



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**LA HISTORIA DE LA LEY MIGRATORIA
DE LOS EEUU Y LA BÚSQUEDA DE
UNA REFORMA VIABLE PARA
EL CASO MÉXICO**

Tesina para obtener el grado de Especialista
en Derecho Internacional Público

Presentada por

John P. Panther

Ciudad Universitaria, Noviembre 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Gracias al Dr. José Luís Soberanes Fernández, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, por su gran generosidad y bondad al abrirme las puertas a México y por hacer posible este estudio.

Gracias al Maestro Mauricio Farah Gebara y mis demás compañeros de la Quinta Visitaduría General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, por su invaluable apoyo en la investigación de esta materia.

Gracias a la Dra. Socorro Apresa por su bondad, amistad y sobretodo por su ilimitada paciencia para explicar las complejidades de la vida universitaria mexicana. Estaré siempre en deuda.

Gracias a la Maestra Maria D. del Carmen Rodríguez Morelión por su basta generosidad e invaluable consejos en la realización de este trabajo.

Gracias a mi familia y amigos por su constante apoyo en cada paso.

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I

La inmigración a los EEUU: presente y pasado

| | |
|---|----|
| 1.- Un resumen de la ley migratoria y su terminología..... | 8 |
| 1.1.- La nacionalidad..... | 8 |
| 1.2.- La admisión de los no ciudadanos a los EEUU..... | 10 |
| 1.2.1.- La reunificación familiar..... | 11 |
| 1.2.2.- El empleo..... | 13 |
| 1.2.3.- El programa de visas de “diversidad”..... | 15 |
| 1.3.- La expulsión de no ciudadanos..... | 15 |
| 2.- La historia de la inmigración norteamericana..... | 16 |
| 2.1.- 1776 – 1875: Cien años de frontera abierta..... | 17 |
| 2.2.- 1875 – 1917: La institución de controles federales..... | 18 |
| 2.3.- 1917 – 1924: Endurecimiento de la política migratoria restrictiva..... | 20 |
| 2.4.- 1924 – 1952: Legislación nueva..... | 21 |
| 2.5.- La ley de inmigración y nacionalidad de 1952..... | 22 |
| 2.6.- La ley después de 1952..... | 23 |
| 2.7.- Las enmiendas de 1965..... | 24 |
| 2.8.- Los años “Pos-Bracero”..... | 25 |
| 2.9.- La ley de control y reforma migratoria de 1986..... | 26 |
| 2.10.- La ley migratoria “moderna” de los noventa..... | 26 |
| 3.- Reacción norteamericana a la inmigración indocumentada Pos-2001..... | 32 |
| 3.1.- Cambio fundamental de la percepción nacional..... | 32 |
| 3.2.- La ley patriota de 2001..... | 34 |
| 3.3.- La ley de seguridad fronteriza y reforma de permisos de ingreso de 2002..... | 37 |
| 3.4.- La ley de seguridad nacional de 2002..... | 38 |

| | |
|--|-----------|
| 4.- El camino hacia una reforma comprensiva federal..... | 38 |
| 4.1.- El primer paso: el plan Bush..... | 38 |
| 4.2.- La reforma migratoria llega a la cima de la política norteamericana | 40 |
| 4.3.- La reacción nacional..... | 44 |
| 4.4.- El senado responde..... | 44 |
| 4.5.- Un cambio de poder: nueva esperanza para la reforma migratoria..... | 46 |
| 5.- La Situación en el Nivel estatal..... | 52 |
| 5.1.- Declaraciones de “estados de emergencia” en Arizona y Nuevo México..... | 52 |
| 5.2.- Resumen de las iniciativas estatales sobre la inmigración de 2005 y 2006..... | 53 |
| 5.2.1.- Beneficios públicos..... | 55 |
| 5.2.2.- Educación..... | 57 |
| 5.2.3.- Empleo..... | 58 |
| 5.2.4.- Tráfico de personas..... | 60 |
| 5.2.5.- Identificación..... | 61 |
| 5.2.6.- Ejecución de las leyes..... | 62 |
| 5.2.7.- Servicios legales..... | 64 |
| 5.2.8.- Resoluciones..... | 65 |
| 5.2.9.- Las iniciativas estatales se incrementaron en el 2007..... | 66 |

CAPÍTULO II

El proceso migratorio actual

| | |
|--|-----------|
| 1.- Los motivos para emigrar..... | 68 |
| 2.- El TLCAN y la migración..... | 74 |
| 3.- El impacto del TLCAN en la industria agrícola mexicana..... | 76 |

| | |
|------------------------------------|----|
| 4.- Los motivos para quedarse..... | 81 |
|------------------------------------|----|

CAPÍTULO III

El impacto de la política migratoria de los EEUU en el movimiento de inmigrantes

| | |
|--|-----|
| 1.- La vigilancia en la frontera y la propensión de migrar..... | 85 |
| 1.1.- Los flujos de inmigrantes indocumentados después del 1993..... | 87 |
| 1.2.- La utilización de los “coyotes”..... | 91 |
| 1.3.- Las muertes en la frontera..... | 93 |
| 1.4.- Las agresiones en contra de los inmigrantes..... | 101 |
| 2.- El establecimiento de los inmigrantes en los EEUU..... | 106 |
| 2.1.- La política de integración en los EEUU..... | 107 |
| 2.2.- La participación de los inmigrantes en el mercado Laboral de los EEUU..... | 113 |
| 2.2.1.- ¿Qué ofrecen los inmigrantes al mercado laboral?..... | 115 |
| 2.2.2.- El trabajo que hacen..... | 116 |
| 2.2.3.- Las ganancias..... | 117 |
| 2.2.4.- El impacto de los programas de trabajadores temporales actuales y propuestos..... | 120 |
| 2.2.5.- Los problemas con los programas de trabajadores temporales actuales..... | 125 |
| 2.2.5.1- El reclutamiento: La explotación empieza en los países de origen..... | 125 |
| 2.2.5.2- Los trabajadores llegan con mucha deuda personal..... | 126 |
| 2.2.5.3.- Los patrones tienen el poder de la “deportación”..... | 127 |

| | |
|--|-----|
| 2.2.5.4.- Los abusos del pago y horario..... | 129 |
| 2.2.5.5.- Las heridas sin recurso efectivo..... | 130 |
| 2.2.5.6.- La carencia de ejecución de las leyes por parte del gobierno..... | 131 |
| 2.2.5.7.- El Hospedaje..... | 133 |

CAPÍTULO IV

Observaciones sobre el impacto económico de la inmigración en los EEUU y México

| | |
|-----------------------------|-----|
| 1.- Los Estados Unidos..... | 135 |
| 2.- México..... | 141 |

CAPÍTULO V

Una Política Migratoria para el Siglo XXI

| | |
|--|-----|
| 1.- Los elementos esenciales de un paquete de reformas..... | 147 |
| 1.1.- La regularización de la población no autorizada en los EEUU..... | 149 |
| 1.2.- Establecer un programa de visas para “nuevos trabajadores” | 154 |
| 1.3.- Programa ampliado de visas permanentes | 163 |
| 1.4.- La integración de los inmigrantes..... | 165 |
| 1.5.- La vigilancia y protección a lo largo de la frontera..... | 168 |
| 1.6.- Nuevos programas para la aplicación interna efectiva de la ley nacional de inmigración..... | 171 |
| 1.7.- El desarrollo económico en las comunidades emisoras de inmigrantes..... | 174 |
| 2.- El factor mexicano en la reforma migratoria..... | 184 |

CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

Desde el principio, los Estados Unidos han sido una nación de inmigrantes. Grandes grupos de personas de todas partes del mundo decidieron mudarse a los EEUU, por razones distintas y variadas. Factores de la política, religión, guerra y economía han tenido un papel significativo en la historia migratoria de los EEUU. En los siglos XVII y XVIII, el continente norteamericano recibió grandes cantidades de franceses y británicos en la migración al “Nuevo Mundo”. El siglo XIX se caracterizó por la mudanza al joven país de grandes números de irlandeses, chinos y alemanes, y después, a principios del siglo XX se caracterizó por la gran penetración de inmigrantes italianos y después mexicanos.

Por toda su historia, la inmigración ha sido celebrada como símbolo de la libertad, fuerza, resistencia e individualismo de los EEUU. Bajo la Estatua de Libertad en la Ciudad de Nueva York se encuentra una placa donde está inscrito un poema de Emma Lazarus (1849-1887) que tipifica esta noción: “Give me your tired, your poor, Your huddled masses yearning to breathe free, The wretched refuse of your teeming shore. Send these, the homeless, tempest-tost to me, I lift my lamp beside the golden door!”¹ Dicho poema reconoce el papel fundamental que tiene la inmigración en la fundación del país.

Desafortunadamente, las letras del poema no reflejan la realidad del papel de la inmigración en la actualidad. En vez de visiones de un país de libre refugio para todos los rechazados, un país caracterizado por el libre desarrollo de la dignidad humana, los EEUU en la actualidad es un país con una política migratoria caracterizada por grandes bardas, cámaras de visión nocturna, confrontaciones violentas entre inmigrantes y agentes de la patrulla fronteriza, manifestaciones en las calles y miles de muertes en el desierto.

¹ “Déme su cansancio, sus pobres, sus masas amontonadas anhelando respirar libremente, la basura desgraciada de su orilla de vertido. Envíeme éstos, los abandonados, los sin hogar, acérquenlos a mi. ¡Levanto mi lámpara al lado de la puerta de oro!”

El propósito de este documento es proveer una exposición informativa y analítica sobre la ley migratoria existente en los EEUU y la historia de la migración hacia los EEUU, así como la evolución de la ley norteamericana con respecto a la misma, que termina con una amplia discusión del gran debate sobre la reforma migratoria del país que ha causado tanta confusión, resentimiento y política errónea durante su existencia de más de 3 años. Con una base en la ley migratoria y la política fragmentada e inadecuada del momento, el documento puede explorar las realidades del fenómeno migratorio actual con fines de proponer y fundamentar reformas potenciales a la ley migratoria nacional, que podrían verdaderamente mejorar la situación denigrante que afecta a las vidas de millones de inmigrantes en la actualidad.

CAPÍTULO I

La inmigración a los EEUU: presente y pasado

1.- Un resumen de la ley migratoria y su terminología

La construcción de un país se conoce por las formas de observar el pasado y mirar hacia el futuro. Con el propósito de situar al lector tanto en la historia como en el ambiente actual del fenómeno migratorio dentro de los EEUU, cabe proveer aquí una explicación de los conceptos básicos de la ley migratoria de dicho país.

1.1.- La nacionalidad

Según la Ley de Inmigración y Nacionalidad (“Immigration and Nationality Act” o “INA”)¹ de los EEUU cada persona en el mundo es un “nacional” (“national”) de ese país o un “extranjero” (“alien”). Los nacionales se dividen entre los que son “ciudadanos” y los que no lo son.² La gran mayoría de los ciudadanos de los EEUU adquirieron su ciudadanía por nacimiento. La forma más común para adquirir esta clasificación es haber nacido dentro del territorio norteamericano. Sin embargo, varias provisiones de la INA también otorgan la ciudadanía por descendencia. Utilizando varias clasificaciones, dichas provisiones transmiten automáticamente la ciudadanía de uno o dos padres ciudadanos a sus hijos nacidos en el extranjero.³

Hay los que obtienen la ciudadanía en un momento posterior a su nacimiento. Se dice que ellos son “naturalizados” (“naturalized”). La INA señala una gran cantidad de requisitos para ser naturalizado. Con unas pocas excepciones, la naturalización es una figura que requiere una solicitud por parte

¹ Immigration and Nationality Act (INA), 8 U.S.C. § 1100 *et seq.* (2005).

² Legomsky, Stephen H., *Immigration and Refugee Law and Policy*, 4a ed., New York, Foundation Press, 2005, pp. 8-9.

³ *Idem*; *Vease también*, Immigration and Nationality Act (INA), 8 U.S.C. § 1100 *et seq.* (2005).

del individuo. También, con excepciones, el solicitante debe ganar el estatus de “residente permanente legal (“Legal Permanent Resident” o “LPR”), y de allí en adelante vivir en los EEUU un periodo de por lo menos 5 años, y satisfacer varios otros requisitos sobre su presencia física en los EEUU, la edad, su grado de alfabetización, el conocimiento de la historia norteamericana y su gobierno, el carácter moral y la lealtad a los principios constitucionales de los EEUU.⁴

Una vez adquirida la ciudadanía, ésta puede ser perdida. Si la ciudadanía fue adquirida por la naturalización, la sentencia otorgando la naturalización puede ser revocada por defectos sustantivos en su preparación. Sin tomar en cuenta si la ciudadanía fue adquirida por nacimiento o por la naturalización, la ciudadanía puede ser renunciada voluntariamente por un proceso conocido como “expatriación” (“expatriation”).⁵

La ciudadanía tiene consecuencias legales muy importantes conforme a la ley nacional e internacional. Además de su capacidad de ser transmitida, la ciudadanía puede afectar los derechos de votar, las obligaciones de pagar impuestos, las obligaciones militares, las obligaciones de participar en los jurados, la susceptibilidad a la extradición por crímenes y la elegibilidad para programas públicos y trabajos gubernamentales. El Congreso de los EEUU, las legislaturas estatales y las cortes federales han ayudado mucho para establecer los límites de la ley. Resuelta a señalar que los ciudadanos de los EEUU no están sujetos a las restricciones migratorias. Pueden ir y venir como quieran. Es más, los ciudadanos pueden patrocinar a ciertos miembros de sus familias que no son ciudadanos para ser admitidos en los EEUU.⁶

1.2.- La admisión de los no ciudadanos a los EEUU

Dentro de la clase de “no ciudadanos” la distinción fundamental se da entre los “inmigrantes” (“immigrants”) y los “no inmigrantes” (“nonimmigrants”).

⁴ *Idem.*

⁵ *Idem.*

⁶ *Idem.*

El INA define a los “no inmigrantes” como los que caen entre cualesquiera de las categorías enumeradas de los que entran temporalmente. Ejemplos comunes son: los turistas, visitantes de negocios, estudiantes y trabajadores temporales, pero hay muchas más. Según la ley, los demás no ciudadanos son “inmigrantes”. El término incluye no solo a los que han sido admitidos legalmente (ej. los “LPRs”) sino también a los que no han sido admitidos legalmente (ej. los inmigrantes indocumentados). Los LPRs pueden residir en los EEUU de forma permanente y pueden trabajar, a menos que sean sujetos de ser deportados por otra razón.⁷

Con algunas excepciones (relacionadas con los trabajadores temporales) la admisión de los no inmigrantes a los EEUU no tiene límite numérico. Sin embargo, para calificar su admisión, los no inmigrantes deben de tener dos características importantes: en primer lugar, deben de encuadrar dentro de una de las categorías específicas de personas (la mayoría de las cuales requieren mostrar el deseo de salir del país al final del periodo establecido para tal efecto). Asimismo, la persona no debe caer dentro de los supuestos de inadmisibilidad, por ejemplo aquellos relacionados con el crimen, seguridad nacional, salud o asistencia pública.⁸

También, los que reciben el estatus de “inmigrantes” deben estar contemplados dentro de una de las diversas categorías legales para dicha calificación. Las tres principales son las de la reunificación familiar, el empleo y la diversidad. En términos generales, cada una de las categorías mencionadas tiene un límite numérico de beneficiarios anuales.⁹ Los párrafos que siguen proveen una discusión de las tres principales formas de adquirir el estatus de “inmigrante” a los EEUU según el sistema actual.¹⁰

⁷ Legomsky, Stephen H., *op cit.*, nota 2, pp. 9-11; *Vease también*, Immigration and Nationality Act (INA), 8 U.S.C. § 1100 *et seq.* (2005).

⁸ *Idem.*

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Idem.*

1.2.1.- La reunificación familiar

El sistema de reunificación familiar divide a los familiares en dos niveles: (1) familiares directos de ciudadanos y (2) los demás inmigrantes bajo el “sistema de preferencia” de familiares que está mostrado en el cuadro “A” adjunto. Los familiares directos de ciudadanos incluyen esposos, padres, e hijos (que no están casados).¹¹ Dichos familiares no incluyen hermanos ni hijos mayores. No hay tope en la cantidad de visas asignadas a familiares directos de ciudadanos.¹²

Los demás inmigrantes elegibles para recibir visas a través de un patrocinador familiar caen en el “sistema de preferencia”. Este sistema clasifica a los familiares en cuatro categorías preferenciales que dependen del estatus del patrocinador en los EEUU y la relación del inmigrante con él. Por ejemplo, en la primera preferencia, un ciudadano de los EEUU puede patrocinar a sus hijos mayores que no están casados y que tienen 21 años o más. Sin embargo, sólo están disponibles 23,400 visas de este tipo al año (más todas las visas inutilizadas de la cuarta preferencia). En la segunda preferencia, un residente permanente legal de los EEUU puede patrocinar su esposo o esposa y sus hijos menores. En esta categoría, están disponibles solamente 87,900 visas al año (más todas las visas inutilizadas de la primera preferencia). Cabe mencionar que, ningún ciudadano ni residente permanente legal puede patrocinar parientes lejanos como tías, tíos o primos.¹³

Los familiares elegibles para recibir una visa bajo el sistema de patrocinadores familiares están admitidos en orden de sus peticiones al gobierno estadounidense. Cuando hay mas peticiones que visas disponibles

¹¹ En esta discusión la clasificación de “inmigrante” significa una persona que ha ganado la estancia permanente (ej. LPR).

¹² “Family Sponsored Immigration”, informe del *National Immigration Forum, Coalition for Comprehensive Immigration Reform*, enero de 2005, consultado en internet el día 12 de mayo de 2007 a las 13:30 horas en http://www.cirnnow.org/content/en/basics_family.htm; Véase también, Immigration and Nationality Act (INA), 8 U.S.C. § 1100 *et seq.* (2005).

¹³ *Idem.*

(es decir, cuando la categoría esta “sobre suscrita”), los aspirantes deben esperar hasta que se libere una visa antes de que puedan inmigrar a los EEUU. Actualmente, todas las categorías están “sobre suscritas”. Cada año asignan la cantidad de visas disponibles a los que han esperado más tiempo. Sin embargo, el límite anual de visas asignadas a los inmigrantes de un solo país es 25,600. Resulta que, por ejemplo, la esposa de un LPR mexicano puede esperar hasta 4 años en recibir su visa. Más, ahora un hermano o hermana de un filipino puede esperar 22 años antes de que reciba su visa.¹⁴ Aunque la cantidad de visas disponibles y categorías de personas elegibles sean limitadas, es importante destacar que tres cuartas partes de toda la inmigración regular de los EEUU se realiza por patrocinadores familiares.¹⁵

1.2.2.- El empleo

Además del sistema de patrocinadores familiares, un empleador americano puede patrocinar a un empleado extranjero para un cargo específico, cuando haya una ausencia de trabajadores americanos. Bajo este sistema existen visas para “inmigrantes” (estancia permanente) y “no inmigrantes” (labores temporales).¹⁶

Con respecto a los “no inmigrantes” existe la visa "H-1B" para trabajadores temporales, que se entrega a profesionales extranjeros por un periodo renovable de tres años. Muchos de estos trabajadores son empleados en áreas relacionadas con la informática. En el año fiscal 2005, ofrecieron 65 mil de estas visas temporales. Sin embargo, hasta 20 mil visas H-1B pueden

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Para los tiempos de esperanza promedio para recibir una visa bajo el sistema de patrocinadores familiares véase el Cuadro “B” adjunto; Véase también, “Family Sponsored Immigration”, informe del *National Immigration Forum, Coalition for Comprehensive Immigration Reform*, enero de 2005, consultado en internet el día 12 de mayo de 2007 a las 13:30 horas en http://www.cirnnow.org/content/en/basics_family.htm.

¹⁶ “Employment-Based Immigration”, informe del *National Immigration Forum, Coalition for Comprehensive Immigration Reform*, enero de 2005, consultado en internet el día 12 de mayo de 2007 a las 14:30 horas en http://www.cirnnow.org/content/en/basics_employment.htm; Véase también, Immigration and Nationality Act (INA), 8 U.S.C. § 1100 *et seq.* (2005).

ser entregadas arriba de la cifra mencionada anteriormente para graduados de universidades norteamericanas que hayan obtenido un título de maestría.¹⁷

Otra categoría de visa “no inmigrante” emitida para trabajadores temporales es la visa “H-2”. Hay dos categorías de visa “H-2”: la visa “H-2A” y la visa “H-2B”. La visa H-2A es emitida para trabajadores temporales o estacionales (período marcado por una estación), para la agricultura. No existe un tope a la cantidad de trabajadores que puede recibir dicha visa. Sin embargo, los que soliciten una visa H-2A deben esperar hasta que haya terminado la mitad de la temporada de cualquier producto agropecuario antes de que puedan empezar a trabajar en esa área. Además, los empleadores que desean contratar trabajadores deben demostrar que será temporal o estacional y que el empleo no desplazará a trabajadores americanos ni afectará los salarios. La H-2A es muy poco utilizada.¹⁸

Las visas H-2B son emitidas para trabajadores temporales o estacionales en la industria distinta de la agrícola. Por ejemplo, un centro de esquí puede buscar trabajadores H-2B durante la temporada de esquí, si no hubiera trabajadores americanos. Existe un límite anual de 66 mil visas que puedan ser emitidas para trabajadores con visa H-2B. Como la visa H-2A, los empleadores que desean utilizar la visa H-2B deben demostrar que el trabajo será estacional, que el empleo no desplazará a trabajadores americanos y que no afectará los salarios.¹⁹

Bajo el sistema de patrocinadores empleadores existen también visas del trabajo para estancia permanente. Como el sistema de patrocinadores familiares, dicho sistema está basado en categorías de preferencia. Por ejemplo, bajo la primera preferencia un empleador estadounidense puede patrocinar trabajadores extranjeros con “habilidades especiales” o “profesores e investigadores reconocidos” o “ejecutivos multinacionales.” Existe un límite

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ *Idem.*

anual de 40 mil visas de este tipo. Además, existen 10 mil visas al año, bajo la cuarta preferencia para “inmigrantes especiales” que incluyen ministros, religiosos, y otros.²⁰ En total, el sistema de patrocinadores empleadores ofrece aproximadamente 140 mil visas al año para empleados de educación o entrenamiento especial.²¹

1.2.3.- El programa de visas de “diversidad”

Finalmente, el INA permite 50 mil visas cada año para residencia permanente en los EEUU para personas de países con bajos niveles de inmigración hacia los EEUU. Ciudadanos de los siguientes países no son elegibles porque enviaron mas de 50 mil inmigrantes a los EEUU, en los últimos 5 años, estas son: Canadá, China, Colombia, República Dominicana, El Salvador, Haití, India, Jamaica, México, Rusia, Corea del Sur, Gran Bretaña, Pakistán, Filipinas, y Vietnam.²²

1.3.- La expulsión de no ciudadanos

Además de las formas mencionadas para patrocinar a los no ciudadanos, también se señalan en el INA varios supuestos para expulsarlos. Entre ellas tenemos: las bases de la inadmisibilidad y las de la “expulsión” (“removal”) que reflejan una variedad de preocupaciones nacionales relacionadas con la economía, crimen, salud, moralidad, política y seguridad nacional. Bases adicionales para la expulsión de no ciudadanos tienen su fundamento en la idea de asegurar la integridad del sistema de inspección de inmigrantes, intentando cruzar las varias fronteras del país. Existen excepciones a la expulsión según circunstancias particulares, pero la

²⁰ *Idem.*

²¹ Para todo el sistema de preferencias y las cantidades de visas disponibles al año véase el Cuadro “C” adjunto; Véase también, “Employment-Based Immigration”, informe del *National Immigration Forum, Coalition for Comprehensive Immigration Reform*, enero de 2005, consultado en internet el día 12 de mayo de 2007 a las 14:30 horas en http://www.cirnow.org/content/en/basics_employment.htm.

²² Legomsky, Stephen H., *op cit.*, nota 2, pp. 337-340; Véase también, Immigration and Nationality Act (INA), 8 U.S.C. § 1100 *et seq.* (2005).

elegibilidad de dichas excepciones ha disminuido mucho en los años recientes.²³

Normalmente se expulsa a los no ciudadanos de los EEUU por extender su estancia más allá de la fecha límite de su visa, por haber violado de alguna otra forma los términos de su visa o por no haber sido admitido legalmente al país. Sin embargo, las personas legalmente admitidas al país, hasta los LPRs, pueden ser expulsadas por circunstancias que no tienen que ver con el sistema migratorio; uno de los ejemplos más comunes, es por haber sido condenado por un delito en materia penal.²⁴

La mayoría de los no ciudadanos detenidos por el gobierno de los EEUU son expulsados por medio de un procedimiento informal conocido como la “salida voluntaria” (“voluntary departure”). Sin embargo, en más de 100,000 casos al año las cortes de la inmigración se refieren a audiencias formales sobre cuestiones de expulsión. El Departamento de Seguridad Nacional (“Department of Homeland Security” o “DHS”) inicia dichos procedimientos, lo que implica la presentación de evidencia ante los jueces administrativos migratorios.²⁵

La responsabilidad del juez en dichas audiencias es determinar si el individuo cae en alguno de los supuestos de expulsión de los que le acusa el gobierno y, en caso afirmativo, si el individuo es elegible para el asilo, salida voluntaria o alguna otra forma de alivio discrecional. En la mayoría de los casos, los temas principales de la audiencia corresponden a la solicitud del inmigrante para una forma de alivio de la expulsión. El individuo o el DHS puede apelar la sentencia del juez migratorio al Consejo de Apelación Migratoria (“Board of Immigration Appeals”).²⁶

²³ Legomsky, Stephen H., *op cit.*, nota 2, pp. 11-12.

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.*

2.- La historia de la inmigración norteamericana

El haber analizado aun ligeramente lo básico del sistema actual, hace posible ver áreas problemáticas en su formulación. Sin embargo, antes de entrar en un análisis de los aspectos positivos y negativos, cabe profundizar aquí en la evolución que padeció el sistema migratorio de los EEUU para llegar a su estado actual. No se puede entender la política migratoria actual de los EEUU sin una discusión breve de sus raíces históricas. Los párrafos que siguen proveen un resumen del desarrollo de la ley migratoria de los EEUU, desde su principio. El resumen se enfoca en la admisión de inmigrantes al país. Sin embargo, la discusión tocará los acontecimientos significativos en áreas como la exclusión y expulsión de los no inmigrantes. Como podemos observar la discusión aclara bien que las actitudes del pueblo norteamericano han fluctuado mucho y la historia norteamericana tiene momentos memorables tanto como momentos vergonzosos.²⁷

2.1.- 1776 – 1875: Cien años de frontera abierta

Los primeros cien años de la existencia del país norteamericano fue un período de inmigración sin barreras. Los nuevos pobladores fueron importantes para el joven país y los inmigrantes recibieron la bienvenida del gobierno norteamericano. Las puertas estuvieron abiertas y desguarnecidas y, todos fueron libres de entrar. La política nacional de libre entrada apoyó mucho al desarrollo del país.²⁸

Durante este periodo no salieron muchas ordenanzas del Congreso federal del país. En 1819, el Congreso federal aprobó un estatuto que tuvo el fin de mejorar las condiciones de los barcos que transportaban a los inmigrantes a los EEUU. En el año 1864, el Congreso aprobó otra ley para

²⁷ *Ibidem*, p. 14

²⁸ *Ibidem*, pp. 14-15.

animar a los inmigrantes a cambiarse a los EEUU y algunos estados del país tuvieron programas para promover la inmigración a sus tierras.²⁹

Este periodo está subrayado por el comienzo de la estrecha historia migratoria entre México y los EEUU. Específicamente, en 1848, el Tratado de Guadalupe Hidalgo impuso una nueva línea fronteriza internacional y convirtió tierra mexicana en los actuales Estados norteamericanos de Arizona, California, Colorado, Nevada, Nuevo México, y Oregon.³⁰ Esta conversión separó muchas familias mexicanas y resultó que muchos mexicanos del sur empezaron a viajar hacia el norte para reunirse con sus familiares.³¹

Durante esta temporada de tolerancia, había algunos que se opusieron a la inmigración. Desde el principio, había grupos que aconsejaron en favor de la restricción de los flujos migratorios. Mientras que la cantidad de inmigrantes entrando el país creció dichos grupos ganaron más colaboradores y su poder era aún más perceptible durante los tiempos de estrés económico. Algunos de los estados se preocuparon por la cantidad de inmigrantes que entraban el país y buscaron imponer controles locales sobre la inmigración en sus tierras. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de los EEUU declaró que algunos de los estatutos de los estados fueron inconstitucionales por invadir al poder exclusivo federal para regular el comercio exterior.³²

2.2.- 1875-1917: La institución de controles federales

La demanda para la regulación migratoria federal siguió creciendo, y en 1882 dio por resultado el primer estatuto de exclusión. La ley de 1882 impuso un tributo de 50 centavos para todos los inmigrantes y excluyó a los “idiotas,

²⁹ *Idem.*

³⁰ Tratado de Guadalupe Hidalgo, 1848.

³¹ Vargas, Jorge A., *Abusos de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos, Trabajadores Indocumentados Mexicanos y Derechos Humanos Internacionales*, México, Editorial Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2002, p 19.

³² Legomsky, Stephen H., *op cit.*, nota 2, pp. 14-15.

locos, convictos, y probables encargos del estado.” Otro estatuto importante del mismo año era la Ley de Exclusión de Chinos, que era un componente importante de la política migratoria de los EEUU hasta 1943 cuando fue revocado.³³

En la primera década del siglo veinte la inmigración creció dramáticamente y dobló la cantidad de la década anterior. De hecho la inmigración anual excedió un millón de personas durante cuatro de los diez años de dicha década y siguió creciendo.³⁴ La Revolución Mexicana de 1910 a 1917 tuvo un impacto marcado en la inmigración de ciudadanos mexicanos a la tierra norteamericana durante esta época. La guerra se caracterizó por ser el acontecimiento social, económico y político más profundo del país. Destruyó violentamente el régimen preexistente y mucha de la infraestructura del país. Resulta que obligó a numerosos mexicanos a buscar refugio y trabajo en los EEUU.³⁵

El perfil de la inmigración cambió marcadamente durante este periodo. Muchos nuevos inmigrantes provenían del sur y del este de Europa en vez del norte del continente como los que habían ingresado anteriormente. Los antagonismos y las oposiciones que antes se dirigían a los católicos de Irlanda o a los alemanes se transfirieron a los recién llegados de nuevas tierras. La gran entrada de inmigrantes creó un sentido de preocupación en el pueblo norteamericano que era aún más fuerte durante los tiempos de inestabilidad económica. La demanda para ampliar las restricciones migratorias aumentó.³⁶

³³ *Idem.*

³⁴ *Idem.*

³⁵ Vargas, Jorge A., *op cit.*, nota 32, p. 19.

³⁶ Legomsky, Stephen H., *op cit.*, nota 2, pp. 14-15.

2.3.- 1917-1924: Endurecimiento de la política migratoria restrictiva

El desarrollo de una política migratoria restrictiva llegó a su punto culminante entre los años de 1917 y 1924. En el año de 1917, el Congreso norteamericano aprobó otra reforma comprensiva a la ley migratoria del país. La innovación más controversial de la ley fue el requisito que excluyó del país a los analfabetos que tenían más de 16 años, que era la razón por la cual los Presidentes Cleveland, Taft y Wilson habían vetado la ley en los años anteriores. Otro elemento importante de la ley fue el desarrollo de una “zona libre de asiáticos” que tuvo el fin de excluir a los orientales de la época.³⁷

Hasta este momento la ley correspondió a la “calidad” de los inmigrantes buscando entrada al país. La ley no impuso límites en la “cantidad” de ingresos. Pero, a fines de la Primera Guerra Mundial, la cantidad de los nuevos ingresos se incrementaba nuevamente y existía un temor general de un torrente de inmigrantes de los países europeos más afectados por la guerra.³⁸

La disposición general del país durante este periodo favoreció el aislacionismo y la crisis económica que ocurrió después de la guerra tuvieron el efecto de ampliar los sentimientos anti-inmigrantes. Resulta que el Congreso Federal aprobó la Ley de Cuota de 1921, como una medida temporal. Dicha ley puso en marcha los primeros límites en la cantidad de inmigrantes que ingresaron al país. Con excepciones, la ley impuso una cuota anual de nuevos ingresos de cada país foráneo que igualó el 3% de la cantidad de personas originarias de dicho país viviendo en los EEUU en el año de 1910. El total anual de inmigrantes no debía de exceder a las 350,000 personas. La ley debió haber expirado en el año de 1922 pero fue extendida hasta 1924.³⁹

³⁷ *Ibidem*, pp. 16-17.

³⁸ *Idem*.

³⁹ *Idem*.

Mientras tanto, el Congreso de los EEUU ratificó una política permanente de restricciones numéricas en 1924. La ley de 1924 aprobó una fórmula que fijó la cuota para cada nacionalidad en la cantidad de personas de dicho país viviendo en los EEUU en 1920. Sin embargo, la ley no impuso una cuota para las personas emigrantes de países del hemisferio occidental.⁴⁰

2.4.- 1924-1952: Legislación nueva

Las leyes del 1917 y 1924 constituían los elementos primordiales de la política migratoria de la época que proclamó las restricciones de calidad y de cantidad de personas. Ni la ley del 1917 ni la del 1924 se cambiaron hasta 1952.⁴¹ Pocos años después, la Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945) y sus resultados produjeron un relajamiento en las restricciones prevalecientes en la ley migratoria de este periodo. Cuando fueron a pelear al extranjero, miles de hombres y mujeres estadounidenses dejaron una gran carencia de mano de obra. En su ausencia, trabajadores mexicanos (e inmigrantes de otros países) proporcionaron el apoyo que los EEUU necesitaban de manera crítica y urgente para continuar con su esfuerzo militar.⁴²

Después, en 1948, el Congreso estadounidense aprobó la Ley de Personas Expatriadas que durante un periodo de tres años y medio permitió la entrada de más de 400,000 refugiados de los países más afectados por la Guerra. Sin embargo, el número de refugiados recibidos fue compensado en las cuotas fijadas para los años futuros para los países emisores.⁴³

Además de las cantidades mencionadas, cabe destacar que desde 1942 hasta 1964, casi 5 millones de mexicanos fueron formalmente contratados para trabajar en los campos agrícolas de los EEUU bajo el “Programa Bracero”. En aquel entonces, el Presidente Roosevelt llamó al programa “un testimonio

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Ibidem*, p. 17.

⁴² Vargas, Jorge A., *op cit.*, nota 32, pp. 20-21.

⁴³ Legomsky, Stephen H., *op cit.*, nota 2, p. 17.

elocuente del importante papel que jugó México en la batalla por la producción de alimentos, de la cual dependió el éxito de nuestro programa militar.” Lamentablemente, millones de mexicanos fueron deportados por el Servicio de la Inmigración y Naturalización de los EEUU (SIN) en los años siguientes por ser “indocumentados” en lo que se llama la primera gran expulsión sistemática de inmigrantes mexicanos.⁴⁴ Dichas expulsiones iban en contra de las garantías consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos firmada pocos años antes, que protegían a cualquier persona del tratamiento discriminatorio y garantizaban la protección igual según la ley.⁴⁵

2.5.- La ley de inmigración y nacionalidad de 1952

Después de la época de la Segunda Guerra Mundial y la reconstrucción La siguiente ley que tuvo gran importancia fue la ley de inmigración y nacionalidad de 1952. Dicha ley declaró que todos los no ciudadanos de los EEUU que buscaron entrar al país eran “inmigrantes” al menos que alguna persona pudiera establecer que no lo eran. Un “no inmigrante” era una persona que establecía que llegaba con la intención de trabajar temporalmente. Dichas personas incluyeron a los funcionarios de organizaciones internacionales y gobiernos foráneos, visitantes, personas en tránsito a otros países, estudiantes y trabajadores temporales.⁴⁶

⁴⁴ En su libro “Abusos de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos”, Vargas explica que en 1954, el gobierno norteamericano, presionado por el creciente número de mexicanos no autorizados detenidos en el país puso en marcha la Operación Espalda Mojada. Vargas señala que el objetivo oficial de esta operación era la inmigración indocumentada, pero en la práctica dicha operación fue dirigida en contra de mexicanos en general, de los mexicanos-americanos que ya eran ciudadanos estadounidenses, así como en contra de nacionales mexicanos. Empleando funcionarios locales y estatales junto con personal del SIN; campos y barrios mexicanos fueron arrasados sin verificar la documentación y desacreditando o destruyendo cualquier documento exhibido. De tal manera, documentados e indocumentados, extranjeros y ciudadanos, fueron deportados a México en cuestión de horas, desmembrando familias en el proceso. El total de trabajadores mexicanos deportados en masa durante la Operación Espalda Mojada fue de 1.3 millones según los cálculos estimados por el SIN. Véase, Vargas, Jorge A., *op cit.*, nota 32, pp. 22-24.

⁴⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 2 y 7.

⁴⁶ Legomsky, Stephen H., *op cit.*, nota 2, pp. 17-18.

La ley también señaló que todos los inmigrantes fueran sujetos a las cuotas establecidas para su país de origen al menos que pudieran establecer que eran exentos. Las clases principales que recibieron exenciones de la aplicación de la Ley 1952 fueron los esposos e hijos de ciudadanos estadounidenses, los residentes legales regresando del extranjero y los nativos de países del hemisferio occidental.⁴⁷

De hecho, la Ley de 1952 estableció cuotas para todos los inmigrantes procedentes de países fuera del hemisferio occidental. Se iniciaron cuotas raciales sobre la cantidad de ingresos asiáticos. La Ley también instituyó varias preferencias dentro de las cuotas para favorecer a los inmigrantes con oficios especiales y a los parientes de los ciudadanos norteamericanos y de los residentes permanentes.⁴⁸

2.6.- La ley después del 1952

El movimiento en pro de una reforma legislativa recibió su mayor estímulo el 23 de julio de 1963, cuando el entonces Presidente John F. Kennedy entregó al Congreso Federal su programa para la reforma comprensiva de la ley migratoria. Sus propuestas principales exigieron la revocación de las cuotas basadas en el país de origen del inmigrante, la abolición de la discriminación en contra de los asiáticos, la implementación de un sistema que asignaba visas por orden de la recepción de solicitudes (y que únicamente reconoce preferencias para los parientes de ciudadanos y las personas con oficios especiales).⁴⁹

Después de su muerte, las propuestas del Presidente Kennedy para la reforma migratoria fueron adoptadas y aprobadas por el Presidente Johnson. Sus esfuerzos produjeron frutos en 1965, cuando el Congreso aprobó una reforma amplia a la ley y que abolió el sistema de cuotas con base en los

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ *Idem.*

⁴⁹ *Ibidem*, p. 18.

países de origen. Los párrafos que siguen proveen una discusión relativa a dichas enmiendas.⁵⁰

2.7.- Las enmiendas de 1965

En 1965, el Congreso de los EEUU hizo cambios amplios a la ley federal de inmigración que correspondieron a las propuestas de los Presidentes Kennedy y Johnson para eliminar la discriminación racial y la de la nacionalidad. En un sentido las reformas reflejaron el espíritu de la Ley de Derechos Civiles que fue aprobada solo un año antes. Sin embargo, en otros sentidos, las enmiendas de 1965 fueron restrictivas e impusieron límites adicionales sobre la entrada de trabajadores y de los ciudadanos de países del hemisferio occidental.⁵¹

Las enmiendas de 1965 instauraron las siguientes reformas a la ley migratoria:

1. Abolieron las restricciones especiales para orientales y prohibieron la discriminación basada en la raza, sexo, nacionalidad, lugar de nacimiento y residencia.
2. Abolieron las prioridades del sistema de cuotas establecidas por la Ley de 1952 y establecieron nuevas prioridades así como las relaciones familiares y oficios especiales, dentro las limitaciones numéricas establecidas por el sistema de cuotas anterior.
3. Terminaron la exención que tenían los nacionales de los países del hemisferio occidental de ser contados en las cuotas numéricas, con la excepción de los parientes cercanos de ciudadanos estadounidenses. Comenzando el primero de julio de

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ *Ibidem*, p. 19.

1968 la limitación anual para inmigrantes de dichos países la cual era de 120,000.

4. Impidieron la admisión de inmigrantes que llegaban al país en busca de trabajo especializado o no especializado a menos que el Ministro del Trabajo determinara que no había trabajadores calificados disponibles en el lugar de destino del inmigrante y que el empleo de dichos inmigrantes no afectaría los sueldos ni las condiciones de trabajo en los EEUU negativamente.

2.8.- Los años “Pos-Bracero”

Los años “Post Bracero”, entre 1965 y 1990, fueron caracterizados por el gran flujo de inmigrantes mexicanos hacia y fuera de los EEUU. Durante dicha época, 1.9 millones de mexicanos fueron admitidos en los EEUU como residentes permanentes. Además, se estima que había 36 millones adicionales de entradas indocumentadas hacia los EEUU y más de 31 millones de salidas. Dicho flujo circular hace parecer pequeño a los 5 millones de entradas registradas bajo el programa Bracero. Además, esto indica que los EEUU han estado patrocinando el programa de trabajadores temporales más grande en el mundo, aunque (como se podrá apreciar más claramente a continuación) ha sido no oficial y si clandestino.⁵²

2.9.- La ley de control y reforma migratoria de 1986

En 1986, el Congreso de los EEUU aprobó la ley de control y reforma migratoria (The Immigration Reform and Control Act of 1986) que instituyó nuevamente modificaciones amplias en la ley existente. El cambio más importante fue el que instauró sanciones en contra de los empleadores que contrataran a trabajadores indocumentados. Sin embargo, la Ley también prohibió la discriminación por motivos de la ciudadanía y nacionalidad y estableció grandes programas para la legalización de ciertos grupos de

⁵² Vargas, Jorge A., *op cit.*, nota 32.

inmigrantes que incluyó la legalización general de todos los inmigrantes que mantuvieron su residencia en los EEUU desde 1982, un programa para la legalización de cubanos y haitianos y un programa para la legalización de trabajadores agrícolas. A través de los cambios de la ley de 1986 aproximadamente 3 millones de mexicanos recibieron la residencia permanente.⁵³

2.10.- La ley migratoria “moderna” de los noventa

Más tarde, en 1990, el Congreso estadounidense aprobó la ley migratoria más importante en muchos años. Varios estudiosos están de acuerdo en el hecho de que la ley migratoria de 1990 representó el rechazo de la sospecha y hostilidad que caracterizó la ley de 1952. En su lugar, el Congreso aprobó nuevas medidas que por lo general se elaboraron más de acuerdo con las cuestiones humanitarias modernas y las necesidades de ilustración de la nación. Un elemento sorprendente de la ley que recibió mucha publicidad fue el incremento notable en la cantidad de inmigrantes admitidos al país cada año. La ampliación reflejó la confianza del Congreso en el futuro de los EEUU y en su capacidad para absorber nuevos inmigrantes.⁵⁴

La ley de 1990 estableció un límite anual de 700,000 inmigrantes para los primeros tres años, una cantidad que bajaría a los 675,000 inmigrantes en los años siguientes. Dicha cantidad no incluyó a los refugiados que en aquel entonces representaban unos 125,000 inmigrantes al año.⁵⁵ De las 675,000 visas unas 480,000 fueron reservadas para la reunificación familiar que representó un incremento escaso en los límites establecidos por la ley anterior. Además, la ley guardó un mínimo de 140,000 visas para los inmigrantes trabajadores, que duplicó la cantidad de visas en esta área establecida por la ley anterior. También, la ley estableció 55,000 “visas de diversidad” para

⁵³ Kurzban, Ira J., *Immigration Law Sourcebook*, 9a. ed., s.l.i., American Immigration Law Foundation, 2004, pp. 3-4; Véase también, Legomsky, Stephen H., *op cit.*, nota 2, pp. 20-21.

⁵⁴ Kurzban, Ira J., *op. cit.*, nota 54, pp. 5-6; Véase también, Legomsky, Stephen H., *op cit.*, nota 2, pp. 21-22.

