

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

OBSTÁCULOS PARA LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE REFORMA
MIGRATORIA S 744 POR PARTE DEL CONGRESO ESTADOUNIDENSE (2013 A
2016)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO
EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A N

CARLOS SALVADOR TORRES OCAMPO

FÁTIMA LEONOR ÁVILA VILLEGAS

ASESOR:

MTRO. RODOLFO
VILLAVICENCIO



MÉXICO 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Introducción	5
Capítulo 1. Rasgos principales del Sistema Político Estadounidense 12	
1.1 Definición y clasificaciones de sistema político.....	13
1.1.1 El Federalismo en Estados Unidos.....	15
1.1.2 Paso de una Confederación al Federalismo.....	18
1.2 División de Poderes al interior del Sistema Político Estadounidense.....	23
1.2.1 La Rama Ejecutiva.....	23
1.2.1.1 Presidente.....	24
1.2.1.2 Vicepresidente.....	25
1.3 El Congreso	27
1.3.1 Cámara de Representantes.....	28
1.3.2 Senado	30
1.3.3 Proceso Legislativo.....	32
1.4 La Suprema Corte de Justicia.....	34
1.5 Mecanismos de Equilibrio del Poder (Checks and Balances).....	36
Capítulo 2. Trayectoria histórica de las Políticas Migratorias de los Estados Unidos y la interacción de los Poderes de la Unión durante el siglo XX 40	
2.1 Antecedentes.....	41
2.2 Segunda Guerra Mundial y la importancia del Programa Bracero.....	51
2.3 Principales políticas migratorias durante la Guerra fría.....	56
2.4 La llegada del siglo XXI y el intento de Reforma George Bush-Vicente Fox.....	62
Capítulo 3. Formulación del Proyecto de Reforma Migratoria S 744 bajo la presidencia de Barack Obama y Obstáculos para su aprobación por parte del Congreso Estadounidense 78	
3.1 Proceso de elaboración del proyecto de reforma migratoria.....	80
3.2 Inserción de la Propuesta S744 a proceso legislativo al interior del Senado.....	95
3.3 Posición de la Cámara de Representantes ante el proyecto de reforma	

migratoria S 744.....	97
3.3.1 Divergencia ideológica al interior de la Cámara de Representantes y obstaculización legislativa.....	97
3.4 Contraste mediático: Deportaciones.....	100
3.5 Acciones ejecutivas de Barack Obama ante la obstaculización de propuesta migratoria S 744.....	103
3.6 Proyecto de reforma migratoria S 744 en la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos.....	108
3.6.1 Conflicto entre Gobierno Federal vs Gobiernos Estatales.....	109
3.7 Evaluación y Perspectivas.....	112
Conclusiones.....	116
Anexos.....	124
Referencias	128

(Agradecimientos Carlos)

(Agradecimientos Fátima)

*“El exiliado mira hacia el pasado, lamiéndose las heridas;
el inmigrante mira hacia el futuro, dispuesto a aprovechar
las oportunidades a su alcance”*

Isabel Allende

INTRODUCCIÓN

Un obstáculo es todo aquello que impide el desarrollo de cierta actividad. El presente trabajo de investigación se enfoca en el estudio de las dificultades que enfrentó el Proyecto de Reforma Migratoria S 744 elaborado por el presidente número 44 de Estados Unidos de América, Barack Obama, dicha propuesta fue un intento de actualizar las políticas migratorias a nivel federal, ya que la más reciente legislación al respecto data de 1986.

En términos generales, la Propuesta S 744 pretendía ofrecer programas de regularización, con la finalidad de que inmigrantes indocumentados aplicaran para con ello solucionar su estatus migratorio, de igual manera, reforzar el sistema de vigilancia en la frontera Sur, aumentando personal y capacidad tecnológica para frenar flujos migratorios indocumentados así como el contrabando de drogas; sin embargo, dicha propuesta de ley, durante su proceso legislativo se vio frenada en la Cámara de Representantes.

La presente investigación se delimita en el año 2013 cuando Obama, junto a otros senadores demócratas y republicanos, crearon el Proyecto de Reforma Migratoria S 744. Durante este lapso de tiempo se llevo a cabo su proceso legislativo al interior del Senado, para su posterior envío a la Cámara de Representantes y obstaculización de la misma concluyendo con su discusión al interior de la Suprema Corte en el año 2016.

Es importante llevar a cabo el estudio del Proyecto de Reforma Migratoria S 744, si bien es un proyecto de ley que murió durante el proceso legislativo y no se convirtió en una legislación federal en materia de migración, sus autores impulsaron un profundo cabildeo y llegaron hasta la última instancia legal para aprobarla. Dicha propuesta sirvió de precedente para posteriores acciones de gobierno en la misma

materia y que sin la existencia de dicha propuesta, es muy probable que hasta el 2019 no se hubiera legislado al respecto.

Al detenerse el Proyecto de Reforma Migratoria S 744 dentro de la Cámara de Representantes, el presidente Barack Obama emitió una serie de órdenes ejecutivas en lo que respecta al tema migratorio, las cuales, no tuvieron el alcance previsto en la S 744; sin embargo, crearon precedentes para futuras decisiones en materia de migración, por ejemplo, “el DACA (Acción Diferida para los Llegados en la Infancia) aunque ya existía, la orden de Obama hizo mucho más flexibles los requerimientos de La misma y de esta manera creó las condiciones para que aproximadamente 4.5 millones de inmigrantes ilegales (ya no los 11 millones), accedieran a permisos provisionales de estancia, trabajo y educación.”¹

Otro programa es la creación del DAPA (Programa de Acción Diferida para Padres de Ciudadanos Estadounidenses y Residentes Legales Permanentes), otra acción diferida que apoyaba a los padres de inmigrantes indocumentados miembros de DACA, de residentes permanentes y de ciudadanos estadounidenses, la cual también es consecuencia de la no aprobación del Proyecto S 744.

De igual manera es importante conocer el desarrollo de la mencionada propuesta de ley, de esta manera se comprenden las repercusiones tanto de manera legal como política al interior del Sistema Político Estadounidense.

En ese sentido, el Proyecto de Reforma Migratoria S 744, es un ejemplo claro del actuar del sistema de *check and balances*² al interior del sistema político de Estados Unidos y muestra lo endeble que es el proceso legislativo en dicho país.

En lo concerniente a regulación y control de inmigración, Estados Unidos enfrenta un problema en cuanto a la actualización del marco jurídico, que controla los procedimientos internos de control a los inmigrantes (ya sean legales o

¹ BBC MUNDO. ¿Qué es DACA?, disponible en. www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-41117654.

² El principio de pesos y contrapesos (Checks and Balances en inglés) busca evitar que alguno de los tres sectores de gobierno concentre demasiado poder en la toma de decisiones al interior de un país.

indocumentados), ya que la última legislación federal en la materia data del año 1986, durante la administración de Ronald Reagan. Hasta el 2019 más de tres décadas han transcurrido, y las condiciones internas (políticas, económicas, sociales y en materia de migración) y el contexto internacional han cambiado.

Se hizo necesario para el gobierno estadounidense actualizar las normas federales vigentes de migración, consideradas obsoletas, para atender las necesidades actuales y ordenar a la problemática de la inmigración ilegal que se generó por más de tres décadas, por la falta de iniciativa de administraciones presidenciales pasadas para regular y controlar la inmigración al interior de la Unión Americana.

La anterior problemática lleva al planteamiento de la siguiente pregunta de investigación: Si la Propuesta de Reforma Migratoria S 744 proponía una solución integral al problema de la inmigración indocumentada, ¿por qué se obstaculizó en su proceso legislativo?

Con base en la pregunta planteada, se desprende la hipótesis general y directriz del presente trabajo de investigación, la cual se establece bajo el siguiente postulado: El Proyecto de Reforma Migratoria S 744 fue obstaculizado durante su proceso legislativo en la Cámara de Representantes, por la oposición republicana durante el gobierno demócrata de Obama debido a su antagonismo político fungiendo como elemento de oposición, haciendo uso de facultades específicas, mismas que son atributos del federalismo estadounidense.

La referencia teórica para desarrollar la presente investigación es la denominada Teoría General de Sistemas, que fue concebida por Bertalanffy en la década de 1940, con el fin de constituir un modelo práctico para conceptualizar los fenómenos que la reducción mecanicista de la ciencia clásica no podía explicar. En particular, la teoría general de sistemas parece proporcionar un marco teórico unificador tanto para las ciencias naturales como para las sociales, que necesitaban emplear conceptos tales como "organización", "totalidad", globalidad e "interacción dinámica; lo lineal es sustituido por lo circular, ninguno de los cuales era fácilmente estudiable por los

métodos analíticos de las ciencias puras. Lo individual perdía importancia ante el enfoque interdisciplinario.³

El objetivo de la teoría es la descripción y exploración de la relación entre los sistemas dentro de esta jerarquía. Hay que distinguir "sistema" de "agregado". Ambos son conjuntos, es decir, entidades que se constituyen por la concurrencia de más de un elemento; la diferencia entre ambos consiste en que el sistema muestra una organización de la que carecen los agregados. Así pues, un sistema es un conjunto de partes interrelacionadas.⁴

Dicha referencia se relaciona con esta investigación debido a que el tema gira en torno de una serie de acciones y decisiones que toman lugar al interior del federalismo (el cual a su vez es un sistema) estadounidense, donde los actores y procesos poseen interdependencia mutua y de esta manera comparten causas y efectos.

El objetivo del presente trabajo de investigación es:

- Conocer en qué consistió el Proyecto de Reforma Migratoria S 744, desde su elaboración, proceso, muerte legislativa, su discusión al interior de la Suprema Corte, los principales obstáculos del Proyecto de Reforma Migratoria S 744 al interior de la Cámara de Representantes, de igual manera describir sus consecuencias al interior del Sistema Político Estadounidense.

El desarrollo del presente trabajo de investigación se dividirá en tres capítulos, a través de los cuales se partirá de lo general a lo particular, con la finalidad de lograr un mejor entendimiento del tema de estudio mediante dicha estructura capitular.

En el primer capítulo, se define el sistema político y clasificaciones del mismo. Se explica el desarrollo histórico del Sistema Político Estadounidense. También se detalla la separación de poderes al interior de Estados Unidos, sus fundamentos jurídicos, los mecanismos de equilibrio del poder al interior del sistema político; y, con una

³ Cibanal, Luis. Teoría General de Sistemas, información disponible en: http://www.aniorte-nic.net/apunt_terap_famil_2.htm, consultado el 22 de junio de 2019.

⁴ Ibid.

explicación y descripción del proceso legislativo, instrumento mediante el cual se lleva a cabo la toma de decisiones en dicho país.

La pregunta de investigación correspondiente a dicho capítulo es la siguiente: ¿Cuál es el nivel de influencia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo durante el proceso legislativo, y de qué manera se aplican los mecanismos de equilibrio del poder en el desarrollo de dicho proceso?

La hipótesis auxiliar que corresponde al capítulo uno se establece mediante el siguiente supuesto: los mecanismos de equilibrio del poder al interior del Sistema Político Estadounidense se manifiestan de manera clara durante el proceso legislativo, de esta forma ningún poder de la Unión puede supeditar al resto en el proceso de toma de decisiones.

Los objetivos particulares que corresponden al capítulo uno son los siguientes:

- Destacar los principales componentes de un sistema político.
- Explicar el proceso histórico mediante el cual se consolidó el sistema Político Estadounidense.
- Dar a conocer en qué consiste la separación de poderes y los mecanismos de equilibrio de poder de los mismos al interior del Sistema Político de Estados Unidos.

A partir del segundo capítulo, se aborda una descripción cronológica de las principales legislaciones federales en materia de migración al interior de Estados Unidos desde inicios del siglo XX hasta el año 2000, relacionando dichas políticas con el contexto interno e internacional en el que se desarrollaron así como mencionar alguna interacción de dos o más poderes de la Unión en el desarrollo de dichas políticas.

Dicha explicación pretende informar al lector de las principales políticas migratorias al interior de Estados Unidos. Lo anterior con el propósito de corroborar la hipótesis particular del capítulo dos que es la siguiente: la historia de las políticas migratorias de Estados Unidos respondieron al interés nacional de acuerdo al contexto histórico en el que se desarrollaron.

De entre los objetivos particulares de este capítulo destacan:

- Realizar una descripción sistematizada y cronológica de las principales políticas migratorias de Estados Unidos para su posterior clasificación.
- Describir y vincular el contexto histórico con el desarrollo de dichas políticas antes mencionadas.

A partir del tercer capítulo, se detallan los intentos del presidente Barack Obama, de redactar y presentar ante el Poder Legislativo del Proyecto de Reforma Migratoria S 744, con el objetivo de contrarrestar el problema de migración indocumentada al interior de Estados Unidos, de igual manera se detalla su proceso y obstaculización dentro de la Cámara de Representantes para concluir con la discusión de la S 744 al interior de la Suprema Corte.

Además, se contrasta entre el discurso político del presidente en lo que respecta a la Propuesta S 744, y la cantidad de deportaciones que se implementaron a lo largo de su administración, ya que en sus propias palabras se consideraba pro migrante; en tanto que, en las acciones, Obama deportó más indocumentados que varios presidentes republicanos juntos.⁵

La pregunta de investigación que corresponde a este capítulo es: ¿Cuáles fueron los mecanismos de obstaculización llevados a cabo por la oposición del gobierno de Obama, para impedir que la Propuesta S 744 no se convirtiera en ley?

De la pregunta anterior se deriva la hipótesis que corresponde a este capítulo: la regla Hastert fue una herramienta utilizada por la oposición conservadora al gobierno de Obama para obstaculizar la Propuesta S 744, dicha regla aunque no es ilegal se considera ilegítima.

⁵ Información obtenida de Univisión Noticias, disponible en: <https://www.univision.com/noticias/deportaciones/obama-es-el-presidente-que-mas-ha-deportado-en-los-ultimos-30-anos>, consultado el 17 de marzo de 2019.

Los objetivos particulares que destacan en el desarrollo de este apartado son los siguientes:

- Explicar a detalle el proceso legislativo de la Propuesta S 744, tanto al interior del Senado como de la Cámara de Representantes.
- Detallar el contenido principal del proyecto de ley (S 744) y resaltar el aspecto más polémico del mismo.
- Dar a conocer y explicar las estrategias republicanas al interior de la Cámara de Representantes con la finalidad de evadir y desechar la discusión del Proyecto S 744 en el pleno de la misma para su posterior obstaculización.
- Explicar la controversia de los Poderes de la Unión al interior de la Suprema Corte, en lo que respecta a la S 744 y a las órdenes ejecutivas emitidas por Obama a causa de la negativa a la aprobación de la Propuesta de Reforma Migratoria.

El presente trabajo de investigación brinda un panorama general del sistema político estadounidense, lo cual es indispensable para así comprender la manera en la que Estados Unidos interactúa con el resto del mundo. De igual manera se explica un problema doméstico que tiene repercusiones a nivel interno y externo de dicho país, y más siendo un tema de migración el cual es un fenómeno internacional. La trascendencia y la importancia de dicha propuesta de ley se ven reflejadas en sus consecuencias políticas y jurídicas al interior de Estados Unidos, y sentó el antecedente de varias decisiones de gobierno en materia de migración aún vigentes.

CAPÍTULO 1. SISTEMA POLÍTICO ESTADOUNIDENSE

Para entender el entramado político de Estados Unidos es necesario conocer las diferentes acepciones del concepto mismo de sistema político. Samuel Phillips Huntington lo define como:

*Conjunto formado por unas determinadas instituciones políticas, que tienen unas determinadas expresiones formales identificables en el régimen jurídico, en relación con un cierto nivel de participación que se manifiesta en conductas observables empíricamente y referidas al ejercicio del poder político por medio de las instituciones y los actos del gobierno.*⁶

1.1 DEFINICIÓN Y CLASIFICACIÓN DE SISTEMA POLÍTICO

Las definiciones del término de Sistema Político pueden variar, de acuerdo a los contextos históricos de los autores mismos (véase cuadro 1)

CUADRO 1: DEFINICIONES DE SISTEMA POLÍTICO

Autor	Definición
David Easton (The political system: 1969)	Un sistema político es un conjunto de interacciones políticas. Lo que distingue las interacciones políticas del resto de interacciones sociales es que se orientan hacia la asignación autoritaria de valores a una sociedad
Jean William Lapierre (L'analyse de systèmes: 1976)	Un sistema político es un conjunto de procesos de decisión que conciernen la totalidad de una sociedad global
Gabriel Almond (A functional approach to comparative politics: 1976)	Un sistema político es un sistema de interacciones, existente en todas las sociedades independientes, que realiza las funciones de integración y adaptación, tanto al interior de la sociedad como en relación con las otras, mediante el uso o la amenaza del uso de la violencia física más o menos legítima
Karl Deutsch	Conjunto capaz de autodirigirse a partir de la información que recibe del medio ambiente, con el cual interactúa mediante lujos (Modelo Cibernético).

⁶Díaz, Carlos, *Sistema Político y sistemas de Gobierno*. Universidad Autónoma de Nuevo León, disponible en: <http://eprints.uanl.mx/8760/1/Documento1.pdf>, consultado el 16 de julio de 2017.p.11.

Maurice Duverger (Instituciones políticas y Derecho Constitucional: 1955)	Sistema político es la entidad en el cual conluyen los actores políticos. Las instituciones políticas son, a su vez, las partes integrantes de un subsistema político que es lo que se denomina régimen político
Samuel Phillips Huntington (Political Order in Changing Societies: 1968)	Conjunto formado por unas determinadas instituciones políticas, que tienen unas determinadas expresiones formales identificables en el régimen jurídico, en relación con un cierto nivel de participación que se manifiesta en conductas observables empíricamente y referidas al ejercicio del poder político por medio de las instituciones y los actos del gobierno.

FUENTE: Sistema Político y sistemas de Gobierno, Carlos Díaz. Universidad Autónoma de Nuevo León, formato pdf disponible en: <http://eprints.uanl.mx/8760/1/Documento1.pdf>.

En lo que respecta a las anteriores definiciones, el sistema político Estados Unidos es de carácter federalista, el cual se define como una forma de organizar un sistema político y de estructurar al mismo Estado, principal contraparte del Estado unitario.

En un gobierno unitario, tal fue el caso de Francia o el Reino Unido del siglo XVII, el gobierno central tenía la última autoridad legal sobre los ciudadanos. En la práctica el federalismo concede poderes específicos a los gobiernos descentralizados, pero puede salvaguardar para sí esos poderes.

Al respecto Carlos Díaz establece que: “Mientras el federalismo contiene en su organización política y administrativa al menos un par de niveles de gobierno, donde a cada uno le corresponden una serie de atribuciones organizacionales, los cuales poseen independencia Política Recíproca.

El federalismo se entiende como una estructura doble en la organización política y administrativa de un Estado, donde lo importante es el origen y el grado de las relaciones entre los diferentes órdenes o niveles de gobierno.”⁷

Por lo anterior se entiende que el federalismo surge como una necesidad de cambio de tipo de gobierno, siendo éste una estructura doble en la organización política de un

⁷ *Íbid*, pp. 23-25.

estado donde lo que importa es el grado de las decisiones y relaciones entre los distintos niveles de gobierno.

1.1.1 El Federalismo Estadounidense

El caso del federalismo en Estados Unidos, país que se establece en 1783 cuando Gran Bretaña reconoce la independencia de las 13 antiguas colonias, después de 7 años de lucha, el problema de los nuevos estados era la siguiente forma de organizarse tanto al interior de los mismos, junto con sus relaciones interestatales, e inclusive con el resto del mundo.

Según Olaf Schultze :“Desde sus fundamentos teóricos, el federalismo debe en cierta medida cumplir con dos principales objetivos donde el primero es mediante una estructuración y división de poderes de manera vertical y la integración principalmente de sociedades o parte de ellas que poseen características de heterogeneidad, donde se llega a la mayor aspiración de generar una integración política, económica y militar para garantizar así la supervivencia del Estado”.⁸

Es de esta manera que surge el federalismo contemporáneo, principalmente en el hemisferio occidental, pues es una alternativa que contrastaba con el Estado unitario que imperaba en aquella época y que pretendía además de cohesionar Estados para la formación de uno solo, también generar un nivel de conciencia y heterogeneidad a nivel social.

⁸ Schultze, Olaf. *El Federalismo*, Jurídicas UNAM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3710/16.pdf>, consultado el 29 de septiembre de 2019.p. 43.

En primera instancia el federalismo surge por la necesidad política y social de contrastar al Estado Unitario, “donde el federalismo intenta construir:

- La división del Estado en unidades territoriales más pequeñas, con la finalidad de mejorar la administración de los territorios.
- La existencia de un poder Ejecutivo y uno Legislativo tanto a nivel federal tanto en las unidades territoriales (estados o entidades federadas) dándoles a estas últimas un cierto nivel de autonomía en cuanto a la toma de decisiones.
- Existe un nivel de representación por parte de las entidades federadas dentro del parlamento/congreso federal para dar voz y voto en la toma de decisiones que afectan al Estado del que forman parte.
- Existen mecanismos de solución de controversias existentes entre los distintos niveles de gobierno y entre los mismos poderes que conforman el Gobierno Federal.
- Todas las entidades federativas están bajo jurisdicción de una Constitución, la cual impera y es la ley máxima sobre dichas unidades.”⁹

“La definición de Federalismo desde su concepción etimológica proviene del verbo en latín: *fuededare* la cual significa establecer o crear por medio de una alianza. Dicha palabra era ya conocida y famosa en los pensadores del siglo XVIII como Montesquieu o Kant. Donde dichas ideas llegan a los padres fundadores de los Estados Unidos como James Madison y Alexander Hamilton cuando crearon una serie de artículos llamados *El Federalista*.”¹⁰

“Según Edil Brunner, la forma en que nacen los estados federales, es mediante la unión o alianza de los mismos que anteriormente se encontraban separados, y clasifica su creación en 3 etapas; primero la

⁹ *Íbid.* p. 65.

¹⁰ Brunner, Edil. *El Federalismo como forma de organización*, Jurídicas UNAM, formato en pdf, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3045/7.pdf>, consultado el 25 de 2septiembre de 2018.

independencia de los Estados que se reúnen, después, dichos estados se organizan y crean una unión o alianza, la cual firman de común acuerdo y por último, dicha alianza genera la creación del nuevo Estado federal.”¹¹

Mediante la anterior estructura de tres etapas para la creación de un Estado Federado se podría clasificar casi todo el continente Americano durante sus procesos de independencia de las potencias coloniales.

Dentro de un sistema federal, destacan las principales características: “1. La alianza de los estados federados puede llevarse a cabo mediante común acuerdo o mediante anexiones forzosas, pero bajo un objetivo en particular.

2. Dichos estados poseen cierto grado de autonomía, por lo que se les confiere la capacidad de tomar decisiones en su interior.

3. A pesar de la autonomía que poseen, y del concepto de individualidad que los arraiga, los estados federados se unen con la finalidad a posteriori de generar un sentimiento de homogeneidad.

4. Aunque los estados federados forman parte de un solo estado federal, no se deben tomar decisiones que afecten los intereses de los estados en lo particular.

5. Tanto el actuar del Estado federal así como el de los Estados federados, debe estar regulado mediante algún instrumento jurídico, por ejemplo, una Constitución.

6. Existe la necesidad de instrumentos o procesos de mediación entre los dos niveles de gobierno con la finalidad de no afectar los intereses de las partes para el buen desarrollo de las relaciones políticas al interior del Estado federado.

7. Debido a que los estados federados ceden parte de su soberanía para la creación del Estado federal, éste a su vez tiene la obligación controlar y administrar a los mismos dando como resultado la supremacía de las leyes federales.

¹¹ *Íbid.*p.9.

8. Existen mecanismos de solución de controversias que se susciten entre el estado federal y los Estados federados.¹²

La historia de Estados Unidos se relaciona con la descripción anterior , pues en un principio los Estados independientes decidieron unirse mediante un documento jurídico llamada Artículos de la Confederación, donde los mismos permanecían en una unión, no obstante poseían un alto grado de autonomía lo cual imposibilitaba en varias ocasiones el actuar de la federación.

1.1.2 Paso de una Confederación al Federalismo

Antes de que Estados Unidos adoptara un sistema federal, estos atravesaron por una etapa de transición en donde crearon una Confederación, la cual también es una unión política, que comparte funciones y características en común con el federalismo, sin embargo, con capacidades más limitadas en lo que a su manera de interacción entre los dos niveles de gobierno se refiere.

“Desde antes de terminada la guerra de independencia, los colonos no querían un gobierno central fuerte, que en un futuro llegara a reprimir a los estados o a los ciudadanos de los mismo, cosa que se vivía en gran parte de Europa, para lo cual llevaron a cabo una cuidadosa distribución del poder territorial, así es como nacen los artículos de la Confederación, resultado del segundo congreso continental el 15 de noviembre de 1777, la cual fue ratificada por los trece estados hasta 1781, y es considerado como uno de los 4 documentos fundacionales de Estados Unidos”.¹³

Durante esa época también surgieron opiniones diferentes en lo que concierne al tipo de gobierno que los estadounidenses debían de tener después de conseguir su independencia en 1783, dichos argumentos llevaron al debate y a la creación de los dos partidos políticos más influyentes del momento; los federalistas y los anti federalistas.

¹² Schultze, Olaf, op. cit. p.23.

¹³ Fernández, Estanislao. *El Sistema Federal Estadounidense*, Universidad Complutense de Madrid, (archivo pdf), rescatado de: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/484-2015-09-18-POLITICA%20Y%20GOBIERNO%20EN%20EEUU%20YOLANDA%20CASADO%2014-15.pdf>, el 14 de mayo de 2017.p.3.

“Los federalistas eran aquellos que representaban a la aristocracia y a la burguesía, los cuales urgían como principal condicionante para consumir así su independencia, crear un gobierno central fuerte, mientras que los anti federalistas los cuales representaban al grueso de la población defendían los derechos de los estados y estaban en contra de la creación de un gobierno central fuerte.”¹⁴

La Confederación que crearon las 13 colonias independientes, se vio asentada en el documento jurídico llamado Artículos de la Confederación, los cuales consistían en 13 artículos mencionados de manera breve a continuación, donde por sus características propias de redacción, dejaba varios huecos o vacíos de poder y de acción que en su principio entorpecieron el actuar de la nueva Confederación.

“Dicho documento consistía en 13 artículos, los cuales se mencionan a continuación;

1. *Establece el nombre de la confederación en "Los Estados Unidos de América" y dice que es una "Unión Perpetua."*
2. *Afirma la prioridad de los Estados separados sobre el gobierno de la confederación. "Cada Estado conserva su soberanía, libertad e independencia, así como todo su poder, jurisdicción y derecho no delegados expresamente por esta Confederación...."*
3. *Establece los Estados Unidos como una liga de Estados unidos para "... su defensa común, la protección de sus libertades y su bienestar mutuo y general, y se obligan a auxiliarse unos a otros en contra de toda violencia... o ataque que se les lance..."*
4. *Establece la libertad de movimiento: todo el mundo es libre de transitar por los estados, salvo los "indigentes, vagabundos y prófugos de la justicia".² Todas las personas disfrutan de los derechos que les otorgue cada Estado en que se encuentren. Si se comete un delito en un Estado y el autor huye hacia otro estado, será extraditado y será juzgado en el estado dónde se cometió el delito.*

¹⁴ Fernández, Estanislao, *op. cit.* p. 5.

5. *Asigna un voto en el Congreso de la Confederación (llamado "Estados Unidos en Congreso Reunido") a cada estado y una delegación entre dos y siete miembros. Los miembros del Congreso eran designados por los órganos legislativos locales; los miembros no podían ocupar el cargo por más de tres de cada seis años.*
6. *Limita los poderes del gobierno central a dirigir las relaciones exteriores y declarar la guerra. Ningún estado puede tener ni armada ni ejército y no puede declarar la guerra sin permiso de Congreso.*
7. *Si un ejército se crea para defender la Confederación, los coroneles y los rangos militares bajo el coronel serán nombrados por los congresos locales.*
8. *Los gastos de los Estados Unidos serán financiados con fondos recaudados por los congresos locales de acuerdo con el valor de sus propiedades.*
9. *Define los derechos del gobierno central: declarar la guerra, establecer los pesos y medidas (incluyendo las monedas) y autoriza al Congreso a ser el árbitro final para cualquier disputa entre los Estados miembros.*
10. *Define un Comité de Estados para gobernar cuando el Congreso no se encuentre en sesión.*
11. *Requiere la aprobación de nueve estados para admitir nuevos estados a la confederación; aprueba por adelantado la admisión de Canadá.*
12. *Reafirma que la Confederación acepta la deuda de guerra del Congreso antes de la promulgación de los artículos.*

13. Declara que los artículos son perpetuos y que sólo pueden alterarse con la aprobación del Congreso y la ratificación de todos los órganos legislativos locales.”¹⁵

Ya que todavía continuaba la guerra contra Gran Bretaña, los colonos no querían establecer otro gobierno nacional poderoso. Con el celo de proteger su nueva independencia, el Congreso Continental creó una estructura unicameral débil que protegía la libertad de los Estados miembros. Aunque el Congreso regulaba los asuntos monetarios y militares, los Artículos no habían diseñado ningún mecanismo para asegurarse de que cada Estado cumpliera con las tropas y el dinero que se necesitara.¹⁶

Dichos artículos apoyaban al ejército continental, el cual estaba encargado de la lucha de independencia, y de cierta manera creó una débil alianza entre los Estados para defenderse del Imperio Británico.

Cabe mencionar que como elemento de unidad para hacer frente a Gran Bretaña fue eficaz: sin embargo, para establecer un gobierno estable, carecía de ciertas características fundamentales, por ejemplo, el Congreso (cabe destacar que era unicameral) podía tomar decisiones pero carecía de la capacidad de aplicarlas a los trece estados, otro inconveniente fue la necesidad del consentimiento unánime de los estados miembros de la confederación para poder hacer cambios a los artículos.¹⁷

El Congreso no estaba habilitado para realizar actividades tributarias¹⁸, sólo podía requerirles dinero a los Estados, los cuales al no existir capacidad coercitiva por parte del Congreso para otorgar los fondos, los Estados no cumplían sus demandas y el Congreso se quedaba sin fondos y por ende con incapacidad de operar.

¹⁵ Grau, Luis. *Historia del Federalismo Americano*, Universidad Carlos III de Madrid, rescatado de: http://ocw.uc3m.es/historia-del-derecho/historia-del-constitucionalismo-americano/material-de-clase-1/ConstlismAmerOCW_2-5_ES_Ch3.pdf, pp. 8-10.

¹⁶ Cfr. Grau, Luis. Op, Cit.p.10.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Burger, Warren. *La Constitución de los Estados Unidos de América*, Revista Chilena de Derecho, rescatado de: <file:///C:/Users/hp/Downloads/Dialnet-LaConstitucionDeLosEstadosUnidosDeAmerica-2649518.pdf>. p. 18.

“En 1783 con la guerra terminada y el Congreso y los estados endeudados en gran manera por sufragar sus actividades, Charles Pinckney, de Carolina del Sur propuso que el congreso revisara los Artículos de la Confederación. En ese mismo año Alexander Hamilton invitó a los estados a una Convención en Filadelfia en 1787 para discutir los artículos y hacer mejoras al gobierno. Dicha convención resultó en la elaboración de la Constitución de Estados Unidos de América, la cual absorbe los artículos de la Confederación como parte de la misma.”¹⁹

El gobierno Federal Estadounidense es un icono del modelo federalista contemporáneo (el federalismo es un sistema de gobierno antiguo y se remonta a las Polis griegas, o un poco antes de 1776, las confederaciones ya existían en los Países Bajos y en Suiza).”²⁰

“Entre sus orígenes está la Convención de Filadelfia de 1787 y de los debates entre los partidarios de crear un gobierno federal fuerte y los que defendían en gran manera la autonomía y cierto grado de independencia de los 13 estados, todo lo anterior dio como resultado un complejo sistema de gobierno que regula las relaciones de los futuros estados federados con el gobierno federal.

