegan como pueden a la frontera sur de México y, desde allí, muchos viajan hacia el norte encima del tren de cargo conocido como “La Bestia”. Tan común es ver esta gente en su viaje al norte que algunas mujeres generosas esperan la llegada del tren para ofrecerles comida y bebida.¹⁶ El viaje en este tren (que tiene su propia página en Facebook) es sumamente peligroso, no solo porque viajan encima o entre los vagones, sino porque son frecuentes los ataques criminales, para robar o secuestrar a los migrantes. El gobierno de México ha tratado de impedir que se monten al tren, pero aunque ahora es menor el número, lo hacen en nuevos lugares donde el tren tiene que ir más despacio; otros migrantes, a menudo con la ayuda de guías o coyotes, tienden a caminar, viajar por el mar de la costa oriental, pedir aventones o usar buses. Actualmente, el cruce de la frontera norte por la región Valle del Río Grande (Río Bravo) en el sureste de Texas es el más utilizado porque es el más cercano para los migrantes de América Central.¹⁷

¹⁴ Passel, J. S. y Cohn, D. (2009), “A Portrait of Unauthorized Immigrants in the United States”, www.pewhispanic.org/2009/04/14/a-portrait-of-unauthorized-immigrants-in-the-united-states/

¹⁵ Massey y Pren (2012) “Unintended Consequences”, Table A1.

¹⁶ Castillo, C. (2015) “Las Patronas”, **Acontecer Migratorio** (CEPAM, Caracas, revista en línea), 38:2, págs. 10-11.

¹⁷ Martínez, O. (2014) “Desafíos del tren llamado “La Bestia”, www.revistenie.clarin.com/ideas/Deasafios-tren-llamado-Bestia_0_1253274688. Excelente informe narrativo sobre el porqué y cómo funciona este método de viajar hacia el norte, publicada en **Ñ, Revista de Cultura**. Habla del padre Alejandro Solalinde quien, como Norma Romero Vázquez, la organizadora de Las Patronas, recibió el Premio Nacional de Derechos Humanos de México.



México tenía provisiones muy fuertes en su Ley General de Población de 1974 contra la inmigración no autorizada que no se cumplieron con consistencia. La entrada ilegal se penaba con 2 años de cárcel, documentos fraudulentos también podían conducir a la cárcel, así como el acto de evitar la deportación; volver a ingresar sin documentos después de ser deportado recibía una pena de 10 años de prisión; era legal deportar a los extranjeros sin darles el debido proceso.

De hecho, en vista del éxodo de su propia población hacia los Estados Unidos en busca de trabajo, México no tenía interés en promover la inmigración. Desde los años 90, México reclamaba a los Estados Unidos por su trato abusivo a los ciudadanos mexicanos indocumentados, mientras que los Estados Unidos respondían que el trato a los migrantes no autorizados en México era aún peor.¹⁸ En 2008, México redujo significativamente las penas para los migrantes no autorizados que se encontraban en el país y en 2011, sin duda en respuesta a la situación de tránsito de tantos migrantes centroamericanos hacia el norte, se decretó la Ley de Migración, que entre otras provisiones, garantiza los derechos humanos a toda persona (mexicana o extranjera) que se encuentre en el país.¹⁹

Sigue siendo difícil conseguir una visa mexicana para los migrantes, así que la población irregular en tránsito, especialmente desde el Triángulo Norte, llegó a tales extremos que México implementó el Programa Frontera Sur en julio de 2014; ahora cruzar ilegalmente a México desde el sur es casi tan difícil como es el cruce ilegal a los Estados Unidos. Los migrantes irregulares se quejan de los mismos abusos de los agentes del Instituto Nacional de Migración (INM) que los mexicanos y otros lo hacen contra los agentes de la *CBP* y *ICE*. Los lugares de hospedaje para estos migrantes son hostigados no sólo por agentes sino también por los vecinos. La vigilancia incrementada se lleva a cabo con la participación de diferentes países de Centroamérica y Estados Unidos; ésta incluye programas mediáticos para el Triángulo Norte que no sólo advierten de los peligros asociados con la migración irregular sino que dejan claro que no serán acogidos en Estados Unidos. En 2014, México deportó 107.814 migrantes; entre ellos 18.169 niños. En un reporte del INM, solo en los primeros dos meses de 2015, 28.862 migrantes no autorizados fueron detenidos; el 92% de ellos del Triángulo Norte de América Central.²⁰ La vigilancia en la frontera y, aún más, en los lugares tradicionales para buscar transporte hacia el norte, se ha incrementado sustancialmente, en especial después de la

