

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



LA ADQUISICIÓN DE LA CIUDADANÍA ESTADOUNIDENSE  
POR MEDIO DE LA NATURALIZACIÓN

TESIS

que presenta:

MARÍA ALEJANDRA CERVANTES GÓMEZ

para obtener el título de

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

Ciudad Universitaria, 1998

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

265280



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



*Mil gracias a quienes están conmigo hoy.  
Ma, Alfred, Car, Lucha, Pa.  
Tía Lydia.  
Silvia, por tu entrega y compromiso.  
Para Carmen que sabe toda la historia.  
Lety, por tu insuperable confianza.  
Laura y Juan, sin ustedes ¡ni imaginatlo!*

# ÍNDICE

	PÁG.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO I. EL PAPEL HISTÓRICO DEL CONCEPTO “CIUDADANÍA” EN ESTADOS UNIDOS.</b>	<b>9</b>
1.1 <i>La concepción romana</i>	9
1.2 La Doctrina Contractualista	14
1.3 La ciudadanía como base del Estado Nación	17
1.4 La ciudadanía como base del Estado Nación en Estados Unidos	23
1.4.1 El concepto de ciudadanía en Estados Unidos	23
1.4.2 Las cuatro fases en el desarrollo del concepto ciudadanía en E.U.	35
1.5 Relación entre ciudadanía y naturalización	38
<b>CAPITULO II. IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA DE NATURALIZACIÓN ESTADOUNIDENSE</b>	<b>40</b>
2.1 Breve historia de las políticas de naturalización	41
2.2 Formulación de las políticas de naturalización	55
2.2.1 Principios y Bases	57
2.2.1.1 Constitución	62
2.2.2 Instituciones y Procedimiento	63
2.2.2.1 Poder Legislativo	63
2.2.2.2 Poderes Ejecutivo y Judicial	65
2.3 Ejecución de las Políticas de Naturalización	66
2.3.1 Servicio de Inmigración y Naturalización	67
a) Historia	67

b) Organización	74
c) Presupuesto	77
d) Funciones	79
<b>CAPITULO III. LA POLÍTICA DE NATURALIZACIÓN ESTADOUNIDENSE EN LOS NOVENTA</b>	<b>82</b>
3.1 Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986 (IRCA)	83
3.2 La Ley de Inmigración y Nacionalidad	89
3.2.1 Procedimiento que establece la ley para adquirir la ciudadanía estadounidense	94
3.2.2 Requisitos	99
3.2.3 Derechos y responsabilidades	105
3.3 Tendencias actuales de la naturalización	106
<b>CAPITULO IV. EXPERIENCIA DE LOS RESIDENTES PERMANENTES ANTE LAS POLÍTICAS DE NATURALIZACIÓN.</b>	<b>109</b>
4.1 El Residente Permanente Legal (RPL)	109
4.1.1 Perfil del Residente Permanente Legal	110
4.1.2 Requisitos para obtener la residencia permanente legal	124
4.1.3 Obligaciones	125
4.1.4 Derechos	125
4.1.5 Limitaciones	126
4.2 El Residente Permanente ante el Servicio de Inmigración y Naturalización	126
4.2.1 El Requisito de la Estancia como impedimento	126
4.2.2 La Burocracia del SIN como impedimento	127
4.2.3 Pocos Programas de Orientación e Información sobre la	

Naturalización	128
4.2.4 Datos Numéricos sobre Solicitudes de Naturalización de Residentes Permanentes	130
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>137</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>144</b>
<b>HEMEROGRAFÍA</b>	<b>150</b>

# INTRODUCCIÓN

La hipótesis principal de este trabajo es que la ciudadanía en Estados Unidos es el fundamento de su desarrollo socio-político y estructura democrática, por ello la política de naturalización tiene un perfil restrictivo y selectivo, definido por el interés nacional que en ese país se define pragmáticamente. Por lo tanto, esta investigación se basa en el concepto teórico del "interés nacional", definido como "la suma de todas las necesidades, aspiraciones y exigencias de una nación y punto de la cual emana toda política interna o externa".<sup>1</sup>

Una de las características del Estado-nación democrático es que está constituido por una comunidad de ciudadanos, además de estar presentes los elementos de soberanía y, con frecuencia, de territorio. Si en dicho Estado-nación se encuentran grupos numerosos de individuos que permanecen al margen de los derechos inherentes a la ciudadanía, los principios democráticos que sustentan al Estado -nación empiezan a resquebrajarse al permitir que se desarrollen relaciones de desigualdad y de dominación.

Estados Unidos es un país formado por inmigrantes, este ha sido el resultado de un proceso histórico que ha influido en los principios que rigen la selección de criterios para conceder la ciudadanía. Para ello, la política de naturalización se ha ido adecuando a las necesidades sociales, económicas,

---

<sup>1</sup> En Cabra Ybarra, José G., "Seminario teórico metodológico de las Relaciones Internacionales en México", FCPyS, periodo 1989-1.

políticas de su historia. Estas adecuaciones plantean problemas que despiertan interés sobre la política de naturalización de Estados Unidos, y por supuesto, acerca del funcionamiento y actuación del Servicio de Inmigración y Naturalización (**SIN**), el organismo a cargo.

Es importante señalar que la legislación estadounidense establece la naturalización como el medio para adquirir la ciudadanía en caso de no haber nacido en su territorio y cuando ninguno de los padres sea ciudadano estadounidense.

En la presente década, Estados Unidos está viviendo un auge en la demanda de la naturalización para adquirir la ciudadanía. Ello se debe a varios factores, desde reformas legislativas que contemplan la disminución de los derechos a los beneficios sociales de los residentes permanentes no sólo indocumentados sino también legales, hasta nuevos requisitos administrativos del **SIN**.

Por ello, se torna relevante entender el proceso de naturalización que debe cumplirse para ingresar a la comunidad de ciudadanos, es decir, de residentes con derechos sociales y políticos plenos.

La política de naturalización afecta a individuos de cualquier nacionalidad que desearan hacerse ciudadanos, por lo tanto, la experiencia de los residentes permanentes legales (**RPL**), personas que por contar con dicho estatus reúnen el primer requisito para iniciar la naturalización, es importante para comprender integralmente el proceso.

Este trabajo se acerca al conocimiento de las necesidades de los RPL frente a su deseo de obtener la ciudadanía estadounidense y su experiencia en torno al marco jurídico-administrativo que representa la naturalización.

En este orden de ideas, en el capítulo primero se hace una revisión sobre el papel histórico del concepto de ciudadanía como base del Estado-nación y la importancia que la ciudadanía tiene el contexto político-administrativo de Estados Unidos.

En el capítulo segundo se presenta una panorámica general de la legislación, procedimiento administrativo y políticas que norman el proceso de naturalización en Estados Unidos, enfatizando los aspectos relacionados con la evolución, organización y funciones del SIN de Estados Unidos.

Considerando que la política de naturalización estadounidense presenta un parteaguas a partir de la expedición de la Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986 (IRCA, por sus siglas en inglés), también conocida como Ley Simson-Rodino, en el capítulo tercero se abordan los problemas relacionados con la legislación que emana de la IRCA y que regula los procedimientos de inmigración y naturalización en los años 90. Además, en este capítulo se aborda el análisis sobre las repercusiones que tuvo para la política de naturalización, las reformas a la Ley de Inmigración de 1990, la Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y Responsabilidad de Inmigrantes de 1996 y la Ley de Reformas a la Asistencia Social, también de 1996 .

Finalmente, en el capítulo cuarto se analizan específicamente los problemas a los que se enfrentan los residentes permanentes legales ante las políticas de

naturalización estadounidenses, definiendo su perfil, obligaciones y derechos, así como su lucha frente a las actividades actuales del Servicio de Inmigración y Naturalización.

# CAPÍTULO I

## EL PAPEL HISTÓRICO DEL CONCEPTO CIUDADANÍA EN ESTADOS UNIDOS

En el presente capítulo se revisa la evolución del concepto ciudadanía, tanto en lo general, esto es a nivel universal, como en lo particular, en Estados Unidos; también se examina la estructura jurídico-administrativa en la que se sustentan, norman y ejecutan los aspectos procesales de la naturalización en Estados Unidos.

### 1.1 LA CONCEPCIÓN ROMANA

Históricamente en Derecho Positivo el término **persona** ha servido para designar a todo ser capaz de tener derechos y obligaciones. La palabra proviene del verbo **personare** que en latín significa producir sonido; "...**persona** se denominaba la máscara completada con una especie de bocina con la finalidad de aumentar la voz, usada por los actores griegos y romanos."<sup>2</sup> Por extensión, el término se utilizó para designar al actor y también al personaje que representaba. En el lenguaje jurídico sirvió para nombrar al sujeto del derecho, al titular de derechos y obligaciones.

En la antigua Roma no todo ser humano era considerado *persona*. Para obtener esta calidad o personalidad completa era necesario, según el Derecho Romano, reunir tres elementos o estatus:

---

<sup>2</sup> Morineau Iduarte, Martha, et al; **Derecho Romano**; Harla, México, 1996, p.40.

- Status libertatis; ser libre y no esclavo.
- Status civitatis; ser ciudadano y no peregrino.
- Status familiae; ser jefe de familia y no estar bajo ninguna potestad.<sup>3</sup>

Estos tres estados configuraban la idea de *persona* reconocida como tal por el Derecho. La pérdida de alguno de ellos traía como consecuencia una disminución en la personalidad, una **capitis deminutio**, toda vez que el término **caput** (cabeza) era sinónimo de persona.

Respecto al **Status civitatis** debe señalarse que todo aquel que no fuera esclavo sería libre; sin embargo, no todas las personas libres podían tener la ciudadanía romana.

Raúl Lemus García dice que "en el año 212 de C. un edicto de Antonio Caracalla otorgó el derecho de ciudadanía a todos los habitantes del imperio con un propósito eminentemente fiscal pues los impuestos relativos al vigésimo de las sucesiones y al de las manumisiones sólo era pagado por los ciudadanos . En el derecho de Justiniano todos los habitantes del imperio fueron ciudadanos romanos." <sup>4</sup>

El ciudadano romano gozaba de todas las prerrogativas establecidas en las distintas leyes del Derecho Civil, tanto en el orden privado como el público. En lo concerniente al derecho privado gozaba del *conibium* y del *commercium*. El primero se refiere a la facultad de contraer matrimonio civil, o sea realizar las

---

<sup>3</sup> Ibidem, p.40.

<sup>4</sup> Lemus García, Raúl; **Derecho Romano (Compendio)**;LIMSA, México, 1979, p.89.

*iustae nuptiae*. Como consecuencia de este acto el ciudadano tenía, además, la posibilidad de ejercer la patria potestad sobre los hijos nacidos dentro del matrimonio y de que éstos siguiesen la condición del *paterfamilias*.

El *commercium*, consistía en el derecho de adquirir y transmitir la propiedad. Asimismo, concedía al ciudadano el derecho de transmitir su patrimonio por sucesión testamentaria, así como ser heredero y realizar cualquier otro negocio jurídico.

Además, en lo referente al orden público el ciudadano romano tenía el:

- *ius suffragii* o derecho de votar en los comicios y el
- *ius honorum* o derecho de desempeñar cualquier función pública o religiosa.<sup>5</sup>

La ciudadanía se podía adquirir por nacimiento o por causas posteriores a él, es decir, independientemente del lugar donde naciese, era ciudadano romano el hijo habido del matrimonio legítimo de un ciudadano romano.

En Roma se adquiría la ciudadanía por el derecho de sangre (*ius sanguinis*) y no por el hecho de nacer en tal o cual parte del territorio romano (*ius soli*).

La ciudadanía podía ser obtenida por personas no nacidas en territorio romano por haber prestado un servicio extraordinario al Estado. En este caso, dicha ciudadanía debía ser confirmada por los comicios, por un senadoconsulto o ratificada expresamente por el emperador, según el caso. La ciudadanía así

---

<sup>5</sup> Morneau Iduarte, Martha, *op.cit.*, p.47

conseguida podía sufrir ciertas limitaciones, como imposibilidad para desempeñar determinados cargos públicos. Durante la época del Imperio se concedió la ciudadanía a poblaciones enteras.

La ciudadanía podía perderse debido al hecho de ser reducido a la esclavitud mediante sentencia por infringir alguna disposición legal, o bien, por decisión propia de hacerse ciudadano de otro país.

Dentro del grupo de no ciudadanos debemos distinguir a los extranjeros o *peregrini* y a los *latini*. Los no ciudadanos extranjeros - a los que también se daba el nombre de peregrini - estaban privados de todas las ventajas del Derecho Civil romano y sólo gozaban de las concedidas por el *ius gentium* (Derecho de gentes).

Los *peregrini* eran habitantes de países que habían celebrado tratados de alianza con Roma o que habiendo sido sometidos a ella se convirtieron posteriormente en provincias romanas.

Por su parte, los *latini* eran *peregrini* con un trato más ventajoso que los propiamente extranjeros y en algunos aspectos se asimilaban a los ciudadanos. Podían ser de tres clases:

- *Latini veteres*.
- *Latini colonarii*.
- *Latini iuniani*.<sup>6</sup>

Los *latini veteres* eran los antiguos habitantes del Lacio. Esta calidad con posterioridad se amplió a todos los pobladores de Italia, a los que Roma

---

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 48.

reconoció como latinos aproximadamente en el año 267 A. C. Estos *latini* disfrutaban de ciertos derechos concedidos a los ciudadanos romanos; gozaban tanto del *conubium* como del *commercium* así como del *ius suffragii* en caso de encontrarse en Roma en el momento de la votación.

*Latini coloniarii.* Para afianzar sus dominios, los romanos adoptaron la política de crear colonias en los territorios conquistados, cuyos habitantes, los *latini coloniarii*, no tenían ningún derecho político ni gozaban del *ius conubii*. Con el tiempo, esta clase de latinos fue equiparándose cada vez más a las de ciudadanos romanos hasta que las diferencias desaparecieron por completo en el siglo III.

Los *latini iuniani* eran aquellos libertos manumitidos de forma no solemne o a quienes por disposición de ley -la Lex Iunia Norbana, que data de los primeros años del Imperio- se les equiparaba con los *latini coloniarii*. Estos libertos podían convertirse en ciudadanos romanos con relativa facilidad.

Finalmente, Justiniano, en su pretensión de borrar las diferencias existentes entre el Derecho Civil y el Derecho de Gentes, elimina estas diferencias de la latinidad, así como la categoría de manumitidos dediticios<sup>7</sup>. Tal situación no implica que este emperador implantase el principio de igualdad, al reconocerle idéntica capacidad jurídica a todos los hombres. En el *Corpus iuris*, se sigue hablando de extranjeros, personas que no pertenecen al Imperio y que sólo gozan de la capacidad jurídica reconocida por el *ius gentium*; es más, el ciudadano romano puede verse privado de esa calidad a consecuencia de una sentencia y

---

<sup>7</sup> «Libertos que durante la esclavitud habían sufrido alguna pena infamante, y que no tenían siquiera el derecho de vivir dentro o cerca de Roma». En Margadant S, Guillermo F.; **El derecho privado romano**, Editorial Esfinge, México, 1989, p.132.

reducidos sus derechos de ciudadanía, conservando sólo los que concede el derecho de gentes.<sup>8</sup> Con el transcurso del tiempo, la concepción romana de la ciudadanía irá modificándose, pero manteniendo siempre sus fundamentos básicos.

## 1.2 LA DOCTRINA CONTRACTUALISTA

En contraposición a las ideas predominantemente religiosas de la Edad Media, durante el Renacimiento surge una nueva visión de los pensadores políticos definida por Paul Hazard como "...pasión de buscar y descubrir; exigencia crítica y libre examen, ávido de impugnar todo dogma, de desgarrar cualquier escolástico; orgullo humano dispuesto a enfrentarse con lo divino, a oponer al Dios creador el hombre que se basta a sí mismo, el hombre convertido en Dios por el hombre que ejerce su propio poder creador sobre una naturaleza exenta ya, en lo sucesivo de raíces religiosas, tornada de nuevo en página."<sup>9</sup>

A partir del Renacimiento el hombre aprendió a concebir al mundo en forma racional y crítica, por lo mismo opuesta a todo prejuicio y a toda creencia que antes no sea calificada por el juicio analítico de la razón, proclive a no aceptar como verdadero sino lo que se presente al entendimiento humano en forma tan clara y distinta que no sea admisible la más mínima duda, según la más pura concepción Cartesiana.

---

<sup>8</sup> Morineau Iduarte, Martha; *op.cit.*, p.49.

<sup>9</sup> Cfr. García, Aurelio; *Ideas e Instituciones Políticas*; Tecnos, Argentina, 1989, p.65.

En política, la nueva manera de concebir el mundo y los fenómenos políticos se materializará con la Doctrina Contractualista que posteriormente habrían de insertar la mayoría de los países en su derecho constitucional.

El razonamiento capital de la Doctrina Contractualista se puede resumir en los siguientes términos: puesto que la naturaleza no da a los hombres autoridad sobre sus semejantes, ni es la fuerza quien la consagra, tal autoridad sólo puede provenir legítimamente del convenio mediante el cual los individuos erigen un poder social y se someten a él bajo ciertos límites y condiciones. Sólo concibiendo en esta forma el origen del poder puede éste justificarse moralmente y reclamar a los ciudadanos obediencia, atento el hecho de que ellos están moralmente obligados a prestar acatamiento a un poder que espontáneamente concurrieron a formar para la garantía de sus intereses.<sup>10</sup>

John Locke (1632-1704) manifiesta que "...siendo los hombres naturalmente libres, iguales e independientes, ninguno puede ser sacado de este estado y ser sometido al poder político de otro sin su propio consentimiento, por lo cual puede él convenir con otros hombres juntarse y unirse en sociedad para su conservación, para su seguridad mutua, para la tranquilidad de su vida, para gozar pacíficamente de lo que le pertenece en propiedad y para estar más al abrigo de los insultos de quienes pretendiesen perjudicarles y hacerles daño."<sup>11</sup>

Dado el origen contractual del poder, Locke impone limitaciones a su ejercicio, de modo que quien es investido por este procedimiento de la autoridad pública, no puede valerse de ella arbitrariamente, porque le ha sido confiada para

---

<sup>10</sup> Borja, Rodrigo; **Derecho Político y Constitucional**, FCE, México, 1994, p.74.

<sup>11</sup> Locke, John; **Ensayo sobre el gobierno civil**; Aguilar, México, 1969, p 17.

la tutela de los derechos de los individuos. Si abusa de ella y si en lugar de mantener el imperio de la libertad, la igualdad y el respeto a los derechos de los asociados promueve un régimen de opresión y privilegios, el gobernante viola el contrato social y como consecuencia de esta violación, desaparece para los gobernados el deber de obediencia. Así la teoría contractualista, tanto en Locke como en J.J. Rousseau (1712-1778) encuentra un principio de bilateralidad, en virtud del cual el vínculo de obediencia de los súbditos o gobernados está subordinado a la observación del pacto social por los gobernantes.

Juan Jacobo Rousseau, el más calificado de los contractualistas, señala que "...ya que por naturaleza nadie tiene autoridad sobre sus semejantes y que la fuerza no produce ningún derecho sólo quedan las convenciones por base de toda autoridad legítima entre los hombres."<sup>12</sup>

De lo expuesto emerge el principio normativo de las naciones contemporáneas pues constitucionalmente considera que el poder político debe hacer realidad la aspiración humana de "...defender y proteger con toda la fuerza común la persona y bienes de cada uno de los asociados, pero de modo que cada uno de éstos, uniéndose a todos, sólo obedezca a sí mismo y quede tan libre como antes "<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Rousseau, Juan Jacobo; *El Contrato Social*; FCE, México, 1978, p.10.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p.16.

### 1.3 LA CIUDADANÍA COMO BASE DEL ESTADO-NACIÓN

Durante la Edad Media no existió un orden jurídico unitario, ni un poder estatal centralizado, ni los demás elementos que conforman hoy al Estado moderno. Este apareció como unidad sociopolítica solamente a partir del Renacimiento e históricamente representó un gran esfuerzo de unificación nacional que dio lugar, primero, al afianzamiento del absolutismo monárquico.

Desde entonces la palabra Estado designa una entidad enteramente distinta: la unidad de poder continua y reciamente organizada sobre un territorio determinado, con un orden jurídico único, una jerarquía de funcionarios públicos, un ejército permanente, un sistema impositivo regulado a fin de disponer de ingresos suficientes para el sostenimiento de la burocracia, el ejército y los servicios públicos, y un régimen en el que los medios reales de gobierno y administración que hasta la Edad Media fueron propiedad de innumerables señores feudales, se expropiaron a favor del monarca, primero, y del gobierno representativo más tarde, a fines del siglo XVIII. Por lo mismo, a partir del absolutismo monárquico se configuran los caracteres del Estado moderno.<sup>14</sup>

El Estado que emerge después del absolutismo monárquico obliga a la comunidad política o gobierno a cumplir con la responsabilidad fundamental de procurar el bien público por medio de la creación del clima social de justicia y de paz, por medio de la creación del derecho y en especial, por el juego cada vez más amplio de la justicia social. Esta idea corresponde a "...la justicia distributiva que tiene en cuenta la igualdad que existe, en sentido metafísico, en los seres humanos, pero que considera la desigualdad individual que también, en múltiples

---

<sup>14</sup> Borja, Rodrigo; *op. cit.*, p.28.

aspectos, se encuentra en los individuos, para protegerles por medio de la legislación.<sup>15</sup>

Efraín Moto Salazar señala que a menudo se confunden los conceptos de Nación y Estado, definiendo el primer término, Nación, como una comunidad social, unida por sentimientos, ideas, tradiciones, costumbres y necesidades que no se confunde con otros grupos humanos y que se perpetúa en el tiempo. “Mientras en la Nación no exista una autoridad capaz de ejercer su soberanía, es decir su propio poder, no puede hablarse de Estado.”<sup>16</sup>

Con la conformación del Estado moderno aparecen o cuando menos se hacen más evidentes los elementos que lo forman:

- Territorio
- Autoridad o soberanía
- Población-Pueblo

En lo que atañe al territorio debe mencionarse que desde que el vínculo territorial sustituyó al vínculo de la sangre como factor de cohesión social, no se concibe un Estado que no posea una base física delimitada sobre la que se asiente y desenvuelva su actividad. La idea dominante en la teoría política manifiesta que el territorio es un elemento indispensable en la estructuración del Estado, tanto que no es frecuente concebir la existencia de un Estado sin territorio.

---

<sup>15</sup> Porrúa, Pérez, Francisco, **Teoría del Estado**; Porrúa, México, 1995, p 266

<sup>16</sup> Moto Salazar, Efraín; **Elementos de Derecho**; Porrúa, México, 1989, pp 59-60.

El suelo o base física, mirado desde el punto de vista jurídico y referido al Estado, recibe el nombre de territorio. Por consiguiente, éste es un concepto complejo formado por un elemento objetivo: el suelo, y por un elemento subjetivo: la relación jurídica entre el suelo y el Estado. Así lo ha entendido George Jellinek: "La tierra sobre la que se levanta la comunidad Estado -dice- considerada desde un aspecto jurídico, significa el espacio en que el poder del Estado puede desenvolver su actividad específica, que es la del poder público. En este sentido jurídico la tierra se denomina territorio."<sup>17</sup>

Aludiendo también a la cuestión jurídica, Hans Kelsen afirma que el territorio es el espacio al que se circunscribe la validez del orden jurídico estatal, y lo define como el límite material de la acción efectiva de los gobernantes.<sup>18</sup>

De lo anterior se desprende: 1) que territorio es un concepto eminentemente jurídico, en cuya integración el suelo o base geográfica es sólo uno de sus elementos; 2) que territorio y Estado son conceptos que se implican mutuamente, de modo que no hay territorio sin Estado ni Estado sin territorio; y 3) que siendo el territorio un concepto esencialmente jurídico, lo es también el de frontera, que designa el límite entre el dominio territorial de dos Estados y que circunscribe el ámbito de validez de sus respectivos ordenamientos jurídicos.

El segundo elemento del Estado, la soberanía, constituye una de las nociones jurídico-político menos precisas

---

<sup>17</sup> Jellinek, George; **Teoría General del Estado**; FCE, México, 1976, Tomo I, p.394.

<sup>18</sup> Kelsen, Hans; **Problemas capitales de la teoría jurídica del Estado**; Porrúa, México, 1987, pp.39 y 55.

El término soberanía viene del latín vulgar “supremus”, que significa lo más elevado, lo supremo, lo inapelable. De modo que “la noción de soberanía es la calidad de poder supremo del Estado, que no actúa jamás por otra determinación que la de su propia voluntad.”<sup>19</sup>

De acuerdo con su peculiar concepción del Estado, Kelsen manifiesta que, “en resumen, puede decirse que la soberanía significa que el orden jurídico estatal es supremo, comprendiendo todos los restantes órdenes parciales, determinando el ámbito de validez de todos ellos, sin ser a su vez determinado por ningún orden superior: es un orden unitario y único, desde el momento que excluye los restantes órdenes.”<sup>20</sup>

Siguiendo a Kelsen, el constitucionalista ecuatoriano Ramiro Borja dice que “la soberanía consiste en que el orden jurídico estatal no deriva su validez de ninguna norma superior de Derecho Positivo.”<sup>21</sup>

George Jellinek, a su vez, expresa que “la soberanía es la propiedad del poder de un Estado, en virtud de la cual corresponde exclusivamente a éste la capacidad de determinarse jurídicamente a sí mismo.”<sup>22</sup>

En forma concordante con Jellinek, Louis Le Fur dice que “la soberanía es la condición del Estado de no actuar obligado o determinado sino por su propia

---

<sup>19</sup> Cfr. García, Aurelio; *op. cit.*, p.154.

<sup>20</sup> Jellinek, George; *op. Cit.*, p.142

<sup>21</sup> Borja, Rodrigo; **Derecho constitucional ecuatoriano**, Universidad Central de Quito, Ecuador, 1989, p.55.