⁵⁵ *Idem.*

ayudar a los nacionales de los países que mandan relativamente pocas personas a los EEUU en comparación a los otros países del mundo.⁵⁶

Sin embargo, la ley de 1990 instituyó varios cambios restrictivos a las previsiones relacionadas a los “no inmigrantes”. Por ejemplo, con el propósito de reducir demoras, la ley reformuló el proceso de naturalización de inmigrantes al transferir algunos de los pasos del procedimiento a las cortes del INS. Además, la ley endureció el reglamento sustantivo y eliminó varias protecciones del procedimiento para los no ciudadanos que se encontraban con la expulsión por motivo de sus historias criminales. La ley creó una Comisión para la Reforma Migratoria para estudiar el impacto de la nueva ley inmigratoria y reportar periódicamente al Congreso de la nación.⁵⁷

La suspensión de los sentimientos de sospecha y hostilidad y el incremento en el sentimiento general de “confianza” en la capacidad de la economía estadounidense que definieron las leyes de 1986 y 1990 se acabaron con mucha rapidez. De hecho, la inmigración moderna, desde los años noventa hasta el presente, está caracterizada por un gran flujo de inmigrantes mexicanos indocumentados hacia los EEUU después de la devaluación del peso mexicano en el año 1994. Entre 1990 y 2000, la cantidad de mexicanos indocumentados en los EEUU aumentó de 2 millones a 5 millones de personas.⁵⁸

La nueva ola de la inmigración a los EEUU que caracterizó los años noventa pegó con más fuerza en el estado de California. En 1994, las comunidades étnicas e inmigrantes del estado se desconcertaron cuando los votantes de California aprobaron la Propuesta 187 que prohibió que las

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ Vargas, Jorge A., *op cit.*, nota 32, pp. 13-14, 110-111; Véase también, Passel, Jeffrey, “Unauthorized Migrants: Numbers and Characteristics. Background Briefing Prepared for Task Force on Immigration and America’s Future”, *Pew Hispanic Center*, 14 de junio de 2005, p. 10, consultado en internet el día 1 de mayo de 2007 a las 9:30 horas en <http://pewhispanic.org/files/reports/46.pdf>.

escuelas públicas admitieran a los niños indocumentados y declaró inelegibles a todos los inmigrantes indocumentados para recibir casi todo tipo de servicio público relacionado a la salud y prestaciones médicas. Además, la ley requirió que los funcionarios de las agencias de la salud y de las escuelas públicas determinaran el estatus migratorio de los solicitantes antes de que pudieran proveer sus servicios. Al fin, la Suprema Corte de la Nación declaró inconstitucional la Propuesta 187 por carencia de la “protección igual bajo la ley.” Sin embargo, el ambiente anti-inmigrante que reflejó la Propuesta 187 y el temor que se creó continuaron hasta la fecha.⁵⁹

En 1995 y 1996, los sentimientos anti-inmigrantes continuaron la escalada y fueron aumentados por un reporte de la Comisión de Reforma Migratoria que recomendaba la reducción de los niveles de inmigración extranjera. Como respuesta, varios congresistas presentaron propuestas de ley para frenar marcadamente la cantidad de inmigrantes admitidos al país. Afortunadamente, la mayoría de las propuestas no fueron aprobadas. Sin embargo, algunas propuestas adversas si recibieron la aprobación en 1996.⁶⁰

Las propuestas que tuvieron mayor influencia en la implementación de los cambios mencionados anteriormente fueron la Ley Anti-Terrorismo y Pena de Muerte de 1996 (“Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996” o “AEDPA”), la Ley de Reconciliación de Responsabilidad Personal y Oportunidades de Trabajo de 1996 (“Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996” o “PRWORA”) y la Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante de 1996 (“Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996” o “IIRIRA”).

La AEDPA fue una propuesta comprensiva con mayor aplicación al terrorismo y otros crímenes. Sin embargo, la propuesta tuvo varias previsiones relacionadas a la inmigración que no tenían efecto alguno en las áreas principales del terrorismo y el crimen. Para los no ciudadanos que habían sido

⁵⁹ Legomsky, Stephen H., *op cit.*, nota 2, p. 22.

⁶⁰ *Idem.*

declarados culpables de crímenes la ley aumentó los medios para ser expulsados y estrechó los medios para recibir alivio discrecional. Además, la ley eliminó varias protecciones para los no ciudadanos que se encontraran dentro de los EEUU sin inspección y para los refugiados que se presentaran en los puertos de entrada sin documentos.⁶¹

Los LPRs también sintieron el endurecimiento de las leyes de 1996. Por ejemplo, la PRWOP hizo inelegibles los LPRs para recibir algunos servicios públicos como las estampillas de comida y la Seguridad de Ingreso Suplementario (“Supplemental Security Income” o “SSI”) y se autorizó a los estados para adoptar procedimientos destinados a descalificar a los indocumentados para los servicios similares de nivel estatal.⁶²

Sin embargo, la ley que tuvo mayor impacto en el año 1996 fue el IIRIRA. Como señala su nombre, la mayoría de las previsiones de la ley se enfocaron en la aprehensión y la expulsión acelerada de los inmigrantes indocumentados. Pero en el proceso de escribir la ley, el Congreso realizó cambios fundamentales en otras áreas de la ley migratoria. Para los inmigrantes y los que les apoyan los cambios fueron devastadores. La ley aumentó los criterios para expulsar a los no ciudadanos, restringió aun más los medios para recibir alivio discrecional de las cortes migratorias, introdujo numerosos procedimientos para la expulsión acelerada de no ciudadanos, impuso restricciones adicionales para los solicitantes de refugio y eliminó la apelación de una buena cantidad de sentencias federales. Afortunadamente, varios dictámenes de las cortes federales del país limitaron el efecto negativo de la ley. Fundamentalmente, la IIRIRA no cambió de forma significativa el alcance de los diferentes medios para calificar para una visa migratoria.⁶³

Con la aprobación de las reformas de nivel federal anteriormente mencionadas, (con mayor influencia expresada por el IIRIRA) también surgió

⁶¹ *Ibidem*, p. 22-23; Véase también, Kurzban, Ira J., *op. cit.*, nota 54, p. 8.

⁶² *Idem*.

⁶³ *Idem*.

una estrategia de aumentar substancialmente los esfuerzos realizados por los EEUU para prevenir la entrada ilegal de inmigrantes a través del aumento en el número de elementos de la patrulla fijada en la frontera suroeste. Los recursos asignados a la vigilancia de la frontera aumentaron. Por ejemplo, el presupuesto anual para operaciones de refuerzo se triplicó entre 1995 y 2003.⁶⁴ El número de agentes de la patrulla fronteriza casi se triplicó entre 1993 y 2005, de 3,965 a 11,106.⁶⁵ El presupuesto actual excede los \$7.8 mil millones anuales.⁶⁶

La nueva iniciativa también incluyó un gran flujo de nuevos recursos tecnológicos tales como cámaras de visión nocturna, sensores a lo largo de las barreras de construcción en la frontera. En San Diego, el largo de la barda de la frontera se duplicó entre 1994 y 2000. La patrulla fronteriza desplegó recursos adicionales en locaciones de cruces populares urbanos en una serie de operaciones de control. Por ejemplo, Operación "Gate Keeper" que se estableció en San Diego en 1994.⁶⁷

En años subsecuentes, el gobierno de los EEUU extendió sus operaciones en la frontera hasta Arizona y otras partes del sur de Texas. Mediante la concentración de esfuerzos en muchos puntos de cruce (ej. San Diego (Tijuana) y El Paso (Ciudad Juárez)) la patrulla fronteriza intentó impedir los corredores fáciles para los inmigrantes, redirigiendo a aquellos que intentarían todavía tratar de cruzar hacia ciudades secundarias mas pequeñas. El deseo expreso de los oficiales del INS, quienes diseñaron nuevas políticas

⁶⁴ Nuñez-Neto, Blas, "Border Security: The Role of the U.S. Border Patrol", informe del *Congressional Research Service*, 10 de mayo de 2005, p. 5, consultado en internet el día 10 de junio de 2007 a las 9:00 horas en <http://www.fas.org/sgp/crs/homsec/RL32562.pdf>.

⁶⁵ Vargas, Jorge A., *op cit.*, nota 32, pp. 89-94; Véase también, Cornelius, Wayne A. y Lewis, Jessa M., *Impacts of Border Enforcement on Mexican Migration – The View of Sending Communities*, San Diego, University of California San Diego, Center for Comparative Immigration Studies, 2007, p. 2.

⁶⁶ "President Bush's FY 2007 Budget for US Customs and Border Protection (CBP) Totals \$7.8 Billion", informe del *US Customs and Border Protection*, 7 de febrero de 2006, p. 1, consultado en internet el día 18 de octubre de 2007 a las 15:00 horas en http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/fact_sheets/budget/bush_2007_budget.xml.

⁶⁷ Vargas, Jorge A., *op cit.*, nota 32, pp. 89-94; Véase también, Cornelius, Wayne A. y Lewis, Jessa M., *op cit.*, nota 66, pp. 2-5.

de reforzamiento en los años noventa, era intensificar y dirigir el control para desanimar a muchos inmigrantes de cruzar la frontera.⁶⁸

3.- Reacción norteamericana a la inmigración indocumentada pos-2001

3.1.- Cambio fundamental de la percepción nacional

Los sentimientos en contra de los inmigrantes se manifestaron fuertemente en los años noventa. Sin embargo, lo que iba a pasar unos pocos años después tuvo un impacto sin comparación. Los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington DC generaron en solo unos momentos breves y horroríficos un cambio fundamental en la manera en que los Estados Unidos de América se veían a si mismos. Un país que durante toda su breve historia se había jactado de la inmigración como la verdadera causa de su éxito económico, político y social de repente se encontró en contradicción con su propia visión y patrimonio.

Los ataques produjeron que se difundiera la violencia anti-inmigrante que en un principio llamó la atención de todo el país. Sin embargo, durante los últimos años se observó un cambio más discreto pero más poderoso en la actitud del país que se ha desarrollado a través de las acciones del gobierno federal y los gobiernos estatales en el área de la política migratoria. Con base en la urgencia de controlar la inmigración y la entrada fronteriza, el gobierno de los EEUU ha endurecido una variedad de leyes y regulaciones que afectan profundamente la forma en que los extranjeros entran y viven en los Estados Unidos.⁶⁹ Muchos han aclamado dichas acciones como medidas necesarias

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ Un ejemplo de los cambios que siguieron a los ataques del 11 de septiembre es el cierre del programa de reasentamiento de refugiados. Por más que dos décadas antes del 2001, los EEUU aceptaron como promedio más de 90,000 refugiados al año en el país bajo su programa de reasentamiento. Según el programa, los refugiados se sometieron a un proceso de solicitud muy largo que incluye entrevistas e investigaciones de seguridad antes de que sean aceptados. La mayoría de los refugiados que llegan al país son mujeres y niños. Véase, McClintock, Michael *et al.*, *A Year of Loss, Reexamining Civil Liberties since September 11*, s.l.i., Lawyer's Committee for Human Rights, 2002, p. 13.

para garantizar la seguridad del país en un ambiente internacional nuevo y más hostil. Sin embargo, los críticos han dicho que la política estadounidense ha ido demasiado lejos y que la nación ha abandonado los elementos en los que se fundó.

Desde el 11 de septiembre de 2001, una cantidad record de inmigrantes han sido expulsados del país, y los esfuerzos del gobierno norteamericano para controlar la inmigración han aumentado. Además, la aprobación por parte del Congreso norteamericano de la Ley para Unir y Fortalecer América para Proveer Herramientas Apropriadas Requeridas para Interceptar y Obstaculizar el Terrorismo (o “Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act, o el “USA PATRIOT Act”), la Ley de Seguridad Fronteriza y Reforma de Permisos de Ingreso de 2002 (o “Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act) y la Ley de Seguridad de la Patria (o “Homeland Security Act”) han dado como resultado la expansión de los poderes sobre la aplicación de las leyes sobre la inmigración, la disolución del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS), y la transferencia de su autoridad a unos tres departamentos dentro del Departamento de Seguridad Nacional (DHS). Otras iniciativas extensivas pos-2001 en combinación con la ejecución agresiva de las leyes migratorias amplifican las injusticias presentes en las leyes de 1996 y van en contra de los valores que han sido apreciados por el pueblo norteamericano.

Antes de los ataques, los refugiados fueron los no-ciudadanos más escudriñados de todos los que buscaron entrada a los EEUU. Sin embargo, después del 11 de septiembre, el programa fue totalmente abandonado por tres meses mientras que el gobierno estadounidense llevó a cabo su investigación de medios de seguridad. Algunos 22,000 refugiados que habían sido aceptados para entrar, muchos por el simple deseo de reunirse con sus familiares que ya estaban en el país se fueron; informados de que su entrada era aplazada indefinidamente. Muchos refugiados fueron dejados sin hogar después de haber abandonado su lugar de hospedaje anterior y sin posibilidades de reunirse con la gente que a menudo los esperaba. Véase, *Idem*.

El Programa de Reasentamiento de Refugios se estableció nuevamente el 11 de diciembre del 2001, pero era solo una pequeña parte de lo que fue. Algunos expertos han señalado que fue particularmente irónico que los ataques del 11 de septiembre debieran haber causado tanta dificultad para gente tan indefensa como ellos. En aquel entonces, el Senador Sam Brownback de Kansas dijo que “no podemos permitir que estos eventos, que ya han causado tanta muerte y tristeza, trastornen nuestro compromiso de rescatar a los atormentados, la viuda y el huérfano”. Véase, *Idem*.

3.2.- La ley patriota de 2001

Como respuesta rápida y firme a los ataques del 11 de septiembre del 2001, el Congreso estadounidense aprobó la Ley para Unir y Fortalecer América para Proveer Herramientas Apropiadas Requeridas para Interceptar y Obstaculizar el Terrorismo (USA PATRIOT Act).⁷⁰ La ley que enmendó 15 diferentes estatutos federales también dio poderes sin precedente a las agencias de inteligencia nacional. Aunque el Congreso aprobó la ley como respuesta a los ataques del 11 de septiembre, la mayoría de los poderes creados por ella no son limitados a cuestiones de la investigación del terrorismo, puesto que se aplican a todas las investigaciones federales.⁷¹

Además, a pesar de sus cambios extensos, la ley fue aprobada muy rápido. El entonces Procurador General John Ashcroft entregó una propuesta masiva al Congreso solo una semana después de los ataques y declaró que los poderes nuevos de la propuesta debían de ser aprobados en un lapso de 3 días. Aunque la ley no fue adoptada tan rápidamente, el Presidente Bush firmó una propuesta de ley amplia de 342 páginas el 26 de octubre del 2001 – menos de seis semanas después de los ataques.⁷²

La presión para aprobar la ley había sido tan fuerte que esencialmente no era tiempo para dirigir debates y audiencias públicas. La versión final de la propuesta fue escrita por un grupo selecto de oficiales de la Administración Bush y del Congreso, que se reunió muy brevemente atrás de puertas

⁷⁰ USA PATRIOT Act of 2001, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 2135, consultado en internet el día 3 de mayo de 2007 a las 18:00 horas en http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ056.107.pdf.

⁷¹ *Idem*; Véase también, McClintock, Michael *et al.*, *op. cit.*, nota 70, p. 13.

⁷² Véase también, McClintock, Michael *et al.*, *op. cit.*, nota 70, p. 7-12; Véase también, USA PATRIOT Act of 2001, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 2135, consultado en internet el día 3 de mayo de 2007 a las 18:00 horas en http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ056.107.pdf.

cerradas. La mayoría de los miembros del Congreso no tuvieron la oportunidad de leer la versión final antes de que saliera para el voto.⁷³

El USA PATRIOT Act afecta diferentes ramas de la ley. Estas varían desde la vigilancia hasta la actividad de inteligencia que comparte información secreta entre agencias federales y de inmigración. Sus implicaciones pueden ser observadas por varios y diversos sectores de la sociedad norteamericana:⁷⁴

Como un paso inicial, el Acta triplicó la cantidad de agentes de la Patrulla Fronteriza y el INS a lo largo de la frontera norte del país. Además, el Acta requirió que dentro de los 2 años de su aprobación el INS desarrollara un sistema inter-agencias que pudiera ser utilizado para verificar las identidades de personas que solicitaran una visa o entraran a los EEUU: “para que las identidades puedan ser confirmadas y las investigaciones de la historia personal de los solicitantes puedan ser dirigidas.” El sistema debía ser compartido por los oficiales consulares que reparten las visas, los agentes de inspección federal, los agentes de ejecución de las leyes y por los oficiales de información secreta. También requirió que el Procurador General (PG) desarrollara tecnología biométrica para la frontera.⁷⁵

Entre lo más importante está que la ley permite que la PG detenga una persona por un período de 7 días antes de que se decida si presentará cargos en su contra como terrorista, solo si la PG tiene fundamentos razonables para creer que la persona se ha involucrado en actividades terroristas o ha aspirado a derrocar el gobierno estadounidense.⁷⁶ Si presenta cargos, la PG puede

⁷³ McClintock, Michael *et al.*, *op. cit.*, nota 70, p. 7-12.

⁷⁴ *Idem*; Véase también, USA PATRIOT Act of 2001, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 2135, consultado en internet el día 3 de mayo de 2007 a las 18:00 horas en http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ056.107.pdf.

⁷⁵ Kurzban, Ira J., *op.cit.*, nota 54, p. 17; Véase también, USA PATRIOT Act of 2001, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 2135, consultado en internet el día 3 de mayo de 2007 a las 18:00 horas en http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ056.107.pdf.

⁷⁶ *Idem*.

mantener detenida a la persona aun teniendo una orden final de deportación si la persona no puede ser regresada a su país de origen.⁷⁷ La detención indefinida de las personas debe ser revisada cada seis meses para determinar si su liberación podría amenazar la seguridad nacional, la seguridad de la comunidad o la seguridad de otra persona.⁷⁸ En eso, la ley transgrede flagrantemente la normativa internacional en materia de derechos humanos, especialmente la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos.⁷⁹

Este elemento final ha sido por mucho el más controversial. En la práctica se permite que los funcionarios de la patrulla fronteriza detengan a los supuestos terroristas por un largo período de tiempo indeterminado, si presentan cargos en su contra por una violación de la ley. Sin embargo, la violación no tiene que ser por un acto de terrorismo. De hecho, una infracción menor de las leyes migratorias, sin relación al supuesto acto de terrorismo sería suficiente para la detención.⁸⁰ Resulta que la ley deja sin la garantía de defensa efectiva a la persona arbitrariamente detenida y nulifica el principio de la presunción de inocencia.

3.3.- La ley de seguridad fronteriza y reforma de permisos de ingreso de 2002

La Ley de Seguridad Fronteriza y Reforma de Permisos de Ingreso de 2002 (The Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002)

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ *Idem.*

⁷⁹ Declaración Universal de Derechos Humanos; Véase también, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁸⁰ McClintock, Michael *et al.*, *op. cit.*, nota 70, p. 7-12; Véase también, USA PATRIOT Act of 2001, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 2135, consultado en internet el día 3 de mayo de 2007 a las 18:00 horas en http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ056.107.pdf.

estableció un sistema ministerial y de inteligencia que creó una base comprensiva de datos que se llama “Chimera” para el uso compartido de información por elementos de las agencias de ejecución de las leyes y de información secreta.⁸¹ Además, el Acta impide que la Secretaría de Estado emita una visa “no inmigrante” a una persona que pertenece a un estado que sea patrocinador de terrorismo internacional sin consultar a la PG y a los encabezados de otras agencias americanas y concluir que dicha persona no represente una amenaza a la seguridad nacional de los EEUU.⁸²

La ley puso requisitos más estrictos para los transportistas al reportar información detallada antes de que los pasajeros y personal llegaran a los EEUU. También requiere una coordinación más amplia entre las escuelas y las oficinas consulares con relación a la distribución de la visa de intercambio estudiantil.⁸³ Por último, la ley requiere que sean designados oficiales escolares que notifiquen al DHS de cualquier estudiante que no presente su inscripción en el programa escolar dentro de los 30 días de la fecha límite de inscripción de la institución.⁸⁴

3.4.- La ley de seguridad nacional de 2002

La ley de seguridad nacional de 2002 (o “Homeland Security Act of 2002”) abolió al Servicio de Inmigración y Nacionalidad (INS) y colocó sus funciones dentro del DHS y también el Departamento de Salud y Servicios Humanos (o “Department of Health and Human Services). La Secretaría del DHS tiene autoridad exclusiva para emitir reglamentos y administrar y ejecutar

⁸¹ Kurzban, Ira J., *op.cit.*, nota 54, p. 19; Véase también, Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002, Pub. L. No. 107-173, § 202, 116 Stat. 543, consultado en internet el día 9 de mayo de 2007 a las 9:00 horas en, <http://uscode.house.gov/download/pls/08C15.txt>.

⁸² *Idem.*

⁸³ *Idem.*

⁸⁴ Kurzban, Ira J., *op.cit.*, nota 54, pp. 20-21; Véase también, Homeland Security Act of 2002, Pub. L. No. 107-296, Title IV, Subtitle D, § 441, 116 Stat. 2135, consultado en internet el día 9 de mayo de 2007 a las 11:00 horas en, <http://www.whitehouse.gov/deptofhomeland/bill/hsl-bill.pdf>.

la ley de Inmigración y Nacionalidad (INA).⁸⁵ La ley creó el Departamento de Seguridad Fronteriza (o “Bureau of Border Security”) que tiene competencia sobre las operaciones de la Patrulla Fronteriza, los programas de detención y expulsión, los programas de información secreta, los programas de investigación y los programas de inspecciones. Desde aquel entonces, el Departamento de Seguridad Fronteriza ha sido reorganizado para formar dos agencias: (1) El Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos (o “U.S. Immigration and Customs Enforcement”, o “ICE”), que se integra por los agentes especiales de INS, los funcionarios de detención y deportación de INS y los funcionarios de la sección de litigios de INS entre otros, y (2) la agencia de Aduanas y Protección Fronteriza (o “Customs and Border Protection”), que se enfoca a las inspecciones fronterizas.⁸⁶

4.- El camino hacia una reforma comprensiva federal

4.1.- El primer paso: el plan Bush

A pesar de los esfuerzos del INS y el actual DHS, el sistema migratorio de los EEUU ha sido y sigue siendo en gran parte un fracaso al manejar efectivamente la inmigración hacia el país. Por varios años después de los cambios llevados a cabo por los eventos del 11 de septiembre el sistema continuó en su camino imperfecto mientras que el temor y el descontento del pueblo siguieron aumentando. Las quejas más frecuentes se relacionaban con la carencia de vigilancia eficaz en el interior y a lo largo de la frontera, la acumulación inmensa de solicitantes esperando visas, los abusos de los derechos humanos y ciertamente el flujo enorme de personas entrando el país cada año. De hecho, algunas estimaciones creíbles evaluaron que la población de indocumentados en el país en los años 2002-2003 era entre 8 y 12 millones de personas. Además, el número de solicitantes esperando visas fue estimado

⁸⁵ *Idem.*

⁸⁶ Kurzban, Ira J., *op.cit.*, nota 54, pp. 20-21.

en 6.2 millones de personas en enero de 2004. Temas como estos y otros dieron lugar a la necesidad de generar un cambio integral.⁸⁷

Reconociendo dicha necesidad (y por cierto la utilidad de atraer a la creciente población latina que tradicionalmente le importa mucho el fenómeno migratorio a su partido republicano) el presidente George W. Bush, en su primer discurso formal ante el Congreso federal del 2004, anunció su posición sobre una posible reforma migratoria. Su anuncio fue la primera declaración significativa de su parte relacionada al fenómeno migratorio en varios años. La propuesta, que Bush presentó en forma de diversos principios para el éxito en el área de la inmigración, incluyó entre varias cosas la creación de un programa de trabajadores temporales para avalar los nuevos ingresos y para los que ya ha vivido en el país sin autorización.⁸⁸

También, destacó que la reforma que estaba proponiendo podría prevenir la futura explotación de inmigrantes y el tráfico de personas así como proteger los sueldos de todos los trabajadores del país. Declaró el presidente que el sistema migratorio de los EEUU estaba quebrado y planteó que un sistema que reúne a los trabajadores de buena voluntad con los empleadores de buena voluntad sería la piedra angular para una reforma comprensiva.⁸⁹

Bush dio su declaración unos pocos días antes de su reunión con Vicente Fox en la Cumbre de las Américas. La reacción pública a la propuesta Bush fue variada. Sin embargo, existía un consenso global de que el presidente Bush había hecho un avance clave hacia una reforma migratoria al reconocer los fracasos del sistema migratorio vigente y por abrir un debate importante y

⁸⁷ Jachimowicz, Maia, "Bush Proposes New Temporary Worker Program", Washington D.C., *Migration Policy Institute*, febrero de 2004, consultado en internet el día 2 de junio de 2007 a las 2:00 horas en <http://www.unityblueprint.org/documents/research-and-policy/guestworker-program/5.Migration%20Information%20Source%20-%20Bush%20Proposes%20New%20Temporary%20Worker%20Program.pdf>.

⁸⁸ *Idem.*

⁸⁹ *Idem.*

necesario sobre la política migratoria con atención especial en la gran cantidad de indocumentados existentes en el país.⁹⁰

4.2.- La reforma migratoria llega a la cima de la política norteamericana

No sucedió mucho con relación a la reforma migratoria por los próximos 18 meses mientras que un millón de inmigrantes no autorizados entraron en el país y el temor y descontento sobre la inmigración indocumentada y la inestabilidad a lo largo de la frontera sur siguieron creciendo. En mayo de 2005, Rep. Sheila Jackson Lee, entonces líder demócrata del subcomité migratorio de la cámara de representantes, presentó su propuesta “Ley de Reforma Migratoria Comprensiva Salvar a América” (Save America Comprehensive Immigration Reform Act of 2005). La propuesta de Jackson Lee tuvo 24 patrocinadores y permitiría la legalización de los inmigrantes que llevan 5 años o más en el país si pueden comprobar que son de buen carácter, participan en clases de inglés y realizan un proyecto de servicio social. La propuesta también facilitaría la naturalización de sus hijos y ampliaría el programa de reunificación familiar. Jackson Lee como miembro de la Representación Afro-Americana del Congreso sostuvo que la legalización de los inmigrantes “es un tema de los derechos civiles que da un sentido de justicia a los que han estado en el país y que han trabajado y han pagado impuestos y que quieren salir de las sombras.”

91

La propuesta Jackson-Lee fue un paso para adelante y el debate sobre la reforma migratoria siguió cobrando ímpetu durante todo el año. Sin embargo, el tono de la discusión asumió cada vez más el temor del pueblo sobre la

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ Bennett, Carolyn, *Missing in Immigration Debate, Rep. Sheila Jackson-Lee's Bill*, San Francisco Bayview, 14 de abril de 2006, consultado en internet el día 12 de junio de 2007 a las 15:00 horas en http://news.pacificnews.org/news/view_article.html?article_id=353499914b3b9163606697aab24e6767; Véase también, Save America Comprehensive Immigration Act of 2005, HR 2092, consultado en internet el día 8 de junio de 2007 a las 12:15 horas en <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:HR02092:@@L&summ2=m&#titles>.

seguridad fronteriza y menos la integración de los inmigrantes. En noviembre del mismo año, el Ministro de Seguridad Nacional Michael Chertoff reveló su Iniciativa de Seguridad Fronteriza (“Secure Border Initiative” o “SBI”) que es el plan de largo plazo del Departamento de Seguridad Nacional (DHS) para asegurar las fronteras de los EEUU y reducir la inmigración indocumentada. La primera fase del SBI se enfoca en ganar control operacional de las fronteras de la nación a través de la utilización de personal adicional y la tecnología, al mismo tiempo de realizar la re-planificación del sistema de detención y expulsión con fines de asegurar que los inmigrantes indocumentados sean expulsados del país con mayor eficacia y rapidez.⁹² El plan incluye también una estrategia para la ejecución interior de leyes que complementa la lucha del DHS para asegura la frontera y aumenta los esfuerzos existentes para fijar como objetivo a los empleadores de indocumentados y a los violadores de leyes migratorias dentro del país.

En el proceso de presentar su plan, el Ministro Chertoff dijo: “La inmigración ilegal constituye una amenaza creciente para nuestra seguridad publica. La ejecución dura de leyes migratorias en el interior reforzará la posición firme que estamos tomando a lo largo de las fronteras. Con la estrategia de ejecución interior de la SBI, vamos a fijar como objetivo los sistemas crecientes de apoyo que facilitan la entrada de los indocumentados y su búsqueda de trabajo por vías irregulares. Este departamento contrariará las tácticas inescrupulosas de empleadores con acciones de ejecución de leyes manejadas por inteligencia y opondrá la explotación llevada a cabo por las peligrosas organizaciones de tráfico de personas con la plena fuerza de la ley”.⁹³

⁹² “Fact Sheet: Secure Border Initiative”, informe del *United States Department of Homeland Security*, 2 de noviembre de 2005, consultado en internet el día 23 de mayo de 2007 a las 10:30 horas en http://www.dhs.gov/xnews/releases/press_release_0794.shtm; Véase también, *Press Conference with Secretary of Homeland Security Michael Chertoff, Assistant Secretary for Immigration and Customs Enforcement Julie Myers, and United States Attorney Glenn Suddaby*, Oficina del Secretario de Prensa, 20 de abril de 2006, consultado en internet el día 23 de mayo de 2007 a las 11:00 horas en http://www.dhs.gov/xnews/releases/press_release_0892.shtm.

⁹³ Las decisiones del Ministro Chertoff tienen su base en la política originada en el presidente Bush que ha declarado en diversas ocasiones su objetivo de proteger la frontera y con ella a sus ciudadanos como medida primordial durante su gestión. Más tarde, en mayo de 2006 la

Aunque los acontecimientos anteriores del año 2005 tuvieron un impacto palpable, el evento explosivo que llevó al tema a la cima de la política norteamericana ocurrió en diciembre del mismo año cuando la Cámara de Representantes del país consideró y aprobó la Ley de Protección de las Fronteras, Antiterrorismo y Control de la Inmigración Ilegal (Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005 o H.R. 4437). La H.R. 4437 (presentada por el representante Jim Sensenbrenner – republicano de Wisconsin) tuvo su base solamente en la “ejecución de las leyes” y no mencionó la legalización de los inmigrantes ni la protección de sus derechos. Entre los elementos más destacables la propuesta de ley requirió la construcción de más de 1,100 kilómetros de muro a lo largo de la frontera

oficina de prensa de la Casa Blanca especificó las principales medidas que se tomarían para hacer efectiva esta protección y terminar con lo que ellos llaman “detención-devolución”:

“Desde que el Presidente inició su mandato, hemos aumentado los fondos para seguridad fronteriza en 66 por ciento y expandido la Patrulla Fronteriza de 9,000 a 12,000 agentes. Para fines de 2008 vamos a aumentar el número de funcionarios de la Patrulla Fronteriza en otros 6,000 adicionales, con lo cual se habrá duplicado el número de la Patrulla Fronteriza desde el inicio de su mandato. Al mismo tiempo, construiremos cercas de alta tecnología en corredores urbanos y construiremos nuevos caminos de patrullaje y barreras en áreas rurales. Vamos a crear una cerca virtual que emplea sensores de movimiento, cámaras infrarrojas y aeronaves no tripuladas para detectar y prevenir cruces ilegales. Nos encontramos en el proceso de hacer de nuestra frontera la más avanzada del mundo en términos tecnológicos.” *The White House, Declaraciones del Presidente sobre la Seguridad de la Frontera y la Reforma de Inmigración*, Oficina del Secretario de Prensa, 18 de mayo de 2006, consultado en internet el día 25 de mayo de 2007 a las 9:00 horas en <http://www.whitehouse.gov/infocus/immigration/index.es.html>.

Asimismo, se anunció la colaboración de personal militar en el resguardo de la frontera. La Casa Blanca señaló que se asignarían unidades de la Guardia Nacional a la frontera para establecer una base que coordine las operaciones de la Guardia en apoyo a la Patrulla Fronteriza. Estas fuerzas, de hasta seis mil miembros de la Guardia, están actualmente ayudando a la Patrulla Fronteriza a operar sistemas de vigilancia, analizar datos de inteligencia, instalar cercas y barreras de vehículos, construir caminos de patrullaje y proporcionar entrenamiento. “Las unidades de la Guardia no participa[an] directamente en actividades de cumplimiento de la ley y, a medida que vayan llegando nuevos agentes de la Patrulla Fronteriza y nueva tecnología, se reducirá el número de los miembros de la Guardia.” *The White House, Reforma integral de inmigración: Cómo mejorar el cumplimiento de la ley en el lugar de trabajo*, Oficina del Secretario de Prensa, 24 de junio de 2006, consultado en internet el día 25 de mayo de 2007 a las 9:30 horas en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/06/20060601-3.es.html>.

En este sentido, también se ha destacado que personal de la policía estatal empezará a colaborar con la patrulla fronteriza: “Vamos a darles a las autoridades estatales y locales el entrenamiento especializado que necesitan para ayudar a los funcionarios federales a arrestar y detener inmigrantes ilegales. Esto ayudará durante el periodo de transición a medida que vayan llegando nuevos agentes de la Patrulla Fronteriza y nueva tecnología.” *Idem*.

México / EEUU, la detención obligatoria por parte de los agentes federales de los indocumentados que fuesen aprehendidos por policías locales y la verificación obligatoria por parte de los empleadores del estatus migratorio de sus trabajadores por medios electrónicos.

Sin embargo, la previsión que ganó el furor de los millones de latinos en el país así como los defensores de derechos humanos por todos lados del mundo fue el aumento de las penalidades para la inmigración indocumentada, y la clasificación como delitos graves la mera presencia de la persona en el país de forma indocumentada así como el acto de proveer auxilio a los indocumentados al entrar o quedarse en el país.⁹⁴ Si hay una propuesta indignante y violatoria de derechos humanos es esta, pues estigmatiza, señala, discrimina y niega toda posibilidad jurídica de defensa al ser humano que se encuentra en este presupuesto de vulnerabilidad. Afortunadamente, por las razones detalladas más adelante, la propuesta nunca entró en vigor y al contrario su presentación fue el momento catalizador que dio forma no solo a un debate nacional acalorado sobre la necesidad de una reforma comprensiva de la ley migratoria del país sino también un verdadero movimiento social.

4.3.- La reacción nacional

Después de la aprobación de la HR 4437 millones de personas tomaron las calles para manifestarse en contra de la nueva propuesta de ley. La manifestación más grande ocurrió el 10 de abril de 2006 cuando personas de 102 diferentes ciudades por todas partes de la nación desfilaron y marcharon en protesta. Se calcula que las multitudes en varias ciudades alcanzaron cantidades de entre 100,000 y 500,000 personas. Las grandes manifestaciones cautivaron el interés de la nación así como el resto del mundo y encendió un

⁹⁴ Morse, Ann, "Legisbrief: Immigration Reform in 2006", *National Conference of State Legislatures*, Denver, vol. 15, núm. 8., 27 de febrero de 2007, pp. 1-2; Véase también, Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005, H.R. 4437, consultado en internet el día 8 de junio de 2007 a las 14:30 horas en <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:HR04437:@@L&summ2=m>.

debate sobre uno de los temas más importantes del nuevo siglo que ha durado hasta la fecha.⁹⁵

4.4.- El senado responde

Mientras que la movilización social capturó la atención del pueblo norteamericano el Senado de la república discutió diversas versiones de una propuesta alternativa a la de la Cámara de Representantes. El 25 de mayo, los senadores aprobaron la Ley de Reforma Migratoria Comprensiva del 2006 (Comprehensive Immigration Reform Act of 2006 o S. 2611) por una votación de 62 votos a favor y 36 en contra. Conocido como el “Compromiso Hagel-Martínez” la propuesta bipartita presentada por senadores poderosos como Chuck Hagel (republicano de Nebraska), Mel Martínez (republicano de Florida), John McCain (republicano de Arizona) y Edward Kennedy (demócrata de Massachussets) fue una respuesta fuerte a la ley agravante de la cámara baja.⁹⁶

Como cualquier compromiso, la propuesta S. 2611 no era tan inclusiva como otras que consideró el senado, pero tuvo muchos de los aspectos fundamentales de lo que se considera la “reforma migratoria comprensiva.”⁹⁷ Entre otras cosas, la S. 2611 daría la residencia permanente legal (LPR) a los entonces 10 millones de indocumentados dentro de un periodo de 6 a 8 años

⁹⁵ “2006 United States immigration reform protests”, *Wikipedia*, consultado en internet el día 5 de junio de 2007 a las 11:30 horas en http://en.wikipedia.org/wiki/2006_U.S._immigrant_rights_protests.

⁹⁶ Morse, Ann, *op. cit.*, nota 95, pp. 1-2; Véase también, Comprehensive Immigration Reform Act of 2006, S. 2611, consultado en internet el día 14 de mayo de 2007 a las 8:30 horas en <http://www.congress.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:SN02611:@@L&summ2=m&>.

⁹⁷ Aunque las opiniones con respecto a los aspectos fundamentales de la reforma migratoria “comprensiva” varíen considerablemente entre los estudiosos, parece que la mayoría de los autores están de acuerdo en que una ley de reforma debe incluir: (1) la legalización de por lo menos una porción sustancial de la población indocumentada que actualmente vive y trabaja en los Estados Unidos, (2) un programa de trabajadores temporales que maneja los futuros flujos de inmigrantes hacia el país, (3) el desarrollo de métodos para disminuir la enorme cantidad de solicitudes de visas no resueltas que ya existen según el sistema actual, y (4) el aumento de seguridad fronteriza.

de su aprobación,⁹⁸ aumentaría la cantidad de las visas de reunificación familiar y de empleo y establecería un programa de trabajadores temporales que admitiría hasta 325,000 trabajadores anuales.⁹⁹ Finalmente, la propuesta proveería más dinero para la vigilancia y la ejecución de las leyes migratorias y tiene una buena cantidad de las protecciones del debido proceso de los inmigrantes.¹⁰⁰

A pesar de una gran cantidad de comunicaciones y atención por parte de los medios y otras organizaciones interesadas, los miembros de la Cámara de Representantes y el Senado de los EEUU no pudieron conciliar las grandes diferencias en sus respectivas propuestas H.R. 4437 y S. 2611. Como una forma de triste compromiso entre las dos cámaras, el Congreso aprobó la Ley de Vallado Seguro de 2006 (the Secure Fence Act of 2006 o H.R. 6061) que

⁹⁸ De manera importante, las visas otorgadas según este programa son suplementarias a la cantidad de visas según los demás programas de visas del país.

⁹⁹ El programa de legalización de trabajadores temporales previsto en la S. 2611 tiene tres niveles. Primero, la propuesta provee la autorización para trabajar y la posibilidad para obtener la residencia permanente legal (LPR) para los indocumentados que llevan 5 años o más en el país (desde la fecha 5 de abril de 2006), han trabajado en un mínimo de 3 de los 5 años, aprueban las investigaciones de su historia criminal, comprueban que han pagado todos sus impuestos de nivel estatal y federal y establecen su conocimiento del idioma inglés y del estudio del gobierno civil. Véase, Comprehensive Immigration Reform Act of 2006, S. 2611, consultado en internet el día 14 de mayo de 2007 a las 8:30 horas en <http://www.congress.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:SN02611:@@L&summ2=m&>. La propuesta prevé un segundo grupo de visas para los indocumentados que se encuentran dentro del país pero que no llevan el tiempo mínimo que la ley requiere a los inmigrantes que caen en el grupo uno. Para este grupo de inmigrantes la ley crea un estatus especial que se llama "Salida Obligatoria Diferida" (Deferred Mandatory Departure o DMD) y provee una visa para 3 años de trabajo autorizado y la posibilidad de obtener la residencia permanente legal (LPR). *Idem*.

Como en el grupo uno, hay varios requisitos para recibir la visa DMD que incluyen lo siguiente: la presencia física dentro del país antes del 7 de enero de 2005; el trabajo continuo desde el 7 de enero de 2005; la aprobación de una investigación de su historia criminal; la declaración bajo juramento de su presencia ilegal anterior en el país; la entrega de todos sus documentos falsos usados para obtener trabajo. Además, los solicitantes de las visas DMD tendrían que salir del país y regresar dentro de un año de obtener la visa. Si no sale, el inmigrante sería sujeto a multas monetarias para mantener la visa. Finalmente, si el que recibe una visa DMD pierde el trabajo y se queda sin trabajo por un periodo de 60 días el inmigrante tendría que salir del país y regresar antes de que pueda obtener un trabajo nuevo. *Idem*. El tercer nivel de visas está dirigido a los indocumentados que entraron a los EEUU después del 7 de enero de 2005. Según esta sección dichas personas deben salir del país y solicitar una visa temporal de su país de origen. Los que reciben una visa a través de este tercer nivel serían considerados parte del límite de 325,000 visas asignadas como parte del programa de visas H-2C. *Idem*.

¹⁰⁰ Comprehensive Immigration Reform Act of 2006, S. 2611, consultado en internet el día 14 de mayo de 2007 a las 8:30 horas en <http://www.congress.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:SN02611:@@L&summ2=m&>.

fue firmada por el Presidente de los EEUU en octubre del mismo año. La ley autoriza la construcción de un muro de aproximadamente 1,100 kilómetros a lo largo de porciones de la frontera México / EEUU, así como un muro “virtual” para otras partes que sería vigilado por sensores, cámaras y aeronaves sin tripulación. Sin embargo, se calcula la asignación de dinero para este proyecto en unos \$1.2 mil millones de dólares lo que significa una cantidad insuficiente para realizar su fin.¹⁰¹

4.5.- Un cambio de poder: nueva esperanza para la reforma migratoria

Afortunadamente, las elecciones de noviembre del 2006 llevaron un cambio muy necesario y esperado cuando los demócratas ganaron una mayoría en la Cámara de Representantes y el Senado del país. El cambio de poder marcó la primera vez en varios años que los demócratas obtuvieron el control de las dos cámaras del gobierno federal y como nuevo aliento resucitó el debate sobre la reforma migratoria. Para empezar, el cambio no solo aseguró que la propuesta controversial HR 4437 no iba a entrar en vigor sino también dio a los legisladores de las dos cámaras la confianza para regresar a la mesa de negociaciones y seguir con su lucha para una reforma migratoria comprensiva.

Animados por los nuevos cambios, los representantes Luis Gutiérrez (demócrata de Illinois) y Jeff Flake (republicano de Arizona) presentaron una nueva propuesta para la reforma migratoria comprensiva a la Cámara de Representantes en marzo del 2007. El Acta que se llama Seguridad nacional mediante inmigración regularizada y una economía vibrante del 2007 (Security Through Regularized Immigration and a Vibrant Economy (o STRIVE Act) es parecida al Acta de Reforma migratoria comprensiva de 2006 que fue aprobada por el Senado y se enfocó en la seguridad fronteriza, la regularización de la

¹⁰¹ Morse, Ann, *op. cit.*, nota 95, p. 1-2; Véase también, Secure Fence Act of 2006, Pub. L. No. 109-367, consultado en internet el día 18 de junio de 2007 a las 17:30 horas en <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c109:4:./temp/~c109gLOWrM::>

población de indocumentados en el país y en la creación de un programa de trabajadores temporales.¹⁰²

Pocas semanas después, varios legisladores del Senado como los republicanos Arlen Specter (de Pennsylvania), Mel Martínez (de Florida), Lindsey Graham (de Carolina del Sur), Jon Kyl (de Arizona), John Cornyn (de Texas), y Kay Bailey Hutchison (de Texas) junto con el Ministro de la Seguridad Nacional Michael Chertoff y el Ministro de Comercio Carlos Gutiérrez prepararon un borrador presentado por la Administración Bush como su réplica a la nueva emisión de la Cámara de Representantes.¹⁰³

Reconociendo el poder formidable de la nueva mayoría Democrática en el Congreso, la propuesta de la Administración Bush era más indulgente y menos severa que las propuestas anteriores presentadas por sus colegas Republicanos pero todavía existían diferencias significativas entre su plan y la propuesta Strive. Tomadas conjuntas estas dos propuestas establecerían el tono para el “nuevo” debate sobre la reforma migratoria para los años 2006 y 2007 y que ha durado hasta la fecha. Cabe mencionar aquí algunas de sus similitudes y diferencias importantes que más estimularon la discusión.

En general, el Acta Strive es más generosa que la propuesta que salió de la Casa Blanca en el tratamiento de los indocumentados y los inmigrantes de sueldos mínimos pero las dos propuestas proveen incentivos para los trabajadores temporales especializados (ej. las visas H-1B). Sin embargo, la propuesta de la Administración Bush tiene su base en los sistemas actuales de Canadá y Australia y pone más énfasis en los logros educacionales de los solicitantes y menos énfasis en las relaciones familiares.¹⁰⁴

¹⁰² Konet, Dawn y Gelatt, Julia, “Congress and White House Release Competing Proposals for Immigration Reform”, Washington D.C., *Migration Policy Institute*, abril de 2007, p. 1, consultado en internet el día 5 de julio de 2007 a las 10:45 horas en <http://www.migrationinformation.org/USfocus/print.cfm?ID=595>; Véase también, Security Through Regularized Immigration Vibrant Economy Act (STRIVE), HR 1645, consultado en internet el día 25 de junio de 2007 a las 18:00 horas en <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c110:H.R.1645>.

¹⁰³ Konet, Dawn y Gelatt, Julia, *op. cit.*, nota 103, p. 1.