¹⁸ González-Murphy, L. V. y Koslowski, R. "Entendiendo el cambio a las leyes de inmigración de México". www.wilsoncenter.org/sites/default/files/KOSLOWSKI%20Spanish1.pdf

¹⁹ Dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=519077&fecha=25/05/2011

²⁰ Boggs, C. (2015), "Actualización sobre el Programa Frontera Sur de México", www.wola.org/es/comentario/actualización_sobre_el_programa_frontera_sur_de_mexico_nuevas_rutas_mas_depor_y_l; Diario.mx/Nacional/2015-04-10-938bafa0/se-duplica-la-captura-de-indocumentados-en-mexico/



llegada de casi 70.000 menores no acompañados a la frontera de los Estados Unidos en 2014.²¹ Su inesperada llegada resultó en condiciones de detención tan deplorables que se entabló una demanda legal que dio a las partes 30 días para llegar a un acuerdo sobre cómo tratar a estos menores.²²

Por ley, las personas deportadas de los Estados Unidos tienen que ser devueltas a su país de origen; por supuesto los mexicanos son devueltos a México, donde entre los migrantes esperando a cruzar la frontera estadounidense, sean mexicanos o de otras nacionalidades, y los mexicanos devueltos, estas ciudades fronterizas con los Estados Unidos tienen graves problemas para cobijarlos. Por el sur, México simplemente devuelve los centroamericanos a Guatemala pero los Estados Unidos deben devolverlos por avión; el proceso es costoso y toma tiempo. El dinero destinado en el presupuesto federal referente a los inmigrantes en situación irregular, solo cubre la deportación de unos 400.000 al año. Con una población indocumentada de más de 11 millones, muchos de los cuales tienen 10 años o más viviendo en los Estados Unidos, con niños nacidos allá (y por tanto, ciudadanos de los Estados Unidos) y con las nuevas entradas cada año que son detenidas en o cerca de la frontera, la deportación no es una respuesta viable a la situación.²³

IV.- El debate político sobre una reforma integral de la ley de inmigración

A causa de la problemática de los indocumentados, una reforma integral de la ley de inmigración (*CIR*) se ha convertido en el nuevo tercer riel de un sistema de transporte subterráneo en la política norteamericana; tóquelo y muere. Por no poder superar las diferencias políticas sobre el tema en el Congreso, lo referente a los indocumentados ha sido manejado por los tribunales, el Ejecutivo y hasta las gobernaciones estatales y concejos municipales. El problema central usualmente no es la inmigración *per se*, sino factores que tienen que ver mayormente con temas relacionados con los indocumentados: raza, economía, cultura e identidad. Todo eso sin hablar de lo que quizás más influye actualmente, captar votos debido a la posición tomada con respecto a los indocumentados. Parece que cada vez que se acerca a una solución, sucede algún evento que pone fin a la cooperación

²¹ "Children in danger: A guide to the Humanitarian challenge at the Border". www.immigrationpolicy.org/special-reports/children-danger-guide-humanitarian-challenge-border

²² Vallbona, N. "Judge tentatively rules against restrictive detention facilities". nronline.org/blog/immigration-and-church/judge-tentatively-rules-against-restrictive-detention-facilities

²³ Es importante notar que más del 60% de los inmigrantes no autorizados llevan 10 años o más en los Estados Unidos; no se puede seguir ignorándolos. Aunque la patrulla fronteriza (*CBP*) detuvo a más de 480.000 personas no autorizadas al entrar en el año fiscal 2013-2014, la *ICE* solo deportó a un poco más de 100.000 personas desde el interior del país, lo cual parece indicar que están funcionando las prioridades en cuanto a los indocumentados de bajo riesgo. "Obama Acts: DAPA and DACA", Rural Migration News, January 2015(21:1) migration.ucdavis.edu/rmn/more.php?id=1874



necesaria entre el partido Demócrata y el Republicano. La última reforma parcial significativa fue más bien punitiva (la *IIRAIRA* de 1996); relacionada con la legislación estatal derivada de la Prop 187 en California de 1994. La *IIRAIRA* tampoco resolvió los problemas de la entrada ilegal aunque ésta comenzó a disminuir significativamente después de 2007, más por la situación económica de aquel entonces que por la ley. No obstante, algunas de las cláusulas de esta ley relacionadas con deportaciones, especialmente de indocumentados que tenían años viviendo en los Estados Unidos, crearon un creciente sentido de inconformidad; mientras tanto, se dedica cada vez más presupuesto a la seguridad de las fronteras y al aumento de agentes de la *CBP* y *ICE*.