<sup>22</sup> Jellinek, George; *op. cit.*, p.396.

voluntad, dentro de los límites del principio superior del Derecho, de conformidad con el fin colectivo que está llamado a realizar.”<sup>23</sup>

El profesor ecuatoriano Aurelio García entiende la soberanía como un “atributo especial del Estado” que se resuelve en “el poder de mando supremo que tiene el Estado para guiarse interior y exteriormente, pero ateniéndose a limitaciones jurídicas impuestas por él mismo.”<sup>24</sup> Por lo tanto, la soberanía implica el derecho del Estado de hacer valer el propio querer como supremo; significa la completa independencia de este querer fuera y dentro; significa que, en el seno del Estado, hay otros entes colectivos, que pueden también obligar y constreñir, pero que a su vez están obligados y sujetos al Estado. Sólo el Estado obliga y eventualmente constriñe sin poder ser obligado ni constreñido por ningún otro poder. Por lo que respecta a las relaciones del Estado con otros Estados, el concepto de soberanía se agota en el de independencia. En cambio, en las relaciones del Estado con sus ciudadanos la idea de soberanía se presenta mejor como una relación de señorío de un lado y de subditancia de otro.

Al respecto del tercer elemento del Estado, pueblo -concepto eminentemente político- designa al grupo humano orgánico, consciente de su existencia histórica, cuyos individuos están ligados entre sí por ideales comunes más o menos definidos. “El pueblo se presenta, dentro de un criterio técnico político como una masa homogénea por modo fundamental, pero entendiéndose esta homogeneidad en el campo moral, que es lo dominante en la esencia del ser humano, ya que la determinación ética hace del hombre un ser altamente cualificado.”<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Cfr García, Aurelio; *op. cit.*, p.155.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, p.137.

<sup>25</sup> García, Aurelio; *Ciencia del Estado*; Depalma, Ecuador, 1980, p.110

En cambio, población -concepto eminentemente étnico-demográfico- señala una simple agregación mecánica de unidades humanas, desprovista de significado y conciencia políticos.

Así piensa también el profesor chileno Mario Bernaschina González cuando expresa que la población se distingue del pueblo en cuanto la primera es un conjunto material de hombres, una pluralidad de individuos, mientras que el pueblo es una unidad cuya conducta constituye el contenido del orden jurídico.<sup>26</sup>

El pueblo es, pues, el grupo de hombres constituidos en sujeto de la vida política del Estado y en cuyo beneficio se reconocen ciertos derechos cívicos, en tanto que la población no es más que la comunidad social vista desde el ángulo étnico, demográfico o estadístico, al margen de toda consideración política.

El Estado moderno, al considerar al pueblo como uno de sus elementos, se convierte en un Estado representativo "...en la medida que es la nación su base de sustentación y fuente de vida, pero como el pueblo no puede ejercer por sí mismo el poder, necesita de representantes que lo hagan en su nombre, así, el pueblo no es solamente un elemento más del Estado, sino el más importante de entre ellos, por cuanto que su función es la de justificarlo."<sup>27</sup>

Uno de los ejemplos más representativo del Estado moderno al que nos referimos son los Estados Unidos, que reúne los tres atributos: territorio, soberanía y pueblo-población. Así, el día 4 de julio de 1776, las trece colonias

---

<sup>26</sup> Bernaschina González, Mario; **Manual de Derecho Constitucional**; Siglo XXI, Chile, 1972, p 125

<sup>27</sup> Oñate, Santiago y David Pantoja ; **El Estado y el Derecho** ; Anuies, México, 1977, pp. 82 y 83.

inglesas de América tomaron la decisión de independizarse de Inglaterra, promulgando la Declaración de Independencia; en este documento, sumamente importante por ser el primer antecedente de los derechos humanos en su concepción universal, se señala :

“Sosteniendo como verdades evidentes que todos los hombres nacen iguales, que están dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables entre los cuales se cuentan el derecho a la Vida, a la Libertad y el alcance de la Felicidad ; que para asegurar estos derechos, los hombres instituyen Gobiernos, derivando sus justos poderes del consentimiento de los gobernados ; que cuando una forma de gobierno llega a ser destructora de estos fines, es un derecho del pueblo cambiarla o abolirla, e instituir un nuevo gobierno, basado y organizando su autoridad en la forma que el pueblo estime como la más conveniente para obtener su seguridad y felicidad.”<sup>28</sup>

## **1.4 LA CIUDADANÍA COMO BASE DEL ESTADO - NACIÓN EN ESTADOS UNIDOS**

### **1.4.1 El concepto de ciudadanía en Estados Unidos**

Definir el concepto actual de “ciudadanía” en Estados Unidos representa un gran reto; y puesto que ha evolucionado desde la fundación misma de ese país y hasta la fecha, los teóricos y los jueces estadounidenses no han llegado a una definición clara, aunque tiene una connotación de pertenencia social muy

---

<sup>28</sup> Morris, Richard B ; **Documentos Fundamentales de la Historia de Estados Unidos de América** ; LIMUSA, México, 1962, pp.18-36

importante. Sin embargo, podemos afirmar que “ciudadanía” ha significado para los estadounidenses, “membresía política”. Por lo tanto, partiremos de ese término para explicar la evolución del concepto “ciudadanía” en Estados Unidos.

John Palmer Gavit, Peter Schuck, Rogers Smith y James Kettner son los teóricos que, a nuestro parecer, han abordado más críticamente, el estudio de la ciudadanía contemporánea en Estados Unidos, y quienes han llegado a definirla justamente como un concepto que ha evolucionado y no puede entenderse sin considerar los acontecimientos históricos, las condiciones políticas, económicas y sociales de donde surge. Ellos sientan las bases teóricas para emprender cualquier discusión actual sobre el tema de ciudadanía en Estados Unidos, por eso consideramos indispensable hacer una revisión de sus planteamientos centrales, con el objeto de obtener un panorama completo del tema en cuestión y así lograr explicar la importancia histórica del concepto ciudadanía en Estados Unidos.

John Palmer Gavit, uno de los teóricos más importantes en esta materia, dice, “en el mundo moderno, ciudadanía ha llegado a significar membresía en una comunidad política. Involucra el estatus de un individuo con referencia a un Estado particular, y ese estatus se determina por las leyes de los Estados individuales, ya que en todos lados se mantiene firmemente, que el derecho para

determinar cómo y cuándo una persona puede convertirse y mantenerse como ciudadano es una de las primeras prerrogativas de la soberanía.”<sup>29</sup>

Gavit dice además que cuando la Constitución de los Estados Unidos fue escrita (1787), se reconoció la ciudadanía estadounidense, pero no se definió de forma alguna, y fue hasta después de un siglo cuando encontró una expresión estatutaria específica en el Acta de los Derechos Civiles y en la Enmienda Catorceava.<sup>30</sup>

No sólo Gavit observó esa particularidad de la no definición de ciudadanía en la Constitución, Peter Schuck y Rogers Smith, dicen al respecto. “La Constitución original no logró definir el estatus del ciudadano o prescribir cómo este estatus sería adquirido, aunque parecía contemplar que el nacimiento en el territorio de Estados Unidos conferiría la ciudadanía automáticamente, sin importar las decisiones ya sea por parte de los ciudadanos prospectivos o la comunidad política existente.”<sup>31</sup>

Ellos atribuyen esta indefinición al hecho de que los conceptos predominantes de membresía política en Estados Unidos (ciudadanía por “adscrición” o por consentimiento) fueron y siguen siendo mezclados con “la

---

<sup>29</sup> Gavit, John, **Americans by Choice**; Harper and Brothers Publishers, Nueva York, 1922, p.47.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p.51.

<sup>31</sup> Schuck Peter H. y Rogers M Smith, **Citizenship Without Consent: Illegal Aliens in the American Polity**, Vail-Ballou Press, Nueva York, 1985, p.1

esperanza de producir satisfacción pragmática, y no necesariamente coherencia teórica”.<sup>32</sup>

Lo más valioso de la obra de Peter Schuck y Rogers Smith, para esta investigación, es la clasificación desarrollada de los conceptos de ciudadanía en Estados Unidos: El concepto de ciudadanía por “adscripción” y ciudadanía por “consentimiento”. Esta clasificación ha resultado fundamental para acercarnos de manera más ordenada y completa a uno de los temas más dinámicos de la historia de Estados Unidos.

Ellos explican que si bien la división acostumbrada de las leyes de ciudadanía por los principios de *jus soli* y *jus sanguinis* es el criterio objetivo más utilizado para determinar la ciudadanía, los conceptos de membresía política que han competido por la supremacía en la ley anglo-estadounidense, denotan una dicotomía diferente - aquella entre los principios rivales de “adscripción” y “consentimiento”. Ellos dicen que cada uno de estos principios refleja una comprensión distinta de los orígenes, naturaleza y obligaciones de las comunidades políticas, y cada uno promueve ciertos valores que los legisladores y jueces han sostenido en diferentes momentos y hasta simultáneamente. Añaden que desde el siglo XVIII la ley anglo-estadounidense ha abarcado doctrinas

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, p 9.

compromisorias<sup>33</sup> que combinan ciertas características extraídas de cada uno de estos conceptos.

Bajo el principio de “adscripción”, la membresía política de las personas se determina completa e irrevocablemente por alguna circunstancia objetiva, por ejemplo, el nacimiento dentro de una jurisdicción o bajo lealtad a algún soberano particular. De acuerdo con este concepto, las preferencias humanas no afectan la membresía política (la ciudadanía); sólo las circunstancias inmutables y naturales del nacimiento de la persona son consideradas relevantes.<sup>34</sup>

El principio de adscripción estuvo presente en mucho del pensamiento medieval. Sus implicaciones son mejor ejemplificadas por Sir Edward Coke y Sir Robert Filmer. Ambos escribieron en un tiempo cuando las monarquías europeas, en general, y particularmente la Corona inglesa, todavía estaban luchando por unir los territorios fragmentados y crear gobiernos nacionales centralizados para reemplazar al orden feudal que dividía el poder entre diversos señores regionales y autoridades religiosas. Los monarcas ingleses confrontaron las tareas especiales de cimentar su dominio sobre Escocia e Irlanda en el tiempo de Coke y de resistir a los revolucionarios calvinistas y los reformadores Whig en el tiempo de Filmer. Por lo tanto, estos autores desarrollaron argumentos para sostener una fuerte obligación de obediencia al soberano real. Entre estos argumentos se

---

<sup>33</sup> Compromisorio: perteneciente o relativo al compromiso, que a su vez es el convenio entre litigantes, por el cual comprometen su litigio en jueces árbitros o amigables componedores. **Diccionario de la Lengua Española**, vigésima primera edición, Tomo I, Madrid 1992.

encontraba la visión adscriptiva de la membresía política la cual imponía lealtad perpetua.<sup>35</sup>

El principio de “consentimiento” se basa en premisas radicalmente diferentes. Mantiene que la membresía política puede ser resultado sólo de la elección individual y libre. Desde la perspectiva consensualista, las circunstancias de los orígenes de la persona pueden por supuesto influir en las preferencias en cuanto a la afiliación política, pero no necesariamente, y tampoco son determinantes.<sup>36</sup>

El principio de “consentimiento” tiene también antecedentes antiguos y medievales, pero los primeros escritores que lo presentaron en algo como su forma presente fueron los revolucionarios puritanos y los teóricos políticos de finales del siglo XVII y del Renacimiento en el siglo XVIII, mejor representados por John Locke. Los pensadores puritanos deseaban desacreditar las exigencias de una jerarquía ordenada divinamente de la sociedad humana que apoyaba la autoridad religiosa y también secular. Los escritores del Renacimiento compartían esta preocupación pero deseaban retar de manera más amplia todas las instituciones sociales del orden Cristiano medieval; ese orden, entre otras cosas, negaba la libertad política al legitimar la autocracia. Esperaban los Renacentistas revitalizar su mundo al colocar a la sociedad política en una base nueva,

---

<sup>34</sup> Schuck Peter H. y Rogers M. Smith; *op. cit.*, p.4.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p.10.

<sup>36</sup> *Ibidem*, p.4.

explícitamente consensual, la cual desgastaría a la autoridad de las élites feudales e inyectaría a todas las instituciones sociales una receptividad a las ideas y necesidades actuales y de lo que ellos creían los derechos naturales del hombre.<sup>37</sup>

El teórico más importante del principio de adscripción es Sir Edward Coke, a partir del célebre *Calvins Case* (1608)(Más adelante se describirá con detalle.) Para Coke la identidad política de la persona se asignaba automáticamente por las circunstancias de su nacimiento y entendía la identidad política como un asunto de lealtad del súbdito a algún soberano. Al nacimiento, cada persona adquiría tal lealtad.<sup>38</sup>

Para Coke, era la comunidad de aquellos que tuvieran una lealtad común, no las comunidades con idiomas comunes, orígenes étnicos o ubicación geográfica, la que determinaba la membresía política de la persona.<sup>39</sup> El elemento decisivo parece haber sido el nacimiento bajo las circunstancias en las que el soberano poseía el poder de proveer protección al súbdito y que de hecho estuviera ejercitándolo por lo menos en un nivel mínimo.

Con respecto al porqué el nacimiento dentro del poder y protección de un soberano debía generar el lazo político más fundamental, la calidad de súbdito

---

<sup>37</sup> *Ibidem*, p.10-11.

<sup>38</sup> *Ibidem*, p13.

por nacimiento, con lealtad al soberano, Coke daba una respuesta distintivamente adscriptiva: "La lealtad u obediencia del súbdito al soberano se debe a la Ley de la Naturaleza."<sup>40</sup>

Los cambios en el mundo medieval de Coke y Filmer que produjeron revoluciones políticas e ideológicas en Inglaterra y en América, retaron no sólo al absolutismo gubernamental sino también la supremacía patriarcal. Por lo tanto, cuando los teóricos renacentistas que proponían un gobierno limitado y consensual, buscaron retar las visiones absolutistas, tuvieron que reconsiderar la autoridad natural de los padres sobre los hijos, sus implicaciones para el poder del Estado, y en consecuencia, cómo las circunstancias del nacimiento definían la membresía política.<sup>41</sup>

La fuente y justificación de la membresía política bajo el principio de "consentimiento" se basa en la teoría de Locke. El historiador James Kettner ve en Locke al teórico que mejor ejemplifica la transición de sujeción adscriptiva a ciudadanía por consenso.<sup>42</sup> Según Locke, el gobierno por consentimiento se basaba en una radicalmente nueva visión de la relación de los hijos con sus padres y con la organización política, una visión que rechazaba el cuadro medieval de la sociedad como una jerarquía orgánica y natural. Él rechazó que la

---

<sup>39</sup> Kettner, James, **The Development of American Citizenship 1608-1870**; The University of North Carolina Press, Chapel Hill, North Carolina, 1978, p.23.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p.4.

<sup>41</sup> Schuck, Peter H. y Rogers M. Smith; *op.cit.*, p.22.

<sup>42</sup> Kettner, James; *op.cit.* , p.44-61.

membresía política y la lealtad fueran naturales en cualquier sentido. La lealtad política sólo podría originarse de un acto de consentimiento personal, acto que sólo los adultos tenían capacidad para llevar al cabo.<sup>43</sup>

Locke daba por hecho, sin discutirlo a fondo, que las personas elegirían vivir en comunidades políticas con aquellos con quien compartieran vínculos afectivos, normalmente debido a parentesco familiar, tribal, lingüístico, religioso o étnico. Su noción de ciudadanía consensual por lo tanto presuponía que la elección de membresía política se ajustaría a los vínculos naturales del tipo que manejan los conceptos modernos de la nación que se asocian con la identidad nacional.<sup>44</sup>

Un genuino sentido de identidad cívica común podría no ser sostenible si la ciudadanía consensual llevara a una diversidad excesiva de idiomas, orígenes étnicos, costumbres sociales, estatus económicos y creencias religiosas dentro de una sociedad política. Sobre este tema, el pensamiento estadounidense tuvo influencia no tanto del individualismo liberal de Locke tanto como por la tradición alternativa sobre ciudadanía basada en el consenso, una tradición que J.G.A. Pocock llamó "Republicanism Atlántico."<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Schuck, Peter H. y Rogers M. Smith, *op.cit.*, p.24.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p.26.

<sup>45</sup> Pocock, J.G.A., *The Machiavellian Moment*, 1975, citado en *Ibidem*, p.27.

Esa tradición republicana, mantenida por escritores como James Harrington, Charles Louis de Montesquieu y Jean-Jacques Rousseau, se observa como una visión de ciudadanía activa y con espíritu público en contraste con la visión de Locke sobre la membresía cívica, que simplemente garantiza protección para metas privadas; sin embargo, estas dos tradiciones (Locke y republicanos) no difieren grandemente con respecto a la base consensual de la ciudadanía. Rousseau, al igual que Locke enfatizó que la sociedad debe ser vista como el origen de un contrato social, y que la membresía surja de la elección libre y mutua de los ciudadanos existentes y los prospectos.<sup>46</sup>

Pero a diferencia de Locke, los pensadores republicanos como Montesquieu y Rousseau sí reflejaron extensivamente sus ideas sobre los tipos de características sociales que harían posible sostener una sociedad basada en el consentimiento y para inspirar un fuerte patriotismo y ethos del servicio público que los republicanos valoraban. Sus análisis insistían en que si los republicanos fueran a propiciar un sentido poderoso de identidad y devoción cívica, debían ser pequeños y homogéneos, y los ciudadanos ser socializados como una sola familia.<sup>47</sup>

Estas preocupaciones llevaron a los pensadores republicanos a reconocer una de las implicaciones del principio del "consentimiento" que permaneció en silencio con Locke; el consentimiento debía ser mutuo, y los miembros de una

---

<sup>46</sup> Rousseau, Juan Jacobo; *op.cit.*, p.25.

comunidad existente podrían rehusar con toda razón el consentimiento de la membresía de aquellos que podrían romper su homogeneidad necesaria. Virtualmente todos los escritores republicanos enfatizaron la importancia de mantener pequeña a la república, lo cual sólo podía lograrse si la inmigración se limitaba abruptamente.<sup>48</sup>

En este sentido, el pensamiento republicano generó una tensión interna fundamental, porque si bien extender los dominios de la república podría destruir la unidad y homogeneidad de la república, ésta arriesgaría la conquista directa y la destrucción si se mantenía pequeña. Los pensadores republicanos ponderaron profundamente si una república podría expandirse seguramente a través de una política de imperialismo que incluyera la conquista y absorción de diversos territorios y personas. Algunos como Montesquieu y Rousseau argumentaron en contra de esa política, insistiendo en que sería peligroso para la república incluir dentro de ella grandes números de personas a quienes se les impidiera la participación política, la esencia de la ciudadanía republicana.<sup>49</sup>

Cuando se fundaron los Estados Unidos, estos argumentos republicanos sobre la necesidad de preservar la homogeneidad comunitaria y los procesos de

---

<sup>47</sup> Montesquieu, Charles; *El espíritu de las leyes*; Porrúa, México, 1982, p. 37.

<sup>48</sup> Schuck, Peter H. y Rogers M. Smith; *op.cit.*, p.28.

<sup>49</sup> *Ibidem*

formación del carácter que condujera a las instituciones libres eran centrales a las tempranas discusiones sobre las políticas de inmigración y naturalización.<sup>50</sup>

Tanto el principio de “adscripción” como el de “consentimiento” son atractivos y problemáticos en sus formas puras. Es tentador entonces, pensar que las mejores características de cada uno pueden ser integradas en una coherente ley de ciudadanía. Sin duda, esa esperanza explica el por qué la ley estadounidense ha combinado ambos y ha variado la mezcla de elementos adscriptivos y consensuales, especialmente los de la ciudadanía por nacimiento y el derecho de la expatriación, a través del tiempo. Sin embargo, la ley estadounidense nunca ha reconciliado adecuadamente estos elementos; ninguna combinación de consentimiento o adscripción que sea satisfactoria teóricamente o prácticamente eficaz, especialmente a la luz de las condiciones actuales, ha sido lograda. Esta falla no sólo representa una profunda confusión en el pensamiento estadounidense sobre el significado de la identidad política, también está limitando la habilidad de la ley para manejar efectivamente los nuevos retos importantes de la política de inmigración.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, p.29.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p.41.

#### **1.4.2 Las cuatro fases en el desarrollo del concepto “ciudadanía” en Estados Unidos**

Por su parte James Kettner maneja cuatro fases en el desarrollo del concepto “ciudadanía” en Estados Unidos: el periodo de Coke, las colonias al otro lado del Atlántico, la Revolución, y la Enmienda XIV.

Kettner comenta que el concepto de ciudadanía estadounidense que logró forma y fuerza legal completa a mediados del siglo XIX surgió de raíces inglesas. Fue el producto de un desarrollo que se extendió a lo largo de trescientos años, un desarrollo en el que las circunstancias de vida en el Nuevo Mundo moldearon y transformaron las ideas cuasi-medievales de los juristas ingleses del siglo XVII sobre membresía, comunidad y lealtad.<sup>52</sup>

La explicación de Sir Edward Coke, en el Caso Calvin (1608), sobre la naturaleza de la membresía y de la comunidad, puede ser vista como la primera de las cuatro distintas fases en el desarrollo del concepto de ciudadanía. La conclusión central de esta decisión fue que la sujeción involucraba una relación personal con el Rey, una relación enraizada en las leyes de la naturaleza y por lo

---

<sup>52</sup> Kettner, James, *op.cit.*, p.3

tanto perpetua e inmutable. La analogía conceptual de súbdito-rey era la de un lazo natural entre padre e hijo.<sup>53</sup>

La segunda etapa en el desarrollo de las teorías estadounidenses sobre ciudadanía ocurrió del otro lado del Atlántico, en tierras americanas, donde las actitudes coloniales divergían lentamente de aquellas de Coke y sus sucesores ingleses. Las circunstancias en el Nuevo Mundo llevaban a los hombres a atenuar y modificar estos conceptos de lealtad natural. El cambio fue más visible en las políticas de naturalización que rápidamente llegaron a ser una característica común de los gobiernos coloniales. Las preocupaciones involucradas en la incorporación de los extranjeros a las sociedades coloniales eran predominantemente prácticas y poca atención se le daba a la consistencia doctrinal. Los nuevos pobladores de Norteamérica continuaban valorando su estatus como súbditos y afirmando su lealtad al rey, pero también avanzaron hacia una nueva comprensión de los lazos que unían a los individuos con la comunidad.<sup>54</sup>

La naturalización era vista como una forma de contrato entre el extranjero que elegía una nueva lealtad y una comunidad que consentía adoptarlo como un sujeto (*subject*), y los colonos empezaron a ver la lealtad como el resultado de un acto contractual y volitivo basado en el consentimiento.<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> *Ibidem*, p.7-8

<sup>54</sup> *Ibidem*, p.8-9

<sup>55</sup> *Ibidem*, p.9.

Una tercera fase en el desarrollo de un concepto estadounidense de ciudadanía ocurrió cuando la Revolución incitó a los colonos a articular teóricamente este nuevo concepto de lealtad. La Revolución creó el estatus de "ciudadano estadounidense" y produjo una expresión de los principios generales que debían gobernar la membresía en una sociedad libre: la ciudadanía republicana debía basarse en el consentimiento; debía ser uniforme y sin grados injustos; debía conferir derechos equitativos. Si bien los principios generales estaban claros, las cuestiones particulares sobre la fuente, el carácter y los efectos de la ciudadanía se mantuvieron abiertas hasta bien entrado el siglo XIX.<sup>56</sup>

En la cuarta y etapa final del desarrollo conceptual, según Kettner, los estadounidenses buscaron pulir las implicaciones de sus ideas en el contexto de una república federal basada en el principio de soberanía popular. La lógica con frecuencia los llevó a conclusiones no anticipadas y para muchos inaceptables. Los recién emergidos principios de ciudadanía chocaron con prejuicios muy arraigados, incluyendo la tradicional exclusión de los indios y los negros, hasta producir confusión y controversia. Finalmente, el intento de llegar a una doctrina consistente de ciudadanía no se resolvería en el Congreso ni en las cortes, sino en el campo de batalla de la Guerra Civil.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> *Ibidem*, p.10

<sup>57</sup> *Ibidem*

## 1.5. RELACIÓN ENTRE NATURALIZACIÓN Y CIUDADANÍA

Es durante la segunda etapa que menciona James Kettner cuando se puede observar la relación entre naturalización y ciudadanía. Si bien durante la segunda mitad del siglo XVII los jueces ingleses tomaban como punto de partida de la naturalización el análisis de Coke sobre la lealtad natural, en las colonias este patrón se revirtió. Allí, el proceso legal de la naturalización se empezó a ver como una forma de contrato entre el extranjero que elegía una nueva lealtad y la comunidad que consentía adoptarlo como miembro.

La necesidad de atraer pobladores produjo políticas de naturalización que prometían a los extranjeros los mismos derechos que a los ingleses. No obstante cierta resistencia de las autoridades imperiales, las distinciones entre las varias categorías de súbditos empezaron a suavizarse y desvanecerse.

En las colonias, los elementos consensuales y contractuales implícitos en la naturalización y en las nuevas teorías políticas de finales del siglo XVII empezaron a emerger lentamente hasta dominar las ideas sobre membresía y lealtad. Para favorecer la población los colonos darían la bienvenida a los recién llegados. La naturalización se convirtió en un proceso crucial y familiar, dando forma a los preceptos sobre los orígenes y el significado de la membresía.

A partir de una herencia legal común, pero al confrontar nuevos problemas y condiciones, los colonos centrarían su atención en las bases legales y en los aspectos contractuales de la lealtad y restarían importancia a los elementos personales y naturales que había hecho perpetua a la lealtad inglesa. Al acercarse a las cuestiones de lealtad desde el punto de partida de la naturalización, los estadounidenses llegarían a formar un nuevo concepto de ciudadanía.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> *Ibidem*, p.60-61

## CAPÍTULO II

### IMPORTANCIA DE LA POLÍTICA DE NATURALIZACIÓN ESTADOUNIDENSE

En el presente capítulo se proporciona una panorámica sobre la forma en que actualmente está estructurado el sistema de naturalización estadounidense, así como de los derechos que adquiere el individuo al obtener la naturalización.