¹⁰⁴ *Idem.*

Con relación a la población actual de indocumentados en el país las dos propuestas les dejarían quedarse para trabajar si solicitan una visa y pagan las multas aplicables. Según la propuesta de la Casa Blanca los inmigrantes podrían solicitar una visa para 3 años de trabajo que podría ser renovada sin límite de veces por un costo de \$3,500 USD por renovación. El Acta Strive permitiría a los indocumentados pagar una multa de \$500 USD por una visa de “no inmigrante condicional” que sería válida por un periodo de 6 años. Aunque no sea renovable, la visa podría ser extendida mientras que el inmigrante solicita el estatus de residente permanente legal.¹⁰⁵

Según el plan de la Casa Blanca los inmigrantes que quieren regularizar su estatus para ser residentes permanentes tendrían que regresar a su país de origen, solicitar una visa a través de la embajada o consulado ubicado allí y pagar una multa de \$10,000 USD. Una vez que hayan solicitado la visa, dichos inmigrantes podrían entrar a los EEUU por los mismos canales que pasan todos los demás solicitantes del estatus de residente permanente. Es decir, no recibirían preferencia alguna por haber trabajado en el país un periodo de años. Según el Acta Strive, los inmigrantes solo tendrían que salir del país, aunque sea a la frontera mexicana o canadiense y no necesariamente a su país de origen, en algún momento durante los 6 años de vigencia de su visa. Además, los solicitantes tendrían que pagar una multa mucho más factible de \$1,500 USD, más las cuotas aplicables y sus impuestos pagaderos.¹⁰⁶

Con relación a los trabajadores temporales, el Acta Strive crearía una visa nueva, la H-2C que tendría una vigencia de 3 años y sería renovable por un nuevo periodo de 3 años. Después de 5 años de empleo en los EEUU, un receptor de la visa H-2C podría solicitar la residencia permanente legal por su propia voluntad o a través de un patrocinador empleador. Si gana la residencia

¹⁰⁵ *Idem.*

¹⁰⁶ Las dos propuestas también requerirían que los inmigrantes se sometieran a una investigación de su historia criminal, mantenerse con empleo y aprobar exámenes de conocimiento del inglés del gobierno civil para ser elegibles y ajustar su estatus a lo del residente permanente. *Idem.*

permanente el inmigrante también podría solicitar la reunificación familiar. En contraste, la propuesta de la Administración Bush crearía una visa nueva, la visa Y, para trabajadores temporales que solo les permitiría escoger de una lista de trabajos especificados. La visa Y reemplazaría las visas H-2A y H-2B del programa actual pero no provee un método para regularizar el estatus de los familiares del trabajador.¹⁰⁷

El límite que se impone el Acta Strive de la cantidad de visas H-2C sería los 400,000 al año, pero el límite puede ser ajustado por arriba o por abajo una vez al año en relación a la demanda que existe. El plan de la Casa Blanca también impondría un límite (que hasta la fecha no ha sido especificado) sobre la cantidad de visas Y, pero el límite sería ajustado solo cada dos años por los Ministros de seguridad nacional, empleo y comercio. De alta importancia, el Acta Strive también presenta diversas protecciones laborales para los solicitantes de las visas H-2C y los trabajadores nacionales que incluyen por ejemplo protecciones en contra de la competencia injusta.¹⁰⁸

Con respecto a los programas de reunificación familiar y de patrocinadores de empleo, las dos propuestas aumentarían el límite actual de visas de residencia permanente. El Acta Strive eliminaría los límites en la cantidad de visas para parientes cercanos de ciudadanos y aumentaría la cantidad de las demás visas de reunificación y ampliaría la cantidad de visas de patrocinadores de empleo desde las 140,000 según el sistema actual hasta las 290,000 de visas anuales.¹⁰⁹ La propuesta de la Casa Blanca aumentaría la cantidad de visas de patrocinadores de empleo según el sistema actual desde las 140,000 visas hasta las 700,000. Además, la propuesta impondría un sistema de puntos en la cual las categorías como la educación, las habilidades especializadas, el inglés y las recomendaciones de los empleadores apoyarían al inmigrante para ganar una visa con más facilidad.¹¹⁰ La cantidad de visas y

¹⁰⁷ *Ibidem*, pp. 1-2.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 2.

¹⁰⁹ *Idem*.

¹¹⁰ *Ibidem*, pp. 2-3.

su composición serían ajustadas periódicamente para acceder a los intereses nacionales.¹¹¹

Con respecto a la ejecución de las leyes, las dos propuestas requerirían que por diversas metas sean logradas antes de que otros elementos se pongan en vigor. Por ejemplo, según el Acta Strive, el programa de trabajadores temporales empezaría solamente después de que el Ministro de seguridad nacional certifique al Congreso que los nuevos proyectos de seguridad a lo largo de la frontera estén siendo implementados y que la primera fase de las varias etapas del programa de verificación electrónica de documentos laborales haya empezado.¹¹²

La propuesta de la Casa Blanca define con más precisión las metas que deben ser logradas antes de que pueda ser implementado el programa de trabajadores temporales. Por ejemplo, las metas incluyen el aumento de la cantidad de agentes de la patrulla fronteriza desde los 13,000 hasta los 18,000, la construcción de 370 millas de muro fronterizo, 200 millas de barreras vehiculares y la instalación de al menos 300 millas de aparatos de vigilancia electrónica a lo largo de la frontera suroeste, la implementación del programa de identificación segura para todos los ciudadanos y los inmigrantes en busca de trabajo, el aumento del sistema de verificación laboral para que pueda ser utilizado por todos los nuevos contratados y la inscripción de todos los

¹¹¹ El plan de la Administración Bush también convertiría las visas de diversidad y unas 50,000 de las visas de reunificación familiar en visas basadas en las cualidades del individuo que, por ejemplo, enfatizan la competitividad y la educación sobre los enlaces familiares. Dicho plan también eliminaría todas las visas designadas a los hermanos y hermanas y los hijos adultos de los ciudadanos estadounidenses según el programa actual de reunificación familiar. *Ibidem*, p. 2.

¹¹² Además de las metas anteriormente mencionadas, la ley Strive aumentaría la cantidad de agentes de la patrulla fronteriza a lo largo de la frontera y al interior del país. Además, la ley aumentaría las penalidades para los inmigrantes miembros de pandillas así como para los que no salen del país después de ser ordenado, para los que regresen después de ser expulsados, por conducir después de consumir alcohol y por traficar con personas. El Acta Strive también incrementaría el espacio en sus cárceles federales para acomodar a los inmigrantes y las dos propuestas aumentarían las penalidades para los empleadores que se encuentran con empleados indocumentados. Finalmente, la ley Strive requeriría más cooperación con México y América Central en los temas de la seguridad y la indemnización de las agencias estatales y municipales que apoyan en la ejecución de las leyes migratorias. *Ibidem*, p. 3.

indocumentados en la fase “de prueba” del programa de legalización de inmigrantes.¹¹³

Hasta la fecha, ninguna de las dos propuestas ni las diversas combinaciones y variaciones de las mismas que fueron presentados en la Cámara de Representantes y en el Senado de la nación ha sido aprobada. Para entrar en vigor, una propuesta de ley debe ser aprobada por la mayoría de los legisladores en las dos cámaras del congreso federal y firmada por el Presidente de la nación. Con respecto al debate sobre la reforma migratoria queda claro que sólo existe un consenso en las dos cámaras sobre la necesidad de mejorar la vigilancia a lo largo de la frontera sur. No han realizado avances en los temas como el tratamiento de los casi 12 millones de indocumentados en el país ni el establecimiento de un programa de trabajadores temporales. Tampoco han dado atención suficiente al papel de los gobiernos estatales y municipales en la reforma migratoria comprensiva. Todavía queda en duda si el Congreso de la nación puede llegar a un acuerdo comprensivo que va más allá del mantenimiento de la seguridad nacional, e incluye otros temas primordiales como el desarrollo económico de los estados y la integración de los inmigrantes en el país.¹¹⁴

5.- La Situación en el Nivel estatal

5.1.- Declaraciones de “estados de emergencia” en Arizona y Nuevo México

Varios estados de los EEUU también han tomado un papel importante en formar el matiz del debate ante el pueblo norteamericano así como presionar al gobierno federal para reformas extensivas. Por ejemplo, en agosto del 2005, los dos gobernadores de Arizona y de Nuevo México declararon “estados de emergencia” en sus respectivos estados citando los peligros

¹¹³ *Idem.*

¹¹⁴ Morse, Ann, *op. cit.*, nota 95, p. 2

asociados con la inmigración indocumentada entre las causas principales.¹¹⁵ El Gobernador Richardson de Nuevo Mexico señaló que: “Como gobernador yo tengo la responsabilidad de proteger a nuestros ciudadanos, su propiedad y a la comunidad. Los acontecimientos recientes me convencen que esta acción es necesaria ya que incluyen la violencia dirigida a los agentes policíacos, daños a la propiedad y al ganado, el incremento en la evidencia del tráfico de drogas, y el incremento en la cantidad de inmigrantes indocumentados.”¹¹⁶

La declaración del gobernador hizo disponible \$750,000 USD en fondos de emergencia del estado. Además el gobernador prometió un millón adicional para el sur del estado. Los fondos fueron dedicados al apoyo de los funcionarios policíacos de nivel estatal y local, al establecimiento de una oficina regional para el Departamento de Seguridad Nacional de Nuevo México para coordinar asistencia en el área. Señala el gobernador: “estoy tomando estos pasos serios por la urgencia de la situación y, lamentablemente, por la carencia total de acción y falta de recursos del gobierno federal y del Congreso [de los EEUU].”¹¹⁷

Tres días después, la gobernadora Janet Napolitano también declaró un estado de emergencia para Arizona que liberó \$1.5 millones de dólares en fondos para ayudar a los condados a lo largo de la frontera en su lucha en contra de la inmigración indocumentada y el tráfico de drogas. La gobernadora criticó al gobierno federal por mover con demasiada lentitud el legislar sobre cuestiones de la seguridad fronteriza. Señaló la gobernadora que “esta es una responsabilidad federal y no están asumiéndola. He llegado a la conclusión de que tenemos que hacer lo que podamos a nivel estatal hasta que el gobierno federal apesure el paso.” Los fondos de Arizona fueron dedicados a sus cuatro

¹¹⁵ ‘*State of emergency*’ changes the border political fight, USA TODAY, Prensa Asociada, 30 de agosto de 2005, consultado en internet el día 21 de junio de 2007 a las 15:45 horas en http://www.usatoday.com/news/nation/2005-08-30-border-emergency_x.htm.

¹¹⁶ Carroll, Susan y González, Daniel, *Arizona governor declares state of emergency along Mexican border: Napolitano taps disaster funds for border counties*, Arizona Republic, 16 de agosto de 2005.

¹¹⁷ *Idem*.

condados a lo largo de la frontera y fueron distribuidos por la Dirección de Control de Emergencias del estado de Arizona. Los \$1.5 millones fueron parte del presupuesto anual de \$4 millones utilizados para alivio de desastres como incendios e inundaciones.¹¹⁸

5.2.- Resumen de las iniciativas estatales sobre la inmigración de 2005 y 2006

Además de los “estados de emergencia”, la inhabilidad del Congreso nacional para aprobar una reforma comprensiva de la ley migratoria del país ha provocado un incremento dramático en la cantidad de propuestas legislativas relacionadas con la inmigración a nivel estatal. Aunque la ley migratoria de los EEUU tiene su fundamento en la Constitución federal que dedica el completamente a la disposición del Congreso nacional del país,¹¹⁹ los Estados pueden tomar medidas para hacer más fácil o más difícil la vida de los inmigrantes y de esta formar animar o desanimar la migración a sus territorios. Resulta que sus actitudes han tenido un impacto importante en empujar el debate para adelante.¹²⁰

Entre los años 1999 y 2004, el tema migratorio estuvo relativamente inactivo a nivel estatal; sin embargo, en 2005, las legislaturas estatales consideraron más de 300 propuestas sobre la política migratoria y la del refugio y aprobaron 38 de ellas.¹²¹ Las áreas que recibieron la mayoría de la actividad

¹¹⁸ *Idem.*

¹¹⁹ The United States Constitution, Article I, Section 8 (“El Congreso tendrá facultad ... [p]ara establecer un régimen uniforme de naturalización...”).

¹²⁰ *Idem.*

¹²¹ Parece que la fiebre de propuestas legislativas al nivel estatal se desencadenó en Arizona al final del 2004 con la aprobación de la Propuesta 200. En su elección general del mismo año la votación pública del estado de Arizona aprobó dicha propuesta referida fundamentalmente a: 1) la exigencia de comprobación de identidad de quienes deseen tener acceso a los beneficios públicos locales, y 2) los requisitos de identificación para el registro del votante y votado. Esta legislación sigue en vigor como ley aplicable en el estado de Arizona. Véase, Arizona Taxpayer and Citizen Protection Act (“PROPOSITION 200”), Arizona Revised Statutes, Title 46, Chapter 1, Article 3, Section 46-140.01, consultado en internet el día 22 de junio de 2007 a las 11:45 horas en <http://www.eagleforum.org/column/2004/dec04/prop200.pdf>.

fueron las de los beneficios públicos, la educación, el empleo, el tráfico (y trata) de personas, identificación y licencias de conducir y la ejecución de leyes.¹²²

En 2006, los legisladores de varios estados introdujeron más de 570 propuestas relacionadas con la inmigración. De hecho, fueron introducidas propuestas de ese tipo en todos los estados de la república donde se mantuvieron en sesión. Por lo menos 84 propuestas fueron aprobadas, lo que significa el doble de la cantidad aprobada en el 2005. Parecido al año 2005, las iniciativas del 2006 se enfocaron a una variedad amplia de temas tales como los beneficios públicos, la educación, el empleo, el tráfico (y trata) de personas, identificación y ejecución de leyes, así como los derechos de votar y los servicios legales para inmigrantes.¹²³

Aunque una cantidad sustancial de las propuestas al nivel estatal aprobadas en los años de 2005 y 2006 demuestren un sentimiento anti-inmigrante, varios estados tomaron pasos importantes para preservar los derechos de los inmigrantes viviendo en sus regiones. Con frecuencia, los legisladores del mismo estado (pero con opiniones diferentes sobre el tema) presentaron propuestas contradictorias a sus congresos. La dicotomía entre las propuestas legislativas manifiesta la amplia diversidad de opiniones sobre el tema, que es más notable entre partidos políticos y clases sociales, así como el impacto discordante de la inmigración que ha habido entre los diversos estados.

La discusión que sigue resume una amplia cantidad de las propuestas legislativas presentadas al nivel estatal en los años 2005 y 2006 que tocan los

¹²² Littlefield, Lindsay, "Immigrant Policy – News from the States: 2005," *National Conference of State Legislatures*, 11 de agosto de 2005, p. 1, consultado en internet el día 23 de junio de 2007 a las 11:00 horas en <http://www.ncsl.org/programs/immig/immigstatelegis080105.htm>; Véase también, Morse, Ann, *et al.*, "2006 State Legislation Related to Immigration: Enacted and Vetoed", *National Conference of State Legislatures*, 31 de octubre de 2006, p. 1, consultado en internet el día 23 de junio de 2007 a las 11:15 horas en <http://www.ncsl.org/programs/immig/immigstatelegis080105.htm>.

¹²³ *Idem.*

temas anteriormente citados, enfatizando la variedad extensa de propuestas aprobadas a favor y en contra de los inmigrantes a los EEUU.

5.2.1.- Beneficios públicos

En 2005, quince estados consideraron propuestas para restringir el uso de los beneficios públicos por parte de los inmigrantes (Alabama, Arizona, Arkansas, Colorado, Florida, Georgia, Idaho, Maryland, Mississippi, New Hampshire, New York, North Carolina, South Carolina, Tennessee, y Virginia) pero la de Virginia (la propuesta HB 1798 / SB 1143) es la única que fue aprobada. La ley de Virginia prohíbe que los inmigrantes no-autorizados reciban beneficios públicos estatales y locales.¹²⁴

Conjuntamente, las propuestas legislativas para aumentar el uso de los beneficios públicos por parte de los inmigrantes salieron en varios estados en la primera parte del 2005. Colorado, Florida, Maine, y Washington aprobaron medidas para aumentar el acceso de los inmigrantes a los beneficios públicos. Por ejemplo, la legislación HB 05-1086 de Colorado reinstauró la elegibilidad de ciertos inmigrantes “legales” para aprovechar el seguro ofrecido por los programas de la Seguridad Social y “Medicaid” (ayuda médica). En su legislación SB 498, el estado de Florida acordó proveer los servicios de asistencia social sin tomar en cuenta el estatus legal de los beneficiarios. También, la legislación L.D. 37 / S.P. 17 de Maine creó un proyecto para promover la salud mental y auxilio para los que abusan de las drogas y otras sustancias. Finalmente, en el estado de Washington la legislación H.B. 1441 reinstauró la elegibilidad de los hijos de inmigrantes indocumentados para participar en el Programa Estatal de Seguro Médico para Niños (State Children’s Health Insurance Program o SCHIP)¹²⁵

En 2006, el estado de Arizona aprobó el HB 2448/SB 2738 que limita a los beneficiarios los beneficios públicos relacionados con la salud a los

¹²⁴ Littlefield, Lindsay, *op cit.*, nota 123, p. 1.

¹²⁵ *Idem.*

ciudadanos o los inmigrantes con estatus legal en el país. Según la nueva ley los indocumentados solamente pueden recibir servicios médicos de emergencia. La ley SB 1137 de Arizona también limita la elegibilidad para su Programa Comprensivo de Servicios Médicos para Ancianos (“Comprehensive Care for the Elderly Program”) a los ciudadanos y los inmigrantes con estatus legal.¹²⁶

Los estados de Colorado (HB 1023) y Rhode Island (HB7120) también reservaron el acceso a ciertos servicios públicos relacionados con la salud a los ciudadanos o LPRs. Pero, la ley de Colorado va mucho más allá y excluye a los que no son ciudadanos o al menos tienen el estatus de LPR de los beneficios de los programas públicos relacionados con el retiro, discapacidades, vivienda, educación universitaria, comida, y desempleo.¹²⁷ Sin embargo, en Colorado, todos tienen el derecho de recibir servicios médicos de emergencia sin tomar en cuenta su estatus migratorio.¹²⁸

Afortunadamente, no todas las leyes aprobadas en el año 2006 a nivel estatal fueron anti-inmigrantes. En California, el SB 1534 autoriza que las ciudades, los condados y los hospitales provean asistencia (que incluye asistencia médica) a cualquier persona sin tomar en cuenta su estatus legal. En Maryland el Congreso aprobó el HB 89 que requiere que el gobernador del estado destine al menos \$3 millones de dólares al año a un programa para inmigrantes que garantiza servicios médicos a ciertos menores y a mujeres embarazadas.¹²⁹

5.2.2.-Educación

En 2005, siete estados (Arizona, California, Florida, Kentucky, Carolina del norte, Tennessee, y Wyoming) consideraron propuestas de ley que

¹²⁶ Morse, Ann, *et al.*, *op. cit.*, nota 123, p. 5.

¹²⁷ *Idem.*

¹²⁸ *Ibidem*, p. 6.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 5.

hubieran prohibido que los indocumentados recibieran el beneficio de pagar la misma matrícula universitaria que los residentes ciudadanos del mismo estado. Parece que ninguna fue aprobada. También, los estados de Nueva York, Georgia y Virginia consideraron, pero no aprobaron leyes que hubieran prohibido que los indocumentados se inscribieran en sus universidades estatales públicas.¹³⁰

Al mismo tiempo diez estados (Arkansas, Connecticut, Massachusetts, Minnesota, Mississippi, Nebraska, Nueva Jersey, Nuevo Mexico, Oregon, y Rhode Island) examinaron nuevas propuestas de ley para permitir que los indocumentados pagaran la misma matrícula para entrar en las universidades estatales que los demás residentes del estado. Nuevo Mexico aprobó su propuesta (el SB 582) y es el noveno estado del país que ha aprobado una ley de dicha naturaleza.¹³¹

En 2006, Nebraska (LB 239) aprobó una ley que declara que los indocumentados son elegibles para pagar la misma matrícula que paga cualquier otro residente del estado. En Virginia (SB 542) y Wyoming (SB 85) los legisladores firmaron dos leyes parecidas que permiten que al menos los inmigrantes que tienen visas de residencia permanente puedan calificar para la matrícula estatal como cualquier otro residente del estado. Pero, los inmigrantes que obtienen las visas temporales o las visas estudiantiles no califican para el mismo tratamiento.¹³²

5.2.3.- Empleo

Como se puede predecir los legisladores estatales propusieron algunas de las leyes más duras y anti-inmigrantes en el área del empleo. Numerosos estados por todas partes del país consideraron nuevas leyes relacionadas al empleo en 2005. En los estados de Florida, Kansas, Maine, Mississippi,

¹³⁰ Littlefield, Lindsay, *op cit.*, nota 123, p. 1-2.

¹³¹ *Ibidem*, p. 1.

¹³² Morse, Ann, *et al.*, *op. cit.*, nota 123, p. 2.

Missouri, y Tennessee los legisladores debatieron diversas propuestas que hubieran prohibido que sus gobiernos contrataran con empresas que tuvieran trabajadores indocumentados. Ninguna de las propuestas fue aprobada.¹³³

En Arizona, Connecticut, Georgia, Nueva York, y Carolina del Sur los legisladores consideraron propuestas para castigar a los empleadores que contrataban con inmigrantes indocumentados por medio de la imposición de multas y la revocación de licencias de trabajo. Estas propuestas tampoco fueron aprobadas. En Carolina del Sur y Virginia los legisladores presentaron propuestas para negar el Seguro de Compensación para Trabajadores (Worker's Compensation Insurance) a los indocumentados heridos en el trabajo pero ninguna de las dos proposiciones fue aprobada.¹³⁴

Sin embargo, en Arizona fue aprobada el Acta HB 2592 que impide que las ciudades del estado construyan centros de trabajo temporal (en donde los trabajadores se pueden congregan para solicitar trabajo) si los centros ayudan a los indocumentados. En Wyoming el congreso estatal aprobó una propuesta que redefinió al término "empleado" en todas las leyes estatales para que su significado abarque a una persona que el patrón o empleador cree que sea un ciudadano o un LPR en el momento de ser contratado por parte del empleador.¹³⁵

En 2006, Colorado (HB 1343) y Pennsylvania (HB 2319) aprobaron leyes que prohíben que sus gobiernos contraten con empleadores que tienen trabajadores indocumentados y requieren que los empleadores verifiquen que todos sus empleados tengan estatus "legal" para trabajar en el país. Según la ley HB 111 de Tennessee que fue aprobada en 2006, si se descubre que un empleador tiene trabajadores indocumentados dicho patrón no puede contratar con el gobierno por un periodo de un año. En Louisiana los legisladores aprobaron la ley SB753 que permite que cualquier agencia estatal haga una

¹³³ Littlefield, Lindsay, *op cit.*, nota 123, p. 2.

¹³⁴ *Idem.*

¹³⁵ *Idem.*

investigación de los procedimientos comerciales de un empleador si la agencia tiene sospechas de que dicho empleador haya contratado con inmigrantes indocumentados.¹³⁶

En Idaho (HB 577) y Washington (SB 6885) se aprobaron dos leyes que excluyen a los indocumentados de los beneficios del seguro contra el desempleo. Además, la ley HB 2157 de Kansas aprobada en 2006 también limita los beneficios del seguro a los empleados que tienen estatus “legal” y la ley especifica que son elegibles solo por el periodo de su estancia legal en el país.¹³⁷

5.2.4.- Tráfico de personas

Aunque las leyes en el área del tráfico de personas provean diversas protecciones a favor de los inmigrantes, los castigos duros que se imponen para los “polleros” y otros elementos de dichas leyes son muy a menudo proyectados para hacer la inmigración indocumentada a los EEUU aún más difícil. Por ejemplo, en 2005, doce estados consideraron medidas relacionadas al tráfico de personas y nueve de ellos aprobaron nuevas leyes. Los congresos de Arizona (S. 1372), Louisiana (HB 56), Kansas (SB 72) y Nueva Jersey (A. 2730) aprobaron propuestas que establecen penas criminales para los que trafican con personas. En Colorado el congreso aprobó la propuesta HB 1143 que establece una fuerza operante para investigar el tráfico de personas en su estado. La nueva ley de Illinois (HB 1469) legisla en los dos ámbitos del problema por establecer penas criminales para la “servidumbre involuntaria” y también para el tráfico de personas. Además, la ley requiere que estén notificadas las agencias estatales apropiadas para el cuidado de las víctimas.¹³⁸

¹³⁶ Morse, Ann, *et al.*, *op. cit.*, nota 123, p. 2-3.

¹³⁷ *Ibidem*, p. 3.

¹³⁸ Littlefield, Lindsay, *op cit.*, nota 123, p. 2.

En 2006, el estado de Colorado también aprobó propuestas de ley sobre la trata y el tráfico de personas. Su propuesta SB 206 establece el tráfico de personas como un delito grave y define al “tráfico” como “ofrecer transportar a alguien sin documentos para entrar al, pasar por o quedarse en los EEUU o en el estado de Colorado a cambio de dinero.” La propuesta SB 207 se refiere específicamente a la trata de personas, establece penas criminales y define la “trata” como “vender, comerciar, cambiar o alquilar [una persona] a cambio de dinero.”¹³⁹

En sus nuevos estatutos del 2006, los estados de Florida (SB 250), Iowa (SB 2219), Mississippi (HB 381) y Carolina del Norte (HB 1896) también criminalizan el tráfico de personas e imponen penas criminales más duras por su realización. Además, dichos estados incluyen en sus definiciones del “tráfico” la destrucción de documentos migratorios o del trabajo con el propósito de obligar a la persona a trabajar. Finalmente, la propuesta SB 005 de Colorado incluye el acto de amenazar con notificar a funcionarios de la policía del estatus migratorio de un inmigrante con el propósito de exigirle trabajar como un delito grave.¹⁴⁰

5.2.5.- Identificación

En 2005, al menos 29 estados consideraron propuestas de ley con relación a los documentos de identificación de inmigrantes y los requisitos para comprobar la ciudadanía o la residencia permanente legal para establecer el derecho de votar, recibir servicios públicos y obtener una licencia de conducir entre otros. De las más de 29 propuestas, nueve fueron aprobadas.¹⁴¹ Por ejemplo, el congreso de Arkansas aprobó la HS 2539 que prohíbe el uso de todo tipo de documentos foráneos con la excepción del pasaporte para establecer la identidad. En Montana y Utah aprobaron leyes (la HB 385 y la SB 223 respectivamente) que requieren que todas las personas deben establecer

¹³⁹ Morse, Ann, *et al.*, *op. cit.*, nota 123, p. 6.

¹⁴⁰ *Ibidem*, pp. 6-7.

¹⁴¹ Littlefield, Lindsay, *op cit.*, nota 123, p.3

su estatus legal para poder solicitar una licencia de conducir. Además, las fechas de vencimiento de las licencias están ligadas a las fecha de vencimiento de las visas de los beneficiarios.¹⁴²

Pero, en Illinois el congreso aprobó la ley SB 1623 que permite que todas las agencias estatales reconozcan a la matrícula consular como una forma de identificación válida con la excepción de ciertas circunstancias particulares. En Texas, la HB 1137 permite que su Departamento de Vehículos Motorizados entre en acuerdos con los gobiernos de países extranjeros que mantienen leyes de conducir parecidas a las del estado de Texas para reconocer las licencias de conducir de dichos países.¹⁴³

En 2006, los estados de Florida (HB 7079) y Missouri (SB 1001) también aprobaron nuevas leyes que requieren que todos los solicitantes de licencias de conducir en sus tierras deben comprobar su estancia legal en el país aunque no requieren que los inmigrantes sean LPRs o naturalizados a los EEUU. Las visas temporales parecen suficientes para conseguir una licencia. En Carolina del Sur, el congreso estatal aprobó el HB 3085 que añade a la definición del delito del “fraude” “el uso de la identificación personal de otro individuo, como el número de seguridad social, licencia de conducir, cuentas bancarias, cuentas de crédito monetario, con el fin de ganar empleo.”¹⁴⁴

5.2.6.- Ejecución de las leyes

Las leyes aprobadas en 2005 y 2006 relacionadas con la ejecución de las mismas tuvieron un énfasis en el aumento de las penalidades para los inmigrantes que son culpables de delitos criminales y también la ampliación de las facultades de las autoridades de nivel estatal y local. En 2005, salieron nuevas propuestas en los estados de Arizona, Arkansas, California, Colorado,

¹⁴² *Idem.*

¹⁴³ *Idem.*

¹⁴⁴ Morse, Ann, *et al.*, *op. cit.*, nota 123, p. 4.

Georgia, Maryland, Nuevo York y Carolina del Sur pero solo tres de las nueve fueron aprobadas.¹⁴⁵

En Arizona el congreso aprobó la AZ 2259 que señala que el estatus migratorio del acusado puede ser utilizado para ampliar su penalidad. También, el congreso de Arkansas aprobó el HB 1012 que da a los funcionarios policíacos del estado la facultad de hacer cumplir con las leyes migratorias de la nación. En Colorado fue aprobada la HB 05-1278 que provee un mecanismo para difundir los fondos federales del Acta de Inmigración y Nacionalidad al Departamento de Correcciones (“Department of Corrections”) del estado para compensarles por la detención de inmigrantes criminales.¹⁴⁶

Las leyes aprobadas en el 2006 son muy parecidas a las de 2005. En Colorado el congreso aprobó la propuesta SB 90 que prohíbe que el gobierno del estado sancione una ley que impide de alguna forma la comunicación entre la policía estatal y los funcionarios de las agencias migratorias federales con respecto a los detenidos que se sospechan sean indocumentados. De hecho, la ley requiere que la policía estatal notifique a los funcionarios del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de los Estados Unidos (“ICE”) de su detención.¹⁴⁷ La nueva ley SB 9 de Ohio es muy parecida a la de Colorado con la excepción de que no requiere que estén notificados los funcionarios del ICE hasta que un acusado, que se sospecha sea indocumentado, se encuentre culpable de un delito grave. Además, la ley de Ohio requiere que manden a los funcionarios de ICE una lista de todos los indocumentados que están purgando una condena en la cárcel.¹⁴⁸

En Colorado aprobaron también la propuesta HB 1014 que exige que el procurador general del estado pida fondos del gobierno federal de la nación para reembolsar al estado los gastos relacionados a la detención, educación y

¹⁴⁵ Littlefield, Lindsay, *op cit.*, nota 123, pp. 3-4.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 4.

¹⁴⁷ Morse, Ann, *et al.*, *op. cit.*, nota 123, p. 4.

¹⁴⁸ *Idem*.

el cuidado médico de los indocumentados. Finalmente, la nueva ley SB 2962 de Illinois mantiene que todos los indocumentados que se les encuentre culpables de un simple “crimen” deben de ser deportados. Aunque sea muy vaga, parece que dicha ley va a requerir que los funcionarios estatales y locales hagan una investigación de todos los detenidos para ver si tienen estancia legal en el país. Lamentablemente, las leyes tan vagamente escritas como la de Illinois a menudo dan pie a violaciones de los derechos humanos especialmente en cuestiones tales como la discriminación racial.¹⁴⁹

5.2.7.- Servicios legales

En el 2006, al menos tres estados Kansas (HB 2485), Maine (HB 1398) y Tennessee (HB 3069) aprobaron leyes para proteger a los inmigrantes de los fraudes que han ocasionado los “notary publics” de los EEUU. En los Estados Unidos los “notary publics” son funcionarios oficiales del estado que tienen las facultades de, por ejemplo, administrar juramentos y autenticar documentos. Sin embargo, sus facultades son mucho más limitadas que las de los famosos “notarios” de los sistemas de derecho civil como México. De hecho, los “notary publics” en los EEUU ofrecen servicios esencialmente administrativos y no tienen que ser abogados ni estudiar derecho. Desafortunadamente, las similitudes entre su título oficial y la de los “notarios” de México han dado pie a muchos engaños y abusos de los derechos humanos de los inmigrantes que contratan a los “notary publics” con la idea de recibir apoyo con sus cuestiones migratorias. Resulta que las nuevas leyes aprobadas por los congresos Kansas, Maine y Tennessee prohíben que los “notary publics” que no son también abogados oficialmente reconocidos por el estado ofrezcan consejos sobre cuestiones de la migración y dichas leyes requieren que los “notary publics” anuncien que no son abogados ni tienen facultades de proveer consejos sobre cuestiones de la migración.¹⁵⁰

¹⁴⁹ *Idem.*

¹⁵⁰ *Ibidem*, pp. 4-5.

Finalmente, en Vermont aprobaron la ley SB 0182 que requiere que las cortes avisen a los acusados de las consecuencias de declararse culpable de un delito criminal. Dichas consecuencias incluyen la expulsión y la negativa de la ciudadanía. Si la corte no avisa a los acusados de dichas consecuencias antes de que se haga la declaración de culpabilidad la Corte tiene que retractarla y el acusado debe tener la oportunidad de cambiar su manifestación.¹⁵¹

5.2.8.- Resoluciones

Además de las nuevas propuestas de ley que se consideraron y aprobaron en los últimos dos años, los congresos de varios estados también adelantaron diversas “resoluciones” como declaraciones a sus votantes y al congreso federal de la nación de su posición colectiva sobre la inmigración y muchas veces sobre la necesidad de realizar una reforma comprensiva de la ley vigente.

Por ejemplo, el senado y la cámara de representantes del estado de Illinois aprobaron por separados dos resoluciones (la SR 578 y la HR 849) que piden al congreso de la nación ratificar el Acta por una América más Segura y una Inmigración Ordenada del 2005 (“Secure America and Orderly Immigration Act of 2005”) que fue una propuesta en pro del inmigrante y presentada por los senadores Edward Kennedy de Massachussets y John McCain de Arizona. También, la resolución SR 523 de Illinois pide que el congreso federal adopte una reforma migratoria comprensiva que incluya provisiones que aseguren la reunificación familiar.

En Georgia, el congreso aprobó la resolución SR 1426 que nada más reconoce el gran valor que tiene la inmigración en su estado. Finalmente, la resolución K 1820 de Nueva York pide que el congreso de la nación rechace la propuesta anti-inmigrante que fue aprobada por la Cámara de Representantes que se llama (la HR 4437) Acta de Protección de las Fronteras, Antiterrorismo y

¹⁵¹ *Idem.*

Control de la Inmigración Ilegal de 2005 (“Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005”).

5.2.9.- Las iniciativas estatales han seguido aumentando en el 2007

Dada la carencia de un acuerdo sobre la reforma migratoria nacional, los gobiernos estatales siguen proponiendo y aprobando nuevas leyes relacionadas con la inmigración a un ritmo nunca antes visto. Por lo que se refiere al primer semestre del 2007 los congresos de los 50 estados de los EEUU han avanzado más de 1400 nuevas leyes relacionadas a los inmigrantes y la inmigración, una cifra que ya ha duplicado la cantidad de leyes aprobadas en los años 2005 y 2006 juntos. Además, ha sido propuesta por lo menos una ley relacionada a la inmigración en cada uno de los 50 estados del país. De las 1400 propuestas, 182 han sido aprobadas en 43 diferentes estados. Dicha cantidad de leyes aprobadas en los primeros seis meses de 2007 ya ha alcanzado el doble de la cantidad aprobada en 2006 (84) y es muy probable que aún más propuestas sean aprobadas antes del fin del año.¹⁵²

Como en años anteriores, las nuevas propuestas de ley avanzadas en el 2007 tocan a casi todos los temas políticos relevantes de los congresos estatales. Por ejemplo, los estados se enfocaron nuevamente en las áreas primordiales como el empleo, la salud, la identificación personal, los beneficios públicos y el tráfico de personas. Sobre cuestiones del empleo, los estados han presentado y aprobado una amplia variedad de leyes que se refieren a la verificación de la elegibilidad de los empleados por parte del empleador. Otras leyes también tocan el tema de la elegibilidad de los empleados para participar en programas del seguro en caso del desempleo y la incapacidad física.¹⁵³

¹⁵² Hegen, Dirk, “2007 Enacted State Legislation Related to Immigrants and Immigration,” *National Conference of State Legislatures*, Immigrant Policy Project, 5 de agosto de 2007, pp. 1-2, consultado en internet el día 9 de octubre de 2007 a las 9:45 horas en <http://www.ncsl.org/print/immig/2007Immigration831.pdf>.

¹⁵³ *Idem*.

Los estados también se mantienen luchando en contra de la trata de personas. Diversas propuestas estatales incrementan los castigos, establecen comisiones para estudiar y vigilar el tema y también proveer servicios importantes a las víctimas. Además, algunos estados aprobaron leyes que tocan el tema de los beneficios públicos y el requisito de establecer la estancia permanente legal antes de aprovecharlos. Afortunadamente, una gran cantidad de estados aprobaron programas para facilitar y promover la integración de los inmigrantes a la sociedad norteamericana.¹⁵⁴ Sin embargo, todavía hay mucho que hacer en el área de la reforma migratoria y en muchos casos la multitud de leyes estatales ha servido nada más para ampliar el resentimiento que ya existe entre diversos grupos sobre el debate nacional y dificultar innecesariamente e injustamente las vidas de los inmigrantes en el país. La sección que sigue provee un estudio de la realidad de la vida actual de los inmigrantes mexicanos que escogen irse a los EEUU y termina con una amplia discusión de los cambios que requiere la ley nacional de migración para rectificar los múltiples y complejos problemas que ya existen respecto al mismo.

¹⁵⁴ *Idem.*

CAPÍTULO II

El proceso migratorio actual

Puede ser que la ley migratoria de los Estados Unidos combinada con las complejidades del debate sobre la reforma de la misma hayan dado pie a más cuestiones que respuestas: por ejemplo ¿Cuáles son los elementos fundamentales del desacuerdo político sobre la inmigración en el país norteamericano? Y ¿Cuáles son los elementos claves a una reforma integral? Para contestar estas preguntas y otras es esencial tener primero un entendimiento profundo de las realidades físicas, sociales, y económicas del fenómeno migratorio visto desde ambos lados de la frontera.

1.- Los motivos para emigrar

En realizar dicho análisis parece apropiado comenzar con un análisis de la migración hacia los EEUU en la actualidad, que incluye una investigación de los inmigrantes desde sus lugares de origen y averigua cuales son los factores más importantes que animan o desaniman a los mismos tomar la decisión de hacer el viaje al norte. Esta información formará el fundamento para un análisis que se expondrá más adelante relativo a las debilidades del sistema actual de leyes migratorias de los EEUU así como la política que lo fundamenta y ayudará en la formación de ideas para reformarlo.¹

En 2005, el Dr. Wayne Cornelius de la Universidad de San Diego, California y miembros de su equipo, desarrollaron un exhaustivo estudio de migrantes de los estados de Jalisco y Zacatecas, México. Los resultados de su investigación indican que la migración se deriva principalmente de problemas económicos. La mayoría de los migrantes con experiencia incluidos en la investigación del Dr. Cornelius, citaron a lo económico como la razón

¹ En México, el derecho de libre tránsito está garantizado por su Constitución nacional que asegura que "[t]odo hombre tiene derecho para entrar en la República [y] salir de ella...". Véase, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Primero, Capítulo I, Artículo 11.

fundamental que motivó su éxodo hacia los Estados Unidos. La equidad en relación con los ingresos y las oportunidades de empleo entre los países receptores y emisores, es constantemente identificada como una de las causas fundamentales de los flujos migratorios en todo el mundo, y el caso de los migrantes mexicanos no es la excepción. Como se indica en la Tabla I (abajo) los migrantes que habían migrado por lo menos una vez antes fueron motivados no sólo por la esperanza de encontrar un mejor trabajo y más fácilmente en los Estados Unidos, sino también por la expectativa de poder encontrar empleos mejor pagados que los disponibles en México.²

Tabla 1: Motivos para migrar

Razones expuestas para migrar en 2005 (los que habían migrado por lo menos una vez)

| | |
|--|-------|
| Necesidad económica | 30.4% |
| Regreso al mismo trabajo en los EEUU | 13.9% |
| Mejores sueldos en los EEUU | 13.9% |
| Más oportunidades para trabajar en los EEUU | 9.6% |
| Carencia de trabajos en México | 4.3% |
| Suma de los factores arriba enunciados (cuestiones económicas) | 72.1% |
| Reunificación familiar | 12.2% |
| Otras razones | 15.7% |
| Total | |
| 100.0% | |

Es importante destacar, que el 72.1% de los migrantes experimentados, que planeaban migrar en 2005 citó a las mejores condiciones económicas en los Estados Unidos como su principal razón para dejar su comunidad natal. Como se indica en la Tabla 2 (abajo), los motivos de los migrantes potenciales que por primera vez, intentaban ingresar a los Estados Unidos reflejaban los

² Cornelius, Wayne A. y Lewis, Jessa M., *op. cit.*, nota 66, pp. 39-43.

mismos motivos que aquellos experimentados. De hecho, tal y como los migrantes experimentados, cerca de tres cuartas partes de los migrantes novatos citó razones económicas como motivos para querer migrar. Tal y como indica el Dr. Cornelius, los factores en México que impulsan a salir (“push factors”) (ej. necesidad económica y, desempleo en México) sumaron un 39.7% de las respuestas, mientras que los factores que atraen a los inmigrantes a migrarse hacia los Estados Unidos (“pull factors”) (ej. mejor paga y, más empleos disponibles en los Estados Unidos) alcanzaron el 31.8%. Éstos resultados apoyan la hipótesis general internacional de que los migrantes son impulsados a buscar expectativas de vida fuera de sus países de origen así como que son atraídos hacia los países receptores debido a la abundancia de empleos y la disponibilidad de mayores ingresos en el mercado.³

Tabla 2: Motivos para migrar

Razones expuestas para migrar en 2005 (entre las que contemplan migrar por primera vez)

| | |
|--|--------|
| Necesidad económica | 34.9% |
| Mejores sueldos en los EEUU | 15.9% |
| Más oportunidades para trabajar en los EEUU | 15.9% |
| Carencia de trabajos en México | 4.8% |
| Suma de los factores arriba enunciados (cuestiones económicas) | 71.5% |
| Reunificación familiar | 11.1% |
| Otras razones | 17.4% |
| Total | 100.0% |

Para muchos migrantes, los costos monetarios de la migración, los peligros del cruce clandestino, y la incomodidad de estar inmerso en una

³ La desigualdad entre el desarrollo económico de los EEUU y el de México formará parte del argumento primordial de este documento que declara que la única forma de eliminar la inmigración indocumentada a los EEUU es cerrar la brecha económica entre los tres países norteamericanos.

cultura extranjera, resultaron secundarios frente al hecho de tener un mayor potencial salarial en los Estados Unidos. Dado la diferencia entre los salarios mínimos entre los Estados Unidos y México, no es sorprendente que los migrantes opten por ir al norte en busca de oportunidades.⁴

Como el estudioso Gordon Hanson demuestra en su publicación reciente “Illegal Migration from Mexico to the United States” (“Migración Illegal de México a los Estados Unidos”), los sueldos de los inmigrantes mexicanos en los EEUU alcanzan una proporción hasta de ocho a uno comparados con los residentes de México. Por ejemplo, en 2000 los mexicanos trabajando en los EEUU que tienen entre 23-27 años de edad y 0-4 años de educación escolar ganaban un promedio de \$7.01 USD más por hora que los trabajadores con las mismas características en México. Los trabajadores de las mismas edades y con 13-15 años de educación ganaban un promedio de \$5.76 USD más por hora que sus correlativos en México. Finalmente, los mexicanos de dicha edad que tuvieron por lo menos 16 años de educación ganaban \$7.82 USD más por hora que los mexicanos con la misma experiencia en México. La tabla abajo demuestra con más detalle la gran diferencia entre los sueldos para mexicanos en los EEUU y los de México.⁵

⁴ Cornelius, Wayne A. y Lewis, Jessa M., *op. cit.*, nota 66, pp.46-48; Véase también, Sherry, Adam, *Foundations of US Immigration Control Policy: A Study of Information Transmission to Mexican Migrants and the Role of Information as a Deterrent at the Border*, La Jolla California, Center for Comparative Immigration Studies, University of California - San Diego, 29 de marzo de 2004, pp. 47-48, consultado en internet el día 13 de julio de 2007 a las 14:00 horas en <http://www.ccis-ucsd.org/PUBLICATIONS/wrkg95.pdf>; Véase también, Hanson, Gordon H., *Illegal Migration from Mexico to the United States*, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, marzo de 2006, pp. 19, 57, consultado en internet el día 13 de julio de 2007 a las 9:45 horas en <http://www.nber.org/papers/w12141>.

⁵ Hanson, Gordon H., *op. cit.*, nota 159, p. 19, 57.