El resultado de la Convención fue la creación de la Constitución de los Estados Unidos, la cual entró en vigor en 1789, la cual estableció el modelo básico del federalismo estadounidense. Dicho federalismo limitaba de manera clara las atribuciones de los órganos del gobierno federal respecto de los estados, y se vio mucho más notada la limitación, con la introducción de la enmienda X, la cual habla de la enmienda residual, que en otras palabras, las atribuciones no mencionadas en la constitución, eran a favor de los Estados.”²¹

¹⁹ Burger, Warren, *op. cit.* p. 180.

²⁰ Guillén, Tonatiuh. *Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia*, Instituto Federal Electoral (archivo pdf) México 2001, obtenido de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/512/1.pdf> , el 14 de Mayo de 2017.p.38.

²¹ Fernández, Estanislao. *op. cit.* p. 3.

Dicho sistema de gobierno, se puede interpretar como una mezcla de un Estado unitario y una confederación. Los padres fundadores de los Estados Unidos crearon un sistema de gobierno en el cual la toma de decisiones y las funciones descritas en la Constitución, estaban divididas en dos órdenes o niveles de gobierno, donde hay poderes o atribuciones específicas al gobierno federal tanto como para los estados federados, creando así un modelo de gobierno con base en la distribución territorial del poder.

De ésta manera, la Constitución de los Estados Unidos da el poder al gobierno federal de actividades como la defensa, el declarar la guerra, las relaciones exteriores del país, las relaciones comerciales tanto exteriores y entre los mismos estados miembros de la federación.

Es necesario aclarar que cuando se hace mención de gobierno federal, no se debe entender bajo la concepción hispana de todo el conjunto de instituciones políticas y administrativas que forman parte de un sistema político, sino bajo la concepción anglosajona, que se le llama gobierno federal exclusivamente al Congreso.

“Dicha Constitución menciona las atribuciones del gobierno federal mediante los poderes delegados, los poderes implícitos, y utiliza la cláusula de necesaria y apropiada, también llamada elástica (de las cuales se hablará posteriormente) y también menciona las limitaciones del mismo utilizando otros poderes como el ejecutivo y el judicial o mediante las 10 primeras enmiendas, o mejor conocida como la *Carta de Derechos*, un logro de los que estaban en pro de la confederación en la Convención de Filadelfia, pues hicieron posible la inserción de las enmiendas para protegerse de un gobierno central fuerte que a futuro pudiera reprimir a los mismos ciudadanos y sus derechos”.²²

De esta manera es como queda establecido el federalismo como sistema político al interior de Estados Unidos, donde evoluciona de una débil y escueta Confederación, dicho federalismo conservó elementos anti federalistas plasmados en la carta de derechos, vigentes hasta hoy en día.

²²Fernández, Estanislao. *op. cit.* p.5

1.2 DIVISIÓN DE PODERES DENTRO DEL SISTEMA POLÍTICO ESTADOUNIDENSE; PODER EJECUTIVO

Estados Unidos posee un sistema de gobierno federal, en el cual, 50 estados individuales tienen su propia posición respecto a autonomía legal y significancia política, compartiendo autoridad y funciones con el gobierno central.²³

Una de las características más destacadas del constitucionalismo norteamericano, fue la intención de crear un sistema político descentralizado, para diferenciarse así del modelo inglés, creando tres poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

1.2.1 Poder Ejecutivo

El poder ejecutivo es ejercido por el presidente de los Estados Unidos, que actúa como jefe de estado y jefe de gobierno. Además es el comandante en jefe de las fuerzas armadas (artículo 2 sección 2 de la Constitución).²⁴

El presidente es responsable de aplicar y a su vez hacer cumplir las leyes escritas por el congreso, también con ese mismo propósito, es el encargado de designar a los jefes de las agencias del Estado, el vicepresidente también es parte del ejecutivo, del cual se hablará más adelante

1.2.1.1 Presidente.

El presidente tiene el poder ya sea para firmar o vetar alguna legislación proveniente del Congreso, aunque el Congreso puede anular el veto presidencial con una votación de 2/3 de ambas cámaras, eso es parte de los mecanismos de equilibrio del poder del sistema político norteamericano.²⁵

“El Poder Ejecutivo lleva cabo la diplomacia de los Estados Unidos con otras naciones, también tiene el poder de negociar y firmar tratados internacionales, a su vez éste

²³ Cfr. Vile, M.J.C, *Politics in the USA*, 2007, p. 3.

²⁴ Constitución de los Estados Unidos de América obtenido de la página de la Casa Blanca : <https://www.archives.gov/espanol/constitucion.html>, el 15 de mayo de 2017.

²⁵ Cfr. *The Executive Branch*, The White House official website: <https://gobierno.usa.gov/como-funciona-el-gobiernousa.gov>, consultado el 15 de mayo de 2017.

puede firmar órdenes ejecutivas, así como un poder ilimitado de otorgar indultos a presos por delitos federales”.²⁶

A los anteriores facultades del poder ejecutivo, éste también posee la obligación de dar informes al Congreso sobre el Estado de la Unión y recomendar las medidas que considere prudentes para el buen desempeño de sus funciones.

“La Constitución de Estados Unidos sólo describe tres requisitos para poder ser presidente de dicha nación:

- El presidente debe tener por lo menos 35 años de edad
- Debe ser nacido natural de los Estados Unidos
- Debe haber vivido en los Estados Unidos por lo menos los últimos 14 años anteriores a su postulación.”²⁷

El presidente de Estados Unidos, no es elegido de manera directa por el electorado estadounidense, sino que el primer martes de noviembre cada 4 años, el pueblo escoge a los miembros del colegio electoral, que son establecidos en torno a la proporción de habitantes (a las últimas elecciones de Estados Unidos en noviembre de 2016, hubo 538 miembros del consejo)²⁸, a su vez, éstos electores son los que realmente designan al futuro presidente de la nación.

Por tradición, el presidente junto con su familia vive en la Casa Blanca en Washington DC, además de ahí localizarse la oficina oval del presidente y las oficinas de sus principales colaboradores inmediatos.

1.2.1.2 El Vicepresidente

La principal responsabilidad del vicepresidente de los EEUU es estar listo en cualquier momento para asumir la presidencia si el Presidente no puede cumplir sus funciones.

²⁶ Aguirre, Pedro. *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos: Estados Unidos*, Instituto Federal Electoral, México 2001, obtenido de : <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/525/4.pdf> el 15 de mayo de 2017.p.16.

²⁷ Información obtenida de la página oficial de la Casa Blanca, rescatado de: <https://www.whitehouse.gov/1600/executive-branch> , consultado el 15 de mayo de 2017.

²⁸ *The Executive Branch*: <https://www.whitehouse.gov/1600/executive-branch> , consultado 15 de mayo de 2017.

Esto puede ser debido a muerte, incapacidad o renuncia, o si un juez de la suprema corte establece que el presidente ya no puede seguir ejerciendo sus funciones.²⁹

Tanto el presidente como el vicepresidente son elegidos por el colegio electoral, donde cada uno de los miembros emite un voto para elegir presidente y otro para escoger vicepresidente.

El Vicepresidente también sirve como Presidente del Senado de los Estados Unidos, el cual tiene únicamente acceso a las votaciones del mismo en sólo en caso de empate.

“Otra parte fundamental del poder ejecutivo y que casi no se menciona, es el consejo de ministros, el cual es un órgano consultivo formado por los 15 jefes de los departamentos ejecutivos, los cuales son designados por el presidente y aprobados por el Senado, los miembros del gabinete son a menudo más cercanos confidentes del presidente. El consejo de ministros juega un papel importante en caso de la sucesión presidencial, ya que después del presidente y el vicepresidente, el presidente de la Cámara de Representantes, la línea de sucesión llega a los departamentos federales en el orden en que fueron creados.”³⁰

Otra atribución importante del presidente es que tiene la libertad de nombrar, además de a los ministros de las principales agencias gubernamentales, a los embajadores, cónsules y personal diplomático, algunos bajo aprobación del Senado. Por otra parte, tiene la facultad de iniciativa; es decir, puede proponer proyectos de ley que sean sometidos a discusión, y en su caso debe haber aprobación por ambas cámaras del Congreso, y también tiene el derecho de veto, el cual consiste en negar las leyes aprobadas por el Legislativo, aunque dicho veto es limitado, pues puede ser anulado por el Congreso, sometiendo nuevamente a votación la iniciativa de ley y obteniendo 2/3 partes positivas en ambas cámaras.³¹

²⁹ Cfr. Aguirre, Pedro. *op. cit.*, p.17.

³⁰ Cfr. The Executive Branch. *Op. Cit.*

³¹ Cfr. The Executive Branch, *op. cit.*

También el presidente puede llegar a ser removido de su cargo mediante un juicio político (impeachment en inglés) si se comprueba que el presidente cometió traición a la patria, actos de corrupción u otros crímenes graves durante su mandato, el proceso tiene que comenzar en la Cámara de Representantes y ser votado, de ahí pasa al Senado y finalmente el asunto se resuelve entre el Congreso y la Suprema Corte (el último caso de intento de impeachment fue realizado a Bill Clinton en 1998, pero la iniciativa no pasó de la Cámara de Representantes).³²

En materia legislativa y financiera el presidente está constitucionalmente casi dependiente del congreso, y el Senado posee veto sobre la ratificación de los tratados.

1.3 PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo al interior del sistema político estadounidense se manifiesta en el Congreso, el cual está dividido en dos cámaras: la de Representantes y el Senado. La Constitución de Estados Unidos da a cada una de las cámaras del Congreso un alto grado de autonomía legal entre sí y respecto del presidente. Ambas cámaras poseen un poder igual bajo la constitución, con la excepción de que al Senado le es dada la función de ratificar los tratados en nombre de Estados Unidos.³³

La composición de ambas cámaras es la siguiente: El Senado con 100 miembros, dos por cada estado elegidos por seis años, un tercio del cual es elegido cada dos años; y la Cámara de Representantes con 435 miembros proporcionados entre los estados de acuerdo a su población y escogidos durante términos de dos años. Durante la Convención de Filadelfia de 1787, los padres fundadores de los Estados Unidos decidieron crear un Congreso bicameral para llevar a cabo una mediación de los estados más poblados de los menos poblados. La creación de la Cámara y del Senado no fueron diseñadas como instituciones o estructuras gemelas, sino con propósitos distintos.³⁴

³² Vile, M.J.C, *op. cit.* p.114.

³³ *Ibid*, p. 120.

³⁴ Cfr. Vargas, Isamara. *El Congreso Federal de los Estados Unidos de América*, Instituto superior de Relaciones Internacionales, formato en pdf, disponible en: http://www.isri.cu/sites/default/files/publicaciones/articulos/boletin_0217.pdf, consultado el 26/09/2018.p. 37.

Durante los periodos del colonialismo inglés, al interior de las 13 colonias existía un recelo hacia el parlamento, pues éste les asignaba y creaba impuestos pero se les negaba participación y representación al interior del mismo. Con la finalidad de evitar que dicha situación se repitiese dentro de la nueva república, los padres fundadores garantizaron a los ciudadanos la representación política en la Cámara de Representantes mediante la elección de sus miembros de manera bianual y ese momento y hasta 1913 los Senadores eran elegidos no por voto directo, sino por elección de las legislaturas locales al interior de los estados.³⁵

La creación del Senado respondió en su momento a preocupaciones de los padres fundadores, pues existía la posibilidad de que la Cámara de Representantes tomara decisiones de manera deliberada y sin que existiese ningún tipo de contrapeso. También existía la posibilidad en el caso de la representación popular, de que en un futuro las masas generaran su apoyo a candidatos o a políticas que llegaran a ir en contra de los intereses de la nación. Así como el temor de que los estados más poblados pudieran ejercer su voluntad legislativa pues tendrían mayor número de representantes.

1.3.1 Cámara de Representantes

La Cámara de Representantes es la que en teoría representa la voluntad popular en función del número de ciudadanos por estado, mientras que el Senado es la Cámara que representa a los Estados en sí, por lo que a cada estado le son asignados dos Senadores sin importar su número de población.

“En esta premisa y en un principio, el Senado no tenía el compromiso de responder a la voluntad del electorado, y poseen un periodo más largo de acciones, lo que haría que actuase como un órgano más sobrio y capaz de neutralizar las propuestas peligrosas que podría emanar de la Cámara de Representantes.”³⁶

³⁵Ibid.p. 37.

³⁶ Vargas, Isamara. *op. cit.* p.54.

Isamara Vargas, del Instituto Superior de Relaciones Internacionales, clasifica el desarrollo histórico del Congreso estadounidense en tres principales etapas:

- “Orígenes: se lleva a cabo en las primeras tres décadas de creación (1790’s – 1820s) donde su carácter su mantuvo como una gran interrogante, pues la labor primordial de los legisladores, era crear los procedimientos de acción del órgano.
- La era partidista (1830s a 1900s): Los partidos políticos fueron los elementos más importantes dentro del congreso estadounidense en el siglo XIX, pese a que los padres fundadores se manifestaron en contra de los partidos, pues consideraban que a mediano plazo lograrían la división de la nación de acuerdo a ideologías partidistas. Sin embargo, los partidos políticos y sus ideologías dominaron el escenario legislativo de la época.
- La era de los comités a partir de 1910: Se considera que en este periodo, el Congreso perdió todo lo que había ganado, donde se vio como un órgano descentralizado que cuya autoridad estaba dispersa o dividida entre los principales presidentes de los comités, donde la manera de hacer política y la creación de proyectos de ley, era un proceso cada vez más lento y difícil. También se contraste esta época con la trascendencia de presidentes estadounidenses como Woodrow Wilson, Franklin D. Roosevelt, Kennedy etc., donde la población estadounidense concebía al presidente como la sola encarnación del gobierno. También el proceso de consolidación de los comités sucedió con importantes sucesos políticos como la reforma al sistema de votación o la expansión del poder ejecutivo.”³⁷

³⁷ Vargas, Isamara. *op. cit.*p. 65.

Resulta importante conocer el desarrollo histórico del Congreso, pues son los antecedentes de dicha institución lo que sienta un precedente del actuar de la rama legislativa al interior del sistema político estadounidense, así como el miedo de que la voluntad popular imperara en la toma de decisiones del país, por lo que se creó una segunda parte del poder legislativo a manera de contrapeso, la cual viera por los intereses nacionales, creando así el Senado.

TABLA 2: PODER LEGISLATIVO ESTADOUNIDENSE

SENADO	CÁMARA DE REPRESENTANTES
Es considerada la cámara alta	Es considerada la Cámara del Pueblo
Es más deliberativa que la de Representantes	La integran 435 representantes de acuerdo a la población
Son 100 senadores (dos por cada estado)	Periodo de servicio 2 años, con sin número de reelecciones
Prestan servicio por 6 años	El presidente de la Cámara, es usualmente el líder del partido mayoritario en la Cámara
El vicepresidente es el presidente del Senado	Pueden someter a juicio político al presidente o a jueces de la suprema corte
Confirma las designaciones presidenciales	La cámara es responsable de seleccionar a un presidente de los EEUU en caso de que ningún candidato obtenga mayoría absoluta
Aprueba o rechaza los tratados internaciones	
En caso de Juicio Político, el Senado debe actuar como jurado	

Fuente: Arnold, Paul. ¿Cómo se gobierna Estados Unidos? *

*Documento en pdf, disponible en https://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-spanish/howtheusisgoverned_sp.pdf, consultado el 16 de agosto de 2017.

“El Congreso se encarga de cuatro principales tipos de propuestas:

1. *Bill*. Es una propuesta de ley, que de aprobarse por ambas cámaras y firmado por el presidente, se convierte en ley. Estas son las que conocemos como propuestas o³⁸ iniciativas de ley.
2. Resoluciones conjuntas. Son similares a los *bills* y; tiene fuerza de ley si es aprobada por ambas cámaras y el presidente. pero generalmente tratan asuntos limitados.
3. Resoluciones concurrentes. Tienen el objetivo de proponer enmiendas constitucionales; en este caso la aprobación presidencial no es requisito, pero tres cuartas partes de los estados deben ratificar la propuesta antes de que esta se vuelva parte de la constitución.
4. Resoluciones simples. Son a nivel interno dentro de solo una cámara, y es usada para cambiar ciertas reglas dentro de la misma, o para expresar un sentimiento; por ejemplo, para extender condolencias a una familia donde un miembro de la misma ha muerto, o dar consejos a la administración en curso.”³⁹

Dentro de la Cámara de Representantes tenemos un personaje protagónico que es el Vocero o *Speaker*, quien es la figura que preside la cámara y el líder del partido de la mayoría. El *Speaker* determina el o los comités a los que se envían los *Bills* y es el responsable de la agenda de la Cámara para acciones en el pleno.

Existen tres tipos de comités:

1. “Comités Selectos o Especiales. Son por lo regular temporales y no poseen autoridad legislativa. Los comités especiales son usados para estudiar problemas, conducir investigaciones y para proveer un punto de acceso para ciertos grupos de interés.

³⁹ Cfr. Vile, M.J.C, *op. cit.* p.125.

2. Comités conjuntos. Tienen miembros de ambas Cámaras, y el jefe del comité es rotado entre ellos. Son usados para investigaciones, es donde el Senado y la Cámara de Representantes tienen intereses administrativos en común. También utilizados para limar diferencias entre ambas cámaras con respecto a una propuesta de ley en específico.
3. Comités Permanentes. Estos poseen autoridad legislativa, son unicamerales, someten a consideración una gran cantidad de propuestas de ley, y las más viables a sus criterios, son las que posteriormente se someterán a una audiencia en el pleno de la cámara para que continúen su proceso legislativo.”⁴⁰

Dichos comités son importantes, debido a que retomando lo que escribió Mónica Vereá, el Congreso Estadounidense está viviendo en la etapa de comités, los cuales son imprescindibles en los procesos de toma de decisiones que afectan el comportamiento de todo el sistema político en Estados Unidos.

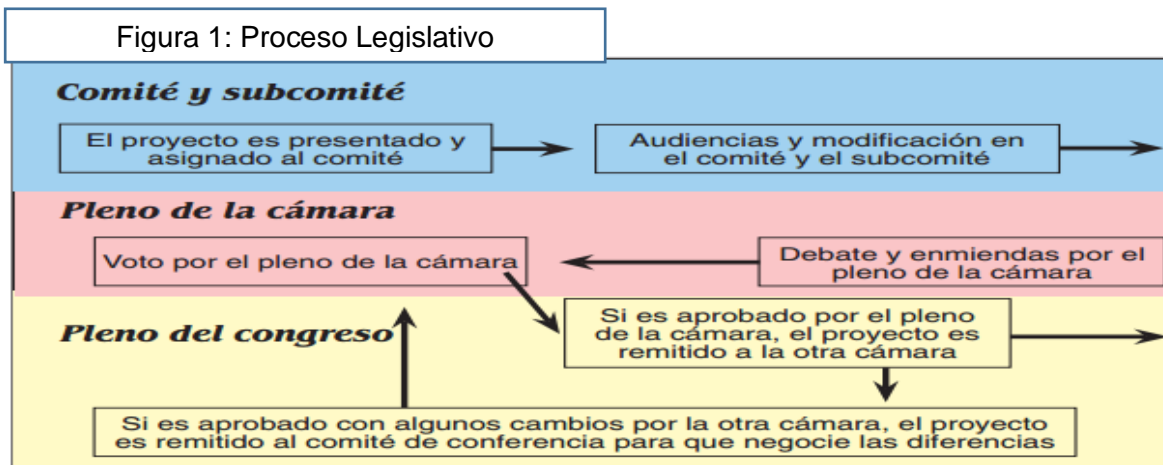
1.3.3 PROCESO LEGISLATIVO

Son muchos los proyectos legislativos se presentan ante el congreso cada año, pero sólo un número muy pequeño de ellos se convierte en ley, debido a que atraviesan procesos complejos para lograr convertirse en ley, a continuación se hace mención y explicación de los pasos que una propuesta de ley tiene que atravesar para convertirse en ley.

Las iniciativas de ley pueden ser elaboradas por los congresistas, senadores o por grupos gremiales o asociaciones civiles que se acercan a los mismos con un proyecto de ley e inclusive por el presidente. Forzosamente un senador o un congresista pueden presentar los proyectos de ley de manera oficial ante sus respectivas cámaras.

⁴⁰ *Ibíd.* P. 154.

Una vez redactada la iniciativa, el autor (a) del proyecto, busca el apoyo de su bancada partidista para dar más credibilidad a la propuesta.



Fuente: Arnold, Paul. ¿Cómo se gobierna Estados Unidos? *

Posteriormente se asigna la iniciativa a un Comité (véase figura 1) que tenga la jurisdicción pertinente y de ahí puede pasar a uno o varios sub comités según sea el caso, una vez estos realizan las investigaciones y procesos administrativos pertinentes como realizar el “Mark up” que consiste en corregir o realizar enmiendas a la iniciativa original con el fin de modificar alguna parte de la misma para finalmente votar a favor o en contra de la iniciativa de ley, y es enviada al comité para el mismo proceso.⁴¹

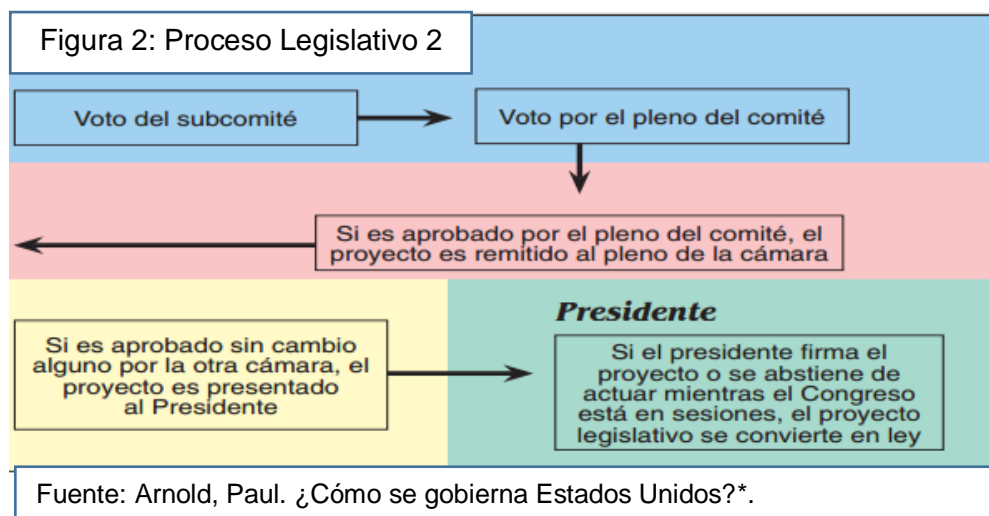
De ser aprobada se entrega al jefe del comité para ser agendada en una votación en el pleno del Congreso, después de haberse elaborado un informe. Posteriormente se lleva la votación en el pleno de la Cámara en donde se haya recibido la propuesta de ley donde también se pueden realizar más enmiendas o regresar nuevamente al comité original. Cabe destacar que un proyecto de ley puede morir en cualquiera de los pasos anteriormente mencionados. En caso de que el proyecto de ley (Bill en

* Documento en pdf, disponible en https://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-spanish/howtheusisgoverned_sp.pdf, consultado el 16 de agosto de 2017

⁴¹ Cfr. Clack, George, *Sobre Cómo se Gobierna Estados Unidos*, Virginia 2004, P.10 (archivo PDF), consultado en http://www.paginaspersonales.unam.mx/files/1613/Como_se_gobierna_en_Estados_Unidos_Pag_22.pdf, el 16 de mayo de 2017.p.9.

inglés) sea aprobado por la Cámara o el Senado, según sea el caso, es remitido a la otra cámara para llevar a cabo el mismo proceso que en la anterior.

Una vez pasado por los comités o subcomités de la respectiva siguiente cámara y haya sido votado a favor sin hacer ninguna enmienda o cambio a la misma, el proyecto o iniciativa de ley es enviado al presidente para su posterior firma y así finalmente una iniciativa se convierte en ley. De no ser así, se tiene que convocar a un comité de conferencia, que es donde se reúnen a limar y tratar de arreglar las discrepancias entre ambas cámaras respecto a la iniciativa. Si los integrantes del nuevo comité no se lograron poner de acuerdo, la iniciativa expira, de lo contrario, es mandada a la firma del ejecutivo (véase figura 2).



“Una vez remitido al ejecutivo, éste tiene cuatro opciones:

- Firmar el proyecto convirtiéndolo en ley
- Abstenerse de actuar mientras el Congreso está en sesiones, en tal caso el proyecto de ley se convierte en ley transcurridos diez días
- Abstenerse de actuar mientras el Congreso está en su sesión de clausura, en este caso la iniciativa muere, es conocido como el veto de bolsillo
- Vetar el proyecto, de manera directa.”⁴²

* Documento en pdf, disponible en https://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-spanish/howtheusisgoverned_sp.pdf, consultado el 16 de agosto de 2017

Dicho lo anterior se llega a la conclusión que el proceso legislativo es complejo, por lo que un *Bill* atraviesa gran cantidad de obstáculos antes de convertirse en ley, ya que este puede ser desechado en cualquiera de las etapas de dicho proceso y que por el simple hecho de ser presentada alguna propuesta en alguna de las Cámaras no representa una garantía que esta se convierta en ley.

1.3.4 PODER JUDICIAL

El Poder Judicial es el tercer y último poder de la Unión, donde la cabeza del mismo es la Suprema Corte. La rama judicial es responsable de juzgar los casos que impugnan los actos del congreso o requieren interpretación de éstos y le concierne todo aquello que viole o trasgreda una ley federal. En cuanto a la estructura jerárquica, El poder Judicial es independiente de los otros dos poderes de la Unión (ejecutivo así como legislativo) por lo que sólo está sometida a los pesos y contrapesos que están descritos en la Constitución.

El Poder Judicial consta de 51 sistemas judiciales, uno federal con 50 judicaturas estatales; estas están definidos bajo la jurisdicción de cada estado y; la gran mayoría de los asuntos judiciales en la Nación norteamericana tienen origen de igual manera conclusión en los tribunales estatales.⁴³

Además, la Constitución establece solo una Corte Suprema como tribunal federal; sin embargo puede establecer otros tipos de tribunales que considere necesarios y especializados.

En la Corte Suprema hay 9 magistrados, los cuales son designados por el presidente, sin embargo, no pueden ejercer sus acciones si no cuentan con el visto bueno del Senado.

⁴² Ibid.p. 11.

⁴³ Cfr.Vile, M.J.C, *op. cit.* p.181.

Su función principal es ser el último intérprete de la Constitución y ésta a su vez otorga a la Corte Suprema *facultades extraordinarias* de manera que ésta pueda declarar cualquiera de los actos de los órganos de gobierno federal, estatal o local como anticonstitucionales.⁴⁴

Es importante señalar que la Corte Suprema juega un papel fundamental y central en la política estadounidense y en el sistema de *Check and balances*, especialmente a través del uso de su poder para declarar las acciones de los otros poderes de la Nación que violenten o evadan la Constitución; o cuando exista una controversia entre dos gobiernos estatales. Por tanto, la Corte Suprema se compone por nueve jueces de los cuales uno es presidente.

“La Corte sesiona cada 36 semanas cada año desde octubre hasta fines de junio, al decidir una causa debe existir una mayoría de los jueces, por lo menos seis; y si hay un empate se mantiene la decisión del tribunal inferior. Al hacer mención de tribunales inferiores se hace referencia a los Tribunales federales o Cortes de apelación, están compuestos por 13 tribunales con 28 jueces cada uno. Estos tribunales son los que casos en los que se vean envueltos cuestiones federales.”⁴⁵

Con lo anterior, la Suprema Corte resulta el tercer poder de la Unión, sin estar subordinado a ninguno de los dos anteriores, sino como futuro mediador entre los mismos, además de tomar en sus manos asuntos de prioridad del Gobierno Federal, y ser reconocida como la última instancia interpretadora de la Constitución, cuyas resoluciones son de carácter inapelable, resulta ser un elemento imprescindible en el actuar del sistema político estadounidense.

⁴⁴ Cfr. Clack, George. *op. cit.* p. 18.

⁴⁵ Vile, M.J.C, *op. cit.*p. 183.

1.5 CHECKS AND BALANCES; Mecanismos de Equilibrio de poder.

Los Checks and Balances (se podría traducir como pesos y contrapesos), son un principio fundamental del federalismo estadounidense, pues sus bases radican en la idea de la separación de poderes, que bajo el contexto histórico del absolutismo que es cuando se redacta la constitución de Estados Unidos, su principal miedo de los padres fundadores, fue que algún poder tiránico gobernase a su gusto la Nación. Por lo cual retomaron un sistema político (federalismo) y lo adaptaron a sus necesidades, para que ningún poder de la federación estuviese por encima de los demás, por el contrario, la línea de acción de uno de los poderes, iba a estar limitado por los otros dos como un mecanismo precautorio de equilibrios de poder.

“En la modernidad, la idea occidental de este equilibrio (balance of power), que llaman los constitucionalistas estadounidenses, se concretó, con el triunfo de las revoluciones norteamericanas y francesa a finales del siglo XVIII, en la teoría de división de poderes ideada por Montesquieu y vislumbrada por otros pensadores, a fin de evitar que la concentración de la autoridad pública en las mismas o en unas solas manos para evitar el despotismo. Por lo que, los padres fundadores de la constitución norteamericana, estuvieron determinados a prevenir que en cualquier sección de nuevo gobierno existiese abuso de poder.”⁴⁶

“Tenían la experiencia del despotismo de Jorge III, rey de Gran Bretaña, y de los gobernadores reales en tiempos de la colonia, pero los excesos democráticos de las legislaturas estatales después de la revolución, también los atemorizaba. Temían a dos cosas a la vez: Despotismo y Democracia. De Esta manera construyeron una constitución que evitaba ambos males, separando las partes de gobierno y limitándose unos a otros”.⁴⁷

⁴⁶ Borja, Rodrigo, *Equilibrio de poder*, en Enciclopedia de la política: <http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=e&por=e&idind=587&termino=equilibrio%20de%20poder>, fecha de consulta: 21 de noviembre de 2016. p.3.

⁴⁷ *Ibíd*, p.6.

En el sistema de pesos y Contrapesos para el Congreso (véase figura 3), existe el poder del veto presidencial, el cual consiste en que una vez que la legislación ha pasado por ambas casas de igual manera, es enviada al presidente para ser firmada. El presidente puede vetar la propuesta y regresarla al Congreso, con un mensaje explicando las razones por las cuales se rehusó a firmarla. De otra manera, si la propuesta no es vetada a lo largo de 10 días mientras el Congreso está en sesiones, la propuesta se convierte en ley sin la firma del presidente.

El presidente también tiene el veto de bolsillo, donde una vez el Congreso haya concluido sesiones, el presidente no firma la propuesta en un plazo de 10 días (sin contar domingos) y sin explicar sus razones, y la propuesta de ley muere. El poder del veto es un arma importante para la investidura presidencial (véase figura 3.1).

La toma de decisiones de la política estadounidense se estructura de la siguiente manera: el gobierno, más los partidos políticos, más la política de presión.