La naturalización, el proceso mediante el cual los inmigrantes se convierten formalmente en ciudadanos en el caso de Estado Unidos, ha sido un componente central de su historia política. Prueba de ello es, como se mencionó anteriormente, que en la Declaración de Independencia, los colonos acusaron al rey Jorge de intentar detener la población de los estados, que con ese fin en mente obstruyó las leyes para la naturalización de los extranjeros. Además, entre las primeras leyes en ser aprobadas por el Congreso se encuentra la Ley de Naturalización del 26 de marzo de 1790.

Aunque los requisitos para obtener la ciudadanía estadounidense a través de la naturalización han cambiado a través del tiempo, los criterios básicos se han mantenido constantes en casi doscientos años.

Actualmente, la naturalización aumenta la población de ciudadanos estadounidenses entre 200,000 y 300,000 al año. Y si continúa esa tendencia, el número de recién naturalizados estadounidenses cada año excederá los 500,000

a finales del siglo XX.<sup>59</sup> Por lo tanto, la naturalización en Estados Unidos será de vital importancia en el siglo venidero.

A continuación se presentan los datos fundamentales para comprender el papel de la naturalización en la historia de Estados Unidos.

## **2.1 BREVE HISTORIA DE LAS POLÍTICAS DE NATURALIZACIÓN DESDE LAS COLONIAS HASTA LOS AÑOS NOVENTA DE ESTE SIGLO EN ESTADOS UNIDOS<sup>60</sup>**

Puesto que no todos los inmigrantes a las colonias eran ingleses surgieron preguntas sobre su lealtad y membresía, por lo tanto muchas autoridades locales asumieron que tenían el derecho de convertir a estos “extraños” en miembros, por lo menos en su jurisdicción; sin embargo la expectativa inicial de Inglaterra era que los extranjeros obtuvieran la naturalización en Inglaterra.

Los ingleses que dejaban su país natal para poblar las colonias eran considerados súbditos del rey. En 1648 se introdujo una ley para hacer de los plantadores nacidos en Nueva Inglaterra ciudadanos libres de Inglaterra, pero se pensó que esa legislación tan explícita era innecesaria.

---

<sup>59</sup> DeSipio Louis y Harry P. Pachon; “Making Americans: Administrative Discretion and Americanization” en *Chicano-Latino Law Review*, volumen 12, School of Law, Universidad de California en Los Angeles, primavera 1992, p.53.

<sup>60</sup> Elaborada a partir de los datos tomados en las siguientes obras Kansas, Sidney; *Citizenship of the United States of America*; Washington Publishing Co , Nueva York, 1936, pp 222; Kettner, James; *op.cit.*; Gavit, John Palmer, *op.cit.*; y DeSipio, Louis, *Counting on the Latino Vote: Latinos as a New Electorate*, University Press of Virginia, Charlottesville, Virginia, 1996, pp 256.

El proceso de naturalización a lo largo de los siglos XVII y XVIII era largo y tedioso y ciertos grupos estaban excluidos. Por ejemplo, en 1609 se estableció una ley que prohibía la naturalización de extranjeros que no fueran protestantes. El objetivo de esta política era excluir a los católicos pero también discriminaba a los judíos y a otros no-cristianos.

El Parlamento fue conservador en su enfoque sobre la naturalización durante todo el siglo XVII y parte del XVIII. Varios factores influían en las políticas de naturalización restringidas: la xenofobia tradicional, el celo por conservar los privilegios comerciales ingleses y el miedo de opiniones políticas extranjeras.

Desde 1664, grupos que favorecían una política de inmigración más liberal hicieron numerosos intentos para hacer aprobar leyes que atrajeran a extranjeros hacia Inglaterra y facilitar así su adopción a la comunidad, pero ninguna ley de naturalización tuvo éxito. Fue hasta 1709 cuando el Parlamento aprobó la "Ley para Naturalizar a Protestantes Extranjeros", la cual establecía un sencillo procedimiento administrativo de admisión. Esa ley tuvo vigencia de tres años, hasta 1712 cuando los inmigrantes que desearan hacerse ciudadanos debían buscar la naturalización de manera particular, es decir, entraban a un proceso conservador, restrictivo, donde se investigaba caso por caso y se pagaban cuotas muy altas. Los que apoyaban leyes más liberales fueron derrotados, pues el

Parlamento rechazó todas las iniciativas que proponían la adopción administrativamente sencilla y barata de extranjeros.

Fue hasta 1740 cuando el Parlamento estableció un mecanismo por el cual los extranjeros que desearan residir en las colonias podrían naturalizarse y convertirse en súbditos ingleses, sin tener que pedir un acto especial desde Londres. En ese año el Parlamento aprobó la Ley Parlamentaria de 1740 que facultaba a las colonias para naturalizar, al declarar que "el aumento de la población es un medio para incrementar la riqueza y la fortaleza de cualquier nación o país."<sup>61</sup> Este estatuto fue el intento más significativo del Parlamento durante el periodo colonial para proveer un método sencillo para la asimilación de los inmigrantes extranjeros en las colonias. Aunque tenía el inconveniente de requerir siete años de residencia, los procedimientos generales eran económicamente accesibles y administrativamente sencillos. Los católicos estaban aún excluidos, pero los beneficios de esa ley estaban disponibles para los judíos y la mayoría de los protestantes.

En adelante, lejos de restringir la naturalización en las colonias, el Parlamento, como respuesta a las exigencias militares, estableció un segundo método para admitir a los extranjeros. El Parlamento pidió al rey, en 1756, comisionar a un número limitado de extranjeros como oficiales e ingenieros en

---

<sup>61</sup> Kettner, James; *op.cit.*, p.74.

sus regimientos coloniales. Cinco años después a estos oficiales y soldados se les permitía obtener la naturalización en términos especiales.

Las personas que se naturalizaron bajo las Leyes de 1740 y 1756 gozaban dentro de las colonias, de todos los derechos políticos, además, podían ser admitidos como miembros de la comunidad por las autoridades coloniales. De hecho, los colonos no habían esperado a la delegación formal de la autoridad para naturalizar, más bien pragmáticamente empezaron a adoptar extranjeros casi desde el principio. De ello dependía su sobrevivencia económica y militar. Para finales del siglo XVII, los gobiernos coloniales, actuando con una autoridad legal un tanto dudosa, ya habían establecido una variedad de procedimientos para incorporar a extranjeros a las comunidades locales. En contraste con las políticas restrictivas favorecidas en Londres, las leyes aprobadas por los legisladores coloniales otorgaban derechos y beneficios extensivos a los extranjeros. “Los gobiernos coloniales daban poca atención a las limitaciones teóricas sobre naturalización...La sobrevivencia, el crecimiento de la población, la expansión económica -no la consistencia doctrinal- dictaron el curso de la política colonial.”<sup>62</sup> Sin embargo, el Parlamento nunca aprobó ni rechazó, ni intentó regular la incorporación de extranjeros que hacían los gobiernos coloniales en esos años. Fue hasta finales del siglo XVII cuando desde Londres se empezó a cuestionar estos procedimientos.

---

<sup>62</sup> *Ibidem*, p. 78.

Había poca uniformidad entre los procedimientos para naturalizar entre las colonias y aun al interior mismo de las provincias. Las primeras políticas de naturalización fueron desarrolladas en las colonias sin interferencia de Inglaterra. De hecho, la Ley de Virginia de 1680, es la primera indicación de que Londres estaba al tanto de las prácticas coloniales de naturalización. La Ley de Virginia de 1680 es de notar porque representó un modelo de naturalización local aceptable en Londres. La Ley centraba la autoridad en el gobernador real, quien podría ser controlado desde Inglaterra con más facilidad que una asamblea. La Ley especificaba que los derechos otorgados por la naturalización eran tan sólo locales, que se referían tan sólo a las leyes y privilegios de esa colonia. Por lo tanto, la ley tocaba el punto sobre los asuntos de autoridad local y posibles conflictos entre leyes coloniales e imperiales, asuntos que para fines del siglo XVII estaban creando difíciles interrogantes políticas y legales sobre las relaciones entre el Imperio y las colonias.

No obstante, aunque los procedimientos parlamentarios eran tanto económicos como convenientes, las asambleas coloniales continuaron aprobando sus propias leyes hasta que esa práctica fue prohibida en 1773. El 19 de noviembre de 1773, una orden de consejo (*order-in-council*) establecía que los gobernadores coloniales no aprobaran más leyes de naturalización.

“Los colonos reaccionaron con enojo a dicha orden. En el contexto de una crisis imperial que se estaba profundizando, la prohibición del derecho para

determinar la membresía de la comunidad aparecía como otro trazo siniestro para la libertad y prosperidad de los colonos. Unos pocos años después, la Declaración de Independencia incluiría en su denuncia del rey Jorge III, el cargo de que había conspirado para impedir la población de los estados; y con ese propósito obstruyó la naturalización de extranjeros.”<sup>63</sup>

El estatus de “ciudadano estadounidense” fue la creación de la Guerra de Independencia. No obstante cierta confusión inicial, los estadounidenses llegaron a la conclusión de que la ciudadanía debía comenzar como un acto de elección individual. Cada hombre debía tener el derecho para decidir ser un ciudadano o un extranjero. Su poder de realizar esta elección se reconocía plenamente como un derecho, no como una cuestión de gracia.

*Aunque las políticas de naturalización de los estados individuales variaban en algunas particularidades, reflejaban ciertas suposiciones básicas. Se esperaba que los solicitantes de naturalización hicieran un juramento público sobre su pertenencia a su nuevo estado. En ocasiones se les pedía que renunciaran específicamente a cualquier atadura extranjera. Algunos estados requerían certificados, referencias u otras pruebas de buen carácter moral, mientras la mayoría sólo lo mencionaba como una característica general. Todos los estados pedían un periodo específico de residencia ya sea para la admisión inicial o para el goce de derechos políticos totales.*

---

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 105.

Con la Independencia, la naturalización fue tomando un carácter nacional. Si bien la Confederación no tenía el poder explícito para naturalizar, después de la Independencia se creía que la naturalización ya no era sólo estatal. En marzo 1 de 1781 se ratificaron los Artículos de la Confederación pero aún no se confería poder explícito sobre la ciudadanía.

En la Convención de Filadelfia, en 1787, se discutió el tema de la naturalización, particularmente sobre si los ciudadanos naturalizados debían adquirir derechos políticos iguales a los de los nativos. El debate mostraba una continua división de opinión sobre el otorgamiento de derechos políticos para los nacidos en el extranjero pues se temía que estos ciudadanos naturalizados no estuvieran completamente convencidos del nuevo sistema político estadounidense y desearan infiltrar sus creencias e ideologías extranjeras a través de sus altos cargos políticos.

En la Constitución se le otorgó al Congreso la facultad de establecer reglas uniformes de naturalización.

La primera regla uniforme de naturalización la estableció el Congreso en 1790; la segunda en 1795 y la tercera en 1798. La ley del 14 de abril de 1802 derogó todas las reglas y regulaciones previas pero retuvo sus características principales.

La primera ley de naturalización aprobada por el Congreso el 26 de marzo de 1790. Era bastante liberal pues cualquier persona libre y blanca quien residiera en Estados Unidos durante dos años y mínimamente un año en el estado donde buscara admisión, probara su buen carácter moral (al no pertenecer a ninguna categoría de indeseables, como alcohólicos, vagos, bígamos...) y jurara apoyo a la Constitución de Estados Unidos, podía convertirse en ciudadano estadounidense. Esta legislación tuvo como objetivo fomentar la inmigración y el aumento de población.

Los debates en el Congreso se centraron principalmente en el requisito de la residencia y el grado en que los inmigrantes tendrían derechos políticos. Se debatió en torno a si el Congreso debía definir los derechos de los ciudadanos y de los extranjeros. Se argumentó que el deber del Congreso estaba en sólo establecer una regla de admisión uniforme y los estados debían decir cuáles eran sus privilegios y deberes.

Durante los años noventa del siglo XVIII se consideraba generalmente que las leyes de naturalización eran demasiado liberales. Esta opinión se tenía debido a las circunstancias históricas, la Revolución Francesa, y los irlandeses huyendo de la represión británica. Se temía que estos extranjeros se inmiscuyeran en la política.

En vista de las circunstancias en las que se encontraba Europa, en guerra y crisis, se vio la necesidad de hacer leyes de naturalización más restrictivas. Se propuso favorecer restricciones que regularan el número de inmigrantes y mejoraran el carácter político. Sin embargo, la mayoría estaba de acuerdo en que no era fácil definir el "carácter político" apropiado que mejor condujera a la estabilidad nacional.

Así, se aprobó la Ley de Naturalización de 1795. En ésta se incrementaba el periodo de residencia de dos a cinco años y requería que el solicitante hiciera pública su intención de hacerse ciudadano, tres años antes de ser admitido. El ciudadano potencial debía jurar que había completado la residencia requerida, que había renunciado a su anterior gobierno y que apoyaría a la Constitución de Estados Unidos. Se pedía renunciar a cualquier título nobiliario, en caso de tenerlo. Todos debían convencer a la Corte de Admisiones de que se habían comportado como hombres de buen carácter moral, estaban convencidos de los principios de la Constitución y estaban en buena disposición hacia el buen orden y felicidad de los mismos.

La Ley de Naturalización de 1795 recibió un apoyo generalizado de los miembros de las principales facciones políticas. Las barreras construidas para mejorar la selección de los solicitantes eran lo suficientemente bajas para ser superadas por los que realmente estaban empeñados en convertirse en ciudadanos de Estados Unidos. Y la esperanza de moldear el carácter de

aquellos que buscaran la ciudadanía se basaba, no en alguna selección previa a través de exámenes políticos aplicados durante el proceso de admisión, sino en la extensión del periodo de “aprendizaje” para permitir que el individuo se comprometiera al bienestar de la República.

La Ley de Naturalización de 1798 aprobada por el V Congreso fue una medida federalista, diseñada para incrementar la seguridad nacional en una época en la que la guerra con Francia era inminente y para golpear una supuesta fuente de fuerza republicana de Thomas Jefferson. La nueva ley requería que el candidato hubiese residido 14 años en el país y una declaración de intención de ser ciudadano 5 años antes de su admisión.

Con la elección de Jefferson en 1800 se descartó la Ley de Naturalización de 1798. Una nueva ley aprobada el 14 de abril de 1802 reestableció los requisitos generales de la Ley de 1795: residencia de 5 años con una declaración de intención de 3 años antes de la admisión; juramentos o declaraciones renunciando a ataduras extranjeras o títulos nobiliarios y el juramento a los principios de la Constitución, así como la prueba satisfactoria de buen carácter moral. La ley incluyó estipulaciones para el registro de todos los inmigrantes y los extranjeros enemigos estaban todavía obstaculizados para la naturalización.

La Ley de Naturalización de 1802 fue una de las legislaciones más importantes sobre naturalización en el siglo XIX. Después de ésta, se introdujeron

revisiones menores antes de la Guerra Civil, pero éstas apenas alteraron o aclararon detalles sobre los requisitos de evidencia, certificación, sin cambiar la naturaleza básica del procedimiento de admisión.

La acción del Congreso, no la acción de los estados, fue la responsable de la primera definición estatutaria de ciudadanía. En marzo de 1866 el Congreso aprobó y envió al presidente el Acta de los Derechos Civiles, basada explícitamente en el principio de que la ciudadanía se deriva del nacimiento dentro de la comunidad y otorga a las personas que gozan de dicho estatus los derechos básicos en toda la nación.

El 30 de abril de 1866 se introdujo el borrador de la Enmienda XIV en la Casa de Representantes y en el Senado. Para el 13 de junio de 1866 el Congreso había aprobado la enmienda que fue ratificada el 9 de julio de ese mismo año. Dice en su sección 1: Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sujetas a la jurisdicción de éstos son ciudadanos de los Estados Unidos y del Estado en el cual residen. Ningún Estado podrá hacer o poner en vigor ley alguna que menoscabe las prerrogativas o las inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; ningún Estado podrá tampoco privar a persona alguna de la vida, la libertad o la propiedad, sin el debido procedimiento jurídico; ni podrá

negarle a ninguna persona que se encuentre dentro de su jurisdicción la protección igual de las leyes.”<sup>64</sup>

Por lo tanto, el triunfo de la Enmienda XIV en julio de 1868 confirmó las ideas de que la ciudadanía provenía del nacimiento y de la naturalización y que ese estatus aseguraba la protección de los derechos fundamentales.

En la Ley de Naturalización del 14 de julio de 1870, sólo se permitía la naturalización a personas blancas y a personas de ascendencia africana o nacidos en África. En la enmienda de 1878 se leía en la sec.2169 de dicha ley: Las provisiones de este título aplicarán a los extranjeros que sean personas blancas libres, y a extranjeros nativos de África y a personas de ascendencia africana. A los mexicanos se les consideraba personas blancas y elegibles para obtener la ciudadanía.

Uno de los cambios estatutarios más importantes durante el siglo XIX fue la Ley de Exclusión China de 1882 que prohibía, entre otras cosas, la naturalización de los chinos. Sin embargo, después, la Ley de Naturalización del 24 de junio de 1935, permitía que cualquier extranjero, veterano de la Primera Guerra Mundial, podía naturalizarse aunque no fuera considerado persona libre y blanca, de ascendencia africana o si era chino al contrario de lo que establecían las leyes previas de 1878 y 1882. Esto siempre y cuando hubiera servido en las fuerzas

---

<sup>64</sup> Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos; **La Constitución de los Estados Unidos de**

armadas de E.U. entre el 6 de abril de 1917 y el 11 de noviembre de 1918; hubiera sido liberado honorablemente y hubiera establecido su residencia en E.U.; entre otros requisitos, también se le exoneraba del pago de la cuota respectiva.

En 1905, el presidente Theodore Roosevelt nombró a un comité para que prepararan un proyecto para la revisión de las leyes de naturalización. El reporte de este comité fue adoptado por el Comité sobre Inmigración y Naturalización de la Cámara de Representantes. En este reporte se sugería que:

Primero. Se estableciera que antes que un extranjero pudiera naturalizarse debía saber escribir, ya sea en su propio idioma o en inglés, y leer, hablar y comprender el inglés.

Segundo. Que antes de otorgarle la naturalización, el extranjero debía tener la intención de residir permanentemente en E.U.

De acuerdo con lo expuesto en la recomendación sometida por el mencionado comité, el Congreso aprobó una ley que contenía las propuestas del reporte y se convirtió en el estatuto básico de naturalización el 29 de junio de 1906.

La Ley de Naturalización del 29 de junio de 1906 establecía una regla uniforme para la naturalización de extranjeros en todo E.U. y establecía también

el *Bureau of Naturalization* . Dicha oficina se situaba bajo la dirección y el control del Departamento del Trabajo y tendría como función resolver los asuntos respecto a la naturalización de extranjeros. Esta oficina debía de llevar los registros de todos los extranjeros que ingresaban al país, los cuales deberían tener datos como nombre, edad, ocupación y hasta una descripción personal.

Otro cambio fundamental en cuanto a política de naturalización ocurrió en 1950, cuando el Congreso, estableció que la pertenencia a una organización comunista o totalitaria era razón para negar la naturalización. También añadió a los requisitos que el solicitante leyera y escribiera en inglés (además de hablarlo que ya era requisito) y demostrar un conocimiento y comprensión de los hechos fundamentales de la historia, los principios y la forma de gobierno de Estados Unidos. La Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 (*the McCarran-Walter Act*) eliminó las barreras raciales a la naturalización y el requisito de presentar una Declaración de Intención previa a la naturalización.

En 1990, el Congreso alteró de nuevo la administración de la naturalización. En un intento por acelerar el procesamiento de las solicitudes de naturalización, debido a la gran demanda emergente, el Congreso transfirió la jurisdicción exclusiva sobre la naturalización, de las cortes federales y estatales, al Departamento de Justicia, específicamente al SIN.

Sin embargo, los criterios básicos para adquirir la ciudadanía por medio de la naturalización se han mantenido casi incólumes desde hace doscientos años. El Congreso y las Cortes también han sido constantes al ampliar el derecho de naturalización. Originalmente limitado a personas blancas y libres, la naturalización excluyó por algún tiempo a los negros y mujeres adultas solteras, asiáticos, y en algunos estados y territorios, a los mexicanos. Por ejemplo, el Congreso otorgó a los afroamericanos el derecho de naturalización por medio de un estatuto en 1868, y en 1897, las Cortes garantizaron el acceso a la naturalización a la población estadounidense de origen mexicano. Además el Congreso garantizó a las mujeres que estuvieran separadas de sus maridos el derecho a la naturalización y, en 1922, les concedió la posibilidad de obtener la ciudadanía estadounidense aunque se hubiesen casado con un extranjero. Finalmente, en 1952, el Congreso garantizó a los asiáticos el derecho de naturalización, informalmente excluidos de la ciudadanía antes de 1882 y estatutariamente excluidos después de 1882.

## **2.2 FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE NATURALIZACIÓN**

Henry V. Poor explica que "...para obtener la protección completa de las leyes de cualquier país, es necesario ser un ciudadano de ese país o un residente permanente legalmente aceptado y ... en Estados Unidos se puede obtener la ciudadanía, ya sea por nacimiento o por naturalización"<sup>65</sup>

Cualquier persona que nazca en Estados Unidos o en su territorio es considerado ciudadano (*ius soli*). De la misma forma, si uno o ambos padres son

---

<sup>65</sup> Poor, Henry V. ; **What makes you a United States Citizen** ; Universidad de Yale, EE.UU., 1990, p.16.

ciudadanos, se puede alcanzar la ciudadanía, aun habiendo nacido en el extranjero (*ius sanguini*), siempre y cuando el nacimiento sea registrado en un consulado estadounidense.

La naturalización es el proceso mediante el cual se puede adquirir la ciudadanía estadounidense. Existen requisitos generales aplicables a la mayoría de los residentes permanentes legales, sin embargo, los cónyuges de ciudadano(a)s estadounidenses, pueden ingresar al proceso de naturalización después de sólo tres años; asimismo, los hijos que inmigran con sus padres pueden naturalizarse casi automáticamente cuando sus padres se naturalizan (sólo se obtiene un certificado del SIN). En la mayoría de los casos, para aspirar a la ciudadanía por naturalización, es necesario que, en forma previa, el extranjero ingrese a Estados Unidos con la calidad migratoria de residente permanente legal.

El primer paso en este camino es la obtención, en su propio país, de un pasaporte o algún documento equivalente, el cual debe ser presentado ante un oficial Consular de Estados Unidos para que lo examine y, en su caso, otorgue así una visa de inmigrante que le permita su residencia permanente en E.U. Habitualmente se ingresa a este país como no inmigrante, pero en caso de que una persona decida cambiar su calidad migratoria a una de "migrante", deberá obtener su residencia legal acudiendo, para ello, al SIN, el cual tiene entre sus funciones la vigilancia de las reglas para inmigrar. Transcurridos cinco años de obtenida la residencia legal, el migrante podrá solicitar su naturalización en las oficinas del SIN. En los casos de naturalización por matrimonio con un/una ciudadano/a estadounidense, el plazo se reduce a tres años

Henry V. Poor subraya que entre el tiempo en que se solicita la naturalización y se rinde el juramento como ciudadano ante un juez de Estados Unidos, el aspirante debe tener muchas precauciones con sus salidas del territorio estadounidense, porque podría cancelarse todo el procedimiento si no se ajusta a las reglas establecidas por el SIN.<sup>66</sup>

### **2.2.1 Principios y Bases**

La principal fuente de los derechos del ciudadano estadounidense es la Constitución de Estados Unidos de América y, en segundo término, las constituciones estatales de cada uno de los 50 estados de la Unión.

Conviene señalar que Estados Unidos se fundó legalmente como una nación independiente cuando así lo dispusieron las dos terceras partes de los trece estados originales en 1788, mediante la ratificación de la Constitución redactada durante la Convención Constitucional de Filadelfia en 1787; fue necesario que los delegados sometieran a la consideración de sus respectivas legislaturas estatales, la aceptación de la Carta Magna como una Ley Suprema. Así, en un novedoso proceso, antes de formarse el gobierno federal se formaron los trece gobiernos locales y antes de aceptarse la Constitución General se aceptaron las trece constituciones estatales.

"Para entender el sistema de los derechos ciudadanos es necesario explicar la dualidad del sistema federal estadounidense. Por un lado, se encuentra el gobierno de los cincuenta estados y, por el otro, el gobierno nacional, cada uno conserva su propio poder y decisión, aspecto que se traslada a la concepción de

---

<sup>66</sup> Poor, Henry V. ; *op. cit* , p.51.

los derechos ciudadanos.<sup>67</sup> También, debe tomarse en cuenta que además de los derechos establecidos en estas leyes, existen otros que no aparecen insertos en normas y reglamentos pero que forman parte del mencionado derecho consuetudinario o *Common Law*<sup>68</sup> en el que se basa el sistema legal estadounidense.

Solo que la Constitución no era suficiente garantía pues existía entre la mayoría de los ciudadanos de los trece estados el temor de que un gobierno nacional pudiera repetir, en algún momento, los actos tiránicos de la monarquía inglesa<sup>69</sup>, razón por la cual el 15 de diciembre de 1791 fueron ratificadas las primeras diez enmiendas a la Constitución, conocidas como la Declaración de Derechos (*Bill of Rights*), cuya finalidad básica es limitar el poder del gobierno federal, no el poder de los gobiernos estatales.<sup>70</sup> (Véase cuadro 1)

---

<sup>67</sup> Abraham, Henry Julian, **The Judicial Process : an Introductory Analysis of the Courts of the United States, England and France**, Oxford University Press, EE.UU., 1986, p.76.

<sup>68</sup> Estados Unidos tiene un sistema jurídico basado en el derecho consuetudinario (*Common Law*). Este sistema anglosajón de derecho consuetudinario heredado por E.U. va formando su cuerpo jurídico a partir de las decisiones de sus cuerpos jurisdiccionales, desde el juez de la primera instancia hasta la Suprema Corte, por lo cual cada caso que se juzga puede ser interpretado en forma totalmente diferente y específica.

No obstante, debido a que los inmigrantes ingleses conservaron los elementos jurídicos de las normas inglesas, las cuales recibieron una profunda influencia del Derecho Romano durante la época en que Inglaterra estuvo sometida por el Antiguo Imperio Romano, de alguna forma existen conceptos que son similares a los de países con el sistema jurídico latino francés, como es el caso de México.