Tabla 3: Promedio de Sueldos (en Dólares EUA) para Varones Mexicanos en 2000⁶

| | Edad | Años de educación | | | | |
|-------------|-------|-------------------|------|------|-------|-------|
| | | 0-4 | 5-8 | 9-11 | 12 | 13-15 |
| 16+ | | | | | | |
| Inmigrantes | 18-22 | 7.83 | 7.60 | 7.45 | 8.07 | 8.76 |
| 8.44 | | | | | | |
| Mexicanos | 23-27 | 8.44 | 8.19 | 8.21 | 9.06 | 9.53 |
| 13.02 | | | | | | |
| en los EUA | 28-32 | 8.27 | 8.56 | 8.70 | 9.66 | 9.56 |
| 15.69 | | | | | | |
| | 33-37 | 9.46 | 9.25 | 9.34 | 10.07 | 11.36 |
| 16.84 | | | | | | |
| | 38-42 | 9.19 | 9.39 | 9.33 | 11.01 | 12.11 |
| 16.26 | | | | | | |
| | 43-47 | 9.75 | 8.90 | 9.35 | 10.68 | 12.80 |
| 15.88 | | | | | | |
| | 48-52 | 9.57 | 9.37 | 9.42 | 9.31 | 11.65 |
| 17.78 | | | | | | |
| Residentes | 18-22 | 1.36 | 1.56 | 1.76 | 2.06 | 2.61 |
| 3.91 | | | | | | |
| de México | 23-27 | 1.43 | 1.80 | 2.10 | 2.79 | 3.77 |
| 5.20 | | | | | | |
| | 28-32 | 1.56 | 1.93 | 2.42 | 3.22 | 4.80 |
| 6.63 | | | | | | |
| | 33-37 | 1.65 | 2.08 | 2.56 | 3.45 | 5.25 |
| 7.07 | | | | | | |
| | 38-42 | 1.64 | 2.14 | 2.88 | 3.74 | 5.62 |
| 7.42 | | | | | | |
| | 43-47 | 1.69 | 2.30 | 3.00 | 4.40 | 5.86 |
| 8.05 | | | | | | |
| | 48-52 | 1.66 | 2.30 | 3.15 | 4.21 | 6.11 |
| 8.71 | | | | | | |

De hecho muchos migrantes actualmente ven a los Estados Unidos como la única opción para lograr su desarrollo económico, dada su baja percepción salarial en México. En la encuesta dirigida por el Dr. Cornelius,

⁶ *Idem.*

cerca de tres cuartas partes (71.8%) de los entrevistados dijo que tuvo que abandonar su tierra natal para poder triunfar.⁷ Éste hallazgo es consistente con los resultados de una encuesta nacional (2005) dirigida por Parametría S.A. de C.V., dónde se preguntó “Si se fuera a trabajar a los Estados Unidos, ¿qué tanto cree usted que se resolverían sus problemas económicos?” El 60% de la población general contestó positivamente. Además, el 88% de aquellos que consideraban seriamente migrar de la misma forma contestó afirmativamente.⁸ Los cálculos económicos realizados por los migrantes parecen no estar influenciadas por patrones económicos regionales o nacionales. Por el contrario, parece que los individuos toman sus decisiones sobre migrar basados casi exclusivamente en las condiciones económicas locales y en la percepción que tienen sobre éstas condiciones.⁹

Queda mencionar también que las redes sociales transnacionales son una fuente indispensable para aquellos migrantes que deciden cruzar la frontera. Estas fuentes facilitan la difícil transición de la vida en su país de origen a la vida en los Estados Unidos. Familiares y amigos que viven en los Estados Unidos, guían a los nuevos inmigrantes a decidir sobre dónde migrar, ayudan a instalarse y a encontrar un empleo. Aunado a lo anterior, a pesar de que la reunificación familiar no es una razón primaria para que los migrantes experimentados decidan migrar (Ver Tabla 1 arriba), los lazos familiares facilitan la migración disminuyendo los costos emocionales y económicos de hacer una transición de vida en los Estados Unidos. En sus descubrimientos el Dr. Cornelius señala que el 87.4% de los migrantes experimentados, tuvo familia viviendo en los Estados Unidos con anterioridad a su primer migración. La media de familiares viviendo en los Estados Unidos fue de veinte.¹⁰

⁷ Cornelius, Wayne A. y Lewis, Jessa M., *op cit.*, nota 66, p. 41.

⁸ “Migración como alternativa al desempleo,” México D.F., Parametría S.A. de C.V., mayo de 2005, consultado en internet el día 3 de agosto de 2007 a las 17:15 horas en http://www.parametria.com.mx/escartaprint.php?id_carta=88.

⁹ *Idem.*

¹⁰ Cornelius, Wayne A. y Lewis, Jessa M., *op cit.*, nota 66, p. 41.

2.- El TLCAN y la migración

Uno de los factores más importante que ha empeorado la situación económica de muchos mexicanos de áreas rurales (y en esta forma ha impulsado la inmigración mexicana hacia los EEUU) es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El TLCAN entró en vigor el 1° de enero de 1994 y su implementación estableció un bloque de comercio internacional que incluía México, Canadá y Estados Unidos y en el cual los aranceles fueron reducidos substancialmente o eliminados completamente. Tras más de doce años de aplicación, el TLCAN es según algunos expertos norteamericanos la mayor compilación de éxitos.¹¹

Por principio, desde su entrada en vigor, los flujos comerciales y de inversión entre los tres miembros se han incrementado substancialmente. De 1993 a 2005, el comercio entre las naciones firmantes, aumentó en 173%, de \$297 mil millones de dólares a \$810 mil millones de dólares. Cada día los países miembros manejan alrededor de 2.2 mil millones de dólares en operaciones de comercio trilateral. Las exportaciones norteamericanas a sus socios comerciales crecieron más rápidamente - alrededor de 133% - que sus exportaciones al resto del mundo, las cuales crecieron únicamente 77%. Canadá y México son para los Estados Unidos los dos mercados más grandes, representando en 2005 el 36% del crecimiento de las exportaciones norteamericanas al mundo.¹²

El crecimiento del PIB de los miembros del TLCAN (1993-2005) es substancial. Importantes estudios calculan que el crecimiento de los Estados Unidos ha sido de 48%, mientras que el de México ha sido 40% y el de Canadá 49%. En los últimos 12 años el empleo en los Estados Unidos subió de 112.2 millones en Diciembre de 1993 a 134.8 millones en Febrero de 2006, un

¹¹ "NAFTA: A Strong Record of Success", informe del *Office of the United States Trade Representative*, marzo de 2006, p. 1, consultado en internet el día 15 de abril de 2007 a las 14:30 horas en http://www.ustr.gov/assets/Document_Library/Fact_Sheets/2006/asset_upload_file242_9156.pdf.

¹² *Idem*.

incremento de 22.6 millones de empleos, lo que representa un crecimiento de 20.1%. El promedio de desempleo fue de 5.1% en el periodo de 1994-1995, comparado con 7.1% del periodo 1982-1993. Además la producción industrial norteamericana de la cual el 78% es manufacturera, creció en 49% entre 1993 a 2005, excediendo el 28% de incremento logrado entre 1981 y 1993.¹³

A lo largo de los últimos 12 años, el crecimiento en el ingreso real de los trabajadores manufactureros en los Estados Unidos mejoró drásticamente. El ingreso neto promedio creció en 2.3% anual de 1993 a 2005, comparado con 0.4% de crecimiento anual entre 1987 a 1993. El incremento en la productividad del sector empresarial norteamericano alcanzó el 2.6% anual entre 1993 y 2005, lo que constituye un crecimiento de 36.2% en el mencionado periodo. Entre 1981 y 1993, el porcentaje anual de incremento de la productividad fue de 1.8%, es decir 24.3% durante los doce años del periodo. Finalmente, la inversión productiva de los EEUU, centrada en elevar los estándares de vida, se ha incrementado enormemente. Incluso excluyendo la inversión inmobiliaria, la inversión comercial representa un aumento de 104% desde 1993, comparado con el incremento del 37% logrado en el periodo de 1981 a 1993.¹⁴

3.- El impacto del TLCAN en la industria agrícola mexicana

El impacto del TLCAN, desde una perspectiva norteamericana, parece abrumadoramente positivo, en relación con el PIB real, especialmente en lo relacionado al empleo y las compensaciones salariales, como ya se mencionó anteriormente. Sin embargo, el impacto del libre comercio en el marco del TLCAN ha tenido igualmente un fuerte impacto negativo, en el sector agrícola mexicano.

Los acuerdos del TLCAN terminarán en 2008. Al amparo del TLCAN, todas las barreras no arancelarias al comercio agrícola entre los Estados

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Idem.*

Unidos y México se han eliminado. Además muchos de los aranceles fueron eliminados de forma inmediata, otros han ido desgravándose en periodos de transición de 5, 10 y 15 años.¹⁵ Sin embargo, la eliminación arancelaria inmediata se aplicó a una amplia gama de productos agrícolas. De hecho, más de la mitad del valor del comercio agrícola, estuvo desgravado a partir de la entrada en vigor del Tratado. Todas las provisiones agrícolas serán implementadas para el 2008.¹⁶

Tanto México como los Estados Unidos, protegieron sus sectores sensibles, con periodos de transición más largos, cuotas, y para algunos productos, ciertas salvaguardas especiales. Sin embargo, una vez que el periodo de transición de 15 años haya pasado, el libre comercio con México, prevalecerá para todos los productos agrícolas. El TLCAN, también provee duras reglas de origen para asegurar los máximos beneficios disponibles únicamente para aquellos bienes producidos en América del Norte.¹⁷

A pesar de las protecciones mencionadas anteriormente, el impacto de la liberalización del comercio, para algunos sectores de la industria agrícola ha sido devastador. Desde que México empezó a importar maíz de los EEUU, los productores mexicanos se han encontrado en competencia directa con los productores estadounidenses que venden su producto en precios significativamente más bajos que los de México. Resulta que los campesinos mexicanos han protestado contra las exportaciones norteamericanas de maíz y otros granos, ya que casi se ha duplicado entre 1993 y 2003, desplazando a muchos pequeños productores.

¹⁵ Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 1994; Véase también, "FACT SHEET: North American Free Trade Agreement", informe del *United States Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service*, marzo de 2006, p. 1, consultado en internet el día 15 de abril de 2007 a las 12:30 horas en <http://www.fas.usda.gov/info/factsheets/NAFTA.asp>.

¹⁶ "FACT SHEET: North American Free Trade Agreement", informe del *United States Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service*, marzo de 2006, p. 2, consultado en internet el día 15 de abril de 2007 a las 12:30 horas en <http://www.fas.usda.gov/info/factsheets/NAFTA.asp>.

¹⁷ *Idem*.

Los precios del maíz de los EEUU fijan el precio internacional porque los EEUU es el exportador más grande del cultivo.¹⁸ En 2004, el precio internacional promedio de maíz fue \$1.74 por celemín (“bushel”). En el mismo año, el Departamento de Agricultura de los EEUU calculó el costo de producción en \$2.66 por celemín (“bushel”). Los granjeros estadounidenses están compensados por dicha diferencia a través de subsidios directos e indirectos. Por ejemplo, en el año 2002, los granjeros norteamericanos recibieron \$18 mil millones en subsidios. Fundamentalmente, ellos cuentan con menos de 3% de toda la fuerza laboral del país. Los programas mexicanos de apoyo agrícola contribuyeron aproximadamente con \$9 mil millones en el mismo periodo. La fuerza laboral de México cuenta con un porcentaje de granjeros mucho más grande que su país vecino.¹⁹

Los subsidios del gobierno estadounidense manejan las relaciones entre la oferta y demanda para maíz en una forma profunda. Los precios bajos internacionales han dado pie al incremento en los artículos mexicanos importados por los EEUU. Sin embargo, los subsidios proveídos por el gobierno de los EEUU tienen un papel en la implementación del libre comercio que ha afectado a los granjeros mexicanos de manera sumamente negativa.²⁰

Empezando en 1996, las exportaciones de los EEUU a México se incrementaron dramáticamente en comparación a su promedio antes de la entrada en vigor del TLCAN. Precisamente, el promedio de exportaciones de maíz entre 1990 y 1993 era 1.6 millones de toneladas. En 1996, México recibió 6.3 millones de toneladas del producto. Desde 1996, el promedio de exportaciones de los EEUU a México ha sido aproximadamente 5 millones de toneladas. Esto representa un incremento de 323% de las exportaciones antes

¹⁸ Los EEUU cuentan con 40% del mercado mundial y 66% de todas las exportaciones del producto.

¹⁹ Henriques, Gisele y Patel, Raj, “NAFTA, Corn, and Mexico’s Trade Liberalization,” *Americas Program (Silver City, New Mexico: Interhemispheric Resource Center)*, el 28 de enero de 2004, p. 4, consultado en internet el día 17 de abril de 2007 a las 10:00 horas en <http://americas.irc-online.org/pdf/reports/0402nafta.pdf>.

²⁰ *Idem*.

del TLCAN. Dichas exportaciones representan un incremento de 0.8% a 2.1% de toda la producción de maíz de los EEUU.

Además, las importaciones estadounidenses representaron 8.9% de todo el consumo en México antes del TLCAN y se han incrementado a 21.3% del consumo después de su implementación. El incremento rápido de importaciones ha producido una baja significativa en los precios del maíz para los productores mexicanos. En los años después de la implementación del TLCAN, los precios bajaron 25%. Para el año 2002, los precios fueron 47% más bajo que sus niveles antes del TLCAN. De hecho, a causa de los subsidios agrícolas del gobierno norteamericano, entre los años 1999 y 2002, los granjeros de ese país vendieron su maíz en México a un costo 30% más abajo del costo de su producción.²¹

Resulta que la agricultura Mexicana ha sido el perdedor neto en el comercio con Estados Unidos y el empleo en este sector ha declinado marcadamente. Mientras que las exportaciones estadounidenses de cultivos subsidiados han causado la depreciación de precios agrícolas en México, los pobres campesinos rurales han estado forzados a emigrar de áreas rurales a las ciudades superpobladas del país.²² Allá, los índices de desempleo alto y de empleo limitado de la mano de obra disponible siguen empujando los sueldos para abajo. Este fenómeno también impulsa fuertemente la emigración internacional. El arranque de la migración de los campesinos mexicanos hacia Estados Unidos es la consecuencia directa del hecho que los mismos

²¹ Nadal, Alejandro y Wise, Timothy A., "The Environmental Costs of Agricultural Trade Liberalization: Mexico-U.S. Maize Trade under NAFTA", *The Working Group on Development and Environment in the Americas*, junio de 2004, p. 5, consultado en internet el día 17 de abril de 2007 a las 15:00 horas en <http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/DP04NadalWiseJuly04.pdf>; Véase también, Cornelius, Wayne A. y Lewis, Jessa M., *op cit.*, nota 66, pp. 135-37.

²² Cornelius, Wayne A. y Lewis, Jessa M., *op cit.*, nota 66, pp. 135-37; Véase también, Polaski, Sandra, "Mexican Employment, Productivity and Income a Decade after NAFTA", *Carnegie Endowment for International Peace*, 25 de febrero de 2004, p. 1, consultado en internet el día 15 de abril de 2007 a las 9:00 horas en <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=1473>.

agricultores han tenido que competir (de forma muy desequilibrada) con los granjeros estadounidenses subsidiados por su gobierno federal.²³

En su estudio de las comunidades expulsoras de migrantes del 2005, el Dr. Cornelius descubrió que el 60% de los encuestados consideraron que el TLCAN ha sido dañino a su economía local. La queja más común era que los precios de los productos agrícolas habían caído mientras que los costos de los bienes básicos utilizados para desarrollar los productos agrícolas habían subido. Resulta que los campesinos mexicanos no pudieron competir con los productos más baratos cosechados en Estados Unidos. Además, el 48.1% de los encuestados señalaron que los precios de los productos agrícolas se quedaban tan bajos que los granjeros mexicanos no pudieron ganarse la vida.²⁴

Es importante destacar que aunque puede ser que los campesinos rurales que participaban en la encuesta del Dr. Cornelius insistieron demasiado en el impacto del NAFTA en los precios agrícolas, el efecto es lo mismo con respecto a la emigración. Mientras los mexicanos rurales opinan que su situación económica está perjudicada por el TLCAN (y sin una resolución factible) ellos van a continuar emigrando hacia Estados Unidos.²⁵

²³ Cornelius, Wayne A. y Lewis, Jessa M., *op cit.*, nota 66, pp. 135-37.

²⁴ *Idem.*

²⁵ Algo que cabe mencionar aquí es el componente político que opera en la distribución de costos y beneficios. En México, por ejemplo, los procesadores y productores de maíz han gozado influencias drásticamente diferentes en la política del país. Para ilustrar dicha diferencia, después de la implementación del TLCAN el gobierno de México pudo haber usado el reglamento del acuerdo para proteger su sector de maíz hasta el 2008. Durante el primer año del TLCAN, la cuota mexicana libre de impuestos fue puesta a 2.5 millones de toneladas de maíz. Esta cuota fue para expandir a una tasa compuesta de 3% anual empezando en 1995, continuando hasta 2008 cuando la cuota libre de impuesto hubiera alcanzado 3.6 millones de toneladas de maíz. Pero el gobierno mexicano hizo justo lo opuesto. Desde que comenzó la implementación del TLCAN, las importaciones de maíz a México han excedido siempre la tarifa libre designada. Véase, Henriques, Gisele y Patel, Raj, *op. cit.*, nota 174, p. 6.

México pudo haber obtenido ganancias de estas importaciones por encima de las cuotas. Aún así todas las importaciones a México desde la firma del TLCAN han sido excusadas de pagos de tarifa. En vez de esparcir las tarifas del maíz por fases de 15 años como lo planeado, las tarifas fueron en fases de 30 meses. El periodo de transición planeado de 15 años fue comprimido entre enero de 1994 y agosto de 1996, cuando los precios cayeron 48% forzando a productores mexicanos a un rápido ajuste. Este proceso acelerado se llevó a cabo junto con decrecimientos en el apoyo gubernamental a los granjeros, y después componiendo los efectos adversos hacia los granjeros del maíz. *Idem.*

4.- Los motivos para quedarse

Aunque los factores que motivan a las personas a migrar a los Estados Unidos están relacionadas principalmente con el aumento de las ganancias, las razones para no migrar, brindan una perspectiva hacia los puntos negativos de la experiencia migratoria. Como lo indica la Tabla 3, las razones escogidas por las personas entrevistadas en el estudio del Dr. Cornelius fueron variadas. Resulta interesante, que la razón más común para no migrar fue la falta de ayuda económica, seguida por la aprehensión y la clandestinidad de los cruces fronterizos.²⁶

La decisión de truncar el periodo de ajuste probado favorable para grandes compañías que importan maíz para alimento animal. Los ingresos fiscales de antemano debido al fallo del gobierno en implementar los "índices de cuotas de tarifas" (TRQ) para maíz son estimadas en mas de 2 mil millones de dólares. Las razones del fracaso del gobierno para imponer un rango de TRQ de mecanismos de control ineficiente y desorganizado en la frontera, a una necesidad percibida de bajar los precios y reducir presiones inflacionarias. Por lo menos un autor ha señalado que el gobierno de Zedillo estaba preocupado por asegurar procesadores para maíz baratos, lo que refleja el poder de balance escueto entre los procesadores y productores de maíz. Hasta hace poco tiempo, los productores no estaban ni representados en el comité para establecer las cantidades de importación aunque los procesadores figuraban prominentemente en estas decisiones. La administración también temía que si los importadores de maíz tenían que pagar las tarifas, esos precios serían trasladados a los consumidores por medio de precios de tortilla altos. Los precios de tortilla subieron de todas formas. *Idem*.

Parece que las acciones por parte del gobierno mexicano que favorecen a los grandes importadores de maíz sobre los productores de maíz van totalmente en contra de las garantías que el país estableció en el área de la protección de los derechos humanos de sus propios ciudadanos como por ejemplo la prohibición de toda discriminación motivada por la condición social o las preferencias, la garantía de tratamiento igual ante la ley así como el derecho a la vida digna. Véase, Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículos 2 y 7; Véase *también*, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículos 2.1 y 26; Véase *también*, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Primero, Capítulo I, Artículo 1.

Además, las acciones parecen violatorias de la misma Constitución Mexicana que otorga al "Estado la rectoría del desarrollo nacional y para garantizar que éste sea integral y sustentable, ... y que, mediante el crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución." Véase *también*, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Primero, Capítulo I, Artículo 25.

²⁶ Cornelius, Wayne A. y Lewis, Jessa M., *op cit.*, nota 66, pp. 38-39.

Tabla 3: Motivos para quedarse

Razones expuestas para no migrar en 2005 (entre las que contemplan migrar por primera vez)

| | |
|---|-------|
| Carencia de necesidad económica | 18.7% |
| Dificultades en cruzar la frontera sin documentos | 14.4% |
| Desinterés en migrar | 13.7% |
| Demasiado joven o viejo | 13.0% |
| Dificultades familiares | 11.5% |
| Imposibilidad de pagar un coyote o el transporte | 7.2% |
| Otras razones | 21.5% |
| Total | |
| 100.0% | |

En adición a lo planteado anteriormente, Jeffrey Cohen, argumenta en un estudio reciente sobre la migración del sureste mexicano, que la falta de acceso a redes sociales, es una de las principales razones por las que potenciales migrantes no emigran.²⁷ De hecho, tal y como se ha discutido, la ausencia de dichos lazos familiares en los Estados Unidos, ya sean cercanos o lejanos, harían a la migración una experiencia aún más difícil, y en muchos casos prohibitiva.

Dado el argumento anterior, las razones para tomar la decisión de inmigrar se enfocan en gran parte a la necesidad económica aunque otros factores también tienen alguna importancia. Es interesante observar que aunque la política migratoria actual de los EEUU tenga un rol importante en determinar la forma de que un inmigrante entra el país (ej. documentado o indocumentado), tiene muy poca influencia en la decisión de quedarse o irse.

²⁷ Cohen, Jeffrey, *The Culture of Migration in Southern Mexico*, Austin, University of Texas Press, 2004.

La sección que sigue ofrece estadísticas concretas que establecen esta conclusión aún con más detalle.

CAPÍTULO III

El impacto de la política migratoria de los EEUU en el movimiento de inmigrantes

Como demuestran la sección anterior, los migrantes están “impulsados” por factores nacionales mientras que están “atraídos” por factores internacionales. Desafortunadamente, el sistema de inmigración actual de los EEUU no tiene las facultades para manejar adecuadamente la cantidad de inmigrantes que estas condiciones mandan a sus fronteras. Por ejemplo, la cantidad de visas disponibles cada año es insuficiente para satisfacer las necesidades de los aspirantes. Los aspirantes esperan mucho tiempo antes de recibir una visa y a menudo cambian de designación, por ejemplo, hijos menores llegan a ser mayores y familiares se casan. En dichos casos los aspirantes pueden pasar más tiempo esperando. Bajo el sistema actual, los familiares también pasan muchos años separados lo que hace daño a la estabilidad familiar, y hace menos productivos a los trabajadores. Además, la cantidad de visas disponibles para trabajadores es insuficiente para satisfacer las necesidades de empleadores norteamericanos. Toda la ineficacia e insuficiencia del sistema actual anima a los inmigrantes a migrar fuera de las vías legales.¹

En el año 1990, por ejemplo, había 3.5 millones de inmigrantes indocumentados viviendo en los EEUU. De esta cantidad, aproximadamente 2 millones eran indocumentados mexicanos. Diez años después, en el 2000, la cantidad de inmigrantes indocumentados dentro de los EEUU había aumentado a más del doble, alcanzando la cifra de 8.5 millones de inmigrantes. De este número, casi 5 millones fueron inmigrantes mexicanos. En el 2002, la cantidad de indocumentados en los EEUU era de 9.3 millones de los cuales 5.3 millones eran mexicanos. La cantidad de inmigrantes indocumentados dentro de los

¹ “Family Sponsored Immigration”, informe del *National Immigration Forum, Coalition for Comprehensive Immigration Reform*, enero de 2005, consultado en internet el día 12 de mayo de 2007 a las 13:30 horas en http://www.cirnow.org/content/en/basics_family.htm; Véase también, “Employment-Based Immigration”, informe del *National Immigration Forum, Coalition for Comprehensive Immigration Reform*, enero de 2005, consultado en internet el día 12 de mayo de 2007 a las 14:30 horas en http://www.cirnow.org/content/en/basics_employment.htm.

EEUU continúa ascendiendo. Se estima que en el año 2005, la cantidad de indocumentados en los EEUU fue aproximadamente 10-12 millones de personas, cantidad que incluye a casi 6 millones de mexicanos. Dadas las cantidades de personas indocumentadas arriba mencionadas queda claro que el sistema norteamericano no está enfrentando el fenómeno migratorio con una visión realista.²

La concepción moderna de los flujos migratorios, esencialmente inició a principios de 1993, cuando la administración de Clinton rápidamente incrementó los esfuerzos por proteger la frontera norteamericana con México, expandiendo significativamente a la patrulla fronteriza y asegurando segmentos específicos en la frontera. Sin duda los migrantes perciben al cruce fronterizo clandestino como más peligroso, difícil y costoso que en el pasado pero ellos siguen intentado y logrando ingresar a los Estados Unidos impulsados por el hecho de que los programas de visa existentes son ineficientes e incapaces de cumplir, tanto las necesidades de trabajadores inmigrantes en busca de un empleo así como las de aquellos empleadores estadounidenses en busca de empleados rentables. Resulta que los nuevos esfuerzos incrementados por el gobierno estadounidense de los últimos 10 a 15 años no han logrado una disminución real a la inmigración ilegal.³

1.- La vigilancia en la frontera y la propensión de migrar

La actual política migratoria de “prevención a través de la disuasión” se enfoca casi exclusivamente en el reforzamiento de las fronteras como el método más eficaz para deshacerse de la inmigración indocumentada. Bajo esta política el gobierno de los Estados Unidos, incrementaría significativamente los porcentajes de aprehensión y la visibilidad de la Patrulla Fronteriza con el propósito de disuadir a los migrantes potenciales de intentar cruzar. Desde 1993, esta estrategia de evasión ha involucrado el desarrollo de personal adicional en la frontera, así como un uso estratégico de tecnología.

² Passel, Jeffrey, *op cit.*, nota 59, p. 10; Véase también, Hanson, Gordon H., *op cit.*, nota 159, pp. 1, 5.

³ Cornelius, Wayne A. y Lewis, Jessa M., *op cit.*, nota 66, pp. 11-13.

Por ejemplo, operaciones concentradas de la patrulla fronteriza tales como “Hold the Line” en Texas (1993), “Gatekeeper” en California (1994), “Safeguard” en Arizona (1995) y “Río Grande” en el sur de Texas (1998) intentaron evitar la migración indocumentada en los puntos más comunes de entrada.

El Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) y su sucesor, la Agencia de Aduanas y Protección Fronteriza (Customs and Border Protection), han señalado que el fortalecimiento de estas estrategias ha reducido la inmigración ilegal. Al hacer estas aseveraciones, ellos señalan a la reducción marcada en las aprehensiones a lo largo de las ya conocidas áreas de concurrido tráfico ilegal de inmigrantes tales como son las zonas urbanas de San Diego y El Paso.⁴

Estudiosos como el Dr. Cornelius, entre otros, refutan esta afirmación. Específicamente, el Dr. Cornelius sostiene que mientras la elevación del reforzamiento en las fronteras ahuyenta algunos migrantes de hacer su viaje al norte, no ha desanimado a la vasta mayoría de migrantes indocumentados hacia los Estados Unidos. Además, la política del gobierno estadounidense de expandir el reforzamiento en la frontera, asume que la decisión individual de migrar está fuertemente influenciada por la dificultad, el peligro o el costo de cruzar. Resulta significativo, observar que ignora los principales factores que se han desembocado en la migración México – Estados Unidos. Como se describió en la sección superior, la vasta mayoría de estas razones son de naturaleza económica.⁵ De hecho, en su estudio realizado en 2005, el Dr. Cornelius encontró que la mayoría de los migrantes entrevistados estaba conciente de las medidas para reforzar las fronteras y los vigorosos esfuerzos del Gobierno de los Estados Unidos para interceptar migrantes

⁴ *Ibidem*, p. 54; Véase también, Massey, Douglas S., “Backfire at the Border: Why Enforcement without Legalization Cannot Stop Illegal Immigration,” *CATO Institute, Center for Trade Policy Studies*, 13 de junio de 2005, pp. 6-7, consultado en internet el día 1 de mayo de 2007 a las 15:30 horas en <http://www.free-trade.org/pubs/pas/tpa-029.pdf>.

⁵ Cornelius, Wayne A. y Lewis, Jessa M., *op cit.*, nota 66, pp. 54-55; Véase también, Massey, Douglas S., *op. cit.*, nota 186, pp. 6-7; Véase también, Hanson, Gordon H., *op cit.*, nota 159, pp. 16-22.

indocumentados. Sin embargo, 80.2% de estos individuos indicó que su conocimiento de las medidas para reforzar las fronteras no influyó en su decisión para migrar.⁶

A pesar del incremento en el reforzamiento de la seguridad de las fronteras, la entrada de indocumentados no se detiene, aún cuando se está claramente haciendo más difícil el ingreso a los Estados Unidos para los migrantes. Entre los individuos entrevistados en la investigación de Cornelius, 91.4% señaló que pensaban que cruzar sin ser detectado es más difícil para un indocumentado bajo las actuales condiciones de lo que era en años anteriores. Las dos razones más comúnmente mencionadas para el incremento de la dificultad fueron (1) la presencia de un mayor número de agentes fronterizos (41.6%) y mejoras tecnológicas que impiden la entrada ilegal (30.1%). De hecho 47.2% de aquellos inmigrantes indocumentados que han cruzado la frontera después del 1993, señaló que cruzar fue más difícil de lo que habían pensado.⁷

Aunado a lo anterior, la elevación de las medidas de reforzamiento fronterizo está también incrementando los peligros a los que se enfrentan los migrantes indocumentados.⁸ El 78% de aquellos entrevistados, que migraron después de 1993 indicó que ellos sentían que la frontera era “muy peligrosa”, mientras que el 86.8% de los potenciales emigrantes que por primera vez pretendían cruzar la frontera, pensó que la entrada ilegal era igualmente “muy

⁶ Cornelius, Wayne A. y Lewis, Jessa M., *op cit.*, nota 66, p. 55.

⁷ *Ibidem*, pp.56-57.

⁸ Además de las violaciones al derecho de la vida de los inmigrantes, la vigilancia dura y violenta a lo largo de la frontera sur de los EEUU parece violar severamente el espíritu de la ley internacional que establece el derecho de libre tránsito de cualquier ser humano así como los derechos de los inmigrantes trabajadores a la protección efectiva del Estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de funcionarios públicos o de particulares, grupos o instituciones. Aunque los indocumentados no se van con visas adecuadas según la ley positiva de los EEUU están muy a menudo reclutados por empresas norteamericanas y ciertamente encuentran trabajo allí y de esta forma deben gozar de los mismos derechos de cualquier inmigrante que pretende entrar el país. Véase, Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 13; Véase también, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 12.1; Véase también, Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Artículo 13, inciso 2.

peligrosa”. Sin embargo, a pesar del incremento en la conciencia de la dificultad y los peligros de los cruces fronterizos sin documentos, dichas percepciones no mostraron estadísticamente relación significativa con la intención de un migrante de ir a los Estados Unidos. Incluso si el migrante ha sufrido personalmente algún daño físico en su más reciente intento por cruzar la frontera, dichas experiencias negativas no afectaron su decisión de cruzar de nuevo.⁹

1.1.- Los flujos de inmigrantes indocumentados después del 1993

Como está arriba mencionado, el nivel de gastos en los noventa y los 2000 no ha tenido el efecto esperado en reducir el flujo de la migración indocumentada. Los cruces de indocumentados continúan creciendo como nunca antes se había visto. De hecho, entre los años 1993 y 2005, el número de agentes de la Patrulla Fronteriza subió de los 3,965 a 11,106. Durante el mismo periodo el gasto total en el fortalecimiento se sextuplicó, de poco más de \$650 millones USD a casi \$4 mil millones.¹⁰ El presupuesto actual de la Agencia de Aduanas y Protección Fronteriza excede los \$7.8 mil millones anuales.¹¹

Además, aunque la cantidad de agentes de la patrulla fronteriza se ha duplicado en los últimos 15 años, el número de aprehensiones a lo largo de la frontera mexicana ha quedado más o menos igual. En 1993, el número de aprehensiones en la frontera estuvo por debajo de las 1,200,000. En 2002, éste número disminuyó aproximadamente a 955,000 y en 2003 bajó nuevamente hasta 932,000 aprehensiones. Para 2004, el número de aprehensiones subió a

⁹ Cornelius, Wayne A. y Lewis, Jessa M., *op cit.*, nota 66, pp.56-57.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 2-3.

¹¹ “President Bush’s FY 2007 Budget for US Customs and Border Protection (CBP) Totals \$7.8 Billion”, informe del *US Customs and Border Protection*, 7 de febrero de 2006, p. 1, consultado en internet el día 18 de octubre de 2007 a las 15:00 horas en http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/fact_sheets/budget/bush_2007_budget.xml.

1,160,000, y para 2005 a 1,200,000 aprehensiones.¹² En 2006 el número de aprehensiones bajó 8.9% a aproximadamente 1,100,000, casi la misma cantidad que había en 1993, cuando el Gobierno de los Estados Unidos se enfocó en incrementar el fortalecimiento fronterizo.¹³

A pesar de los esfuerzos de la patrulla fronteriza, el número de indocumentados viviendo en los EEUU ha continuado incrementándose de forma constante en los últimos 5 años, alcanzando una cantidad estimada de 11.1 millones de inmigrantes para marzo de 2005 comparado con los estimados 8.4 millones para 2000, una cantidad basada en el censo del mismo año. Según el Pew Hispanic Center, desde el 2000 el crecimiento de la población indocumentada ha alcanzado el promedio de 500,000 al año y por lo cual se estima la población actual de inmigrantes indocumentados en el país entre 11.5 y 12 millones en 2006.¹⁴

Además, en vez de aumentar el porcentaje de los inmigrantes que pasan legalmente, el incremento en la vigilancia por parte de EEUU ha tenido el efecto opuesto. Como demuestra la gráfica siguiente, la composición de los flujos migratorios de los mexicanos ha cambiado drásticamente desde la entrada en vigor de la política de control y vigilancia fronteriza de los noventa. Por ejemplo, entre 1980 y 1984 el porcentaje de entradas de manera legal

¹² Para una descripción más detallada de la cantidad de aprehensiones a lo largo de la frontera mexicana en relación con el número de agentes de la patrulla fronteriza de los EEUU véase la Gráfica "1" adjunta. Véase también, Hinojosa Ojeda, Raúl, *et al.*, "Comprehensive Migration Policy Reform in North America: The Key to Sustainable and Equitable Economic Integration", *North American Integration and Development Center*, University of California Los Angeles, agosto de 2001, p. 18, 51, consultado en internet el día 2 de mayo de 2007 a las 10:00 horas en http://naid.spsr.ucla.edu/pubs&news/public/wp_012_01/migrationpolicyreport.PDF; Véase también, Cornelius, Wayne A. y Lewis, Jessa M., *op cit.*, nota 66, pp. 2-3.

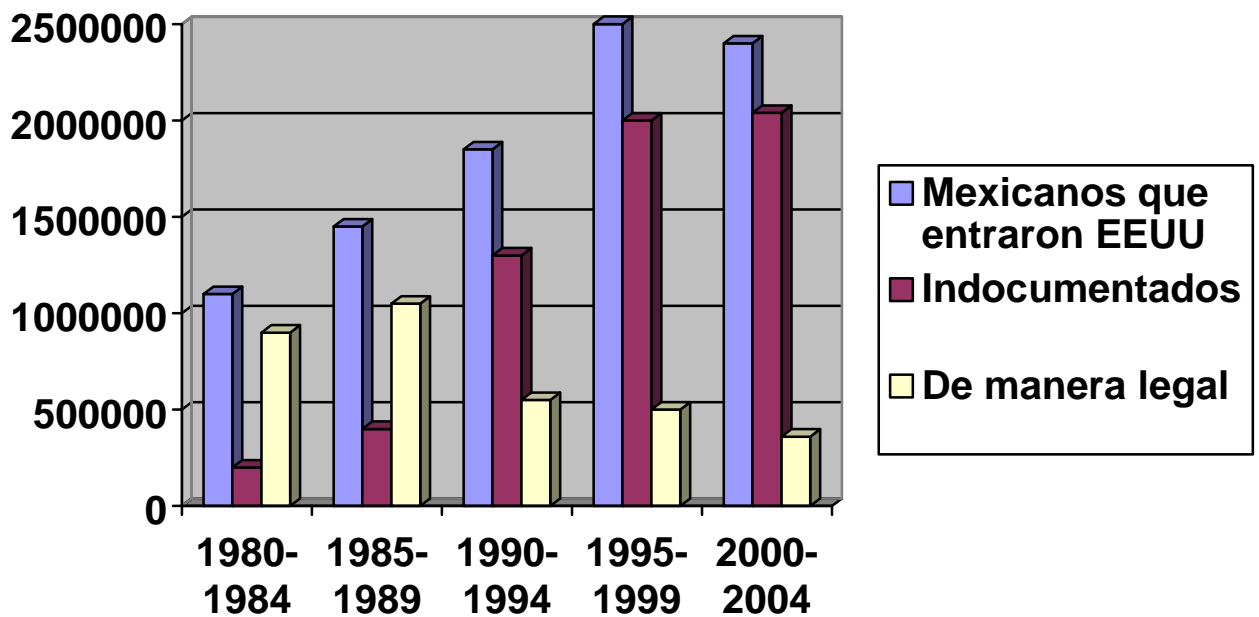
¹³ "CBP releases outstanding 2006 results", informe del *US Customs and Border Protection*, 30 de octubre de 2006, p. 1, consultado en internet el día 6 de mayo de 2007 a las 9:30 horas en http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news_releases/archives/2006_news_releases/102006/10302006_6.xml.

¹⁴ Passel, Jeffrey, "Size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the United States: Estimates Based on the March 2005 Current Population Survey", *Pew Hispanic Center*, 7 de marzo de 2006, pp. 1-2, consultado en internet el día 1 de mayo de 2007 a las 10:00 horas en <http://pewhispanic.org/files/reports/61.pdf>.

representaba aproximadamente el 85% del total de las entradas de mexicanos en el país.¹⁵

En cambio, para los años del 2000 al 2004, el porcentaje de entradas de manera legal disminuyó sustancialmente representando únicamente el 15% del total de las entradas mexicanas. Además, la cantidad total de entradas aumentó a más del doble (a 2.5 millones) durante este periodo. Esto también demuestra que la cantidad de entradas de manera legal disminuyó a menos de la mitad durante el mismo periodo.¹⁶

Flujos Migratorios Mexicanos a los EEUU 1980 - 2004¹⁷



Dado el incremento en el riesgo en los cruces de migrantes, los costos de transacción (y ganancias de traficantes) se han aumentado. Esto también tiene el efecto negativo de cortar la circulación de los inmigrantes que permanecen en los EEUU por periodos largos. Por ejemplo en 1992, cerca del

¹⁵ Passel, Jeffrey, *op. cit.*, nota 59, pp. 5-6.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Idem.*

20% de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos, regresó a casa después de seis meses. En 1997, alrededor del 15% regresó a casa. Para el 2000, sólo el 7% de los migrantes regresó a casa.¹⁸ Otros estimados indican que la posibilidad de que un migrante indocumentado regrese a México a lo largo del primer año posterior a su entrada a los Estados Unidos, cayó del 45% a principios de los años 80 a cerca de 25% para el año 2000.¹⁹ Un indicador importante de la reducida circulación de los migrantes mexicanos es un fuerte crecimiento en el número de migrantes indocumentados viviendo en los Estados Unidos. Como está arriba detallado, este número ha aumentado a más del doble durante la etapa del incremento en el reforzamiento fronterizo.²⁰ Debido a que cada viaje para retornar a los Estados Unidos ahora cuesta miles de dólares por las cuotas de los coyotes, y el peligro que representa para la vida del migrante, millones de migrantes indocumentados han optado por permanecer en los Estados Unidos indeterminadamente.²¹

1.2.- La utilización de los coyotes

Como se alude arriba, uno de los resultados del reforzamiento fronterizo ha sido el aumento en el uso de traficantes de personas (coyotes o polleros) para cruzarla. A pesar de que contratar un coyote es caro, muchos indocumentados los usan con la esperanza de reducir el riesgo de ser aprehendidos por la patrulla fronteriza. La confiabilidad en los coyotes así como las cuotas cobradas por éstos ha aumentado al mismo grado que la posibilidad

¹⁸ Cornelius, Wayne A. y Lewis, Jessa M., *op cit.*, nota 66, pp. 5-6; Véase también, Reyes, Belinda, *et al.*, "Holding the Line? – The Effect of the Recent Border Build-Up on Unauthorized Immigration", *Public Policy Institute of California*, 2002, pp. 8-9, consultado en internet el día 1 de julio de 2007 a las 11:00 horas en http://www.ppic.org/content/pubs/report/R_702BRR.pdf.

¹⁹ Cornelius, Wayne A. y Lewis, Jessa M., *op cit.*, nota 66, pp. 5-6.

²⁰ Además de las violaciones al derecho de la vida de los inmigrantes que intentan cruzar la frontera sur de los EEUU, los programas de vigilancia creados por parte del gobierno estadounidense violan severamente la ley internacional que establece el derecho de libre tránsito fuera del país de origen de cualquier ser humano. Véase, Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 13; Véase también, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 12.1.

²¹ Cornelius, Wayne A. y Lewis, Jessa M., *op cit.*, nota 66, pp. 5-6.

de ser aprehendido en la frontera no obstante que el nivel de peligrosidad es mayor en el cruce de indocumentados.²²

La ventaja que los coyotes brindan a los inmigrantes indocumentados es su conocimiento del reforzamiento fronterizo. Muchos han desarrollado habilidades considerables para evadir a los agentes fronterizos. El extensivo uso de los coyotes ayuda a explicar el porqué del endurecimiento de las medidas para reforzar la frontera han fallado en detener el crecimiento de la población de inmigrantes indocumentados hacia los Estados Unidos: si los inmigrantes son profesionalmente asistidos a cruzar, es más probable que logren su meta.²³

A pesar de que algunos migrantes indocumentados se exponen a cruzar sin la asistencia de un coyote, la vasta mayoría ahora confía en ellos. Como una referencia a lo anterior, el uso de los coyotes se ha incrementado significativamente durante el periodo posterior a 1993, en el que se endurecieron las medidas de reforzamiento fronterizo. Antes del 1993, 78% de los indocumentados hizo su cruce con el apoyo de un coyote. Sin embargo, durante el periodo 1993 a 2005, el 90% utilizó coyotes. Dados los anteriores supuestos, es claro que sólo un muy pequeño porcentaje de migrantes se expone a cruzar sólo.²⁴

A pesar del incremento en el uso de coyotes, desde 1993, un significativo número de personas sigue siendo aprehendido por agentes de la patrulla fronteriza. Las estadísticas de la patrulla fronteriza indican que realizan más de un millón de aprehensiones por año. Esto es indicativo de un incremento en la dificultad asociada con el cruce fronterizo a los Estados Unidos, aún con un coyote. Sin embargo, la vasta mayoría de los migrantes

²² *Ibidem*, pp. 62-63; Véase también, Hanson, Gordon H., *op cit.*, nota 159, pp. 16-17.

²³ *Idem*.

²⁴ Cornelius, Wayne A. y Lewis, Jessa M., *op cit.*, nota 66, p. 65.

que son aprehendidos, intentan volver a cruzar en el mismo viaje a la frontera, lográndolo en el segundo o tercer intento.²⁵

Como los migrantes indocumentados se han hecho cada vez más dependientes de los coyotes para poder cruzar, las cuotas que éstos cobran también se han elevado. La cuota promedio que tenían que pagar a un coyote en un periodo de 10 años anteriores al cambio en las políticas fronterizas, es decir en 1993 era de \$613.00 USD. Este supuesto, se ha triplicado hasta alcanzar los \$1,634.00 USD para aquellos migrantes que han cruzado entre los años 2002 y 2004. Esto ha causado que el total de los costos por la entrada de indocumentados (lo que incluye las cuotas del coyote, el viaje a la frontera, etc.) se hayan más que duplicado.²⁶

Los migrantes indocumentados financian sus viajes en una gran variedad de formas. Algunos utilizan los ahorros personales, los cuales son muchas veces dólares ganados durante una estadía previa en los Estados Unidos. Muchos otros dependen de la ayuda financiera de familiares y amigos en los Estados Unidos o en su comunidad de origen. A pesar de que el costo del coyote es elevado, los migrantes indocumentados han siempre incentivado el pagar tanto como sea necesario para evitar una mala experiencia en la frontera.²⁷

1.3.- Las muertes en la frontera

Como ya se ha mencionado, la política migratoria del gobierno norteamericano ha sido intensificar y dirigir el control de la frontera, lo anterior con el propósito de desanimar el cruce de migrantes. Sin embargo, más allá de desanimar el cruce, sus acciones han hecho que éste sea más difícil, y más

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Ibidem*, pp. 67-69, Véase también, Hanson, Gordon H., *op cit.*, nota 159, pp. 16-17.

²⁷ *Idem*; Véase también, notas de pie 190 y 202 arriba (citando la Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 13, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 12.1 y la Convención de Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Artículo 13, inciso 2).

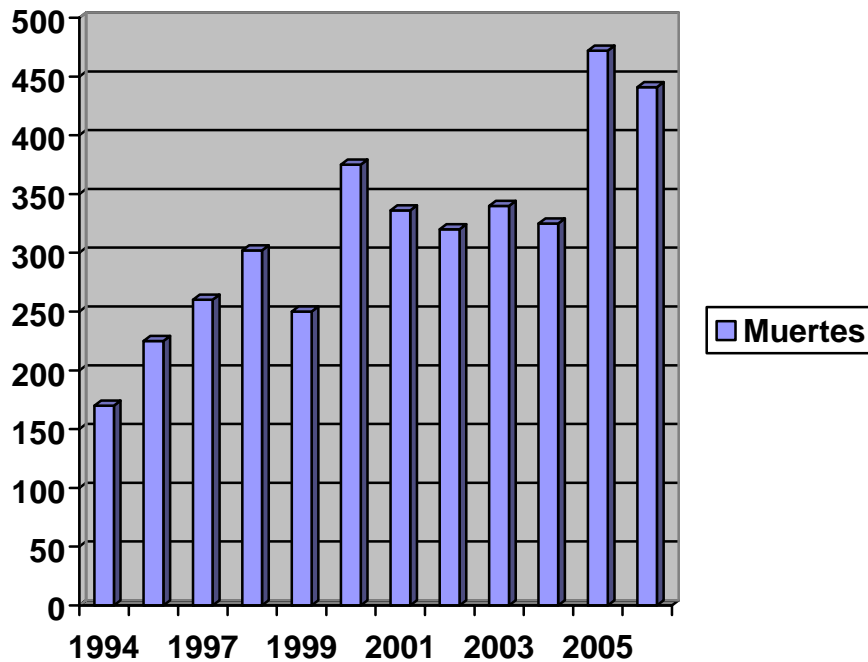
peligroso para los migrantes, orillándolos a cruzar por las zonas con menor vigilancia, tal es el caso del desierto, en dónde han muerto miles de ellos a causa de insolación, deshidratación, e hipotermia.²⁸ De hecho, el número de indocumentados no ha disminuido, pero ha aumentado de manera alarmante el número de muertes.