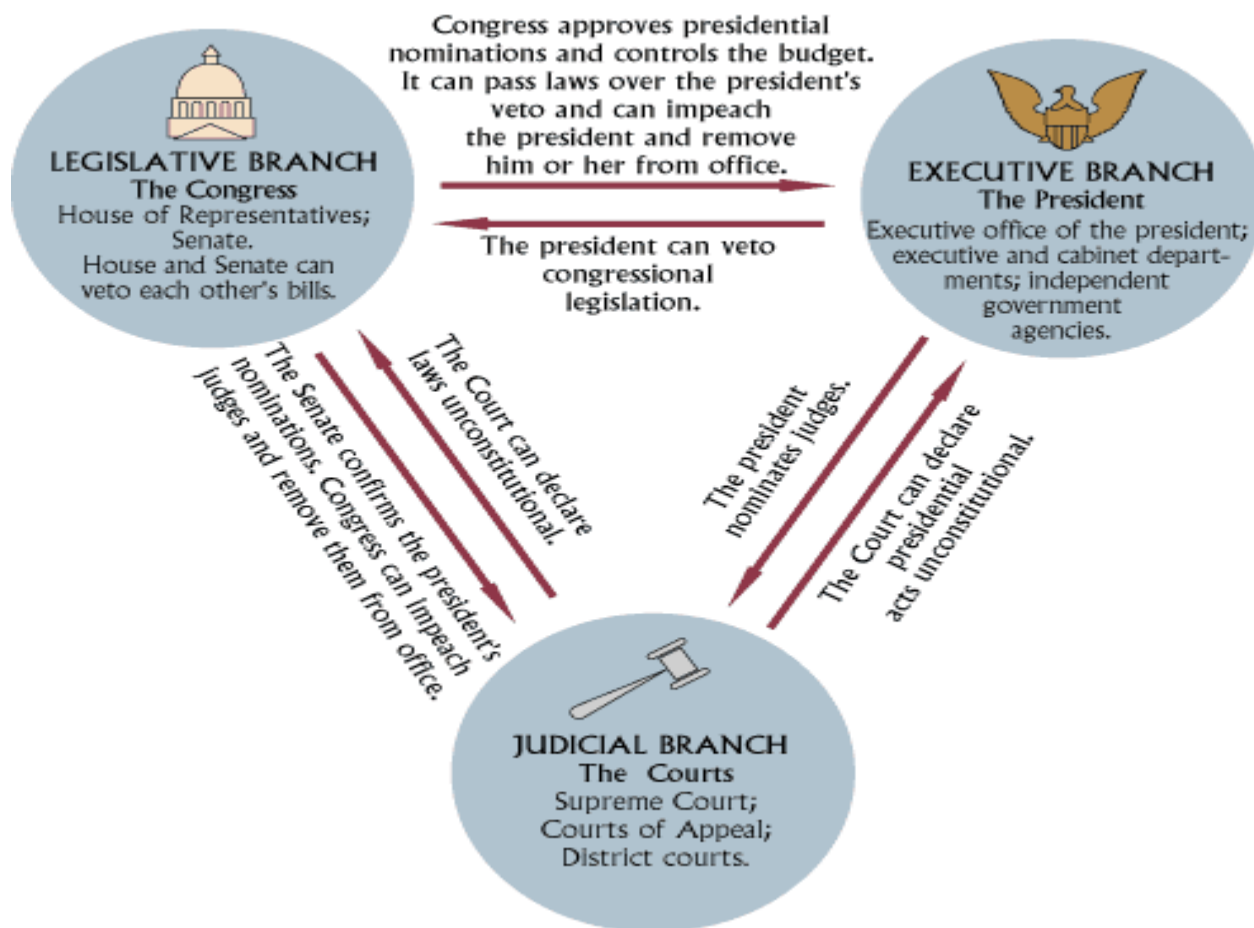
Los partidos políticos se encuentran establecidos bajo un sistema bipartidista, que está compuesto por el Partido Republicano y el Partido Demócrata que se encargan de nominar un candidato para un cargo público.

Mientras que la política de presión se conforma por los grupos de interés y los grupos de presión.

Los grupos de interés son grupos de personas organizadas que buscan dar a conocer sus intereses a la sociedad o a la opinión pública utilizando los medios de comunicación: radio, prensa, televisión e internet.

Estos grupos pueden ser económicos, raciales o sociales y son vistos como un canal de participación alternativo para los ciudadanos. Ejemplo de estos son los grupos sindicales, grupos de agricultores y los grupos de causa como *Greenpeace*.

Figura 3.1 Mecanismos de Equilibrio del Poder



Fuente: Obtenido de la página Britannica, disponible en: <https://www.britannica.com/topic/checks-and-balances>, consultada el 4 de agosto de 2017.

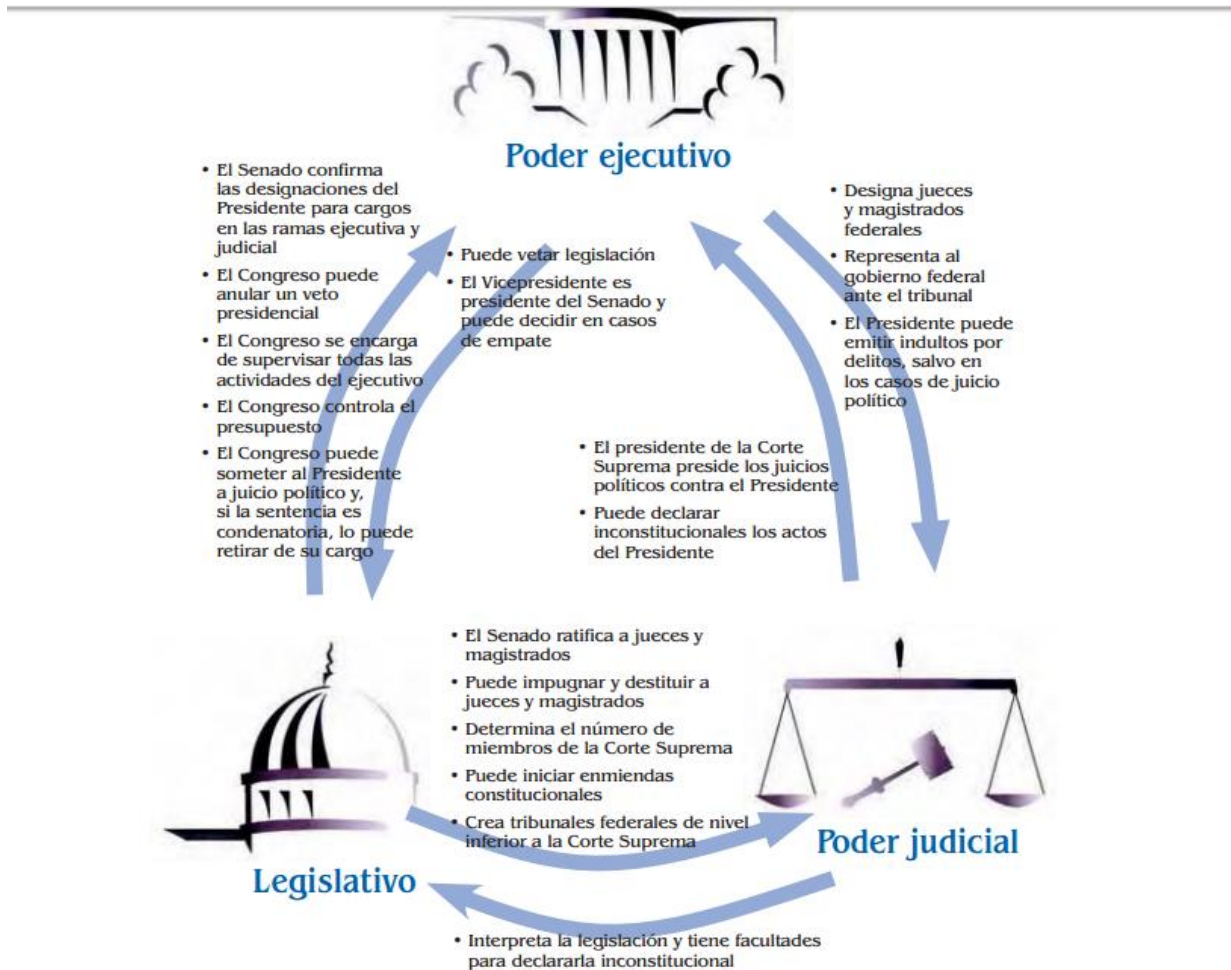
Estos grupos pueden ser económicos, raciales o sociales y son vistos como un canal de participación alternativo para los ciudadanos. Ejemplo de estos son los grupos sindicales, grupos de agricultores y los grupos de causa como *Greenpeace*.

“Por su parte, los grupos de presión son aquellos grupos de interés que buscan influir en la política del país, contando con los recursos necesarios para darse a conocer en los canales políticos-gubernamentales a través de financiamiento; por lo cual, un claro ejemplo de ellos son los grupos empresariales. Los grupos de presión pueden tratar de ejercer su influencia de la siguiente manera:

- Influir sobre las elecciones de los candidatos tanto en las primarias.

- En el proceso de legislación mediante lobby⁴⁸
- Administrar los programas de gobierno
- O en los tribunales, mediante la figura de *amici curiae*, que se define como los amigos de la corte que puedan apoyar a unos u a otra parte en la existencia de una controversia.⁴⁹

FIGURA 3: Checks and Balances



Fuente: Arnold, Paul. ¿Cómo se gobierna Estados Unidos?

⁴⁸ Lobby: Acción de cabildear ante el Congreso.

⁴⁹ *Ibid*, p.34.

Como se pudo apreciar en las dos últimas imágenes las cuales muestran de manera gráfica en qué consisten los mecanismos de equilibrio del poder al interior del sistema político estadounidense, y para ser más específicos, al interior de la división de poderes, donde ningún poder tiene atribuciones que pueda hacer que los otros dos poderes se subordinen, y como resultado tener un poder superior al resto.

Uno de los muchos ejemplos de la manera en la que actúan los *Checks and Balances* podría sobresalir el proceso legislativo, ya que el Poder Legislativo es el que tiene las principales atribuciones legislativas al interior del país, sin embargo no es el único poder con ese tipo de atribuciones, ya que no por el hecho de que ambas Cámaras estén de acuerdo con un proyecto de ley, este no puede llegar a convertirse en ley sólo por voluntad de ambas Cámaras, sino que tanto el Poder Ejecutivo como el Judicial tienen competencias en el proceso legislativo.

Una vez aprobado un proyecto de ley por el Congreso, el proyecto de ley pasa a manos del poder Ejecutivo, el cual puede ejercer el derecho de veto y dicho proyecto de ley puede morir, de igual manera, la Suprema Corte puede declarar alguna ley como inconstitucional y abrogarla.

De esta manera se asegura que tanto en la toma de decisiones como en el desempeño de las instituciones al interior del sistema político, existe un equilibrio del poder, con la finalidad de evitar que dicho poder se concentre en una sola entidad y pueda así subordinar al resto.

CAPÍTULO 2: Trayectoria histórica de las Políticas Migratorias de los Estados Unidos y la interacción de los Poderes de la Unión durante el siglo XX.

Para comprender las políticas implementadas por Washington D.C. a partir del siglo XX es necesario saber que Estados Unidos es un país de migrantes, que ha vivido diversas oleadas de inmigrantes; y a lo largo de su historia como colonia y nación independiente ha sido contradictoria debido a que en ciertas ocasiones permite e incluso pide el ingreso de personas a su país; sin embargo, cada vez más constante son las situaciones en que el gobierno estadounidense ha prohibido la entrada de ciertas nacionalidades a su territorio; pero claro está, estas medidas se han enmarcado por diversas condiciones coyunturales políticas, que responden principalmente a posturas y presiones políticas.

2.1 Antecedentes

Se partirá desde finales del siglo XVIII que es cuando Estados Unidos consuman su independencia y se consolidan como Estado-Nación, y comienzan a crear marcos jurídicos reguladores en varios ámbitos del actuar del naciente sistema político.

“Desde 1790, Washington creó la Ley de Naturalización, siendo esta la primera ley de su tipo en la que manifiesta las reglas para conseguir la nacionalidad. Esta ley estaba condicionada a que toda aquella persona de nacionalidad norteamericana debería ser ciudadano libre y blanco, de actitud moral; y el método en que podría obtenerse era mediante líneas de parentesco.”⁵⁰

Para entender de mejor manera de los temas a desarrollar en el siguiente capítulo, es menester tener un concepto clave de lo que es una política migratoria, Mónica Vereá lo define como:

“El derecho fundamental que tiene un Estado soberano para controlar y vigilar el ingreso de extranjeros acorde con los intereses nacionales de su territorio, y en consecuencia establece que toda política migratoria es

⁵⁰ Vereá, Mónica, *Políticas migratorias y movilidad laboral en los Estados Unidos, España y Singapur*, CISAN, 2010, p. 20.

inherentemente discriminatoria ya que el Estado escoge, de entre varios tipos de extranjeros, a aquellos que pueden ingresar de manera legal al país y rechaza a quienes no reúnen los requisitos previamente establecidos.”⁵¹

Al hablar del derecho o capacidad legítima de un estado, evoca a la soberanía, entendiéndose la misma como una característica muy propia del Estado, y consiste en cumplir y hacer cumplir las normas al interior como al exterior del país, y que por su carácter son definitivas para hacer sentir su poder en el orden interno del estado, a la vez, una forma de reafirmar su independencia frente a otros estados.⁵²

Justificándose en la idea que la soberanía es fundamental para la implementación de una política migratoria, puesto que de la misma depende el nivel de habilidad y a su vez la capacidad de un Estado para controlar sus fronteras y a su vez a su población.

A su vez y como se tiene conocimiento de los elementos que integran a un Estado (población, gobierno, territorio y soberanía), para que éste pueda ejercer o llevar a cabo alguna política migratoria debe tener límites (fronteras) terrestres y marítimos, sólo los cuales sea válida y aplicable.

“Se podrían caracterizar de manera general las políticas migratorias en dos tipos; abiertas y cerradas. Las abiertas se caracterizan por ser generosas, flexibles o por lo general, permite la entrada de muchos de los extranjeros que lo solicitan por razones económicas, políticas o de reunificación familiar, donde solo el ingreso se limita a los candidatos “no admisibles” o “no deseables”, donde pueden ser aquellos que tengan antecedentes penales o de terrorismo, por enfermedades contagiosas por ejemplo, pero no por cuestiones relacionadas con la raza. Las políticas migratorias cerradas son inflexibles, de corte conservador o restrictiva y tiene como objetivo principal escoger sólo a algunos de todos los que solicitan ingresar a dicho Estado, quizá sobre la base de las ventajas para su economía y sociedad. Dicho proceso está vinculado

⁵¹ Ibid. p. 25.

⁵² Cfr. Guerrero, Joel. *Concepto de Soberanía en nuestra Historia Constitucional*, (archivo pdf) obtenido de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/721/32.pdf>, consultada el 15 de agosto de 2017.pp.504-505. P.9.

con ciertas características que presenta el individuo, tales como la raza o el color de piel, lugar de procedencia, habilidades y capacidades, nivel educativo, recursos económicos, lazos familiares con los residentes de dicho Estado, entre otras variables.”⁵³

Durante los primeros cien años, Estados Unidos dio la bienvenida a casi cualquier persona que pudiera pagar el viaje a través del atlántico. Independientemente de la llegada previa de los españoles, holandeses y alemanes, las islas británicas constituyeron la fuente de la mayoría de los inmigrantes, lo que hizo del inglés el idioma dominante en Estados Unidos.⁵⁴

“Entre las décadas que van de 1820 a 1870, se da una gran migración, en la cual se estima que ingresaron al país cerca de 7 millones de personas procedentes de Europa, principalmente de Irlanda, siendo este acontecimiento conocido como la segunda gran ola de migrantes que llegaron a territorio estadounidense. La primera es aquella donde los conquistadores se dedican a poblar los nuevos territorios conquistados en América del Norte.

Además de permitir por un determinado tiempo, la admisión de trabajadores chinos, que trabajasen en el ramo de la construcción de infraestructura, principalmente la ferroviaria, pues en esos tiempos era menester del interés nacional construir una gran red de ferrocarril que tuviese comunicado a todo el país, el permiso de entrada de visas de trabajo para chinos, sirvió a los intereses nacionales de aquella época.”⁵⁵

La primera ola de refugiados se da en el año de 1848, esto debido a gran medida a las rebeliones de esclavos en Haití, por lo que los hacendados blancos fueron recibidos en Estados Unidos como refugiados. Sin embargo, la mayoría de los inmigrantes no han sido refugiados. Han sido agricultores, trabajadores, comerciantes, o

⁵³ Vereza, Mónica, p. 26.

⁵⁴Cfr. Hofstetter, Richard R. *La Política de Inmigración de los Estados Unidos*, CISAN, 1989, 1ª edición, México, p. 58.

⁵⁵ Borja, Rodrigo. *op. cit.*p.10.

especialmente en los últimos años, profesionistas, que llegan en busca de una mejor oportunidad económica.⁵⁶

“En adición, en 1862 (en plena guerra civil norteamericana) el presidente estadounidense Abraham Lincoln aprueba la *Homestead Act*, la cual permitió la colonización agrícola, posibilitando el acceso a la propiedad de la tierra a quien (es) estuviera (n) dispuesto (s) a trabajarla, lo cual facilitó a los recién llegados inmigrantes a convertirse en propietarios al expandirse la frontera.

Dicha ley creó las condiciones para que grandes contingentes de inmigrantes principalmente provenientes de Europa para la ocupación del tan grande Oeste de los Estados Unidos, la cual define la titularidad de aproximadamente 65 hectáreas de terreno a los agricultores, también cabe resaltar que cualquier persona que no se hubiese levantado en armas en contra del gobierno de los Estados Unidos e inclusive los esclavos liberados podían hacer la solicitud de la concesión de las tierras federales.”⁵⁷

Lo anterior contribuyó a que grandes contingentes de personas provenientes principalmente de Europa se asentaran en territorio estadounidense, y de esta manera fuesen beneficiarios de la *Homestead Act* y por ende contribuir a la expansión de los Estados Unidos hacia el oeste.

“En 1868, surge la décimo cuarta enmienda a la Constitución estadounidense, la cual señala que toda persona que haya nacido dentro del territorio del país contará con la ciudadanía, la cual engloba a la raza negra. Dicha enmienda posee 5 principales apartados:

- *Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sujetas a su jurisdicción son ciudadanos de los Estados Unidos y del*

⁵⁶ Hofstetter, Richard R. *op. cit.* p. 236.

⁵⁷ Información obtenida de Academic. Ley de asentamientos rurales, disponible en; <http://www.esacademic.com/dic.nsf/eswiki/1351500>, consultado el 20 de septiembre de 2017.

estado en que residan. Ningún estado promulgará ni hará cumplir ninguna ley que limite los privilegios o las inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; ni ningún estado privará a nadie de su vida, de su libertad o de su propiedad sin que se haya seguido el debido proceso legal, ni denegará a nadie dentro de su jurisdicción una protección igualitaria de las leyes.

- *Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sujetas a su jurisdicción son ciudadanos de los Estados Unidos y del estado en que residan. Ningún estado promulgará ni hará cumplir ninguna ley que limite los privilegios o las inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; ni ningún estado privará a nadie de su vida, de su libertad o de su propiedad sin que se haya seguido el debido proceso legal, ni denegará a nadie dentro de su jurisdicción una protección igualitaria de las leyes.*
- *No podrá ser Senador ni Representante en el Congreso, ni compromisario para elegir al Presidente ni al Vicepresidente, ni ocupar ningún cargo civil ni militar de los Estados Unidos ni de ninguno de los estados, quien habiendo jurado antes defender la Constitución de los Estados Unidos como miembro del Congreso, o como un oficial de los Estados Unidos, o como miembro de algún órgano legislativo de un estado, o como un oficial ejecutivo o judicial de algún estado, hubiera tomado parte en alguna insurrección o rebelión contra los Estados Unidos o hubiera suministrado ayuda o protección a sus enemigos. Pero el Congreso podrá eliminar dicho impedimento mediante el voto de dos tercios de cada Cámara.*
- *No se pondrá en duda la validez de la deuda pública de los Estados Unidos autorizada por ley, incluidas las deudas contraídas para el pago de pensiones y recompensas por los servicios prestados para sofocar insurrecciones o rebeliones. Pero ni los Estados Unidos ni ninguno de los estados reconocerán ni pagarán ninguna deuda ni obligación*

contraída para ayudar cualquier insurrección o rebelión contra los Estados Unidos, ni ninguna reclamación por la pérdida o emancipación de ningún esclavo, sino que todas esas deudas, obligaciones o reclamaciones se considerarán ilegales y nulas.

- *El Congreso tendrá potestad para hacer cumplir las disposiciones de este artículo mediante la legislación apropiada.*⁵⁸

Dicha decimocuarta enmienda, causó un gran debate al interior del Congreso, ya que los estados del Sur (estados que se habían sublevado en la guerra civil) se oponían al otorgarle derechos civiles a personas de raza negra, debido a que eran su principal fuente de mano de obra, sin embargo, la mayoría de los estados del Norte junto con el presidente Andrew Johnson lograron sacar adelante la enmienda.

Dicha enmienda fue importante en gran manera ya que es legislación pionera en derechos civiles, no bien aceptada por comunidades sureñas esclavistas, dando condiciones de igualdad jurídica a las personas sin importar apariencia física o religión.

De 1880 a 1920 se da una nueva ola de migrantes, con la característica especial de que la mayoría de los inmigrantes eran asiáticos, y más específicos, de origen chino, lo que ocasionó que en el año de 1882 el Congreso creó la Ley de Exclusión de los Chinos que prohibía visas de trabajo para los chinos, pues con anterioridad se les había permitido la entrada para laborar en áreas de construcción de infraestructura, principalmente la ferrocarrilera, sin embargo, al no existir una regulación, esto desencadenó en una sobrepoblación de inmigrantes chinos. Lo particular de esta ley es que fue la primera a lo largo de toda la historia de la política migratoria estadounidense que se encargó de imponer restricciones a la inmigración.

“La vigencia de esta ley sería de una década; sin embargo, la derogación de la Ley de Exclusión se hizo efectiva con la Ley Magnuso hasta 1943 cuando el presidente Franklin D. Roosevelt la abolió en pleno contexto

⁵⁸ Grau, Luis. *Historia del Constitucionalismo Americano*, Universidad Carlos III de Madrid, disponible en: <http://ocw.uc3m.es/historia-del-derecho/historia-del-constitucionalismo-americano/otros-recursos-2/tema-5-la-guerra-civil-y-la-epoca-de-la-reconstruccion/decimocuarta-enmienda>, consultado el 23 de marzo de 2018.p.40.

de la Segunda Guerra Mundial (mediante una orden ejecutiva, la cual no fue vista con agrado por el Congreso, sin embargo, por cuestiones de geopolítica se llegó a un consenso) y el motivo fue que China y Estados Unidos eran aliados y tenían a un enemigo en común: Japón. No obstante, la Ley de 1943 sólo permitía 105 migrantes chinos por año, reflejando el persistente prejuicio contra los chinos por parte de la ciudadanía estadounidense. Sin embargo, no fue la única ley de exclusión en este periodo, ya que en 1907 también se restringe el ingreso a los japoneses.⁵⁹

Es para el año 1917 que Estados Unidos oficialmente cierra las puertas a personas que son consideradas indeseables: homosexuales, epilépticos, polígamos o anarquistas; asimismo a todas aquellas personas nacidas en Asia; excepto de Japón y Filipinas.

Una vez concluida la primera guerra mundial en el año de 1918, una de las principales consecuencias de la guerra fue la interrupción efímera de las migraciones provenientes principalmente de Europa hacia los Estados Unidos.

Aunado a las anteriores condiciones, en ese lapso de tiempo de la posguerra, incrementan los seguidores de la corriente ideológica llamada “Eugenismo”, el cual se entiende que defiende la mejora de los rasgos hereditarios humanos mediante diversas formas de intervención manipulada y métodos selectivos de humanos. El origen de la eugenesia está fuertemente arraigado al surgimiento del darwinismo social a finales del siglo XIX.⁶⁰

El eugenismo pretendería el aumento de personas más fuertes, sanas, inteligentes o de determinada etnia o grupo social para lo que promueve directa o indirectamente la no procreación de aquellos que no poseen esas cualidades llegando a considerar su

⁵⁹ Ibid. p. 42..

⁶⁰ Concepto de Eugenismo obtenido de la página Apuntes de Demografía, disponible; <https://apuntesdedemografia.com/polpob/1043-2/>, consultado el 20 de febrero de 2019.

aplicación como una ventaja en el ahorro de recursos económicos para los países. En este sentido estaría relacionado con el natalismo selectivo y el nacionalismo.

Los eugenistas norteamericanos comenzaron a desarrollar aspectos prácticos de la eugenesia por ejemplo con la implementación de esterilización de enfermos que en la época eran considerados como indeseables.

“ En 1920 es cuando el eugenismo penetra el sistema político estadounidense con el jefe del comité de migración de la Cámara de Representantes: Albert Johnson, el cual era simpatizante de las ideas eugenistas, con el cual son aprobadas *The quota Acts of 1921 and 1924 o mejor conocidas como las leyes Johnson -Reed*, lo cual significó una victoria para los eugenistas, bajo el argumento de la amenaza de la llegada de más “linajes inferiores” procedentes del Este y Sur de Europa, mediante la entrada en vigor y la aplicación de estas leyes se logró reducir el número de inmigrantes provenientes de esa zona en más de un 25%.”⁶¹

A medida que el mundo alcanzaba su punto más crítico durante y posterior a la Primera Guerra Mundial, se creó en, Estados Unidos, un sistema de cuotas para conservar el espíritu anglosajón del país, dicho sistema establecía cuotas fijas de inmigración dependiendo del país de origen. Este sistema estuvo en vigor de 1929 a 1965; la cual intentaba favorecer a los países europeos, principalmente del norte y occidente.

La relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo respecto de la ley Johnson-Reed no fue tan marcada, pues ambos poderes concordaban en que de acuerdo al contexto en el que se encontraban, era necesario limitar la entrada al país de personas provenientes de ciertos países, incluso el Presidente Coolidge realizó un *gentlemen's*

⁶¹ Wroe, Andrew. *The Republican Party and immigration politics*, Macmillan, 2008, p. 17.

agreement (con el visto bueno del Congreso) con el gobierno de Japón para limitar la inmigración japonesa a los Estados Unidos.⁶²

Aunado a lo anterior y tomando en cuenta el contexto histórico del fin de la Gran Guerra de la cual Estados Unidos resultó vencedor en 1918, al darse cuenta de lo grandes que son las fronteras territoriales de los Estados Unidos al norte con Canadá de 8891 km de longitud⁶³ y al sur con México de 3185 km⁶⁴ y a su vez lo vulnerables que esto los volvía ante un posible futuro ataque de algún país enemigo.

Fue importante enfatizar en la creación de esta institución de vigilancia y supervisión de las fronteras, que en gran manera se debe a la entrada en vigor de la enmienda número 18 a la Constitución de los Estados Unidos en 1920, la cual prohibía la importación, transporte, manufactura y venta de bebidas alcohólicas⁶⁵.

Lo cual a su vez era necesario un control y supervisión de las fronteras para garantizar la ejecución óptima de la enmienda por lo que en un principio fue llevada a cabo por militares que supervisaban únicamente el Suroeste de la Frontera con México, para ser más precisos puntos de revisión en El Paso.

Es por eso que el 28 de mayo de 1924, el Congreso decretó ley *Labour Appropriation Act*, con el visto bueno del presidente Calvin Coolidge, quien compartía la idea de asegurar las fronteras de los Estados Unidos, donde oficialmente se crea la Patrulla Fronteriza con el propósito de proteger las fronteras entre los puntos de inspección, donde sus labores se expandieron en 1925 a las costas Inicialmente, los oficiales tenían nada más que sus tarjetas de identificación para distinguirlos de los demás ciudadanos.⁶⁶

⁶² Información obtenida de la página de historia del Departamento de Estado Estadounidense, disponible en: <http://history.state.gov/milestones/1921-1936/immigration-act>, consultado el 19 de abril de 2019.

⁶³ Dato obtenido de https://es.wikipedia.org/wiki/Frontera_entre_Canad%C3%A1_y_Estados_Unidos, consultado el 2 de octubre de 2017.

⁶⁴ Dato obtenido de https://es.wikipedia.org/wiki/Frontera_entre_Estados_Unidos_y_M%C3%A9xico consultado el 2 de octubre de 2017.

⁶⁵ Información obtenida del control de aduanas y fronteras de la página oficial de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, <https://www.cbp.gov/border-security/along-us-borders/history#> consultado el 2 de octubre de 2017.

⁶⁶ Ibid.

Esta situación dio a contrabandistas e inmigrantes ilegales una excusa para ignorar sus órdenes, lo que representaba un peligro real para los oficiales. En diciembre de 1924, el Congreso autorizó la compra de uniformes. La Patrulla Fronteriza se reorganizó en los trenes.

“En 1932, la Patrulla Fronteriza fue puesto bajo la autoridad de los dos directores, uno a cargo de la frontera con México en El Paso, Texas, la oficina de la otra a cargo de la oficina de frontera con Canadá en Detroit, Michigan.

La patrulla Reconoció la necesidad de entrenamiento formal, y en diciembre de 1934 abrió la Academia de la Patrulla Fronteriza por primera vez en Chigas Camp en El Paso. Treinta y cuatro alumnos asistieron a clases de tiro y equitación. Terreno accidentado y la necesidad de que los caballos rápidos y silenciosos de transporte garantizados que quedarían de transporte esencial para la Patrulla Fronteriza hasta el día de hoy.”⁶⁷

La misión principal de la Patrulla Fronteriza es proteger a EE.UU. reduciendo la probabilidad y las capacidades de entrar a Estados Unidos entre los puertos de entrada a cualquier persona o mercancía que pretenda realizarlo de manera ilegal.

Algunas de las principales actividades incluyen el mantenimiento de los puestos de control de tráfico en las carreteras que conducen desde las zonas fronterizas, realización de patrullas de la ciudad y de verificación de transporte, y las investigaciones contra el contrabando. A menudo, la frontera es una línea apenas perceptible en los desiertos deshabitados, cañones, o las montañas.

“Con la llegada de la Gran Depresión, y las grandes y desastrosas consecuencias que la misma generó, entre las cuales son las miles pérdidas de empleos, las medidas migratorias se hicieron aún más rígidas, pues ya existía la migración ilegal proveniente de México para trabajar igualmente de manera irregular en el sector agrícola de los Estados Unidos. En ese mismo año, tan solo del estado de California

⁶⁷ Ídem

fueron deportados 200 000 inmigrantes de entre los cuales destacan los mexicanos y los chinos.”⁶⁸

Lo anterior generó preocupación dentro del gobierno pues en cierta manera y bajo ese contexto, eso representaba aún menos empleos para los ciudadanos de éste país, ya que a los mexicanos se les podía hacer trabajar mayor cantidad de tiempo en el campo además de que los mismos aceptaban mucho menos ingreso (salario) por hora que los estadounidenses.

2.3 Segunda Guerra Mundial y la importancia del Programa Bracero.

Durante el periodo que comprende la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) y como en cualquier guerra, genera movimientos migratorios como consecuencia de la misma por lo que en los Estados Unidos no fue la excepción teniendo consecuencias positivas y negativas que se enunciarán a continuación.

Estados Unidos se involucra en el conflicto armado a partir de 1941, teniendo como consecuencia la reactivación de su economía, con lo cual gran demanda de mano de obra en varios de sus sectores productivos, principalmente en el agrícola, en el manufacturero y en el de mantenimiento de infraestructura, que no podía ser llenada por los ciudadanos americanos que abandonaron sus empleos para ir a los centros de batalla que se libraban en Europa y en el Océano Pacífico, por lo que dentro del aparato burocrático Estadounidense se tuvo que retomar y analizar las cuestiones de flujos y legislaciones en materia de migración, pues las circunstancias lo ameritaban.