La diferencia entre estos dos sistemas legales estriba en que en el caso de los países bajo el sistema jurídico latino - francés, existen Códigos o leyes generales y particulares (reglamentos, normas, etc.) en cada materia y el juzgador debe ajustar sus decisiones a lo que la ley establece al pie de la letra, lo cual impide que los cuerpos jurisdiccionales puedan actuar arbitraria y subjetivamente.

<sup>69</sup> Dice Willli Paul Adams en **Los Estados Unidos de América**, Siglo XXI Editores, México, 1989, p.45: "El primer gran éxito que se puede atribuir a los *anti-federalist* consistió en que, precisamente por su desconfianza hacia los plenos poderes del gobierno federal, obligaron a que la Constitución fuese ampliada con una declaración de los derechos elementales del hombre."

<sup>70</sup> Friedman, Lawrence Meier ; **Introducción al Derecho Norteamericano** ; Bosch, España, 1991, p.36.

## CUADRO 1

### DECLARACIÓN DE DERECHOS DE ESTADOS UNIDOS (BILL OF RIGHTS)

Enmienda	Contenido
I	Garantiza a las personas los derechos de libertad de expresión, de imprenta, religión, de reunión y disponer cambios al gobierno.
II	Garantiza el derecho a poseer y portar armas.
III	En tiempos de paz el gobierno no puede alojar soldados en las casas de particulares, sin autorización expresa.
IV	El gobierno no puede disponer de las propiedades de los particulares sin garantía.
V	Una persona no puede ser juzgada dos veces por el mismo delito ni obligado a autoincriminarse.
VI	Cualquier persona acusada de un delito, conserva algunos derechos, como el ser asistido por un abogado.
VII	Garantía de un juicio justo.
VIII	Protege a las personas contra la crueldad y la tortura innecesarias.
IX	Las personas no tienen derechos adicionales a los que contiene la Constitución.
X	Ninguna atribución no concedida por la Constitución al Gobierno Federal tendrá validez frente a los estados y sus ciudadanos.

Durante los setenta y cinco años siguientes, el pueblo estadounidense disfrutó de la protección y garantía de sus derechos civiles básicos por parte de sus gobiernos estatales apoyados en las diferentes constituciones locales; sin embargo, poco a poco se fue fortaleciendo el gobierno federal en detrimento de los poderes locales, aun cuando persistió el respeto a los derechos ciudadanos garantizados por el Declaración de los (*Bill of Rights*). Es preciso mencionar que el poder y la relativa independencia de acción de los Estados es bastante considerable en muchos rubros: salud, educación, comercio, etc.<sup>71</sup>

Cuando terminó la Guerra de Secesión (1861-1865), que enfrentó a los estados del norte y los estados del sur, por la convicción de los primeros de que la esclavitud debería ser abolida de Estados Unidos, en 1865 se adoptó la Enmienda Decimotercera a la Constitución, que eliminó la esclavitud del territorio estadounidense. Tres años después, en 1868, se adoptó la Enmienda Décimo Cuarta que consolidó los derechos y privilegios de los ciudadanos sin distinción de clase y nacimiento.

Junto con las primeras diez Enmiendas, la Enmienda Décimocuarta ha sido invocada por las Cortes para llevar al cabo grandes transformaciones al orden legal estadounidense establecido a partir del término de la Guerra de Secesión. El texto de la primera sección de esta Enmienda es interesante y va dirigida a frenar los abusos de los gobiernos estatales, de la misma forma que el Declaración de los Derechos se enfoca a disminuir las arbitrariedades del gobierno federal, cita textualmente:

---

<sup>71</sup> *Ibíd.*, p.38.

"Sección I. Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sujetas a la jurisdicción de éstos son ciudadanos de los Estados Unidos y del Estado en cual residan. Ningún Estado podrá hacer o poner en vigor ley alguna que menoscabe las prerrogativas o las inmunidades de los ciudadanos de Estados Unidos; ningún Estado podrá privar a persona alguna de la vida, la libertad, o la propiedad sin el debido proceso jurídico; ni podrá negarle a ninguna persona que se encuentre dentro de su jurisdicción la protección igual de las leyes."<sup>72</sup>

Los derechos que poseen los ciudadanos estadounidenses por nacimiento o que adquieren por naturalización, son:

- Libertad de Expresión y de Imprenta. (Enmienda I)
- Libertad de Reunión.(Enmienda I)
- Libertad de Creencia.(Enmienda I)
- Derecho de Votar.(Enmienda XXVI)
- Derecho a poseer y portar armas.(Enmienda II)
- Derecho a la privacidad.(Enmienda IV)
- Derecho a disfrutar la propiedad(Enmienda V)
- Igualdad ante la ley.(Enmienda XIV)
- Privilegio de no autoincriminarse.(Enmienda V)
- Derecho a un juicio justo.(Enmienda VI)
- Derecho de **Habeas Corpus**, interponer juicio por detención ilegal.

(Enmienda IV)

- No ser juzgado en diferentes instancias por el mismo delito.(Enmienda V)

---

<sup>72</sup> Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos, **La Constitución de los Estados Unidos de América**; 1987, p 51.

- Derecho a un juicio en el que se pruebe la comisión del delito. (Enmienda V)

- Derecho al Bienestar o Asistencia Pública.(Enmienda XIV)

- Derecho a la educación.(Enmienda XIV)

### **2.2.1.1 LA CONSTITUCIÓN**

La Constitución de Estados Unidos de América, al ser firmada por 39 de los 55 delegados asistentes a la Convención de Filadelfia el 17 de septiembre de 1787, permitió que las antiguas colonias inglesas se constituyeran en una República Federal, once años después de haber proclamado su independencia.

Así, según la Constitución, el gobierno se divide en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Ejecutivo está encabezado por el Presidente, el Legislativo se forma con la Cámara de Representantes y el Senado, y el Judicial se compone por la Suprema Corte y las diferentes cortes.

La Constitución otorga a los tres poderes atribuciones en materia de naturalización: al Legislativo, compete la elaboración y la promulgación de leyes que regulan la migración y la naturalización; en tanto que al Ejecutivo como jefe de Estado y del Departamento de Justicia, la ejecución de las políticas migratorias y de naturalización específicas; y al Poder Judicial corresponde la toma de protesta de los aspirantes a obtener la ciudadanía y la expedición de los documentos legales correspondientes.

## **2.2.2 INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTO**

En el procedimiento de naturalización intervienen los tres poderes de la Unión; el Poder Legislativo que crea leyes; el Poder Ejecutivo, quien tiene a su cargo al Departamento de Estado y al Departamento de Justicia aplican las leyes; mientras que al Poder Judicial le corresponden las cortes federales quienes deciden en la materia.

### **2.2.2.1 PODER LEGISLATIVO**

La Constitución concede expresamente al Congreso el poder de establecer las reglas uniformes para la naturalización. Le corresponde al Congreso, mediante el Comité de Judicatura, la formulación y aprobación de las normas que rigen el proceso de naturalización.

De acuerdo con la Constitución Política de Estados Unidos, artículo I, sección I, "Todos las acciones legislativas que se garantizan deberán ser establecidas en un Congreso de Estados Unidos, el cual se formará con un Senado y una Asamblea de Representantes".<sup>73</sup>

El Congreso está formado por dos cámaras. La Cámara de Senadores, compuesta por cien miembros electos para un periodo de seis años. A cada estado de la Unión, por igual, le corresponden dos senadores. La Sección 3 del

---

<sup>73</sup> Constitución de Estados Unidos: Departamento de Estado, Washington, EE.UU., 1996, Artículo I, Sección I.

artículo primero constitucional establece que los senadores durarán en su cargo seis años, con posibilidad de reelegirse indefinidamente.<sup>74</sup>

Por su parte, la Cámara de Representantes está conformada por 435 miembros que duran en su puesto dos años. En la Sección 2 del artículo primero constitucional se aclara que los miembros de la Cámara de Representantes serán electos cada dos años por los habitantes de cada estado y los elegidos deberán cumplir con los requisitos que se exigen para los aspirantes a puestos de elección en la mayoría de las ramas de las legislaturas estatales.<sup>75</sup> El número de representantes estipulado por la Constitución es, como máximo, de uno por cada 30 mil habitantes, pero cada Estado deberá contar, cuando menos, con un representante.<sup>76</sup>

Para el desempeño de su trabajo legislativo, ambas cámaras se dividen en comités especializados. Toda legislación que se ponga a la consideración del Congreso se discute y analiza primero en el comité respectivo, el cual está obligado a emitir su opinión al pleno de la cámara, que al final del proceso decide mediante votación de sus miembros la aprobación o el rechazo de la iniciativa. Para efectuar enmiendas a la Constitución es necesario contar con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de cada cámara, así como con la ratificación de tres cuartas partes de las legislaturas de los Estados.

---

<sup>74</sup> Para ejercer su función, cada senador cuenta con un voto, la edad mínima necesaria es de treinta años y una antigüedad en la obtención de la ciudadanía estadounidense de nueve años. La Presidencia del Senado es un cargo sin derecho a voto y es ocupada por el Vicepresidente de Estados Unidos, sin embargo en el caso de que existiera paridad en una votación, se le otorga el “voto de calidad” para romper el empate.

<sup>75</sup> Estos requisitos son: ser mayores de 25 años y tener un mínimo de siete años de ser ciudadano estadounidense, así como ser residente del Estado por el que sean electos

<sup>76</sup> **Constitución de Estados Unidos**; Departamento de Estado, Washington, EE.UU., 1996, Artículo I, Sección 2.

Con relación a la naturalización, en uso de las atribuciones que la Constitución de Estados Unidos le confiere, el Congreso de este país establece los mecanismos para obtener la ciudadanía por este medio, asimismo fija las cuotas anuales para la inmigración de individuos provenientes de países en conflicto, o bien de regiones en las cuales exista un alto número de aspirantes.

Los Comités de la Judicatura, tanto del Senado como de la Cámara de Representantes son los órganos especializados del Congreso en lo referente a la formulación de leyes sobre naturalización y ciudadanía, particularmente sus subcomités de inmigración. Están compuestos por representantes de los partidos demócrata y republicano.

#### **2.2.2.2 PODER EJECUTIVO Y JUDICIAL.**

En cuanto al Departamento de Estado, por medio de sus oficinas consulares distribuidas en el mundo, le corresponde autorizar las visas para la estancia temporal o permanente de los extranjeros, requisito que autoriza el ingreso legal al país.

Al Departamento de Justicia, mediante el SIN, le corresponde conocer las solicitudes para obtener la naturalización y efectuar los trámites y exámenes correspondientes, como primer paso. Además, al término de los plazos establecidos, 5 ó 3 años según las características del aspirante a la ciudadanía, otorga la ciudadanía, después del juramento correspondiente, proceso que se cumplimenta en cualesquiera de las Cortes Federales

De lo anterior se concluye que el proceso de naturalización se inicia con el otorgamiento de la visa de ingreso concedida por el Ejecutivo Federal, por intermedio de una dependencia, embajada o consulado del Departamento de Estado y concluye con el juramento de ciudadanía que se realiza ante una Corte del Poder Judicial estadounidense y, recientemente (1991), también en las oficinas administrativas del SIN.

### **2.3 EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE NATURALIZACIÓN**

La ejecución de las políticas de inmigración y naturalización corresponde directamente al Procurador General de Justicia de Estados Unidos que es la cabeza del Departamento de Justicia, cuyas atribuciones en esta materia son delegadas al SIN.

Actualmente el SIN opera en dos ramas distintas: la administrativa que realiza tanto el registro y control de los residentes temporales y permanentes, como el control del flujo de personas que ingresan a territorio estadounidense por cualquier vía de entrada. Además, la segunda de sus funciones es la persecución y captura física de extranjeros indocumentados para expulsarlos de Estados Unidos, cumpliendo, prácticamente, labores policiales, ayudados por la policía fronteriza (Border Patrol) en las zonas conflictivas de migración abundante como la frontera México - Estados Unidos.

## 2.3.1 SERVICIO DE INMIGRACIÓN Y NATURALIZACIÓN

### a) Historia

Resulta importante destacar algunos aspectos relevantes de las leyes sobre migración y naturalización estadounidenses en los siglos XIX y XX.

Los esfuerzos por centralizar el control federal de la inmigración inician en 1864. Después de varios juicios venturosos, la Oficina de Inmigración (Bureau of Immigration, antecedente del SIN) fue establecida bajo la jurisdicción del Departamento del Tesoro en 1891. Creada para garantizar el control del gobierno federal, en oposición al estatal, sobre la inmigración, tenía como función proporcionar ciertas categorías para la exclusión de extranjeros indeseables (por ejemplo lunáticos, criminales, indigentes, y así sucesivamente).

En un contexto mundial cargado de conflictos internacionales y guerras, las responsabilidades de la Oficina de Inmigración crecieron. Aunado a ello, el avance en los medios de transporte y el desarrollo tecnológico de las comunicaciones facilitaban los viajes a las personas de otros países que desearan o necesitaran salir de sus hogares y buscar en Estados Unidos el éxito material y beneficiarse de la libertad de empresa.

A inicios del presente siglo varios fueron los cambios fundamentales que experimentó la política de inmigración de Estados Unidos. El principal cambio ocurrió justo antes y durante la Primera Guerra Mundial (1909-1917), cuando el volumen de inmigrantes se incrementó considerablemente. El Congreso aprobó una legislación que añadía nuevas restricciones a las ya existentes para la

inmigración hacia Estados Unidos. Por ejemplo en la Ley de Inmigración de 1917 se establece la exclusión de: iletrados, personas con problemas mentales, hombres y mujeres que tuviesen objetivos inmorales, alcohólicos, vagos y personas que vinieran de las zonas de Asia y las islas del Pacífico.<sup>77</sup>

El segundo cambio mayor de la política de inmigración quedó plasmado en la Ley de Cuotas (*Quota Act*) de 1921 y en la Ley de Inmigración (*Immigration Act*) de 1924 que fueron las primeras en limitar el número no sólo la calidad de los inmigrantes hacia Estados Unidos.

Estas leyes intentaron controlar y anticiparse al flujo de inmigrantes europeos que vendrían del Sur y del Este de Europa después de la Primera Guerra Mundial; además, limitaron la entrada de extranjeros de ciertas nacionalidades, por ejemplo los chinos, pues se consideró difícil su asimilación a Estados Unidos.

Por otra parte, la necesidad de mejorar la vigilancia en las fronteras estadounidenses fue reconocida por el Congreso en 1924, motivo por el cual se fundó la Patrulla Fronteriza (*Border Patrol*) asignada a la Oficina de Inmigración en ese año.

En los años que antecedieron la entrada de Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial, había tensión entre los estadounidenses por los conflictos existentes en otras partes del mundo. La seguridad nacional se convirtió en un asunto central y por lo tanto, la política de inmigración cambió durante este

---

<sup>77</sup> Congressional Research Service; **History of the Immigration and Naturalization Service**, Reporte preparado a solicitud del senador Edward M Kennedy, presidente del Comité de la Judicatura del Senado de Estados Unidos; U.S. Government Printing Office, Washington, 1980, p.23.

periodo, culminando en la Ley de Registro de Extranjeros de 1940 (*Alien Registration Act*).

En 1933, las funciones de inmigración y naturalización se combinaron para crear el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) asignado ahora al Departamento de Trabajo. En 1940, el SIN fue transferido de éste al Departamento de Justicia, como parte de las medidas de seguridad nacional diseñadas para proveer más efectividad sobre el control de los extranjeros.

En 1952, de nuevo el eje de toda política era la seguridad interna; el Congreso promulgó el Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 (*Public Law 82 - 414*) que protegió las disposiciones relativas al origen nacional y el sistema de cuotas pero creó categorías preferenciales para extranjeros con habilidades y sus familiares. La ley también hizo elegibles para inmigración y naturalización a individuos de todas las razas; reforzó las condiciones de seguridad interna y amplió las razones para exclusión mientras que incrementó el procedimiento de las medidas de seguridad para los extranjeros sujetos a deportación.<sup>78</sup>

En 1965, las Enmiendas a la Ley de Inmigración y Nacionalidad (*Public Law 89-236; 79 Stat. 911*) fueron promulgadas. Estas modificaciones promovían la revocación del sistema de cuotas de origen nacional y alteraban en gran medida el sistema para racionar la distribución de visas a inmigrantes. En lugar de las consideraciones sobre etnia y nacionalidad, el decreto privilegió la reunificación familiar y la captación de las habilidades de los extranjeros. En 1976, la Ley Pública 94-571 modificó ligeramente la versión del sistema de siete categorías preferenciales para el hemisferio occidental, y la Ley de Refugiados de 1980

---

<sup>78</sup> *Ibíd.*, p.2.

(*Public Law 96-212; 94 Stat. 102*) eliminó a los refugiados como categoría del sistema de preferencias.<sup>79</sup>

El SIN es la prueba viva de las mutaciones en materia de inmigración y naturalización. Originalmente localizado en el Departamento del Tesoro, después transferido al Departamento de Comercio y Trabajo en 1903, luego al Departamento del Trabajo en 1913, y finalmente al Departamento de Justicia en 1940, el Servicio fue reorganizado varias veces y las funciones de naturalización fueron asignadas al Servicio en 1906, separadas en 1913, y agregadas otra vez en 1933.

La Ley conocida como McCarran-Walter, por el nombre de sus proponentes, de 1952 fue importante porque estableció un sistema de preferencias que daba prioridad a presuntos inmigrantes con capacidades especiales escasas en Estados Unidos; reconocía explícitamente el principio de que la inmigración debería coordinarse con la demanda de mano de obra de dicho país. Pero esa Ley no abolió el discriminatorio sistema de cuotas legislado durante el decenio de 1920, a pesar de los denodados esfuerzos del presidente Harry S. Truman por convencer al Congreso de que así lo hiciera.

Las políticas estadounidenses también revelaron contradicciones internas. La más evidente de ellas fue, por supuesto, la llamada "Disposición de Texas" (Texas Proviso) de 1952, que permitía a los agricultores de ese estado contratar trabajadores agrícolas indocumentados; en realidad, por virtud de esa disposición era ilegal ser un extranjero indocumentado, pero no era ilegal contratarlo. Esta disposición muestra, más que cualquier otro aspecto de la

---

<sup>79</sup> *Ibidem*, p.3.

legislación estadounidense en materia de inmigración, un sentimiento público hostil a los extranjeros, al tiempo que reconocía implícitamente que algunos patrones estadounidenses deseaban vehementemente la mano de obra mexicana.

Luego vinieron las reformas sobre inmigración de 1965; aprobadas en medio del movimiento en pro de los Derechos Civiles, sentaron las bases para que sobrevinieran cambios espectaculares en el volumen y la composición de las corrientes migratorias. Para abolir el sistema discriminatorio de cuotas de dichas reformas:

- Dispusieron una distribución más equilibrada de las visas entre los hemisferios oriental y occidental.
- Reordenaron las prioridades para las categorías con preferencia de visa, ya que pusieron un poco más de énfasis en la reunificación de la familia que en consideraciones de mercado.
- Aumentaron de 158 000 a 290 000 el número de visas concedido anualmente para todo el mundo.

La aprobación de la Ley de Reformas y Control Migratorio (IRCA, por sus siglas en inglés) conocida popularmente como Ley Simpson-Rodino, el 6 de noviembre de 1986, constituye "...el cambio más radical en las leyes migratorias de Estados Unidos en 34 años y un intento de reducir el acelerado crecimiento de la inmigración ilegal."<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Juffras, Jason ; **Impact of the Immigration Reform and Control Act on the Immigration and Naturalization Service**; RAND, EE.UU., 1991, p.1.

La ley pretendía clausurar cualquier grieta legal sobre inmigración mediante la prohibición a los empleadores de dar trabajo a los inmigrantes ilegales. Jason Juffras explica que “si bien la IRCA inauguraba una nueva era en las políticas migratorias, también promovía cambios en el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN)”.<sup>81</sup>

La IRCA o Ley Simpson-Rodino, otorgó al SIN importantes herramientas para la ejecución de la ley (*enforcement*): por una parte la facultad de aplicar sanciones y por la otra, una nueva e importante responsabilidad: la legalización de los residentes ilegales que se amparan bajo la amnistía concedida por esta ley y la concesión de amplios incrementos en su presupuesto y en su personal.

Hasta 1986, se tenía la impresión de que el SIN había sido incapaz de detener la inmigración ilegal, ya que en 1966 realizó 139 mil aprehensiones de ilegales y en 1985 este número ascendió a más de un millón 300 mil<sup>82</sup>, lo cual también reflejaba un gran incremento en la entrada de inmigrantes ilegales.

La población inmigrante ilegal en Estados Unidos se estimaba para principios de 1980, entre 2 y 4 millones, en tanto que en 1985 se elevaba a más de 5 millones. A fines de la década de los años 70 y principios de los años 80, la mayor parte de la opinión pública consideraba que era necesario incrementar las acciones para impedir el flujo migratorio, apoyada en la creencia de que los

---

<sup>81</sup> Ibidem

<sup>82</sup> U.S. Immigration and Naturalization Service ; **Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1988** ; US Government Printing Office, Washington, D.C., 1989, p.109.

ilegales estaban ocupando trabajos que correspondían a los ciudadanos estadounidenses.<sup>83</sup>

Como resultado de lo anterior, se introdujeron las primeras sanciones legales a los empleadores; la primera de ellas fue promulgada en 1972 y fue apoyada por todas las administraciones desde el cuatrenio del presidente Nixon; sin embargo, estas sanciones no fueron contempladas, jurídicamente, hasta 1986.

Según el Comité sobre Operaciones Gubernativas (CGO, por sus siglas en inglés) "...Igual que para la opinión pública, la inmigración entre los años 70 y 80, fue para el SIN una constante preocupación. Los críticos del SIN propusieron la fijación de cuotas para la naturalización, minuciosas inspecciones a los viajeros en los aeropuertos, asimismo, opinaban que sus obsoletos e inadecuados registros eran un ejemplo del desorden y la negligencia de las unidades del SIN."<sup>84</sup>

Para 1981 los problemas del SIN condujeron a que la Comisión Selecta sobre Política de Inmigración y Refugiados (SCIRP, por sus siglas en inglés), creada por el Comité de la Judicatura del Senado en 1978, para dirigir, minuciosamente, una revisión de las políticas migratorias, describiera al SIN como "una de las agencias de la Administración Pública más vapuleadas."<sup>85</sup> La Comisión Judicial de la Cámara de Representantes, en 1986, ratificó esta

---

<sup>83</sup> Harwood, Edwin ; *In Liberty's Shadow : Illegal Aliens and Immigration Law Enforcement* , U. de Stanford, USA, 1986 pp. 10-11.

<sup>84</sup> U.S. House of Representatives: Committee on Government Operations (C.G.O) ; *Immigration and Naturalization Service Record Management Problems* , U.S. Government Printing Office (G.P.O) , USA, 1980, p.17.

<sup>85</sup> *The Select Commission on Immigration and Refugee Policy ; U.S. Immigration Policy and National Interest*; U.S. G.P.O, USA, 1981, p.233.

percepción, al caracterizar al SIN como “...mal dirigido, mal equipado y generalmente, sobrevigilado.”<sup>86</sup>

## b) Organización

El SIN es una dependencia del Departamento de Justicia que lo mismo cumple funciones de ejecución de leyes que funge como agencia de servicios para el inmigrante (información, difusión, capacitación).<sup>87</sup> Las funciones de ejecución básicas del SIN son detener la entrada de inmigrantes no autorizados y expulsar a aquellos que entraron ilegalmente o violan los términos de su ingreso. Por el lado de servicios, el SIN aprueba a los solicitantes calificados para la ciudadanía, la residencia permanente legal y las visas de ingreso. A estos servicios a veces se les llama “beneficios de inmigración”.

El SIN opera mediante una estructura organizativa compuesta por oficinas central; regionales y locales como puede observarse en la figura 2.2.1.

La Oficina Central tiene su sede en Washington, Distrito de Columbia, y se han establecido cuatro oficinas regionales que administran y supervisan a la agencia. La Oficina Central establece las políticas y gira instrucciones a las oficinas regionales; a su vez, éstas controlan su presupuesto, su personal y la implantación de políticas que incluyen también a las oficinas locales.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> *Ibidem*, p.63.

<sup>87</sup> Jufrras, Jason; *op.cit.*, p.2.