Por ejemplo, en 1994, el número de muertes a lo largo de la frontera alcanzó los 170, en 2000, la cantidad de muertes se incrementó a más del doble, desde entonces hasta el 2004 la cantidad de muertes se ha mantenido relativamente constante. Sin embargo, en los años 2005 y 2006 la cifra de migrantes que murieron en la frontera sur alcanzó cantidades nunca antes vistas.²⁹ El cuadro siguiente, muestra detalladamente, el comportamiento del número de muertes, por las mencionadas causas.

²⁸ Eschbach, Karl, *et al.*, "Deaths during undocumented migration: trends and policy implications in the new era of homeland security", *In Defense of the Alien*, Washington DC, vol. 26, pp. 37-52, abril de 2003, pp. 11-13, consultado en internet el día 10 de julio de 2007 a las 13:00 horas en http://www.uh.edu/cir/Deaths_during_migration.pdf.

²⁹ *Ibidem*, p. 24; Véase también, "Illegal Immigration: Border-Crossing Deaths Have Doubled Since 1995; Border Patrol's Efforts to Prevent Deaths Have Not Been Fully Evaluated," informe al Senador Bill Frist, líder de la mayoría del Senado Estadounidense, *United States Government Accountability Office*, agosto de 2006, p. 1, consultado en internet el día 12 de julio de 2007 a las 11:30 horas en <http://www.gao.gov/new.items/d06770.pdf>; Véase también, "Migrant Deaths at the US / Mexico Border, 2006," informe del *Latin America Working Group*, 2006, p. 1, consultado en internet el día 10 de julio de 2007 a las 11:00 horas en http://www.lawg.org/countries/mexico/deaths_oct05.htm.

Muertes en la Frontera 1994 - 2006³⁰

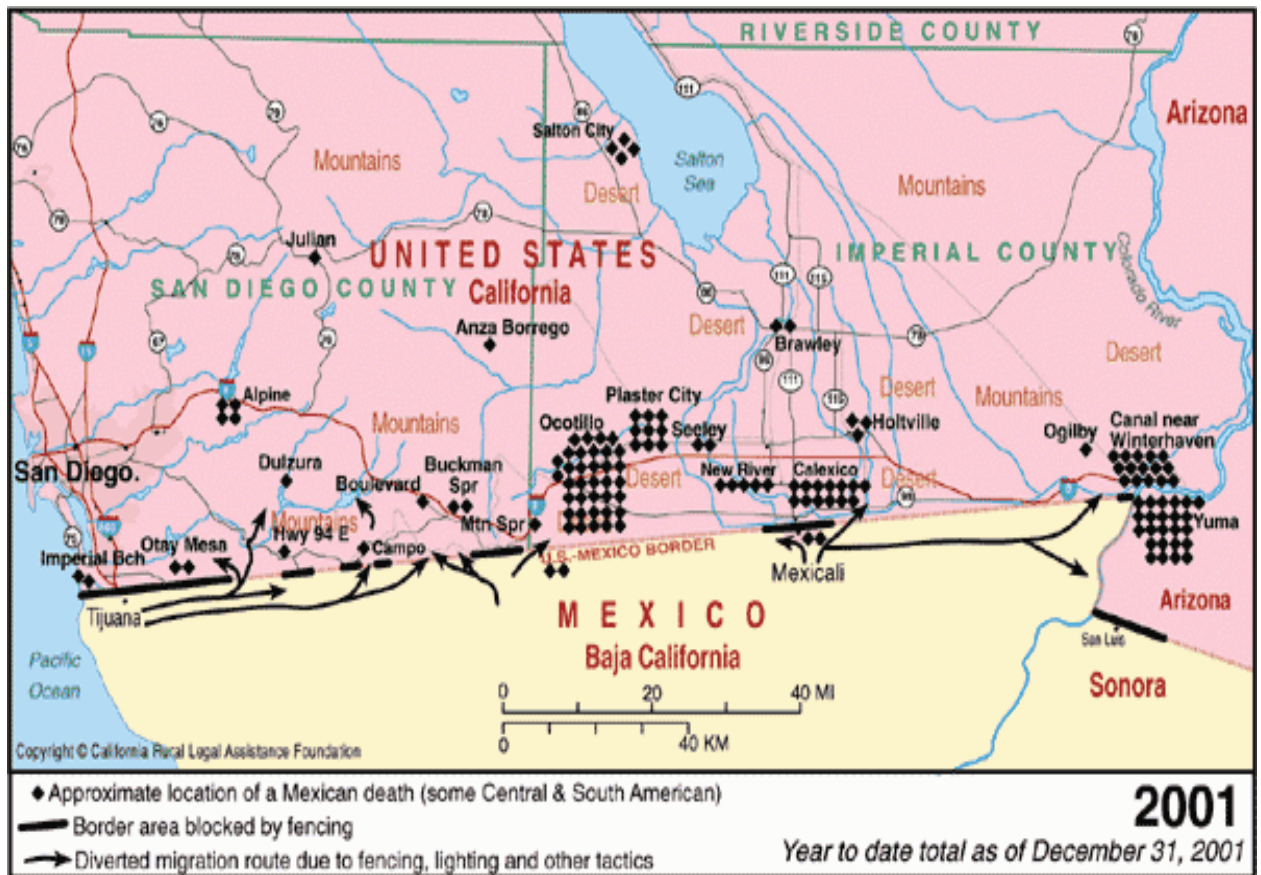


En total, entre 1995 y 2006, se habían registrado más de 3,700 muertes de migrantes derivados del cruce fronterizo ilegal. La tendencia actual indudablemente es mucho más alta, lo que incluye cadáveres aún sin descubrir.³¹ El siguiente mapa, muestra de manera más detallada, la ubicación de la mayoría de las muertes a lo largo de la frontera del Sur de California, en 2001. Como se puede ver en el mapa, como resultado del incremento en la vigilancia y de la construcción de un mayor número de bardas, en las zonas con mayor urbanización, los inmigrantes indocumentados han sido empujados a cruzar por las zonas más aisladas y remotas dónde el nivel de peligro se incrementa dramáticamente. Cada punto representa la ubicación de la muerte de un migrante.

³⁰ *Idem.*

³¹ Cornelius, Wayne A. y Lewis, Jessa M., *op cit.*, nota 66, p. 3-5.

Cruces fronterizos y muertes en el Sur de California, 2001



Antes del cambio en la política fronteriza en 1993, la frontera con California era el punto principal de entrada (con el 74.1% del flujo de inmigrantes cruzando su territorio), pero a principios de 1993, hubo un aumento en la proporción de migrantes indocumentados entrando a través de Arizona, y una correspondiente disminución en el número de migrantes que entraban a través de California.³²

Indudablemente, los destinos finales de los migrantes han cambiado, al tiempo que nuevas redes de inmigrantes se han desarrollado en inéditas y distintas áreas a lo largo de los Estados Unidos. Sin embargo, una importante razón de haber cambiado de California a Arizona puede atribuirse al hecho de que el incremento de la protección a lo largo de importantes cruces entre la frontera de México y California ha empujado a coyotes y migrantes hacia el Este, dónde el ambiente físico es mucho más hostil, pero la frontera está

³² *Ibidem*, pp. 69-70.

menos resguardada. En muchos tramos a lo largo de la frontera de Arizona y México, lo único que divide a los dos países es una alambrada.³³

Los siguientes mapas identifican al sector de Tucson en la frontera de Arizona con México. El mayor número de muertes a lo largo de la frontera Arizona-México ocurren en esta región o “sector” del Estado de Arizona. Como lo ilustran los mapas, uno de los cruces más populares para los migrantes en ésta región fronteriza es cerca de Sásabe, Sonora. Esta región es una de las más inhóspitas y desoladas áreas del país. En 2006, la oficina del médico forense del condado Pima (que incluye la ciudad de Tucson, Arizona) reportó 174 muertes sólo en ésta región. Junto con el mapa de California, cada punto representa la ubicación de la muerte de un migrante.³⁴

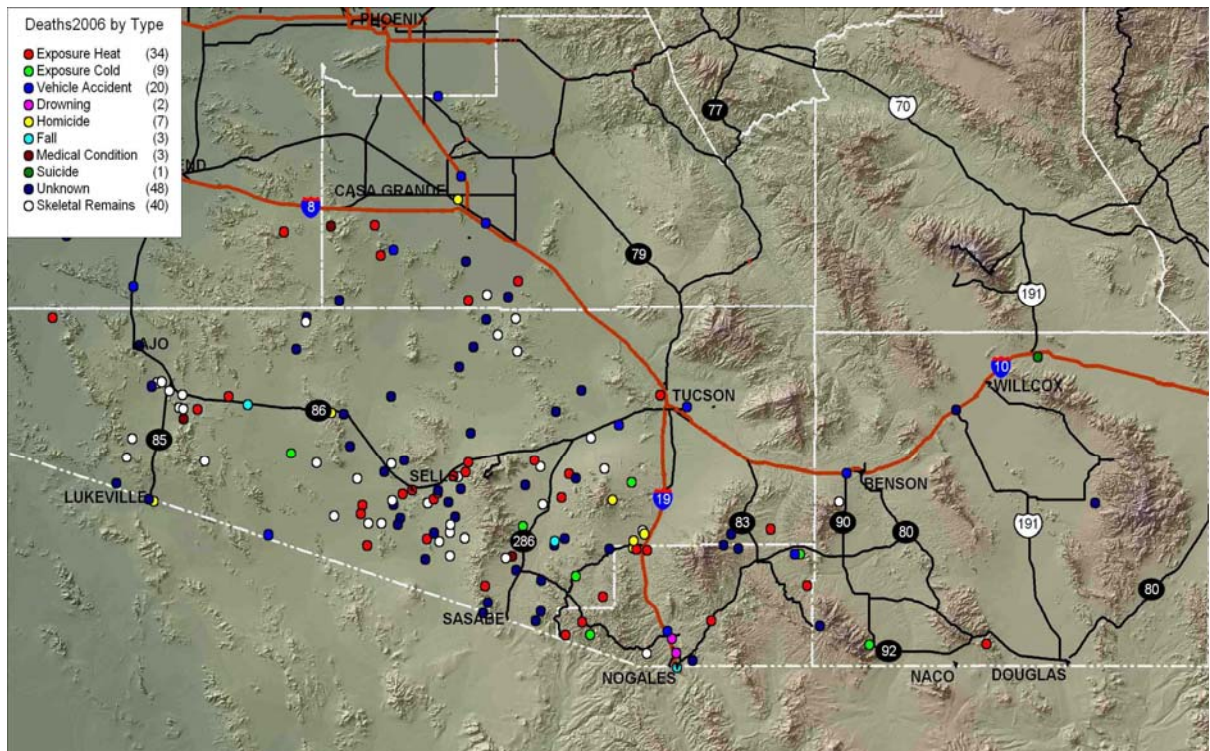
El Sector de Tucson, Arizona



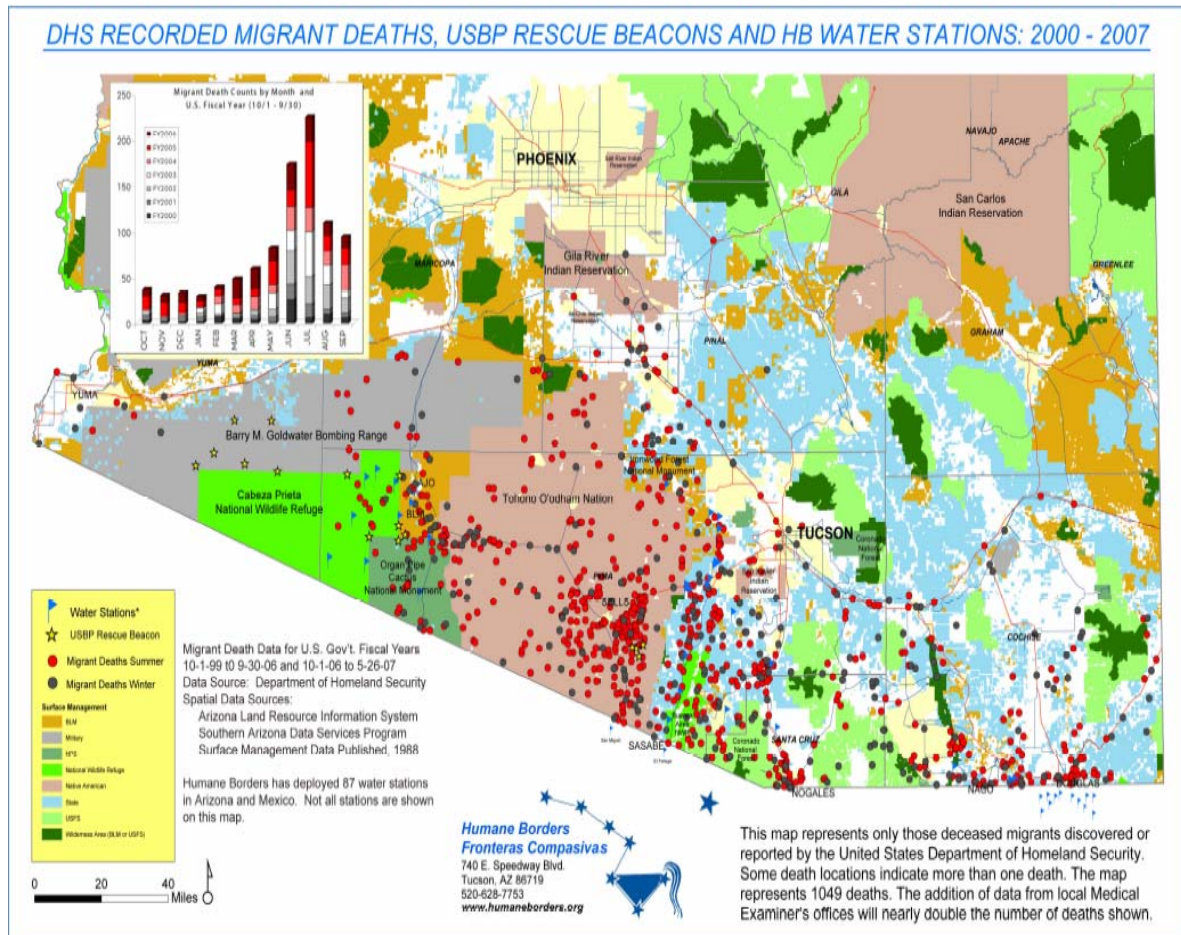
³³ *Idem*; Véase también, Rubio-Goldsmith, Raquel, et al., *The 'Funnel Effect' & Recovered Bodies of Unauthorized Migrants Processed by the Pima County Office of the Medical Examiner, 1990-2005*, Tucson, Binational Migration Institute, octubre de 2006.

³⁴ Anderson, Bruce E., *The Identification of Undocumented Border Crossers: 2001-2006*, Tucson, Pima County Office of the Medical Examiner, marzo de 2007, p. 3; Véase también, Rubio-Goldsmith, Raquel, et al., *op. cit.*, nota 215.

Las Muertes del Sector de Tucson del año 2006



El siguiente mapa señala el lugar de todas las 1049 muertes conocidas únicamente en el sur de Arizona durante el periodo de 2000 a 2007.³⁵



Resulta interesante saber que la amenaza de muerte no ha traído como resultado un decremento significativo de los cruces de inmigrantes indocumentados. De hecho, la investigación de Cornelius indica que aquellos que sabían que alguien había muerto cruzando la frontera se mostraron significativamente más inclinados a tomar el riesgo de cruzar por ellos mismos, indicando que la conciencia del riesgo de muerte no disminuye el nivel de entrada. Estos hallazgos obviamente van en contra de la intuición normal. Sin embargo, esto puede explicarse de la siguiente manera: las muertes en la frontera, en tanto que son significativas en término del impacto humano, son

³⁵ Hoover, Robin, Presidente de Fronteras Compasivas / Humane Borders, Tucson, Arizona, entrevista del 21 de marzo de 2007.

eventos relativamente infrecuentes en comparación a las miles de personas que cruzan la frontera cada año, y para aquellos que pretenden cruzar, parece ser un riesgo aceptable. Está estadística indica que las personas cuyo grupo social incluye un gran número de migrantes, están más propensos a cruzar, y entre más grande sea el grupo de migrantes, mayor es la probabilidad de que exista un miembro del grupo que haya muerto mientras trataba de entrar ilegalmente a los Estados Unidos.³⁶

Cabe reflejar aquí la política actual de los EEUU y las violaciones flagrantes que ella representa a los derechos internacionales respecto a la protección de los inmigrantes. Sin duda alguna, los EEUU tienen el derecho a proteger sus fronteras. Sin embargo, en llevar a cabo su política al respecto, el derecho internacional no permite la implementación de estrategias diseñadas para maximizar los riesgos físicos de los trabajadores inmigrantes mexicanos sabiendo que cientos de ellos morirían.³⁷

Actualmente, casi toda la comunidad internacional, y desde luego los Estados Unidos, están obligados jurídicamente a proteger los derechos humanos, entre ellos el derecho a la vida, mediante la firma y ratificación de varios tratados internacionales. El más importante de estos es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, en la cual participaron los Estados Unidos.³⁸ En el artículo tercero, señala que “todo individuo tiene derecho a la vida”.³⁹ Lo mismo sostiene la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en su artículo primero, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que proclama en su artículo 2.1 que “[c]ada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a

³⁶ Cornelius, Wayne A. y Lewis, Jessa M., *op cit.*, nota 66, pp. 59-61.

³⁷ Vargas, Jorge A., *op. cit.*, nota 32, pp. 95-96.

³⁸ Como Estado miembro de las Naciones Unidas, los Estados Unidos, de acuerdo con los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, expresamente se obligó a tomar acción para lograr el respeto y la observancia universal de los derechos humanos y libertades fundamentales como se han enumerado en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

³⁹ Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 3.

garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto...”.⁴⁰

Al sujetar a gente pacífica a las circunstancias peligrosas que existen a lo largo de su frontera sur con el propósito expreso de desanimarles a inmigrar al país, los EEUU no cumple con la normatividad internacional que han aprobado y aceptado que exige el respeto de la vida de cualquier ser humano que se encuentra en su territorio. Los diversos derechos internacionalmente protegidos como el de la soberanía y el respeto de la vida pueden y deben ser conciliados. En el caso de los EEUU dicha conciliación requiere que el gobierno equilibre los intereses relacionados a la seguridad del migrante versus los de la seguridad del pueblo. Actualmente, los Estados Unidos gastan miles de millones de dólares en la vigilancia de sus fronteras al año. El pueblo tendría que gastar solo una fracción de esta cifra para poner en marcha un programa de protección de migrantes (ej. tripulaciones de emergencia y torres de rescate adicionales) que aseguraría que la muerte no sea parte del fenómeno migratorio.

Para realizar dicho aumento, podrían utilizar los fondos que ahora son dedicados a la construcción de nuevas secciones del muro fronterizo que se ha probado tan inútil en frenar la inmigración indocumentada y tan dañino a las relaciones internacionales. Tomar fondos de un programa inútil y perjudicial para gastar en un nuevo programa que proteja la vida de miles de inmigrantes no aumentaría en absoluto el peligro al que el pueblo ya se encuentra acostumbrado (ej. por el terrorismo o el crimen organizado). De hecho, es muy probable que un programa de dicha naturaleza mejoraría la percepción internacional del país y de esta forma ayudaría a reducir las amenazas que percibe el pueblo hoy día. Resulta que la balanza de los intereses favorece en mucho la protección de los inmigrantes. Por su posición líder en la comunidad

⁴⁰ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 1. (Como Estado miembro de la Organización de Estados Americanos, OEA, Estados Unidos se encuentra obligado por la Carta de la OEA (Bogotá, 1948), reformada por el Protocolo de Buenos Aires, ratificado por Estados Unidos el 23 de abril de 1968. Además, la firma de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, (OEA, Tratado núm. 36) (firmada por Estados Unidos, pero no ratificada) lo obliga a "abstenerse de acciones que pudieran frustrar el objetivo y propósito del tratado" (artículo 18 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados)).

internacional además de su participación en los tratados internacionales sobre la protección de los derechos humanos, los Estados Unidos tienen la responsabilidad primordial de cambiar su política actual por una que respete la vida de los inmigrantes y asegure su tratamiento seguro y justo dentro del territorio nacional.

1.4.- Las agresiones en contra de los inmigrantes

Las políticas actuales también han dado pie a tensiones sociales en los EEUU. El año 2005 está marcado por el surgimiento del grupo anti-migrante “Minutemen” y muchas otras organizaciones parecidas. Su principal enfoque es brindar ayuda a la patrulla fronteriza en localizar a los inmigrantes indocumentados cruzando la frontera. Desafortunadamente, en muchos casos, este enfoque ha sido convertido en un pretexto para la libre demostración de sentimientos xenófobos y racistas. A menudo dichas demostraciones han dado pie a confrontaciones peligrosas y violentas con inmigrantes y aún otros ciudadanos y funcionarios de los EEUU.⁴¹

De hecho, dado el crecimiento de los sentimientos anti-inmigrantes y xenófobos así como el temor del terrorismo que existen por todas partes de los EEUU, los conflictos con los agentes de la Patrulla Fronteriza son especialmente frecuentes y a menudo son pasados por alto como algo que los inmigrantes, como “delincuentes,” han llevado a si mismos. Hoy la Patrulla Fronteriza ejerce sus funciones a lo largo de 12.800 km. que conforman las fronteras con los EEUU. Los agentes patrullan auxiliados por vehículos, lanchas, barcos, aviones, helicópteros, caballos, motocicletas, bicicletas y a

⁴¹ En el mismo tiempo, declararon los gobernadores de los estados de Arizona y Nuevo México “Estados de Emergencia” pidiendo dinero del gobierno federal para aliviar el supuesto efecto negativo de la inmigración en los presupuestos de dichos estados. Los acontecimientos arriba mencionados han favorecido el movimiento anti-migrante por todas partes de los EEUU que en cierto sentido ha facilitado la explotación de los trabajadores inmigrantes, la violación sistemática de los derechos humanos de los mismos y el resquebrajamiento de su propia identidad en el país. Dichos actos van totalmente en contra de la ley internacional aprobada por los EEUU que prohíbe toda discriminación motivada por la condición social o las preferencias, la garantía de tratamiento igual ante la ley así como el derecho a la vida digna. Véase, Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículos 2, 3 y 7; Véase también, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículos 2.1 y 26.

pie. Están divididos en 22 sectores y 148 estaciones de vigilancia por toda la nación.⁴²

El Departamento de la Seguridad Nacional, de conformidad con el Código Federal de Reglamentos, otorga en especial a los agentes de la Patrulla Fronteriza facultades amplias para cumplir con sus obligaciones. Dichas facultades incluyen, inter alia, la detención, uso de la fuerza (no mortal y mortal), la de interrogar y arrestar extranjeros, la de efectuar arrestos, la de transportar en vehículos a los detenidos, la de perseguir vehículos y la de inspeccionar lugares y áreas.⁴³

A través de las facultades que gozan los agentes de la Patrulla Fronteriza, muchos extranjeros indocumentados han sido víctimas de graves abusos y violaciones de sus derechos humanos. Hay diversas razones que dan base a esta aserción: (1) durante gran parte de su existencia México ha sido un país pobre. Así que hay poco riesgo político o diplomático cuando los ciudadanos de una de las grandes potencias abusan o violan los derechos de un mexicano indocumentado; (2) la entrada ilegal a los EEUU se ha caracterizado jurídicamente como desligada de los derechos. A veces los que entran indocumentados no se consideran como seres humanos; (3) ante el temor del terrorismo que ha cautivado a la nación.⁴⁴ Las violaciones más frecuentes a lo largo de la frontera por parte de la Patrulla Fronteriza son por ejemplo, disparos, golpizas, abusos sexuales, uso de vehículos, así como armas, destrucción de documentación y negación de atención médica o de otra especie.⁴⁵

La violencia a lo largo de la frontera ha estado aumentando en los años recientes. Este año los asaltos por inmigrantes en contra de los agentes de la Patrulla Fronteriza se han incrementado 10% sobre el año 2006 en el sur de

⁴² Vargas, Jorge A., *op. cit.*, nota 32, pp. 46-47.

⁴³ *Ibidem*, pp. 51-52.

⁴⁴ *Ibidem*, pp. 53-55.

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 59-82.

Arizona y la Patrulla Fronteriza señala que los ataques han sido cada vez más violentos. Los agentes mantienen que hoy por hoy hay más probabilidad que los inmigrantes vayan a correr o lanzar piedras que en años pasados. La Patrulla Fronteriza ha incautado más del doble de la cantidad de cocaína en 2007 que en 2006. Resulta fundamental observar que en 2007 las muertes de los inmigrantes han aumentado un 21% sobre las cantidades de 2006. La violencia y la muerte a lo largo de la frontera han alcanzado proporciones epidémicas. Dado este hecho se puede notar que los agentes de la Patrulla Fronteriza están aún más dispuestos a utilizar la fuerza mortal en sus encuentros con los inmigrantes.⁴⁶

Por ejemplo, en enero de 2007 el agente Nicholas Corbett de la Patrulla Fronteriza mató a disparos a Francisco Javier Domínguez Rivera de Puebla, México cuando el Señor Domínguez estaba intentando cruzar la frontera cerca de Naco, Arizona. Los presentes dicen que el agente Corbett empujó al Señor Domínguez a sus rodillas antes de disparar. Los investigadores descubrieron que el arma fue disparada a una distancia de menos de un metro de la víctima y la autopsia dice que la bala penetró el pecho de un ángulo dirigido hacia abajo, como si fuera disparado desde arriba. El agente Corbett mide 1.93 metros mientras que el Señor Domínguez medía solo 1.60 metros. La Procuraduría General del país ha presentado cargos en contra del agente Corbett por el asesinato y el agente mantiene que lo hizo en defensa propia.

Tiempo después, en marzo de 2007 un inmigrante mexicano de 20 años Ramiro Gámez Acosta fue matado a disparos por un agente de la Patrulla Fronteriza aproximadamente 200 metros al norte de la frontera en el sur de Arizona. El evento fue grabado por video el cual era difundido clandestinamente a los medios periodísticos. El video señala que el joven estaba a punto de lanzar una piedra en la dirección del agente desde aproximadamente 2 metros de distancia. El video enseña que el intento débil

⁴⁶ Riccardi, Nicholas, *Border Patrol shooting underscores peril on both sides*, Los Angeles Times, 2 de julio de 2007, consultado en internet el día 2 de septiembre de 2007 a las 16:00 horas en http://article.wn.com/view/2007/07/02/Border_Patrol_shooting_underscores_peril_on_both_side_s/,

no mereció una bala en el pecho ni mucho menos. Las medidas no letales hubieran podido ser utilizadas fácilmente para reprimir al Señor Gámez. Sin embargo, el agente no vaciló en disparar y el Señor Gámez se murió en minutos. El agente involucrado no fue castigado y los cargos no han sido levantados en su contra.

Más recientemente, en agosto de 2007, un agente de la Patrulla Fronteriza mató a tiros al Señor José Alejandro Ortiz Castillo cerca del centro de El Paso, Texas cuando el inmigrante estaba ayudando a 2 hombres y una mujer a pasar por un hueco en el muro en esta zona. El Señor Ortiz llevaba herramientas para cortar el muro en el momento del encuentro con el agente. Según la Patrulla Fronteriza Ortiz soltó las herramientas y agarró una piedra para lanzar al agente quien estaba deteniendo a la mujer del grupo. El Señor Ortiz fue el quinto muerto por disparos que involucró a agentes de la Patrulla Fronteriza en 2007.⁴⁷

Desafortunadamente, muchos de los abusos en contra de los migrantes no son plenamente investigados y a menudo los culpables no son castigados. Hay diversas razones para este fenómeno. En primer lugar los abusos y las violaciones más graves cometidas por los agentes de la Patrulla Fronteriza usualmente se efectúan en lugares aislados o en áreas remotas en donde no hay testigos. Además, cuando se ha cometido un abuso o una violación en contra de una persona indocumentada, el mismo agente está generalmente involucrado en la deportación del testigo de cargo. Las entidades oficiales

⁴⁷ McCombs, Brady, *Latest fatal shooting by Border Patrol agent raises ire of Mexican government*, Arizona Star Net, 10 de agosto de 2007, consultado en internet el día 2 de septiembre de 2007 a las 16:30 horas en <http://regulus2.azstarnet.com/blogs/borderblog/5227/latest-fatal-shooting-by-border-patrol-agent-raises-ire-of-mexican-government>.

Por otro lado, algunos reportes señalan que más de 60 inmigrantes detenidos han perecido desde 2004 mientras estaban en poder de las autoridades de migración. Los casos recientes incluyen la muerte de Rosa Isela Contreras Domínguez, una mexicana embarazada en un centro de detención en El Paso y Victoria Arellano una mexicana de 23 años en un centro de detención en San Pedro, California. Los dos fueron declarados como “incidentes tristes” por las autoridades migratorias. Véase también, Brooks, David, *EU intensifica medidas contra inmigrantes a todos los niveles*, La Jornada, 27 de agosto de 2007, consultado en internet el día 2 de septiembre de 2007 a las 16:45 horas en <http://www.jornada.unam.mx/2007/08/27/index.php?section=mundo&article=030n1mun>.

públicas de los EEUU (ej. el fiscal federal) tienen relaciones personales con los agentes de la Patrulla Fronteriza y tienden a favorecerles en sus funciones oficiales mientras que los mismos agentes también protegen a los miembros de la fuerza aplicando el llamado “Código Verde” (Código de Silencio).⁴⁸ Finalmente, dado el poder formidable que los agentes tienen sobre los migrantes, en la mayoría de los casos que tratan sobre abusos o violaciones a un indocumentado, éste no presenta queja en contra de la Patrulla Fronteriza.

Además de las violaciones al derecho a la vida de los inmigrantes, la vigilancia dura y violenta a lo largo de la frontera sur de los EEUU viola severamente la ley internacional que establece el derecho de libre tránsito de cualquier ser humano, el derecho a la igualdad ante la ley, el derecho a ser oído públicamente y con justicia por un tribunal imparcial así como los derechos de los inmigrantes trabajadores a la protección efectiva del Estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de funcionarios públicos o de particulares, grupos o instituciones. Los indocumentados se van a los EEUU simple y sencillamente en busca de trabajo. Muchas veces son reclutados por empresas norteamericanas y (reclutados o no) sus esfuerzos son siempre aprovechados. Por ende, los indocumentados deben gozar de los mismos derechos de cualquier persona ciudadano o extranjero que pretende entrar al país.⁴⁹ Urge un cambio integral en la política del país sobre el tratamiento de los indocumentados.

2.- El establecimiento de los inmigrantes

Una vez que han cruzado la frontera, la estancia de los inmigrantes en los EEUU también puede ser una experiencia dolorosa. Mientras esté en ese país los estadounidenses muchas veces los verán como a alguien diferente, como un extraño, y así lo tratarán. Tradicionalmente, la terminología

⁴⁸ Vargas, Jorge A., *op. cit.*, nota 32, pp. 83-87.

⁴⁹ Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 2, 7 y 13; Véase también, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 12.1 y 26; Véase también, Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Artículo 13, inciso 2.

estereotipada del “extranjero ilegal” es la que se aplica al mexicano que cruza la frontera hacia los EEUU, de noche y subrepticamente, de manera indocumentada. Resulta que la imagen del inmigrante indocumentado en la mente de la mayoría de los estadounidenses es la de un hombre joven, pobre, moreno e ignorante.⁵⁰

Además, entre la comunidad inmigrante se refiere a las grandes ciudades, como los demás destinos populares para los trabajadores mexicanos, la “tierra de nadie”. Es decir, para los inmigrantes dichos lugares representan la ausencia de la vida digna, donde no existen derechos y donde quedan en las sombras sin una identidad real. Allá no hay derecho a la alimentación, la salud, la educación, o la vivienda. Su propia condición de indocumentado los margina de la posibilidad de adquirirlos. “En vez de derechos, los indocumentados solo encuentran las obligaciones, como las de trabajar en lo que se pueda, al salario que se pueda, sin reparar en si constituye una remuneración equitativa y satisfactoria.”⁵¹

2.1.- La política de integración en los EEUU

Aunque Estados Unidos ha sido conocido como un país de inmigrantes, la política migratoria de los EEUU ha estado, desde su inauguración en los finales del siglo XIX y los principios del siglo XX, casi completamente enfocada a las cuestiones de: (1) el tipo de inmigrante que debe ser admitido y (2) la cantidad de dichas personas que el país debe recibir, en vez de destinar sus esfuerzos a la integración de los inmigrantes en la sociedad y cultura norteamericana. De hecho, la ley federal de inmigración está casi totalmente dedicada a la regulación de las admisiones y expulsiones de inmigrantes, así como a sancionar a los empleadores por la contratación ilícita de los inmigrantes indocumentados. Sin embargo, los esfuerzos para la integración de

⁵⁰ Vargas, Jorge A., *op. cit.*, nota 32, p. 31.

⁵¹ Lara, Martha, “Protección y Promoción de los Derechos Humanos de los Migrantes Mexicanos en Estados Unidos”, en Melgar Adalid, Mario y Ibarra Romo, Mauricio (comps.), *Memoria del Encuentro sobre Derechos Humanos de los Migrantes Mexicanos en los Estados Unidos*, México D.F., Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, pp. 31-36.

los inmigrantes han sido históricamente llevados a cabo de forma *ad hoc* y por organizaciones de nivel local como las familias, los empleadores, las escuelas, las iglesias y otros grupos que tienen interés en ayudar.⁵²

La integración de los inmigrantes queda hasta la fecha como una idea tardía en las discusiones sobre la política migratoria. A diferencia de Canadá, un país con políticas fuertes sobre la integración de los inmigrantes, los Estados Unidos no tiene una oficina nacional para la integración de los inmigrantes ni refugiados. Además, las numerosas propuestas de reforma comprensiva de la ley migratoria del país que han salido de la Cámara de Representantes y del Senado en los últimos dos años han dado muy poca atención al tema si no es que nula.⁵³

Sin embargo, los Estados Unidos están ahora experimentando un periodo de inmigración sostenido de gran escala y muy parecida a la inmigración que experimentó la nación en los principios del siglo XX. Casi uno de cada ocho personas en los Estados Unidos en la actualidad nació en el extranjero. Más de la mitad de los trabajadores de los noventas fueron inmigrantes. Los flujos crecientes de inmigrantes hacia el país indican que el éxito de las instituciones fundamentales de los EEUU (escuelas, industria, fuerzas armadas) así como el país como un todo dependerá aún más de las contribuciones de los inmigrantes.⁵⁴

Es importante destacar nuevamente que ha habido un cambio formidable en la composición legal de los inmigrantes en los últimos diez años. Hace una década, la población indocumentada de Estados Unidos representó aproximadamente 15% de todos los inmigrantes. Hoy en día los indocumentados representan casi una tercera parte de los inmigrantes en el país. El incremento de la cantidad de personas que migran por fuera de las

⁵² Fix, Michael, "Immigrant Integration and Comprehensive Immigration Reform: an Overview", en Fix, Michael (comp.), *Securing the Future, US Immigrant Integration Policy*, Washington D.C., Migration Policy Institute, 2007, pp. III-XXVI.

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ *Idem.*

vías legales hace aún más difícil el proceso de desarrollar estrategias eficaces de integración.⁵⁵

Desafortunadamente, los niños de inmigrantes nacidos en el exterior a menudo son los más dañados por la carencia de una política firme de integración. Tres cuartas partes de los niños de inmigrantes nacen en los EEUU y como consecuencia son ciudadanos estadounidenses. Dicho fenómeno ha dado pie a una cantidad creciente de familias de estatus “mixto” (ej. uno o dos padres indocumentados viviendo con un hijo ciudadano). Como indocumentados o no-ciudadanos, los padres a menudo no tienen el mismo derecho a ciertos privilegios o servicios sociales como sus hijos ciudadanos. Debido al miedo de sus padres de ser detectados o la carencia de información que tienen sobre los programas existentes, dichos niños así como sus padres no disfrutan de los servicios que tienen el derecho de aprovechar.⁵⁶

Los poderosos esfuerzos demográficos que se han mencionado hacen claro que una política sólida de integración de inmigrantes requiere mucho más que el enfoque casual que ha recibido en el pasado. Sin embargo, antes de dirigirse a las tácticas potenciales para crear una estrategia mejorada de integración en los Estados Unidos, sería importante definir el concepto de la “integración de inmigrantes” y proveer un resumen corto de la política de integración actual de los EEUU.

La integración de inmigrantes ha sido definida muy simplemente como el proceso de establecer la movilidad económica y la inclusión social de los recién llegados. Este tipo de integración implica un proceso bipartito de cambio y adaptación por parte de los inmigrantes así como de los miembros de la comunidad receptora.⁵⁷ En este sentido, la integración exitosa exige que los dos lados se comprometan a reconocer y desarrollar los valores compartidos y

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ *Idem.*

recibir con apertura las contribuciones diversas que ofrecen los inmigrantes.⁵⁸ Uno de los elementos más importantes de este proceso es el de conferir los derechos y privilegios de la comunidad a los no-ciudadanos. A través de dichos derechos y privilegios se hace posible la integración verdadera.

En la actualidad, los Estados Unidos otorgan a casi todos los inmigrantes una serie de derechos sin tomar en cuenta su estatus legal. Dichos derechos incluyen por ejemplo el derecho de reunirse, de ser libres de las búsquedas y detenciones no razonables y el derecho de tener un abogado en asuntos criminales.⁵⁹ De hecho, la Suprema Corte de la nación ha determinado que la constitución estadounidense otorga a todos los inmigrantes, que sean documentados o indocumentados, los mismos derechos al debido proceso y la protección igual según la ley.⁶⁰ Dichos derechos proveen el fundamento para la integración de los inmigrantes al sistema constitucional del país.⁶¹

Desafortunadamente, mientras que la constitución de los EEUU otorgue a los inmigrantes las protecciones fundamentales según la ley, su acceso a los servicios públicos es mucho más limitado. Según la política actual, la elegibilidad de un inmigrante para aprovechar un beneficio público depende de la posición que él tiene en el “continuo del consentimiento”, éste es el grado que el gobierno de los EEUU consiente para la presencia de tal persona en el país. Es decir, ¿hasta que nivel quiere el gobierno estadounidense consentir la presencia de una persona en el país? Obviamente, según este método, un indocumentado sería elegible para menos beneficios públicos que, por ejemplo, un residente permanente legal (LPR). De hecho, los indocumentados en los Estados Unidos son elegibles para muy pocos beneficios encima de los

⁵⁸ Kerwin, Donald, “Immigrant Rights, Integration, and the Common Good” en Fix, Michael (comp.), *Securing the Future, US Immigrant Integration Policy*, Washington D.C., Migration Policy Institute, 2007, pp. 45-59.

⁵⁹ Fix, Michael, *op. cit.*, nota 234, pp. III-XXVI.

⁶⁰ *Plyler v. Doe*, 457 U.S. 202 (1982); Véase también, *Zadvydas v. Davis*, 533 U.S. 678, 692-93 (2001) (“...la Cláusula del Debido Proceso aplica a todas las ‘personas’ que se encuentre adentro de los Estados Unidos, que incluye a los inmigrantes, si su estancia sea legal, ilegal, temporal o permanente.”)

⁶¹ Kerwin, Donald, *op. cit.*, nota 240, pp. 45-59.

servicios médicos de emergencia. Los inmigrantes temporales que traen visa son también elegibles para muy pocos beneficios y servicios sociales. Los LPR son elegibles para beneficios según la cantidad de tiempo que llevan en el país y su participación en las fuerzas laboral y militar. Los inmigrantes naturalizados tienen los mismos derechos que los ciudadanos.⁶²

Es importante destacar aquí que antes de 1996, los inmigrantes documentados disfrutaron de básicamente los mismos derechos para recibir servicios públicos que los ciudadanos estadounidenses. Sin embargo, la aprobación de la ley de Reconciliación de Responsabilidad Personal y Oportunidades de Trabajo (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA)) representó un cambio importante en la política de integración de inmigrantes en Estados Unidos. Con su aprobación, la mayoría de los inmigrantes que llegaron al país después del 1996 no pudieron aprovechar los programas federales fundamentales como el “Medicaid” y el Programa Estatal de Seguro Médico para Niños (State Child Health Insurance Program (SCHIP)), el Programa de Asistencia Temporal para Familias Pobres (Temporary Assistance to Needy Families (TANF)), las Estampillas para Comida y el Programa de Seguridad de Ingreso Suplementario (Supplemental Security Income Program (SSI)).⁶³

Afortunadamente, las reformas a la ley de 1996 han restaurado los beneficios a casi todos los LPR en Estados Unidos que llegaron antes del 1996, pero más del 40% de los LPR en el país hoy día llegaron después de esa fecha. Algunos estados han reemplazado los beneficios federales de salud, etc. (que los inmigrantes no pueden recibir con subsidios) para sus programas estatales. Sin embargo, muchos no lo han hecho.⁶⁴ Además, como está mencionado arriba en el Capítulo 1, Sección 5, los años 2005, 2006 y 2007 son conocidos por la gran cantidad de legislación estatal (como la Propuesta 200

⁶² Fix, Michael, *op. cit.*, nota 234, pp. III-XXVI.

⁶³ *Idem.*; Véase también, Kerwin, Donald, *op. cit.*, nota 240, pp. 45-59.

⁶⁴ *Idem.*

de Arizona) que limitó severamente el acceso de los inmigrantes indocumentados a los beneficios públicos.⁶⁵

A pesar de los niveles relativamente bajos de financiamiento federal, los indicadores respecto a las cantidades de graduados de la preparatoria y de la universidad, la participación en fuerza laboral, los ingresos y la calidad de trabajo indican que la integración de los inmigrantes sigue ocurriendo. Sin embargo, el éxito o la profundidad de la integración de inmigrantes sigue siendo un proceso intergeneracional. Por ejemplo, 35% de los adolescentes mexicanos de la primera generación (ej. nacidos en el extranjero) entre las edades de 16 y 20 están inscritos en la escuela de tiempo completo. La cifra se aumenta al 57% para los adolescentes mexicanos de la segunda generación (ej. nacidos en los Estados Unidos por padres inmigrantes). De hecho, esta cifra se acerca al nivel de los hijos de los angloamericanos (62%) y los africanos americanos (59%) que son nativos de los Estados Unidos.⁶⁶

Los mexicanos están también ganando terreno en las cantidades de graduados de la preparatoria. En 2004, 52% de los mexicanos de la primera generación que tenían entre 25-65 años de edad no se habían graduado de la preparatoria, pero 83% de los mexicanos de la segunda generación si habían completado su educación preparatoria. Desafortunadamente, el aumento en la cantidad de mexicanos graduados de la preparatoria no existe en el nivel universitario. Únicamente 14% de mexicanos de la segunda generación que tenían entre 25-64 años de edad habían completado su licenciatura en 2004 comparado con el 32% de los niños angloamericanos nativos de Estados Unidos.⁶⁷

⁶⁵ Véase, Capítulo 1, Sección 5 arriba.

⁶⁶ Fix, Michael, *op. cit.*, nota 234, pp. III-XXVI.; Véase también, Waldinger, Roger, y Reichl, Renee, "Today's Second Generation: Getting Ahead or Falling Behind?", en Fix, Michael (comp.), *Securing the Future, US Immigrant Integration Policy*, Washington D.C., Migration Policy Institute, 2007, pp. 17-41.

⁶⁷ *Idem.*

A pesar de las ganancias que ha logrado la segunda generación de mexicanos, los mexicanos quedan atrás de todos los demás grupos étnicos y nacionalidades (que incluye los canadienses, europeos, australianos, asiáticos, y centro y sur americanos) en básicamente todas las diferentes áreas arriba mencionadas (ej. la graduación de la preparatoria y la universidad, la participación en la fuerza laboral, los ingresos y la calidad de trabajo) con la excepción de la participación en la fuerza laboral. De hecho, los varones mexicanos de la primera generación que tenían entre 25-64 años de edad quedaron en primer lugar (encima de todas las demás nacionalidades) en su participación en la fuerza laboral en 2004 con 87.3% de su población con empleo. Aunque se bajó al 81.1% de los varones mexicanos de la segunda generación, esta cifra es extremadamente alta comparado con el 83.6% de los angloamericanos nativos de Estados Unidos que tuvieron trabajo durante el mismo periodo.⁶⁸

Dada la carencia de los derechos y beneficios básicos, es muy fácil ver como es que se dice que los inmigrantes mexicanos viven en “las sombras”. Por permitir que esa gente viva en dichas condiciones el gobierno norteamericano no está cumpliendo con una amplia gama de ley internacional que exige la protección de los derechos humanos de todo ser humano. Tales derechos como el acceso a la vida cultural y la participación en ella, la prohibición de toda discriminación motivada por la condición social o las preferencias, la garantía de tratamiento igual ante la ley, así como el derecho a la vida digna quedan desprotegidas en la vida cotidiana del inmigrante.⁶⁹ Urge una reforma de la política nacional del país relacionada a la integración de los inmigrantes que respete sus derechos fundamentales y su valor como seres humanos. Más adelante, este documento propondrá recomendaciones que ayudarían a los EEUU realizar este fin.