El gobierno federal dedica cada vez más recursos, especialmente después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, a deportar indocumentados y asegurar la frontera, especialmente en el suroeste. No solo ha incrementado el número de agentes en la frontera (*Customs and Border Patrol* o *CBP*) y en el servicio de *Immigration and Customs Enforcement* (antes *INS* y ahora *ICE*), sino que ha construido una cerca reforzada de cientos de millas, montado cámaras de control remoto, sensores de movimiento y, desde el aire, helicópteros y sistemas aéreos no tripulados (los *drones*) para vigilar el área fronteriza. Es cierto que no toda la incrementada vigilancia está dedicada a la aprehensión o búsqueda de personas que entran el país ilegalmente; una parte, quizás la más importante, tiene que ver con la llamada “Guerra a las Drogas”, traficantes de personas, drogas, dinero, armas y medidas anti-terroristas.²⁴

En respuesta a una ciudadanía sumamente afectada por los ataques terroristas de 2001, las guerras siguientes en Afganistán e Irak, la crisis de la banca causada por las hipotecas sin respaldo, la pérdida de viviendas y la baja en la construcción y otros empleos, el Congreso más bien se enfocó en cómo deshacerse de los inmigrantes no autorizados en vez de ver la inmigración como otro factor de desarrollo y progreso. A pesar de los esfuerzos del presidente George W. Bush en 2007 a favor de una reforma comprensiva de la inmigración (*CIR*), el Senado, por la formación de bloques que no reflejaron afiliaciones partidistas, nunca pudo lograr suficiente unidad sobre las provisiones claves de la legislación. Un tercio de los Demócratas y 37 miembros de su propio partido Republicano votaron en contra de una moción de terminar el debate sobre el proyecto de ley.²⁵ Quizás la principal razón para no ser aprobada fue la creciente crítica debido a que la nueva ley daría amnistía a millones

²⁴ www.dhs.gov/news/2014/12/02/written-testimony-dhs-secretary-jeh-johnson-house-committee-homeland-security

²⁵ Pear, R. y Hulse, C. “Immigration Bill Fails to Survive Senate Vote”, www.nytimes.com/2007/06/28/washington/28cnd-immig.html



de personas que habían violado la ley existente, entrando o quedándose ilegalmente en el país; así murió el primer intento serio de una *CIR* en más de veinte años.

Con el siguiente desplome de la economía, el tema de la inmigración se politizó por completo: ¿Cuál posición aseguraría el mayor número de votos en elecciones locales, estatales o nacionales? Amnistía llegó a ser la palabra prohibida para ciertos sectores de la vida nacional y por tanto, sus representantes políticos. Las amnistías no habían funcionado en 1986 o 1990 porque ya el número de migrantes indocumentados era tres veces mayor. Se adoptó la posición de primero sellar la frontera y luego discutir una nueva ley de inmigración y la situación de los indocumentados.

No obstante, el candidato presidencial demócrata en la elección de 2008, Barack Obama, se comprometió a lograr la reforma de la ley de inmigración. Fue elegido junto con un Congreso también controlado por el partido Demócrata, pero en vez de comenzar con la situación migratoria, dedicó su tiempo y esfuerzos a una ley para proveer un seguro de salud accesible para todos, ahora más bien conocido como *Obamacare*. Esta ley desató tanta controversia que, esencialmente, el Presidente no ha podido encarar otra legislación de envergadura, como, por ejemplo, una nueva ley de inmigración. Aunque la Cámara de Representantes aprobó en 2010 un proyecto de ley para ayudar a los jóvenes indocumentados que habían sido llevados a los Estados Unidos por sus padres, éste falló en el Senado, otra vez por no poder poner fin al debate. Los republicanos no han dejado sus duras críticas al Presidente, tanto por lo que hace como por lo que no hace, y los demócratas perdieron control de la Cámara de Representantes en las elecciones de 2010.²⁶