Durante este periodo de tiempo, las legislaciones en materia de migración, se le conoció como la de *Cuotas de origen nacional*, pues por el contexto de las dos guerras mundiales pasadas y la crisis de 1929, generó olas grandes de migrantes entre los cuales había miles de refugiados, por lo que el Congreso de los Estados Unidos

⁶⁸ Leopátegui, Marco. *Migración México - Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial*, formato pdf, obtenido de :<https://www2.politicas.unam.mx/cetmecs/wp-content/uploads/2015/11/Marco-Lop%C3%A1tegui-Migraci%C3%B3n-M%C3%A9xico-Estados-Unidos-PROGRAMA-BRACERO-ML.pdf>, consultado el 17 de octubre de 2017.p.96.

decretó leyes de establecimiento de cuotas de migrantes de acuerdo por país, la primera en 1921 y posteriormente en 1924 con distintas enmiendas en los postreros años.⁶⁹

“Es en el año de 1942 cuando el gobierno de los Estados Unidos comienza las negociaciones con el Gobierno de México para llevar a cabo un acuerdo binacional de empleo temporal para migrantes mejor conocido como el Programa Bracero, que comienza en ese mismo año y concluye cuando en 1964 de manera unilateral los Estados Unidos concluyen el acuerdo. Este programa es muy importante pues se estima que durante el periodo antes mencionado (1942-1964) alrededor de 5 millones de mexicanos ingresaron de manera legal a los Estados Unidos, lo cual equivale a 290 000 trabajadores braceros anuales (véase Figura 4).”⁷⁰

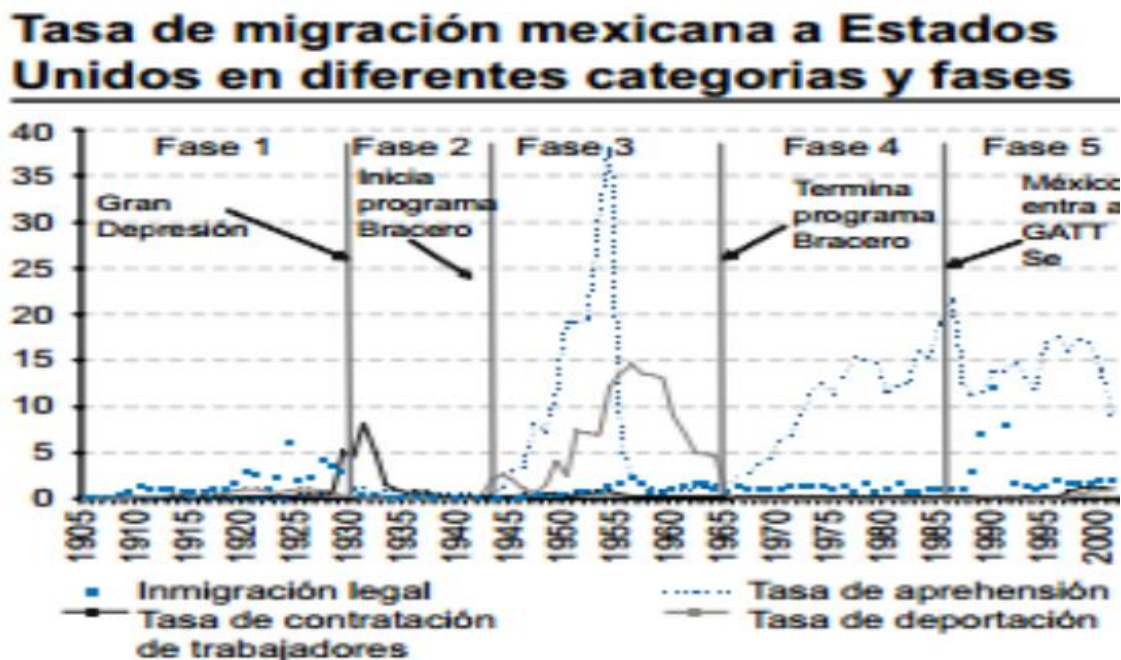
* UDLAP, formato en pdf, disponible en

http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/hernandez_r_ca/capitulo2.pdf, consultado el 10 de octubre de 2017.

⁶⁹ Leopategui, *op. cit.* p.101.

⁷⁰Cfr. Leopátegui, . p. 71.

Figura 4



Fuente: Ruiz, Carlos. El programa de trabajadores agrícolas en Canadá como modelo para la creación de un acuerdo migratorio*

El Programa Bracero consistía en dar contratos de trabajo temporal a ciudadanos mexicanos en el sector agrícola, dichas prácticas para llevar a cabo el programa se dieron en la Ciudad de México, donde el gobierno mexicano incluyó algunas demandas para garantizar el bienestar de los connacionales en el extranjero, tales como un trato sin discriminación, condiciones dignas de trabajo y salarios iguales a los recibidos por los ciudadanos norteamericanos.

El Programa Bracero se lleva a cabo en dos etapas, la primera de 1942 a 1947, y de 1947 a 1964, que es cuando el Gobierno de los Estados Unidos abroga el acuerdo binacional de manera unilateral, donde de entre las principales causas destacan el fin de los acontecimientos bélicos internacionales en esa época (la guerra de las Coreas) y las presiones de los sindicatos de trabajadores al interior de los Estados Unidos, lo que trajo como consecuencia inmediata que casi 5 millones de trabajadores agrícolas regresaran a México o permanecer de manera ilegal en los Estados Unidos.⁷¹

⁷¹Cfr. Leopátegui, *op. cit.* p. 12

Dicho programa fue de gran importancia para los dos países miembros del acuerdo, donde por un lado, Estados Unidos al ir a la guerra, dejó lagunas productivas dentro de su territorio, las cuales no podían ser cubiertas por la población estadounidense.

Por lo cual se vio en la necesidad de importar mano de obra, pero a su vez requería que dicha mano de obra fuese barata, ya que al importar trabajadores europeos (los hubo) era más costoso y a su vez peligroso (en tiempos de guerra) por lo que México llamó la atención de los Estados Unidos, ya que no era la primera vez que se llevaban a cabo acuerdos bilaterales en materia de trabajo temporal agrícola.

“Por otro lado, México estaba pasando por condiciones económicas poco favorables, resultado de la crisis de 1929, donde los sectores económicos más perjudicados fueron los dedicados a la exportación, el programa Bracero fue de gran utilidad para reactivar la economía principalmente en el norte del país, se emplearon alrededor de 5 millones de mexicanos en territorio estadounidense.⁷²

Sin embargo cuando el programa es abrogado por los Estados Unidos en 1964, y al ser de manera tan abrupta, tiene consecuencias poco favorables para ambos países, ya que continuó la migración de México a los Estados Unidos pero ahora de manera ilegal, pues la oferta de trabajo no disminuyó, además muchos productores agrícolas estadounidenses preferían contratar a migrantes que a nacionales, pues los primeros, al tener un estatus migratorio ilegal, podían ser objetos de maltrato, discriminación y obviamente, salarios bajos.

“Uno de los principales factores que propiciaron el desarrollo y posterior éxito del Programa Bracero fueron los siguientes:

- La gran diferencia de salarios existente entre Estados Unidos y México.
- El crecimiento poblacional dentro de México.
- El dinamismo del sector industrial de los Estados Unidos y a su vez la escasez de mano de obra en el sector rural.

⁷² *Íbid*, p. 15.

- El interés de los agricultores norteamericanos de reducir sus costos de producción.
- El contexto de la Segunda Guerra Mundial y la falta de mano de obra.⁷³

En dicho programa se contemplaron los derechos de los trabajadores de acuerdo con los contratos y los convenios internacionales firmados, donde supuestamente se garantizaba un trato humano, fijando el monto del salario y de las prestaciones correspondientes. De dicho acuerdo binacional destacan los siguientes puntos:

- I. Los trabajadores mexicanos no deberían bajo ningún caso desplazar a los trabajadores locales, sino solo cubrir la escasez de mano de obra.
- II. Los trabajadores mexicanos bajo ningún motivo deberán ser reclutados por el ejército de los Estados Unidos.
- III. No existiría ningún trato de discriminación por parte de los granjeros o de las autoridades estadounidenses, tal como quedó plasmado en la orden ejecutiva Roosevelt 8802.
- IV. Se garantizaba al trabajador mexicano los gastos de transporte de ida y vuelta, así como los viáticos del viaje, todo esto sufragado directamente por parte del Gobierno de los Estados Unidos, quien a su vez obtendría el recurso de los empresarios beneficiados por parte del programa.
- V. La labor de los braceros se limitaría única y exclusivamente a las labores agrícolas, en el caso supuesto de que algún trabajador aceptare empleo dentro de una fábrica o algo ajeno a la agricultura sería deportado de inmediato.
- VI. Los trabajadores agrícolas mexicanos gozaban de libertad de realizar compras donde ellos quisiesen.
- VII. El contrato de trabajo se haría directamente entre empleador y empleado y sería redactado tanto en inglés como en español.

⁷³ Leopategui, *op. cit.* p. 54

- VIII. Los lugares destinados como vivienda y baño de los trabajadores agrícolas deberían de estar en condiciones óptimas de funcionamiento, también deberían de gozar de servicios médicos y de alimentación.
- IX. Se autorizó la deducción de casi 10% del salario como un ahorro, el cual sería entregado por parte del patrón al término del contrato.
- X. Los salarios en principio deberían de ser iguales al de los trabajadores locales de acuerdo al área asignada.
- XI. Los contratos laborales podrían renovarse únicamente bajo consentimiento del gobierno mexicano.⁷⁴

Además causó también que los muchos de los migrantes que en su momento estaban en condiciones legales (estatus migratorio) al terminar dicho programa no decidieran regresar a su país, sino establecer su residencia de manera ilegal en los Estados Unidos, principalmente en el sur de dicho país, lo que son los estados de California, Colorado, Nuevo México y Texas, entre otros, causando con el pasar del tiempo un nuevo fenómeno social que muchos llaman los “mexicanos de segunda y tercera generación”.

El programa bracero sentó un precedente para las relaciones bilaterales y de cooperación en Estados Unidos pues con la ayuda de mano de obra mexicana, logro seguir con su proceso de industrialización y satisfizo sus necesidades productivas en tiempos de guerra. No obstante también trajo consigo problemas a mediano plazo, ya que concluido el Programa Bracero, Estados Unidos no logró la salida legal y voluntaria de los trabajadores, sino todo lo contrario, el establecimiento ilegal de los mismos aunado a los movimientos migratorios provenientes de México que comenzaban a ser un problema.

⁷⁴ Morales, Patricia. *Indocumentados mexicanos. Causas y Razones*. Grijalbo. México DF, 1989, p. 22.

2.3 Guerra Fría

Es bien sabido que término “Guerra Fría” hace alusión a un determinado periodo de tiempo del siglo XX que comprende aproximadamente de 1945 a 1989-91, el cual principalmente estuvo marcado por grandes tensiones entre las dos potencias que lideraban el orden internacional una vez culminada la Segunda Guerra Mundial; La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y los Estados Unidos, donde en un principio las tensiones surgieron de orígenes ideológicos.⁷⁵

“La URSS defendía un modelo socialista, que propugnaba la desaparición de la propiedad privada, y por ende de las clases sociales, colectivizando los medios de producción. Apostaba al control del sistema económico por parte del Estado y un sistema de gobierno político unipartidista.”⁷⁶

“Los Estados Unidos Estaban a favor del capitalismo, cuyos fundamentos eran la libertad de comercio, el predominio del mercado y la libre regulación del mismo, defendían la existencia de la propiedad privada y una mínima intervención estatal en el mercado.”⁷⁷

En este marco de rivalidad ambos países considerados superpotencias, trataron de influenciar a otros Estados con su Ideología, para lo cual llevaron a cabo diferentes tipos de estrategias como la intervención política al interior de estos países, el espionaje, la propaganda o el entregar ayuda económica a algún país a cambio del apoyo de éste a la respectiva potencia. De lo anterior es de donde muchos formulan el mundo bipolar del siglo XX, donde básicamente los países del mundo tendrían que estar alineados con solo uno de los países potencia.

⁷⁵ información obtenida de “El Mundo en Perspectiva Histórica”, <http://www.saladehistoria.com/PSU/Preuniversitario/2014/14204GM.pdf>, documento en pdf, consultado el 19 de octubre de 2017.p.1.

⁷⁶ *Íbid* p. 35.

⁷⁷ *Íbid* p. 41.

Durante la Guerra Fría, se dieron grandes cambios políticos, económicos y sociales dentro de los Estados Unidos, donde los temas correspondientes a legislación y control migratorio no fueron la excepción.

Una vez llegado a su fin las dos Guerras Mundiales y con el comienzo de la llamada Guerra Fría, el panorama migratorio de Estados Unidos había cambiado y ahora enfrentaba nuevos retos, para lo cual en 1952 se crea la nueva “Ley de Inmigración y Nacionalidad” que viene a derogar el antiguo sistema de “cuotas nacionales” aplicado anteriormente.⁷⁸

También el Congreso abolió mediante ésta ley las exclusiones chinas que estaban vigentes desde el año 1882, pues por razones geopolíticas en su momento se buscaba un acercamiento con dicho país. Sin embargo la ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 (o ley Mccarran Walter) conservó tintes del anterior sistema de cuotas nacionales, pero ahora menos notorias o mediante distintos procesos administrativos, razón por lo que el Presidente Truman la anuló posteriormente.⁷⁹

Ésta ley también endurecía los procesos para poder llevar a cabo los trámites de naturalización, también eliminó toda exclusión basada en la raza cambiándolo por un sistema de preferencias, dando prioridad a los familiares de los residentes permanentes y de los trabajadores altamente capacitados.⁸⁰

Los movimientos en pro de los derechos civiles en los Estados Unidos en la década de los sesenta, crearon el ambiente propicio para crear cambios en las legislaciones y controles migratorios vigentes, inclusive el Presidente John F. Kennedy, denunció el sistema de cuotas de las legislaciones vigentes en la época (lo que le trajo distintos roces con el Poder Legislativo). Después del asesinato de Kennedy en 1963, Lyndon Johnson apoyó de manera enérgica las propuestas del primero.

⁷⁸Cfr. Smith, James F. “*Legislación, Política y Doctrina sobre Migración*”, Documento en formato pdf, obtenido de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3343/10.pdf>, consultado el 20 de octubre de 2017. p.673.

⁷⁹Cfr. Smith, James F. *op. cit.* 674.

⁸⁰ *Íbid*, p. 675.

“En 1965 se crea la Ley de Inmigración, la cual abrogaba la ley de 1952, dicha ley encaminaba el marco migratorio regulatorio hacia unos tintes menos discriminatorio, el cual consideraban racista. Esta ley eliminó por fin las cuotas de origen nacional y de las exclusiones o limitación de migración provenientes de países asiáticos, y las reemplazó por cupos por país que estuviese fuera del hemisferio occidental, la migración del hemisferio oriental fue limitada a 160,000 migrantes anuales y a un tope de 20.000 por país.”⁸¹

“Una vez concluido el “Programa Bracero” unos años atrás, la política migratoria de los Estados Unidos comenzó a notarse un cambio de una política de puertas abiertas a una cada vez más restrictiva. En 1976 varios países del hemisferio occidental fueron objeto de imposición de cupos migratorios semejantes a los del hemisferio oriental, es decir, a 20,000 migrantes anuales. México fue el país más perjudicado por la implementación de las medidas anteriores, pues desde años atrás había excedido el límite establecido. El Congreso se percató que la inmigración proveniente del país vecino del sur era tan alta que el límite que se había propuesto para México de 35.000 sonaba insuficiente todavía, El Congreso y el Presidente se mostraban renuente a la propuesta mexicana de establecer una cuota preferencial para México.”⁸²

En toda la historia migratoria de los Estados Unidos, los refugiados siempre han sido considerados como una calidad o estatus migratorio más de la lista, siempre sujeta a la legislación vigente y por ende a los cupos y límites que las mismas establecen. Por ejemplo, al comienzo de la Segunda Guerra Mundial, en 1939, el Congreso estadounidense se negó a aceptar una cantidad de 20 000 niños refugiados de la Alemania Nazi, pues eso sobrepasaría las cuotas fijadas para Alemania.⁸³

⁸¹ Smith, James F. *op. cit.* p. 676.

⁸² *Ibid*, p. 677.

⁸³ Cfr. Smith, James. p. 676.

“Después de la Segunda Guerra Mundial, en 1948 el Congreso aprobó la ley de Asistencia a los Refugiados, con la cual fueron aceptados 214 000 refugiados provenientes de Europa.”⁸⁴

En los años 1956 y 1957 se reconsideraron los términos de Refugiado, pues se adoptó también para todas aquellas personas principalmente provenientes de Europa del Este que huían de los Gobiernos de los países socialistas, a los cuales se les siguió aplicando el sistema de cuotas.

Es en el año de 1986 cuando se elabora la ley de Refugiados una vez más gracias al consenso de los tres poderes de la Unión, con el objeto de quedar de acuerdo al protocolo de Refugiados de 1968 aprobado por el Senado y de la Convención de los Refugiados de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1951, con la finalidad de desarrollar un proceso para aquellas personas que solicitan asilo y para la admisión de Refugiados en el extranjero. Dicha Ley quedó como *Immigration and Control Act of 1986* (“IRCA” o “Simpson- Rodino”)⁸⁵

Es en 1986 cuando se llevan a cabo ciertas enmiendas a las leyes de inmigración de 1965 y la de los Refugiados (IRCA), y entra en vigor el 6 de noviembre del mismo año, la cual tuvo como prioridad limitar la entrada de inmigrantes ilegales de entre las cuales destacan las siguientes:

- *“Imponer sanciones a los patrones civiles en incluso penales, si se tiene conocimiento de que éstos emplean o se siguen empleando a extranjeros no autorizados.*
- *se creó un programa de amnistía con los extranjeros ilegales, los cuales podían aplicar a una solicitud de residente temporal.*
- *la creación de la categoría de los Trabajadores agrícolas especiales (SAW por sus siglas en inglés) con vigencia hasta 1988*

⁸⁴ *Íbid*, pag 679.

⁸⁵ Cfr. Agencia EFE, Treinta años después de la amnistía migratoria en EE.UU. el problema se multiplicó, disponible en <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/treinta-anos-despues-de-la-amnistia-migratoria-en-ee-uu-el-problema-se-multiplifico/20000013-3088130>, consultada el 2 de octubre de 2017.

- *La creación de una nueva categoría de Trabajadores no inmigrantes especiales,*⁸⁶
- *prohíbe la discriminación de trabajadores de apariencia extranjera con base en la nacionalidad de origen o la calidad migratoria.*
- *LA IRCA requiere que todos los patrones verifiquen que cada uno de los nuevos empleados tengan los documentos que demuestran que está autorizado para trabajar, ambos (patrón y empleado) deben firmar una declaración bajo pena de perjurio, jurando que ha revisado la documentación del empleado y el empleado debe jurar que es Ciudadano de los Estados Unidos, un residente permanente legal o que ha sido un extranjero autorizado para trabajar.*⁸⁷

Después de que esta ley entró en vigor, el número de trabajadores ilegales se redujo, sin embargo solo fue cuestión de tiempo para que un nuevo flujo de inmigrantes ilegales apareciese en las estadísticas.

La ley contemplaba que toda aquella persona que no se legalizó dentro de los parámetros de la ley, saliera del país, pero esto no se dio así y los inmigrantes ilegales permanecieron dentro del territorio estadounidense. De cierta manera lo anterior se entiende debido a que los empleadores continuaron contratando mano de obra proveniente de inmigrantes indocumentados pues esto significaba mano de obra más barata y acrecentaban su margen de utilidad.

Una de las principales consecuencias negativas de las enmiendas⁸⁸ a la ley IRCA fue la proliferación de la falsificación de documentos, y era un negocio rentable tanto para los falsificadores, para los empleadores y para los empleados.

⁸⁶ *Ibid*, p. 680.

⁸⁷ Smith, James *op. cit.* p.680.

⁸⁸ Una enmienda de acuerdo a la Enciclopedia Jurídica es una modificación propuesta a un texto de ley, formulada en el trámite oportuno del procedimiento legislativo. Disponible en: www.encyclopedia-juridica.biz.com/d/enmienda/enmienda.htm, consultada el 22 de marzo de 2019.

Diez años después y durante la administración de Bill Clinton (y por presiones de la oposición republicana) se lleva a cabo la creación de la Ley IIRIRA “ En inglés es *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibilities Act* de 1996 propuesta por el Senador Phil Gramm, donde resulta ser una reforma a la ley de 1986 y plateaba en un principio duplicar los agentes miembros de la patrulla fronteriza de tal manera que para el año 2001 tuviese más de 10 mil agentes.⁸⁹

Dicha Ley fue firmada por Bill Clinton el 26 de abril de 1996 y esta a su vez es considerada una de las leyes más restrictivas en materia de migración. Uno de los objetivos principales de dicha ley era el controlar la migración ilegal y reducir el acceso de los migrantes legales a los programas de educación y bienestar social.

“Para el cumplimiento de dicho propósito se diseñaron varios planes de acción como el incremento a mediano plazo de 10000 agentes de la patrulla fronteriza, la reducción del número de documentos que podría presentar un migrante al momento de ser contratado con la finalidad de hacer más fácil la detención de aquellos migrantes indocumentados. Asimismo y en coordinación con la oficina de Seguridad Social, se crearían credenciales infalsificables para los derechohabientes.”⁹⁰

De esta forma, también se implementaron programas piloto para controlar el ingreso de trabajadores nacionales o extranjeros y a su vez impedir el empleo de inmigrantes ilegales, acompañado de aumentar las penas y los castigos a todos aquellos que incurran en el delito de falsificación de documentos así como el huir de un retén migratorio sería causa de una gran penalización.

Uno de los temas más polémicos de esta ley, es que con anterioridad no se podía deportar a alguien sin un previo juicio o audiencia para conocer su estatus, ahora solo serían deportados sin juicio, lo cual eliminó el derecho de audiencia de muchos inmigrantes ilegales (lo cual generó conflicto entre el poder Legislativo y Judicial, pues

⁸⁹ Cfr. Espinoza, Alejandro. Nueva Ley Migratoria. Revista Nexos. Disponible en: <https://nexus.com.mx/?p=8278>, consultado el 26 de julio de 2018.

⁹⁰ Espinoza, Alejandro. Op. Cit.

violaba las leyes de procesos penales, razones por las que se anularon varias secciones de dicha ley en cortes distritales).⁹¹

2.4 La llegada del siglo XXI y el intento de Reforma George Bush-Vicente Fox.

La llegada del nuevo siglo trajo consigo grandes e interesantes cambios al mundo entero, por supuesto afectando el desarrollo de las Relaciones Internacionales, afectando el comportamiento de los Estados al exterior (entre sí) y al interior, y por supuesto en lo que respecta a legislaciones y control migratorio no fue la excepción.

No cabe duda que con la llegada del siglo XXI, uno de los principales acontecimientos que tomaron lugar en el hemisferio occidental: los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, los cuales se llevaron a cabo en las ciudades estadounidenses de Nueva York y Washington DC, llevadas a cabo por la organización terrorista Al Qaeda (un grupo de terroristas musulmanes radicales), definieron el rumbo del desarrollo de las relaciones internacionales en los años postreros y dieron un nuevo aliento al sector conservador del Congreso a endurecer aún más los procesos, controles y trámites correspondientes al tema de la migración.

Es en éste momento cuando el concepto de “vulnerabilidad” fue revalorado principalmente por el Gobierno de los Estados Unidos después de los atentados terroristas del 11 de septiembre. Por lo que se tuvo la necesidad de redefinir estrategias de defensa y seguridad para poder enfrentar los nuevos retos y debilidades en el sistema, recién descubiertas”.⁹²

En el periodo de la Guerra Fría los sistemas y mecanismos de inteligencia, defensa, seguridad, migración habían funcionado de manera exitosa, pero ante la posible amenaza de ataques terroristas posteriores, se tuvieron que replantear. Esto llevó a una gran transformación de las doctrinas y mecanismos principalmente de defensa y migración e inteligencia.

⁹¹ Cfr. Periódico en línea EFE, disponible en: www.efe.com/efe/usa/inmigracion/ley-de-reforma--inmigracion-ilegal-sigue-sin-logros-dos-decadas-despues/50000098-3055888, consultado el 15 de noviembre de 2018.

⁹² Cfr. Benitez, Raúl. *América del Norte; Seguridad Regional en Construcción?*, documento en pdf extraído de: http://www.cisan.unam.mx/pdf/cn04_03.pdf, consultado el 9 de noviembre de 2017. p. 4.

“Después de los ataques, El Congreso de los Estados Unidos el 21 de octubre crea la *Ley Patriótica o USA Patriot Act* (que significa *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism*) la cual contiene numerosas provisiones y enmiendas a leyes y “disposiciones vigentes que según expertos en derecho y representantes de organizaciones de derechos civiles norteamericanas son anticonstitucionales y constituyen un grave obstáculo para el desarrollo de las actividades asociativas y un ataque contra las libertades civiles dentro y fuera de Estados Unidos, bajo el pretexto de garantizar la seguridad nacional.”⁹³

Dicha ley contempla la posibilidad de detener y deportar a ciudadanos extranjeros que ayuden de manera legal a cualquier grupo u organización que el gobierno clasifique como organización terrorista, incluso cuando dicha organización nunca haya sido clasificada como tal con anterioridad.

De igual manera, el Congreso aprobó la Ley McCarthy-Walter, que prohibía la entrada en el país a personas relacionadas con el comunismo o próximas a esta ideología. La ley *USA-Patriot* ha recuperado esta prohibición, ampliándola. La ley otorga poderes al Departamento de Estado para evitar que un inmigrante con presencia legal en Estados Unidos vuelva a territorio estadounidense si se estima que las actividades del individuo en cuestión socavan los esfuerzos del gobierno en la lucha antiterrorista.⁹⁴

“Con dicha ley, tuvieron que hacerse varias enmiendas a otras leyes para que no entraran en conflicto entre sí (por influencia del Poder Judicial, para no declarar inconstitucionalidad de dicha ley, pues entraba en conflicto con leyes federales anteriores), por ejemplo la Ley de *US Army* de 1868 (después de la Guerra Civil) pues ésta no permitía las actividades oficiales del Ejército, la Marina, la Fuerza Aérea y la Guardia Nacional dentro del territorio nacional, pues principalmente su labor es la defensa del territorio pero al exterior, al enmendar esta ley, se le

⁹³Cfr. Lugo, Danilo. *USA Patriot Act, US Interamerican Community Affairs*, obtenida de : <http://interamerican-usa.com/articulos/Leyes/US-Patriot%20Act.htm>, consultada el 9 de noviembre de 2017.

⁹⁴Cfr. *Íbid.*

permite a las fuerzas armadas libre acción en territorio nacional so pretexto de actuar por motivos de “seguridad nacional.”⁹⁵

Otra medida doméstica importante que lleva a cabo el país norteamericano, fue la creación de un nuevo Ministerio Federal; el de Seguridad Nacional (o *Homeland Security* en inglés) mediante la *Homeland Security Act* en enero de 2002, en cierta manera gracias al antecedente de la Ley Patriota unos meses *antes*.⁹⁶

El DHS no se creó de la nada, es el resultado de agrupar bajo el mismo techo a varias agencias vinculadas con algún aspecto de la seguridad nacional pero que hasta el momento hacían su trabajo por separado, pues pertenecían a Ministerios de Estado diferentes.

Después de los atentados terroristas a las Torres Gemelas del 11 de septiembre, el Gobierno de los Estados Unidos se percató de la vulnerabilidad no sólo doméstica, sino a nivel regional, en medida también, por la gran extensión territorial de este país. Por lo que aprovechó el anterior esfuerzo de integración regional con Canadá y con México; el TLCAN (NAFTA en inglés) dicho acuerdo de libre comercio, contemplaba el primer paso de una integración económica regional, podía aprovecharse por los Estados Unidos para incluir tema de seguridad colectiva.

Y así sucedió, creando el ASPAN (Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte) firmando acuerdos con los gobiernos de Canadá en y México en 2005 para la creación de estrategias de defensa colectiva (Figura 5) y del establecimiento de fronteras inteligentes (Smart Borders Agreements)⁹⁷.

Dicho sistema de Fronteras Inteligentes propuesto también por los Estados Unidos, es de igual manera otra respuesta ante los ataques del 11 de septiembre como parte de la agenda así como las acciones en materia de seguridad interna y regional. Pues después de dichos atentados, los Estados Unidos agudizaron la revisión de las

⁹⁵ Benites, Raúl. *op. cit.* p. 10

⁹⁶ Cfr. Velez Salas, Alejandro .*op. cit.* p.114.

⁹⁷ Cfr. Benitez, Raúl. *op. cit.* p. 3.

Fronteras, lo cual hacía más lento el tránsito de personas y bienes, lo cual generó consecuencias económicas tanto para México, de igual manera con Canadá.

De esta manera tanto Canadá como México, buscaron llegar a un acuerdo con los Estados Unidos con la finalidad de solucionar los problemas generados en dichas fronteras, tanto para el tránsito de personas y mercancías.

México y Canadá ofrecieron garantías al Gobierno estadounidense de que también estaban comprometidos en temas de seguridad fronteriza y de lucha contra el terrorismo. En el caso de Canadá, ya existían acuerdos fronterizos y de comercio desde finales del 2001, y por ende, varios funcionarios canadienses llegaron a dudar de que México pudiera participar en una asociación similar con Estados Unidos, además de mostrarse renuentes a participar en temas de seguridad fronteriza trilaterales y asumían dichas acciones como el sometimiento de su soberanía a temas de interés nacional de los Estados Unidos.⁹⁸

Los acuerdos de Fronteras Inteligentes que llevaron a cabo los Estados Unidos tanto con México y con Canadá comparten intereses económicos y de seguridad, poseían una redacción similar al igual que las categorías de dichos acuerdos (véase tabla 5).

Tabla 5: Acuerdos de Fronteras Inteligentes con México y Canadá.

Fronteras Inteligentes con Canadá	Fronteras Inteligentes con México
Compuesta por 30 puntos	Compuesta por 22 puntos
Creación del capítulo de compartir información, firmaron como meta integrar y coordinar iniciativas de actividades de inteligencia, vigilancia, lucha contra el terrorismo.	No Existe dicho capítulo en la redacción del acuerdo

⁹⁸ Cfr. Cristina Gabriel. *Hacia las "Fronteras Inteligentes" Norteamericanas: ¿Convergencia o Divergencia en las Políticas de Control Fronterizo?*, Documento en pdf, obtenido de: file:///C:/Users/hp/Downloads/Dialnet-SeguridadYFronterasEnNorteamerica-5622536.pdf, consultado el 16 de marzo de 2019.

Necesidad de renovar y alcanzar nuevos acuerdos cada 6 meses	Hablan sobre tipos no definidos de respuesta
Más orientado hacia el progreso	Más orientado hacia lo aspiracional
Puntos del acuerdo con más específicos y detallados	Terminología vaga y débil
Fortalecimiento de las fronteras	Descriminalización de las fronteras
Énfasis de lucha conjunta contra el terrorismo	El terrorismo no se menciona de manera explícita

Tabla de elaboración propia*.

Como se aprecia, cada acuerdo demuestra las principales preocupaciones de los Estados Unidos respectivamente a sus dos fronteras terrestres y de igual manera reflejan la diferencia de las relaciones fronterizas entre Estados Unidos, Canadá y México y muestran un contraste de la diferencia institucional entre los tres países.

“También se puede ver que a partir del 11 de Septiembre (11S), los temas de seguridad se han mezclado con los temas económicos. De esta manera se le exigió más a los estados (México y Canadá en este caso) para que llegaran a adoptar medidas de seguridad que se ajustaran a los intereses particulares de los Estados Unidos en lo a que guerra contra el terrorismo y seguridad fronteriza se refiere.”⁹⁹

Ambos acuerdos de fronteras inteligentes parecen muy similares en la forma, sin embargo, de fondo y debido a la asimetría de los niveles de cooperación en ambos casos (con México y con Canadá), resultan distintas las directrices de seguridad, ajustándose estas de acuerdo a los intereses particulares que tienen los Estados Unidos dependiendo de su socio comercial, por ejemplo, con Canadá, tiene el objetivo de la lucha conjunta contra el terrorismo y la agilización del tránsito de bienes y personas mediante patrones biométricos, mientras que en el caso de México, de entre los

*con información obtenida de:
<https://www.google.com/search?q=fronteras+inteligentes+estados+unidos&oq=fr&aqs=chrome.1.69i57j35i39l2j0l3.6097j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>, consultada el 16 de marzo de 2019

⁹⁹ *Ibid*, p. 19.

principales objetivos es tener mayor vigilancia y control de la frontera, por donde existe un gran tráfico ilegal de personas y de drogas.