⁶⁸ Waldinger, Roger, y Reichl, Renee, *op. cit.*, nota 248, pp. 17-41.

⁶⁹ Véase, Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículos 2, 3 y 7; Véase también, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículos 2.1 y 26; Véase también, Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Artículo 7, 9, 10, 11, 13, 16 y 42.

2.2.- La participación de los inmigrantes en el mercado laboral

Según los datos del censo del 2004, indican que 34 millones de 288 millones de personas, es decir, el 12% de la población estadounidense nació en el extranjero. En 70 años, esta cifra ha sido el mayor porcentaje de personas nacidas en el extranjero que el censo haya registrado. Los inmigrantes son un segmento substancial y de crecimiento de la mano de obra en los Estados Unidos. En el 2004, más de 21 millones de trabajadores, uno de siete trabajadores en Estados Unidos, nacieron en el extranjero y la mitad han llegado desde 1990. Alrededor del 40% de los trabajadores nacidos en el extranjero son ciudadanos estadounidenses. Posiblemente la mitad (de 6 millones a 7 millones) del restante de los trabajadores nacidos en el extranjero no son autorizados.⁷⁰ Casi 40% de los trabajadores nacidos en el extranjero provienen de México y Centro América y el 25% proviene de Asia.⁷¹

Como es sabido, muchos trabajadores de México y de Centro América son empleados en trabajos que requerían un nivel bajo de educación. Los trabajadores de esas regiones ganan en promedio mucho menos, que el típico trabajador nativo. En el 2004, tres cuartos de los trabajadores nacidos en México y Centro América fueron empleados en trabajos que tienen los mínimos requerimientos de educación, tales como los trabajos de construcción y los lavaplatos, sólo un cuarto de los trabajadores nativos ocupan esos empleos. En promedio, el salario semanal de los trabajadores del sexo masculino de México y de Centro América que trabajaron de tiempo completo fue la mitad del salario que reciben los nativos; las mujeres de México y de Centro América ganaron

⁷⁰ "The Role of Immigrants in the U.S. Labor Market" informe del Congressional Budget Office of the Congress of the United States, noviembre de 2005, pp. 1-2, consultado en internet el día 2 de junio de 2007 a las 10:30 horas en <http://www.cbo.gov/ftpdocs/68xx/doc6853/11-10-Immigration.pdf>.

⁷¹ En una estimación reciente, Jeffrey Passel establece que la población total de indocumentados que nacieron en el extranjero era de 10.3 millones en el 2004. Esa figura es derivada de una estimación de población nacida en el extranjero de 35.7 millones en Marzo de 2004, de los cuales fueron sustraídos 10.4 millones de residentes legales permanentes, 11.3 millones de ciudadanos naturalizados, 1.2 millones de residentes legales temporales y 2.5 millones de la llegada de refugiados. Passel también calcula que cerca de 6.3 millones de los 10.3 inmigrantes no autorizados en los Estados Unidos en marzo de 2004, estuvieron en la mano de obra. Véase también, Passel, Jeffrey, *op. cit.*, nota 59, pp. 3-5.

alrededor de tres quintos del promedio de salarios semanales de las mujeres nativas.⁷²

Aunque los trabajadores inmigrantes pueden encontrarse en cada industria y ocupación, están concentrados ciertamente en sectores de bajo perfil. Este hecho es especialmente aplicable a los recién llegados de México y Centro América. Las secciones que siguen examinan el crecimiento y las características de los trabajadores nacidos en el extranjero (dando atención especial a los mexicanos y centro americanos) y se enfoca en el resultado del mercado laboral, especialmente sus ingresos. Al menos en parte, los bajos ingresos pueden ser atribuidos al hecho de que muchos de ellos tienen menos potencial que ofrecer a los empleadores que los trabajadores nativos. En promedio, muchos de ellos tienen pocos años de educación y experiencia. Además, muchos no hablan el inglés con fluidez, y al menos inicialmente, no están familiarizados en como se hacen las cosas en el mercado laboral estadounidense.⁷³

2.2.1.- ¿Que ofrecen los inmigrantes al mercado laboral?

Hay diversas características que son importantes para el mercado laboral estadounidense, especialmente la educación formal. Esas características tienen influencia en los trabajos que buscan los inmigrantes y en las ganancias que perciben.⁷⁴ Las diferencias en el logro educacional entre los trabajadores nacidos en el extranjero y los nativos, así como entre los miembros de la población de trabajadores extranjeros son llamativas.

⁷² "The Role of Immigrants in the U.S. Labor Market" informe del Congressional Budget Office of the Congress of the United States, noviembre de 2005, pp. 14-15, consultado en internet el día 2 de junio de 2007 a las 10:30 horas en <http://www.cbo.gov/ftpdocs/68xx/doc6853/11-10-Immigration.pdf>.

⁷³ *Ibidem*, pp. 15-19.

⁷⁴ *Idem*; Véase también, Borjas, George J. y Katz, Lawrence F., "The Evolution of the Mexican-Born Workforce in the United States," Cambridge, *National Bureau of Economic Research*, abril de 2005, consultado en internet el día 5 de septiembre de 2007 a las 10:30 horas en http://www.aeaweb.org/annual_mtg_papers/2006/0108_1015_0302.pdf.

Casi todos los trabajadores de 25 años de edad y en adelante que nacieron en los Estados Unidos han terminado al menos 9 años de educación, mientras que el 18% de los trabajadores nacidos en el extranjero han terminado 8 años o menos de estudios. Asimismo, cerca del 6% de los trabajadores nativos no cuentan con un diploma de preparatoria o su equivalente en comparación con el 29% de los trabajadores nacidos en el extranjero. El alto porcentaje de los trabajadores nacidos en el extranjero que carecen de diploma o su equivalente consiste fundamentalmente en aquellos que provienen de México y de Centro América. Cerca del 40% han terminado menos de nueve años de educación y otro 20% han terminado al menos nueve años de educación pero carecen de diploma de preparatoria. Los trabajadores de México y de Centro América han finalizado en promedio los nueve años de escuela formal en comparación con un promedio de 14 años de aquellos trabajadores del resto del mundo y de los nativos. La disparidad de cinco años es más grande que la disparidad entre grupos mayores (clasificados por raza y grupos étnicos) de trabajadores nativos. Por ejemplo, la diferencia entre grupos de trabajadores nativos es menor a tres años.⁷⁵

Por ende, mientras que los inmigrantes representan sólo 15% del total de la mano de obra, forman el 70% de trabajadores con no más del 8vo grado de educación, y más del 25% de los trabajadores con nueve a 12 años de educación pero sin un diploma de preparatoria. Dichos porcentajes han crecido en los años recientes por la entrada de los trabajadores de México y de Centro América con poca educación y por la caída de la cantidad de trabajadores nativos que no han completado su educación preparatoria.⁷⁶

2.2.2.- El trabajo que hacen

Al menos la mitad de todos los trabajadores de México y Centro América están en tres de 22 grupos de ocupación: producción, construcción y

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ "The Role of Immigrants in the U.S. Labor Market" informe del Congressional Budget Office of the Congress of the United States, noviembre de 2005, pp. 7-9, consultado en internet el día 2 de junio de 2007 a las 10:30 horas en <http://www.cbo.gov/ftpdocs/68xx/doc6853/11-10-Immigration.pdf>.

extracción, así como en la limpieza y el mantenimiento. Menos de uno de cinco trabajadores nativos y trabajadores de otras partes del mundo están en estas ocupaciones. En términos generales, trabajadores inmigrantes de otras partes del mundo, tienen más distribuidas sus ocupaciones. En comparación con los nativos o trabajadores de México y Centro América, los trabajadores inmigrantes de otras partes del mundo es más probable que se encuentren en áreas de cómputo y ciencias matemáticas, en ciencias físicas y sociales, y en ocupaciones del cuidado de la salud.⁷⁷

Como está arriba mencionado, muchos trabajadores que inmigraron de México y de Centro América son empleados en ocupaciones que requieren una educación formal baja. Cuando las ocupaciones son medidas de acuerdo con el porcentaje de nivel educacional de los trabajadores nativos, tres cuartos de trabajadores de México y Centro América (pero solamente un cuarto por ciento de los trabajadores nativos) llenan los trabajos con bajo perfil educacional. Específicamente, trabajadores de México y Centro América están también concentrados en ciertas industrias. En el 2004, alrededor de la mitad de esos trabajadores de entre 25 a 64 años de edad fueron empleados en sólo ocho sectores: construcción (18%), restaurantes (9%), ornamento de terrenos (“landscaping”) (5%), agricultura (4%), comida manufacturada (4%), servicio a edificios y residencias (3%), textiles, ropa y piel manufacturada (2%) y en el hogar (2%). Sólo el 15 % de los trabajadores nacidos en los Estados Unidos y en otras partes del mundo fueron empleados en esas industrias.⁷⁸ Trabajadores que inmigraron de otras partes del mundo fueron distribuidos más extensivamente por las diversas industrias y ocupaciones.⁷⁹

⁷⁷ *Ibidem*, p. 13-15.

⁷⁸ *Idem*.

⁷⁹ Como está arriba mencionado el trabajo de los inmigrantes también está protegido por los convenios internacionales e invoca otros derechos como el acceso a la vida cultural y la participación en ella, la prohibición de toda discriminación motivada por la condición social o las preferencias, la garantía de tratamiento igual ante la ley, así como el derecho a la vida digna. Véase, Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículos 2, 3 y 7; Véase también, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículos 2.1 y 26; Véase también, Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Artículo 7, 9, 10, 11, 13, 16 y 42.

2.2.3.- Las ganancias

Los trabajadores nacidos en el extranjero ganan menos que los trabajadores nativos. En el 2004, el promedio del sueldo semanal de los trabajadores nacidos en el extranjero que trabajaban de tiempo completo fue de 78% en comparación con a los trabajadores nativos (\$745 contra \$959); el promedio de sueldo semanal de las mujeres trabajadoras extranjeras fue de 87% en comparación con las mujeres trabajadoras nativas (\$625 versus \$717). Desafortunadamente, las grandes diferencias pueden ser relacionadas específicamente a los ingresos bajos que ganan los trabajadores mexicanos y centro americanos. El promedio de las ganancias de los hombres de México y Centro América fueron aproximadamente 54% de los de los hombres nativos mientras que las ganancias de los hombres del resto del mundo fueron casi igual que las de los hombres nativos. Además, el promedio de las ganancias de las mujeres de México y Centro América fueron aproximadamente de 60% de las de las mujeres nativas mientras que las ganancias de las demás inmigrantes femeninas fueron muy parecidas a las de las nativas.⁸⁰

El promedio total de 54% es mucho más bajo que cualquiera de las otras nacionalidades del trabajador extranjero porque los inmigrantes mexicanos y centro americanos, están desproporcionados en las categorías de baja educación. Por ejemplo, si los trabajadores masculinos de tiempo completo de México y Centro América hubieran tenido la misma distribución educativa que los nativos, ellos hubieran ganado 29% menos que los hombres nativos en vez de 46% menos. Además, si ellos hubieran tenido el mismo número de años potenciales de experiencia como los hombres nativos (basado en su edad y educación) hubieran ganado solo 27% menos que los hombres nativos. Se estima que las mismas conclusiones aplicarían a las mujeres.⁸¹

⁸⁰ "The Role of Immigrants in the U.S. Labor Market" informe del Congressional Budget Office of the Congress of the United States, noviembre de 2005, p. 15, consultado en internet el día 2 de junio de 2007 a las 10:30 horas en <http://www.cbo.gov/ftpdocs/68xx/doc6853/11-10-Immigration.pdf>.

⁸¹ Sin embargo, el análisis estadístico tiene diversas limitaciones. En particular, los factores de la educación y la experiencia en el mercado laboral son imperfectos. Aproximadamente uno de cada cinco trabajadores nacidos en el extranjero llegó a los EEUU cuando era suficientemente joven para asistir a la escuela. Los demás fueron educados en su país de origen o recibieron una parte de su educación en los Estados Unidos cuando era más grande. En cualquiera de los

El tiempo que los inmigrantes han estado en Estados Unidos también influye en cuanto a sus ingresos. Los trabajadores nacidos en el extranjero que llegaron a los Estados Unidos hace algunos años, generalmente ganan más que aquellos que llegaron recientemente. Por ejemplo, las mujeres empleadas de tiempo completo procedentes de México y de Centro América que llegaron entre el 2000 y 2004 ganaron alrededor de \$420 dólares por semana en comparación con \$610 dólares de aquellas que llegaron en 1983 o antes.⁸²

El patrón puede ser interpretado de diferentes maneras. Primero, puede indicar la velocidad de cómo los inmigrantes se asimilan dentro de la economía estadounidense. La asimilación puede incluir el aprender a negociar en el mercado laboral estadounidense o bien ganar experiencia, o habilidades que son particularmente importantes en los Estados Unidos, tal como la habilidad de hablar inglés. Segundo, puede ser un indicador de emigración selectiva, ya que las personas con poca experiencia laboral en los Estados Unidos, tienden a regresar a sus países de origen en tanto que aquellos con una mejor experiencia en el mercado laboral no. Tercero, puede indicar que típicamente los que llegan recientemente tienen menos habilidades en el mercado laboral que aquellos que llegaron antes. Se ha encontrado que la discrepancia entre los ingresos de los inmigrantes recientes de México y los trabajadores nativos es debido al bajo logro del nivel educacional de los trabajadores nacidos en México.⁸³

El índice de asimilación también puede depender del nivel de educación del trabajador nacido en el extranjero. Algunas investigaciones señalan que ese

casos, la educación que reciben los trabajadores nacidos en el extranjero puede tener un efecto menos importante en sus ingresos del mercado laboral en los EEUU que la educación estadounidense tiene para los trabajadores nativos. Como es el caso de la educación, la experiencia en el mercado laboral en el país de origen del inmigrante es menos valuable para los empleadores estadounidense que la experiencia en los EEUU. Las investigaciones señalan que la experiencia laboral en los países de origen usualmente tiene menor impacto en los ingresos del país del destino. *Ibidem*, pp. 15-17.

⁸² *Ibidem*, p. 17.

⁸³ *Ibidem*, pp. 17-19.

vacío ocupacional entre los inmigrantes hispanos, los inmigrantes no-hispanos y los hispanos nacidos en Estados Unidos es reducido o limitado por el periodo de tiempo que se ha permanecido en los Estados Unidos.⁸⁴ Sin embargo, en el caso de México, otras mantienen que los inmigrantes mexicanos con niveles bajos de educación, inician en ocupaciones de bajo status y el estatus ocupacional no converge con el tiempo con los trabajadores no-hispanos nacidos en el extranjero o con los hispanos nacidos en los Estados Unidos.⁸⁵

2.2.4.- El impacto de los programas de trabajadores temporales actuales y propuestos

Una subclase importante de los trabajadores nacidos en el extranjero es la de los trabajadores temporales. Muchos de ellos laboran en trabajos con bajo perfil educacional y están expuestos a condiciones laborales abusivas. Sus experiencias personales a menudo reflejan algunos de los graves problemas inherentes al sistema migratorio actual. Por ende, esta sección se dirigirá a los programas de trabajadores temporales, sus problemas y más adelante, a las soluciones potenciales.

Como está mencionado en secciones anteriores, los Estados Unidos tiene dos programas de trabajadores huéspedes en donde los empleadores pueden importar mano de obra no especializada para trabajos temporales o por temporada con duración menor a un año: El programa H-2A para trabajo agrícola y el programa H-2B para el trabajo no agrícola. No hay límites numéricos anuales en las visas H-2A. El límite anual en las visas H-2B fue de 66,000 hasta el 2005 cuando fue incrementado substancialmente al exentarse

⁸⁴ *Idem.*

⁸⁵ Los sueldos de los inmigrantes también están protegidos por el derecho internacional y se encuentra por ejemplo en el derecho al tratamiento nacional, la prohibición de toda discriminación motivada por la condición social o las preferencias, la garantía de tratamiento igual ante la ley, así como el derecho a la vida digna. Véase, Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículos 2, 3 y 7; Véase *también*, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículos 2.1 y 26; Véase *también*, Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Artículos 7, 9, 11, 25 y 55.

el regreso de los trabajadores bajo esos límites. En 2005, los EEUU otorgaron aproximadamente 89,000 visas H-2B y 32,000 visas H-2A. Los países que mandaron las cantidades más grandes de inmigrantes a los EEUU fueron México, Jamaica y Guatemala. Aproximadamente tres-cuartas partes de dichos inmigrantes fueron mexicanos.⁸⁶

Aunque los programas H-2A y H-2B ofrezcan diferentes términos y beneficios, son similares en una manera significativa: ambos programas permiten a los trabajadores temporales trabajar solo para el empleador que solicitó de sus servicios al Departamento de Trabajo (DOL). Si la situación del trabajo es abusiva o diferente a lo que se prometió, el trabajador tiene pocos o cero recursos y no le queda más que regresar a casa. Eso pone al trabajador en una desventaja grave en términos de oportunidades en un futuro en los Estados Unidos, porque su regreso en cualquier temporada subsiguiente, depende en gran manera de la buena voluntad del empleador de solicitar un requerimiento al gobierno de los Estados Unidos. En términos prácticos, significa que el trabajador se queja menos de la seguridad del lugar de trabajo o de los temas relacionados con el salario.⁸⁷

Bajo las leyes federales, los patrones deben de obtener una autorización previa del DOL para traer a los trabajadores temporales. Para hacer eso, los empleadores deben certificar que:

- No hay suficientes trabajadores americanos que estén dispuestos, calificados y disponibles para realizar el trabajo en el lugar y en el tiempo que se necesita; y

⁸⁶ Bauer, Mary, "Close to Slavery – Guestworker Programs in the United States", Montgomery, *Southern Poverty Law Center*, 2007, pp. 4-8, consultado en internet el día 5 de agosto de 2007 a las 10:00 horas en <http://www.splcenter.org/pdf/static/SPLCguestworker.pdf>; Véase también,, "Employment-Based Immigration", informe del *National Immigration Forum, Coalition for Comprehensive Immigration Reform*, enero de 2005, consultado en internet el día 12 de mayo de 2007 a las 14:30 horas en http://www.cirnnow.org/content/en/basics_employment.htm; Véase también, Kurzban, Ira J., *op. cit.*, nota 54, pp. 537-540.

⁸⁷ *Idem.*

- Las condiciones de trabajo y sueldo de los trabajadores en los Estados Unidos similarmente empleados no serán afectadas desfavorablemente por la importación de trabajadores huéspedes.⁸⁸

Las visas H-2 que se utilizan para los trabajadores huéspedes son individuales y no se les permite traer a sus familias a los Estados Unidos. Esto significa que los trabajadores huéspedes son separados de sus familias, incluyendo a sus hijos menores por periodos que llegan a durar hasta un año. Los trabajadores con visas H-2A deben de pagarles un sueldo que sea el más alto de: (a) del mercado laboral local, el sueldo que prevalece por una cosecha particular, que sea determinada por el DOL y las agencias de estado, (b) el sueldo mínimo estatal o federal, o bien (c) la tarifa salarial de “efecto adverso.”⁸⁹

Los trabajadores con visas H-2A tienen derecho a lo siguiente:

- Recibir por lo menos tres cuartos de las horas de trabajo prometidas en el contrato, que debe decir el periodo del trabajo;
- Recibir el hospedaje gratuito y que esté en buenas condiciones durante el periodo del contrato;
- Recibir los beneficios del programa de la compensación de trabajadores relacionados a los costos médicos y el pago por el tiempo perdido y las heridas permanentes;
- Recibir indemnización para el costo de viajar desde el lugar de pertenencia del trabajador al lugar del trabajo cuando el trabajador haya terminado el 50% del periodo del contrato. Dichos gastos deben incluir el

⁸⁸ Bauer, Mary, *op. cit.*, nota 268, pp. 6-8; Véase también, Kurzban, Ira J., *op. cit.*, nota 54, pp. 537-540; Véase también, INA, 8 U.S.C. § 1188(a)(1) (2005).

⁸⁹ Bauer, Mary, *op. cit.*, nota 268, pp. 6-8; Véase también, Kurzban, Ira J., *op. cit.*, nota 54, pp. 537-540.

costo del boleto del avión o camión y de la comida durante el viaje. Si el trabajador permanece en el trabajo hasta el fin del contrato el empleador debe pagarle el costo de su regreso a su lugar de pertenencia;

- Estar protegido por las mismas leyes y reglas relacionadas a la salud y seguridad que los demás trabajadores; y
- Ser elegible para los servicios legales patrocinados por el gobierno federal del país para los asuntos relacionados al empleo como trabajador H-2A.⁹⁰

Sin embargo, las protecciones fundamentales de que gozan los trabajadores H-2A no aplican a los trabajadores del programa H-2B. Aunque el programa H-2B fue creado hace 20 años por la Ley de Control y Reforma Inmigratoria de 1986 el Departamento de Trabajo (DOL) no promulgó las regulaciones para poner en vigor las protecciones sustantivas para los trabajadores participantes en el programa.⁹¹ De hecho, la Ley de Control y Reforma Inmigratoria de 1986 no tiene una provisión explícita que requiera la implementación de dichas protecciones y solamente establece que los trabajadores H-2B no deben perjudicar los sueldos y las condiciones de trabajo de los trabajadores estadounidenses.⁹²

A diferencia del programa H-2A, los procedimientos que dirigen la certificación de un trabajador H-2B no fueron establecidos por una regulación legal sino por un memorandum interno por parte del Departamento de Trabajo (General Administrative Letter 1-95) y por ende no son sujetos al proceso de comentario y revisión pública que es un requisito para la aprobación de nuevas regulaciones federales. Dado el hecho de que las protecciones de sueldo mínimo que forman parte del programa H-2B son promulgados por una

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ *Idem; Véase también, Martínez v. Reich*, 934 F. Supp. 232 (D. Tex. 1996).

⁹² Bauer, Mary, *op. cit.*, nota 268, pp. 6-8; Véase también, Kurzban, Ira J., *op. cit.*, nota 54, pp. 537-540.

directiva administrativa y no por una regulación federal, el Departamento de Trabajo ha tomado la posición que carece de la autoridad legal para ejecutar el requisito de “sueldo que prevalece” que forma parte del programa.⁹³

Mientras que el empleador sea obligado a ofrecer un empleo de tiempo completo que pague por lo menos el sueldo que prevalece, ninguna de las demás protecciones sustantivas del programa H-2A aplican a los trabajadores H-2B. No hay derecho al hospedaje gratuito. No hay derecho al acceso a los servicios legales y las regulaciones H-2B no requieren que los empleadores paguen para el transporte de sus trabajadores a los Estados Unidos.⁹⁴

2.2.5.- Los problemas con los programas de trabajadores temporales actuales

2.2.5.1- El reclutamiento: La explotación empieza en los países de origen

A pesar de que los trabajadores son invitados por parte de los EEUU, ellos tienen las mínimas protecciones legales (y aún menos para los trabajadores H-2B) y su tratamiento desde el principio hasta el fin de su estancia refleja una carencia de preocupación por su situación lo que es endémico en la cultura social, la legislación y la ejecución de las leyes de los Estados Unidos. De hecho, la explotación de los trabajadores H-2A y H-2B se comienza mucho antes de que lleguen a los Estados Unidos. Casi universalmente los empleadores estadounidenses acuden a agencias privadas

⁹³ *Idem.*

⁹⁴ Las diversas violaciones de los derechos humanos que sufren los trabajadores migratorios bajo el sistema norteamericano actual forman parte de las secciones posteriores de este documento, pero cabe destacar nuevamente aquí que sus derechos se encuentran detallados en múltiples convenios internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Desafortunadamente, hasta la fecha los Estados Unidos no ha ratificado el último de los tres documentos arriba mencionados, una decisión que probablemente tiene su base en el hecho de que no cumplen con muchos de sus requisitos. Como en las secciones anteriores, las que siguen identificará varias áreas de aplicación potencial de la Convención (y los otros acuerdos) así como los probables fallos en cumplimiento por parte de los EEUU.

para localizar y reclutar a los trabajadores temporales dentro de sus países de origen, la mayoría en México y Centro América.⁹⁵

El negocio del reclutamiento está libre de todo reglamento y puede ser una profesión muy lucrativa para los comisionistas involucrados. Por ejemplo, había más de 121,000 trabajadores temporales reclutados en el año 2005. Dicho número de trabajadores potenciales pueden significar una ganancia de millones de dólares en las tarifas de reclutamiento. La oportunidad financiera provee un incentivo poderoso para reclutar la máxima cantidad de trabajadores posible. Sin embargo, muchas veces los reclutadores no se preocupan mucho por el impacto que puede tener la decisión de migrarse en los trabajadores pobres y sus familias.⁹⁶

2.2.5.2- Los trabajadores llegan con mucha deuda personal

Comúnmente, los trabajadores temporales que llegan a los Estados Unidos se someten a una deuda desde los \$500 hasta los \$10,000 USD. Además, muchos pagan intereses exorbitantes por su deuda. Por ejemplo, los trabajadores guatemaltecos representados por el Southern Poverty Law Center pagaron un promedio de \$2,000 USD por su transporte, visa y tarifa para obtener trabajos en el cultivo de bosques en los Estados Unidos. Muchos de ellos reportan haber pagado 20% en interés cada mes.⁹⁷

Además, la mayoría de los guatemaltecos trabajando en el cultivo de bosques que fueron entrevistados por el Southern Poverty Law Center tuvieron

⁹⁵ Bauer, Mary, *op. cit.*, nota 268, p. 9.

⁹⁶ *Idem*; Véase también, Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 2, 7 y 13; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 2.1, 12.1 y 26; la Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Artículos 8 y 16 (garantizando derechos aplicables aquí como el derecho de libre tránsito de cualquier ser humano, la prohibición de toda discriminación motivada por la condición social o las preferencias, el derecho a la seguridad personal, así como la garantía de tratamiento igual ante la ley).

⁹⁷ Bauer, Mary, *op. cit.*, nota 268, pp. 9-11.

que dejar alguna forma de prenda (usualmente un título de propiedad) con un agente en Guatemala para asegurar que el trabajador cumpliría con los términos de su contrato. Si un trabajador viola su contrato (como está determinado por el reclutador) el trabajador recibirá una sanción. Algunos trabajadores han pagado hasta los \$1,000 USD para el regreso del título de su propiedad. Dichas tácticas son extremadamente eficaces en reprimir las quejas sobre el pago y las condiciones del trabajo y el hospedaje. Es casi inconcebible pensar que un trabajador se quejaría de alguna forma sustancial mientras que un agente de la empresa tenga el título a la propiedad en donde viven su esposa e hijos.⁹⁸

Mientras que el sistema de trabajadores temporales de los Estados Unidos depende de una serie de reclutadores no regulados, está sujeto a los abusos en la venta de visas arriba mencionada. Una prohibición en cobrar tarifas a los trabajadores para su reclutamiento o transporte ayudaría para negar el incentivo financiero que tienen la industria de reclutamiento de México y otros países al mandar más trabajadores de los que sean necesarios. Un problema fundamental con el sistema de trabajadores temporales es el requisito de que un trabajador puede viajar a los EEUU con su visa H-2 únicamente después de recibir una oferta de trabajo de un empleador norteamericano. Poner dicho poder en las manos de los agentes de un patrón que operan en otros países es una fórmula para el abuso de los trabajadores.⁹⁹

⁹⁸ *Idem.*

⁹⁹ *Ibidem*, pp. 13-14.

Nótese también, La situación de vulnerabilidad del inmigrante mencionada aquí y en la sección anterior está específicamente contemplada en el Artículo 66 de la Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares que dice que “el derecho a realizar operaciones para la contratación de trabajadores en otro Estado sólo corresponderá a ...los servicios u organismos públicos del Estado ... [o] un organismo establecido en virtud de un acuerdo bilateral o multilateral”.

Véase también, Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 2, 7 y 13; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 2.1, 12.1 y 26 (garantizando el derecho de libre tránsito de cualquier ser humano, el derecho a la seguridad personal, la garantía de tratamiento igual ante la ley).

2.2.5.3.- Los patrones tienen el poder de la “deportación”

El problema fundamental de los programas de trabajadores temporales históricamente y actualmente hablando es que el patrón – no el trabajador – decide si el trabajador puede irse a los Estados Unidos y si puede quedarse allí. A causa de esta relación la balanza de poder entre el empleador y el trabajador favorece tan desproporcionadamente al empleador que nulifica los derechos del trabajador. En cualquier momento el patrón podría despedir al trabajador, llamar al gobierno y declarar que el trabajador está en el país sin autorización.¹⁰⁰

En muchas instancias los patrones dicen a los trabajadores que están recogiendo sus pasaportes y visas para asegurar que no se vayan sin cumplir con sus contratos. Obviamente, esto presenta un problema enorme para el inmigrante que no puede establecer su estatus legal. No existe un mecanismo real para que los trabajadores puedan recuperar sus documentos. Múltiples empleadores han negado retornar los documentos aunque el trabajador simplemente quisiera regresar a su país de origen. El Southern Poverty Law Center también ha encontrado numerosos incidentes de patrones que destruyeron los pasaportes y visas para convertir a los trabajadores en indocumentados. Cuando esto pasa hay poca probabilidad de que el trabajador gane el apoyo y ayuda de los funcionarios de la policía local.

Al examinar a los programas H-2A en Carolina del Norte la organización Human Rights Watch encontró temor extenso entre los trabajadores y evidencia de listas negras creadas para callar a los trabajadores que se quejen sobre las condiciones, que busquen ayuda de los servicios legales gratuitos o que sean parte de los sindicatos. El Human Rights Watch también descubrió evidencia de una campaña de intimidación en contra de los trabajadores con el

¹⁰⁰ Bauer, Mary, *op. cit.*, nota 268, pp. 15-16.

fin de desanimarles para ejercer sus libertades de asociación.¹⁰¹ La Oficina de Responsabilidad Gubernamental de los EEUU (US Government Accountability Office) también reportó en 1997 que era muy poco probable que los trabajadores H-2A se quejaran de las violaciones de las protecciones del trabajador por el temor de perder su trabajo o no ser elegidos por parte del empleador en el futuro.¹⁰²

2.2.5.4.- Los abusos del pago y horario

A pesar de que la ley federal requiere que paguen a los trabajadores H-2A el “sueldo de efecto adverso” (Adverse Effect Wage Rate) y el sueldo corriente a los trabajadores H-2B, en la práctica muchos de los trabajadores temporales ganan sustancialmente menos que el sueldo mínimo por hora de \$5.85 establecido por ley federal.¹⁰³ Aunque un contrato de empleo bajo el

¹⁰¹ *Ibidem*, pp. 16-17; Véase también, Compa, Lance, “Unfair Advantage: Workers’ Freedom of Association in the United States Under International Human Rights Standards”, *Human Rights Watch*, 2000, p. 148, consultado en internet el día 6 de agosto de 2007 a las 10:00 horas en <http://hrw.org/reports/pdfs/u/us/uslbr008.pdf>.

¹⁰² Bauer, Mary, *op. cit.*, nota 268, p. 17; Véase también, “H-2A Agricultural Guest Worker Program: Changes Could Improve Services to Employers and Better Protect Workers,” informe a los comités del congreso estadounidense, *United States General Accounting Office*, diciembre de 1997, pp. 60-61, consultado en internet el día 6 de agosto de 2007 a las 11:00 horas en <http://www.gao.gov/archive/1998/he98020.pdf>.

Nótese también, La situación de vulnerabilidad aquí mencionada está específicamente contemplada en el Artículo 21 de la Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares que dice:

“Ninguna persona que no sea un funcionario público debidamente autorizado por la ley podrá confiscar, destruir o intentar destruir documentos de identidad, autorizaciones de entrada, estancia, residencia o permanencia en el territorio de un país ni permisos de trabajo. En los casos en que la confiscación de esos documentos esté autorizada no podrá efectuarse sin la previa entrega de un recibo detallado. En ningún caso estará permitido destruir el pasaporte o documento equivalente de un trabajador migratorio o familiar suyo.”

Véase también, Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 2, 7 y 13; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 2.1, 12.1 y 26 (garantizando el derecho de libre tránsito de cualquier ser humano, el derecho a la seguridad personal, la garantía de tratamiento igual ante la ley).

¹⁰³ El “sueldo de efecto adverso” (adverse effect wage rate) es el sueldo mínimo que el Departamento de Trabajo ha determinado que debe de ser ofrecido y pagado a los trabajadores estadounidenses y extranjeros por los empleadores que contratan a los trabajadores temporales que participan en el programa H-2A. De hecho, dichos patrones son obligados pagar el sueldo más alto entre el “sueldo de efecto adverso”, el sueldo corriente o el sueldo mínimo establecido por la ley federal. Véase, “Adverse Effect Wage Rates - Year 2007,”

programa H-2B especifica un sueldo mínimo por hora (el sueldo corriente ha fluctuado en los años recientes entre \$6.00 por hora hasta más de \$10.00 por hora, dependiendo en el año y el estado del trabajo) los trabajadores del cultivo de bosques usualmente ganan por el número de plantas que siembran. Por ejemplo, les dicen que deben sembrar por lo menos 2 bolsas de 1,000 de plantas al día (que supuestamente consiste en 8 horas) pero es una meta muy difícilmente lograda. Su pago varía entre \$15.00 y \$30.00 USD por bolsa.¹⁰⁴

La mayoría de los trabajadores informan que trabajan entre 8 y 12 horas al día pero muy rara vez reciben el “pago aumentado” (overtime pay) por las horas extras que trabajan a pesar de que muy a menudo trabajan seis días completos a la semana y trabajan mucho más de las 40 horas. Además, los trabajadores habitualmente tienen que comprar las herramientas relacionadas a su trabajo e incurrir en otros gastos similares que disminuyen sus ganancias en contra de la ley.¹⁰⁵

informe del *U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration*, 22 de febrero de 2007, consultado en internet el día 6 de agosto de 2007 a las 15:00 horas en [Http://Www.Foreignlaborcert.Doleta.Gov/Adverse.Cfm](http://www.foreignlaborcert.doleta.gov/adverse.cfm).

¹⁰⁴ Bauer, Mary, *op. cit.*, nota 268, pp. 18-19.

¹⁰⁵ *Idem*.

Nótese también, La situación de vulnerabilidad aquí mencionada está específicamente contemplada en el Artículo 25 de la Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares que dice que:

“[I]os trabajadores migratorios gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a remuneración y de: [o]tras condiciones de trabajo, es decir, horas extraordinarias, horario de trabajo, descanso semanal, vacaciones pagadas, seguridad, salud, fin de relación de empleo y cualesquiera otras condiciones de trabajo que, conforme a la legislación y la práctica nacionales, estén comprendidas en este término...”

Véase también, Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículos 2, 3 y 7; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículos 2.1 y 26 (estableciendo la prohibición de toda discriminación motivada por la condición social o las preferencias, la garantía de tratamiento igual ante la ley, así como el derecho a la vida digna).

2.2.5.5.- Las heridas sin recurso efectivo

Los trabajadores temporales laboran en algunos de los trabajos más peligrosos que hay en los Estados Unidos.¹⁰⁶ Los índices de muertes en las industrias de agricultura y cultivo de bosques que emplean a grandes cantidades de inmigrantes son más de 10 veces más altos que el promedio nacional. Desafortunadamente, cuando los trabajadores H-2 sufren heridas en el trabajo, demasiadas veces se está negando el acceso a los servicios médicos y otros beneficios adecuados. Los que sufren heridas graves se encuentran ante obstáculos enormes para obtener los beneficios de la “compensación del trabajador” (worker’s compensation). El seguro de la “compensación del trabajador” está manejado a nivel estatal y las reglas son variadas. Los programas de algunos estados son más accesibles por parte de los trabajadores internacionales que otros. Muchas veces los trabajadores no tienen el conocimiento que necesitan para navegar en este sistema complejo exitosamente no solo para recibir los beneficios en los EEUU sino también cuando regresen a su país de origen.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Bauer, Mary, *op. cit.*, nota 268, p. 25; Véase también, “National Census of Fatal Occupational Injuries”, informe del *Bureau of Labor Statistics*, 2006, p. 2, consultado en internet el día 10 de agosto de 2007 a las 9:00 horas en <http://www.bls.gov/news.release/pdf/cfoi.pdf>.

¹⁰⁷ Bauer, Mary, *op. cit.*, nota 268, pp. 25-26.

Nótese también, La situación de vulnerabilidad aquí mencionada está específicamente contemplada en los Artículos 28 y 43 de la Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares:

El Artículo 28 provee que “[l]os trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida o para evitar daños irreparables a su salud en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate. Esa atención médica de urgencia no podrá negarse por motivos de irregularidad en lo que respecta a la permanencia o al empleo.”

El Artículo 43 provee que “[l]os trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con: ... (e) el acceso a los servicios sociales y de salud, siempre que se hayan satisfecho los requisitos establecidos para la participación en los planes correspondientes ...”

Véase también, Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículos 2, 3 y 7; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículos 2.1 y 26 (estableciendo la prohibición de toda discriminación motivada por la condición social o las preferencias, la garantía de tratamiento igual ante la ley, así como el derecho a la vida digna).

2.2.5.6.- La carencia de ejecución de las leyes por parte del gobierno

La ejecución por parte del gobierno de las protecciones básicas del trabajador ha disminuido para todos los trabajadores norteamericanos en las décadas recientes. El número de los investigadores de hora y pago del Departamento de Trabajo cayó por el 14% entre 1974 y 2004 y el número de casos investigados sobre cuestiones de acatamiento a las leyes aplicables bajó al 36%. Durante el mismo periodo, el número de trabajadores norteamericanos que cayeron bajo la cobertura del Acta de Estándares Laborales Justos (Fair Labor Standards Act) aumentó por más de 50% - desde 56.6 millones hasta aproximadamente 87.7 millones de personas.¹⁰⁸

Esta caída en la ejecución de leyes tiene consecuencias particularmente graves para los trabajadores temporales que son mucho más vulnerables a los abusos que los trabajadores norteamericanos y que requieren más las protecciones del gobierno. Los derechos de los trabajadores temporales pueden ser exigidos en las siguientes formas: a través de las investigaciones de las agencias gubernamentales (usualmente el Departamento de Trabajo) y por las demandas civiles presentadas por los abogados privados, los servicios legales del gobierno federal (únicamente para los trabajadores H-2A) o las organizaciones con fines no lucrativos (como el Southern Poverty Law Center). Los trabajadores encuentran obstáculos formidables en obtener la justicia por cualquiera de los métodos. La ejecución de leyes por parte del gobierno federal ha sido en gran parte ineficaz. El Departamento de Trabajo investiga activamente solo las sedes de trabajo de los trabajadores H-2A. En 2004, el Departamento de Trabajo realizó solamente 89 investigaciones de los empleadores de los trabajadores H-2A.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Bauer, Mary, *op. cit.*, nota 268, pp. 28; Véase también, Bernhardt, Annette y McGrath, Siobhán, "Trends in Wage and Hour Enforcement by the U.S. Department of Labor, 1975-2004", *Brennan Center for Justice*, septiembre de 2005, consultado en internet el día 10 de agosto de 2007 a las 13:00 horas en http://www.brennancenter.org/dynamic/subpages/download_file_8423.pdf.

¹⁰⁹ Bauer, Mary, *op. cit.*, nota 268, pp. 28-29; Véase también, Turnbull, Lornett, *New State Import: Thai Farmworkers*, The Seattle Times, 20 de febrero de 2005, consultado en internet el

La naturaleza de los programas de trabajadores temporales hace irreal la ejecución de algunas de sus provisiones por parte del Departamento de Trabajo. Por ejemplo, el reglamento requiere que los empleadores provean a los trabajadores H-2A con un mínimo de tres-cuartas partes de las horas especificadas en sus contratos y que paguen por su transporte de regreso a su país de origen. Pero actualmente no hay un mecanismo (como la certificación por el empleador) que permita al Departamento de Trabajo vigilar eficazmente el acatamiento de los patrones al reglamento aplicable. Después de que termine el periodo del contrato, el trabajador debe salir del país y por ende, no está en una buena posición para tomar medidas para proteger sus derechos.¹¹⁰

2.2.5.7.- El Hospedaje

Con relación al hospedaje los trabajadores temporales frecuentemente están forzados a vivir en la pobreza. Según el reglamento federal, los empleadores que contratan a los trabajadores H-2A deben proveerles con

día 10 de agosto de 2007 a las 14:00 horas en <http://www.smfws.com/articles2006/2006januaryfebruarymarch/art02202006.htm>.

¹¹⁰ Bauer, Mary, *op. cit.*, nota 268, p. 30.

Nótese también, La situación de vulnerabilidad aquí mencionada está específicamente contemplada en los Artículos 61 y 65 de la Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares:

El Artículo 65 provee que “[l]os Estados Partes mantendrán servicios apropiados para atender las cuestiones relacionadas con la migración internacional de trabajadores y sus familiares. Sus funciones serán, entre otras: (a) [l]a formulación y la ejecución de políticas relativas a esa clase de migración;... (d) [e]l suministro de información y asistencia apropiada a los trabajadores migratorios y sus familiares en lo relativo a las autorizaciones y formalidades y arreglos requeridos para la partida, el viaje, la llegada, la estancia, las actividades remuneradas, la salida y el regreso, así como en lo relativo a las condiciones de trabajo y de vida en el Estado de empleo, las normas aduaneras, monetarias y tributarias y otras leyes y reglamentos pertinentes.”

El Artículo 61 provee que “[s]i el trabajador vinculado a un proyecto alega que su empleador ha violado las condiciones de su contrato de trabajo, tendrá derecho a recurrir ante las autoridades competentes del Estado que tenga jurisdicción sobre el empleador...”.

Véase también, Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículos 2, 3 y 7; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículos 2.1 y 26 (estableciendo la prohibición de toda discriminación motivada por la condición social o las preferencias, la garantía de tratamiento igual ante la ley, así como el derecho a la vida digna).

hospedaje gratuito. El hospedaje debe cumplir con el reglamento de seguridad y salud aplicable y su acatamiento debe ser certificado con anticipación. En la práctica, la calidad del hospedaje que se ofrece a los trabajadores H-2A puede diferir marcadamente y a menudo es muy inferior a lo normal. Los trabajadores H-2B tienen aún menos protecciones. No hay reglamento general federal que maneje las condiciones de las sedes del trabajo o el hospedaje para los trabajadores H-2B. Muchas veces las leyes estatales y municipales tampoco cubren al hospedaje de los trabajadores H-2B. En la práctica, esto significa que los trabajadores H-2B reciben el hospedaje que carece de las necesidades básicas como las camas o las instalaciones para cocinar.¹¹¹

A menudo, el hospedaje para los trabajadores H-2A y H-2B está ubicado en lugares muy aislados y rurales, condición que sujeta a los trabajadores a diversas dificultades. En la mayoría de los casos, los trabajadores no cuentan con vehículos ni el acceso a los medios del transporte público. Como consecuencia ellos dependen totalmente de los empleadores para el transporte al trabajo y otros lugares como el supermercado y el banco. Algunos patrones cobran tarifas exorbitantes por proveer el servicio. Mucho del hospedaje que se otorga a los trabajadores no tiene servicio de teléfono lo que aísla aún más a los trabajadores. Dichas condiciones no solo presentan dificultades para los trabajadores temporales sino también aumentan aún más el poder formidable que ya tienen los empleadores sobre ellos.¹¹²

Basado en los hechos arriba presentados, queda claro que muchos de los trabajadores temporales que laboran en los EEUU se enfrentan a condiciones laborales y de vida deplorables con poca esperanza para la intervención o el apoyo gubernamental. Es importante destacar que los ejemplos desarrollados en este texto profundizan las circunstancias de los trabajadores participando en los programas de trabajo “legales” según el sistema migratorio de los EEUU. No requiere un cambio radical en la lógica, llegar a la conclusión de que las condiciones laborales para los trabajadores

¹¹¹ Bauer, Mary, *op. cit.*, nota 268, p. 37.

¹¹² *Idem.*

indocumentados en los EEUU producen graves violaciones de los derechos humanos aún peor de las que están arriba mencionadas.¹¹³

¹¹³ La situación de vulnerabilidad aquí mencionada está específicamente contemplada en los Artículos 27, 43 y 70 de la Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares:

El Artículo 27 provee que “[l]os trabajadores migratorios y sus familiares gozarán en el Estado de empleo, con respecto a la seguridad social, del mismo trato que los nacionales en la medida en que cumplan los requisitos previstos en la legislación aplicable a ese Estado o en los tratados bilaterales y multilaterales aplicables. Las autoridades competentes del Estado de origen y del Estado de empleo podrán tomar en cualquier momento las disposiciones necesarias para determinar las modalidades de aplicación de esta norma...”.

El Artículo 43 provee que “[l]os trabajadores migratorios gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo en relación con: ... (d) [e]l acceso a la vivienda, con inclusión de los planes sociales de vivienda, y la protección contra la explotación en materia de alquileres...”.