Para 2012, la lenta recuperación de la economía había comenzado; una recuperación que muchos consideran sería más rápida si los Estados Unidos reformaran la ley de inmigración. No sólo se deben atraer más personas con habilidades especializadas para aumentar el crecimiento, sino fomentar la inmigración estacional o para un trabajo de tiempo definido y resolver la situación de los millones de indocumentados. Existe otro motivo de importancia; los ciudadanos latinos y asiáticos (estos últimos el grupo de mayor inmigración reciente en los Estados Unidos con una población indocumentada de alrededor de 1.1 millones) forman una minoría que crece más rápidamente que la población blanca no hispana o la africano-americana. Hay cada vez más agrupaciones con fines variados entre los inmigrantes; un propósito fundamental de todas es mayor justicia social para sus integrantes, particularmente los indocumentados.

Desde el año 2001, un proyecto de ley para fomentar el progreso, alivio y educación de menores indocumentados (conocido como *DREAM Act* por sus siglas en inglés, una palabra que

²⁶ Beinart, P. "Waiting for Republicans to Act on Immigration Is Pointless". www.theatlantic.com/politics/archive/2014/11/boehners-immigration-threat-more-of-the-same/382567/



significa sueños y sus beneficiarios como *dreamers*, soñadores), había estado pendiente en el Congreso, pero nunca fue aprobado aunque varios estados aprobaron sus propias versiones de la ley. No obstante, por no existir un proceso formal para manejar los casos de los *dreamers*, no hubo consistencia en su trato. A pesar de numerosos memorandos por parte de los directores de *ICE* y el Departamento de Seguridad (*Homeland Security* o *DHS* por sus siglas en inglés), la discreción autorizada de no preocuparse con respecto a los indocumentados de bajo riesgo, no siempre fue aplicada. Indocumentados con años viviendo en el país, con niños nacidos allá, con trabajo estable, sin infracciones significativas de las leyes, fueron deportados.

El 15 de junio de 2012, frustrado en parte por la inmovilidad del Congreso en cuanto a la aprobación de una ley de *CIR*, además de otras razones que pudiera haber tenido, el presidente Obama, mediante una acción de competencia ejecutiva, hizo público que la discreción que había tenido la *ICE* por años respecto a no preocuparse con casos de indocumentados de bajo riesgo, tendría fuerza oficial única; una acción diferida de deportación para los que llegaron como niños (pronto conocida por sus siglas en inglés como *DACA*).²⁷ La acción autorizó a los jóvenes sin residencia legal a buscar trabajo, tener una tarjeta de seguridad social cuyo número permite abrir una cuenta bancaria, obtener una tarjeta de crédito, solicitar un préstamo para la educación universitaria, obtener una licencia para manejar, etc., sin temor a ser deportados por indocumentados. Hay ciertos requisitos: entre otros, haber entrado antes de los 16 años y no tener más de 30, haber sido residente por lo menos cinco años consecutivos antes del 15 de junio de 2012, y no haber cometido una violación significativa de la ley; la acción diferida fue válida por dos años y renovable. Quienes tuvieron acceso inmediato al diferimiento fueron aquellos entre 15 y 30 años de edad que estaban en bachillerato o ya tenían el título de bachiller o que habían servido en las fuerzas armadas; los jóvenes que no cumplían con estos requisitos para el momento, podrían buscar su inclusión tan pronto los llenaran.²⁸ Puesto que la acción ejecutiva tenía provisiones tan similares al proyecto de ley *DREAM*, los beneficiarios también se llaman *dreamers*; por supuesto, aunque millones de personas, y no solo los inmigrantes, aplaudían el hecho, hubo numerosos críticos que estaban totalmente opuestos a semejante uso del poder ejecutivo, sosteniendo que usurpó la autoridad legislativa del Congreso. Aunque el Presidente dejó claro que no es una amnistía, no conduce a la ciudadanía y es temporal, para muchos, parecía un primer paso a una amnistía. Los primeros en entablar una demanda fueron 10 agentes de la *ICE* seguidos por el estado de Arizona. En este último caso, la Corte Suprema dictó

²⁷ President Barack Obama, "Remarks by the President on Immigration", www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/06/15/remarks-president-immigration