“Canadá permitió el aterrizaje de gran cantidad de vuelos comerciales que circulaban por el norte de Estados Unidos. Por su parte, México colaboró en la seguridad de su frontera norte, la más transitada del mundo, con aproximadamente 350 millones de cruces de personas al año, de los cuales entre 400 000 Y 600 000 se dan de forma ilegal, principalmente personas provenientes de México, Centroamérica y el Caribe . Como medida adicional México protegió las instalaciones estratégicas vitales, principalmente las petroleras en el golfo de México, y se construyó un cinturón de seguridad aéreo. Las fuerzas armadas mexicanas implementaron inmediatamente la Operación Centinela, incorporando en ella a 18 000 integrantes de las fuerzas armadas.”¹⁰⁰

¹⁰⁰ Íbid, p. 10.

Figura 5; Fronteras Inteligentes

Compromisos México-Estados Unidos	Compromisos Canadá-Estados Unidos
<p>Seguridad de la infraestructura</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.Planeación a largo Plazo 2. Mejora en el flujo de cuellos de botella fronterizos. 3.Protección de la infraestructura 4. Armonización de los puntos de entrada a puertos. 5.Exhibición de proyectos. 6. Cooperación en puntos de cruce fronterizos. 7. Financiamiento de proyectos fronterizos. 	<p>Seguridad de la Infraestructura</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.Sistema de transportación inteligente 2. Protección de la infraestructura crítica 3. Seguridad en transportación aérea. 4. Integración fronteriza y equipos marítimos de vigilancia. 5.Coordinación para la aplicación conjunta de normas. 6. Integración de servicios de inteligencia. 7. Huellas digitales en puntos migratorios. 8. Movimiento de deportados. 9. Legislación antiterrorista. 10. Congelamiento de activos de terroristas. 11.Entrenamiento y simulacros conjuntos.
<p>Seguridad en el Flujo de Personas</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Viajeros con documentación previamente revisada. 9. Información avanzada sobre viajeros. 10. Viajes de negocios por el TLCAN 11. Fronteras seguras y disuasión de polleros 12. Consulta respecto a la política de revisión de visas. 13. Entrenamiento Conjunto 	<p>Seguridad en el Flujo de Personas</p> <ol style="list-style-type: none"> 12. Identificadores biométricos 13. Tarjetas de residencia permanente 14.Sistema único de inspección alternativa. 15.Procesamiento de asilados y refugiados 16. Manejo de refugiados y asilados 17 Coordinación de política de visas

<p>14. Bases de datos conjuntas</p> <p>15 Revisión de personas provenientes de terceros países.</p>	<p>18. Previa revisión en transparencia aérea.</p> <p>19. Información avanzada sobre pasajeros.</p> <p>20. Unidades conjuntas de análisis de los pasajeros.</p> <p>21. Vigilancia de terminales de ftrry.</p> <p>22. Bases de datos sobre inmigración compatibles.</p> <p>23. Oficiales de inmigración fuera del país de origen.</p> <p>24.Cooperación internacional.</p>
<p>Seguridad en el flujo de bienes.</p> <p>16. Cooperación entre los sectores privado y público.</p> <p>17. Intercambio electrónico de información.</p> <p>18. Seguridad en el transporte marítimo de bienes.</p> <p>19.Cooperación tecnológica.</p> <p>20. Seguridad en líneas ferroviarias.</p> <p>21. Combate al fraude.</p> <p>22. Intercepción de contrabando.</p>	<p>Seguridad en el flujo de bienes.</p> <p>25. Armonización de procesos comerciales.</p> <p>26.Revisión fuera del área fronteriza.</p> <p>27. Provisión conjunta de servicios.</p> <p>28. Datos sobre clientes.</p> <p>29. Consideración de contenedores en puertos marítimos.</p> <p>30. Mejoramiento de la infraestructura.</p>

Fuente: Ulloa, Carlos. Artículo “Seguridad y Fronteras de Norteamérica; del TLCAN al ASPAN. Obtenido de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722006000100001, consultado el 3 de noviembre de 2017.

“En marzo de 2002 el Secretario de Seguridad Interna de los Estados Unidos, Tom Ridge, visitó México donde hizo declaraciones diciendo que tanto el gobierno de los EEUU como el de México crearían las condiciones necesarias de seguridad para mejorar la seguridad dentro de las fronteras, dicho acuerdo fue firmado el 21 de marzo del mismo año en la ciudad de Monterrey, dichos acuerdos tomaron el nombre de acuerdos de Monterrey”¹⁰¹.

Dichos compromisos de Monterrey acordaron en crear una frontera inteligente donde aplique la tecnología y la cooperación bilateral para asegurar la eficiente administración y control sobre la frontera.

Desarrollaron un plan de acción con tres ejes rectores, los cuales son:

- “Crear una infraestructura que mantenga el ritmo de los viajes y el comercio, es decir, reestructuración de la infraestructura fronteriza, así como la adopción de medidas de protección contra ataques que se pudieran perpetrar durante el proceso.
- En lo que respecta al flujo de personas, generar una aceleración en los flujos de entrada, así como mayor colaboración en la identificación de sospechosos y la adopción de un mecanismo para conocer la información anticipada de las personas que pretendan arribar a territorio estadounidense.
- En lo que corresponde al flujo de mercancías, instalar sistemas de inspección en las líneas ferroviarias fronterizas y puertos de entrada, así como el mejoramiento de la seguridad en los embarques comerciales e intercambio más ágil de datos aduaneros.”¹⁰²

¹⁰¹ Barraza, Addiechi, *las fronteras reales de la globalización*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México 2005, pág. 213.

¹⁰² *Íbidem*.

Como se mencionó, la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte, fue un nuevo organismo de cooperación llevado a cabo entre México, Estados Unidos y Canadá como medida precautoria y a consecuencia de los ataques terroristas del 11 de Septiembre.

La creación de dicha alianza tomó lugar en la ciudad de Waco, en Texas el 23 de marzo del 2005, mediante una declaración conjunta de los presidentes de los Estados Unidos, George W. Bush; el presidente de México, Vicente Fox Quesada; y el Primer Ministro de Canadá, Paul Martin.

De entre los principales objetivos de ASPAN destacan los siguientes:

- “Impulsar la prosperidad de cada uno de los países miembros tanto a nivel social, económico, comercial pero sobre todo de seguridad, con el desarrollo de acciones conjuntas para lograr dichos objetivos.
- Lograr un mayor crecimiento y lograr una mejor en la calidad de vida de las sociedades que conforman a los tres países, todo esto con la finalidad de que México y Canadá aceptaran incrementar las medidas de seguridad al interior de sus fronteras.
- Se pretendía ir integrando un poco más la región por medio de un mayor esfuerzo proveniente de sus estados miembros, de esta manera Norteamérica se enfrentaría a la globalización mediante el regionalismo, comprometiéndose a una cooperación más estructurada.”¹⁰³

En el caso particular de México, el Gobierno de los Estados Unidos le ofreció apoyo económico como parte del plan para la prosperidad, con la finalidad de lograr un compromiso por parte de México de vigilar y controlar el flujo de personas a través de

¹⁰³ Elma del Carmen Trejo, *Alianza para la Prosperidad y Seguridad de América del Norte*. Cámara de Diputados, Servicio de Investigación y Análisis, julio de 2006, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-ISS-02-06.pdf>, consultado el 15 de marzo de 2019. p.16.

sus fronteras. Lo anterior con la finalidad de velar por la Seguridad Nacional de los Estados Unidos desde fronteras ajenas.

El ASPAN fue un mecanismo de cooperación que surgió principalmente con la finalidad de salvaguardar las fronteras estadounidenses de un posible ataque terrorista proveniente desde el Norte (con Canadá) o desde el Sur (con México), blindando de cierta manera sus fronteras. Si bien fue una alianza y acuerdos fueron suscritos, el ASPAN sirvió también como herramienta de legitimización por parte de George W. Bush para seguir con la guerra contra el Terrorismo, donde dicha alianza fue indispensable para la seguridad regional. Además, aunque de manera legal los acuerdos siguen vigentes, dicha alianza sirvió de gran manera dentro de la administración de Bush, sin embargo, con la siguiente sucesión presidencial con Obama de carácter Demócrata, ASPAN pierde importancia, por el supuesto giro en torno a las relaciones internacionales prometidas por Obama en campaña, sin embargo fue muy útil de acuerdo al contexto en el cual se llevó a cabo

Con la llegada del siglo XXI y de los principales cambios políticos, económicos y sociales que trajo consigo, también presentó nuevos retos a vencer en el desarrollo de las relaciones internacionales. A partir del año 2000, en las elecciones en los Estados Unidos donde el republicano George W. Bush vence al demócrata Al Gore en unas elecciones muy controversiales.¹⁰⁴

Al iniciar su administración, el Gobierno de George W. Bush tenía un rezago en materia de legislación y control migratoria que databa de la década de los 80's, por lo que con la llegada del nuevo siglo y los problemas migratorios principalmente por la migración indocumentada a lo largo de su frontera sur (con México) de migrantes no sólo mexicanos, sino de Centroamérica, fueron tema a considerar en su administración, donde él prometió trabajar en una posible reforma migratoria para tratar de solucionar el problema.

¹⁰⁴ La elección presidencial del año 2008 fue tan reñida que el caso terminó en la Suprema Corte, dándole el triunfo a George Bush.

Por su parte, en ese mismo año también hubo elecciones en México, donde gana la presidencia el ex Gobernador de Guanajuato; Vicente Fox, el cual desde el principio de su gobierno resaltó la importancia de establecer en la agenda bilateral con Estados Unidos para analizar de manera integral los problemas migratorios, influenciado en gran medida, porque Guanajuato es uno de los principales estados de la República Mexicana exportadores de migrantes hacia dicho país¹⁰⁵ ya sea de manera legal o ilegal y las remesas que esto genera, son un pilar del motor de la economía de ese estado.

En agosto del año 2000, el presidente Vicente Fox realiza una visita de Estado a Estados Unidos, donde destacó la creación de una posible reforma migratoria capaz de regular el fenómeno de la migración, era imprescindible el reconocimiento del mismo, como un tema en común para ambos países.

La anterior postura por parte del Presidente mexicano hizo que México tomara la iniciativa de impulsar una posible negociación a posteriori de una reforma migratoria integral, y benéfica para ambas naciones.

En el mismo año, Jorge Castañeda (Secretario de Relaciones Exteriores y operador político de la agenda migratoria de Fox) acudió a varias consultoras nacionales e internacionales para analizar la relación México-Estados Unidos en materia de cooperación y migración para así crear una propuesta integral, la cual debería contener temas de interés para ambos países como la seguridad fronteriza, la regularización de los indocumentados, el tráfico ilegal de migrantes, igualdad comercial etc.

“Dicha propuesta, la cual se entregaría a Bush en su visita al rancho de Fox en Guanajuato en enero de 2001, contenía 4 principales ejes rectores:

- *Mejorar el trato hacia los migrantes mexicanos, abriendo mayor acceso a las visas y a la regulación de su estatus migratorio.*

¹⁰⁵ Información obtenida del apartado de migración del INEGI, consultada en <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/migracion/> el 3 de febrero de 2018.

- *Ayudar a reducir la migración indocumentada a través de la cooperación bilateral en el combate de tráfico de personas, así como salvar vidas al prevenir y evitar cruces fronterizos peligrosos.*
- *Construir de manera conjunta una región fronteriza viable, reconsiderar las funciones fronterizas que ambos estados llevan a cabo, basado en el conocimiento de que la frontera entre socios colindantes es algo diferente de una línea que necesita defenderse.*
- *Dirigir las políticas de desarrollo hacia las comunidades de origen y a su vez fortalecer la economía mexicana, con el fin de reducir la presión migratoria.”¹⁰⁶*

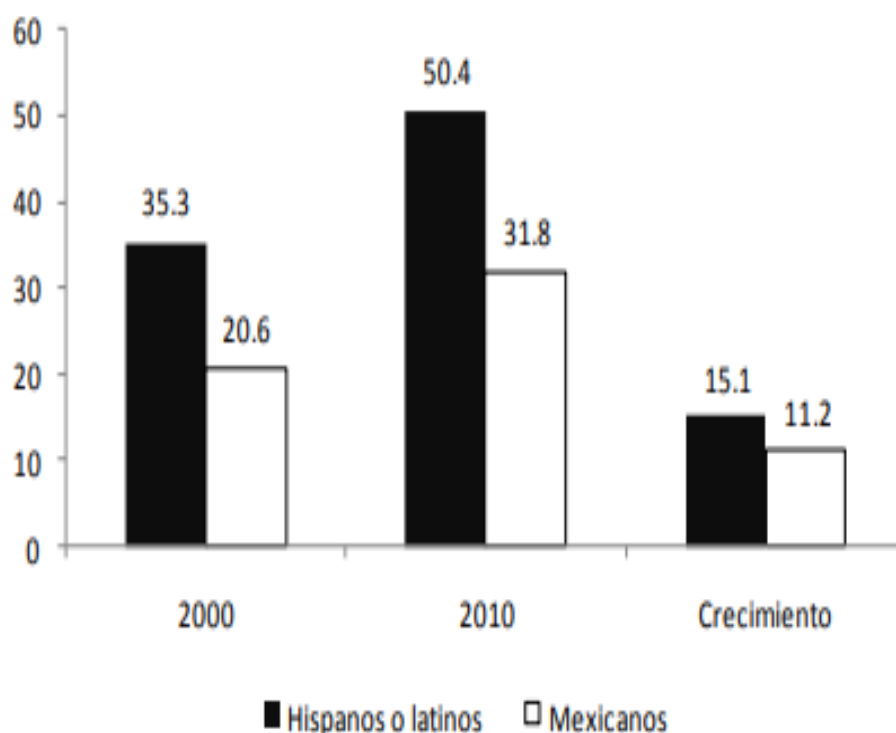
Una vez terminada la propuesta, se presentó en el primer encuentro presidencial entre ambos mandatarios, el cual fue llevado a cabo en el Rancho San Cristóbal (propiedad de Vicente Fox) en Guanajuato. Donde finalmente ambos presidentes acordaron trabajar de manera conjunta en una futura elaboración de una política migratoria que pudiera garantizar el desarrollo tanto económico como social de las comunidades fronterizas, luchar contra la violencia y tratar de generar un entorno de seguridad. ¹⁰⁷

Los resultados del censo de población de los Estados Unidos del año 2010 confirman que la población de origen hispano llegó a los 50 millones (véase imagen 2).

¹⁰⁶ Pellegrino, Adela, *América Latina una región de migrantes*, Revista Foreign Affairs Latinoamérica disponible en ; <http://revistafal.com/numeros-antiores/fal-08-2/>, consultada el 17 de febrero de 2018.

¹⁰⁷ Cfr. Vargas, Juan Manuel. *Irak eclipsó Guanajuato*, La Jornada. 17 de febrero de 2018.

Gráfica 2: Población de origen hispano en Estados Unidos



Fuente: Pérez, Salvador. La Reforma migratoria de los Estados Unidos; posibilidades y alcances.* Centro de estudios Sociales y de Opinión Pública, disponible en: file:///C:/Users/hp/Downloads/Docto160-Reforma-migratoria-Estados-Unidos.pdf, consultado el 4 de febrero de 2018.

Como resultado de dicha reunión, tanto Fox como Bush llegaron al acuerdo de crear un Grupo de trabajo de Alto Nivel sobre Migración, bajo cargo de la Comisión Binacional y liderada por el bando mexicano por los Secretarios de Relaciones Exteriores y de Gobernación (Jorge Castañeda y Santiago Creel respectivamente) y por parte del estadounidense los Secretarios de Estado y el Procurador General. Dicho grupo de trabajo sentó cinco temas directrices de negociaciones:

•"Seguridad Fronteriza, razón por la cual se genera un plan de acción, acordando en junio de 2001, dedicado a reducir principalmente las muertes y la inseguridad fronteriza. En sí, se buscaba una evaluación conjunta de las condiciones de infraestructura fronterizas a fin de identificar los factores que entorpecen el tráfico de personas y mercancías.

- *Diseñar un aumento en el número de visas para México, considerando la vecindad la asociación económica existente.*
- *Programas de regularización de migrantes residentes en los Estados Unidos, tema en el que se ha impulsado la extensión de la medida legislativa 245 del Congreso Estadounidense, diseñada para facilitar la reunificación familiar.*
- *Programas de trabajadores temporales que faciliten una migración ordenada y otorgue garantías a los migrantes, atendiendo el mercado laboral de la región y favoreciendo la circularidad en el fenómeno.*
- *Mecanismos de inversión y orientación de recursos para impulsar la convergencia económica en toda la región, específicamente en México, en zonas con alto grado de expulsión migratoria.*¹⁰⁸

Posteriormente, el tema de la posibilidad de establecer negociaciones fructíferas con los Estados Unidos tomó aún más importancia, cuando el presidente Bush declaró que pretendía llegar a un acuerdo en el siguiente mes de septiembre (año 2001) para legalizar el estatus migratorio de al menos tres millones de mexicanos.

El 6 de septiembre de 2001, en respuesta a ésta problemática, el presidente Bush se comprometió a enviar una iniciativa al congreso para hacer más práctica la llegada de trabajadores indicados, considerando el diseño de medidas para que un trabajador invitado pudiera recurrir a la “*Greencard*” u obtener la residencia permanente.¹⁰⁹

Con los posteriores ataques terroristas del 11 de Septiembre, y la nueva postura estadounidense del orden mundial; “quien no está con nosotros, está contra nosotros”

¹⁰⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, “Acciones para alcanzar un acuerdo migratorio con Estados Unidos”, Agenda Política, 2001-2006 disponible en: www.sre.gob.mx/ape.

¹⁰⁹ Venegas, Juan Manuel, *Trabajadores “Invitados” la oferta de Bush*, La Jornada, 7 de septiembre de 2001.

cambiaron de manera radical las posibilidades y posibles escenarios de llevar a cabo una reforma migratoria.

Además, México no fue participe de las amenazas de Bush en donde los países miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ya no tenían la opción de abstenerse, pues Bush les advirtió que toda abstención sería considerada como una amenaza y rechazo hacia los Estados Unidos.¹¹⁰

“A partir de ese momento la relación bilateral con posible futuro fructífero comenzó a congelarse, pues Fox no se alineó a Washington, y no respaldó los planes militares para derrocar el régimen de Sadam Hussein, simple y sencillamente se abstuvo.”¹¹¹

La propuesta migratoria mexicana trató de concretar una reforma migratoria que pudiese retomar los Derechos Humanos y Laborales de los trabajadores migrantes; además de ser ambicioso y pretender la regularización del estatus migratorio de casi 3 millones de trabajadores ilegales, incrementar el número de programas de trabajo temporal y elevar el número de visas de trabajo para mexicanos y crear protocolos y mecanismos para preservar y procurar el bienestar de los inmigrantes a lo largo de la zona fronteriza.

Una posible negociación entre los Estados Unidos y México y en temas específicamente sensibles (como lo es la migración) resulta compleja y generan distintos tipos de reacciones y respuestas en los diferentes sectores internos de cada país, pues existen gran cantidad intereses en juego en dichas negociaciones.

Casi al final de su segundo periodo presidencial, Bush se notó con un poco de más capacidad para hacer consenso con sus copartidistas en la Cámara de Representantes, los cuales se mostraban cada vez más ultraconservadores, donde no pudieron persuadir al Senado en los varios intentos de crear una reforma migratoria.

¹¹⁰ Cfr. Vereza, Mónica. *op. cit.* p 32.

¹¹¹ *Íbid*, p. 34.

Los congresistas y senadores conservadores se oponían a un programa de amnistía debido a que a los inmigrantes ilegales se les podría brindar la posibilidad de que en un futuro tuvieran acceso al proceso de la obtención de ciudadanía. También se criticó la capacidad de gobierno de vigilar y controlar principalmente la frontera sur y descartaban la posibilidad de crear mayor número de programas de trabajadores temporales, lo que podría derivar eventualmente en un programa bracero y sus notables negativas consecuencias para la sociedad estadounidense.¹¹²

Dicho lo anterior se entiende que debido a los ataques terroristas del 11 de septiembre, Estados Unidos cambió de manera radical postura respecto de la migración, y de los controles y regulaciones actuales de la misma, aunado al cambio de la concepción del migrante dentro de la sociedad estadounidense, lo cual se vio reflejado en distintas acciones de gobierno, que denotaron una vez más tendencia hacia políticas migratorias cerradas.

¹¹²Cfr. Vereza, Mónica. *El debate hacia una reforma migratoria en Estados Unidos*, Jurídicas UNAM archivo en pdf disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3828/17.pdf>, consultado el 4 de octubre de 2018.p. 73.

Capítulo 3. Formulación del Proyecto de Reforma Migratoria S 744 bajo la presidencia de Barack Obama y obstáculos para su aprobación

Llega el año 2008 y por ende es año de sucesión presidencial en los Estados Unidos, ya que el Republicano George W. Bush termina sus dos mandatos presidenciales, durante los cuales no logró concretar ninguna ley o reforma de ley concerniente a los temas de regulación migratoria.

Por múltiples circunstancias, de entre las cuales sería prudente denotar, primeramente la falta de interés por parte del Congreso de centrar su atención en el proceso legislativo, so pretexto de enfocarse en las incursiones armadas en contra de Irak y Afganistán, el mismo Partido Republicano (al cual Bush pertenece) no estaba de acuerdo con las postulaciones de Bush para realizar una reforma migratoria integral. Sin embargo eso no quiere decir que no se llevaron a cabo acciones en materia migratoria en lo absoluto.

Desde la década de los años noventa, comenzaron a aparecer movimientos antiinmigrante al interior de los Estados Unidos, por ejemplo la propuesta 187 en California impulsada por el gobernador republicano Peter Wilson, dicha propuesta negaba servicios básicos a los inmigrantes ilegales y aunque dicha propuesta fue detenida en tribunales federales, sentó el precedente para la deportación en masa de miles de inmigrantes en el Estado de California.”¹¹³

Durante los años 2004 y 2007 Bush intentó varias veces reformar el sistema de inmigración, pero a causa de que su propio partido le dio la espalda, no se legisla al respecto.

“Sólo en el 2004 se logra introducir un programa de trabajadores temporales, el cual resultó efímero gracias a las fuertes críticas

¹¹³Cfr. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, *La Reforma Migratoria Integral S744*, , Senado de la República, formato pdf disponible en: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/reformamigratoriaintegrals744.pdf>, consultado el 20 de agosto de 2018.

republicanas y a la campaña mediática de desprestigio. En 2005 John Cornyn y John Kyl (senadores de Texas y Arizona respectivamente) introducen una propuesta de reforma migratoria muy conservadora, la cual fortalecería la aplicación de las leyes de inmigración, aumentaría las sanciones a empresas que contratan indocumentados y forzaría a millones de inmigrantes a abandonar el país, dicha propuesta causa mucha controversia dentro de varios de los sectores internos de los Estados Unidos y sólo es discutida en la Cámara de Representantes, donde muere el proyecto de ley al no alcanzar mayoría calificada en el pleno.”¹¹⁴

“En el cambio de gobierno y respectivas elecciones en los Estados Unidos en el 2008, resultó ganador el demócrata Barack Obama, el cual durante su campaña declaró pro inmigrante y varias de sus promesas de campaña fueron enfocadas hacia los inmigrantes prometiendo echar manos a la obra en el sistema migratorio y reformarlo y a la vasta comunidad latina en el sur de dicho país, muchos medios de comunicación atribuyen su victoria gracias al apoyo y voto latino (aproximadamente el 67% del voto latino).”¹¹⁵

La llegada de Obama a la Casa Blanca abría de nuevo la posibilidad de lograr una reforma migratoria donde se podía vislumbrar gracias al ambiente político del momento como un mejor panorama para una posible aprobación de una reforma migratoria integral. Sin embargo, y para sorpresa de muchos y molestia de otros, durante su primer mandato, Obama se enfocó en reformas Sanitaria y Fiscal, para hacer frente a los problemas inmediato, por ejemplo, el desplome hipotecario, el aumento en las tasas de desempleo y los déficits de las guerras de Irak y Afganistán.¹¹⁶

¹¹⁴Univisión. Cronología de la Reforma migratoria, información obtenida de:<http://www.univision.com/noticias/inmigracion/cronologia-de-la-reforma-migratoria> consultada el 20 de diciembre de 2017.

¹¹⁵ Centro Gilberto Bosques. *op. cit.* p.77.

¹¹⁶Íbid, p. 80.

En el contexto interno, varios estados de la Unión Americana empezaron a aprobar iniciativas de ley con un carácter muy marcado anti inmigrante como en 2010 la ley SB 1070 en Arizona¹¹⁷, en 2011 la HB56 en Alabama, donde sus cláusulas más estrictas fueron detenidas en tribunales. También en 2010 varios senadores republicanos bloquearon la *Dreamer Act* que pretendía legalizar el estatus migratorio de los jóvenes estudiantes indocumentados, dicho comportamiento político demostraba una tendencia anti inmigrante que se esparció a varias zonas del país.¹¹⁸

Lo anterior se podría entender como un fenómeno social, pues después de los atentados del 11S, la concepción del “migrante” cambió al interior de la sociedad estadounidense, pues ya no consideraban que eran personas honestas que buscaban una mejor calidad de vida en Estados Unidos, sino como terroristas en potencia, a los cuales era menester deportar por la seguridad nacional.

3.1 Proceso de elaboración del Proyecto de Reforma Migratoria S 744.

Con lo mencionado antes, y debido a que Obama gana su reelección en gran manera a la propuesta de campaña de tomar cartas en el asunto en lo que a control y legislación migratoria se refiere, era momento de comenzar a trabajar en dicho asunto, con la esperanza de ponerle fin al vacío en el marco jurídico regulatorio generado a través de décadas en control migratorio.

“La Reforma Migratoria no es un tema nuevo en la sociedad estadounidense, desde hace más de tres décadas, inmigrantes y agencias de gobierno federal, estatal y local han planteado proyectos políticos-culturales, que limitan la discusión a puntos específicos de la agenda pública.”¹¹⁹

¹¹⁷ También conocida como “Ley de Odio” ya que criminalizaba a los inmigrantes que no poseyeran documentos y consideraba presuntos culpables de crímenes a todos los que por su apariencia puedan parecer inmigrantes, sin importar que sean ciudadanos estadounidense, inmigrantes legales o indocumentados.

¹¹⁸ Cfr. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. *op. cit.* p.82.

¹¹⁹ Fernández, Raúl. *Las reformas a la inmigración y su impacto en las fronteras México – Estados Unidos*, Universidad de California en Irvine; Información obtenida de:, formato en pdf obtenido de; file:///C:/Users/1/Downloads/Dialnet-LosAvancesEnLaDiscusionDeLaReformaMigratoriaIntegr-4731932%20(2).pdf. p.13.

“En el año 2013 el presidente estadounidense Barack Obama impulsó una reforma migratoria con el objetivo de legalizar a más de 11 millones de migrantes indocumentados, siendo casi la mitad de estos de origen mexicano.”¹²⁰

“La propuesta de reforma denominada “Proyecto de Ley 2013 para la Seguridad Fronteriza, Oportunidad Económica y Modernización Migratoria”, o Reforma Migratoria S 744 ofrecía una vía hacia la legalización y eventual ciudadanía de más de 11 millones de indocumentados. La reforma migratoria condicionaba la legalización de los indocumentados a la seguridad fronteriza, incrementaba drásticamente la vigilancia en la frontera y establecía medidas para controlar futuros flujos migratorios.”¹²¹

El proyecto de ley implicaba de manera aproximada más del doble del total de las inversiones realizadas en materia de seguridad fronteriza que se habían hecho recientemente, asimismo establecía tres programas de legalización diseñados para ofrecer la residencia temporal o permanente según sea el caso a inmigrantes indocumentados que residían al interior de los Estados Unidos al momento de la promulgación de la ley.¹²²

“Dicha propuesta de reforma migratoria contemplaba en sí dos elementos principales: el primero consistía en detallar las acciones para reforzar la seguridad a lo largo de la frontera sur de Estados Unidos mediante la inversión en tecnología, aumentar el número de elementos de la patrulla fronteriza y el segundo, consistía en abordar la problemática de la migración ilegal a Estados Unidos para así, tratar de regularizar a los indocumentados que ya residían al interior del país.

¹²⁰ Cfr. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. *op. cit.* p. 83.

¹²¹ Senado de la República, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. La Reforma migratoria integral S 744, formato en pdf disponible en: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/reformamigratoriaintegrals744.pdf> el 28 de diciembre de 2013. p. 24.

¹²² *Íbid*, p. 83

Uno de los pasos importantes para llegar a esta propuesta de Reforma Migratoria, fue la implementación del Programa Acción Diferida para niños inmigrantes (DACA, por sus siglas en inglés), siendo este programa implementado como una acción ejecutiva, la cual consistía en una suspensión temporal a personas indocumentadas que fueran deportadas durante un lapso de 15 a 31 años, que hayan llegado a los Estados Unidos antes de los 16 años de edad que hayan residido en el país por lo menos 5 años.”¹²³

Así fue como Barack Obama en su segundo mandato, tomó como tema central, el debate sobre una posible política migratoria integral, demostrándolo justo en su primer discurso a la nación estadounidense en el cual invitó al Congreso a aprobar una reforma migratoria; instándolos a buscar una amnistía con los migrantes documentados con la finalidad de que obtengan la ciudadanía.

Asimismo que la nueva reforma trajera consigo un nuevo régimen migratorio, incluyendo nuevas categorías de visa; implementar un sistema de verificación de empleados y empleadores; y nuevas sanciones a empresas que contraten indocumentados.

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

¹²³ *Íbid*, p. 84.

* Michael Bennet por Colorado, Dick Durbin por Illinois, Robert Menendez por Nueva Jersey, Chuck Schumer por Nueva York, Jeff Flake y Jonh McCain por Arizona, Marco Rubio por Florida y Lindsay Graham por Carolina del Sur respectivamente.

Dicho proyecto de ley es de aproximadamente 1200 páginas, las cuales mediante el equipo G8 por iniciativa de Barack Obama fue introducida al Senado el 16 de abril de 2013, el cual casi de inmediato fue asignado al comité judicial de la Cámara.

“El S 744 está compuesto de 8 principales apartados y una serie de anexos:

1. Seguridad Fronteriza y otras provisiones
2. Visas para inmigrantes
3. Programa para el cambio de estatus de los trabajadores agrícolas
4. Otras provisiones.
5. Ciudadanía y Nuevos Americanos
6. Alianzas público-privadas
7. Reducir barreras para la naturalización
8. Reforzamiento Interno”¹²⁴

En este primer apartado se hace mención de los principales elementos prioritarios de la iniciativa, la delimitación geográfica de las fronteras de los Estados Unidos, haciendo un principal énfasis en la frontera sur con México en la zona Suroeste la cual comprende las primeras 100 millas de frontera. Estableciendo como fecha límite el 30 de septiembre de 2021 el secretario del Departamento de Seguridad Nacional (DHS en inglés) incrementar el número de agentes fronterizos capacitados de tiempo completo.

Para antes de septiembre de 2017 el Secretario de Seguridad Nacional incrementará el número de agentes capacitados para trabajar principalmente en pasos fronterizos y aduanas colocándolos en puertos de elevado tráfico así como en los aeropuertos. Con el objetivo de agilizar el tránsito de bienes provenientes de la frontera sur así como de pasajeros también.

¹²⁴Página oficial del Congreso de los Estados Unidos de América, Texto Original de la propuesta de reforma migratoria S 744 , traducción libre, información obtenida de <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/744/text> consultada el 20 de abril de 2018.

Para antes del 30 de septiembre de 2015 el secretario de Seguridad Nacional deberá incrementar la adquisición de aeronaves no tripuladas, de cámaras de seguridad, infrarrojas, de botes de alta velocidad para agilizar las actividades de vigilancia y cuidado de la frontera Sur.