El Artículo 70 provee que “[l]os Estados Partes deberán tomar medidas no menos favorables que las aplicadas a sus nacionales para garantizar que las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores migratorios y sus familiares en situación regular estén en consonancia con las normas de idoneidad, seguridad y salud, así como con los principios de la dignidad humana.”

Véase también, Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículos 2, 3 y 7; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículos 2.1 y 26 (estableciendo la prohibición de toda discriminación motivada por la condición social o las preferencias, la garantía de tratamiento igual ante la ley, así como el derecho a la vida digna).

CAPÍTULO IV

Observaciones sobre el impacto económico de la inmigración en los EEUU y México

1.- Los Estados Unidos

El patrón actual de la migración México-EUA puede demostrarse que genera beneficios netos para la economía norteamericana y para los que pagan impuestos, bajo el sufrimiento humano en la frontera y la explotación de trabajadores indocumentados por empleadores americanos. Mientras se proveen mayores beneficios a grupos con mayores ingresos en los dos lados de la frontera, el patrón actual de inmigración de bajo salario con derechos limitados también significa presión para los trabajadores pobres en los dos lados de la frontera, incrementando la dependencia en dicha migración. Es importante mencionar aquí que en vez de contribuir a cerrar la brecha en el desarrollo económico, la política actual de inmigración y comercio entre Estados Unidos y México reproduce deficiencias que amplían la desigualdad entre los dos países y perpetúan la inmigración de trabajadores de sueldos mínimos.¹

La implementación del TLCAN ha movido más trabajadores hacia el mercado de trabajo de menor ingreso en México, incrementando significativamente las diferencias en salarios en el mercado de trabajo de los EEUU. Dado el número limitado de visas legales, son generadas presiones por el surgimiento de la migración no autorizada.²

Sin embargo, la inmigración mexicana representa una ganancia para la economía de los EEUU, provee una fuente de trabajo, habilidades y transferencia de recursos vitales de México, beneficiando a grupos de mayor ingreso a los dos lados de la frontera que consuman bienes con mano de obra

¹ Hinojosa Ojeda, Raúl, *et al.*, *op. cit.*, nota 194, p. 12.

² *Idem.*

migrante intensiva. Un estudio de 1997 realizado por la Academia Nacional de Ciencias (“National Academy of Science” o “NAS”) de los EEUU indica que los inmigrantes y sus descendientes tienen en promedio un impacto fiscal neto (impuestos pagados menos beneficios públicos usados) de más que \$80 mil USD por inmigrante. Con la migración como con el comercio, las ganancias se obtienen cuando los recursos pueden ser enfocados más eficientemente. Utilizando dichos criterios de “ganancias en eficiencia”, la NAS calculó que en 1997 la inmigración contribuye positivamente a la economía con \$14 mil millones USD por año.³

Es posible que estas cifras sean sorprendentes para muchos, pero la realidad del fenómeno migratorio ayuda a explicar la realidad económica. A pesar de las frecuentes caracterizaciones erróneas por parte de la prensa estadounidense, los mexicanos indocumentados utilizan menos servicios públicos que tienen el derecho de aprovechar. Muy a menudo los inmigrantes no gozan de dichos servicios por el temor de ser detectado o la carencia de información sobre los programas a que tienen el derecho de participar. Además, los inmigrantes a menudo contribuyen con impuestos a las arcas de la seguridad social y el seguro del desempleo que después no pueden recoger.

De hecho la mayoría del “costo” al gobierno para las familias de inmigrantes es el costo de educar a sus niños. Sin embargo, como está arriba mencionado, este costo es menor que lo que típicamente se ha percibido por los medios. Además, no toman en cuenta los gastos que el gobierno norteamericano no tuvo que hacer para la educación y bienestar de los inmigrantes que crecieron en el exterior. En su estudio del año 2001, el Centro Norteamericano para Desarrollo e Integración de la Universidad de California estimó que el gobierno estadounidense debiera pagar al gobierno mexicano unos \$320 millones USD al año (el estado de California debiera pagar unos \$180 millones USD) por haber preparado y educado un gran porcentaje de su

³ Esta “especialización” surge de la productividad de los insumos y el incremento de los productos. Tomando los trabajos para los que sean más útiles, los inmigrantes dejan a los nativos el participar en trabajos mas especializados dentro de la producción. Véase, *Ibidem*, pp. 16-17, 22-23.

fuerza laboral. Si Estados Unidos (y especialmente California) iba a educar a los mismos trabajadores en sus escuelas domésticas tendría que pagar más de \$17 mil millones USD al año.⁴

El hecho de dar a los inmigrantes acceso a los servicios sociales es un asunto controversial en los Estados Unidos. Esto es particularmente cierto en áreas dónde los inmigrantes tienden a concentrarse como Arizona y California. Ambos estados han promovido legislaciones que restringen el acceso a beneficios públicos de fondos federales a los inmigrantes indocumentados: Propuesta 187 en California y Propuesta 200 en Arizona. Tres justificaciones han llevado a elaborar borradores de dicha legislación: (1) la percepción de que los inmigrantes indocumentados utilizan pero no contribuyen a los fondos públicos, (2) la creencia de que los beneficios públicos es un factor significativo que atrae a los inmigrantes a entrar a los Estados Unidos, y (3) el deseo de enviar un mensaje al gobierno federal de que los votantes no están satisfechos con el reforzamiento de las leyes migratorias.⁵

Sin embargo, las percepciones y la legislación que se han engendrado corren el riesgo de provocar resultados inesperados y dañinos como el de negar beneficios a los niños nacidos en los Estados Unidos de familias inmigrantes. Estos niños son ciudadanos norteamericanos y se enfrentan a distintos retos: insuficiencia en satisfactores básicos, estatus socioeconómico bajo, y falta de atención por parte de los padres (debido a los extenuantes horarios de trabajo de los inmigrantes), se ha encontrado que todos estos son factores significativos para el resultado educativo de los hijos de inmigrantes. Además los familiares inmigrantes que no cuentan con su documentación completa son los más vulnerables, y como resultado no buscan ayuda en las oficinas sociales, aún cuando califican para recibir asistencia.⁶

⁴ *Ibidem*, pp. 22-24.

⁵ Cornelius, Wayne A. y Lewis, Jessa M., *op cit.*, nota 66, p. 86-87.

⁶ *Idem*.

Queda claro que los hijos de inmigrantes legales se benefician de las oportunidades educativas en los Estados Unidos. Sin embargo, la asistencia de los hijos de inmigrantes indocumentados en las escuelas norteamericanas es mucho más limitada. La Tabla 4, a continuación, muestra los resultados de un análisis de los beneficios públicos recibidos por inmigrantes en los Estados Unidos, basados en el estatus legal: indocumentado, documentado o ciudadano norteamericano. Resulta interesante, que la mayoría de los entrevistados indocumentados con hijos en escuelas públicas reportó que sus hijos son ciudadanos norteamericanos. Estos padres inmigrantes, también reportaron haber pagado impuestos durante su última estadía en los Estados Unidos. De hecho, todos los inmigrantes documentados, y el 89% de los indocumentados, con hijos en escuelas públicas reportó haber pagado impuestos.⁷

Por lo menos un estudio muestra que los inmigrantes cuya residencia principal permanece en México, son menos susceptibles de utilizar servicios de salud en los Estados Unidos y frecuentemente retornan a sus lugares de origen en caso de que ocurriera alguna herida o enfermedad. En el análisis que se muestra en la tabla a continuación, 44.7% de los inmigrantes indocumentados reportó haber recibido atención médica en los Estados Unidos para ellos mismos o para algún miembro de la familia. Esta premisa creció al 55.1% para inmigrantes documentados y 60.0% para los ciudadanos norteamericanos.⁸

Cabe resaltar que este mismo estudio revela que los costos incurridos a causa del cuidado de la salud en los Estados Unidos fueron principalmente cubiertos por los propios inmigrantes (es decir de su bolsillo), por la póliza de su seguro y el de su empleador. De hecho, 74% del cuidado médico recibido por los inmigrantes en el estudio anterior fue pagado por el empleado y sus patrones. Estas premisas obviamente muestran un alto nivel de propio pago. Sin embargo, el número de encuestados que reportó tener costos cubiertos por

⁷ *Ibidem*, pp. 87-88.

⁸ *Ibidem*, pp. 89-91.

su seguro privado propio es muy bajo, sugiriendo un nivel mínimo de cobertura de seguro de gastos médicos para los inmigrantes y sus familias.⁹

Además, en relación con aquellos que recibieron cuidados médicos subsidiados por el gobierno, la información refleja que la mayoría de las familias que recibió este beneficio tenían un estatus legal mixto y son contribuyentes de impuestos de la renta. De hecho, 96% de los inmigrantes documentados que han reportado que algún miembro de la familia recibió atención médica, también informó que pagaron impuestos, y el 74% de los indocumentados reportó la misma situación.¹⁰

Tabla 4: Servicios públicos recibidos durante su estancia más reciente en los EEUU

| | Indocumentado | Documentado | |
|--|---------------|-------------|-------|
| Ciudadano | | | |
| Recibió atención médica en un hospital | 44.7% | 55.1% | 60.0% |
| | | | |
| Recibió beneficios del desempleo | 6.7% | 25.2% | 34.6% |
| | | | |
| Recibió estampillas para comida | 3.4% | 5.9% | 8.6% |
| | | | |
| Recibió asistencia social | 1.7% | 4.2% | 8.6% |
| | | | |
| Tuvo niño(s) en escuelas publicas | 9.0% | 34.5% | 42.1% |

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Ibidem*, p. 88.

Revisando los datos duros provenientes directamente de los inmigrantes, se clarifica el hecho de que las principales creencias que en el pasado condujeron a un sentimiento y legislación anti-migrante (ésta última por lo menos a nivel estatal) están basadas en concepciones falsas sobre el fenómeno migratorio en los Estados Unidos. De hecho, sólo unos cuantos inmigrantes indocumentados reciben asistencia pública de alguna clase. A pesar de ello, la creencia expresada anteriormente de que los inmigrantes son atraídos a los Estados Unidos, con la esperanza de recibir dichos beneficios es claramente falsa.

Además aquellos inmigrantes que han recibido beneficios públicos, al parecer todos pagan impuestos a los ingresos recibidos en los Estados Unidos. A pesar de que la noción de que los inmigrantes indocumentados utilizan pero no contribuyen a los fondos públicos también parece ser falsa. Finalmente, la insatisfacción que los votantes han de sentir (y desean comunicar al gobierno federal) relativo al reforzamiento de las leyes de inmigración es muy real. Sin embargo, si los votantes entendieran la verdad detrás de la limitada participación de inmigrantes en los programas de servicios públicos, la contribución impositiva regular, así como la importancia del papel positivo que juegan los inmigrantes en la economía Estadounidense, sería probable que sus sentimientos de insatisfacción con el estado actual del sistema de inmigración cambiarían drásticamente.

2.- México

La inmigración hacia los Estados Unidos tiene un impacto primordial en la sociedad y la economía del país norteamericano, pero también puede tener un efecto de igual importancia en las comunidades expulsoras de los mismos inmigrantes. La sección que sigue provee una discusión de las maneras en que la inmigración ha afectado el desarrollo económico de dichas comunidades.

Las remesas son la fuente más grande del financiamiento externo en muchos países en vías de desarrollo. Según las estadísticas oficiales del Banco Mundial, se estima que en 2005 los flujos de remesas excedieron \$233

mil millones de dólares a nivel mundial. De esta figura se dice que los países en vías de desarrollo recibieron \$167 mil millones de dólares. En 2006, los flujos de remesas mundiales se aumentaron en \$276 mil millones de dólares. En el mismo año, las remesas mandadas a los países en vías de desarrollo alcanzaron los \$206 mil millones. Sin embargo, dicha figura refleja sólo las transferencias a través de canales oficiales. Los flujos de remesas no registradas que se mueven a través de canales informales aumentan la cifra considerablemente y se estima que dichos flujos alcanzan el 50% de los flujos oficiales.¹¹

La cantidad de los flujos oficiales de remesas a los países en vías de desarrollo se ha duplicado en los últimos cinco años. Hay diversas explicaciones, como el incremento en la vigilancia de las transacciones internacionales después de los ataques terroristas del 2001 que ha hecho las remesas más visibles. También, el crecimiento en la cantidad de los competidores en la industria de las remesas ha bajado los costos de mandar el dinero en importantes sectores y las redes de participantes se han expandido. Por último, la desvalorización del dólar estadounidense tiene el efecto de subir el valor de las remesas denominadas en monedas extranjeras y el crecimiento de la cantidad de los migrantes así como sus sueldos también han contribuido al aumento en la cifra de remesas.¹²

Las remesas traen beneficios sustanciales a los países en desarrollo como México:

- La evidencia proporcionada por encuestas domésticas confirma que las remesas pueden tener un impacto substancial en la reducción de la pobreza.
- Las remesas están relacionadas con el incremento de la inversión en la educación personal, las actividades empresariales y la salud.

¹¹ "Global Development Finance, The Globalization of Corporate Finance in Developing Countries", informe del *Banco Mundial*, 2007, p. 54, consultado en internet el día 20 de septiembre de 2007 a las 11:00 horas en <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/EXTGDF/EXTGDF2007/0,,menuPK:3763156~pagePK:64167702~piPK:64167676~theSitePK:3763080,00.html>.

¹² *Idem*.

- Las remesas tienden a ir en contra de los movimientos de los mercados – es decir, las remesas apoyan a las economías en tiempos de recesión.
- Por generar un flujo de intercambio internacional, las remesas pueden mejorar la habilidad de un país para recibir crédito y aumentar su acceso a los mercados de fondos internacionales.¹³

Los migrantes en Estados Unidos usualmente remiten grandes porciones de sus ingresos a sus dependientes en sus países de origen. Muchas veces las remesas son una forma de seguridad económica para los familiares del migrante y cuando están dadas colectivamente forman el fundamento para los mejoramientos a las comunidades emisoras. En el caso de México, mientras que la cantidad de trabajadores que emigren hacia Estados Unidos sigue creciendo, la importancia de las remesas de dichos trabajadores que entran a la economía mexicana también sigue aumentando.¹⁴

Por ejemplo, en 1980, los mexicanos representaron el 16.7% de la población estadounidense que nació fuera de Estados Unidos. En aquel año, los inmigrantes a los Estados Unidos mandaron menos de \$700 millones de dólares lo que representaba el 0.3% del PIB de México. Veinte años después, en el año 2000, los mexicanos habían crecido al 27% de la población estadounidense que nació en el extranjero. Las remesas de Estados Unidos a México superaron los \$6.5 mil millones de dólares y representaban el 1.1% del PIB mexicano.¹⁵ En el año 2005, los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos mandaron más de \$20 mil millones de dólares a México, una cifra que excedió

¹³ "Global Development Finance, The Development Potential of Surging Capital Flows", informe del *Banco Mundial*, 2006, p. 3, consultado en internet el día 20 de septiembre de 2007 a las 10:00 horas en http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/06/05/000112742_20060605160927/Rendered/PDF/362800GDF061complete01PUBLIC1.pdf.

¹⁴ López-Cordova, Ernesto, "Globalization, Migration and Development: The Role of Mexican Migrant Remittances", *Inter-American Development Bank*, 1 de octubre de 2004, pp. 3-5, consultado en internet el día 20 de mayo de 2007 a las 10:00 horas en <http://ssrn.com/abstract=668126>.

¹⁵ *Idem*.

la cantidad de la inversión foránea directa que recibió México en el mismo año y los ingresos del turismo.¹⁶

Dadas las condiciones de atraso en materia de desarrollo social imperante en prácticamente todo el territorio mexicano, las remesas familiares han sido consideradas como una suerte de asistencia social para millones de mexicanos que viven en México. Según estimaciones del Consejo Nacional de Población, hay 1.6 millones de hogares receptores de remesas familiares, de los cuales 47% tiene como principal fuente de ingreso ese recurso. La cantidad total de hogares receptores de remesas representa el 8% de los hogares del país, y si ese número de hogares se multiplican por cinco personas en cada hogar, resulta que 8 millones de personas reciben algún beneficio directo, lo cual representa el 7.6% de la población total del país en 2006 (104 millones de habitantes).¹⁷

Diversos estudios sobre el uso de las remesas familiares en México coinciden en detectar un patrón de gasto similar de los hogares receptores de remesas. En efecto, su uso se canaliza principalmente a la satisfacción de necesidades básicas, incluyendo salud y educación, y un remanente no mayor del 10% se destina al ahorro o pequeñas inversiones en vivienda, terrenos, ganado y establecimientos comerciales. Además de estos usos, existen las llamadas remesas especiales destinadas a actividades de ahorro o inversión como la compra de una casa, maquinaria agrícola, participación en proyectos de inversión o en programas gubernamentales.¹⁸

El incremento en las remesas que fluyen de Estados Unidos a México es impresionante. Sin embargo, un incremento de tal forma se hace aún más importante por el hecho de que el aumento en el ingreso que representan las

¹⁶ Cornelius, Wayne A. y Lewis, Jessa M., *op cit.*, nota 66, p. 137.

¹⁷ Wise, Raúl Delgado, *et al.*, "México en la órbita de la economía global del trabajo barato: dependencia crítica de las remesas," *Revista THEOMAI*, número 14, segundo semestre, septiembre de 2006, pp. 110-120, consultado en internet el día 21 de septiembre de 2007 a las 13:00 horas en <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO14/ArtZamora.pdf>.

¹⁸ *Idem.*

remesas es muy a menudo recibido directamente por las familias de comunidades de bajos recursos. Como señala el estudio de Ernesto Lopez-Córdova de 2004, el primer 10% de los municipios en México que tiene el mayor porcentaje de familias que reciben las remesas son rurales. Dichos municipios usualmente sufren de una desigualdad de ingreso marcada entre sus habitantes y aguantan los ingresos más bajos per cápita del país.¹⁹

El mismo estudio de López-Cordova revela algunos de los impactos positivos que tienen las remesas en mejorar las condiciones de vida de las regiones expulsoras de migrantes del país. Específicamente, el estudio indica que como el porcentaje de familias que reciben las remesas se incrementa, también mejora el desarrollo del país. Es decir, si el porcentaje de las familias que reciben remesas se incrementa por 5% (empezando de cero) el índice de mortalidad de infantes baja también por casi 5%. Con el mismo incremento de 5% de remesas, la asistencia de los niños aumenta por más de 3% y el analfabetismo baja por el impresionante 34%. Tal vez el hecho más importante es lo siguiente: el porcentaje de la población viviendo en la pobreza, es decir con ingresos abajo del sueldo mínimo, se reduce por 29%.²⁰

Es verdad que los estudios también han revelado que la pérdida de los trabajadores por la emigración puede impedir la implementación de los proyectos de producción en la casa que requieren mucha labor y especialmente cuando no haya trabajadores disponibles para realizar el trabajo. Sin embargo, las remesas pueden permitir a las familias superar los problemas de la deuda y el crédito y otras limitaciones e invertir en nuevas tecnologías de producción y proyectos. Existe también evidencia de que los efectos de las remesas en la producción de las familias que han mandado un migrante son positivos. Resulta que las actividades de las familias que mandan migrantes al extranjero cambian.²¹

¹⁹ López-Cordova, Ernesto, *op. cit.*, nota 309, pp. 5-6.

²⁰ *Ibidem*, pp 17-18.

²¹ Taylor, J. Edward, "The Relationship between International Migration, Trade and Development: Some Paradoxes and Findings", *University of California - Davis*, 5 de septiembre

Por ejemplo, en una encuesta de familias de un pueblo en Michoacán (uno de los estados que más manda los emigrantes al extranjero) realizada en 1983 y después en 1993, observaron que la inmigración del pueblo hacia Estados Unidos aumentó marcadamente así como también las remesas. Sin embargo, el porcentaje promedio que representaban las remesas en el ingreso total de la familia bajó del 45% en 1983 al 27% en 1993 porque el ingreso total de la familia había subido. En este caso, el ingreso principal era el ganado. El porcentaje promedio del ingreso que representaba el ganado se incrementó del 23% al 42%. Para este pueblo el ganado era un complemento ideal a la migración internacional. La tierra para el pastoreo era abundante en los cerros alrededor del pueblo y las remesas proveyeron el financiamiento que necesitaban las familias par invertir en sus rebaños. Es importante destacar también que el mantenimiento de ganados no requiere mucha labor ni trabajadores y en muchos casos los niños cuidaban a los animales mientras que sus hermanos emigraron a lugares en el exterior.²²

Es muy cierto que la migración y las remesas pueden tener un impacto palpable en las familias emisoras de migrantes, pero también hay algunos efectos importantes de la migración que se encuentran afuera de la familia. Cuando el ingreso de una familia emisora de migrantes se incrementa a causa de las remesas y las actividades que impulsan también incrementan sus gastos, crean por dentro y fuera del pueblo una nueva demanda para los bienes y servicios, desde los albañiles hasta los carniceros y los ingresos de las familias que ofrecen dichos bienes y servicios también sube. Estas familias en turno gastan sus ingresos nuevos y crean ingresos nuevos para otras familias. El resultado es la creación de multiplicadores de ingresos por dentro y fuera de la economía rural. Los estudios indican que cada dólar nuevo de

de 2006, pp. 7-8, consultado en internet el día 17 de junio de 2007 a las 13:00 horas en <http://www.dallasfed.org/news/research/2006/06migr/taylor1.pdf>.

²² *Idem*.

remesa significa como promedio un incremento al PIB de México de entre \$2.69 y \$3.17 dólares estadounidenses.²³

Sin duda alguna la migración internacional representa una dimensión de la integración económica mundial que no puede ser enfatizada demasiado. Si las remesas pueden impulsar mejores oportunidades educativas y vidas más saludables y pueden destrozarse los ciclos de la pobreza y la exclusión social que obliga a algunas personas a buscar las oportunidades de trabajo en el extranjero, también deben poder reducir el malentendido acerca de la necesidad para la migración en el futuro.²⁴ Sin embargo, las remesas no son y no pueden ser el fin de la historia. Como los años de migración mexicana han demostrado, las remesas a sí mismas no pueden superar la brecha en el desarrollo económico que existe entre los EEUU y México. Una solución a la problemática de largo plazo va a requerir más ayuda por parte de los EEUU trabajando junto con sus países vecinos.²⁵

²³ *Idem.*

²⁴ López-Cordova, Ernesto, *op. cit.*, nota 309, p. 18.

²⁵ Los estudios señalan que la migración tiene diversos impactos que no pueden ser atribuidos directamente a las remesas. Por ejemplo, a causa de la inmigración, es menos probable que los niños amamanten y reciban régimen completo de las vacunaciones, pero la inmigración aumenta al nivel de conocimiento de la salud por parte de las madres. La migración para algunos de los miembros de una comunidad puede tener efectos para los otros miembros que no migran. La formación de las redes de migrantes incrementa la probabilidad de que los otros miembros de la comunidad también migren lo cual puede tener impactos diferentes en la distribución de la riqueza dependiendo del tamaño de la red. Resulta que en el corto plazo la migración puede ser una causa de la desigualdad en las comunidades emisoras de inmigrantes, pero dicha desigualdad baja en relación al crecimiento de la red de migrantes. Por fin, los estudios han mostrado que la inmigración puede ser una causa del bajo nivel de educación de los niños de padres con altos niveles de educación. Dicho fenómeno está causado por la combinación de la ausencia de los padres que migran así como los regresos limitados que ofrece la educación para los niños que piensan migrarse. Véase, McKenzie, David, "Beyond Remittances: The Effects of Migration on Mexican Households," en Ozden, Caglar y Schiff, Maurice (comps.), *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, World Bank, 2006 pp. 123-148, consultado en internet el día 21 de septiembre de 2007 a las 12:00 horas en http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/310436360_200509297001236.pdf.

CAPÍTULO V

Una Política Migratoria para el Siglo XXI

1.- Los elementos esenciales de un paquete de reformas

La migración hacia Estados Unidos es un fenómeno de alta importancia para los países emisores de migrantes así como el receptor con un alcance que incluye cuestiones económicas, sociales, políticas y morales. También, la migración ha sido por mucho tiempo un tema controversial. Como las secciones anteriores establecen, el sistema migratorio de los EEUU no está diseñado ni ha sido capaz de manejar toda la problemática que presenta el fenómeno actual. Durante los últimos 10 años, la migración hacia Estados Unidos ha alcanzado niveles nunca antes vistos. La mezcla de formas de intentar controlar la ola de la migración hacia los Estados Unidos ha fracasado en básicamente todos los aspectos, desde la cantidad de recién llegados, la protección de las fronteras y el respeto por los derechos de los trabajadores. Dicha problemática ha dado pie al incremento del temor y la inestabilidad dentro de los Estados Unidos así como el resentimiento de la comunidad mundial.

Si los Estados Unidos están interesados en resolver los diversos retos que presenta la migración hoy día, deben tomar en serio la necesidad de aplicarse al tema de una manera verdaderamente comprensiva. Aunque el término “reforma migratoria comprensiva” haya sido parte del lenguaje cotidiano de todos, desde los políticos y los sindicatos hasta los grupos de apoyo de inmigrantes y los activistas a lo largo de la frontera, las soluciones que ofrecen tienden a estar enfocadas en los intereses de su grupo en particular sin analizar el tema de todos lados. Además, sus planes usualmente están relacionados a la noción de “acomodar” la migración o “controlar” la migración. Sin embargo una “resolución” verdadera de la problemática de la migración requiere que todos dejen de utilizar el tema como una herramienta política o un reto idealista y empezar a examinar el tema de manera completa y realista, tomando en cuenta sus raíces en el desarrollo económico de los

países emisores de migrantes. Aunque cualquier análisis de este tipo deba examinar las cuestiones políticas y sociales del fenómeno, el punto clave del tema es enteramente económico.

Por haber examinado las complejidades y carencias la política migratoria actual de los EEUU así como las realidades físicas, sociales y económicas del fenómeno de ambos lados de la frontera es posible proponer una serie de mecanismos necesarios para lograr, no solo el mantenimiento eficaz de la migración hacia Estados Unidos sino también su resolución última. Aunque sería imposible incluir en este documento una discusión de todos los requerimientos de una reforma migratoria exitosa, los que siguen debe ser considerados como los fundamentales: (1) la legalización de los millones de indocumentados que ya residen en Estados Unidos, (2) establecer programas legítimos y seguros de trabajadores temporales que reflejen las cantidades de personas que ya buscan trabajo en Estados Unidos y que promuevan la circulación, (3) incrementar la cantidad de visas permanentes que estén disponibles para promover la reunificación familiar, (4) establecer una frontera estable y ordenada y en este proceso invitar el apoyo de los países vecinos quienes quedan dispuestos a ayudar en el esfuerzo y garantizar la seguridad de sus paisanos, (5) establecer programas eficaces para la ejecución interna de las leyes migratorias, (6) establecer programas para la integración de los inmigrantes a la sociedad estadounidense que promueven la unidad y armonía nacional y también ayudar a mejorar la opinión negativa de Estados Unidos que guardan muchos en el extranjero, y (7) invertir fondos en el desarrollo de las comunidades expulsoras de inmigrantes para mejorar la infraestructura e impulsar el crecimiento económico de largo plazo.

1.1.- La regularización de la población no autorizada en los EEUU

Una vía ganada hacia el estatus legal permanente es la necesidad prioritaria de la integración de los inmigrantes y ésta se debe proporcionar a los inmigrantes no autorizados que estén actualmente en los Estados Unidos. Dicha regularización debe incluir a todos los inmigrantes indocumentados de

México y otros países. Como está arriba mencionado, los cálculos recientes estiman que la población indocumentada en Estados Unidos es de entre 11.5 y 12 millones de personas. De hecho, los indocumentados representan más del 30% de todas las personas nacidas en el exterior que residen en Estado Unidos hoy día.¹

Dicha clase “inferior” debe de ser sacada de las sombras y su transición puede y debe ser realizada de manera segura y eficiente. El proceso debe comprender el registro para elegibilidad en los Estados Unidos, acompañado por una verificación de antecedentes de seguridad y pago de una multa por los que ingresaron ilegalmente a los Estados Unidos. Los requisitos para obtener el estatus legal deben ser los mismos para todos los solicitantes elegibles. El proceso de legalización debe ser sencillo, con exigencias de prueba que reflejan las realidades de la vida laboral de un indocumentado y una fecha de elegibilidad lo más reciente posible. Además, el estatus legal ganado debe ocurrir en el contexto de una amplia e integral reforma a la inmigración.²

Es importante destacar que el nivel de participación en el programa de regularización influirá sobre el éxito de los esfuerzos más amplios para controlar la inmigración indocumentada. Cuando el Congreso de EEUU decretó la IRCA en 1986, pensó en la regularización sólo como una amnistía e hizo extensivo su perdón a aquellos que pudieran demostrar que habían estado “continuamente” en Estados Unidos desde antes de enero de 1982. Cuando la ley fue finalmente instrumentada en noviembre de 1986, los que habían ingresado ilegalmente en los cinco años previos no cumplían con los requisitos para la regularización. Al mismo tiempo, tenían pocos incentivos para salir del país.³

¹ Abraham, Spencer y Hamilton, Lee, *La Inmigración y el Futuro de los Estados Unidos: UN NUEVO CAPÍTULO*, Grupo de trabajo sobre inmigración y el Futuro de los Estados Unidos, Washington DC, Migration Policy Institute, Septiembre, 2006.

² *Idem.*

³ Papademetriou, Demetrios G., “El Factor Mexicano en la Reforma Migratoria de Estados Unidos,” en Cabrera, Enriqueta (comp.), *Desafíos de la Migración, Saldo de la Relación México – Estados Unidos*, México D.F., Editorial Planeta Mexicana, SA. de C.V, 2007, pp. 157-168.

Los tres millones de inmigrantes que habían entrado después de 1982 y que permanecieron sin autorización simplemente se escondieron en las comunidades estadounidenses y continuaron haciendo un trabajo importante, pero en un entorno legal aun mas desprotegido. Documentado o indocumentado, la reunificación familiar continuó, los inmigrantes continuaron formando nuevas familias y teniendo hijos estadounidenses. Debido a que la IRCA dejó a millones de residentes no autorizados viviendo y trabajando en EEUU, la regularización funcionó como una “tabla rasa” a partir de la cual se pudieran lanzar sus disposiciones para hacer valer la ley, y estos inmigrantes no autorizados formaron parte del núcleo que sirvió para provocar el gran crecimiento de la población no autorizada en la década de los noventa.⁴ Aprendiendo de los errores del pasado, una nueva ley migratoria debe utilizar una fecha límite que quede lo más cerca posible a la fecha de aprobación de la ley para evitar este fenómeno y permitir que los demás cambios que forman parte de una reforma integral puedan funcionar con la eficiencia y fluidez que la ley haya contemplado.

La legalización de los inmigrantes sacará a los inmigrantes indocumentados de su posición de vulnerabilidad por extenderles los derechos laborales básicos así como la protección legal para los mismos. De esta forma, también acercaría más el cumplimiento de las garantías de la Declaración Universal de Derechos Humanos que establece en su Artículo 7 que todos somos iguales ante la ley y tenemos derecho a ser protegidos por ella.⁵ Dichas protecciones no pueden ser negadas a ninguna persona por razones de raza, color, idioma, origen nacional, nacimiento o de cualquier otra índole.⁶ Sin la protección de una estancia legal en el país los inmigrantes seguirán siendo sujetos a diversos abusos y explotaciones sin esperanza de aliviarlos.

⁴ *Idem.*

⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 7.

⁶ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 2.

Además de los beneficios directos de que gozarían los inmigrantes, la regularización tendría efectos positivos para la economía norteamericana. Por ejemplo, la regularización incrementaría los salarios en los EEUU, para los inmigrantes y los trabajadores locales que compiten con ellos por empleo. Un estudio de 1996 del Departamento del Trabajo mostró que los salarios de los inmigrantes documentados subieron en promedio 15% después de pasados 4 o 5 años de la legalización, comparados con los salarios bajos en años previos a la legalización.⁷

Además, la legalización de grandes cantidades de trabajadores indocumentados resultaría en la reducción de la demanda de la migración total.⁸ El incremento en salarios y derechos, hace a los trabajadores más productivos y menos explotados. Entre menos explotados (ej. más valiosos) el menor número de personas son necesitadas. Como ha sido mencionado, las encuestas demuestran que los inmigrantes legales recientes ven un incremento de alrededor del 15% en sus ingresos. Similarmente, otros estudios demuestran una reducción del 10% en el número de trabajadores mientras que sus ingresos aumentan en 6%. De esta manera, si los ingresos de los trabajadores legales nuevos se incrementan en 15% (como fue el caso en 1986 después de la aprobación de la ley IRCA), luego la cantidad de aquellos trabajadores contratados caerá en 25%.⁹

La legalización también resultaría en el incremento de los niveles de inversión, particularmente en tecnologías de ahorro de trabajo y sectores de trabajo intensivo. La nueva inversión impulsará la productividad laboral, éstas impulsarán los salarios. La nueva inversión y productividad disminuirán la necesidad de inmigrantes trabajadores. Además, el PIB por trabajador, de

⁷ Hinojosa Ojeda, Raúl, *et al.*, *op. cit.*, nota 194, pp. 28-30, 42.

⁸ La suposición crucial es que la migración está basada en la demanda de trabajadores inmigrantes. Históricamente, dicha suposición ha sido correcta. Según esta suposición, la legalización de los inmigrantes aumenta los sueldos de los recién legalizados para eliminar el poder de discriminar que tienen los empleadores. Al sueldo más alto, los empleadores necesitan menos inmigrantes y más no-inmigrantes. Por ende, puede uno inferir que el número de inmigrantes nuevos debe bajar. Véase, *Ibidem*, p. 29.

⁹ *Ibidem*, p. 29-30.

todas formas se incrementará. Esto es porque los migrantes eran en promedio menos productivos que los trabajadores americanos. Este fenómeno podría ser el resultado de las peores condiciones de trabajo, explotación, no utilización de la tecnología, etc. Con mayor tecnología, estabilidad, etc., la productividad se incrementará.¹⁰

Un incremento en el salario traerá mayores inversiones por parte de los inmigrantes. El mercado laboral garantizado trae confianza y estabilidad. Mayor confianza y estabilidad trae inversión en educación, capacitación y mayor asimilación económica en general. En 1996, el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos realizó un estudio que demuestra que el 48% de los varones mexicanos, el 53% de los de Centro América, el 48% de los de otros países del hemisferio occidental, y el 44% de los de países fuera del hemisferio occidental cumplieron algún tipo de entrenamiento o educación para el mejoramiento personal después de su legalización. Basado en estimaciones del 2001, si el capital humano adicional incrementa la productividad laboral para nuevos inmigrantes documentados por 4% anual, después de 3 años, la ganancia se incrementaría en \$4.2 mil millones de dólares.¹¹

Lamentablemente el efecto en el mercado mexicano puede ser negativo. El retorno de indocumentados podrá incrementar el fondo común laboral. Con más trabajadores, los salarios podrían caer. Esto puede ser parcialmente compensado por mayores remesas debido al aumento de las ganancias de inmigrantes legales. Desafortunadamente, el sistema de remesas de América del Norte es uno de los más ineficientes y con más altos costos del mundo, drenando recursos y generando dependencia. Este fenómeno también demuestra con claridad la necesidad de inversión por parte de los EEUU y Canadá en el desarrollo económico de México. Ninguna de las propuestas de reforma que ya han salido del senado y la cámara de representantes provee un

¹⁰ *Ibidem*, p. 31.

¹¹ *Ibidem*, pp. 29-31.

plan serio para dicha inversión. En su discusión más adelante, este documento propone ideas viables.¹²

1.2.- Establecer un programa de visas para “nuevos trabajadores”

Durante todo el debate sobre la reforma migratoria en los EEUU los expertos y políticos han abogado a favor de un programa de trabajadores temporales. Sin embargo, resolver el problema de la migración no autorizada no incluiría crear otro programa de trabajadores temporales que sólo ofrece a unos cuantos trabajadores la oportunidad de estabilizar su estatus migratorio por un tiempo fijo sino que debe establecer un programa de visas para trabajadores “nuevos” que reconozca que el movimiento de los migrantes trabajadores está basado en los elementos del mercado libre de oferta y demanda. Al establecer un programa de regularización de este tipo es importante ofrecer suficientes incentivos para que la mayoría de los inmigrantes se registren. Es probable que un programa de regularización que permita sólo estancias temporales no constituya un estímulo suficiente para muchos inmigrantes, que pueden tener la intención de quedarse permanentemente o que temen que el registro pueda ser utilizado en su contra en otras formas.¹³

Tomando en cuenta dicha problemática el programa debe (1) establecer una cantidad suficiente de visas para satisfacer la demanda actual de trabajadores inmigrantes en Estados Unidos, y (2) proveer suficientes incentivos para impulsar la participación a gran escala, como una vía segura a la residencia permanente y la ciudadanía de los trabajadores.

Específicamente, el programa de trabajadores “nuevos” debe consistir en alguna variación de lo siguiente:

¹² *Ibidem*, pp. 19, 31.

¹³ *Ibidem*, p. 32; Véase también, Papademetriou, Demetrios G., *op. cit.*, nota 323, p. 161.

- Establecer una visa para trabajadores “nuevos” que sería renovable cada 2-3 años y dependiente de evitar cargos criminales. El programa establecería una cuota anual de visas con base en las estimaciones de la cantidad de trabajos ocupados por trabajadores en Estados Unidos (sean documentados o indocumentados) cada año.

Para establecer una cantidad suficiente de visas cada año, la inmigración indocumentada volvería a ser una opción más costosa y menos atractiva para los inmigrantes. Si un inmigrante potencial tuviera confianza de obtener una visa dentro de un año o dos, estaría menos dispuesto a intentar un peligroso cruce indocumentado. Las cantidades de visas podrían ser ajustadas en años subsecuentes según la demanda.¹⁴

- Se debe crear una agencia federal independiente llamada la Comisión Permanente de Inmigración y Mercados Laborales. La Comisión Permanente haría recomendaciones al Congreso cada dos años para ajustar los niveles de inmigración. Sus recomendaciones se basarían en los análisis de las necesidades del mercado laboral, en los patrones de desempleo y las cambiantes tendencias económicas y demográficas. Al ajustar los niveles de inmigración para que fueran flexibles según las condiciones cambiantes del mercado y al revisarlas continuamente, la Comisión Permanente proveería un instrumento importante para la elaboración de políticas en la materia.¹⁵
- El programa ofrecería visas en un precio que fuera suficientemente alto para desanimar a los que no están seriamente buscando trabajo en Estados Unidos. Sin embargo, el costo de la visa debe de ser suficientemente bajo para ser competitiva con los costos del cruce indocumentado. Como se mencionó, actualmente los coyotes cobran

¹⁴ Hinojosa Ojeda, Raúl, *et al.*, *op. cit.*, nota 194, p. 32.

¹⁵ Abraham, Spencer y Hamilton, Lee, *op. cit.*, nota 321.

entre \$1,000 y \$2,500 por sus servicios que también dependen del nivel de confianza y comodidad que busca el inmigrante.¹⁶

- Los fondos que generan las ventas de visas pueden ser utilizados para indemnizar a las diversas agencias por los costos de vigilancia de la frontera y de los números de seguridad social o de otros programas, para la indemnización de los estados, para los gastos de los servicios médicos de emergencia o la educación de los niños de inmigrantes. Si emitirían 300,000 visas al año en un precio de \$1,000 (USD), el programa generaría \$300 millones de dólares para dichos fines.¹⁷
- El programa debe establecer estándares para la residencia permanente legal ganada que requiere que los que tienen visas de trabajadores “nuevos” demuestren que no hayan cometido ningún delito y que hayan trabajado un tiempo específico en el país. El programa establecería una cantidad mínima de años de participación en el programa de visas antes de poder ganar el estatus LPR. El programa también podría establecer un límite anual de la cantidad de visas LPR disponibles con el fin de introducir progresivamente los costos que genera el programa sobre un largo tiempo fijo. El programa de los LPR correría paralelo al programa normal de la recepción legal de inmigrantes.¹⁸

Sin embargo, además de lo anterior, el programa debe tener suficientes salvaguardas para proteger los derechos de los trabajadores inmigrantes. Como novatos dentro del sistema norteamericano y no ciudadanos, los trabajadores están en una posición particularmente vulnerable a la explotación por las manos de los empleadores estadounidenses como revela la Sección 2.2.4 del Capítulo III citado arriba. Por ende, además de los elementos arriba mencionados, el programa de trabajadores nuevos debe implementar las protecciones que siguen:

¹⁶ Hinojosa Ojeda, Raúl, *et al.*, *op. cit.*, nota 194, p. 32.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ *Idem.*

- La visa debe ser totalmente portátil entre diversos patrones y, fundamentalmente, debe otorgar al poseedor todos los derechos normales que disfrutaban los trabajadores estadounidenses.¹⁹
- Además, la visa debe hacer elegible al poseedor para los programas de seguros para trabajadores (ej. la incapacidad, la compensación laboral, el seguro para el desempleo, la seguridad social).²⁰ Sin embargo, la visa no debe crear los derechos de inmigrar para su familia. Dichos derechos serían otorgados después de ganar la residencia permanente legal.²¹
- Los patrones que recluten a los trabajadores inmigrantes deben tener el requisito de pagar todos los costos del reclutamiento y el transporte de los trabajadores a Estados Unidos. Requerir que paguen dichos costos los patrones (en vez de los trabajadores) es una forma de animar a los patrones a reclutar sólo los trabajadores que necesiten y no poner a los trabajadores en posición de peón, lo que llega al abuso.²²
- El Congreso estadounidense debe requerir que los empleadores se registren en el Departamento de Trabajo al concluir el periodo de empleo de un trabajador temporal y bajo juramento testificar para su acatamiento con el contrato del empleado y con la ley aplicable. Actualmente no existen mecanismos gubernamentales para asegurar que los empleadores acaten los contratos de los trabajadores temporales.²³

¹⁹ Bauer, Mary, *op. cit.*, nota 268, pp. 42-43.

²⁰ Con respecto al Seguro de Compensación de Trabajadores, el Congreso estadounidense debe desarrollar una política nacional que contemple la participación de trabajadores temporales. Actualmente, los trabajadores deben transitar por los diversos sistemas estatales que actúan como una forma de desanimarles y efectivamente bloquear la obtención de beneficios por parte de los trabajadores heridos. Véase, *Ibidem*, p. 43.

²¹ Hinojosa Ojeda, Raúl, *et al.*, *op. cit.*, nota 194, p. 32.

²² Bauer, Mary, *op. cit.*, nota 268, p. 42.

²³ *Ibidem*, p. 44.

- Los empleadores que contratan a los trabajadores temporales deben ser obligados a depositar una fianza que sea suficiente para cubrir el sueldo del trabajador por el periodo que aplique. Debe ser establecido un sistema que permita a los trabajadores hacer una petición para reclamar la fianza. Con mayor frecuencia los trabajadores temporales que regresan a su país después de cumplir con su contrato no tienen algún remedio para recuperar sus sueldos ganados pero que no han sido pagados por sus empleadores.²⁴
- El Departamento de Trabajo debe ser autorizado a hacerles a los empleadores cumplir con todos los contratos que hacen con los trabajadores temporales. Por ejemplo, dicho Departamento ha tomado la posición de que no tiene la autoridad para obligar a las partes contratantes a cumplir con los contratos según el programa de visas H-2B. Además, debe ser un incremento masivo en el financiamiento para la protección de los trabajadores temporales por parte de las agencias federales. Los trabajadores temporales son los más vulnerables en el país, pero existen muy pocos esfuerzos por parte del gobierno para la protección de sus derechos. Por lo que a esto se refiere, el Departamento de Trabajo debe crear un proceso fluido para negar las solicitudes de los patrones que han violado los derechos de los trabajadores temporales. Los patrones que abusan de los trabajadores temporales siguen recibiendo la certificación por parte del Departamento de Trabajo para reclutar a los trabajadores nuevos.²⁵
- El Congreso estadounidense debe proveer a los trabajadores nuevos un acceso significativo a las cortes. Por lo que a esto se refiere, el Congreso debe hacerles a todos los trabajadores temporales elegibles servicios legales gratuitos que reciben fondos por del gobierno federal. El Congreso también debe establecer una legislación que permita a los

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Ibidem*, p. 45.

trabajadores demandar a sus empleadores o a las personas que confiscan sus documentos migratorios y que violan los términos de los contratos de los mismos.²⁶

Dicho programa de trabajadores nuevos puede producir muchos beneficios como los siguientes:

- Hace “legales” a casi todos los inmigrantes que trabajan en el mercado laboral de los Estados Unidos hoy en día.
- Desanima la inmigración indocumentada continua.
- Eliminaría las muertes en la frontera.
- Permite que funcione el mercado laboral libre y minimiza la burocracia gubernamental.
- Provee un flujo de trabajadores a las industrias de sueldos bajos.
- Permite a los inmigrantes ejercer sus derechos laborales sin miedo de la deportación.
- Maximiza los ingresos fiscales de los trabajadores inmigrantes.
- Anima la fluidez de circulación de la inmigración por dejar a los inmigrantes regresar a sus países de origen.
- Hace cumplir con las reglas nacionales e internacionales sobre la protección de los trabajadores inmigrantes vulnerables.²⁷

²⁶ *Ibidem*, p. 46.