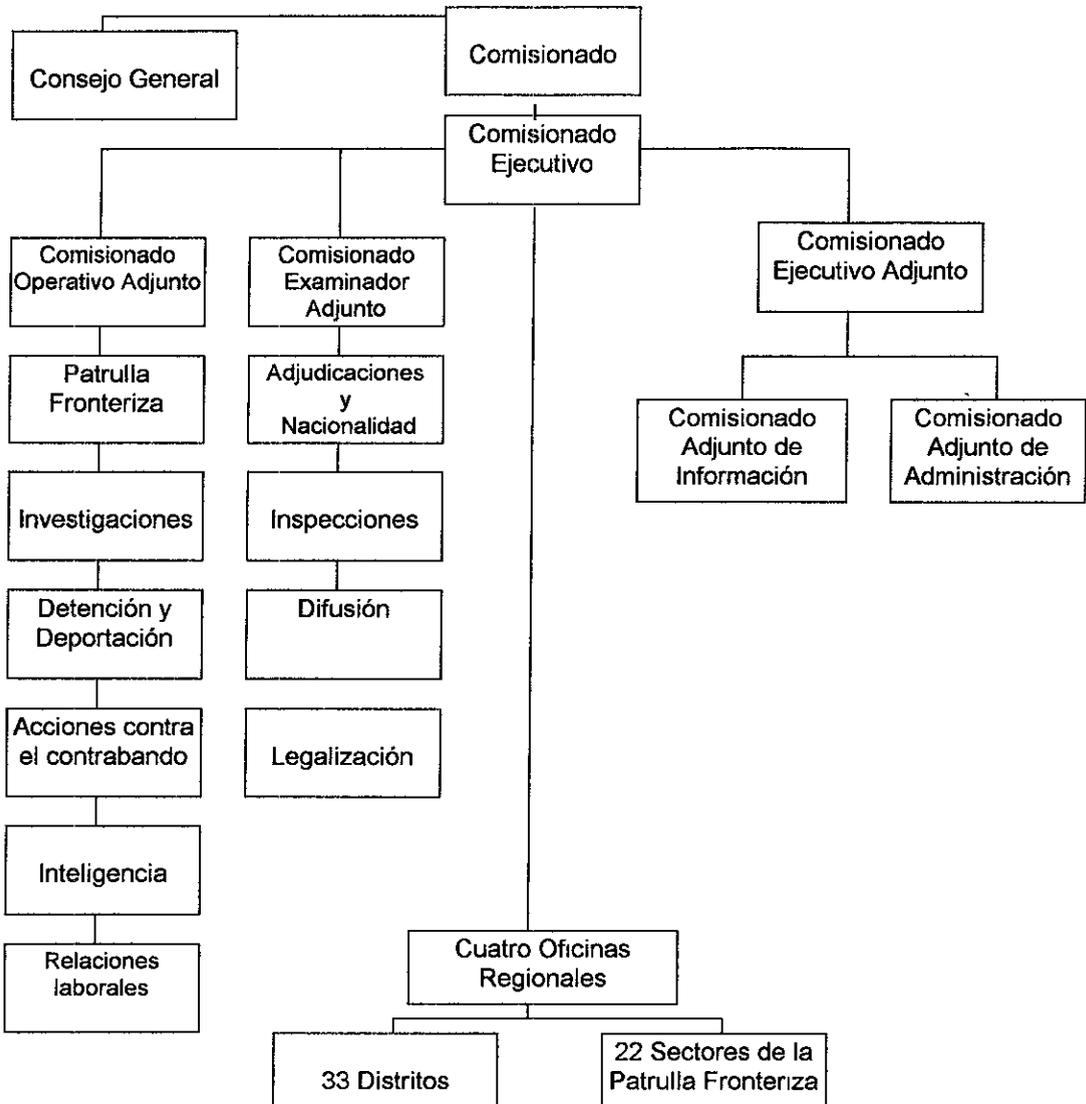
<sup>88</sup> U.S. House of Representatives, Committee on Government Operations; **Immigration Service Regional Offices Reflect Mismanagement**, House Report 96-821, U.S. Government Printing Office, 1980, pp 19.

La estructura de tres rangos (*three-tier*), es sumamente singular entre las dependencias del Departamento de Justicia. Tanto la Oficina Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés), como la Administración Contra las Drogas (DEA, por sus siglas en inglés) y la Oficina de Prisiones tienen una red de oficinas descentralizadas además de sus respectivos cuarteles generales en Washington D.C., pero ninguna de ellas tiene la estructura intermedia, característica del SIN y de sus oficinas regionales. Los críticos del SIN han “culpado” a esta estructura intermedia en la jerarquía del SIN de ser lo que hace al Servicio difícil de administrar.<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Juffras, Jason, *op.cit.*, p.4.

**FIGURA 2.3.1  
ESTRUCTURA DEL SERVICIO DE INMIGRACIÓN Y NATURALIZACIÓN**



Fuente: Juffras, Jason; Impact of the Immigration Reform....; Rand, USA, p.3

### c) **Presupuesto**

En Estados Unidos corresponde al Jefe del Ejecutivo proponer al Congreso la distribución de los recursos y la forma en que éstos se cubrirán. El Congreso, por su parte, puede hacer modificaciones y sugerencias, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, hasta el grado de vetar la propuesta de ingresos-egresos federales del Presidente.

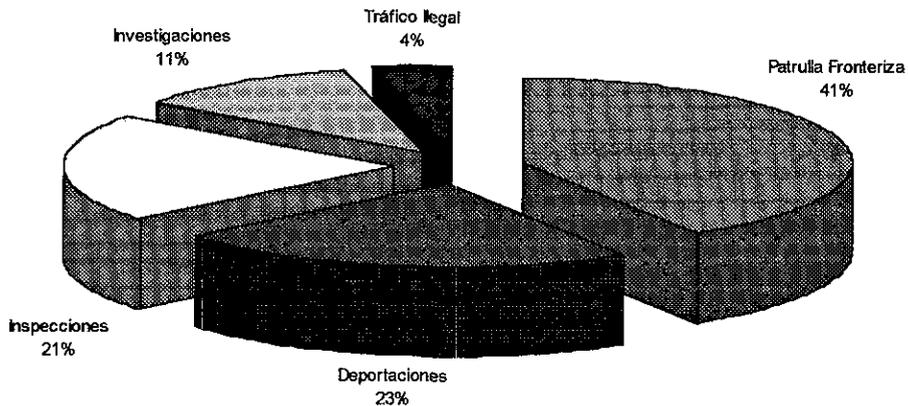
Jason Juffras observa que el Congreso y el Presidente han asignado al SIN un substancial incremento de recursos después de haberse promulgado la Ley de Reforma y Control a la Inmigración de 1986, el presupuesto para la ejecución de la ley creció de 366 millones de dólares en 1988 a 694 millones de 1990, 90% de aumento, mientras el personal creció de 7 700 a más de 10 800 empleados. En la figura 2.2.2 puede observarse la forma en que se distribuyó el presupuesto asignado, entre 1986 y 1990.<sup>90</sup>

---

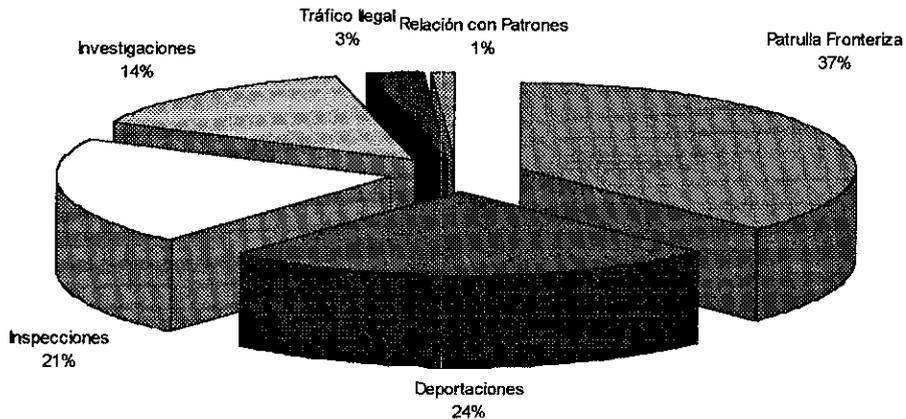
<sup>90</sup> *Ibidem*, p 38.

**FIGURA 2.3.2**

**1986 = 366 millones de Dólares**



**1990 = 694 millones de Dólares**



#### d) Funciones

Con respecto a las funciones del SIN, Lydia Camarillo lo resume de la siguiente manera: El SIN tiene tres funciones, una es la administración de la inmigración, la segunda es ejercer el cumplimiento de la ley y la tercera es la naturalización. Además agrega que el SIN es excelente en cuanto al ejercicio del cumplimiento de la ley (*enforcement*), ya que es su función primordial. También es bueno en la administración de la inmigración, sin embargo, no es tan bueno en la legalización, puesto que no es su actividad prioritaria. Sin embargo, "el SIN es responsable de hacer cumplir la ley pero también ha violado históricamente los derechos civiles de una comunidad que le teme."<sup>91</sup>

Por su parte, L.H. Gann y Peter J. Duignan, comentan del SIN lo siguiente: Comprensiblemente, el SIN ha fallado en resolver los problemas que existen debido a sus funciones contradictorias, como organización de servicio y como agencia de ejecución de leyes. El SIN tiene la responsabilidad de aplicar tanto las leyes relacionadas a la expulsión como a la naturalización de extranjeros. El Servicio conoce del derecho de admisión a Estados Unidos; vigila para evitar la entrada ilegal al país; investiga, arresta y remueve a los extranjeros responsables de alguna violación a la ley y examina las solicitudes de los extranjeros que deseen convertirse en ciudadanos estadounidenses. Además, el SIN debe proveer información, consejo y libros de texto a los candidatos a ciudadano; proteger la seguridad nacional por medio de la vigilancia de las fronteras, y de

---

<sup>91</sup> Camarillo, Lydia en *The Surge of Naturalization in the 1990's: Promise or Peril*; National Association of Latino Elected and Appointed Officials (NALEO) Educational Fund, Los Angeles, California, 1994, p.59

contener la entrada de drogas ilegales en cooperación con las agencias especializadas locales, estatales y de nivel federal como la DEA.<sup>92</sup>

Las principales funciones del SIN se pueden resumir en los siguientes términos :

- Perseguir a los inmigrantes ilegales en Estados Unidos.
- Sancionar a los empleadores de inmigrantes ilegales.
- Administrar las “salidas voluntarias”.
- Deportar a inmigrantes ilegales.
- Perseguir y detener a cualquier sospechoso de ser inmigrante ilegal, con o sin papeles.
- Custodiar mediante la Patrulla Fronteriza, las líneas divisorias México - Estados Unidos y Canadá - Estados Unidos.
- Apoyar, mediante interrogatorios a los inmigrantes detenidos, las acciones de la Agencia Policiaca de la Droga (DEA) y de la Agencia Central de Inteligencia (CIA), en los aspectos relacionados con el narcotráfico.

---

<sup>92</sup> Gann, L.H. y Peter J. Duignan; *The Hispanics in the United States. A History*; Westview Press, Boulder, Colorado, 1986, p.170.

**Inmigración y Naturalización: 1907-1988**

<b>Periodo</b>	<b>Inmigrantes admitidos</b>	<b>Naturalizaciones concedidas</b>
1907-1910	3,861,575	111,738
1911-1920	5,735,811	1,128,972
1921-1930	4,107,209	1,173,185
1931-1940	528,431	1,518,464
1941-1950	1,035,039	1,987,028
1951-1960	2,515,479	1,189,946
1961-1970	3,321,677	1,120,263
1971-1980	4,493,314	1,464,772
1981-1988	4,710,655	1,914,192

Fuente: U.S. Immigration and Naturalization Service; **Statiscal Yearbook of the Immigration and Naturalization Service**, 1989, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.

## CAPÍTULO III

### LA POLÍTICA DE NATURALIZACIÓN ESTADOUNIDENSE EN LOS LOS NOVENTA

La política de *naturalización* en Estados Unidos puede calificarse de liberal, si se compara con los procesos de otros países, particularmente europeos.<sup>93</sup> En Estados Unidos, el proceso de naturalización otorga al solicitante que cumple con todos los requisitos de manera exitosa un estatus de ciudadanía casi equivalente (no puede aspirar a la presidencia ni a algunos puestos públicos considerados clave para la seguridad nacional), al de los ciudadanos nacidos en ese país. En los anteriores capítulos se analizó la importancia de la política de naturalización en la historia de Estados Unidos. Ahora corresponde analizar un periodo particular de esa historia.

El periodo que se analizará es el de 1986 - 1998. La justificación primordial para la elección de estos años es la siguiente: En Estados Unidos se ha estado *experimentando una ola de naturalización*. En 1995, el SIN estaba recibiendo un poco más dos mil solicitudes de naturalización diarias, tan sólo en su oficina de Los Angeles.<sup>94</sup> Si bien la explicación generalizada difundida por los medios de comunicación a este suceso ha sido que los residentes legales estaban temerosos por la Proposición 187 del Estado de California y por la Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y Responsabilidad de Inmigrantes (IIRAIRA, por sus siglas en inglés), nos basamos en la investigación de uno de los más

---

<sup>93</sup> Brubaker, William Rogers, editor; *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*; University Press of America, Lanham, 1989, p.51.

<sup>94</sup> Pachon, Harry; *Prop. 187: Not the Whole Elephant*, artículo inédito entregado personalmente por el doctor Pachon después de una conversación en el Pitzer College en Claremont, California, 1995, p.1

reconocidos especialistas de este tema, el doctor Harry Pachon, quien en su artículo "La Proposición 187: No todo el elefante" (*Prop.187: Not the Whole Elephant*) sostiene que una de las razones más importantes para explicar la actual ola de naturalización es que de los tres millones de inmigrantes indocumentados que se hicieron residentes legales permanentes en los ochenta, por medio de la IRCA de 1986, una vasta mayoría se convertía en candidato elegible para la ciudadanía en 1995. El explica que un gran número de estos inmigrantes habían vivido en Estados Unidos desde antes de 1982, y para 1995 tenían alrededor de 13 años de residencia, promedio que el inmigrante latino común espera para naturalizarse (de 13 a 15 años).<sup>95</sup>

La IRCA de 1986 no incluía cambios respecto a la naturalización, sin embargo, por lo expuesto antes, impactó indirectamente dicho proceso. Por lo tanto, en este capítulo se analizará esa ley. Además se analizarán los cambios que la Ley de Inmigración de 1990 provocó en el proceso de naturalización, y lo ocurrido con la Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y Responsabilidad de Inmigrantes.

### **3.1 LEY DE REFORMA Y CONTROL DE LA INMIGRACIÓN DE 1986 (IRCA)**

La aprobación de las reformas a las leyes de inmigración de Estados Unidos (Immigration Reform and Control Act de 1986, IRCA), conocidas popularmente como Ley Simpson-Rodino, del 6 de noviembre de 1986, fue impulsada principalmente por la percepción de que el país había "perdido el control sobre

---

<sup>95</sup> *Ibidem*

sus fronteras”.<sup>96</sup> Diversos factores ideológicos propiciaron un temor muy extendido en la opinión pública y los medios de comunicación estadounidenses de que había un “serio peligro” en la presencia de los migrantes indocumentados. La fuerza de esos factores ideológicos hizo que se ignoraran voces autorizadas que sostuvieron que la inmigración indocumentada era más benéfica que dañina para la economía estadounidense.<sup>97</sup> El hecho es que el objetivo principal de las nuevas reformas fue el de reducir hasta eliminar la entrada ilegal de extranjeros. Para este efecto, la nueva legislación (IRCA) estableció varias medidas. La más notoria, por la controversia que provocó en el proceso legislativo, fue la de imponer sanciones a los patrones que emplearan extranjeros indocumentados. Esta medida derogaba lo establecido en las reformas de 1952 conocidas como Ley McArran-Walter, en virtud de la cual, mediante la “enmienda texana” (Texas proviso), Estados Unidos se convirtió en el único país que autorizaba expresamente a los patrones a contratar a los extranjeros que hubieran entrado al país en violación de sus leyes migratorias.

Además, la IRCA incluía dos programas de legalización: El programa de legalización “general” y el de “trabajadores agrícolas especiales” (Special Agricultural Worker, SAW, por sus siglas en inglés).

El programa de legalización general otorgaba estatus legal a los inmigrantes que residieran ilegalmente en Estados Unidos desde antes del primero de enero de 1982. Al efecto, los inmigrantes tenían que obtener la residencia temporal (fase 1) y después la residencia permanente (fase 2). Cinco años después de

---

<sup>96</sup> La frase “We have lost control of our borders” que resultó ser el resumen más elocuente para justificar la necesidad del proyecto de Ley Simpson-Mazoli posteriormente Ley Simpson-Rodino, se acuñó en el calor de las vísperas de la contienda electoral Reagan vs Carter.

<sup>97</sup> Muller, Thomas y Thomas J. Espamshade, *The Fourth Wave : California’s Newest Innigrants*. Washington, D.C., 1985, p.201.

obtener la residencia permanente, estos inmigrantes podrían solicitar la ciudadanía.

El programa de legalización general reconocía que no había posibilidades de que la población ilegal que se encontraba ya en Estados Unidos se fuera a ir. Las opciones de intentar deportaciones masivas, o bien, mantener una población indocumentada, no eran muy alentadoras. La legalización, por su parte, preservaría mano de obra esencial y reconocería la contribución a los Estados Unidos por parte de sus residentes de larga estancia y permitiría que el SIN utilizara sus recursos de ejecución de la ley de una mejor manera.<sup>98</sup>

Ambos programas (legalización general y SAW) utilizarían un aparato administrativo similar, y el SIN tendría la última palabra en todas las solicitudes. Debido a que los solicitantes podrían tener miedo de acercarse al SIN, la IRCA permitía que grupos privados, llamados Entidades Calificadas Designadas (*Qualified Designated Entities*), sirvieran como intermediarios para ayudar a los inmigrantes a preparar sus solicitudes y presentarlas al SIN.

No obstante las similitudes entre los dos programas de legalización, el Congreso respondió a presiones de los agricultores al hacer más fácil la legalización de los solicitantes SAW, quienes solamente tendrían que probar una estancia de seis meses, comparada con cinco años y medio de los solicitantes por el programa general. Asimismo, los solicitantes SAW no tenían que llenar el requisito de mostrar un "entendimiento mínimo" del inglés y de civismo que los otros solicitantes tenían que cumplir.<sup>99</sup>

---

<sup>98</sup> Juffras, Jason; *op.cit.*, p.9.

<sup>99</sup> *Ibidem*, p.9.

La IRCA ofreció básicamente dos vías para obtener la legalización. En el programa general, se estableció un período para presentar solicitudes que fue del 5 de mayo de 1987 al 4 de mayo de 1988. Al finalizar este periodo, el Servicio de Inmigración y Naturalización informó que se recibieron un millón setecientas mil solicitudes. Esta cifra resultó por abajo del cálculo de 2 millones de solicitudes que había hecho el SIN al iniciarse el programa de legalización. Se calcula que serían aprobadas más del 90 por ciento.<sup>100</sup>

La vía de los SAW se abrió para los extranjeros que pudieran probar que habían trabajado en Estados Unidos en labores agrícolas de productos perecederos, por un mínimo de 90 días durante los tres años previos a la aprobación de la nueva legislación (noviembre 6, 1986), siempre y cuando trabajaran un mínimo de 90 días en labores agrícolas en el primer año de su estancia legalizada. Para esta categoría se estableció un tope de 350 mil legalizaciones.

El 30 de noviembre de 1988, al terminar la última extensión al período de más de un año para la presentación de solicitudes, el SIN informó que había recibido algo más de un millón de solicitudes: Dado que la "legalización general" *no admitía a los indocumentados con una residencia posterior al 1° de enero de 1982*, la mayor parte de los indocumentados con una residencia posterior a esa fecha, no pudieron calificar. Esto hizo que trataran de calificar por la vía de "trabajadores agrícolas especiales". Dado que en esta categoría se estableció un tope numérico de 350 mil, era de esperarse que hubiera un exceso de solicitudes.

---

<sup>100</sup> Bustamante, Jorge ; **Migración de Indocumentados a Estados Unidos**; Fundación F. Ebert, México, 1989, p.6.

El SIN informó que muchos de los solicitantes en esta última categoría habían estado presentando documentación apócrifa, por lo que se esperaba que, en contraste con el caso de la “legalización general”, en la categoría de “trabajadores agrícolas especiales” habría un alto porcentaje de solicitudes rechazadas.<sup>101</sup>

Para cumplir estos objetivos, la IRCA autorizó \$422 millones más para el SIN durante el año fiscal de 1987 y \$419 millones para 1988.<sup>102</sup>

En teoría, los indocumentados que no hubieran obtenido la legalización de su residencia por alguna de las vías abiertas por la nueva legislación, tendrían que regresar a sus países de origen. En la práctica esto no parece estar ocurriendo. La razón principal es que los patrones estadounidenses no han dejado de contratar extranjeros indocumentados<sup>103</sup>, y, por virtud de la IRCA, los contratan ahora en condiciones más ventajosas para el empleador.

Resulta paradójico que una legislación tan restrictiva como IRCA se hubiera aprobado el mismo año en que se iniciaría un notable incremento de la demanda de mano de obra extranjera a causa de cambios en los patrones demográficos estadounidenses. En efecto, en 1986, año en que se aprobó la legislación IRCA, ocurrió lo que se podría ver como un parteaguas en la dinámica de población de Estados Unidos. En el Departamento del Trabajo del gobierno federal de Estados

---

<sup>101</sup> Martín, Phillip y J. Edward Taylor ; “SAWs, RAWs and California’s Farm Labor Market”, Departamento de Economía Agrícola de la Universidad de California, Davis, 1988.

<sup>102</sup> Juffras, Jason; *op.cit.*, p.10.

<sup>103</sup> El Sr. Ned Sullivan, Director del área de Los Angeles, del Departamento del Trabajo del gobierno federal de Estados Unidos, aparece citado en una nota publicada en el diario Los Angeles Times, escrita por Henry Weinstein, del 16 de enero de 1989, titulada “Illegal Immigrants Vulnerable”, donde se afirma que el número de casos de patrones que pagan por debajo del salario mínimo ha aumentado desde que se aprobó la ley IRCA. En la misma nota aparece el abogado Anthony Mischel de la Oficina de Ayuda Legal de Los Angeles diciendo que “el número de casos (de violación a la ley de salarios mínimos) abiertos formalmente por nuestra oficina, se ha triplicado de 1986 a 1988”.

Unidos se calcula que para el año 2000 habrá un decremento del 6 por ciento en el número de jóvenes varones de 16 a 24 años de edad y un decremento de 15 por ciento en el grupo de edad de 24 a 34 años. La proporción del mercado de trabajo ocupada por los jóvenes varones en estos rangos de edad en 1972 era del 23 por ciento, en tanto que en 1986 descendió al 20 por ciento ; se calcula que para el año 2000 descenderá al 16 por ciento. Para entonces, la proporción de trabajadores en el grupo de edades mayores de 35 años, se incrementará del 51 por ciento en 1986 al 61 por ciento.<sup>104</sup>

Si con los datos citados no fuera aún convincente la relación entre esos cambios demográficos y un incremento en la demanda de trabajadores migrantes indocumentados, se podrían agregar las proyecciones más recientes sobre la composición de la fuerza de trabajo en Estados Unidos.<sup>105</sup> Silvertri y Lukasiewics de la Oficina de Estadísticas Laborales del Departamento del Trabajo del gobierno de Estados Unidos han encontrado que, dentro de las 12 ocupaciones que tendrán una mayor demanda, de 1986 al año 2000, se encuentran las siguientes : meseros y meseras, despachadores en tiendas de alimentos, aseadores de casas, oficinas y lugares públicos, afanadores y afanadoras, ayudantes de cocinero y cocineros de restaurante, despachadores de bares, mozos y ayudantes de clubes privados y personal de vigilancia. Como se puede inferir, estas son ocupaciones donde se encuentra más de la mitad de los migrantes indocumentados, como se mostrará más adelante. Los autores citados añaden que el sector de servicios, donde se encuentran las ocupaciones mencionadas, es el que está creciendo más rápidamente. Dados los patrones de

---

<sup>104</sup> Fullerton, Howard N , Jr.; "Labor Force Proyections : 1986 to 2000". Monthly Labor Review, N° 110, 1987, pp.19-21.

<sup>105</sup> Silvestri, George T y John M. Lukasiewics ; "A Look at Occupational Employment Trends to the Year 2000", Monthly Labor Review, No. 110, 1987, pp 46-63.

crecimiento de los grupos de edad de estadounidenses que estarán trabajando en el presente hasta el final del siglo, no hay manera de que la población de los Estados Unidos dispuesta a trabajar cubra la demanda de más de 5 millones de vacantes que se abrirán en las ocupaciones de salarios y requerimientos de calificación de niveles más bajos. Si en los próximos años no se modifica la legislación sobre inmigración en el sentido de mejorar el procedimiento para la obtención de la residencia permanente, la economía de Estados Unidos se verá amenazada de disminuir su ritmo de crecimiento económico, social, y políticamente aceptable, si no "importan" de alguna manera a la fuerza de trabajo extranjera que cubra los déficit producidos por el ritmo de envejecimiento de su población trabajadora.

Los datos anteriores apuntan hacia una mayor dependencia de Estados Unidos de la mano de obra extranjera, precisamente a partir de 1986 cuando se aprobó una ley cuyo propósito explícito era restringir drásticamente la inmigración indocumentada.

### **3.2 LA LEY DE INMIGRACIÓN Y NACIONALIDAD**

Debe aclararse que, en lo general, el empleo del término ley, aplicado a documentos legales estadounidenses, es una libertad que se toman con frecuencia los investigadores o traductores. La legislación estadounidense no se basa en la estructura romano-francesa de codificación de leyes; esto es, no existe un cuerpo legal en códigos o leyes que ordenen específicamente los aspectos sustantivos y sancionadores, sino que se basa en el derecho consuetudinario o de costumbre (Common Law) lo que origina que cada caso sea juzgado en forma

particular y de acuerdo a la jurisprudencia que en la materia haya dictado la Suprema Corte.

Así, el nombre más adecuado para los ordenamientos no constitucionales sería el de decreto, acta o enmienda; no obstante, con la finalidad de hacer más comprensible el trabajo, se emplea el término de "ley", que concuerda con el sentido y al que se está más acostumbrado dada nuestra cultura política.

En 1952, el Congreso codificó la Ley de Inmigración y Naturalización como la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 (INA, por sus siglas en inglés). Esa codificación aún está vigente, aunque se ha enmendado extensamente por diversos ordenamientos como: la Ley del 3 de octubre de 1965; la ley del 7 de abril de 1970; la Ley del 20 de octubre de 1976; la Ley de Refugiados del 17 de marzo 1980; la IRCA de 1986; la Ley de Matrimonio Fraudulento en la Inmigración del 6 de noviembre de 1986; la Ley de Inmigración de 1990; y la Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y Responsabilidad de Inmigrantes de 1996.

La INA incluye el criterio jurídico básico para adquirir o perder las calidades de: ciudadano, residente permanente legal, residente temporal, e inmigrante, o no inmigrante temporal. También expone las reglas y procedimientos para la exclusión y deportación de los extranjeros, la naturalización y la expatriación de los ciudadanos.

La INA, como muchas codificaciones, empieza definiendo ciertos términos técnicos usados en la Ley. Por ejemplo, un "extranjero" es "toda persona que no es un ciudadano o nacional de los Estados Unidos."<sup>106</sup> La INA establece que a los

---

<sup>106</sup> INA 101 (a)(3),

extranjeros que son “inmigrantes”, para serlo oficialmente, se les puede conceder visas de inmigrantes y “pueden ser legalmente admitidos a la residencia permanente”.<sup>107</sup> Los “no inmigrantes” son extranjeros que califican para una de las catorce clasificaciones de visas de “no inmigrantes” para una estadía temporal, sujeta a las condiciones de la visa en particular.