El Secretario de Seguridad Nacional deberá trabajar de manera conjunta con el Secretario de Defensa para crear un programa de reclutamiento para lograr así un grupo de miembros de la reserva de las fuerzas armadas de los Estados Unidos, ex servidores de las fuerzas armadas para servir en las actividades de cuidado y vigilancia de las aduanas y de la frontera Sur.

Con visto bueno del secretario de defensa, Cualquier Gobernador cuyo estado comparta frontera con México, puede pedir a la Guardia Nacional asistencia para labores específicas de investigación y de maniobras tácticas a lo largo de su frontera, con la finalidad de reconocer y detener tráfico de drogas o el paso de inmigrantes ilegales a lo largo de su estado.

“El Secretario de Seguridad Nacional creará estaciones adicionales de la patrulla fronteriza, priorizando la zona Suroeste, con la principal actividad de interceptar cargamentos de droga con origen en la frontera con México.

Los secretarios de Seguridad Nacional, Defensa y de Comunicaciones, trabajarán de manera conjunta para desarrollar planes de acción logística e infraestructura pertinente para llevar a cabo de manera óptima las actividades encomendadas. ¹²⁵

A partir del segundo apartado y tomando en cuenta las demás disposiciones legales correspondientes o afines, el Secretario de Seguridad Nacional deberá establecer los requerimientos prudentes para los inmigrantes ilegales que ya residen en territorio nacional (Estados Unidos) como una de varias medidas mencionadas en ésta propuesta de ley, para tratar de regularizar un par millones de personas, de las cuales algunas podrían ser candidatos viables para la aplicación de alguna visa, con la finalidad de regularizar su estancia en el país.

¹²⁵ *Íbid.*

De entre los principales requerimientos destacan:

- “Presencia Física: el inmigrante deberá estar dentro del territorio nacional (Estados Unidos) en el momento de solicitar el trámite correspondiente y deberá acreditar con las pruebas pertinentes que estuvo presente dentro del mismo hasta antes del 31 de diciembre de 2011. Igualmente demostrar que a partir del 31 de diciembre de 2011 el inmigrante mantuvo una presencia constante dentro de los Estados Unidos.
- Estancia: Un inmigrante ilegal que desee aplicar por algún programa de regularización deberá permanecer de manera continua y obligatoria dentro del territorio nacional (Estados Unidos) salvo excepciones donde los inmigrantes obtengan un permiso provisional de salida emitido por el departamento de Seguridad Nacional con el compromiso de volver en un periodo muy corto de tiempo.
- Criterios de elegibilidad: Un inmigrante no será elegible para aplicar a alguno de los programas de regularización si presenta o hubo presentado alguna ofensa clasificada como delito grave dentro la circunscripción o jurisdicción donde fue cometida, si hubiese cometido un delito grave de acuerdo al código penal federal, si ha cometido tres o más delitos menores, o haber estado en prisión más de tres veces, o en su defecto al momento de realizar alguna investigación, el inmigrante haya cometido crímenes en el extranjero o haya violado alguna ley internacional.¹²⁶
- Relación parental directa: un inmigrante ilegal es candidato a aplicar a algún programa de regularización por causas de unión familiar, con la causa de no romper núcleos familiares con la posible deportación de inmigrantes ilegales, siempre y cuando el inmigrante compruebe

¹²⁶ Íbid

un vínculo familiar directo con alguien más dentro de los Estados Unidos, o en su defecto, tener dependientes económicos directos.¹²⁷

- Impuestos: un inmigrante ilegal no puede aplicar a ningún trámite migratorio si no comprueba que ha cumplido con sus obligaciones fiscales de acuerdo a la ley de recaudación de 1986.¹²⁸
- Suspensión o Remoción del inmigrante durante el periodo de aplicación: un inmigrante no podrá ser detenido por razones migratorias o deportado mientras esté en proceso de regularización salvo cuando la Secretaría de Seguridad Nacional determine que el inmigrante no es candidato elegible o no cumple con los requerimientos necesarios para ser beneficiario de un programa de regularización o en su defecto cuando un juez local revoque el estatus de inmigrante provisional de un inmigrante ilegal durante el proceso o trámite de regularización.
- Creación de un Registro Biométrico y Biográfico: El Secretario de Seguridad Nacional entre sus facultades tendrá la creación de un registro Biométrico y Biográfico de inmigrantes ilegales, con la finalidad de tener una base de datos para evitar problemas de Homonimia o repetición de trámites así como para agilizar el proceso de asignación de números de seguridad social.
- Revocación de Estatus: el Secretario de Seguridad Nacional podrá revocar el estatus de inmigrante provisional a todo aquel inmigrante que durante o después del trámite de regularización cometa un delito grave de acuerdo al código penal, también que se haya encontrado información falsa ya sea en la entrevista o al presentar documentos falsos o al cometer algún tipo de fraude institucional.
- Modo de vida honesto: para ser beneficiario de algún programa de regularización, el inmigrante ilegal deberá acreditar que posee un modo honesto de vivir ya que con comprobar no antecedentes

¹²⁷ Íbid

¹²⁸ Íbid

penales no es suficiente, debe comprobar que tiene un empleo digno y legal, que contribuye de manera provechosa a la sociedad y no está involucrado en actividades delictivas, además de comprobar que su nivel de ingreso económico se ubica por encima del estándar nacional de medición de pobreza.”¹²⁹

En lo concerniente al tercer apartado, hace referencia a que el Secretario (de seguridad nacional) entregará una “*Blue card*” la cual puede definirse como un permiso de residencia para trabajadores agrícolas temporales a un inmigrante que:

- “Demuestre que ha trabajado en el campo por lo menos 575 horas o su equivalente a 100 días comprobables hasta antes del 31 de diciembre de 2012.
- Cuando el/la cónyuge del inmigrante o algún hijo comprueben presencia física dentro del territorio nacional (Estados Unidos) hasta antes del 31 de diciembre de 2012, dicha presencia tiene que ser continua hasta la fecha en que le sea otorgada la *Blue card* al inmigrante.
- El trámite para la obtención de la *blue card* lo llevará a cabo el inmigrante, dicho trámite incluye permiso de estancia a su cónyuge e hijos por un periodo de solamente dos años, al término del cual el inmigrante podrá buscar su regularización como residente permanente.
- En caso que el inmigrante sea o haya sido aprehendido durante la aplicación del presente reglamento, la secretaría le dará la oportunidad razonable de aplicar para poder ser sujeto elegible de *blue card*, y hasta no saber el si el trámite fue o no aprobatorio, al mismo no se le iniciará proceso de deportación.”¹³⁰

El Secretario de Seguridad Nacional no podrá deportar a un aspirante de *blue card* a menos que:

- El inmigrante haya sido encontrado no elegible para aplicar al programa de *blue cards*.

¹²⁹ US Congress, <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/744/text>, traducción libre.

¹³⁰ Cfr. US Congress.

- El estatus de *blue card* de algún inmigrante sea revocado por la misma Secretaría.

Una vez que el trámite para la obtención de una *blue card* sea aprobada para el inmigrante y su familia, el (los) tenedores de la *blue card* podrán viajar sin restricciones por todo el territorio nacional (Estados Unidos), además tendrán autorización para salir del país, y regresar al mismo sin la necesidad de contar con una visa, siempre y cuando; el inmigrante presente su *blue card* sin expirar y de manera física, cuando obtenga un permiso de salida otorgado por la Secretaría de Seguridad Nacional, cuando el periodo de tiempo en el extranjero no exceda los 180 días a menos que haya sido bajo circunstancias fuera de control del inmigrante, lo cual causará una penalidad de carácter económica.

No existe un número límite para el otorgamiento del *blue cards*.

A partir del cuarto apartado, este contiene regulaciones internas de carácter institucional y estructural, una vez entrada en vigor la propuesta de ley S 744 tomarían lugar.

Una vez promulgada dicha ley junto con las enmiendas realizadas por el Senado y posteriormente por el Congreso, las Secretarías de Seguridad Nacional, del Trabajo, de Agricultura, de Comunicaciones y del Departamento de Estado trabajarán de manera coordinada para la realización de trámites y protocolos de acción conjunta para la correcta implementación de la ley.

La implementación de trámites o protocolos de regularización contenidos en esta ley, deberán ser llevados a cabo a más tardar de 6 meses, una vez entrada en vigor la ley. También la Secretaría de Seguridad Nacional de manera conjunta con la de Agricultura, deberán presentar a más tardar 180 días un informe al Congreso que contenga las mediciones tomadas y el progreso realizado en la implementación de las medidas de regularización.

De igual manera la Agencia de Servicios Migratorios y de Naturalización (dependencia de la Secretaría de Seguridad Nacional) deberá entregar reportes anuales del progreso de la implementación de la ley al Congreso.¹³¹

En el quinto apartado menciona las obligaciones de la Oficina de Servicios Migratorios y Naturalización (dependencia de la Secretaría de Seguridad Nacional) la cual promoverá a las instituciones de capacitación en temas de naturalización para los inmigrantes interesados en obtener la ciudadanía Estadounidense mediante un proceso de naturalización.

Dicha oficina estará a la cabeza y coordinará las acciones realizadas por los Gobiernos Federal, estatal y local. Asimismo informará y aconsejara a la Secretaría de Seguridad Nacional y al Consejo de Seguridad Interna los retos y también los beneficios de la implementación de los programas de regularización, en cuanto a integración lingüística, económica y cívica de los inmigrantes y sus hijos realizando indicadores y estadísticas.

Establecerá una meta nacional para introducir nuevos inmigrantes a los Estados Unidos y establecer el grado de alcance de dichas metas. También evaluará la calidad y la efectividad de los esfuerzos del Gobierno Federal para lograr la integración del inmigrante y proporcionar asesoría.

Analizará las posibles implicaciones de integración de nuevas o de reformar más políticas de inmigración y proporcionar recomendaciones para enfrentar de manera exitosa dichas implicaciones. También fungirá como intermediario entre los Gobiernos locales y estatales para brindar asistencia para lograr objetivos locales, cooperación en distintos temas y ofrecer asistencia para:

¹³¹ Página oficial del Congreso de los Estados Unidos de América, Texto Original de la propuesta de reforma migratoria S 744 apartado 3, traducción libre, información obtenida de <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/744/text> consultada el 20 de abril de 2018.

- La introducción de migrantes a los Estados Unidos
- Promover la educación y conciencia entre los inmigrantes interesados en convertirse en ciudadanos estadounidenses mediante el proceso de naturalización.
- Trabajar de manera conjunta con agencias del Gobierno Federal para proveer información a los gobiernos estatales y locales acerca de la demanda existente por parte del gobierno federal en cuestiones laborales y oportunidades educativas para los inmigrantes recién llegados a los Estados Unidos.
- Entregar un reporte cada dos años al Congreso el cual contenga información del progreso llegado a ese tiempo en términos de inclusión de los nuevos estadounidenses.

La Secretaría de Seguridad Nacional de igual manera creará un grupo de trabajo para el programa de la creación de Nuevos Americanos el cual deberá entrar en funciones a más tardar 18 meses después de la entrada en vigor de esta ley.

Dicho grupo de trabajo también tendrá principalmente dos propósitos: establecer un programa coordinado con el Gobierno Federal para solucionar los principales retos que enfrentan en el proceso de integración los inmigrantes así como recomendar y asistir al Gobierno Federal para identificar políticas adecuadas para llegar al principal objetivo de dicho grupo de trabajo.

El grupo de trabajo se compondrá de las siguientes personas: primeramente el Secretario de Seguridad Nacional, el cual será el líder del grupo de trabajo, el Secretario del Tesoro, el Fiscal General de la Nación, el Secretario de Comercio, del Trabajo, de Salud, de Desarrollo Urbano, de Transporte, de Educación, El Director de la Oficina de Presupuesto, el Director de la Administración para las pequeñas empresas, el Director del Consejo Nacional Económico y el Consejero de Seguridad Nacional.¹³²

De igual manera el grupo de trabajo tendrá entre sus principales actividades proporcionar una respuesta Federal coordinada a los principales problemas que

¹³² Cfr. US Congress. Traducción libre.

enfrentan tanto los migrantes como las comunidades receptoras: el acceso de jóvenes y adultos a programas educativos, temas relacionados con la salud y las políticas públicas, brindar incluso espacio y oportunidades para tener acceso a la naturalización.

A partir del sexto apartado establece que el Secretario de Seguridad Nacional a través de la agencia de Servicios de Migración y Ciudadanía tendrá las facultades de crear una corporación sin fines de lucro la cual será conocida como “La Fundación para la Ciudadanía de los Estados Unidos”, la cual para llevar a cabo los propósitos para los cuales fue creada, la fundación podrá:

- A manera de financiamiento, solicitar y aceptar donaciones monetarias y de cualquier otra índole.
- Involucrarse en Trabajos conjuntos con el Departamento de Seguridad Nacional
- Aceptar cualquier forma de financiamiento y a su vez administrarlos de manera apropiada.

Entre los principales objetivos de la Fundación serán primeramente expandir y difundir programas integrales a los inmigrantes que deseen obtener la ciudadanía o la residencia permanente, proporciona asistencia directa a los migrantes ilegales.

En el séptimo apartado habla principalmente que el Secretario del Departamento de Seguridad Nacional creará a través de la Agencia de Servicios Migratorios un programa piloto con la finalidad de comenzar con procesos de naturalización a nivel local con los inmigrantes ilegales que deseen comenzar el proceso, dicho proceso contará con presupuesto de 100 millones de dólares y se enfocará en la integración de manera integral del migrante, tanto en temas de lenguaje, de educación, de trabajo, de bienestar y de salud.¹³³

Para llevar a cabo dichas actividades será necesario hacer enmiendas a la ley de migración de 1986 para dar acceso a las personas al proceso de naturalización, tomando en cuenta el historial del inmigrante, edad, cuestión fiscal, el programa piloto

¹³³ Página oficial del Congreso de los Estados Unidos de América, Texto Original de la propuesta de reforma migratoria S 744 apartado 4, traducción libre, información obtenida de <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/744/text> consultada el 20 de abril de 2018.

también cubrirá los inmigrantes que ya no tienen estatus legal dentro de los Estados Unidos, siempre y cuando cubran 4 posibles requisitos: haber nacido fuera de los Estados Unidos, haber sido adoptado por un ciudadano estadounidense a una edad menor de 18 años, que fuese legalmente admitido dentro de los Estados Unidos y que sea beneficiario directamente por el programa de Naturalización y ciudadanía en caso que las enmiendas a la ley de 1996 se hagan de manera correcta.

También se incluirá al proceso de naturalización a aquellos inmigrantes que no cuenten con algún estatus legal de estadía dentro de los Estados Unidos, y que hayan recibido algún premio o reconocimiento por su labor de compromiso con los Estados Unidos, principalmente haber servido con honores dentro de alguna de las agencias de las fuerzas armadas, por labor social y educación.

En el último apartado contempla que de entre las facultades del secretario del Departamento de Seguridad Nacional será también la creación de un sistema de verificación laboral, principalmente el objetivo del mismo es convertir la actividad de contratar inmigrantes ilegales después de la entrada en vigor de ésta propuesta de ley, una actividad ilegal que podría meter en problemas a los empleadores estadounidenses.

A partir de la entrada en vigor de ésta propuesta de ley, será ilegal para un empleador; contratar o reclutar un inmigrante a sabiendas de que el inmigrante no está autorizado para realizar dichas labores, dicha disposición no aplica para los inmigrantes que cuentan con permiso para trabajar o para realizar determinado tipo de actividades, sin importar si en el pasado no contaban con el mismo.

También un principio denominado de “ Buena Fe” mediante el cual un empleado que haya contratado un inmigrante, no le hubiese requerido la información migratoria correspondiente, alegando que se presumía su legal estancia dentro de los Estado Unidos, el cual un empleador puede recurrir en caso de encontrarse en problemas con la Agencia de Servicios migratorios y de Ciudadanía¹³⁴.

¹³⁴ Los párrafos anteriores son fragmentos del Proyecto de Reforma Migratoria S 744, obtenidos de la página oficial del Congreso de los Estados Unidos, y de traducción libre.

Del contenido anterior donde destacan los principales puntos del proyecto de reforma migratoria se desprende la siguiente tabla haciendo una evaluación del contenido de la misma.

Tabla 2: Argumentos a favor y en contra del proyecto de reforma migratoria S 744.

ARGUMENTOS EN CONTRA	ARGUMENTOS A FAVOR
Al regularizar a la población inmigrante y otorgarle la ciudadanía se generaría un déficit en el gasto público al crecer la demanda de servicios de salud, asistencia social y educación.	Habría más incentivos para que los migrantes fueran más productivos y con ello, elevarían su contribución a la economía norteamericana
Republicanos: hincapié en la seguridad de la frontera con México	El 70 por ciento piensa que sería de gran beneficio para la economía.
Cámara de Representantes: Estima que dicho proyecto beneficiaría principalmente a indocumentados y a algunos sectores que lograron plasmar sus intereses.	La comunidad empresarial: A pesar de que no toman una posición sobre la legalización de los inmigrantes no documentados. Estiman que la reforma “aceleraría el crecimiento económico”.
Republicanos: Plantean elaborar una “reforma en pedazos o en partes”, que incluiría reformas necesarias paso a paso, y no una inmensa e integral, acorde con las necesidades del país.	Los agricultores y ganaderos han expresado que requieren mano de obra inmediata para recoger sus cosechas pues no encuentran a nacionales dispuestos para hacerlo.
Conservadores: oposición a cualquier forma de amnistía.	La industria de alta tecnología ha venido presionando al Congreso para que se reformen los requisitos, específicamente que se aumenten los límites actuales, para la contratación de trabajadores extranjeros altamente capacitados y para los estudiantes que reciben sus títulos en sus universidades.
Los Tea Partiers se oponen a una reforma que incluya regularización y camino a la ciudadanía. Estiman que hay que evitar	El grupo de liderazgo de Silicon Valley, California Strawberry Comision, California Farm Bureau Federation y otros grupos

<p>recompensar a aquellos que ingresaron sin documentos habiendo violado la ley.</p>	<p>agrícolas destacaron que la reforma migratoria es necesaria para asegurar el éxito económico de sus industrias.</p>
<p>Grupos conservadores: La S744 resultaría extremadamente costosa para los contribuyentes americanos, especialmente a largo plazo ya que aumentaría el déficit del gobierno.</p>	<p>Activistas Pro inmigrantes: The Service Employees International Union (SEUI, American Federation of State, County and Municipal Employees AFSCME, National Immigration Forum, The National Council of La raza y otras asociaciones civiles están tratando de influir a líderes religiosos, propietarios locales, hombres de negocios, demostrando que la inmigración ha sido benéfica para el país.</p>
<p>Grupos conservadores: Los actuales trabajadores legales verían reducirse sus sueldos.</p>	<p>La iglesia católica y los evangelistas: Apoyan un proyecto de legalización por el bien de la reunificación familiar y que no se siga dividiendo a más a las familias y violando los derechos humanos.</p>
<p>Grupos conservadores: Sobrecargaría el actual sistema de inmigración que es lento y extremadamente complejo. Empujaría a más millones de personas a entrar en el sistema al conceder una amnistía a quienes se encuentran ilegalmente en Estados Unidos</p>	<p>Los sindicatos ven a los indocumentados como posibles clientes para engrosar sus organizaciones crecientemente debilitadas.</p>
<p>Grupos conservadores: La amnistía en sí misma es intrínsecamente injusta para todos aquellos que tuvieron que transitar por el complejo sistema de inmigración para poder venir y permanecer aquí legalmente, así como para los aproximadamente 4.4 millones de personas que en este mismo momento están esperando para poder venir a Estados Unidos</p>	<p>La reforma facilitaría el camino a la ciudadanía</p>

La S. 744 empeorará el sistema de visas de empleo.	El proyecto de ley aprobado por el Senado mejoraría los programas de visas basados en el empleo.
--	--

FUENTE: Seminario la Reforma Migratoria en Estados Unidos: implicaciones para México.*

Los ocho apartados antes mencionados muestran la ambivalencia propuesta por el presidente Obama, pues a su vez, en la redacción se puede ver, la disposición de la Propuesta de Reforma Migratoria, de dar acceso a la mayoría de los inmigrantes indocumentados posibles, a través de varios programas de regularización posibles, desde relación parental hasta trabajadores calificados. Por otra parte, también se observó un plan de acción conducido a reforzar la seguridad de la frontera sur de los Estados Unidos, pues se aumenta de manera considerable la cantidad de dinero destinado a reforzar la frontera, con la finalidad de impedir el paso de personas de manera indocumentada y el tráfico de drogas, con lo que se observa que trató de condicionar la regularización de los indocumentados al reforzamiento interno de la frontera. Se podría decir que Obama intentó llevar a cabo un tipo de amnistía migrante como la llevó a cabo Ronald Reagan en 1986.

3.2 Presentación del Proyecto de Reforma Migratoria S 744 ante el Senado y sus posteriores reacciones al interior del mismo.

En abril de 2013 la propuesta fue enviada al Senado por el Senador Chuck Schumer por el estado de Nueva York, donde tuvo sus primeras audiencias en el Comité Judicial del Senado los días 19, 21 y 22 de abril, y posteriormente en el mes de mayo, los días 9, 14, 16 y 20. El día 21 de mayo de 2013 el Comité Judicial del Senado aprobó mediante una votación el llevar al siguiente paso el proyecto de Reforma Migratoria; llevarlo a discusión ante el pleno del Senado para una votación en el mismo, de ser favorable la propuesta sería turnada a la Cámara de Representantes, no sin antes realizarles las enmiendas correspondientes llevadas a cabo por el Comité.¹³⁵

* Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, agosto de 2013; Fundación Heritage, “La campaña de Heritage”, consultado en <http://libertad.org/>.

El 7 de junio de 2013, el Senador Patry Leathy, líder del Comité Judicial del Senado creó el reporte 113-40 como documento adjunto a la propuesta, con una extensión aproximada de 187 páginas, en dicho reporte se hacían mención los puntos de vista de la mayoría del Comité en favor de la propuesta S 744, así como las opiniones de aquellos miembros del comité que se pronunciaron en contra de la misma. El reporte también contiene un sustento teórico del por qué una nueva reforma migratoria es necesaria, las consideraciones históricas importantes como antecedentes de la propuesta de reforma migratoria. También incluye una copia del reporte elaborado por la Oficina de Presupuesto del Congreso.¹³⁵

“El 11 de junio de 2013 el Senado votó 84 a favor y 15 en contra para seguir tomando en consideración la propuesta de ley que anteriormente y bajo algunas enmiendas el Comité Judicial del Senado aprobó llevar a su discusión ante el pleno del mismo. Las discusiones se llevaron a cabo del 12 al 13, del 1 al 21 y del 24 al 26 de junio del mismo año, y durante las mismas la propuesta de ley S 744 fue enviada dos veces de vuelta al Comité Judicial para llevar a cabo las enmiendas que el pleno hubiese solicitado.

El día 27 de junio de 2013, el Senado aprobó la propuesta de ley S 744 con una votación a favor de 68 y 32 en contra, un día muy importante para la historia de las políticas migratorias de los Estados Unidos y para los inmigrantes ilegales que viven dentro del mismo, pues consiguió que tanto Demócratas y Republicanos trabajaran de manera conjunta en el proceso legislativo de una propuesta de Reforma migratoria.

Posterior a eso, y siguiendo los protocolos del proceso legislativo de los Estados Unidos, una vez aprobado en el Senado, el *bill* (o propuesta de

¹³⁵ Cfr. Cape Cod Times. Traducción libre. Disponible en: <https://www.capecodtimes.com/opinion/20190806/national-obstruction-of-justice>

¹³⁶Wikipedia. Ley S 744 información obtenida de: https://en.wikipedia.org/wiki/Border_Security,_Economic_Opportunity,_and_Immigration_Modernization_Act_of_2013, consultada el 10 de junio de 2018.

ley) fue enviado a la Cámara de Representantes para pasar por el mismo proceso antes mencionado en el Senado, de ser aprobada en el pleno, el último paso a seguir sería ser enviada al Poder Ejecutivo (el Presidente de los Estados Unidos, en este caso Barack Obama) para su firma o veto.”¹³⁷

Durante este periodo el Centro Nacional de Leyes de Inmigración en los Estados Unidos, elaboró un reporte dividido en dos tablas (véase anexo 2) donde se crea un análisis del proyecto de reforma migratoria S 744 resaltando sus principales ventajas y desventajas.

3.3 Posición de la Cámara de Representantes ante el Proyecto de Reforma migratoria S 744

Una vez concluido el proceso legislativo en el Senado con la aprobación del mismo, la propuesta de reforma S 744 pasó a manos de la Cámara de Representantes para atravesar por el mismo proceso que en la anterior Cámara. Como es bien sabido, era el turno de la Cámara de Representantes (cabe mencionar que la mayoría en la Cámara de Representantes era por parte del Partido Republicano) cuyo líder de la mayoría o “*Chairman*” era el congresista John Boehner.

La negociación de un tema tan importante o sensible para la sociedad norteamericana en una Cámara tan dividida resultó complicada, en donde casi todos los republicanos consideran que es menester establecer más esfuerzos para vigilar y mantener el control de la frontera, y la mayoría republicana se niega al debate en cuestión migratoria a menos que se trate de un debate donde se priorice la seguridad.

Aunque muchos Congresistas y Senadores republicanos están conscientes de dicha necesidad, su plataforma ultraconservadora ha expresado su negativa a cualquier forma de amnistía, lo que para ellos se traduciría como una especie de recompensa a extranjeros que en algún momento decidieron violar las leyes migratorias estadounidenses.

¹³⁷ Íbid

3.3.1 Divergencias políticas al interior de la Cámara de Representantes y obstaculización legislativa de la S 744.

El proyecto de Reforma migratoria S 744 obtuvo su primera victoria legislativa al ser aprobada en el Senado, sin embargo, era momento de pasar por el mismo proceso al interior de la Cámara de Representantes, donde el panorama no era tan favorable, debido a que la mayoría de la Cámara era republicana, partido de oposición de Barack Obama.

John Boehner es un político estadounidense por parte del Estado de Ohio y fue presidente (*Chairman*) de la Cámara de Representantes a partir del 5 de enero del 2011 hasta el 29 de octubre de 2015, cuando fue reemplazado por Paul Ryan.¹³⁸

Boehner fue el encargado de recibir la propuesta de reforma migratoria S 744, y en su defecto, asignarla a comité o dejarla morir (ya se había retomado en capítulos anteriores de las partes del proceso legislativo en las cuales un proyecto de ley puede morir).

En aquel momento, el contexto político interno de los Estados Unidos no era favorable para el partido Republicano, habían tomado lugar escándalos sexuales y de delitos de índole penal entre los miembros del partido en la Cámara, así como la Derrota de Mitt Romney en las elecciones presidenciales de 2012 frente a Barack Obama (su segundo periodo presidencial), las cuales lo llevaron a tomar posturas duras en contra del gobierno de Obama, actuando como la “oposición”, con la finalidad de legitimar de nuevo al partido y a su ideología.

Técnicamente el proyecto S 744 estaba en manos de Boehner, el cual al mismo tiempo se encontraba en una encrucijada partidista. Al recibir el proyecto de reforma migratoria S 744 sólo tenía dos alternativas; aceptarla y asignarla a comité para que siguiera su proceso y poder convertirse en ley o simplemente rechazarla, no asignarle ningún comité y de esta manera moriría dicha propuesta. Contra toda esperanza de los millones de inmigrantes ilegales, de los senadores Demócratas e incluso de algunos Republicanos, Boehner tomó la segunda opción.

¹³⁸Íbid

John Boehner decidió llevar a cabo una vieja táctica republicana llamada “La regla Hastert”; la cual es un principio informal llevada a cabo por los *Speakers* republicanos a partir de la década de los 90’s para controlar las propuestas de ley llegadas a la Cámara de Representantes y a su vez limitar el poder del Partido Demócrata para presentar iniciativas de ley y que éstas fueran asignadas a comité respectivamente. Bajo esta regla, el Speaker puede o no permitir que un proyecto de ley sea votado en el pleno o asignado a comité a menos que la mayoría del partido mayoritario (en este caso el Partido Republicano) apoye el proyecto del ley. Una de las reglas de la Cámara de Representantes es que el Speaker asigna fechas para votación en el pleno de los proyectos de ley o iniciativas pendientes. La regla Hastert también dice que el Speaker no asignará fecha a iniciativas de ley ni voto en el pleno de la Cámara a menos que la mayoría del partido dominante en la misma apoye dicho proyecto, ni aun cuando la mayoría de los miembros de la Cámara lo apoyen, manteniendo fuera del proceso legislativo a la minoría.¹³⁹

“Por ejemplo, en la Cámara de Representantes, para que una iniciativa de ley pueda ser aprobada se necesitan 218 votos, si 200 Demócratas son la minoría y 235 Republicanos son la mayoría: la Regla Hastert no permitiría que 200 Demócratas y 100 republicanos juntos aprobaran una propuesta de ley, porque bajo este supuesto, 100 republicanos no alcanzan a conformar la mayoría de la mayoría en la Cámara, por lo que el Speaker en dado caso que quiera (es una de sus facultades discrecionales) no agendar votación en el pleno o asignación a comité de determinada propuesta de ley.¹⁴⁰

Así fue como el 7 de agosto de 2013 John Boehner (siendo aún Speaker de la Cámara de Representantes) dio a conocer ante los medios que no se votaría la propuesta de ley S 744 en el pleno de la Cámara por tres razones:

¹³⁹ Cfr. Wikipedia, Regla Hastert, información obtenida de: https://en.wikipedia.org/wiki/Hastert_Rule, consultada el día 24 de junio de 2018.

¹⁴⁰ *Íbid.*

- La Cámara de Representantes estaba dividida en opiniones respecto al proyecto por que evocó a la Regla Hastert.
- Argumentó que la Propuesta S 744 era demasiado general y no abarcaba cada tema de manera específica, por lo que dijo que la Cámara de Representantes trabajaría en su propia propuesta de reforma migratoria.
- Los Estados Unidos de América atravesaban por un contexto global adverso que hacía prioridad de los EEUU temas denominados de Seguridad Nacional, por ejemplo la Guerra Civil en Siria y la lucha contra el recién creado Estado Islámico, por lo que la Cámara se enfocará en tratar esos temas de manera inmediata, desplazando a la propuesta S 744.¹⁴¹

De esta manera y bajo las facultades discrecionales del Speaker el proyecto de reforma migratoria S 744 no fue tomada en cuenta para seguir con el proceso legislativo correspondiente, muriendo en la segunda etapa del proceso antes mencionado, lo cual fue una noticia impactante tanto al interior de los Estados Unidos como para la comunidad internacional y por ende generaría consecuencias , pues contenía las esperanzas de millones de personas indocumentadas y era el resultado de un trabajo conjunto entre Senadores Republicanos y Demócratas para tratar de solucionar el rezago estadounidense en cuanto a su política migratoria se refiere.

¹⁴¹ Cfr. Univisión, Boehner elabora una lista de principios sobre la reforma migratoria. Disponible en : <https://www.univision.com/noticias/reforma-migratoria/boehner-elabora-una-lista-de-principios-sobre-la-reforma-migratoria>.

3.4 Contraste Mediático: Deportaciones

Durante el desarrollo de presente capítulo, describió principalmente de los esfuerzos de presidente número 44 de los Estados Unidos, Barack Obama, de llevar a cabo una reforma migratoria a nivel federal, cuya principal característica fue que era de carácter integral, y condicionaba le regularización de millones de personas indocumentadas a la modernización de los sistemas de vigilancia fronterizos.

En los aspectos mediáticos, Obama daba la impresión de verse comprometido con poner solución al estatus migratorio de los inmigrantes ilegales y del problema que ello representa, sin embargo, las acciones llevadas a cabo durante su gobierno podrían dar la impresión de algo distinto.