²⁸ www.immigrationpolicy.org/special-reports/two-years-and-counting-assessing-growing-power-daca



que *DACA* no es una ley, sino el ejercicio de discreción por parte de la Agencia cuyos agentes deben decidir si el trámite de deportación es realmente el más oportuno uso de los escasos recursos disponibles.²⁹

En las elecciones de ese año, Barack Obama venció a su competidor republicano, quien insistió, con referencia a la situación de los indocumentados, que ellos deben recibir apoyo para retornar a su país de origen, o, como algunos calificaron esta idea, “autodeportarse”. El hecho que el candidato republicano a la presidencia en 2012 perdió el 70% del voto latino no impidió que los republicanos ganaran otra vez en la Cámara. Los demócratas todavía controlaron el Senado y lograron aprobar un proyecto de ley *CIR* en 2013 con el apoyo de catorce republicanos. La Cámara no solo no presentó su propio proyecto, sino que ni siquiera discutió el del Senado.³⁰ Después de más de un año de palabras cruzadas entre el presidente Obama y el Presidente de la Cámara de Representantes sobre una reforma comprensiva, en las elecciones de 2014, los demócratas perdieron el Senado también. Los republicanos ya controlan ambas cámaras y según su manera de entender en cuanto al tema de la inmigración, por lo menos respecto a los indocumentados, los votantes ya habían hablado.

Las comunidades de inmigrantes, especialmente los latinos, habían orquestado manifestaciones en la capital y en varios estados en apoyo de *DACA* y la nueva iniciativa del Senado para una reforma completa de la ley de inmigración, pero se quedaron decepcionados; la iniciativa falló y *DACA* no llenó todas sus aspiraciones. En primer lugar, dejó a los padres y otros parientes fuera, así que seguían viviendo con el temor de regresar a su hogar y encontrar a uno o varios miembros de la familia detenidos por la *ICE*, y no tocaba a la generalidad de los indocumentados.

Habiendo tenido un éxito relativo con *DACA*³¹ y después del fracaso del proyecto de ley de reforma, el presidente Obama cumplió su promesa hecha antes de las elecciones de 2014. Tomó otro paso para aliviar la situación de un gran número de indocumentados; el 20 de noviembre, Obama anunció unas acciones ejecutivas para extender la vigencia de *DACA* con mayores beneficios, pero más importante, extender los beneficios a los padres indocumentados de los ciudadanos o de residentes

²⁹ Fathali, H. “The American DREAM: DACA, DREAMers, and Comprehensive Immigration Reform”. Digitalcommons.law.seattleu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2203&context=sulr. Un excelente estudio de las complejidades legales envueltas en los asuntos inmigratorios.

³⁰ “Análisis de la propuesta de ley del Senado (S. 744) y las prioridades de las mujeres para la reforma migratoria”, www.webelongogether.org/es/news/análisis-de-la-propuesta-de-ley-del-senado-s-744-y-las-prioridades-de-las-mujeres y Kim, S. M. (2013) “Immigration reform bill 2013: Senate passes legislation 68-32”, www.politico.com/story/2013/06/immigration-bill-passes-93530.html

³¹ Solo unas 700.000 personas hicieron una solicitud aceptada. Hay muchas personas más que pudieron haberlo hecho, pero por falta de confianza, o el monto necesario para hacer la solicitud (\$465), o ignorancia del programa, no lo hicieron. Markon, J. y Somashekhar, S. “Obama’s 2012 DACA move offers a window into pros and cons of executive action”, www.washingtonpost.com/politics/obamas-2012-daca-move-offers-a-window-into-pros-and-cons-of-executive-action/2014/11/30/88be7a36-7188-11e4-89bd390a3340_story.html



legales permanentes (*LPR*, por sus siglas en inglés). Una vez más, esta nueva acción (*DAPA*, por sus siglas en inglés) no es una ley sino otro ejercicio de discreción ejecutiva, con requisitos algo distintos a los de *DACA*. El *DHS* (que tiene autoridad sobre la *CBP* y *ICE*) emitió un memorando ese mismo día estableciendo las prioridades para la deportación de inmigrantes no autorizados. En primer lugar está la gente que representa una amenaza a la seguridad nacional, la seguridad pública o la seguridad fronteriza. En segundo lugar, están las personas condenadas por varios delitos menores (excluyendo citaciones de tráfico) y las personas que cruzaron la frontera después del primero de enero de 2014. La categoría con la prioridad más baja es para las personas con órdenes de deportación efectivas después del primero de enero. Una vez más, se deben ejercer amplia discreción con los indocumentados de bajo riesgo. Las acciones señaladas aquí son parte de otras revisiones ejecutivas referentes a la inmigración pero esta vez, el presidente Obama no ha tenido el mismo éxito.³²