En esta oportunidad, es conveniente recordar que el Congreso ha delegado su poder de reglamentar la inmigración y la naturalización al Procurador General, un funcionario de la rama ejecutiva. El Procurador General, a su vez, ha delegado su autoridad para hacer cumplir la ley que administra las disposiciones de la INA, al comisionado y a otros funcionarios (comisionados regionales y directores de distrito) del SIN.<sup>108</sup>

La INA, como ya he mencionado, fue modificada por la IRCA en 1986 e impactó indirectamente la historia de la naturalización. Así también, la Ley de Inmigración de 1990 permitió un aumento al número de residentes permanentes legales hasta cerca de tres cuartos de millón de personas por año. En un documento del Congreso de Estados Unidos se dice: Después de la ley de 1986 referente a la inmigración ilegal, la atención del Congreso viró hacia la inmigración legal, incluyendo los límites numéricos sobre la inmigración permanente. Los límites numéricos y el sistema de preferencias que regulaba la admisión de inmigrantes legales tenía su origen en 1965, con algunas enmiendas posteriores. Desde ese tiempo, y particularmente en años recientes, había preocupación por el cada vez mayor número de inmigrantes admitidos con base

---

<sup>107</sup> INA 101 (a)(20)

<sup>108</sup> Smith, James; “Legislación, política y doctrina sobre inmigración” en **Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos**; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1990, Tomo II, p.679.

en la reunificación familiar, comparado con el número de inmigrantes “independientes”, no por razones familiares, y por el número limitado de visas disponibles bajo el sistema de preferencias para ciertos países. También había preocupación por la cantidad de pendientes bajo el sistema de preferencias existente, y sobre la admisión de los familiares inmediatos de ciudadanos estadounidenses fuera de los límites numéricos . Así, la Ley de Inmigración de 1990, firmada por el presidente Bush el 29 de noviembre, representó una importante revisión de la INA, que se mantenía como la ley básica de inmigración. Fundamentalmente se tocó lo referente a los límites numéricos y al sistema de preferencias que regulaba la inmigración permanente legal. Más allá de la inmigración legal, esta ley de ocho títulos trataba asuntos que iban desde no-inmigrantes y extranjeros criminales hasta la naturalización.<sup>109</sup>

Los principales cambios relacionados con la inmigración legal incluían un aumento a la inmigración total bajo un techo general flexible, un aumento en la inmigración basada en empleo de 54,000 a 140,000 personas, y una previsión permanente para la admisión de “inmigrantes diversos” provenientes de países subrepresentados. Esta ley contemplaba un nivel anual permanente de por lo menos 675,000 inmigrantes empezando el año fiscal de 1995, precedido por un nivel anual de aproximadamente 700,000 personas durante los años fiscales de 1992 a 1994.<sup>110</sup>

*Dice Harry Pachon que estos residentes (los 675,000 autorizados para 1995) se suman a los doce millones de adultos inmigrantes no ciudadanos que*

---

<sup>109</sup> Committee on the Judiciary; “Brief History of United States Immigration Policy”, preparado por el Congressional Research Service, Library of Congress, enero 25 de 1991 en **Immigration and Nationality Act**, p 561

<sup>110</sup> *Ibidem*

residen permanentemente en Estados Unidos. Como resultado, la naturalización se convertirá en una significativa fuente creciente de nuevos ciudadanos y, por consiguiente, de electores. Por ejemplo, si las tendencias actuales continúan, para el final del siglo, la naturalización sumará 300,000 o más nuevos ciudadanos cada año. Con los índices de natalidad en declive, la naturalización, aún con los índices actuales, podría significar el 7 por ciento de ciudadanos cada año para el 2010.<sup>111</sup> Con impactos diferentes según cada Estado.

Además la Ley de Inmigración de 1990 estableció un procedimiento para la naturalización administrativa. Este procedimiento permite que a un solicitante de naturalización se le permita prestar juramento como ciudadano estadounidense y recibir el certificado de naturalización correspondiente de manos de un oficial del SIN y no de un juez, como se establecía previamente. Es decir, los solicitantes a quienes les fuera otorgada la aprobación administrativa para la naturalización tienen la opción de recibir el certificado de naturalización también de manera administrativa, por parte del personal del SIN. No obstante, en 1991, bajo presión del aparato judicial federal, el Congreso regresó la autoridad exclusiva de naturalizar a las cortes federales y estatales que habían controlado el otorgamiento de la naturalización antes de la reforma de 1990. Las enmiendas de 1991 dan a las Cortes estatales y federales la autoridad exclusiva de otorgar la naturalización durante los 45 días posteriores a que el Procurador General certifique ante las Cortes que el solicitante es elegible para ésta. Asimismo, bajo

---

<sup>111</sup> Pachon, Harry, Louis DeSipio y John D. Sullivan; **Americans by Choice: Latino Immigrants and the Naturalization Process**; artículo inédito entregado personalmente por el doctor Pachon después de una conversación en el Pitzer College en Claremont, California, 1995, p 1

estas enmiendas, las Cortes tienen la opción de omitir este periodo de jurisdicción exclusiva.<sup>112</sup>

Las discusiones previas a la aprobación de esta ley sugieren que el SIN estaba tratando de utilizar este procedimiento para limitar el acceso de los solicitantes a las Cortes para revisión, en caso de haberseles negado la naturalización administrativa para acceder a la ciudadanía estadounidense.

Otro de los cambios en la reglamentación del SIN es que solicita que los residentes permanentes legales renueven sus "tarjetas verdes" (*Green Cards*) que los acredita como residentes permanentes legales. Debido a que el costo es aproximadamente el mismo para renovar (\$75) que para solicitar la ciudadanía (\$95), muchos inmigrantes están considerando la opción de mantenerse como residentes permanentes legales o buscar la ciudadanía.<sup>113</sup>

### **3.2.1 PROCEDIMIENTO QUE ESTABLECE LA LEY PARA ADQUIRIR LA CIUDADANÍA ESTADOUNIDENSE.**

La Ley de Inmigración y Nacionalidad establece tres pasos que deberán seguir los residentes permanentes legales que deseen obtener la naturalización para llegar a ser un ciudadano estadounidense:

- Llenar el formato de solicitud.
- Presentar un examen de conocimientos.

---

<sup>112</sup> DeSipio, Louis y Harry Pachon; "Making Americans: Administrative Discretion and Americanization" en *Chicano-Latino Law Review*, School of Law, Universidad de California en Los Angeles, primavera 1992, volumen 12, p.52.

<sup>113</sup> Pachon, Harry; **Prop. 187: Not the Whole Elephant**, artículo inédito entregado personalmente por el doctor Pachon después de una conversación en el Pitzer College en Calremont, California, 1995, p.1.

- Comparecer para una audiencia final ante la Corte correspondiente.<sup>114</sup>

A continuación se describen estos tres pasos:

Llenar una solicitud. El interesado debe obtener un formato de solicitud registrado como una Petición de Naturalización, en la oficina local del Servicio de Inmigración y Naturalización, la cual es proporcionada en forma gratuita y consta de tres partes:

- Solicitud.
- Hoja de información biográfica.
- Ficha dactiloscópica.

La solicitud debe ser llenada completamente y con datos fidedignos. El formato contiene una serie de instrucciones que ayudan al solicitante para responder a las cuestiones que se le presentan. Estas respuestas deberán ser ratificadas bajo juramento cuando el aspirante presente su examen de conocimientos. En el evento de que se falseara la información, automáticamente se desecha la solicitud sin ninguna represalia para el solicitante

La hoja de información biográfica, también debe ser contestada en su totalidad y contiene información semejante a la del formato de solicitud. La información personal debe ser proporcionada por el mismo aspirante con datos como: nombre, dirección, fecha de nacimiento, entre otros.

---

<sup>114</sup> U S Department of Justice, INS, **Citizenship Education and Naturalization Information**; EE UU., 1996. p.37.

La ley permite que la ficha dactiloscópica sea proporcionada por una estación de policía, por la oficina de algún Sheriff o por cualquier oficina del SIN. Tanto la solicitud como la ficha deben ser firmadas en presencia de la persona que toma las huellas digitales, quien también firmará ambos documentos.

Junto con la solicitud, la información biográfica y la ficha dactiloscópica, el aspirante deberá entregar tres fotografías, no utilizadas con anterioridad. El paquete que conforma la solicitud, también aclara la información específica que se necesita. Entre otros documentos, puede ser necesario incluir:

- Comprobante de registro ante el SIN y Tarjeta Verde.
- Registro en el Servicio Militar.

Además, podrán solicitarle, según corresponda :

- Registro de servicio militar selectivo.
- Pasaporte u otros documentos que comprueben su ingreso a Estados Unidos.
- Certificado o Acta Matrimonial.
- Acta de defunción del cónyuge
- Documentos probatorios de que el solicitante proporciona apoyo económico a *menores de 18 años*.
- Comprobante de ciudadanía estadounidense del esposo o esposa.
- Copia del control de manejo vehicular, sin violaciones, excepto por estacionarse en lugar prohibido.

Examen de conocimientos. El Servicio de Inmigración y Naturalización recibe y revisa el Paquete de Solicitud y si procede, concede, en forma programada, una entrevista con el solicitante. El entrevistador del SIN le hace preguntas relacionadas con las respuestas que aquel dio en su solicitud de Petición de

Naturalización que es el documento legal arriba mencionado. En este momento el solicitante debe realizar un pago por el derecho a presentar su examen, siempre y cuando el oficial del SIN lo considere viable.

El examen demanda dos tipos de información: conocimientos generales sobre la historia y el gobierno de Estados Unidos, y conocimientos del idioma.

El examinador, normalmente, hace al aspirante algunas preguntas sobre el sistema de gobierno y sobre la historia del país, para comprobar que tiene, cuando menos, conocimientos básicos sobre estos dos aspectos de la identidad nacional estadounidense que le permitan considerarse como parte integral del pueblo estadounidense. En esta fase del examen, no es indispensable que el aspirante sea capaz de leer o escribir el idioma inglés, para aprobarla.

La segunda fase del examen es una prueba de destreza para la escritura y lectura del idioma inglés, que consiste en un dictado simple. Además, el examinador le pide que firme su nombre en inglés. Es decir, convierte su nombre al inglés, por ejemplo: Alberto será Albert, María-Mary, etcétera.

En dos casos no procede esta fase:

- Cuando el aspirante está físicamente incapacitado para leer o escribir.
- Cuando tiene más de 50 años de edad y una residencia permanente legal de 20 años o más.

Audiencia Final ante la Corte. Una vez concluido el examen y la petición ha sido registrada y archivada, el examinador notifica al juez cuáles solicitudes han

calificado para la naturalización y consecuentemente, para convertirse en ciudadanos de Estados Unidos.

Cuando el examinador considera que el solicitante no califica para la naturalización, éste puede concurrir al final de la audiencia, acompañado de un abogado, si así lo desea. El aspirante puede solicitar al juez que le otorgue la ciudadanía. El juez después de escuchar sus razones y argumentos, decidirá si procede o no, la naturalización.

La reglamentación admite que cuando un aspirante no pueda contactar con un examinador para registrar su petición, o bien, por causas de fuerza mayor, no se hubiera presentado en la Corte, pueda recurrir al SIN para resolver cualquier problema.

Si se ha decidido otorgar la ciudadanía, el solicitante deberá prestar un Juramento de Fidelidad a Estados Unidos, prometiendo respetar y defender la Constitución y las leyes de su nuevo país.

“ El juramento de ciudadanía es el siguiente:

Yo declaro, por este medio, bajo juramento, que renuncio absoluta y enteramente reniego a toda lealtad y fidelidad a cualquier príncipe, potentado, estado o soberanía a quien o a la cual hasta hoy estaba sujeto o de la cual fui ciudadano; que apoyaré y defenderé la Constitución y leyes de Estados Unidos de América contra todo enemigo, externo o interno; que fortaleceré mi fe verdadera y fidelidad a ellos; que tomaré las armas en defensa de los intereses estadounidense cuando me lo

requieran las leyes; que contribuiré en servicios no combatientes en las fuerzas armadas de Estados Unidos cuando me lo ordenen sus leyes; que prestaré trabajos de interés nacional bajo la dirección de civiles, cuando lo requieran las leyes; y que acepto estas obligaciones sin ninguna reserva mental o con propósito de evadirlas; si Dios me ayuda. En reconocimiento de lo cual, estampo enseguida mi firma.”

Después de que el Juramento de Ciudadanía es rendido, el juez firma una orden que concede la naturalización, al nuevo ciudadano se le entrega un Certificado de Naturalización, que es el documento oficial que demuestra que la persona es un ciudadano estadounidense. En los casos en que el número de solicitantes que se presenta a la audiencia y toma de protesta, sea muy grande, los certificados son enviados por correo, posteriormente.

En los casos en que el nuevo ciudadano desee cambiar su nombre o cuando extravíe, destruya o dañe su certificado de nacionalidad, es indispensable solicitar un nuevo certificado, las oficinas del SIN proporcionan el formato de solicitud para el nuevo certificado.

### **3.2.2 REQUISITOS**

Para aspirar a la ciudadanía por medio de la naturalización, se deben cumplir ciertos requisitos, como son:

- Tener cuando menos 18 años de edad.
- Haber vivido en Estados Unidos como residente legal un mínimo de cinco años continuos.

- Tener capacidad para leer, escribir, hablar y comprender el idioma inglés básico para comunicarse con sus nuevos conciudadanos.
- Poseer conocimientos básicos y comprensión de la historia, estructura de gobierno y Constitución de Estados Unidos.
- Estar dispuesto a jurar fidelidad a Estados Unidos.

Estos requisitos se analizan específicamente a continuación:

### **Edad**

Para solicitar la naturalización es necesario comprobar que se tiene una edad de 18 años.

### **Ingreso legal**

Para ser elegible aspirante a la ciudadanía, una persona debe demostrar que ingresó legalmente a Estados Unidos para residir en forma permanente. Dado que algunas personas son aceptadas temporalmente, como son los turistas, visitantes y estudiantes, éstos no son elegibles para la naturalización, por no ser permanente su autorización y su presencia en Estados Unidos; después del plazo autorizado, es considerada ilegal su estancia en el país.

Asimismo, las personas que hayan ingresado a Estados Unidos ilegalmente y aquellos que no califiquen por no satisfacer los requisitos tampoco pueden ser elegibles

Aun cuando una persona haya sido autorizada a residir en Estados Unidos permanentemente, puede perder el privilegio si abandona el país o se propone suspender su residencia en la nación estadounidense, como veremos enseguida.

## **Residencia**

Cualquier aspirante que haya sido admitido como residente legal deberá vivir en Estados Unidos, en forma continua un mínimo de cinco años, antes de poder solicitar la ciudadanía. Cuando menos, los últimos seis meses del periodo señalado, el solicitante debe haber residido en el estado donde presente su solicitud.

## **Presencia Física**

Si bien, los solicitantes no necesitan permanecer, cada uno de los 1 825 días de los cinco años, el privilegio de obtener la ciudadanía se pierde cuando se abandona Estados Unidos:

- Por un año o más, en forma continua.
- 30 meses o más durante el periodo de cinco años.

Cuando el aspirante se sitúa en los casos anteriores, deberá completar un nuevo periodo de residencia después de regresar a Estados Unidos para volver a solicitar.

No obstante, los aspirantes pueden obtener autorización del SIN para residir en el exterior por periodos superiores a un año, sin que se fracture el proceso de residencia o presencia física, cuando:

- Son empleados de los organismos estadounidenses
- Sean empleados del gobierno estadounidense, o
- Trabajen para organizaciones religiosas.

Para estas autorizaciones existen algunas restricciones, cuya información es proporcionada por las oficinas locales del SIN en forma detallada.

### **Fama Pública y Lealtad**

Las personas que aspiran a la ciudadanía deben demostrar que durante los cinco años requeridos:

- Tuvieron una buena conducta y fama pública honesta.
- Creyeron en los principios establecidos en la Constitución.
- Que lucharon por el buen orden y por el bienestar y felicidad de Estados Unidos.

Tener buena conducta, significa que el aspirante no tenga durante los cinco años de residencia permanente antecedentes de:

- Alcoholismo ( Es decir que su forma de ingerir bebidas etílicas ha interferido con los mayores aspectos de su vida personal, tales como: trabajo, matrimonio, etcétera).
- Poligamia (casado con más de una persona al mismo tiempo).
- Problemas relacionados con la prostitución.
- Narcotráfico en sus diversas modalidades.
- Criminales.
- Juegos de azar (cuando la mayoría de sus ingresos provengan del juego).
- Ser convicto y encarcelado por seis meses o más.
- Ser convicto de homicidio.

Además de las mencionadas, el juez puede, a su arbitrio, fijar otras normas de conducta que privan del privilegio de la ciudadanía. Entre otros, puede revocarla a los extranjeros que:

- Se nieguen a servir en las fuerzas armadas.
- Hayan desertado o eludido el servicio militar.
- Se hayan negado al servicio de las fuerzas armadas alegando la calidad de extranjeros.

### **Miembros de Partidos Comunistas o Similares**

Quien haya sido miembro o servido a un partido comunista dentro o fuera de Estados Unidos durante el término de diez años anteriores a su solicitud de nacionalización no puede ser aceptado como aspirante, a menos que:

- El solicitante demuestre que fue coaccionado para formar parte o relacionarse con el partido
- El solicitante tuviera menos de 16 años cuando participó.
- El solicitante ya no sea miembro de la organización.

Estas condiciones son aplicables, también, a los miembros de cualquier organización que se encuentre:

- Contra cualquier forma organizada de gobierno (anarquista)
- A favor de:
  - a) Una dictadura en EE.UU.

b) Uso de la violencia contra el gobierno de Estados Unidos y sus funcionarios.

## **Deportación**

La persona que haya sido deportada por haber violado las leyes de *inmigración*, *no puede ser aspirante a la ciudadanía*.

## **Escritura, Lectura del Idioma y Educación**

Todos los solicitantes que sean capaces físicamente deberán demostrar que pueden, aunque sea en forma básica, comprender, leer y escribir el idioma inglés. Sin embargo, las personas mayores de 50 años con más de 20 de residencia en el país, quedan eximidas de este examen por la llamada Exención 50/20. Los solicitantes menores de 50 años deberán demostrar que tienen habilidad para firmar con su nombre en inglés, en el caso de los 50/20 basta con que puedan escribir su nombre en cualquier idioma.

El examen sobre conocimientos básicos de la historia, sistema gubernativo y Constitución de Estados Unidos debe ser presentado y aprobado por todos aquellos que obtienen la ciudadanía. Para tal fin el gobierno estadounidense ha impreso tres libros en los cuales pueden estudiar los aspirantes.

- Historia de Estados Unidos (U S. History Book)
- Estructura del Gobierno de Estados Unidos (US Government Structure Book)
- Información sobre Educación Ciudadana y Naturalización. ( Citizenship Education and Naturalization Information).

### 3.2.3. DERECHOS Y RESPONSABILIDADES

El poder de definir la manera en que se adquiere la ciudadanía es un derecho soberano de cualquier país. La naturalización en Estados Unidos permite *que nuevos ciudadanos participen en su cultura cívica*. A través de la naturalización, un inmigrante formaliza su compromiso hacia Estados Unidos y asume los derechos, privilegios y responsabilidades del ciudadano estadounidense.

Algunos de los beneficios para los que se naturalizan son: el derecho a votar en elecciones federales, estatales y locales; el derecho a participar como candidato para puestos de elección popular; tener prioridad para que sus familiares inmigren a Estados Unidos: protección contra expulsión y deportación; el derecho de recibir beneficio de seguridad social; el derecho de residir en el extranjero por cualquier lapso de tiempo sin el riesgo de perder su estatus legal; el derecho de solicitar ciertos empleos en el gobierno estatal y federal; y el derecho de pertenecer a un jurado.

Pero la naturalización no sólo beneficia a los inmigrantes, también conlleva un beneficio principal para la sociedad estadounidense: le asegura vitalidad por medio de la inclusión de nuevos miembros dando así continuidad a su pasado, presente y futuro. Al respecto dice Mary Koblas, de la Comisión de Relaciones Humanas de la ciudad de Chicago, "Convertirse en ciudadano estadounidense...es una confirmación del pasado y una declaración de esperanza para el futuro."<sup>115</sup>

---

<sup>115</sup> Citada en: U.S. Commission on Immigration Reform, **Legal Immigration: setting priorities**, Legal Immigration Report to Congress, Washington, junio 1995, p 178.

### 3.3 TENDENCIAS ACTUALES DE LA NATURALIZACIÓN

Como ya se mencionó al principio de este capítulo, se está viviendo en Estados Unidos una ola de naturalización. Las estadísticas al respecto muestran que el estado con el mayor número de NATURALIZACIONES es California, con más de 68,000 en 1993, seguida por Nueva York, con más de 55,000.<sup>116</sup>

En 1993, las solicitudes para naturalización empezaron aumentar de forma dramática. En ese año, se recibieron en total 528,118 solicitudes, de las cuales 353,668 resultaron en concesiones de ciudadanía. En 1994, se solicitaron 558,079 y se naturalizaron 409,782. El número de solicitudes pendientes para 1994 era de 338,445. Las solicitudes aumentaron de nuevo en 1995 y se espera que continúen en aumento. Sólo para el mes de mayo de 1995, el SIN había recibido 120,000 solicitudes de todo el país; este número es equivalente a las solicitudes recibidas en todo un año en años anteriores. El SIN preveía recibir 760,000 o más solicitudes en 1995 y 925,000 en 1996.<sup>117</sup>

Las explicaciones de este fenómeno son varias. Para empezar, las legislaturas a nivel nacional están proponiendo que los residentes permanentes legales no tengan derecho a un sinnúmero de programas de asistencia federal, por ejemplo, a los programas *Aid to Family with Dependent Children*, *Supplemental Security Income* y *Medicaid*. Esto se ve materializado en la aprobación de la Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y Responsabilidad de

---

<sup>116</sup> U.S. Commission on Immigration Reform, *Legal Immigration: setting priorities*, Legal Immigration Report to Congress, Washington, junio 1995, p 178

<sup>117</sup> *Ibidem*

Inmigrantes de 1996 y en la Ley de Reformas a la Asistencia Social también de 1996. Al respecto destacamos de estas leyes lo siguiente:

El día 25 de septiembre de 1996 fue presentada la iniciativa de Ley migratoria al Pleno de la Cámara de Representantes, la cual sería turnada, posteriormente, al Senado para su respectiva aprobación.

En el diario La Jornada, del día 26 de septiembre de 1996 se informó que :  
“ La Cámara de Representantes estadounidense aprobó hoy una drástica y amplia ley contra la inmigración ilegal y, en votación separada, sancionó también una medida que deja en libertad a los estados para negar educación pública a los hijos de trabajadores indocumentados.”<sup>118</sup> Véase nota al pie <sup>119</sup>.

---

<sup>118</sup> La Jornada, México, 26 de septiembre de 1996, p.54.

<sup>119</sup> Los demócratas, minoría en la Cámara, protestaron contra algunas cláusulas del proyecto de ley más completo, pero 76 de ellos se unieron a la mayoría republicana para aprobar la iniciativa con 305 votos a favor y 123 en contra. La iniciativa referida a la educación fue aprobada por 254 contra 175. El proyecto de ley sobre inmigración aprobado en septiembre de 1996 duplica el tamaño de la Patrulla Fronteriza y agrega 5 mil agentes y mil 500 investigadores para ubicar a quienes permanezcan más allá del plazo que les permita su visa. Autoriza la construcción de nuevas vallas a lo largo de la frontera con México y cerca de la ciudad de San Diego; permite a las policías locales y a otros agentes del orden detener extranjeros indocumentados e incrementa las penas por contrabando de indocumentados y falsificación de documentos.

Además, aumenta el ingreso mínimo que los residentes de Estados Unidos deben ganar antes de que puedan auspicar a sus familiares en el extranjero para su ingreso al país; crea proyectos piloto para que los *empleadores verifiquen la situación migratoria de sus trabajadores. Al igual que la recién aprobada Ley de Reforma a la Asistencia Social, la iniciativa propone restringir los beneficios públicos para los indocumentados y los inmigrantes legales que reciban pagos por welfare, incluyendo la ayuda que se otorga a enfermos de SIDA.*

En cuanto a la iniciativa para permitir a los estados negar educación pública a los hijos de indocumentados, la medida fue suavizada para no afectar a los niños de esta condición que ya están en las escuelas, prevé que los estados podrán cobrar tarifas a los niños que quieran pasar de primaria a secundaria y que deseen cambiarse a una escuela en otro distrito. La ley aprobada necesita ser sometida a votación nuevamente después de dos años para que continúe vigente.

El día 1° de octubre, el Foro Nacional sobre la Inmigración manifestó su preocupación por la ley de inmigración sancionada por las dos cámaras del Congreso republicano, a pesar de que la Casa Blanca demócrata logró flexibilizar algunas de las medidas de la iniciativa que dejará sin ayuda federal a los indocumentados.<sup>120</sup>

Además, como ya se mencionó, el SIN requiere ahora a los residentes permanentes poseedores de "tarjetas verdes" (*green cards*) con fecha de expedición anterior a 1979, que las renueven. Esta medida ha provocado también que muchos decidan naturalizarse en vez de renovar la tarjeta, y ahorrarse un dinero.

Otro factor que ya he discutido aquí es el hecho de que los inmigrantes legalizados bajo la IRCA se han convertido recientemente en candidatos elegibles para naturalizarse. (vid supra p.83)

Además, un cuarto factor para explicar este fenómeno de la demanda masiva de la naturalización son los cambios generados en las legislaciones de otros países, particularmente de Irlanda y de México. Irlanda cambió recientemente su ley de nacionalidad para permitir la doble nacionalidad. Asimismo en México se legisló favorablemente para la no pérdida de la nacionalidad mexicana.

---

<sup>120</sup> Agencia Noticiosa ; **La Jornada** ; México, 2 de octubre de 1996, p. 54.