Los números establecen que Barack Obama ha sido el Presidente de los Estados Unidos que más gente ha expulsado del país en las últimas décadas, por encima de Bush padre, Reagan o Clinton.¹⁴²

“De acuerdo con el Departamento de Seguridad Nacional, entre los años 2009 y 2015, el número de deportados fue de 2,571,860 personas, mientras que en el primer semestre de 2016 se contabilizaron 196,497, dando un total de 2,768,357 de personas.”¹⁴³

Durante las dos administraciones de Obama, la población inmigrante indocumentada se mantuvo de cierta manera, casi estática, como se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 8: Deportaciones desde el año 1986

AÑO	PRESIDENTE	POBLACIÓN INDOCUMENTADA EN MILLONES	DEPORTACIONES	PORCENTAJE %
1986	Reagan	3.2	24 592	.76
1987	Reagan	2.2	24 336	1.1

¹⁴²Información obtenida de Univisión Noticias, obtenida de: <https://www.univision.com/noticias/deportaciones/obama-es-el-presidente-que-mas-ha-deportado-en-los-ultimos-30-anos>, consultado el 16 de marzo de 2019.

¹⁴³ Departamento de seguridad Nacional, Yearbook of immigration, disponible en https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/ois_yb_2014.pdf, consultado el 17 de marzo de 2019. p.25.

1988	Reagan	1.90	25 829	1.3
1989	H.W. Bush	2.0	34 427	1.7
1990	H.W. Bush	3.5	30 039	.8
1991	H.W. Bush	4.10	33 189	.8
1992	H.W. Bush	4.60	43 671	.94
1993	Clinton	4.90	42 542	.86
1994	Clinton	5.30	45 674	.86
1995	Clinton	5.70	50 924	.89
1996	Clinton	6.30	69 680	1.1
1997	Clinton	6.80	114 432	1.6
1998	Clinton	7.10	174 813	2.4
1999	Clinton	7.80	183 114	2.3
2000	Clinton	8.60	188 467	2.1
2001	G.W.Bush	9.30	189 026	2.03
2002	G.W.Bush	9.40	165 168	1.75
2003	G.W.Bush	9.70	211 098	2.1
2004	G.W.Bush	10.4	240 665	2.3
2005	G.W.Bush	11.1	246 431	2.2
2006	G.W.Bush	11.60	280 974	2.4
2007	G.W.Bush	12.20	319 382	2.6
2008	G.W.Bush	11.70	463 946	4
2009	Obama	11.30	296 713	2.6
2010	Obama	11.40	381 962	3.3
2011	Obama	11.50	388 409	3.3
2012	Obama	11.20	419 384	3.7
2013	Obama	11.30	435 498	3.8
2014	Obama	11.30	414 481	3.6
2015	Obama	11.30	235 413	2.08
2016	Obama	11.30	196 497	//////////

Fuente: información obtenida de Univisión Noticias, disponible en: <https://www.univision.com/noticias/deportaciones/obama-es-el-presidente-que-mas-ha-deportado-en-los-ultimos-30-anos>, consultado el 17 de marzo de 2019.

De acuerdo con la información , genera un gran contraste con el discurso político que manejó el presidente Obama respecto a las decisiones en cuanto a migración se refiere, pues por un lado plantea la disponibilidad de su administración de arreglar el estatus migratorio de millones de personas que viven de manera ilegal en su país, y por el otro lado, contrasta el número de personas deportadas durante sus periodos presidenciales, debido a que en varias décadas es el presidente que más personas ha expulsado del país.

Lo anterior destaca la importancia del discurso político, el cual contrasta sobremanera con las acciones de su gobierno en materia de migración, lo cual demuestra el doble discurso de los políticos e instituciones estadounidenses, las cuales siempre responderán a los intereses particulares de los Estados Unidos.

El debate migratorio al interior de los Estados Unidos tomó fuerza de nuevo en el año 2012, de este modo el antecedente directo de las órdenes ejecutivas de Obama recaen en la fallida aprobación del proyecto de reforma migratoria por parte del congreso en 2013.

3.5 Acciones ejecutivas de Barack Obama ante la obstaculización de propuesta migratoria

Debido a la posición de la Cámara de Representantes, Barack Obama se vio en la necesidad de cumplir con su promesa de emitir órdenes ejecutivas en materia migratoria debido a que la presión política y mediática estaban sobre él, por lo que, el 20 de noviembre de 2014 mediante un discurso dirigido a la nación estadounidense dio a conocer su acción ejecutiva, cuyo objetivo era evitar la deportación de hasta cinco millones de indocumentados; a quienes se les pretende otorgar un permiso de residencia y trabajo temporal por tres años.

“La acción ejecutiva se emite con base en las facultades administrativas del Presidente de promulgar decretos, como figura que encabeza la rama ejecutiva del gobierno federal. A partir de ello, en el momento en que un Presidente emite una orden ejecutiva, puede modificar las prácticas de las agencias gubernamentales y también se encuentra en

condiciones de reforzar los reglamentos legislativos, siempre y cuando no vayan en contra de la Constitución de Estados Unidos. Cabe decir que, aunque la acción ejecutiva no requiere de la aprobación del Congreso para entrar en vigor. Produce en principio y aun temporalmente- los mismos efectos que las leyes aprobadas por el Congreso.

Al igual que las leyes emanadas del Congreso o los reglamentos emitidos por los organismos Gubernamentales, las órdenes ejecutivas están sujetas a revisión judicial, y pueden ser dejadas sin poder alguno si el Poder Judicial así lo declara. La base para que el presidente pueda emitir órdenes ejecutivas se encuentra en el Artículo II, Sección 1 de la Constitución que otorga ciertas facultades al Presidente.”¹⁴⁴

Lo anterior se puede interpretar como una medida de respuesta ante la negativa de la Cámara de Representantes de aprobar el proyecto de reforma migratoria S 744 y de cierta manera ofrecer cierto alivio a la situación en la que viven millones de inmigrantes en la ilegalidad al interior de Estados Unidos, acción que está permitida dentro de los márgenes jurídicos estadounidenses y facultad exclusiva del Poder Ejecutivo.

Los diez elementos fundamentales de la orden ejecutiva de Obama según Elisa Ortega son los siguientes:

- “Fortalecer la seguridad en la frontera a través del uso de los recursos del Departamento de Seguridad Nacional (DHS) de una manera estratégica y coordinada a fin de que haya un cumplimiento efectivo de las leyes y se intercepte a las personas que intentan entrar ilegalmente al país, a través de tierra, mar y aire.
- Revisar las prioridades de deportación con el fin de, en primer lugar, dar máxima prioridad a las amenazas a la seguridad nacional,

¹⁴⁴Senado de la República, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, *El presidente Barack Obama emite orden ejecutiva en materia migratoria*, fecha de consulta: 02 de enero de 2018, en: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/2711OBA.pdf>. p. 11.

criminales convictos, miembros de pandillas e inmigrantes irregulares detenidos en la frontera. En segundo lugar, a los convictos por delitos menores significativos o múltiples delitos, y los que no son aprehendidos en la frontera, pero que entraron o volvieron a entrar irregularmente después del 1 de enero de 2014; y en tercer lugar a quienes no son delincuentes pero no han cumplido con un orden final de deportación emitida a partir del 1 de enero de 2014.

- Eliminar el programa de comunidades seguras y reemplazarlos por el nuevo programa de prioridad de aplicación de la ley. El programa seguirá apoyándose en los datos biométricos basados en huellas dactilares presentadas durante arrestos hechos por las agencias de orden público estatales y locales, e identificará para las agencias federales del orden público los criterios específicos por los cuales una persona está bajo su custodia.
- Implementar la reforma de personal para los oficiales de la agencia de inmigración y control de aduanas (ICE) con el fin de reestructurar sus labores y salarios.
- Ampliar el Programa de Acción Diferida (DACA) para los llegados en la infancia. La elegibilidad de DACA estaba delimitada para quienes eran menores de 31 años al 15 de julio de 2012, que habían entrado a los Estados Unidos antes del 15 de junio de 2007 y que eran menores de 16 años cuando entraron al país. Con la acción se amplía a los que entraron al país antes de los 16 años de edad, y no tan solo a los que nacieron antes del 15 de junio de 1981. También se ajusta la fecha de entrada al país del 15 de junio de 2007 al 1 de enero de 2010. Esta ayuda, incluyendo la autorización de empleo ahora tendrá una duración de tres años en lugar de dos.
- Extender la Acción Diferida a Padres de Estadounidenses y de Residentes Permanentes Legales (DAPA), siempre que; no sean sujetos de prioridades de deportación bajo la nueva política, hayan estado en el país por lo menos 5 años, tengan hijos que sean

ciudadanos estadounidenses o residentes permanentes legales y no presenten otros factores que hagan inapropiada la concesión de la acción diferida.

- Ampliar las exenciones provisionales de 2013 a cónyuges e hijos de residentes permanentes legales, además de clarificar el estándar de “dificultad extrema# que debe cumplirse para lograr una exención.
- Revisar la reglamentación para permisos con el fin de identificar las condiciones bajo las cuales se deben otorgar permisos de entrada a empresarios talentosos sobre la base de que su entrada al país produzca un beneficio económico público significativo, a los cónyuges, padres e hijos de ciudadanos estadounidenses o residentes permanentes legales interesados en aliarse en las fuerzas armadas de los Estados Unidos.
- Promover el proceso de Naturalización a través de la implementación de sistemas modernos, como el uso de la tarjeta de crédito y la concientización pública sobre la ciudadanía.
- Apoyar la migración calificada, a través de una serie de acciones administrativas para mejorar la forma en que las empresas estadounidenses contratan y retienen a los trabajadores extranjeros altamente capacitados, así como emplear las oportunidades para que los estudiantes obtenga adiestramiento práctico. En contraste, no extiende las visas para trabajadores en la agricultura ni las visas H1B para trabajadores altamente calificados.”¹⁴⁵

¹⁴⁵ Ortega, Elisa, *La Acción ejecutiva de Barack Obama en Materia de Migración de 2014*, documento en pdf de Jurídicas UNAM, consultado en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/viewFile/4967/6318>, consultado el 19 de julio de 2018.p. 37.

El anuncio de Barack Obama sobre su acción ejecutiva en materia migratoria sucedió tras un par de semanas posterior a que el Partido Demócrata perdiera el control y mayoría del Senado; por lo que, los republicanos se declaran efusivamente en contra de la acción del presidente demócrata, algunos analistas lo declaran como una medida desesperada .

El presidente Obama como cabeza del Poder Ejecutivo tiene la capacidad de hacer distintas órdenes ejecutivas, en lo que respecta a las deportaciones, de entre las que destacan son:

- *“Acción diferida: es la acción de diferir la deportación de ciertos individuos como un acto discrecional. A nivel legal, la Ley de Inmigración y Nacionalidad otorga al Departamento de Seguridad Nacional la facultad de administrar y hacer cumplir las leyes migratorias. A nivel reglamentario la acción diferida es una ventaja administrativa del gobierno para dar a ciertos casos menor prioridad a efectos de cumplir la ley.*
- *Parole in place: el procurador general puede permitir temporalmente que no se deporten a migrantes irregulares por razones humanitarias urgentes o de beneficio público. Asimismo puede usar esta facultad para permitir la entrada o evitar la deportación de los hijos y padres de ex veteranos de guerra que no sean ciudadanos estadounidenses.*
- *Orden diferida de salida: el presidente puede dirigir las relaciones exteriores del país, reconocidas ampliamente a nivel judicial y puede suspender la deportación de migrantes en cuyos países hay desastres naturales o conflictos armados.”¹⁴⁶*

“El sustento jurídico del Poder Ejecutivo de poder elaborar acciones ejecutivas recae en el artículo 2 constitucional, sección tres, donde a nivel legal no existe una definición clara de las acciones ejecutivas, sin embargo estas han sido utilizadas antiguamente

¹⁴⁶ Ortega, Elisa. *La Acción Ejecutiva de Barack Obama en Materia de Migración de 2014*. Jurídicas UNAM, disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/viewFile/4967/6318>, consultado el 20 de febrero de 2018.p.45.

por presidentes de los Estados Unidos como mecanismos para llamar la atención al Congreso en el tema en el que se desea tomar la acción.”¹⁴⁷

En lo correspondiente a migración y legislación migratoria, el poder ejecutivo a través del Departamento de Seguridad Nacional puede decidir la manera en la que puede priorizar y administrar los recursos disponibles para asegurar el cumplimiento óptimo de los propósitos establecidos en las legislaciones migratorias vigentes, de este modo se considera que tiene un campo de acción o discrecional bastante amplio.

De esta manera el Presidente tiene la capacidad entre sus competencias constitucionales de otorgar un determinado “alivio” administrativo a los migrantes ilegales difiriendo temporalmente su deportación.

De acuerdo con declaraciones de John Boehner, presidente republicano de la Cámara de Representantes, a través de esta acción ejecutiva el mandatario estadounidense ha decidido sabotear deliberadamente cualquier posibilidad de promulgar reformas bipartidistas. Entre los más contestatarios del ala republicana se encuentran el senador por Texas, Ted Cruz, quien calificó al presidente de “monarca” al tomar decisiones sin consultar al Congreso y el Senador por Kentucky y próximo líder republicano en la Cámara Alta, Mitch McConnell, criticó la decisión del presidente y prometió que el Congreso actuará responsablemente.¹⁴⁸

La Cámara de Representantes hubo amenazado con provocar un nuevo cierre parcial de la administración federal, como el de octubre del 2013, a través del bloqueo de la ley presupuestaria a discutirse el 11 de diciembre. Por su parte, el gobernador electo de Texas, Greg Abbott, sostiene que el presidente Barack Obama violó la Constitución de Estados Unidos con la mencionada orden ejecutiva y ha advertido que interpondría dentro de un par de semanas una demanda legal para frenar esa decisión.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Íbid. pp. 31-33.

¹⁴⁸Íbid. p. 40.

¹⁴⁹ Cfr. Centro de Estudios internacionales Gilberto Bosques, Nota de Coyuntura, disponible en: <https://centro gilbertobosques.senado.gob.mx/docs/2711OBA.pdf>. p.6.

Abbott, quien aún se desempeñaba como procurador general de Texas, dijo que su dependencia prepara el caso para interponer la demanda en contra de la decisión presidencial. La demanda llegaría, de ser necesario, a la Suprema Corte de Justicia para que determine si el presidente tiene poder ejecutivo para eludir al Congreso y, promulgar medidas como la de ofrecer un estatus legal temporal a millones de indocumentados.

Por su parte, los demócratas apoyaron firmemente la decisión del presidente estadounidense manifestado que es su deber cumplir con la promesa que hizo al inicio de sus mandatos y así proteger a los millones de indocumentados que se encuentran en el país.

Por lo que la situación se vio obligada a ser llevada al Tribunal Supremo de Estados Unidos, quien será el personaje encargado de revisar la reforma migratoria del presidente Barack Obama, siendo el ambicioso objetivo de regularizar a casi cinco millones de indocumentados.

La política estadounidense de control y deportación de inmigrantes ilegales ha causado varias consecuencias negativas al interior de la sociedad estadounidense, pues ha separado familias además de causar consecuencias emocionales y económicas donde la acción ejecutiva de Barack Obama resulta la última opción que el ejecutivo pudiera tener ante un congreso que decidió dar muerte legislativa al proyecto de reforma migratoria integral, para de alguna manera lograr cambiar el sistema migratorio estadounidense.

Por lo que la opción del considerar deportar a millones de inmigrantes ilegales que residen al interior de los Estados Unidos no resulta una idea factible, se tiene que hacer algo para solucionar la casi nula legislación migratoria para poder dar solución a problemas de dichas magnitudes.

3.6 Proyecto de reforma migratoria S 744 en la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos

Un grupo de 26 estados al interior de Estados Unidos, liderados por Texas llevaron a la Suprema Corte la demanda en contra de Obama por excederse en sus competencias como presidente para regular en materia de migración.

3.6.1 Conflicto Gobierno Federal vs Gobiernos Estatales

Así fue como en febrero de 2015 el juez federal de Texas Andrew Hanen interpuso un bloqueo de forma temporal a las acciones del presidente Obama en materia migratoria, como respuesta a las demandas interpuestas por 26 estados republicanos en contra de la acción ejecutiva en materia migratoria de noviembre de 2014.

Los argumentos esgrimidos por Hanen para ordenar la suspensión de la acción ejecutiva del presidente fueron:

a) Viola la Ley del Procedimiento Administrativo al saltarse los pasos de avisar y comentar (*notice and comment*). Esta Ley obliga a publicar en el Diario Oficial (*Federal Registry*), con al menos 30 días antes de entrar en vigor, toda reglamentación, con el fin de que la gente la conozca y emita sus opiniones por escrito. Cabe señalar que la administración del presidente Obama hizo todo lo relativo a la acción ejecutiva vía directivas, por lo que no realizó los pasos de avisar y comentar.¹⁵⁰

En este sentido, Hanen argumentó que en general las reglas legislativas, y en especial las establecidas en la acción ejecutiva, están sujetas al requisito de avisar y publicar, toda vez que implican que otras agencias gubernamentales pongan en marcha diversas acciones, por ejemplo, otorgar permisos de trabajo a las personas amparadas bajo la acción. Esto se diferencia de los lineamientos generales, los cuales sí están exentos de la obligación de avisar y comentar.”¹⁵¹

¹⁵⁰ Cfr. Ortaga Velazques, Elisa, *La acción ejecutiva de Barack Obama en materia migratoria de 2014*, fecha de consulta: 02 de enero de 2018, en:

¹⁵¹ *Ibid*, p. 40.

b)” Cambia la actual Ley sobre Migración y Nacionalidad. Esto en virtud de que ninguna ley otorga al presidente la facultad de hacer legal la estancia de 4.3 millones de migrantes irregulares. De hecho, la Ley obliga a su deportación, por lo que la acción ejecutiva cambia el estatus y la empleabilidad de estas personas. De este modo, Hanen arguyó que la acción ejecutiva cambia de forma unilateral la legislación federal en materia migratoria, usurpando el poder del Congreso para legislar y violando el deber del presidente de cuidar que las leyes se ejecuten fielmente. Es decir, en el fondo sugiere la violación de la división de poderes y la inconstitucionalidad de la acción, al violar el artículo 2o., sección 3, de la Constitución.

c) Hace que los estados incurran en costos, por ejemplo, al emitir licencias de manejo para las personas amparadas bajo la acción.”¹⁵²

La administración del presidente Obama apeló la suspensión temporal de la acción ejecutiva ordenada por el juez Hanen, a través de una moción (recurso) de emergencia, con el fin de que se levantara la suspensión a nivel nacional de la acción ejecutiva o, en su defecto, se suspendiera sólo en Texas o no se suspendería en los estados que no participaron en la demanda (por ejemplo, Nueva York, California y Washington).

Esta apelación se llevó a cabo en la Corte de Apelaciones del Quinto Circuito de Nuevo Orleans, considerado el tribunal federal más conservador del país.¹⁵³

Qué podría decidir el Tribunal Supremo

Los jueces analizaron, entre otras tres cuestiones esenciales de la reforma que impulsó Obama:

- Si el estado de Texas tiene competencia para personarse en el caso. Para poder presentar una querrela, el demandante debe demostrar que la ley le perjudica directamente. Texas alega que la regularización de indocumentados

¹⁵² Ortaga Velazques, Elisa, *La acción ejecutiva de Barack Obama en materia migratoria de 2014*, fecha de consulta: 02 de enero de 2018, en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332015000300013.

¹⁵³ *ibid.* p. 44.

le costará millones de dólares, por ejemplo, en la expedición de permisos de conducir para sin papeles. La Casa Blanca alega que Texas carece de competencia y que, antes de esta reforma, ya había accedido a subsidiar este tipo de costes.

- Si la Administración Obama tiene competencia para regular en políticas de inmigración. La Casa Blanca ha argumentado que, a pesar de que esa competencia es del Congreso, éste reconoce que el ejecutivo puede tomar algunas decisiones sobre cómo aplicar la ley, por ejemplo, en materia de deportaciones. La Administración asegura que la reforma de 2014 constituye una decisión de este tipo, no una ley.

El caso de la reforma de inmigración es uno de los que se vio afectado por un Tribunal compuesto por ocho jueces, tras la muerte del conservador Antonin Scalia. Estos son los tres escenarios posibles al interior de la Suprema Corte:

- El primero y el más optimista es donde los jueces votan a favor de la legalidad de las órdenes ejecutivas, las cuales podrían seguir vigentes, resultando improcedentes las acusaciones de los estados liderados por Texas.
- Un empate a cuatro dejará vigente la sentencia del último tribunal federal que juzgó el caso, por lo que los programas de regulación de indocumentados seguirán bloqueados. El Tribunal también puede tomar esta decisión si una mayoría de jueces coinciden con la Corte de Apelaciones del Circuito Quinto del país, y acuerdan bloquear la reforma
- El Supremo rechaza la viabilidad de la demanda porque considera que Texas y los 25 Estados que la presentaron no tienen autoridad para hacerlo. En este caso, la reforma entrará en vigor y más de cuatro millones de indocumentados podrán empezar a solicitar sus permisos.

La Suprema Corte consideró que los Estados no han logrado demostrar que la Administración Obama se excediera en sus competencias, por lo que las órdenes podrían seguir adelante mientras que en lo concerniente al Proyecto S 744 quedó en un empate de cuatro votos a favor y cuatro en contra, por lo cual queda sin solución al interior del Supremo Tribunal.¹⁵⁴

3.7 Evaluación y Nuevas Perspectivas

Después del fracaso del proyecto de reforma migratoria S 744 tanto en la Cámara de Representantes como en la Suprema Corte de Justicia debido al empate entre los magistrados respecto a dicho proyecto de ley y la ausencia de uno (este en caso de empate podría dar el voto de desempate) debido a la muerte del Juez Antonin Gregory Scalia en febrero de 2016 el cual estaba desde tiempos de Ronald Reagan quien era de corriente conservadora dieron como resultado el estancamiento en la última instancia posible del Gobierno Federal para poder salvar el proyecto de reforma migratoria.

Es facultad del Poder Ejecutivo, específicamente del Presidente, nombrar a alguno de los 9 magistrados de la Suprema Corte, sin embargo, el caso de Obama fue un poco peculiar. La Cámara de Representantes se renueva cada dos años, conocida como la elección intermedia, eso sucede en cada periodo presidencial y muchos críticos la llaman como “la elección del castigo”.

El electorado evalúa el desempeño del Presidente en funciones después de dos años y en la siguiente elección legislativa puede tomar la decisión de respaldar a su partido (en caso que ese tenga la mayoría legislativa) y seguir otros dos años en el poder o apoyar a la oposición y votar por el partido contrario al del presidente.

En el año 2014 es año de elecciones intermedias en el último bienio de Obama y para su desventaja, la población estadounidense se encuentra molesto con los Demócratas por su apatía ante algunos problemas domésticos y su incapacidad de generar consenso dentro del Congreso en temas como migración e incluso presupuesto.

¹⁵⁴ *ibid.*

Aunado a esto la vacante del noveno magistrado dentro de la Suprema Corte no le dio esperanza a un posible futuro del proyecto de reforma.

Durante las elecciones intermedias se dio el voto de castigo, pues la Cámara de Representantes obtuvo mayoría republicana (el Senado ya tenía mayoría republicana) y eso no fue bien visto dentro de la comunidad internacional pues denotaba un Presidente que no tenía el respaldo de su electorado.

Debido a que el año 2016 era el último año de la administración de Barack Obama y había perdido la mayoría tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, iba a ser muy complejo nominar a algún posible juez para sustituir a Scalia y que este fuese ratificado por el Senado, sin embargo, un mes después de la muerte de Scalia, Obama decidió nominar al juez de corte progresista Merrick Garland para ocupar el cargo del noveno juez.

“La respuesta del Senado (encargado de ratificar o negar el puesto debido a las facultades constitucionales) no se hizo esperar y declaró que el pleno del mismo no planea discutir ni votar la designación de Garland hasta después de la investidura presidencial del sucesor de Obama hasta enero del 2017.”¹⁵⁵

De esta manera muere la posibilidad de que el proyecto de reforma migratoria S 744 se convierta en ley durante la administración de Barack Obama, dejando un gran rezago en las legislaciones en materia migratoria y habría que esperar a lo que la siguiente administración podría llegar a hacer concerniente a este mismo tema tan particular e importante para la vida política de los Estados Unidos,

Una vez más se manifiesta la fragilidad del proceso legislativo y la potente funcionalidad de los mecanismos de equilibrio de poder (Checks and Balances) donde ninguno de los tres poderes se superpone ante los demás, sino que se limitan entre sí.

En ese mismo año, 2016, es año de sucesión presidencial, pues Obama termina con sus dos periodos presidenciales, donde los principiantes candidatos son: por parte del

¹⁵⁵ Periódico Milenio, *Obama propone un nuevo juez para la Suprema Corte de EU*, consultada el 3 de septiembre de 2018, disponible en: <http://www.milenio.com/internacional/obama-propone-juez-suprema-corte-eu>.

partido demócrata la ex senadora por el Estado de Nueva York, ex Secretaria de Estado y ex primera dama Hilary Clinton y por el ala republicana la sorprendente nominación controversial del magnate Donald Trump.

Al final de la elección, el vencedor es el republicano Donald Trump a pesar de que durante su campaña fue llena de mensajes de odio, racistas, y nacionalistas y logró convencer al electorado estadounidense.

Trump durante su campaña, en numerosas ocasiones arremetió contra México pues dijo que era un mal país, que enviaba drogas, crimen y violadores y una propuesta que fue eje de su campaña era la construcción de un muro en la frontera con México y que éste sería el que pagaría por el muro y la expulsión de todos los inmigrantes mexicanos de territorio estadounidense.

Una reforma migratoria integral como la S 744 durante la administración de Donald Trump podría ser casi nula, debido a la ideología personal y la partidista. También era de esperarse que al gozar de mayoría en la Cámara de Representantes y en el Senado, tendría la posibilidad de llevar a cabo las nominaciones de funcionarios públicos y propuestas de ley sin mayor problema.

“Finalmente el 9 de julio de 2018 el presidente Trump hace formal la nominación del juez de distrito de Columbia Brett Kavanaugh para cubrir la vacante de magistrado dentro de la Suprema Corte de Justicia, dicha nominación fue muy criticada por varios sectores de la población, pues dicho juez tiene una pronunciada inclinación al conservadurismo además de polémicas declaraciones pues se opone a que algún presidente en funciones pueda afrontar un juicio político (impeachment) lo cual daría cierta ventaja al presidente Trump ante un posible juicio por sus nexos con Rusia (Russia Gate) durante su campaña (lo cual podría representar una futura ventaja para los republicanos) .”¹⁵⁶

¹⁵⁶ Wikipedia la Enciclopedia Libre, Brett Kavanaugh Supreme Court nomination, consultado el día 5 de septiembre de 2018, disponible en : https://en.wikipedia.org/wiki/Brett_Kavanaugh_Supreme_Court_nomination.

“Mandando así la nominación al Senado para su posterior discusión y votación. Las audiencias en el Senado han tomado lugar los días 4, 5 y 6 de septiembre del 2018, donde debido al contexto político es muy probable que Brett Kavanaugh se convierta en el noveno magistrado de la Suprema Corte.”¹⁵⁷

Sin embargo también existen pugnas al interior del aparato político estadounidense respecto al nombramiento de Brett Kavanaugh, pues días después de hacerse pública la noticia, surgió una demanda por el delito de abuso sexual en su contra por parte de Christine Ford cuando eran compañeros en la universidad. Dicha noticia causó revelo y una serie de protestas que llegaron hasta el Comité Judicial del Senado, el cual evaluará la postulación de Brett antes de que su nominación sea votada en el pleno del Senado.

De esta manera y bajo este escenario es muy posible que en dado caso que se retome la votación respecto a la reforma S 744 dentro de la Suprema Corte de Justicia, el voto adicional sea en contra quedando un marcador de 4 a favor y 5 en contra, pues desde su nominación Brett Kavanaugh declaró ser conservador y podría a manera de favor político respaldar los intereses republicanos dentro de este tema, quitando el desempate y terminando con cualquier posibilidad de que dicho proyecto de reforma migratoria se convirtiese en ley y quede sólo en un “bill” que murió dentro y a su vez fuera del proceso legislativo.

¹⁵⁷ *Íbid.*

CONCLUSIONES

En el presente trabajo de investigación, principalmente se destacó la definición y descripción del término sistema político y una vez definido se habló de manera particular del Sistema Político Estadounidense, el cual nace como una confederación simbólica con fines de muy específicos de unidad nacional, sin embargo poco funcional para garantizar la supervivencia del Estado, dando origen a la creación de federalismo contemporáneo.

El Federalismo Estadounidense se compone por tres principales poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial y en dos principales niveles de gobierno: Estatal y Federal, donde bajo dicho sistema se podría decir que se lleva a cabo una distribución territorial del poder, con la finalidad de una optimización en la administración del mismo.

De igual manera y durante el desarrollo histórico del federalismo dentro de los Estados Unidos, se crearon mecanismos del equilibrio de poder, con la finalidad de que ninguno de los poderes de la Unión pudiera subordinar al resto y de esta manera existiera un poder superior de entre el resto y evitar así un futuro abuso de poder proveniente de cualquier nivel de gobierno.

Dicho sistema de pesos o contrapesos fue diseñado por los Padres Fundadores debido al contexto histórico en el que se desarrolló la consolidación del federalismo como sistema político estadounidense, pues prevalecía el Absolutismo como forma de gobierno, y el federalismo satisfacía las necesidades de un cambio al tipo de gobierno.

Además, se detalló en que consiste el mecanismo de toma de decisiones al interior del sistema político: el proceso legislativo, donde se explicó que no sólo el Poder Legislativo tiene atribuciones para crear y modificar leyes, sino el Ejecutivo también, pues tiene la capacidad de crear iniciativas de ley, vetar proyectos de ley emanados del congreso y de emitir órdenes ejecutivas. De igual manera el Poder Judicial tiene ciertas atribuciones legislativas, pues puede derogar o abrogar alguna ley y determinar la constitucionalidad de la misma.

Queda manifiesto de esta forma, el sistema de pesos y contrapesos al interior del aparato político de los Estados Unidos, y el estrecho vínculo que tienen los tres poderes de la Unión en el desarrollo del proceso de toma de decisiones al interior del mismo.

De esta manera se confirma la hipótesis auxiliar correspondiente al capítulo uno: los mecanismos de equilibrio del poder al interior del Sistema Político Estadounidense se manifiestan de manera clara durante el proceso legislativo, pues ningún poder de la Unión puede supeditar al resto en el proceso de toma de decisiones.

En ese mismo sentido, se cumplen de manera satisfactoria los objetivos particulares previamente establecidos para este capítulo, pues se destacaron los principales elementos de un sistema político y se explicó de manera clara el proceso histórico de consolidación del Federalismo Estadounidense.

En lo que respecta al capítulo dos, se llevó a cabo una sistematización cronológica de las principales Políticas Migratorias de los Estados Unidos, comenzando a principios del siglo XX y culminando en el año 2001, así como una amplia explicación del desarrollo de las mismas dependiendo del contexto internacional e interno en el que se vieron envueltos los Estados Unidos.

El eugenismo tomó un papel trascendental en la vida política de los Estados Unidos, pues la mayoría de las cúpulas de poder adoptaron esta ideología, la cual llegó a su máxima expresión en la Cámara de Representantes con Albert Johnson, quien condujo varias leyes de este carácter como la ley *Johnsons-Reed*, la cual limitaba la inmigración a personas provenientes de Europa del Este, los cuales eran considerados como linajes inferiores por los eugenistas.

Los eugenistas en su intento de conservar a los Estados Unidos como un país con mayoría anglosajona, crearon mediante sus propias instituciones un sistema de cuotas de migrantes, el cual estuvo en vigor desde 1929 hasta 1965.

Otra aportación eugenista a historia de las políticas migratorias fue la creación de la Patrulla Fronteriza, pues al término de la Primera Guerra Mundial, los estadounidenses se percataron de otro problema: la migración proveniente de México y Centroamérica.