Quizás fue demasiado inhumano quejarse mucho de la *DACA* porque se refería a jóvenes traídos al país por sus padres, pero darle alivio a esos mismos padres fue demasiado para los republicanos, especialmente los miembros de la facción *Tea Party*, los más conservadores. La primera idea fue sólo autorizar el presupuesto para el *DHS* con tal de que los fondos para implementar las acciones del Presidente Obama no fuesen incluidos; luego se los autorizó, pero sólo hasta el 15 de marzo porque *USCIS*, la agencia encargada de procesar las solicitudes, es parte del *DHS*. Los republicanos y el Presidente entraron en un juego de todo o nada referente a la aprobación de los fondos hasta octubre de 2015. También la Cámara aprobó un proyecto de ley el 4 de diciembre de 2014 (219-197) el cual dice que *DACA* y *DAPA* no tienen un basamento legal o en la constitución. En enero, la Cámara votó (218-209) para incluir una enmienda en el presupuesto para *DHS* que nulificaría las protecciones para quienes se registraron para *DACA*. Los fondos para el *DHS* (\$40 mil millones) incluían una restricción a la autoridad del Presidente de establecer prioridades para la deportación.

Los gobernadores republicanos, en general, se opusieron a las acciones ejecutivas y de hecho, un grupo de 26 estados, encabezado por Texas, demandó a los ejecutores de las acciones en un tribunal federal en Texas. El tribunal no ofreció un juicio sobre la constitucionalidad o no de las acciones, pero sí juzgó que el gobierno federal no había cumplido con la Ley de Procedimientos Administrativos, por no haber dado preaviso ni realizado consultas con las partes afectadas. Se dictó un aplazamiento preliminar a la implementación tanto de la *DAPA* como de las extensiones al programa *DACA*, aunque el Gobierno Federal admitió que había estado procesando las extensiones a

³² "A Guide to the Immigration Accountability Executive Action", www.immigrationpolicy.org/special-reports/guide-immigration-accountability-executive-action



la *DACA* desde diciembre de 2014. El gobierno apeló la decisión del aplazamiento, pero el 26 de mayo de 2015, la apelación fue denegada. Dos de los tres jueces opinaron que el gobierno probablemente no ganará una apelación basada en los méritos del caso tampoco; no obstante, la Casa Blanca seguirá con la presentación de su caso para el juicio sobre sus méritos en el Quinto Circuito Corte de Apelaciones.³³

Quienes presentaron escritos, tanto por parte de los demandantes como por los demandados, condujeron a que uno de los jueces comentaba: “la naturaleza política de esta disputa está clara.” Los republicanos, ya en control de ambas cámaras, están conscientes de la necesidad de una reforma comprensiva de la ley de inmigración, aunque todavía no hay unanimidad en cuanto al trato legal que deben recibir los indocumentados. La unidad republicana ahora está en su oposición al presidente Obama. El presidente de la Cámara de Representantes, John Boehner, y el presidente Obama se han enfrentado tantas veces sobre una reforma, cada uno indicando que la falta de una reforma es la culpa del otro, que parece que mientras Obama sea presidente, la Cámara de Representante no aprobará reforma alguna.

And the Band Played On³⁴

Aunque es el título de un documental y una obra de teatro que se refieren a las miles de personas que contrajeron SIDA y la sordera política frente a su situación, parece un subtítulo apropiado para cerrar este estudio, en vista de que el tema de los indocumentados en los Estados Unidos concierne a más de 11 millones de personas, y la sordera política juega

³³ Pdfserver.amlaw.com/nlj/Texas%205th%20Circuit%20deny%20stay%20NLJ.pdf

³⁴ Y la banda continúa tocando... Aparte de esta referencia más reciente, algunas personas piensan que se refería originalmente a la orquesta que tocaba a bordo del Titanic mientras se hundía.