## **CAPÍTULO IV**

### **LOS RESIDENTES PERMANENTES LEGALES ANTE LAS POLÍTICAS DE NATURALIZACIÓN**

Hasta ahora se han expuesto los rasgos históricos más destacados que muestran la puesta en marcha y el desenvolvimiento de la dinámica particular en torno a la naturalización en Estados Unidos. Así mismo, se ha tratado de describir la estructura administrativa y legal que enfrentan los extranjeros en su pretensión por adquirir la ciudadanía estadounidense por medio del proceso de naturalización.

En el presente capítulo, se analiza la forma en que, en la práctica, se establece una amplia problemática respecto de la aplicación de las políticas y la actitud de los organismos de la administración pública a los cuales deben enfrentarse los residentes permanentes legales para obtener su naturalización.

#### **4.1 EL RESIDENTE PERMANENTE LEGAL (RPL)**

Se considera, para los fines del presente trabajo, que un residente permanente legal (RPL) es una persona que se encuentra en el territorio estadounidense en forma documentada o legal, es decir, que ha cumplido con lo que estipulan las regulaciones migratorias en Estados Unidos, y cuya intención es residir por tiempo ilimitado en ese país.

Harry Pachon dice que "...Estados Unidos, como nación, está orgulloso de sus raíces inmigrantes. Virtualmente todos los estadounidenses tienen su origen en antepasados inmigrantes."<sup>121</sup>

De lo anterior se evidencia que, en realidad, los habitantes de Estados Unidos, con la excepción de los grupos étnicos de las reservaciones indias, tienen sus orígenes en residentes permanentes extranjeros.

El residente permanente legal es un extranjero a quien el gobierno ha otorgado el privilegio de residir continuamente en Estados Unidos como inmigrante. Aunque este estatus no confiere la ciudadanía estadounidense, un RPL debe tener la intención de establecer en Estados Unidos su domicilio habitual para mantener ese estatus.

#### **4.1.1 PERFIL DEL RESIDENTE PERMANENTE LEGAL**

Es fundamental aclarar que los RPL que se encuentran actualmente en Estados Unidos no necesariamente ingresaron en el periodo 1990 - 1996; sin embargo, para delimitar el perfil de los RPL en los noventa fue necesario recurrir a los últimos datos que el SIN ha publicado, los que aparecen en su Anuario de 1996. Esto con el objeto de obtener una visión lo más actual posible donde se observen las tendencias del otorgamiento del estatus de RPL.

Aproximadamente a 10 millones de inmigrantes se les otorgó el estatus de RPL entre 1987 y 1996. El número de RPLs admitido para el año fiscal de 1996

---

<sup>121</sup> Pachon, Harry y Louis DeSipio , **New American by Choice** , Westview Press, USA, 1994, p 1.

fue de 915,900, 27 por ciento arriba de los 720,461 aceptados en 1995 y 14 por ciento más que los 804,416 que ingresaron en 1994.

En 1996 la mayoría de los inmigrantes a quienes se les otorgó el estatus de RPL era de América del Norte (37%), seguida por Asia (34%) y Europa (16%). Con la excepción de los años cuando se concentró la inmigración bajo la IRCA (1989-92), Asia había sido la fuente principal de inmigrantes desde 1978. La inmigración africana representaba sólo el 6% del total en 1996. Véanse cuadros 4.1 y 4.2.

**CUADRO 4.1**  
**PORCENTAJE DE INMIGRANTES ADMITIDOS**  
**POR REGIÓN Y PERÍODO**  
**1985-1996**

Región	1985-1994	1995	1996
Todas las regiones	100	100	100
Europa	11.0	17.8	16.1
Asia	32.2	37.2	33.6
África	2.6	5.9	5.8
Oceanía	5	7	6
América del Nte.	48.0	32.1	37.2
América del Sur	5.7	6.3	6.7

Fuente: U.S. Immigration and Naturalization Service, *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, 1996, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.

**CUADRO 4.2**  
**INMIGRANTES OTORGADOS EL ESTATUS DE RPL POR REGIÓN DE**  
**NACIMIENTO EN LOS AÑOS 1990-1996**

<b>Región</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
<b>Todas</b>	<b>1,536,483</b>	<b>1,827,167</b>	<b>973,977</b>	<b>904,292</b>	<b>804,416</b>	<b>720,461</b>	<b>915,900</b>
<b>Europa</b>	<b>112,401</b>	<b>135,234</b>	<b>146,392</b>	<b>158,254</b>	<b>160,916</b>	<b>128,185</b>	<b>147,581</b>
<b>Asia</b>	<b>336,581</b>	<b>368,533</b>	<b>358,955</b>	<b>358,047</b>	<b>292,589</b>	<b>287,931</b>	<b>307,807</b>
<b>África</b>	<b>35,693</b>	<b>36,179</b>	<b>27,088</b>	<b>27,783</b>	<b>26,712</b>	<b>42,456</b>	<b>52,889</b>
<b>Oceania</b>	<b>6,182</b>	<b>6,236</b>	<b>5,189</b>	<b>4,902</b>	<b>4,592</b>	<b>4,696</b>	<b>5,309</b>
<b>América del Norte</b>	<b>957,558</b>	<b>1,210,981</b>	<b>384,047</b>	<b>301,386</b>	<b>272,226</b>	<b>231,526</b>	<b>340,540</b>
<b>América Central</b>	<b>146,202</b>	<b>111,093</b>	<b>57,558</b>	<b>58,162</b>	<b>39,908</b>	<b>31,814</b>	<b>44,289</b>
<b>América del Sur</b>	<b>85,319</b>	<b>79,934</b>	<b>55,308</b>	<b>53,921</b>	<b>47,377</b>	<b>45,666</b>	<b>61,769</b>

Fuente: U.S. Immigration and Naturalization Service; *Statiscal Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, 1996, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.

México era la principal fuente de inmigrantes con 163,572 ó el 18% de todos los inmigrantes en 1996; Filipinas 55,876; India 44,859; Vietnam 42,067; China 41,728; y la República Dominicana 39,604. La suma de estos seis países representa el 42% de todas las admisiones a la residencia permanente en 1996. Véase cuadro 4 3

**CUADRO 4.3**  
**INMIGRANTES OTORGADOS ESTATUS DE RPL DE LOS SEIS PAÍSES**  
**QUE MÁS INMIGRANTES APORTARON EN LOS AÑOS 1995-1996**

País de origen	1996	1995	Diferencia	
			en número	porcentual
Todos los países	915,900	720,461	195,439	27.1
México	163,572	89,932	73,640	81.9
Filipinas	55,876	50,984	4,892	9.6
India	44,859	34,748	10,111	29.1
Vietnam	42,067	41,752	315	.8
China	41,728	35,463	6,265	17.7
República Dominicana	39,604	38,512	1,092	2.8

Fuente: U.S. Immigration and Naturalization Service; *Statiscal Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, 1996, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.

Asimismo, en el período 1990-1996 encontramos que la inmigración femenina se mantuvo casi constante mientras que la masculina tendió a disminuir, sobre todo en el periodo 1992-1996.

**CUADRO 4.4**  
**INMIGRANTES OTORGADOS ESTATUS DE RPL EN LOS AÑOS**  
**1990 -1996, POR GÉNERO**

<b>Género</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
Total	1,536,483	1,827,167	973,977	904,292	804,416	720,461	915,900
Masculino	818,443	1,213,767	496,724	424,475	372,691	333,859	422,740
Femenino	717,764	613,166	477,062	479,771	431,684	386,582	493,142
Distribución porcentual	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Masculino	53.3	66.4	51.0	46.9	46.3	46.3	46.2
Femenino	46.7	33.6	49.0	53.1	53.7	53.7	53.8

Fuente: U.S. Immigration and Naturalization Service; *Statiscal Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, 1996, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.

En los años 90-96, encontramos que la media de edad osciló entre los 28.2 y los 30.1 Véase cuadro 4.5.

**CUADRO 4.5**  
**INMIGRANTES OTORGADOS EL ESTATUS DE RPL EN LOS AÑOS**  
**1990-1996, POR EDAD**

Edad (años)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total	1,536,403	1,827,167	973,977	904,292	604,416	720,461	915,900
Menor de 5	33,520	36,669	37,467	39,111	36,065	37,323	40,710
5-9	51,922	49,609	58,445	62,949	67,194	62,326	60,193
10-14	95,453	66,237	73,619	78,157	71,716	67,676	85,459
15-19	125,516	109,261	94,374	95,514	82,796	72,919	93,935
20-24	181,258	354,747	116,280	96,237	85,538	71,596	89,538
25-29	274,035	380,662	150,783	122,787	103,588	92,870	121,382
30-34	251,589	276,464	124,603	108,915	92,563	80,995	108,981
35-39	173,723	182,200	88,564	78,887	67,830	59,396	76,756
40-44	112,986	120,980	61,663	56,100	50,030	45,445	59,066
45-49	71,425	78,393	43,275	41,378	38,756	36,065	47,016
50-54	51,949	57,023	34,230	31,464	29,041	26,141	33,246
55-59	39,776	41,330	28,368	28,246	26,402	23,886	30,532
60-64	30,329	30,856	24,537	24,758	23,103	19,769	26,166
65-69	21,338	21,616	18,604	19,400	18,832	15,860	19,993
70-74	11,021	11,109	10,202	11,131	11,232	9,639	11,830
75-79	6,369	5,938	5,222	5,347	5,438	4,637	5,692
80 y más	4,082	3,680	3,586	3,868	4,201	3,667	4,265
Desconocida	190	373	135	103	71	67	100
Media	30.1	28.9	28.5	28.3	28.3	28.2	26.7

Fuente: U.S. Immigration and Naturalization Service; *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, 1996, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C

Además, como se ve en el siguiente cuadro, las ciudades con mayor número de RPLs en 1996 fueron Nueva York, Los Ángeles, Miami y Chicago; y los principales países de origen fueron México, Filipinas, India, Vietnam, China y la República Dominicana.

**CUADRO 4.6  
INMIGRANTES OTORGADOS EL ESTATUS DE RPL DE LOS SEIS  
PAÍSES QUE MÁS INMIGRANTES APORTARON Y POR LAS ÁREAS  
METROPOLITANAS DE MAYOR RECEPCIÓN EN 1996**

Área metropolitana	Todos los países	México	Filipinas	India	Vietnam	China	República Dominicana
Total	915,900	163,572	55,876	44,859	42,067	41,728	39,604
Nueva York	133,188	1,272	3,126	3,934	356	10,376	18,665
Los Angeles	64,285	17,035	6,733	1,241	2,855	3,248	42
Miami	44,527	396	337	155	30	207	1,356
Chicago	39,989	11,138	2,379	3,596	677	1,000	64
Washington D.C.	34,327	567	1,407	1,881	1,948	1,378	283
Houston	21,387	6,697	627	1,374	3,151	692	57
Boston	18,728	113	217	853	1,085	1,426	1,928
San Diego	18,226	7,791	3,342	185	1,165	456	7
San Francisco	18,171	1,549	2,986	394	504	3,095	1
Newark	17,939	148	768	1,259	94	414	754

Fuente. U.S. Immigration and Naturalization Service; **Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1996**, U S Government Printing Office, Washington, D.C.

También, respecto a las ocupaciones de los RPL admitidos en 1996, podemos decir que las tres principales son: 1. Operador, fabricante y obrero; 2. Especialidades profesionales y técnicas; 3. Servicios. Véase cuadro 4.7.

**CUADRO 4.7  
INMIGRANTES ADMITIDOS EN 1996,  
POR OCUPACIÓN PRINCIPAL Y REGIÓN**

<b>Región</b>	<b>Operador, fabricante y obrero</b>	<b>Especialidad y profesional y técnica</b>	<b>Servicios</b>	<b>Ejecutivo, administrativo gerente</b>
Todos los países	76,843	75,267	62,126	31,850
Europa	8,122	19,308	8,969	6,429
Asia	16,738	33,191	16,857	16,053
África	2,248	7,597	4,517	2,426
Oceanía	184	787	405	439
América del Norte	42,715	10,247	26,267	4,594
América Central	6,260	1,135	5,361	567
América del Sur	6,836	4,136	5,111	1,909

Fuente: U.S. Immigration and Naturalization Service; *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, 1996, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.

Hasta aquí, después de estudiar los cuadros podemos obtener el siguiente perfil aproximado del RPL en los años 90: Proviene principalmente de Asia y de América del Norte, específicamente, México, Filipinas, India, Vietnam, China y

República Dominicana (la fuente del SIN coloca a este último como parte de América del Norte); en cuanto a género, existe una ligera ventaja de las RPIs femeninas, y la tendencia es hacia arriba; la edad promedio oscila entre los 28 y los 31 años; además, los RPLs admitidos en los noventa prefieren como lugar de residencia, las ciudades de Nueva York, Los Ángeles, Miami, Chicago y Washington D.C.; se ocupan principalmente como operadores y obreros, después se ubican en el área de las especialidades profesionales y técnicas y en tercer lugar, laboran en el sector de servicios.

Puesto que existe una mayoría de RPL que provienen de América del Norte, principalmente de México, es pertinente que nos refiramos al estudio más completo y reciente sobre las características demográficas y sociales de los inmigrantes latinos, donde los mexicanos son objeto fundamental de estudio. Nos referimos al estudio que realizaron Harry Pachon y Louis DeSipio publicado en 1994<sup>122</sup>. Ellos se basan en el *National Latino Immigrant Survey*, realizado entre agosto y noviembre de 1988, y de allí se desprenden los siguientes datos. Además, una ventaja de este estudio, y una razón más para utilizarlo, es que maneja clasificaciones de acuerdo a la etapa de naturalización en la que se encuentran los RPL de origen latino.

La edad promedio de los RPL **latinos** se ubica aproximadamente entre los 25 y 50 años, donde se localiza el 62.9% de los sujetos que no han iniciado el proceso de naturalización, el 60.3% de los que lo iniciaron y no lo completaron, así como el 62.5% de los ciudadanos naturalizados, como se muestra en el cuadro 4.8.

---

<sup>122</sup> Pachon, Harry y Louis DeSipio, *New Americans by Choice. Political Perspectives of Latino Immigrants*, Westview Press, Boulder, 1994.

**CUADRO 4.8**  
**EDAD, POR ETAPAS EN EL PROCESO DE NATURALIZACIÓN DE LATINOS**  
**(por ciento)**

<b>Edad</b>	<b>No iniciado</b>	<b>Iniciado, Incompleto</b>	<b>Ciudadano Naturalizado</b>
18-24	12.8	14.7	6.3
25-34	28.3	27.4	21.2
35-50	34.6	32.9	41.3
51-65	14.6	15.5	19.0
66 o más	9.8	9.5	12.3
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Pachon, Harry y Louis DeSipio; *New Americans by Choice. Political Perspectives of Latino Immigrants*, Westview Press, Boulder, 1994, p.126.

La mayoría de los RPL latinos del sexo femenino prevalece, como puede observarse en el cuadro 4.9.

**CUADRO 4.9**  
**GÉNERO, POR ETAPAS EN EL PROCESO**  
**DE NATURALIZACIÓN DE LATINOS**  
**(por ciento)**

<b>Género</b>	<b>No iniciado</b>	<b>Iniciado, Incompleto</b>	<b>Ciudadano Naturalizado</b>
Femenino	57.4	53.3	58.6
Masculino	42.6	46.7	41.4
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Pachon, Harry y Louis DeSipio, *New Americans by Choice. Political Perspectives of Latino Immigrants*; Westview Press, Boulder, 1994, p.125.

La mayor parte de los RPL latinos tienen un nivel educativo que oscila entre 0 y 8 años de escolaridad (59%) en el caso de las personas que no han iniciado sus trámites de naturalización. Este panorama cambia cuando se observan las estadísticas de quienes han obtenido la ciudadanía que en un 29.2% han obtenido la escolaridad que corresponde al bachillerato o *high school*, véase cuadro 4.10.

**CUADRO 4.10  
EDUCACIÓN DE LATINOS,  
POR ETAPAS EN EL PROCESO DE NATURALIZACIÓN  
(por ciento)**

<b>Educación</b>	<b>No iniciado</b>	<b>Iniciado, Incompleto</b>	<b>Ciudadano Naturalizado</b>
0-8 años	59.3	37.5	23.2
9-12 años, sin título	11.3	16.3	19.5
Bachillerato	23.1	32.2	29.2
Superior a bachillerato	6.3	14.0	28.1
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Pachon, Harry y Louis DeSipio; *New Americans by Choice. Political Perspectives of Latino Immigrants*; Westview Press, Boulder, 1994, p.126

Los ingresos de los RPL latinos pueden observarse en el cuadro 4 11.

**CUADRO 4.11**  
**INGRESO PER CÁPITA DE LATINOS,**  
**POR ESTADO**  
**(por ciento)**

Ingreso per cápita (1988)	California	Florida	Nueva York	Texas
\$2,500 ó menos	5.3	5.8	8.9	16.2
\$ 2,501-\$5,000	16.0	18.4	18.9	24.8
\$5,001-\$10,000	27.2	34.3	32.0	21.3
\$10,001-\$20,000	27.1	23.4	25.0	24.2
\$20,001 ó mayor	10.6	6.8	4.3	2.1
No contestaron	13.8	11.3	10.8	11.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Pachon, Harry y Louis DeSipio, *New Americans by Choice. Political Perspectives of Latino Immigrants*; Westview Press, Boulder, 1994, p.128.

Las actividades en las que se ocupa principalmente la población de RPL latinos son, en el caso de quienes no han iniciado trámites: obreros, servicios y oficinas, situación que es similar para aquellos que están iniciándolos pero aún no los han concluido. Con relación a los ciudadanos naturalizados la mayoría se ubica en las áreas: profesional, obreros, administrativos y servicios, véase cuadro 4.12.

**CUADRO 4.12**  
**OCUPACIÓN DE LATINOS,**  
**POR ETAPAS EN EL PROCESO DE NATURALIZACIÓN**  
**(por ciento)**

Ocupación	No iniciado	Iniciado, Incompleto	Ciudadano Naturalizado
Hogar	3.2	3.3	1.5
Servicio	15.1	16.4	13.0
Granjero	7.6	2.9	2.1
Obrero	12.4	8.1	6.7
Chofer	3.6	5.1	3.4
Operador	30.7	21.6	18.5
Artesano	11.0	18.3	7.2
Administrativo	8.8	12.5	17.4
Vendedor	1.5	1.6	2.2
Gerente	3.6	3.7	7.7
Profesional	2.3	4.4	20.3
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Pachon, Harry y Louis DeSipio; *New Americans by Choice. Political Perspectives of Latino Immigrants*, Westview Press, Boulder, 1994, p.129

Al comparar los datos obtenidos del Anuario del SIN para 1996 sobre los RPL, a nivel general, y la información que proporcionan Harry Pachon y Louis DeSipio sobre los RPL de origen latino (México, Cuba, República Dominicana, América Central y América del Sur) encontramos coincidencias que nos permiten acercarnos a un perfil del RPL más preciso.

La principal ocupación de los RPL es la de obrero; provienen sobre todo de México, Cuba y la República Dominicana; eligen como estados de residencia a California, Florida, Nueva York y Texas; el ingreso promedio de la mayoría de los RPL latinos es entre \$5,001 y \$10,000; los latinos que han finalizado con éxito el proceso de la naturalización cuentan, la mayoría con bachillerato; son más las mujeres RPL que se naturalizan; la edad entre los 35 y 50 años es la que tienen la mayoría de los RPL que se naturalizan.

#### **4.1.2 REQUISITOS PARA OBTENER LA RESIDENCIA PERMANENTE LEGAL**

Los requisitos necesarios para obtener la residencia son los mismos que se exigen para cualquier visa de entrada: un modo honesto de vivir y contar con los recursos necesarios para subsistir.

Los ascendientes y descendientes directos dependientes económicos de personas que ya han obtenido la carta de naturalización y, por lo tanto, la ciudadanía estadounidense tienen preferencia para adquirir la residencia permanente.

La admisión legal a Estados Unidos es fundamental para ser elegibles como ciudadanos, si no se obtiene la visa permanente o *green card*, de manera previa a

realizar la solicitud de naturalización, el individuo no podrá iniciar el proceso correspondiente.

### **4.1.3 OBLIGACIONES**

La obtención de la residencia permanente genera en el beneficiario un conjunto de obligaciones, independientemente de que se solicite y obtenga o no la naturalización.

Entre otras obligaciones se pueden mencionar las siguientes: respetar y defender la Constitución y las leyes de Estados Unidos; en caso de ser llamado por las fuerzas armadas, cumplir con las comisiones que se le impongan; llevar una vida honesta, es decir, no debe cometer violaciones que ameriten una pena de prisión mayor de seis meses; no tener problemas de alcoholismo, no inmiscuirse en problemas de prostitución; no cometer poligamia o poliandria; no tener nexos con asuntos de narcotráfico; tener un modo honesto de vida, esto es, un trabajo; no dedicarse al juego. No cumplir con estas obligaciones origina la deportación del inmigrante, o la inelegibilidad para la naturalización.

Cabe destacar que una de las principales obligaciones del RPL es la de contribuir al sostén del Estado mediante el cumplimiento de sus obligaciones tributarias.

### **4.1.4 DERECHOS**

La obtención de la residencia permanente, así como exige el cumplimiento de ciertas obligaciones, también concede ciertos derechos, tales como: acceder a

la seguridad social y la educación pública, obtener licencia de manejo, la defensa de sus derechos consagrados en la Constitución, adquirir propiedades muebles e inmuebles, poseer armas en su domicilio, contraer matrimonio y, en general, con excepción del derecho al voto, a disfrutar los beneficios de un ciudadano estadounidense.

#### **4.1.5 LIMITACIONES**

En realidad la principal limitación para los residentes permanentes subyace en no contar con el derecho político de votar y ser votado para ocupar puestos públicos.

#### **4.2 EL RESIDENTE PERMANENTE ANTE EL SIN**

Debe destacarse que la mayoría de los problemas que a continuación se analizarán son distintivos de la inmigración en general, pero en el caso de los RPL de origen hispano, la situación se agudiza severamente.

##### **4.2.1. EL REQUISITO DE LA ESTANCIA COMO IMPEDIMENTO**

La estancia continua por cinco años en territorio estadounidense se interrumpe al ausentarse durante todo un año, o bien, por treinta meses en forma discontinua. Este requisito en ocasiones representa un serio obstáculo, sobre todo para los RPL de origen mexicano por la cercanía de México con Estados Unidos; aunque para que sea suspendida la permanencia de cinco años es necesario que durante este periodo se hayan ausentado al menos seis meses por año, lo cual hace suponer que no existe interés ni necesidad de vivir en Estados

Unidos y, por lo mismo, carecerían de un incentivo para obtener la naturalización. En la práctica, no se conocen casos de residentes que hayan perdido el requisito de la estancia por esta razón.

#### **4.2.2 LA BUROCRACIA DEL SIN COMO IMPEDIMENTO**

La forma de operar del SIN se había centrado principalmente en frenar la inmigración indocumentada, pero a partir de la Ley de Reformas de Inmigración Ilegal y Responsabilidad de Inmigrantes de 1996, también se ha enfocado al control de los RPL. El diario La Jornada informó que, "...agentes estadounidenses realizan redadas y deportaciones de decenas de residentes legales que han sido convictos por delitos mayores, informaron funcionarios del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN)"<sup>123</sup>

De acuerdo con la ley aprobada en 1996, los inmigrantes residentes que hayan sido declarados culpables de delitos mayores pueden ser deportados. En la primera redada importante que efectuaron agentes federales, 43 personas fueron detenidas por un periodo de dos semanas que culminó el día 3 de octubre de 1997, en la ciudad fronteriza de El Paso, Texas.

"Estos son delincuentes peligrosos y son una amenaza para la sociedad", afirmó Roberto Sáenz, Subdirector de Distrito de Investigaciones para el SIN en El Paso. Añadió que se llevan al cabo otras redadas en todo el país y que continuarán haciéndose mensualmente en El Paso.<sup>124</sup>

---

<sup>123</sup> Agencias Noticiosas ; "EU : ola de deportaciones de residentes legales..." , **La Jornada** : México, 4 de octubre de 1997 P 63.

<sup>124</sup> *Ibidem.* p. 63.

El mismo funcionario destacó que antes de entrar en vigor la nueva ley de inmigración, el SIN no podía detener, y menos deportar, a RPL acusados de delitos, pero ahora: “podemos deportar a estos individuos y lo estamos haciendo en todo el país”. Preciso que los agentes concentran las redadas en delincuentes profesionales y gente que constituye una verdadera amenaza.

Según las lista de los deportados en las redadas del Paso, todos los afectados eran originarios de México y habían sido convictos por delitos que van desde la posesión de droga y el robo de autos, hasta violencia doméstica, es decir, problemas intrafamiliares.

Además, los funcionarios del SIN responsables de los trámites de la naturalización, desde 1990 y con mayor énfasis en 1997, exigen a los residentes permanentes de origen hispano, documentos irrelevantes que sólo pueden obtener en su país de origen, como son cartas de antecedentes penales, federales y locales, expedidos durante el tiempo que vivieron en su país, actas de nacimiento certificadas por notario, etc. Lo cual hace, en ocasiones, imposible que se puedan iniciar los trámites de naturalización.

#### **4.2.3 POCOS PROGRAMAS DE ORIENTACIÓN E INFORMACIÓN SOBRE NATURALIZACIÓN**

Si bien en los RPL subsiste un profundo apego por sus raíces, la mayoría está consciente de que su nueva nación es Estados Unidos.

La Asociación Nacional de Funcionarios Latinos Electos y Designados (NALEO, por sus siglas en inglés) ha estimado que la mayor parte de los RPL latinos no inician sus trámites de naturalización por desconocer los mecanismos y

por carecer del apoyo educacional necesario para aprobar los exámenes de conocimientos históricos y del idioma, lo cual ha motivado que organizaciones como ésta, estén estructurando permanentemente cursos de preparación para los exámenes mencionados.

Así, apenas a fines de septiembre de 1997 un pÁnel federal recomendó que Estados Unidos amplíe sus acciones de control fronterizo como "La Operación Portero" (*Gatekeeper*) y la iniciativa "Mantener la Línea" (*Hold the Line*) que incremente las sanciones a empresarios que contraten a indocumentados y reiteró su llamado para limitar aun más la inmigración legal a este país.