Después de las leyes antes mencionadas, aparecen en el contexto de las políticas migratorias, las leyes de 1952, 1965, 1980 y 1986 respectivamente, la última es la que sigue aún vigente, mostrando una gran falta de actualización del marco jurídico regulador en cuanto a materia de migración se refiere, debido a que las situaciones políticas, económicas y sociales han cambiado desde entonces y no se deben seguir rigiendo por las mismas normas de antes.

Como se puede observar, después del desarrollo de dicho capítulo, en lo que respecta al planteamiento de la hipótesis particular, esta se verifica: la historia de las políticas migratorias de Estados Unidos respondieron al interés nacional de acuerdo al contexto histórico en el que se desarrollaron, pues el Sistema Político Estadounidense se caracteriza por ser de carácter pragmático.

Durante el desarrollo del capítulo en cuestión, se encontró el significado de una política migratoria, y posteriormente un par de clasificaciones de las mismas, donde después de analizarlas y observar sus principales componentes, se denota que las Políticas Migratoria de los Estados Unidos poseen características propias de políticas migratorias cerradas y mixtas principalmente, lo que ha sido constante a lo largo de más de un siglo. Dicha constante ha sido utilizada para la creación de políticas migratorias a lo largo de distintas administraciones presidenciales, donde una reforma migratoria integral e abierta, vendría a romper con el paradigma de la costumbre legislativa.

En lo que se refiere al capítulo tres, se logran de manera satisfactoria los objetivos particulares establecidos al inicio, pues se explica de manera detallada el proceso legislativo, paso a paso, del Proyecto de Reforma Migratoria S 744, así como describir y denotar el contenido más polémico de dicho proyecto de ley, y describir las estrategias implementadas por la oposición republicana conservadora, para hacer frente a dicho proyecto de ley y obstaculizarla.

El primer Presidente de origen afroamericano en la historia de los Estados Unidos, Barack Obama, en su segundo periodo presidencial, se le atribuyó que ganó la reelección gracias al voto latino, se comprometió con el electorado de trabajar en la creación de una nueva política migratoria para poner solución al problema de la actualización del marco regulador jurídico en materia de migración.

A pesar de que el Partido Republicano es consciente de que existe una gran necesidad del apoyo proveniente de la comunidad latina en las elecciones, le es fiel a su plataforma conservadora, la cual en varias ocasiones ha expresado su rechazo a cualquier forma de amnistía hacia los inmigrantes indocumentados, ya que ellos lo considerarían como una recompensa para los extranjeros que en determinado momento violaron las leyes de inmigración, al llegar de manera indocumentada al país, y de llevarse a cabo una reforma de carácter liberal progresista, enviarían un mensaje de seguir fomentando la ilegalidad.

En lo que respecta al planteamiento de la hipótesis auxiliar del presente capítulo, se confirma que la regla Hastert fue una herramienta utilizada por la oposición conservadora al gobierno de Obama para obstaculizar la Propuesta S 744, dicha regla aunque no es ilegal se considera ilegítima. Ya que dicha regla ha sido muy criticada por su uso, pero no es ilegal, ya que las atribuciones de un *Speaker* al interior de la Cámara de Representantes son de carácter discrecional.

También se habla de las consecuencias políticas y jurídicas que representó el conflicto entre los poderes de la Unión, así como la controversia desarrollada entre los dos niveles de gobierno. Ambos problemas fueron abordados por la Suprema Corte, última instancia de interpretación de la ley, según el Sistema Político Estadounidense.

Se hizo una labor descriptiva de las principales repercusiones como consecuencia del choque de intereses al interior del sistema político de los Estados Unidos.

En lo correspondiente al planteamiento de la hipótesis general del presente trabajo de investigación de igual manera se verifica que El Proyecto de Reforma Migratoria S 744 fue obstaculizado durante su proceso legislativo en la Cámara de Representantes, por la oposición republicana durante el gobierno demócrata de Obama debido a su antagonismo político funcionando como elemento de oposición, haciendo uso de facultades específicas, mismas que son atributos del federalismo estadounidense.

Las ideologías políticas al interior del sistema político, donde a pesar del pragmatismo que las caracteriza, sus ideales y proyectos de nación han sido de cierta manera constantes durante varias décadas, donde por un lado está el Partido Demócrata, el cual en sus inicios era un partido conservador y se convierte en uno liberal-progresista, además, los autores del Proyecto S 744 en su mayoría provienen de dicho partido, y el Partido Republicano que surge como un partido liberal y antiesclavista y se convirtió en conservador-nacionalista.

La pugna entre ambos partidos e ideologías marcaron el desarrollo de la política estadounidense principalmente desde el siglo XX. El desarrollo del Proyecto S 744 fue desarrollado en primera instancia por senadores demócratas y una pequeña coalición con republicanos (los suficientes para obtener mayoría calificada al interior del Senado), sin embargo, la Cámara de Representantes cuya mayoría en 2014 era republicana sería el principal obstáculo para dicho proyecto de ley.

Sería muy difícil para un partido que posee mayoría en una rama del Poder Legislativo y que su ideología política es de carácter nacionalista, poder revisar y aprobar una reforma migratoria de carácter liberal, abierta e integral como lo fue la S 744, la cual contrastaba en gran manera la ideología básica republicana, dicha oposición actuó como era de esperarse, pues se enfrentó de manera sistemática en contra del Proyecto S 744, dándole muerte legislativa al proyecto, evocando tácticas legislativas que se han vuelto costumbre con la finalidad de detener propuestas liberales provenientes de los demócratas desde la década de 1990's.

Cabe denotar que la hipótesis general recoge elementos importantes del actuar del Sistema Político Estadounidense, sin embargo, se omitieron elementos importantes,

por ejemplo, el eugenismo. Dicha ideología intrínseca al interior de la vida política norteamericana, donde de cierta manera se demuestra cierto grado de repulsión a todo aquello que no tenga raíces o trasfondo anglosajón o caucásico.

El eugenismo resulta una ideología muy importante que influenció la mayoría del comportamiento del Sistema Político Estadounidense al hablar de la toma de decisiones en materia migratoria, la cual es un tema muy amplio e interesante que podría seguir futuras líneas de investigación.

Dicha ideología se encuentra presente en el desarrollo interno de la sociedad estadounidense, en organizaciones civiles, inclusive sectas, escuelas así como en la vida política y su desarrollo al interior del país. La mayoría republicana se negó a procesar mediante su aparato político una reforma migratoria que ellos en su momento consideraron contra natura, lo cual es un reflejo de lo eugenista que puede ser un gran segmento de la población de dicho país, la cual se ve reflejada en sus representantes políticos en los cuales depositaron su voto y esperan que dichos representantes se conduzcan de la manera en la que su plataforma electoral lo exige.

Otra lección que deja el Proyecto de Reforma Migratoria S 744 es que el sistema de pesos y contrapesos diseñado hace más de doscientos años, sigue funcionando, pues dentro del sistema Político Estadounidense, no existe ningún poder de la Unión que se encuentre en condiciones superiores en comparación del resto, o los subordine de cierta manera.

En este caso, era voluntad del Poder Ejecutivo y de su partido, el llevar a cabo la elaboración de la propuesta de ley en cuestión, pero al no ser un poder dominante, se enfrentó ante la negativa de la mitad de otro poder de la Unión (Legislativo), y al no encontrar un punto medio de negociación entre ambos poderes, la Propuesta S 744 murió en su proceso legislativo, demostrando que los mecanismos de equilibrio del poder son funcionales, pues de no haber sido así, hoy la Propuesta S 744 sería una ley, a diferencia de lo que sucede en países latinoamericanos, por ejemplo, donde es más posible que una propuesta de ley proveniente del Poder Ejecutivo se convierta en

ley casi sin mayor problema, sin embargo, al interior de los Estados Unidos y su sistema político, los procesos de toma de decisiones funcionan de manera distinta.

De manera general se pueden enunciar los tres principales obstáculos para la aprobación del Proyecto de Reforma Migratoria S 744:

- La ideología conservadora de la oposición republicana del gobierno de Barak Obama, en contra de una reforma integral ya que la S 744 iba en contra de la manera de pensar de su plataforma electoral que representan.
- La Regla Hastert fue el instrumento de la oposición al interior de la Cámara de Representantes para dar muerte legislativa a la S 744, una práctica criticada, sin embargo es parte de las facultades discrecionales del Speaker (John Boehner), por lo cual no es ilegal, aunque considerada ilegítima.
- La vacante de uno de los jueces asociados al interior de la Suprema Corte (por la muerte de Antonin Scalia), pues tanto la S 744 como las órdenes ejecutivas de Obama fueron tema de deliberación al interior del máximo tribunal estadounidense, las órdenes ejecutivas fueron aceptadas como constitucionales por dicha corte, sin embargo la S 744 se estancó en un empate de 4 a favor y 4 en contra, por lo que dicha ley muere en su última posibilidad de convertirse en ley a falta de un posible voto de desempate a favor.

De igual manera, el Proyecto de Reforma Migratoria S 744 sentó el precedente para futuras decisiones de gobierno en materia de migración, por ejemplo, aunque ya existía el DACA, se modificaron aspectos administrativos para hacer más fácil el acceso a los beneficios de dicha acción diferida, dando como consecuencia el acceso a regularización temporal a 4.5 millones de inmigrantes indocumentados.

También la creación de la acción diferida DAPA para los padres de los dreamers es un resultado de la no aprobación de la S 744, pues facilitó el mismo acceso que se le daba a los dreamers a los padres de los mismos, con la finalidad de no dañar el tejido social al separar a padres de sus hijos.

La Propuesta de Reforma Migratoria S 744 representó una oportunidad de lograr una reforma amplia que otorgara soluciones a un problema que ha prevalecido por décadas: la inmigración indocumentada. Sin embargo, por ahora sus posibilidades inmediatas parecen ser casi nulas, y en dado caso, podría ceder paso a otras propuestas parciales, de alcances menores y no tan significativas.

Mientras predomine dicha ideología eugenista en una buena parte de la sociedad estadounidense y sigan siendo representados en su mayoría en el Congreso por representantes republicanos, será muy difícil que una reforma integral como la planteaba por Barack Obama sea convertida en realidad.

Si bien también, mientras las ideologías partidistas no cambien (como ha sucedido antes), recordando que los intereses y las ideologías partidistas no son fijas dentro del sistema de partidos de los Estados Unidos, sino que son pragmáticas y muestran una tendencia de acuerdo a los intereses nacionales y al contexto histórico.

ANEXOS

Anexo 1: Lista de agencias gubernamentales que fueron absorbidas por el Department of Homeland Security a partir de su creación.

- *The United States Customs Service (antes parte del Departamento del Tesoro)*
- *The Federal Law Enforcement Training Center (Departamento del Tesoro)*
- *The Secret Service (Departamento del Tesoro)*
- *The enforcement division of the Immigration and Naturalization Service (Departamento de Justicia)*
- *Domestic Emergency Support Teams (Departamento de Justicia)*
- *The Transportation Security Administration (Departamento de Transporte)*
- *The Federal Protective Service (Administración de Servicios Generales)*
- *The Federal Computer Incident Response Center (Administración de Servicios Generales)*
- *The Federal Emergency Management Agency*
- *The Strategic National Stockpile (Departamento de Salud y Servicios Humanos)*
- *The National Disaster Medical System (Departamento de Salud y Servicios Humanos)*
- *The Nuclear Incident Response Team (Departamento de Energía)*
- *The CBRN Countermeasures Programs (Departamento de Energía)*
- *The Energy Security and Assurance Program (Departamento de Energía)*
- *The Environmental Measurements Laboratory (Departamento de Energía)*
- *The National Domestic Preparedness Office (FBI),*
- *The National Infrastructure Protection Center (FBI)*

- *The National Biological Warfare Defense Analysis Center (Departamento de Defensa)*
- *The Coast Guard (Departamento Defensa y de Transportes).*
- *The Plum Island Animal Disease Center (Departamento de Agricultura)*
- *The Animal and Plant Health Inspection Service (Departamento de Agricultura)*
- *The National Communications System (Departamento de Defensa)*

Todas estas agencias cuentan con su propia estación de trabajo con ordenadores y cuartos de reunión. También la CIA, el FBI y los departamentos de policía de las ciudades más grandes de EEUU como Nueva York, Chicago y Los Ángeles tienen oficinas dentro del DHS.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Alejandro Vélez Salas, *Efectos y Consecuencias del 11S*, Documento en PDF, obtenido de <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/48758/tavs.pdf>, consultado el 9 de noviembre de 2017. pp.35-37.

El proyecto de ley de reforma migratoria del Senado (S. 744): Lo bueno y lo malo

11 JULIO 2013

Camino a la ciudadanía	Acceso a beneficios públicos y oportunidades educacionales	Derechos de los trabajadores	La frontera	Acceso a la justicia
LO BUENO DE S. 744				
<ul style="list-style-type: none"> • Proporciona un camino hacia la ciudadanía para muchos de los aproximadamente 11 millones de inmigrantes sin estatus legal. • Proporciona un camino más rápido a la ciudadanía para los "DREAMers" ("soñadores") que entraron a EE.UU. antes de los 16 años de edad, se graduaron de la preparatoria (o han recibido el equivalente GED) en EE.UU., y asistieron por lo menos 2 años a la universidad o sirvieron 4 años en las fuerzas armadas. Después de 5 años, los "soñadores" serán elegibles para ajustar su estatus a residente legal permanente ("LPR" por sus siglas en inglés) y solicitar de inmediato la ciudadanía. • Proporciona un camino más rápido al estatus de LPR para los trabajadores agrícolas. • Elimina el límite arbitrario de visas para los esposos e hijos de personas con estatus LPR. • Permite a ciertas personas que han sido deportadas pedir una exención para regresar a los EE.UU. • Crea la visa W de no-inmigrante para ciertos trabajadores temporales donde la mano de obra es escasa y también les permite solicitar el estatus LPR. Los esposos también podrán acompañar al trabajador y recibir autorización de trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Da acceso para los "soñadores" y personas con tarjeta azul al programa federal para empleo de estudiantes y a préstamos estudiantiles, aunque seguirían inelegibles para el programa de becas "Pell grant" hasta que ajusten su estatus a residente legal permanente ("LPR" por sus siglas en inglés). • Da acceso a asistencia federal de vivienda pública a inmigrantes calificados que han sido víctimas de violencia doméstica. • Regresa la elegibilidad para Medicaid a las personas que entraron a EE.UU. bajo el Tratado de Libre Asociación (personas de los Estados Federados de Micronesia, la República de las Islas Marshall, y la República de Palao). 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporciona el proceso legal debido y protecciones laborales a ciudadanos e inmigrantes con autorización de empleo que se ven afectados negativamente por un error en el sistema electrónico de verificación de empleo ("EEVS" por sus siglas en inglés). También proporciona sanciones contra empresas que hacen mal uso del EEVS. • Crea una solución legislativa a la decisión de la Corte Suprema en el caso <i>Hoffman Plastics v. NLRB</i>, especificando que no se le negará a ningún individuo el pago retroactivo de su salario, ni cualquier otro tipo de compensación por daños, basado en su estatus migratorio. • Amplía el acceso a la visa U a los trabajadores inmigrantes que son víctimas de represalias por sus empleadores o que sufren serio abuso laboral. • Permite a las personas con la visa W cambiar de empleo a encontrar trabajo con un empleador registrado que no sea el que lo patrocinó, para que no sean totalmente dependientes de la empresa patrocinadora para mantener su estatus migratoria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementa políticas y entrenamiento con respecto al uso de la fuerza para la Patrulla Fronteriza de EE.UU. y requiere que todos los incidentes de uso de la fuerza sean revisados. • Incluye un proceso para quejas de violaciones de derechos humanos y civiles. • Sujeta a oficiales de Aduanas y Protección Fronteriza ("CBP" por sus siglas en inglés) y a otros agentes federales del orden a prohibiciones sobre el uso de perfil racial. • Requiere el establecimiento de normas humanitarias sobre el tratamiento de niños menores de edad en la custodia de CBP. • Requiere que oficiales del CBP reciban de expertos externos entrenamiento ampliado en materia de derechos civiles, los derechos humanos, el bienestar infantil, y leyes de familia. • Provee que se desplacen hasta 1,000 faros de emergencia para que los migrantes y otros puedan obtener ayuda en una emergencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crea un sistema de revisión donde un solicitante al cual han negado o revocado el estatus de inmigrante provisional registrado ("RPI" por sus siglas en inglés) tendrá 90 días para apelar. Habría una suspensión de la deportación pendiente la apelación. • Permite la revisión judicial de la negación o revocación del estatus RPI en los tribunales federales de distrito. • Proporciona algunas reformas al sistema de detención de inmigrantes, incluyendo determinaciones rápidas de fianza y custodia, proceso legal debido para órdenes de deportación, supervisión de los centros de detención, y mayor uso de alternativas a la detención. • Proporciona acceso a un abogado nombrado durante el proceso de deportación para niños no acompañados, personas con discapacidad mental, y otras personas vulnerables. • Elimina la fecha límite de un año después de haber llegado a EE.UU. para solicitar asilo.

ANEXO 2: Análisis de ventajas y desventajas del proyecto de reforma migratoria S 744 elaborado por el Centro Nacional de Leyes Migratorias, disponible en:
<https://www.nilc.org/wp-content/uploads/2015/11/immigration-reform-chart-esp-2013-07-11.pdf>,
 consultado el 18 de septiembre de 2018. 159

Camino a la ciudadanía	Acceso a beneficios públicos y oportunidades educacionales	Derechos de los trabajadores	La frontera	Acceso a la justicia
<ul style="list-style-type: none"> El camino a la ciudadanía tomará al menos 13 años para la mayoría de la gente — 10 años de estatus de inmigrante provisional registrado ("RPI" por sus siglas en inglés) y 3 años de estatus de residente legal permanente ("LPR" por sus siglas en inglés). Incluye condiciones estrictas para obtener el estatus de RPI: haber resuelto cualquier "obligación tributaria evaluada" de impuestos federales, no haber sido condenado de ciertos crímenes, y haber llegado a EE.UU. en o antes del 31 de diciembre del 2011. Para mantener el estatus legal, hay que probar que ha sido empleado regularmente (sin un período de desempleo de más de 60 días), tener un sueldo o recursos de más del 100% del nivel de pobreza, o estar inscrito en cursos educacionales. Hay que pagar una multa de \$1,000 al solicitar el estatus de RPI y otra de \$1,000 al solicitar el estatus de LPR. Aún no se han establecido las tarifas de aplicación. Para ser elegibles para el estatus LPR, las personas tienen que tomar cursos de inglés, cuya disponibilidad es limitada. Elimina la capacidad de los ciudadanos de EE.UU. a presentar una petición para sus hijos casados mayores de 31 años de edad o para sus hermanos. 	<ul style="list-style-type: none"> Las personas que obtienen estatus provisional (RPI, tarjeta azul, visa V) no tienen acceso a beneficios federales, incluso Medicaid y asistencia de alimentación. Estas personas no serán elegibles para tales beneficios hasta 5 años después que obtienen el estatus de LPR. Esto significa, por ejemplo, que una persona que obtiene el estatus de RPI no tendrá acceso a estos programas por 15 años. Las personas con estatus de RPI no tienen acceso a los créditos bajo la Ley del Cuidado de Salud a Bajo Precio (ACA) que ayudarían a que el seguro de salud sea más asequible. Las personas con visas B (de turista y de negocio) y F (estudiantil) de no-inmigrante son excluidas de los programas de la ACA. 	<p style="text-align: center;">LO MALO DE S. 744</p> <ul style="list-style-type: none"> Requiere a todos los empleadores usar el sistema E-Verify (E-Verify) del gobierno federal para verificar la elegibilidad de empleo de nuevos empleados. Este requisito se introducirá progresivamente dependiendo del tamaño de la empresa. Esto causará la pérdida de trabajo para ciudadanos e inmigrantes con autorización de empleo, nuevos costos para las empresas, e impulsará a los trabajadores entrar a la economía sumergida. La verificación electrónica de la elegibilidad de empleo no impide que las empresas abusivas exploten el sistema y a los trabajadores. Crea nuevas y estrictas sanciones criminales por el uso indebido de un número de seguro social o de un pasaporte. Como resultado, las personas que han mal usado un número de seguro social o un pasaporte para trabajar podrían ser deportados. Las personas que obtienen estatus de RPI y las que se quedaron tiempo demás con una visa de no-inmigrante no podrán reclamar crédito de seguro social adquirido en cualquier trimestre del 2004 al 2014 cuando no tenían autorización de empleo. 	<ul style="list-style-type: none"> Asigna una enorme cantidad de dinero — \$46 billones—para vigilancia en la frontera mientras que otras agencias y otros servicios federales tienen que tratar con recortes presupuestarios. La "oleada fronteriza" ("border surge") convertirá la frontera en una zona militar, daña el medioambiente, y pone en riesgo la salud y seguridad de los que viven en la frontera. Requiere que se contraten por lo menos 19,200 agentes adicionales de la Patrulla Fronteriza (casi doblando la cantidad de agentes que existen ahora) a un costo de \$30 billones. Tiene la meta de arrestar 90% de todos los inmigrantes que intentan entrar a EE.UU. sin inspección por la frontera sur. Requiere 700 millas en total de cerca en la frontera sur. Aumenta la cantidad de equipo, aeronaves, y tecnología que será usada para vigilar la frontera sur. Requiere que la Guardia Nacional se desplegará en la frontera sur. Autoriza a CBP realizar búsquedas sin orden judicial en un área de hasta 100 millas de la frontera sur, mientras solo permite lo mismo en un área de 25 millas de la frontera norte. 	<ul style="list-style-type: none"> No habla de la leyes o políticas estatales y locales que resultan en el uso de perfil racial, y no disuade a los estados ni localidades a aprobar tales leyes en el futuro. Expande la demasiada amplia definición de "crimen agravado" ("aggravated felony") para incluir 3 condenas de conducir bajo la influencia ("DUI"), incluso que fueron delitos menores. Las personas con crímenes agravados son sujetas a deportación casi automáticamente ya que no pueden aplicar para una exención de deportación o presentar factores positivos como rehabilitación, vínculos familiares, etc. Hace que los inmigrantes, incluyendo los con estatus de LPR, que han cometido ofensas de DUI o violencia doméstica, o que han participado en pandillas, sean inadmisibles y sujetos a deportación. Estas categorías demasiado amplias recogerán a víctimas de violencia doméstica y personas que nunca han participado en una pandilla, y esto resultará en más personas siendo exiliados permanentemente de EE.UU. Incrementa las sanciones criminales por entrar a EE.UU. sin autorización y regresar sin autorización después de ser deportado. No cambia las reglas actuales que prohíben a los proveedores de servicios legales gratuitos que reciben fondos federales asistir a personas con el proceso de aplicar para RPI.

REFERENCIAS

BIBLIOGRAFÍA

- Andrew Wroe, *The Republican Party and immigration politics*, Macmillan, 2008,
- Barraza, Addiechi, *Las Fronteras Reales de la Globalización*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México 2005, pág. 213
- Hofstetter, Richard. *La política den Inmigración de los Estados Unidos*, CISAN, 1989, 1º edición.
- Vereza, Mónica. *Políticas Migratorias y movilidad laboral en los Estados Unidos, España y Singapur*, CISAN, 2010.
- Vile, M.J.C, *Politics in the USA*, 2007.

HEMEROGRAFÍA

- Vargas, Juan Manuel “Irak eclipsó Guanajuato”, *La Jornada*. 17 de febrero de 2001.
- Juan Manuel Venegas, “Trabajadores Invitados; la oferta de Bush”, *La Jornada*, 7 de septiembre de 2001.
- Cristina Pereda, *La reforma migratoria de Obama llega al Tribunal Supremo de EU*, Periódico *El País*, 18 de abril de 2016.

LIBROS DIGITALES

- Fernández, Estanislao. *El Sistema Federal Estadounidense*, Universidad Complutense de Madrid, rescatado de: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/484-2015-09-18-POLITICA%20Y%20GOBIERNO%20EN%20EEUU%20YOLANDA%20CASA%20DO%2014-15.pdf>, el 14 de mayo de 2017

- Grau, Luis. *Historia del Federalismo Americano*, Universidad Carlos III de Madrid, rescatado de: http://ocw.uc3m.es/historia-del-derecho/historia-del-constitucionalismo-americano/material-de-clase-1/ConstlismAmerOCW_2-5_ES_Ch3.pdf
- Burger, Warren. *La Constitución de los Estados Unidos de América*, Revista Chilena de Derecho, rescatado de: <file:///C:/Users/hp/Downloads/Dialnet-LaConstitucionDeLosEstadosUnidosDeAmerica-2649518.pdf>, consultada el 2 de junio de 2017
- Guillén, Tonatiuh. *Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia*, Instituto Federal Electoral (archivo pdf) México 2001, obtenido de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/512/1.pdf>, el 14 de Mayo de 2017, consultado el 4 de junio de 2017
- Jurídicas UNAM, *Sistemas Políticos y Electorales*, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/525/4>, consultado el 15 de mayo de 2017.
- Jurídicas UNAM. *Concepto de soberanía en nuestra Historia Constitucional*, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/721/32.pdf>, consultada el 25 de noviembre de 2017
- Leopátegui, Marco. *Migración México - Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial*, formato pdf, obtenido de: <https://www2.politicas.unam.mx/cetmeecs/wp-content/uploads/2015/11/Marco-Lop%C3%A1tegui-Migraci%C3%B3n-M%C3%A9xico-Estados-Unidos-PROGRAMA-BRACERO-ML.pdf>, consultado el 17 de octubre de 2017, consultado el 17 de octubre de 2017
- Smith, James F. *“Legislación, Política y Doctrina sobre Migración”*, Documento en formato pdf, obtenido de: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3343/10.pdf>, consultada el 20 de octubre de 2017.

- Benitez, Raúl. *América del Norte; Seguridad Regional en Construcción?* CISAN UNAM, documento en pdf extraído de: http://www.cisan.unam.mx/pdf/cn04_03.pdf, consultado el 9 de noviembre de 2017.
- *La Reforma Migratoria Integral S744*, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, Senado de la República, formato pdf disponible en: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/reformamigratoriaintegrals744.pdf>, consultada el 4 de diciembre de 2017.
- Senado de la República, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, *El presidente Barack Obama emite orden ejecutiva en materia migratoria*, fecha de consulta: 02 de enero de 2018, en: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/2711OBA.pdf>, consultado el 12 de febrero de 2018.
- Ortega, Elisa, *La Acción ejecutiva de Barack Obama en Materia de Migración de 2014*, documento en pdf de Jurídicas UNAM, consultado en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/viewFile/4967/6318>, consultada el 16 de marzo de 2018.
- Carlos Díaz, *Sistema Político y sistemas de Gobierno*. Universidad Autónoma de Nuevo León, disponible en: <http://eprints.uanl.mx/8760/1/Documento1.pdf> Consultada el 16 de octubre de 2017.
- Ruiz, Carlos. *El programa de trabajadores agrícolas en Canadá como modelo para la creación de un acuerdo migratorio*, UDLAP, formato en pdf, disponible en http://caterina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/hernandez_r_ca/capitulo2.pdf, consultado el 10 de octubre de 2017.
- Ulloa, Carlos. Artículo, *Seguridad y Fronteras de Norteamérica*; del TLCAN al ASPAN. Obtenido de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-73722006000100001, consultado el 3 de noviembre de 2017.

- Schultze, Olaf. *El Federalismo*, Documento en pdf obtenido de Jurídicas UNAM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3710/16.pdf>, consultado el 29 de septiembre de 2019.
- Brunner, Edil. *El Federalismo como forma de organización*, Jurídicas UNAM, formato en PDF, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3045/7.pdf>, consultado el 25 de septiembre de 2018.
- Grau, Luis. *Historia del Constitucionalismo Americano*, Universidad Carlos III de Madrid, documento en pdf disponible en: <http://ocw.uc3m.es/historia-del-derecho/historia-del-constitucionalismo-americano/otros-recursos-2/tema-5-la-guerra-civil-y-la-epoca-de-la-reconstruccion/decimocuarta-enmienda>, consultado el 23 de marzo de 2018.

MESOGRAFÍA

- Sistema de Información legislativa, de la página de la Secretaría de Gobernación, disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=226> consultada el 14 de mayo de 2017.
- Página Oficial de la Casa Blanca. Constitución de los Estados Unidos, disponible en; <https://www.archives.gov/espanol/constitucion.html> , consultada el 15 de mayo de 2017
- Página Oficial de la Casa Blanca. Poder ejecutivo, disponible en: <https://gobierno.usa.gov/como-funciona-el-gobiernousa.gov>, consultado el 17 de mayo de 2017.
- Páginas Personales UNAM. Como se gobierna Estados Unidos, disponible en : http://www.paginaspersonales.unam.mx/files/1613/Como_se_gobierna_en_Estados_Unidos_Pag_22.pdf, consultado el 11 de mayo de 2017.
- Enciclopedia de la Política. Equilibrio de Poder, disponible en : <http://www.encyclopediadelapolitica.org/Default.aspx?i=e&por=e&idind=587&termino=equilibrio%20de%20poder>, consultada el 21 de noviembre de 2016.

- Wikipedia la Enciclopedia Libre. Concepto de Eugenesia, disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Eugenesia#La_eugenesia_y_el_Estado_.281890-1945.29, consultada el 17 de agosto de 2017.
- Wikipedia la Enciclopedia Libre, Frontera Estados Unidos- Canadá, disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Frontera_entre_Canad%C3%A1_y_Estados_Unidos, consultado el 2 de octubre de 2017
- Wikipedia la Enciclopedia Libre. Frontera entre Estados Unidos y México, disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/Frontera_entre_Estados_Unidos_y_M%C3%A9xico, consultada el 2 de octubre de 2017.
- Control de Aduanas y Fronteras de los Estados Unidos, disponible en: <https://www.cbp.gov/border-security/along-us-borders/history#>, consultada el 2 de octubre de 2017.
- Sala de Historia. El mundo en perspectiva histórica, disponible en: <http://www.saladehistoria.com/PSU/Preuniversitario/2014/14204GM.pdf>, consultada el 18 de octubre de 2017.
- Avizora. Ley patriótica, disponible en: http://www.avizora.com/atajo/informes/usa_textos/usa_textos_2/0037_ley_patriotica.htm, consultada el 10 de noviembre de 2017.
- INEGI. Migración, disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/temas/migracion>, consultado el 3 de febrero de 2018.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. Agenda Política 2001-2006, disponible en: www.sre.gob.mx/ape, consultado el 4 de noviembre de 2017.
- Univisión. Cronología de la Reforma Migratoria, disponible en: <http://www.univision.com/noticias/inmigracion/cronologia-de-la-reforma-migratoria>, consultada el 3 de diciembre de 2017.

- Congreso de los Estados Unidos. Proyecto de Reforma Migratoria S744, disponible en: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/744/text>, consultado el 18 de marzo de 2018.
- Wikipedia la Enclopedia Libre. Bill S 744, disponible en: https://en.wikipedia.org/wiki/Border_Security,_Economic_Opportunity,_and_Immigration_Modernization_Act_of_2013, consultada el 4 de febrero de 2018.
- Wikipedia la Enciclopedia Libre. Biografía de John Boehner, disponible en: https://es.wikipedia.org/wiki/John_Boehner, consultada el 10 de junio de 2018.
- Wikipedia la Enciclopedia Libre. Regla Hastert, disponible en: https://en.wikipedia.org/wiki/Hastert_Rule, consultada el 14 de junio de 2018.
- Scielo. La acción ejecutiva de Obama en materia de migración, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332015000300013, consultada el 8 de enero de 2018.
- Fronteras y Aduanas de Estados Unidos, Enmienda 18, disponible en: v, consultada el 5 de agosto de 2017.
- Arnold, Paul. ¿Cómo se gobierna Estados Unidos? Documento en pdf, disponible en https://photos.state.gov/libraries/amgov/30145/publications-spanish/howtheusisgoverned_sp.pdf, consultado el 16 de agosto de 2017.
- Información obtenida de Academic. Ley de asentamientos rurales, disponible en; <http://www.esacademic.com/dic.nsf/eswiki/1351500>, consultado el 20 de septiembre de 2017.