Al presentar su informe final al Congreso, la Comisión sobre Reforma de la Inmigración añadió que cualquier estrategia para controlar la migración indocumentada debe incorporar medidas para abordar las causas de la misma en los países de origen. Pero poco después de darse a conocer el informe, el vicepresidente de la comisión, Michael S. Teitelbaum, advirtió que reducir estas presiones podría tardar 30 ó 40 años en naciones como México. Añadió que en el corto plazo cambios económicos como la apertura al comercio internacional y la modernización económica han acelerado de hecho la inmigración hacia Estados Unidos.<sup>125</sup>

El informe emitido por la comisión bipartidista también propone la eliminación del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) y la concentración de sus actividades en una agencia más fuerte dentro del Departamento de Justicia.

---

<sup>125</sup> Cason, Jim y David Brooks , "Recomiendan ampliar el control fronterizo" ; *La Jornada* ; México, 1º de octubre de 1997, p 67.

Además de esta propuesta para realizar una reorganización radical de la burocracia encargada de los asuntos migratorios estadounidenses, la comisión instó a la implantación de un nuevo programa ampliado para acelerar el proceso de naturalización de nuevos inmigrantes, mediante cursos de inglés y programas culturales y cívicos destinados para este objetivo.

El presidente Bill Clinton calificó la presentación de este informe como "una contribución más" al entendimiento nacional sobre el asunto migratorio, pero no expresó su apoyo a la propuesta de la eliminación del SIN.

Aunque han apoyado muchas de las medidas de control fronterizo propuestas en este informe, el Departamento de Justicia y el SIN han rechazado la idea de eliminar el Servicio de Inmigración.

#### **4.2.4 DATOS NUMÉRICOS SOBRE SOLICITUDES DE NATURALIZACIÓN DE RESIDENTES.**

Casi 1,045,000 personas fueron naturalizadas en 1996. Esto es más del doble de naturalizaciones de 1995 (488,088) ó 1994 (434,107). Las naturalizaciones nunca habían excedido las 400,000, de 1944. El número de personas que se naturalizaban descendió durante los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y después subió ligeramente durante los años 50, para 1990 esta tendencia se aceleró.

Hasta los años setenta, la mayoría de las personas naturalizadas habían nacido en Europa. Después de las enmiendas a la INA de 1965, que eliminaba las

cuotas de país de origen, esta tendencia de la naturalización de europeos empezó a descender. Beneficiados también por las enmiendas a la INA en 1965, los asiáticos empezaron a naturalizarse más que cualquier otro grupo. Entre 1976 y 1995, Asia era la principal región de nacimiento de las personas naturalizadas. Así como el número de naturalizaciones aumentó durante los años 90, la proporción de nuevos ciudadanos provenientes de Asia disminuyó mientras que la de América del Norte aumentó. En el periodo 1991- 1996 la aportación de Asia disminuyó a 40.1% mientras que la de América del Norte ascendía a 36.4.

En 1996, por primera vez, América del Norte, fue la región de donde provenían la mayoría de los RPLs. El número de nuevos ciudadanos nacidos en América del Norte aumentó de 175,216 (35.9%) en 1995 a 506,767 (48.5%) del total para 1996. Durante este mismo periodo, los RPLs provenientes de Asia aumentó en número (de 190,207 a 307,452) pero declinó en términos relativos (de 39% a 29%).

La IRCA influyó en que hubiese este aumento en las naturalizaciones de América del Norte; se le atribuyen 227,627 naturalizaciones del año 1996, de las cuales el 73.5 por ciento provenían de Norteamérica.

México fue el principal país de nacimiento para las personas que se naturalizaron en 1996, (254,988, 24.4% del total). Esto representó un aumento del 212.3 % con respecto a 1995. Cuba fue el país que siguió a México en 1996 (63,234); después siguió Filipinas (51,346); Vietnam (51,910); El Salvador (35,478), y China (34,320). Véase cuadro 4.13.

**CUADRO 4.13**  
**PERSONAS NATURALIZADAS POR PRINCIPALES PAÍSES DE ORIGEN**  
**(Latinos) 1990-1996**

<b>País de origen</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
México	17,564	22,066	12,880	23,630	46,186	79,614	217,418
Cuba	10,291	9,554	7,783	15,109	16,421	17,481	62,168
El Salvador	2,410	3,653	2,056	3,057	5,675	13,667	33,240
República Dominicana	5,984	6,368	8,464	12,274	11,415	9,934	27,293
Guatemala	1,280	1,832	1,086	1,682	3,001	5,159	13,383

Fuente: U.S. Immigration and Naturalization Service, *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, 1996, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.

Los años noventa han traído consigo un aumento en la presentación de solicitudes de naturalización, así como de naturalizaciones otorgadas. Sin embargo, hay un tercer grupo que merece nuestra atención, el de las peticiones denegadas, puesto que en el periodo 1991 - 1996, en este grupo se encontraban 381,962 personas. Véanse cuadros 4.14 y 4.15. Esto es de particular importancia para los RPL latinos, pero sobre todo de origen mexicano pues son los que históricamente tienden a no repetir su esfuerzo por naturalizarse si son rechazados la primera vez. Una de las principales razones por las que las peticiones son denegadas es la burocracia del SIN, así como la discrecionalidad con que los entrevistadores de esa agencia valoran a los solicitantes.

**CUADRO 4.14**  
**SOLICITUDES DE NATURALIZACIÓN, PERSONAS NATURALIZADAS Y**  
**PETICIONES DENEGADAS 1991-1996**

<b>Año</b>	<b>Solicitudes presentadas</b>	<b>Naturalizaciones</b>	<b>Solicitudes denegadas</b>
<b>1991-1996</b>	<b>3,851,954</b>	<b>2,829,875</b>	<b>381,962</b>
1991	206,668	308,058	6,268
1992	342,269	240,252	19,293
1993	522,298	314,681	39,931
1994	549,353	434,107	40,561
1995	959,963	488,088	46,067
1996	1,277,403	1,044,689	229,842

Fuente: U.S. Immigration and Naturalization Service; *Statiscal Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, 1996, U S. Government Printing Office, Washington, D.C.

**CUADRO 4.15**  
**ETAPA DENTRO DEL PROCESO DE NATURALIZACIÓN,**  
**POR ORIGEN NACIONAL (1988)**

<b>Etapa</b>	<b>México</b>	<b>Cuba</b>	<b>República Dominicana</b>	<b>América Central</b>	<b>América del Sur</b>
No ha empezado	332	96	48	53	72
	51.1%	25.7%	46.5%	35.5%	38.0%
Empezado, no completo	205	101	34	49	64
	31.6%	27.2%	32.8%	32.7%	34.1%
Ciudadano naturalizado	112	175	21	48	52
	17.3%	47.1%	20.7%	31.8%	27.9%
<b>Total</b>	<b>650</b>	<b>372</b>	<b>103</b>	<b>149</b>	<b>188</b>
	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Pachon, Harry y Louis DeSipio; *New Americans by Choice. Political Perspectives of Latino Immigrants*; Westview Press, Boulder, 1994, p 122.

Al describir el perfil del RPL, encontramos que éstos se ubicaban sobre todo en cuatro estados: California, Florida, Nueva York y Texas. Este dato se reafirma al observar que la mayoría de las personas naturalizadas se encuentran en las áreas metropolitanas de dichos estados. Véase cuadro 4.16.

**CUADRO 4.16**  
**PERSONAS NATURALIZADAS EN LAS PRINCIPALES ÁREAS**  
**METROPOLITANAS EN 1996**

<b>Área metropolitana</b>	<b>Total</b>
Los Angeles-Long Beach, Ca.	159,244
Nueva York, NY	149,801
Miami, FL	85,206
Chicago, IL	47,808
Orange County, CA	29,713
San Francisco, CA	29,407
San Diego, CA	27,517
Oakland, CA	24,148
Houston, TX	23,562
San José, CA	23,541

Fuente: U.S. Immigration and Naturalization Service; *Statiscal Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, 1996, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.

Asimismo, respecto al género encontramos que la tendencia ascendente de las RPLs femeninas, se reafirma con el dato que en el periodo 1990-1996, la mayoría de las personas naturalizadas eran mujeres. Además, la edad promedio para naturalizarse en este mismo periodo fue de 37 años, aproximadamente 6 años más que el promedio para adquirir el estatus de RPL, por supuesto que hay que tomar en cuenta que hay un requisito de residencia mínima de 5 años. Véase cuadro 4.17.

**CUADRO 4.17**  
**PERSONAS NATURALIZADAS (NÚMERO Y PORCENTAJE), POR GÉNERO Y**  
**EDAD PROMEDIO EN 1990-1996**

Edad y género	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Total</b>	<b>270,101</b>	<b>308,058</b>	<b>240,252</b>	<b>314,681</b>	<b>434,107</b>	<b>488,088</b>	<b>1,044,689</b>
<b>Masculino</b>	<b>127,847</b>	<b>151,620</b>	<b>120,430</b>	<b>155,910</b>	<b>205,671</b>	<b>230,754</b>	<b>457,273</b>
	47.3%	49.2%	50.1%	49.5%	47.4%	47.3%	43.8%
<b>Femenino</b>	<b>127,096</b>	<b>150,140</b>	<b>114,273</b>	<b>157,980</b>	<b>221,367</b>	<b>253,698</b>	<b>522,101</b>
	47.1%	48.7%	47.6%	50.2%	51.0%	52.0%	50.0%
<b>Desconocido</b>	<b>15,158</b>	<b>6,298</b>	<b>5,549</b>	<b>791</b>	<b>7,069</b>	<b>3,636</b>	<b>65,315</b>
	5.6%	2.0%	2.3%	3%	1.6%	7%	6.2%
<b>Edad promedio</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>36</b>	<b>37</b>	<b>38</b>	<b>39</b>	<b>40</b>

Fuente: U.S. Immigration and Naturalization Service, *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service*, 1996, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.

## CONCLUSIONES

La premisa clave para comprender la política de naturalización estadounidense mediante la cual un residente permanente legal puede acceder a la ciudadanía es que los conceptos predominantes de membresía política en Estados Unidos - ciudadanía por "adscripción" o por "consentimiento" - fueron y siguen siendo mezclados para producir satisfacción pragmática, y no necesariamente coherencia teórica.

En este trabajo hemos visto que la política de naturalización ha desempeñado un papel fundamental a lo largo de la historia de Estados Unidos, inclusive fue una de las causas de inconformidad expresadas por los colonos al formular su Declaración de Independencia y, en la actualidad, ha tomado relevancia a partir de diversas leyes que han tenido como objetivo disminuir o eliminar ciertos derechos de los residentes permanentes legales.

La política de naturalización estadounidense a lo largo de su historia se ha definido a partir de las necesidades económicas, políticas y sociales que se presentaban en cada época para este país. Los requisitos establecidos para adquirir la ciudadanía por la vía de la naturalización demuestran las prioridades oficiales e idiosincrasia de cada época.

Cabe señalar que el solicitante de ciudadanía debe contar con el estatus previo de residente permanente legal y, por lo tanto, tuvo que haber cumplido con los requisitos para adquirir dicho estatus, es decir, la condición legal para la inmigración. Así, el candidato a la naturalización no sólo tiene que reunir los requisitos para la naturalización misma, sino también haber cumplimentado el proceso anterior. Esto lo señalo con objeto de evitar caer en el error de pensar que las condiciones para la naturalización son pocas y han sido constantes; es necesario enfatizar pues, que el proceso de naturalización no puede desligarse del proceso de inmigración.

En términos generales, el Congreso estableció la estructura básica de la política de naturalización en 1790. Desde entonces la ley de naturalización ha sido enmendada en varias ocasiones, añadiendo o cambiando los requisitos. Sirva de ejemplo mencionar que hasta 1795, los solicitantes debían de haber vivido en Estados Unidos por un periodo relativamente corto, tres años, y cinco a partir de entonces; la excepción a este requisito ocurrió durante el periodo de 1798-1802 cuando fue aumentado a 14 años. El Congreso aprobó esta extensión al tiempo de residencia como parte de las Leyes de Extranjería y Sedición. Además, se adicionó que los solicitantes debían de estar dispuestos a jurar lealtad a la Constitución estadounidense.

Además de los cinco años como residentes permanentes legales (tres en caso de estar casado con un ciudadano estadounidense durante tres años) y la disposición de jurar lealtad a la Constitución, los solicitantes de hoy deben demostrar dos tipos específicos de conocimientos: hablar, leer y escribir en idioma inglés y conocer de la historia y el civismo de Estados Unidos. El requisito de hablar inglés se estableció en 1906 y los restantes en 1950.

Pero no sólo los requisitos para naturalizarse y convertirse en ciudadano indican las prioridades económicas, políticas y sociales de la época, también se pueden observar éstas en la administración de la naturalización.

Durante los primeros cien años de la administración de la naturalización, ésta estuvo a cargo de los gobiernos estatales y locales. Los jueces locales y de paz estaban facultados para naturalizar a los extranjeros residentes. Si bien los oficiales de las Cortes estatales eran los responsables formales, no tenían los recursos para asegurarse que los funcionarios locales siguieran los lineamientos establecidos. No había certificados estándar de naturalización y muchos de los funcionarios no daban ninguna prueba escrita de ésta. Durante este tiempo la corrupción en el proceso de la naturalización se volvió un problema

Para 1905, el presidente Theodore Roosevelt estableció una comisión para examinar el problema de la corrupción y de allí se formularon los lineamientos generales de lo que ahora es el sistema federal de la naturalización. Se creó la Oficina de Naturalización, para vigilar y establecer los lineamientos de la misma. La nueva oficina prometía uniformidad en la administración y eliminación de la corrupción.

Para 1933, se estableció el Servicio de Inmigración y Naturalización y el Congreso le dio la autoridad de revisar cada uno de los casos de los solicitantes antes de que pasaran al proceso judicial; aunque las Cortes mantenían la autoridad final para otorgar la naturalización, las recomendaciones del SIN se convirtieron en la palabra final para la mayoría de los solicitantes

Al entrar en vigor las reformas a la inmigración basadas en el origen nacional en los años veinte del presente siglo, el flujo de inmigrantes disminuyó y, por lo tanto, los asuntos relativos a la naturalización desaparecieron de la atención pública y de los legisladores.

Cuando la inmigración empieza a aumentar a mediados de los años setenta, también lo hace la importancia y el volumen de la naturalización. Para los ochenta, a pesar de existir cierto interés oficial por la naturalización, recibió menos atención que las otras funciones del SIN. Así se le puso mayor atención a la Patrulla Fronteriza, a la inmigración legal y a la IRCA de 1986.

En los noventa, la política de naturalización se ha desarrollado en un ambiente marcado por cuatro hechos fundamentales, los tres primeros están relacionados directamente con los derechos de los residentes permanentes legales y el último tiene que ver con una decisión administrativa del SIN.

1. La aprobación de la Proposición 187 en el estado de California, mostró que muchas personas en Estados Unidos deseaban limitar los derechos de los inmigrantes. Si bien esta Proposición estaba dirigida a los inmigrantes indocumentados, la presión que representó para la inmigración en general, hizo que muchos RPL optaran por la naturalización y se hicieran ciudadanos.

2. El muy nombrado *Contract with America* del Partido Republicano propuso reducir los beneficios de los programas de gobierno también para los residentes permanentes legales, de allí que surjan la Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y Responsabilidad de Inmigrantes, de 1996, y la Ley de Reformas a la Asistencia Social del mismo año. De nuevo, la naturalización

planteó la posibilidad de protegerse de las amenazas potenciales de estas leyes para los RPL.

3. Aproximadamente 2.6 millones de beneficiarios de los programas de legalización de la IRCA de 1986 se convirtieron en candidatos elegibles a la ciudadanía al cubrir en demasía con el tiempo requerido para acceder a ésta mediante la naturalización

4. El SIN está requiriendo que los RPL con *green cards* emitidas antes de 1980 las reemplacen cada diez años a un costo sólo 25 dólares menor que el costo de la solicitud de naturalización. Muchos RPL han decidido optar por la segunda.

Lo anterior, sumado a los siguientes datos hace evidente la fuerte tensión que respecto de la naturalización se está experimentando tanto de parte de la comunidad de RPL, así como por parte del Servicio de Inmigración y Naturalización.

Según el último Censo de Población, en 1990 había en Estados Unidos 19.8 millones de personas nacidas en el extranjero, es decir, alrededor del 8% de la población. De éstos, 11.8 millones no eran ciudadanos estadounidenses. Por lo tanto, casi el 5% de la población de Estados Unidos consistía de residentes permanentes. De acuerdo con cálculos hechos por Louis DeSipio el número de inmigrantes elegibles para la naturalización era entre 6.75 y 7.75 millones para mediados de 1996.

Así el RPL se encuentra presionado por la amenaza constante de la reducción de sus derechos económicos y políticos, por un lado, y sujeto a una política de naturalización que si bien pareciera no ser tan rigurosa al compararse con las de otros países, no cuenta con un sistema administrativo imparcial, eficaz y eficiente, que le garantice la pronta adquisición de la ciudadanía, aunque cumpla con todos los requisitos formales.

El panorama actual es tal que si todos los inmigrantes elegibles para la naturalización la solicitaran, tomaría cerca de seis años procesar sus solicitudes y, entonces, aún más años para que el SIN responda a cada una de las solicitudes.

Una población de candidatos elegibles para la ciudadanía que se encuentra paralizada ante la burocracia responsable del proceso de naturalización es un grupo que no cuenta con un derecho fundamental en el estado-nación que representa Estados Unidos, el derecho al voto. Por lo tanto es un grupo que no puede ser formalmente escuchado y vive políticamente excluido.

Estos hechos son de la mayor importancia por varias razones:

1. Por la inequidad que exhiben en el país que prometió la igualdad de oportunidades como esencia del "sueño americano".
2. Porque evidencian el manejo político pragmático de los derechos estipulados en sus leyes.
3. Porque afectan a una comunidad compuesta por minorías que de por sí, al momento de tomar la decisión de emigrar hacia Estados Unidos, ya ha sido

objeto de marginación política, social y económica en su país de origen; es decir, estos grupos están siendo doblemente castigados.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abraham, Henry Julian ; **The Judicial process : an introductory analysis of the courts of the United States, England and France ;** Oxford University Press, USA, 1986.
- Adams, Willi Paul; **Los Estados Unidos de América, Siglo XXI Editores, México, 1989.**
- Artola, Miguel ; **Textos fundamentales para la Historia ;** Revista de Occidente, España, 1968.
- Borja, Rodrigo; **Derecho constitucional ecuatoriano;** Universidad Central de Quito, Ecuador, 1989.
- Borja, Rodrigo; **Derecho Político y Constitucional;** FCE, México, 1994.
- Bornaschina González, Mario; **Manual de Derecho Constitucional;** Siglo XXI, Chile, 1972.

Bustamante, Jorge ; **Migración de Indocumentados a Estados Unidos**, Fundación F. Ebert, México, 1989.

Camarillo, Lydia en **The Surge of Naturalization in the 1990's: Promise or Peril**; National Association of Latino Elected and Appointed Officials (NALEO) Educational Fund, Los Angeles, California, 1994

Comisión sobre el futuro de las Relaciones México-EE.UU ; **El Desafío de la Interdependencia : México-EE.UU.** ; FCE, México, 1988.

Edamex; **Ley Simpson-Rodino. Guía para los Inmigrantes Hispanoamericanos en los Estados Unidos de América** ; Edamex, México, 1987.

Friedman, Lawrence Meier ; **Introducción al Derecho Norteamericano** ; Bosch, España, 1991.

- Gann, L.H. y Peter J. Duignan; **The Hispanics in the United States. A History**; Westview Press, Boulder, Colorado, 1986.
- García, Aurelio; **Ciencia del Estado**; Depalma, Ecuador, 1980.
- García, Aurelio; **Ideas e Instituciones Políticas**; Tecnos, Argentina, 1989.
- Gavit, John Palmer; **Americans by Choice**; Harper and Brothers Publishers, Nueva York, 1922.
- Harwood, Edwin ; **In Liberty's Shadow : Illegal Aliens and Immigration Law Enforcement** ; Stanford University, USA, 1986
- Jellinek, George; **Teoría General del Estado**; FCE, México, 1976
- Juffras, Jason ; **Impact of the Immigration Reform and Control Act on the Immigration and Naturalization Service** ; RAND, USA, 1991.

- Kansas, Sidney; **Citizenship of the United States of America**; Washington Publishing Co., Nueva York, 1936.
- Kelsen, Hans, **Problemas capitales de la Teoría Jurídica del Estado**; Porrúa, México, 1987.
- Kettner, James; **The Development of American Citizenship 1608-1870**; The University of North Carolina Press, Chapel Hill, North Carolina, 1978.
- Lemus García, Raúl; **Derecho Romano (Compendio)**; LIMSA, Esfinge, México, 1989.
- Locke, John; **Ensayo sobre el gobierno civil**; Aguilar, México, 1969.
- Margadant S., Guillermo F.; **El derecho privado romano**; Editorial México, 1979.
- Montesquieu, Charles; **El espíritu de las leyes**; Porrúa, México, 1982.
- Morineau Iduarte, Martha, et al; **Derecho Romano**; Harla, México, 1996.

- Morris, Richard B. ; **Documentos Fundamentales de la Historia de Estados Unidos de América** ; LIMUSA, México, 1962.
- Moto Salazar, Efraín; **Elementos de Derecho**; Porrúa, México, 1989.
- Muller, Thomas y Thomas J. Espamshade; **The Fourth Wave : California's Newest Immigrants**. Washington, D.C., 1985.
- ODA, S. : **El individuo en el Derecho Internacional**. Manual de Derecho Internacional Público, SORENSEN, México, 1973.
- Oñate, Santiago y David Pantoja ; **El Estado y el Derecho** ; Anuies, México, 1977.
- Pachon, Harry y Louis DeSipio ; **New Americans by Choice** ; Westview Press, USA, 1994.
- Poor, Henry V. ; **What makes you a United States Citizen** ; Yale University, USA, 1990.
- Porrúa, Pérez, Francisco; **Teoría del Estado**; Porrúa, México, 1995.
- Rousseau, Juan Jacobo; **El Contrato Social**; FCE, México, 1978.

- Schuck Peter H. y Rogers M. Smith; **Citizenship Without Consent: Illegal Aliens in the American Polity**; Vail-Ballou Press, Nueva York, 1985.
- Smith, James; "Legislación, política y doctrina sobre inmigración" en **Derecho Constitucional Comparado México-Estados Unidos**; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1990, Tomo II.
- Wendell Holmes, Oliver ; **What is the Law ?** ; Harvard, USA, 1990.
- Wiener, Solomon ; **Questions and Answers on American Citizenship** ; Prentice-Hall, USA, 1996.

## HEMEROGRAFÍA

Agencia Noticiosa ; **La Jornada** ; México, 2 de octubre de 1996.

Agencias Noticiosas ; "EU : ola de deportaciones de residentes legales..." ; **La Jornada** ; México, 4 de octubre de 1997.

Cason, Jim y David Brooks ; "Recomiendan ampliar el control fronterizo" ; **La Jornada** ; México, 1° de octubre de 1997.

Committee on Government Operations; **Immigration Services Regional Offices Reflect Mismanagement** ; House Report 96-821, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1980.

Committee on the Judiciary; Brief History of United States Immigration Policy" , preparado por el Congressional Research Service, Library of Congress, enero 25 de 1991 en **Immigration and Nationality Act**; U S.Government Printing Office, 1992.

Committee on the Judiciary; **Immigration and Nationality Act; U.S.**  
Government Printing Office, 1992.

Congressional Research Service; **History of the Immigration and  
Naturalization Service**, Reporte  
preparado a solicitud del senador Edward  
M. Kennedy, presidente del Comité de la  
Judicatura del Senado de Estados Unidos;  
U.S. Government Printing Office,  
Washington, 1980.

Departamento de Estado; **Constitución de Estados Unidos ;**  
Departamento de Estado, Washington,  
EE.UU., 1996, Artículo I, Sección I.

Department of Justice; **Citizenship Education and  
Naturalization Information ; U.S.**  
Department of Justice, INS, USA, 1996.

DeSipio Louis y Harry P. Pachon; "Making Americans. Administrative  
Discretion and Americanization" en  
**Chicano-Latino Law Review**, volumen

12, School of Law, Universidad de  
California en Los Angeles, primavera  
1992.

DeSipio Louis;

"After Proposition 187, the Deluge:  
Reforming Naturalization Administration  
While Making Good Citizens en **Harvard  
Journal of Hispanic Policy.**

DeSipio, Louis;

**Counting on the Latino Vote: Latinos  
as a New Electorate**, University Press of  
Virginia, Charlottesville, Virginia, 1996.

Fullerton, Howard N., Jr.;

"Labor Force Projections : 1986 to 2,000".  
**Monthly Labor Review**, N° 110, 1987.

González de Cossio, Francisco ;

"Inmigrantes mexicanos en los Estados  
Unidos"; **Examen** ; México, febrero de  
1995.

Pachon, Harry, Louis DeSipio y  
John D. Sullivan;

**Americans by Choice: Latino**

**Immigrants and the Naturalization**

**Process;** artículo inédito entregado personalmente por el doctor Pachon después de una conversación en el Pitzer College en Claremont, California, 1995.

Pachon, Harry;

**Prop. 187: Not the Whole Elephant,** artículo inédito entregado personalmente por el doctor Pachon después de una conversación en el Pitzer College en Claremont, California, 1995.

Reimers, David M. ;

"An unintended Reform : The 1965 Immigration Act and Third World Immigration to the United States", en **Journal of American Ethnic History**, 2 otoño de 1983.

Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos;

**La Constitución de los Estados Unidos de América;**1987.

Silvestri, George T. y

John M. Lukasiewics ;

"A Look at Occupational Employment Trends to the Year 2000", **Monthly Labor Review**, Vol. 110, 1987.

U.S. Commission on Immigration Reform;

**Legal Immigration: setting priorities;**  
Legal Immigration Report to Congress,  
Washington, junio 1995.

U.S. Immigration and Naturalization Service ;

**Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1988 ;**  
Washington, D.C., US Government Printing Office, 1989.

U.S. Immigration and Naturalization Service ;

**Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1996 ;**  
Washington, D.C., US Government Printing Office, 1997.