²⁷ Hinojosa Ojeda, Raúl, *et al.*, *op. cit.*, nota 194, p. 33.

Como señalan los párrafos anteriores los Estados Unidos, están obligados a proteger los derechos humanos mediante la firma y ratificación de varios tratados internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En el artículo tercero, la Declaración garantiza el derecho más importante de todos: el derecho a la vida.²⁸ Según la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, se señala que:

“[E]l derecho fundamental a la vida comprende no sólo el derecho de todo ser humano a no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones a ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él.

La privación arbitraria de la vida no se limita, pues, al ilícito del homicidio; se extiende igualmente la privación del derecho de vivir con dignidad. Esta visión conceptualiza el derecho a la vida como perteneciente, al mismo tiempo, al dominio de los derechos civiles y políticos, así como al de los derechos económicos, sociales y culturales, ilustrando así la interrelación e indivisibilidad de todos los derechos humanos (...) El proyecto de vida es consustancial al derecho a la existencia, y requiere para su desarrollo condiciones de vida digna, de seguridad e integridad de la persona humana”.²⁹

Las reformas legislativas contempladas en este documento serían avances muy importantes en el cumplimiento por parte de los Estados Unidos con la normatividad internacional sobre la protección de la vida, no solo en el sentido de la prevención de la muerte a lo largo de la frontera sur del país, sino

²⁸ Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 3.

²⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Villagrán Morales y otros. (Caso “Niños de la Calle”), sentencia del 19 de noviembre de 1999, serie C, No. 63, Párrafo 164. Y voto concurrente, párrafos 4 y 8.

también en el sentido más amplio de la protección y promoción de la vida digna de cada inmigrante por asegurar su participación e integración completa en la vida laboral y cultural del país. Dicha vida incluiría garantías y derechos fundamentales de los que goza cualquier trabajador en el país. Derechos que incluyen el tratamiento igual y no discriminatorio ante la ley, la protección contra tratos crueles, inhumanos o degradantes o a la esclavitud y la servidumbre, la protección del Estado contra la violencia, amenaza o intimidación así como el derecho a ser oídos públicamente y con justicia por una autoridad imparcial.³⁰

Por su parte la Suprema Corte de los Estados Unidos ya ha determinado que la constitución estadounidense otorga a todos los inmigrantes, ya sean documentados o indocumentados, los mismos derechos al debido proceso y la protección igual según la ley.³¹ Resulta que dichos derechos son parte de la ley consuetudinaria (“common law”) del país. Sin embargo, en la práctica los inmigrantes no gozan de las mismas protecciones que los ciudadanos. Sin un derecho positivo en la ley nacional que especifique en detalle los derechos fundamentales de los inmigrantes, ellos no llegarán a la aplicación primordial de la ley por parte del pueblo ni a la vida cotidiana de los inmigrantes. Las reformas avanzadas en este documento tendrían tal efecto.³²

Algunos podrían decir que el hecho de hacer disponible cientos de miles de visas adicionales inundaría el mercado laboral estadounidense y que los inmigrantes de todas partes del mundo abandonarían sus países de origen para irse a los EEUU de inmediato. Pero, hay diversas razones por lo que esto

³⁰ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 2, 7 y 10; Véase también, Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, artículos 10, 11 y 13.

³¹ *Plyler v. Doe*, 457 U.S. 202 (1982); Véase también, *Zadvydas v. Davis*, 533 U.S. 678, 692-93 (2001) (“...la Cláusula del Debido Proceso aplica a todas las ‘personas’ que se encuentre adentro de los Estados Unidos, lo que incluye a los inmigrantes, tanto si su estancia es legal, ilegal, temporal o permanente.”)

³² Si no pueden ser aprobadas directamente, las provisiones de la Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares actuarían como una guía excepcional al preparar las reformas a la ley nacional avanzadas en este documento respecto a la protección de los derechos humanos de los inmigrantes trabajadores. Véase, Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; Véase también, Capítulo III, Secciones 2.2.4 y 2.2.5 arriba.

no va a pasar. Primero, como ya se mencionó: la migración está inherentemente ligada a la demanda de los trabajadores. Para los inmigrantes de los países en vías de desarrollo es mucho más caro quedarse sin empleo en los EEUU que vivir en sus países de origen desempleados. Por ende, los indocumentados tienden a esperar en sus países de origen hasta que sus amigos o familiares les encuentren trabajo. Es cierto que los inmigrantes que participan en el programa deben tener acceso al seguro del desempleo. Sin embargo, el seguro debe ser limitado a los que establecen que hayan estado trabajando anteriormente en el país. Además, el seguro terminaría con la vida de la visa.³³

Segundo, el mito de que la mayoría de la gente de países en vías de desarrollo del hemisferio occidental quiere dejar sus países de origen para migrar a los EEUU no es verdad. Si los inmigrantes tuvieran ingresos y trabajos dignos, preferirían quedarse en sus países natales donde tienen familias y amigos, hablan el idioma y pueden vivir en su propia cultura. Puerto Rico es un ejemplo práctico. En Puerto Rico, el sueldo promedio es más bajo que los de los demás estados de los EEUU. Además, los puertorriqueños son ciudadanos estadounidenses con derecho a migrar. Sin embargo, la migración a gran escala de Puerto Rico desapareció desde hace años.³⁴

Estados Unidos se enfrenta con una cantidad de riesgos potenciales a su seguridad nacional por parte de las regiones pobres a su alrededor como por ejemplo el sur de México, y algunas partes de Centro América y Haití. La solución a los problemas de la pobreza en dichas áreas no consiste en mantener a los pobres guardados en dichas regiones. Permitir la migración incrementada a Estados Unidos desde estas regiones ayudaría a estabilizarlas a través de una distribución de riquezas más estrecha de lo que ocurre en parte por las remesas de los inmigrantes. Como está mencionada anteriormente, los \$20 mil millones de remesas mandadas de Estados Unidos a México (la mayoría a las regiones pobres) es una fuerza poderosa que está cambiando las

³³ Hinojosa Ojeda, Raúl, *et al.*, *op. cit.*, nota 194, p. 33.

³⁴ *Idem.*

relaciones sociales y un factor importante en el cambio de los regímenes políticos en México y esto sería especialmente verdadero si se crearan nuevos arreglos institucionales para apoyar el desarrollo de las regiones expulsoras de migrantes.³⁵

1.3.- Programa de visas permanentes ampliado

Es cierto que un programa nuevo de trabajadores temporales permitiría que miles y miles de los inmigrantes potenciales tuvieran una oportunidad razonable de migrar legalmente al lugar de trabajo y reunirse con los integrantes de sus familias, y en el mismo sentido permitiría que los empleadores tuvieran acceso a trabajadores extranjeros legales. Sin embargo, actualmente existen más de 6.3 millones de solicitudes de inmigración legal (y permanente) acumuladas.³⁶ La mayoría de estas son peticiones para la reunificación familiar según el sistema de visas de residencia permanente legal por parte de patrocinadores familiares. Dada la carencia de visas aprovechables al año, dicha gente tiene que esperar muchas veces hasta años mientras que su solicitud está en trámite. Esta situación está obligando a la gente que ya tiene el derecho a inmigrar legalmente a ingresar o permanecer en el país ilegalmente.³⁷

Resulta que la creación de un sistema nuevo de visas en la forma concebida arriba debe requerir que los nuevos aspirantes “esperen su turno”, es decir que todos los que ya están esperando su visa de residencia permanente deben recibirla antes de que los aspirantes bajo el nuevo programa reciban la suya. De igual importancia, el sistema nuevo debe recibir los recursos administrativos necesarios para desahogar esta acumulación y

³⁵ *Ibidem*, p. 45.

³⁶ Este número contempla las solicitudes de visas para la residencia permanente legal según el sistema actual de patrocinadores familiares y empleadores. Para una discusión más amplia de dicha sistema véase el Capítulo 1, Sección 1 arriba.

³⁷ Papademetriou, Demetrios G., *op. cit.*, nota 323, p. 164.

también debe incluir un incremento en las cuotas para el número de visas permanentes disponibles y despachadas al año.³⁸

Resulta interesante que las propuestas de reforma migratoria presentadas hasta la fecha no se ha especificado un número en lo particular para el aumento de tales visas. La ley actual establece un límite de 480,000 visas permanentes al año que también contemplan límites para las diversas clasificaciones de solicitantes de dichas visas.³⁹ Dados los retrasos sustanciales en otorgar las visas (hasta 20 años para algunos solicitantes), las cantidades deben ser aumentadas considerablemente.

En tanto que es importante ofrecer más visas de trabajo, la reunificación familiar es un valor fundamental del sistema de inmigración estadounidense y que juega un papel crítico en fomentar la integración entre los inmigrantes. Estos factores hacen que las visas destinadas a la reunificación familiar sean la mayor prioridad.⁴⁰ Finalmente, dicha reforma tendría la ventaja adicional de acelerar la aplicación de la normatividad internacional que incluye el derecho a la vida digna, el debido proceso y la protección igual según la ley a los inmigrantes indicados en esta sección que ya tienen el derecho a inmigrar legalmente.⁴¹

1.4.- La integración de los inmigrantes

Como se hace mención arriba, los esfuerzos para la integración de inmigrantes en los Estados Unidos hasta la fecha han sido llevados a cabo principalmente de forma *ad-hoc* por organizaciones locales como las familias, los empleadores, las escuelas, las iglesias y otros organismos cívicos. Sin embargo, los esfuerzos demográficos que hoy por hoy están en marcha en los

³⁸ *Idem.*

³⁹ Véase las cuadras A, B y C adjuntas.

⁴⁰ Papademetriou, Demetrios G., *op. cit.*, nota 323, p. 165.

⁴¹ La Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 10, Véase también, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 26.

Estados Unidos hacen claro que la política sobre la integración de inmigrantes requiere mucho más que el enfoque de pasada que ha recibido en el pasado. Por lo que a esto se refiere, el método de no-intervención que han utilizado los Estados Unidos no debe continuar.⁴² La reforma migratoria comprensiva presenta una oportunidad tremenda para mejorar la situación actual y la integración de los inmigrantes debe tener un rol substancial en el discurso.

Primero, como se hace referencia arriba, un elemento importante de la integración eficaz de los inmigrantes sería un programa de trabajadores nuevos que incluya una forma de obtener la residencia permanente legal y en el fondo la ciudadanía. Por mantenerse en el estatus de trabajador “temporal” o quedarse más tiempo del permitido por su visa, y en esta forma volver al estatus del indocumentado, los inmigrantes carecen de las protecciones y los servicios sociales reservados para los ciudadanos y los residentes permanentes que son cruciales para su integración exitosa a la sociedad norteamericana. Segundo, debe ser dirigido más esfuerzo y análisis en mejorar los niveles bajos de la graduación de los miembros de la primera y segunda generación de inmigrantes de las universidades. No sería posible insistir demasiado en la importancia de la educación universitaria en una economía global que está cada vez más manejada por el conocimiento especializado. Asimismo, deben ser enfocados más esfuerzos en los programas de competencia en el inglés, al nivel pre-kinder hasta el final de la educación preparatoria. El mejoramiento en estos niveles es esencial para darles a los estudiantes una oportunidad verdadera de competir al nivel universitario y en el esfuerzo laboral.⁴³

Tercero, por la falta de una reforma migratoria nacional muchos estados de los EEUU han aprobado y siguen aprobando nuevas leyes que limitan la participación de los inmigrantes en los programas de servicios sociales. A causa de dichas leyes las oportunidades de los inmigrantes adultos que quieren aprender inglés siguen desminuyendo. Debe ser puesto en marcha un

⁴² Fix, Michael, *op. cit.*, nota 234, pp. II-V.

⁴³ *Ibidem*, p. XII.

plan nacional para la adquisición del inglés como una segunda lengua.⁴⁴ Cuarto, cerca de 56% de los inmigrantes no-ciudadanos de ingresos bajos que residen en los EEUU hoy día no tienen seguro médico. Los niveles altos de gente sin seguro se conviertan en bajos niveles del uso de servicios médicos y finalmente en gente menos sana. A través de la reforma migratoria los políticos deben aprovechar la oportunidad de aumentar la cantidad de inmigrantes con seguro médico lo que puede ser logrado al reinstituir la elegibilidad de los inmigrantes para los programas de “Medicaid” y SCHIP. Podrían aplicar las tarifas de las visas al costo de dichos programas. Además, deben aumentar los programas binacionales de seguros médicos así como desarrollar acuerdos bilaterales con los países emisores de inmigrantes como México para fundar y apoyar a las clínicas en las áreas donde residen sus conacionales.⁴⁵

Quinto, las investigaciones han señalado que las cantidades de los inmigrantes trabajadores no especializados (que se aumentarían sustancialmente según varias propuestas de reforma legislativa del sistema migratorio de los EEUU) crearían una tensión fiscal en las tesorerías locales y estatales dados los costos de la educación, los beneficios públicos y los servicios médicos. Sin embargo, como está arriba señalado, los inmigrantes trabajadores no especializados también proveen un excedente fiscal al gobierno federal a través de los pagos que hacen a los programas como la seguridad social. Por ende, un análisis profundo debe examinar la responsabilidad del gobierno federal de indemnizar a los gobiernos estatales y locales para proveer la educación y los servicios médicos preventivos a los nuevos inmigrantes. Sin duda, dichos servicios beneficiarían a las comunidades receptoras de inmigrantes así como a la economía nacional en su conjunto para desarrollar residentes más sanos, con más confianza y más productivos.⁴⁶

⁴⁴ *Ibidem*, p. XIII; Véase también, Edwards, J. David, “A New Era for Foreign Languages”, *Alliance for Language and Learning, Wake Forest University*, 2006, consultado en internet el día 2 de septiembre de 2007 a las 10:00 horas en <http://www.wfu.edu/education/vision2010/articles.html>.

⁴⁵ Fix, Michael, *op. cit.*, nota 234, pp. XIII-XIV.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. XIV-XV.

Finalmente, se debe crear una oficina Nacional de Integración para los Inmigrantes con el fin de proporcionar liderazgo, visibilidad y un foco de atención a nivel federal para la política de integración. La oficina debe establecer los objetivos para la integración de los inmigrantes y medir el grado en que se cumplan los objetivos. La oficina evaluaría y coordinaría las políticas y agencias federales relativas a la integración, y actuaría como intermediaria con los gobiernos estatales y locales. Como prioridad principal, la oficina debería examinar la oferta y demanda de instrucción en el idioma inglés entre grupos de limitada competencia en el inglés, y ofrecer liderazgo y pericia a las iniciativas del sector público y privado así como recursos para satisfacer esa demanda.⁴⁷

Como esta arriba mencionado, las políticas de inmigración de EEUU están especificadas con mucho detalle en las leyes de EEUU, pero las políticas de integración son esporádicas, y con recursos insuficientes. La integración de los inmigrantes es una dimensión esencial de la inmigración exitosa, especialmente en un periodo de inmigración a gran escala. En la actualidad, no existe un foco de atención para el liderazgo en el Gobierno federal con el fin de promover la integración de los inmigrantes. Los esfuerzos individuales, familiares, estatales y locales logran mucho, pero se podría influir más sobre ellos para lograr importantes objetivos nacionales. La reforma migratoria comprensiva representa una oportunidad primordial para realizar los cambios esenciales y llevar a los Estados Unidos al cumplimiento de los compromisos que han hecho a la comunidad internacional a través de su participación en los convenios fundamentales sobre la protección de los derechos humanos y ayudar en reestablecer su reputación como un líder moral global.⁴⁸

⁴⁷ *Ibidem*, pp. XV-XVI; Véase también, Abraham, Spencer y Hamilton, Lee, *op. cit.*, nota 321.

⁴⁸ Declaración Universal de Derechos Humanos; Véase también, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Véase también, Capítulo III, Sección 2.1 arriba.

1.5.- La vigilancia y protección a lo largo de la frontera

Aunque la protección fronteriza haya recibido demasiada atención por los medios norteamericanos y mexicanos así como los legisladores que debaten la reforma migratoria, queda claro que es un elemento clave en un paquete de reformas comprensivas y debe ser mencionado aquí. Los objetivos principales de la vigilancia de las fronteras deben lograr varios objetivos interrelacionados como son: restringir la entrada ilegal de personas y mercancías; regular el flujo de personas y mercancías que Estados Unidos desee admitir; proteger contra el terrorismo y otras amenazas a la seguridad nacional; y proteger contra el crimen, la violencia y otras amenazas a la calidad de vida.

Para lograr estos objetivos, se deben poner en marcha medidas para una “frontera inteligente” que combinen el personal, el equipo y la tecnología. La administración ejecutiva norteamericana debe presentar un informe anual al Congreso y al pueblo estadounidense que establezca medidas de efectividad para la vigilancia de las fronteras e informe sobre el progreso de su cumplimiento. Tres áreas en particular necesitan ser monitoreadas muy de cerca y son: el personal y el apoyo de la Patrulla de Fronteras, la efectividad de la tecnología y la protección a los derechos humanos de los emigrantes y de los residentes de las comunidades fronterizas. Los esfuerzos de vigilancia de la frontera han recibido recursos considerables en los últimos años, con resultados inciertos. Al poner en marcha las políticas de vigilancia de la frontera, el Congreso y el público necesitan mejor información para evaluar la efectividad de estas inversiones.⁴⁹

Además, de los amplios recursos que están dirigidos a la vigilancia policíaca a lo largo de la frontera se deben designar fondos para el uso exclusivo en esfuerzos de emergencia con el fin de eliminar las muertes en el desierto. Como está mencionado anteriormente, por lo menos 3,700

⁴⁹ Abraham, Spencer y Hamilton, Lee, *op. cit.*, nota 321.

inmigrantes han muerto en su intento por cruzar la frontera suroeste de los EEUU desde 2000. Dada la calidad y cantidad de tecnología que ya está utilizada a lo largo de la región fronteriza las muertes de inmigrantes deben ser eliminadas del fenómeno migratorio por completo.

Por lo mínimo, se debe colocar una cantidad mucho más amplia de faros de rescate por todos lados del desierto que permitirían a los inmigrantes contactar a los funcionarios de la Patrulla Fronteriza directamente en caso de emergencia. Además, hay una cantidad considerable de organizaciones no gubernamentales como Humane Borders / Fronteras Compasivas y No More Deaths / No Más Muertes así como centros de investigación como El Colegio de la Frontera Norte que trabajan diligentemente a lo largo de toda la región fronteriza con el fin de prevenir las muertes de los inmigrantes. Como la Patrulla Fronteriza, dichos grupos han investigado en detalle los cruces de los inmigrantes y tienen una cantidad abundante de información relacionada con las muertes que querrían compartir. El gobierno estadounidense debe hacer todo lo posible para trabajar en conjunto con dichos grupos para poner fin a este fenómeno trágico.⁵⁰ De manera importante, dichas acciones tendrían el efecto de dar refuerzo al derecho a la vida garantizado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y sancionada por los Estados Unidos.⁵¹

Por otro parte, queda claro que el terrorismo presenta una amenaza verdadera a la seguridad de los EEUU. Para llevar a cabo sus planes, los terroristas internacionales dependen de la movilidad. Cada vez que un terrorista cruza una frontera internacional, hace contacto con un funcionario de la ley. Esto representa una vulnerabilidad significativa para los terroristas, y una oportunidad vital para los funcionarios antiterroristas. El seguimiento y entorpecimiento de los viajes de los terroristas exigen alta prioridad y recursos. Los funcionarios de frontera deben tener acceso inmediato a la información, tal como inteligencia en tiempo real y listas de vigilancia que les permitan

⁵⁰ Hoover, Robin, Presidente de Fronteras Compasivas / Humane Borders, Tucson, Arizona, entrevista del 21 de marzo de 2007.

⁵¹ Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 3; Véase también, Capítulo III, Sección 1.3 arriba.

identificar rápidamente a los sospechosos de terrorismo. En este sentido cabe destacar que la protección de la frontera es un asunto regional y los Estados Unidos deben vincular a México y a Canadá en las iniciativas a largo plazo.⁵²

1.6.- Nuevos programas para la aplicación interna efectiva de la ley nacional de inmigración

Como ya se ha señalado, muchas personas cruzan la frontera ilegalmente o se quedan más tiempo del permitido por sus visas debido a la disponibilidad de trabajo en los Estados Unidos, y también a la ausencia de oportunidades para una inmigración legal. Es cierto que cualquier estrategia para reducir la inmigración ilegal debe aumentar el número de trabajadores admitidos legalmente. La legalización de los indocumentados actuales no puede considerarse como el fin de la cuestión. Un resultado exitoso del problema requiere que se controle la inmigración no autorizada después de cualquier proceso de regularización. Sin duda, el hacer valer las leyes migratorias en forma efectiva requerirá no sólo de recursos adicionales, sino también el repensar las estrategias para aplicar la ley.⁵³

Hasta la fecha, la frontera entre EEUU y México ha sido el punto focal de los esfuerzos del gobierno norteamericano en cuestión de la ejecución de las leyes migratorias del país. Como ya ha sido mencionada anteriormente, a mediados de los noventa, el gasto para aplicar la ley a lo largo de la frontera se incrementó en forma dramática, y la Patrulla Fronteriza adoptó una nueva estrategia para concentrar los esfuerzos para ejecutar la ley en la frontera. Estos esfuerzos tuvieron resultados impactantes: el cruzar la frontera se hizo mucho más difícil y las cuotas cobradas por los polleros se incrementaron. Sin embargo, una vez cruzada la línea, los inmigrantes no autorizados encontraron trabajo con facilidad mientras que la amenaza de ser aprehendidos era mucho más baja.⁵⁴

⁵² Abraham, Spencer y Hamilton, Lee, *op. cit.*, nota 321.

⁵³ *Idem*; Véase también, Papademetriou, Demetrios G., *op. cit.*, nota 323, p. 163.

⁵⁴ Papademetriou, Demetrios G., *op. cit.*, nota 323, p. 163.

Resulta que muchos inmigrantes continuaron cruzando aunque el cruce se volvió más riesgoso y costoso. El número de muertes a lo largo de la frontera aumentó, y la fluidez de las idas y vueltas a sus países de origen se acabó por el incremento de los costos y riesgos del viaje. El incremento en el esfuerzo de aplicar la ley a lo largo de la frontera ha tenido el efecto no deseable de encerrar a la gente en Estados Unidos, en lugar de mantenerla fuera.⁵⁵

Como ya se ha dicho, el control de la frontera sigue siendo una estrategia necesaria (aún cuando se pongan en vigor más mecanismos para la protección de los derechos humanos de los inmigrantes) para el control de la inmigración autorizada y no autorizada así como la seguridad del país, pero tampoco es suficiente. La aplicación de la ley interna que se basaba hasta hace poco casi sólo en penalizar a los empleadores por contratar a trabajadores indocumentados, nunca ha funcionado bien ni ha recibido los recursos adecuados.⁵⁶

Una nueva visión de la ley migratoria que aumenta la aplicación de la ley internamente requerirá de recursos más amplios y una revisión de las sanciones aplicables a los empleadores para castigarles en forma efectiva y creíble por continuar contratando trabajadores no autorizados. El nuevo trato debe ser que se dé a los patrones los instrumentos para que, en forma confiable, no contraten sino a los trabajadores autorizados y deben estar sujetos a altas normas de cumplimiento de las leyes de inmigración y demás leyes laborales.⁵⁷

Dicha revisión debe tomar en cuenta el hecho de que la verificación electrónica de los trabajadores requiere de un enorme esfuerzo que depende

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ *Idem*; Véase también, Abraham, Spencer y Hamilton, Lee, *op. cit.*, nota 321.

de la actualización de las masivas bases de datos federales. Las agencias gubernamentales deben recibir recursos y apoyo suficientes y sostenidos para actualizar las bases de datos y establecer protección a la privacidad y contra la discriminación. Para ayudar en el proceso, el Departamento de Seguridad de la Nación debe crear una junta asesora para la vigilancia del sitio de trabajo a fin de ayudar a apoyar las nuevas políticas de cumplimiento de los patrones y monitorear el progreso de las nuevas medidas.⁵⁸

Al mismo tiempo, cabe destacar la importancia de la protección de los derechos humanos de los inmigrantes en los Estados Unidos que se encuentran en situación de desventaja palpable. Dicha junta debe estar encargada también de la responsabilidad de vigilar el tratamiento de los trabajadores temporales que se encuentren en los sitios de trabajo para asegurar que los empleadores estén cumpliendo con las normas nacionales e internacionales para la protección del trabajador y que estén cumpliendo con sus responsabilidades según sus contratos de empleo celebrados con ellos. Para realizar dicho trabajo la junta debe incluir el apoyo y participación de funcionarios de la Comisión Federal de los Derechos Civiles de Estados Unidos y/o algunas organizaciones nacionales e internacionales cuyas responsabilidades también incluyan la protección del trabajador.

Como señala la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución sobre la Protección de los Migrantes: “Teniendo presente la situación de vulnerabilidad en que suelen encontrarse los migrantes debido, entre otras cosas, a que no viven en sus Estados de origen y a las dificultades que afrontan a causa de diferencias de idioma, costumbres y culturas, así como las dificultades económicas y sociales y los obstáculos para regresar a sus Estados (...) reitera la necesidad de que todos los Estados protejan plenamente los derechos humanos universalmente reconocidos de los

⁵⁸ Abraham, Spencer y Hamilton, Lee, *op. cit.*, nota 321.

migrantes, (...) y que los traten con humanidad, sobre todo en lo relativo a la asistencia y la protección.”⁵⁹

1.7.- El desarrollo económico en las comunidades emisoras de inmigrantes

Cada uno de los elementos mencionados anteriormente es importante para el éxito de la implementación de una reforma migratoria comprensiva en los Estados Unidos. Sin embargo, uno de los elementos clave que los legisladores y expertos, difícilmente han discutido durante el debate de la reforma migratoria durante los últimos tres años ha sido la necesidad de desarrollo económico en México. Si la migración indocumentada hacia los Estados Unidos se eliminara algún día, México tendría primero que lograr algún grado de equidad económica con su país vecino. La reforma migratoria puede comprobar ser el catalizador perfecto para lograr un mayor desarrollo económico en México. Al hacer esto, los Estados Unidos, no sólo reducirían y eventualmente eliminarían la inmigración indocumentada de México, sino también reforzarían su posición económica global en camino a la creación de un bloque comercial norteamericano fuerte de principio a fin.

⁵⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/RES/54/166 sobre “Protección de los migrantes” de 24 de febrero de 2000.

Nótese también, En su Artículo 65, la Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares provee una guía excelente para fijar las responsabilidades de la junta de vigilancia y protección prevista en esta sección.

El Artículo 65 provee que “[l]os Estados Partes mantendrán servicios apropiados para atender las cuestiones relacionadas con la migración internacional de trabajadores y sus familiares. Sus funciones serán, entre otras: (a) [l]a formulación y la ejecución de políticas relativas a esa clase de migración; (b) [e]l intercambio de información, las consultas y la cooperación con las autoridades competentes de otros Estados Partes interesados en esa clase de migración, (c) [e]l suministro de información apropiada, en particular a empleadores, trabajadores y sus organizaciones, acerca de las políticas, leyes y reglamentos relativos a la migración y el empleo, los acuerdos sobre migración concertados con otros Estados y otros temas pertinentes, (d) [e]l suministro de información y asistencia apropiada a los trabajadores migratorios y sus familiares en lo relativo a las autorizaciones, formalidades y arreglos requeridos para la partida, el viaje, la llegada, la estancia, las actividades remuneradas, la salida y el regreso, así como en lo relativo a las condiciones de trabajo y de vida en el Estado de empleo, las normas aduaneras, monetarias y tributarias y otras leyes y reglamentos pertinentes...”

Como se discutió anteriormente, la gran mayoría de los inmigrantes indocumentados que ingresan a los Estados Unidos son mexicanos que emprenden su camino al norte basados en una necesidad económica. Los empleos bien remunerados son unos cuantos, y la atracción de los empleos en los Estados Unidos (generalmente pagando hasta 8 veces más) es muy difícil de resistir. Con el propósito de detener la inmigración indocumentada, debe haber una reducción significativa en la diferencia de ingreso entre México y sus vecinos del Norte. Como Robert Pastor y otros exponen en su reciente estudio, *The Paramount Challenge for North America: Closing the Development Gap* (“El ineludible reto para Norteamérica: Cerrar la brecha de desarrollo”), los tres gobiernos de Norteamérica, deberían trabajar conjuntamente para establecer la meta de ayudar a México a lograr un crecimiento sostenido por lo menos de una década al 6%.⁶⁰

Pastor escoge el valor de 6% basado en el siguiente razonamiento: si uno asume que los Estados Unidos y Canadá mantienen un porcentaje de crecimiento del 3% ello reduciría la brecha en el ingreso entre los tres países por un 20% en la primera década y probablemente represente el inicio del proceso de eliminación por completo de la misma en los próximos 40-50 años. Mientras que eliminar la brecha por completo es deseable, el proceso de hacerla más pequeña también es igualmente muy importante. Si los mexicanos vieran la disminución de la brecha de forma consistente sus percepciones cambiarían, lo que haría más probable que una menor cantidad de personas emigraran.⁶¹

La creciente interdependencia requiere un involucramiento más activo de parte de los tres gobiernos. Una verdadera comunidad norteamericana existirá cuando cada miembro entienda y crea que se beneficia con el éxito de sus vecinos. Por ejemplo, cuando el valor de la casa del vecino sube, es un efecto

⁶⁰ Pastor, Robert A., “A Proposal for a North American Investment Fund: Adapting Europe’s Model and Avoiding its Mistakes”, en Pastor, Robert A. (comp.), *The Paramount Challenge for North America: Closing the Development Gap*, North American Development Bank, 14 de marzo de 2005, pp. 52, consultado en internet el día 9 de mayo de 2007 a las 9:00 horas en <http://www.american.edu/ia/cnas/pdfs/NADBank.pdf>.

⁶¹ *Idem*.

positivo en la propia. Estos efectos representan la esencia de la verdadera “comunidad” Norteamericana.⁶²

El TLCAN entró en vigor el 1° de Enero de 1994. Más de doce años después, Norteamérica es una de las áreas de libre comercio más grandes en el mundo en cuanto a territorio y producto interno bruto. No existen otras tres naciones en el mundo en dónde exista tanto intercambio comercial entre ellas como es el caso de los Estados Unidos, Canadá y México. Después de poco más de una década, Norteamérica está casi integrada económicamente – medido en términos de comercio intra-regional en relación con el porcentaje de comercio mundial – en comparación con Europa después de 5 décadas de integración.⁶³

El TLCAN ha logrado su meta principal. Ha desmantelado en gran medida las barreras comerciales y de inversión. Además el comercio entre los tres países durante la pasada década se ha casi triplicado. De hecho, la inversión extranjera directa ha aumentado en más del triple. A pesar de estos logros, la percepción en cada uno de los tres países es que el TLCAN ayudó a los otros dos países más de lo que ayudó al propio. Los mexicanos que esperaban que el NAFTA llevara al país hacia las economías del primer mundo, se decepcionaron. Los estadounidenses que esperaban que el TLCAN redujera la inmigración indocumentada, se desilusionaron. Los canadienses que esperaban que los Estados Unidos no cerraran su frontera norte unilateralmente tanto por seguridad como por razones relacionadas con la salud, se desencantaron.⁶⁴

El TLCAN no logró todo aquello que se había propuesto. Sin embargo sí logró eliminar las barreras en el comercio y la inversión, además propició la aceleración del comercio y de la integración. El TLCAN fracasó en la mayor parte de las áreas a las que no se dirigió. Ninguna de las áreas omitidas era tan

⁶² *Idem.*

⁶³ *Ibidem*, p. 1; Véase también, Capítulo II, Sección 2 arriba.

⁶⁴ *Idem.*

importante para la salud del continente como la disminución de la brecha en el ingreso, que separa a México de sus vecinos del Norte. La brecha de desarrollo no disminuyó en la última década, y a menos que disminuya, un compañerismo genuino entre los tres países no es posible, y la inmigración indocumentada de México a los Estados Unidos probablemente se incrementará.⁶⁵

Esta discusión desemboca en la siguiente cuestión: aunado al régimen de libre comercio impuesto por el TLCAN, ¿qué puede hacerse para disminuir la brecha de desarrollo en Norte América? Como respuesta a éste cuestionamiento, puede parecer fácil o casi natural señalar a los siempre crecientes flujos de remesas de los trabajadores inmigrantes en los Estados Unidos y Canadá. Es cierto que las remesas juegan un importante papel en el bienestar económico de México. De hecho, en el concierto internacional, México se posiciona como el tercer receptor de remesas. En 2004, México captó 18.1 mil millones de dólares, después de India con 21.7 mmdd, y China, 21.3 mmdd. A la par del crecimiento explosivo de la migración de mexicanos a Estados Unidos, las remesas han experimentado un crecimiento aún más espectacular para alcanzar en 2005 un monto de 20 mil millones de dólares.⁶⁶

Las remesas familiares son, hoy por hoy, uno de los pilares más visibles de la economía de la migración: 1) cubren necesidades básicas (alimentación, salud, educación y vivienda) de sus familiares radicados en los lugares de origen; 2) contribuyen, aunque en menor medida, al sostenimiento de pequeñas empresas en los lugares de origen; 3) cumple el papel de paliativo de la pobreza y marginación, y 4) en términos macroeconómicos, conforman una de las principales y más dinámicas fuentes de divisas para México. En suma, se convierten en una pieza clave del engranaje neoliberal del país.⁶⁷

⁶⁵ *Idem.*

⁶⁶ Wise, Raúl Delgado, *et al.*, *op. cit.*, nota 312, p. 111-112; Véase también, Capítulo IV, Sección 2 arriba.

⁶⁷ *Idem.*

Desafortunadamente, el sistema de Remesas de América del Norte es uno de los más ineficientes y con más altos costos del mundo, drenando recursos y generando dependencia.⁶⁸ Sin embargo existen formas para seguir incrementado el impacto positivo que las remesas tienen en México y otros países de América Latina. Algunas ideas para mejorar la efectividad y eficiencia del sistema de remesas en Norte América son las siguientes:

- Brindar estímulos fiscales a las remesas destinadas a proyectos de desarrollo comunitario en los lugares de origen, en particular a los destinados al desarrollo de infraestructura y a proyectos sociales;
- Facilitar que los países receptores de remesas negocien con el sistema bancario de su país para que se establezcan sucursales bancarias en los países emisores de remesas con el propósito de que se formalice y facilite el envío de las mismas;
- Delinear una mejor orientación del flujo de las remesas, creando mejores mecanismos de ahorro para los migrantes y generando formas de inversión atractivas para que tengan mayores incentivos de envío;
- Establecer estrategias para reducir los costos de transferencia a través de las redes del norte y del sur;
- Desarrollar un programa de educación para el uso racional de las remesas, que además promueva el ahorro y proyectos de inversión productiva, lo anterior permite incrementar el liderazgo, la conciencia política y la capacidad de influencia de los actores y las organizaciones.⁶⁹

⁶⁸ Hinojosa Ojeda, Raúl, *et al.*, *op. cit.*, nota 194, pp. 19, 34-35.

⁶⁹ "Microfinanzas como canal de remesas alternativo: Problemas Claves, Prácticas, Riesgos y Oportunidades," informe del Revista Futuros, vol. IV, núm. 13, 2006, pp. 3-6, consultado en internet el día 17 de septiembre de 2007 a las 9:00 horas en http://www.revistafuturos.info/raw_text/raw_futuro13/microfinanzas_remasas.doc.

La implementación de un programa de remesas más eficiente es ciertamente un elemento importante en la estimación del desarrollo económico en México y a lo largo de Latinoamérica, y finalmente para disminuir la inmigración. Sin embargo, es limitado. Diversos estudios sobre el uso de las remesas familiares en México coinciden en detectar un patrón de gasto similar de los hogares receptores de remesas. En efecto, su uso se canaliza principalmente a la satisfacción de necesidades básicas, incluyendo salud y educación, y un remanente no mayor del 10% se destina al ahorro o pequeñas inversiones en vivienda, terrenos, ganado y establecimientos comerciales.⁷⁰

Para poder realmente disminuir la brecha de desarrollo en Norteamérica, los Estados Unidos, Canadá y México, deben de establecer acuerdos en relación al fortalecimiento de estímulos. Como Pastor indica en su estudio una forma de promover ese desarrollo es a través de un “Fondo de Inversión Norteamericano” de alguna manera basado en los Fondos Estructurales y de Cohesión de la Unión Europea. Para ello, Norteamérica, no necesitaría crear un nuevo banco o instrumento, pero en su lugar depositaría fondos en un nuevo “Fondo de Inversión Norteamericana” para ser administrado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, bajo la supervisión de una comisión con miembros de los tres gobiernos.⁷¹

De acuerdo con Pastor, el Fondo concentraría sus recursos en dos áreas: infraestructura y educación de las regiones más pobres de México y en conectar aquellas regiones hacia el norte y con el mercado de los Estados Unidos. Pastor sugiere que el 80% de los fondos deben de ser gastados en infraestructura – construyendo carreteras de la frontera norte hacia las ciudades en el centro y sur y manteniéndolas lejos de la Ciudad de México. Los proyectos deben de incluir puertos, vías férreas, aeropuertos, telecomunicaciones, etc. El 15% de los fondos debería de utilizarse para

⁷⁰ Wise, Raúl Delgado, *et al.*, *op. cit.*, nota 312, p. 113; Véase también, Capítulo IV, Sección 2 arriba.

⁷¹ Pastor, Robert A., *op. cit.*, nota 380, p. 52.

construir escuelas en las comunidades rurales de México, y del 5% para promover la investigación y los intercambios educativos.⁷²

El Fondo debería de enfocarse principalmente en infraestructura porque las mejoras en el sistema carretero de la frontera de los Estados Unidos hacia el centro y sur de México reducirían la disparidad geográfica del país, disminuyendo las presiones para emigrar. En el caso de México, la inversión extranjera ha creado un boom económico a lo largo de la frontera norte. Resulta que esta región está atrayendo trabajadores de las partes más pobres del país. Sin embargo en muchos casos, los trabajadores se quedan en el lado mexicano de la frontera sólo el tiempo suficiente para aprender cómo cruzar hacia los Estados Unidos, dónde ellos pueden ganar mucho más dinero. Las empresas estadounidenses no gustan de invertir en la zona fronteriza debido a la contaminación y a las ineficiencias asociadas con los altos índices de rotación, pero lo hacen porque los caminos de la frontera al centro del país están en condiciones muy precarias.⁷³

Si los caminos estuvieran construidos o mejorados hacia el centro y sur del país, así se establecería la inversión. Primero el centro y sur del país – Oaxaca, Zacatecas, Michoacán, Guanajuato – que tienen los más altos índices de desempleo y que de hecho son la principal fuente de inmigrantes en la frontera de los Estados Unidos. Por ende existe una fuente disponible de fuerza de trabajo en éstas regiones. Segundo, el nivel de salarios en estas regiones es más bajo y los trabajadores tienen el mismo nivel de educación que aquellos en la frontera. De hecho muchas veces son los mismos trabajadores. Finalmente, esta región no está tan poblada y hacinada como la frontera norte. Si estas piezas fundamentales de infraestructura estuvieran construidas (ej. caminos, electricidad, etc.), los inversionistas llegarían a estas zonas, los niveles de inmigración decrecerían así como las disparidades en el ingreso.⁷⁴

⁷² *Ibidem*, p. 53.

⁷³ *Idem*.

⁷⁴ *Idem*.

Resulta importante que desde su inauguración Felipe Calderón ha promovido el corredor Puebla-Panamá (cómo lo propuso su antecesor Vicente Fox) para conectar Puebla con los países de Centro América. Los bancos internacionales de desarrollo acordaron ayudar a México a construir caminos e infraestructura en los 10 Estados del Sureste más pobres para conectar a Centro América. Muchas de estas áreas mexicanas cuentan con pocos o ningún camino y por ende un proyecto de desarrollo ayudaría a la región pero no tanto como si los caminos conectaran con la frontera norte. Esto es verdad basados en la simple razón de que México se enfrenta a un mercado de alrededor de 320 millones de personas con un producto interno bruto de \$11 trillones en su frontera norte. En el sur, se enfrenta con la población centroamericana que alcanza los 34 millones con un producto interno bruto de \$65 mil millones.⁷⁵

Aunado al desarrollo de infraestructura, el Fondo se enfocaría en el desarrollo de escuelas para proveer clases de nivel universitario en las comunidades rurales. España y Portugal (como nuevos miembros de la Unión Europea y receptores de fondos de desarrollos similares) descubrieron que estas inversiones tuvieron un largo efecto multiplicador. Los estudiantes universitarios regresaron de la capital a sus pequeños pueblos para enseñar en éstas escuelas, en un corto tiempo, ellos empezaron a mejorar las escuelas primarias y secundarias estatales dónde sus hijos asistían. Dichas escuelas (o colegios comunitarios) han probado ser el catalizador de la mejora en el nivel educativo de las áreas rurales.⁷⁶

El Banco Mundial ha estimado que México tiene un déficit de infraestructura equivalente a 10 años con un valor de \$20 mil millones por año. Esto independientemente de los adicionales \$10 mil millones que México necesita para invertir anualmente en exploración o desarrollo de su gas natural y de sus pozos petroleros. La crisis de deuda de las últimas dos décadas ha llevado a una gran disminución de la inversión en infraestructura – de alrededor

⁷⁵ *Idem.*

⁷⁶ *Ibidem*, p. 54.

de 8% del producto interno bruto en 1981 a menos de 2% en 2002. Basados en éstos argumentos, Pastor expone que México necesita de \$17 a 20 mil millones de nuevo capital cada año, libres de pago de intereses, para crecer en un índice del 6% cada año por una década con el objetivo de acortar la brecha de ingreso en un 20%. Por otro lado, México no puede hacerse cargo de tan grande suma de nueva deuda. Sin embargo, Pastor sostiene que México puede producir aproximadamente la mitad, a partir de ingresos domésticos (por ejemplo, con un incremento de impuestos). El resto tendría que venir de sus vecinos. Por ende el Fondo de Inversión Norteamericano sería equipado para proveer de \$20 mil millones anuales para garantizar la ayuda para que México pudiera crecer en un 6% durante una década.⁷⁷

Habiendo aceptado la meta – el desarrollo acelerado de México es parte de los intereses de los tres países de Norteamérica – Canadá, México y los Estados Unidos deberían establecer acuerdos sobre lo que es necesario para lograr esta meta, y después dividir el costo de acuerdo con las ventajas comparativas de recursos. En relación con los \$20 mil millones de los fondos anuales del Fondo de Inversión Norteamericano, Pastor expone que Canadá y los Estados Unidos deberían de pagar la mitad (siendo los Estados Unidos el responsable del 90% de ésta mitad) y México debería de contribuir con la otra mitad. En adición, los Estados Unidos y Canadá sólo contribuirán a los fondos si ambos países consideran que serán utilizados sabiamente y que México llevará a cabo medidas de largo plazo para reformar el sector energético, laboral, e impositivo y que hará cumplir la ley. Ante la ausencia de dichos cambios, los Estados Unidos y Canadá podrán concluir que sus fondos no tendrían un buen uso.⁷⁸

Muchos argumentarán que los Estados Unidos y Canadá no están preparados para establecer un Fondo a ésta escala. Sin embargo es difícil concebir alguna ayuda extranjera que produzca un mayor beneficio personal

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 54-55.

⁷⁸ *Idem*.

que la ayuda de éstos dos países invirtiendo en México.⁷⁹ Al tiempo que la economía mexicana crece alrededor del 90% del comercio exterior y los beneficios a la inversión fluyen hacia sus dos vecinos del norte. En un plazo corto, las empresas canadienses y norteamericanas, también tendrán nuevas oportunidades de construir la infraestructura en México. Por cada dólar que se crea en la economía mexicana, se incrementará el comercio con los Estados Unidos y Canadá alrededor de 40 centavos. Si el índice de crecimiento de México se incrementara del 3% al 6%, esto significaría crecimiento en el comercio con éstos dos vecinos por alrededor de \$7.2 mil millones en un año. Compuesto anualmente por una década, en la que no solamente contribuiría al desarrollo de México sino también al de toda Norte América. Más aún, ayudaría a construir una clase media estable, un país democrático y en el largo plazo, es la única forma en que la migración indocumentada puede reducirse.⁸⁰

2.- El factor mexicano en la reforma migratoria

Con un número estimado de entre 5-6 millones de mexicanos que viven sin autorización en Estados Unidos, México es la fuente de por lo menos tres quintas partes de los inmigrantes indocumentados que actualmente se quedan

⁷⁹ Un fondo de este tipo ya ha sido contemplado en los niveles más altos del gobierno estadounidense. En el 29 de junio de 2006, el Senador John Cornyn de Texas presentó una propuesta de ley en el Senado (s. 3622) para dar autoridad al Presidente del país negociar la creación de un Fondo de Inversión Norteamericano para (1) aumentar la competitividad económica de América del Norte dentro de la economía mundial, (2) reducir la brecha en el ingreso entre México y Canadá y entre México y los EEUU, y (3) promover el desarrollo económico de México en las áreas de la infraestructura, educación, tecnología y el entrenamiento laboral. Véase, North American Investment Fund Act, 2006, S. 3622, consultado en internet el día 10 de octubre de 2007 a las 10:00 horas en <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c109:S.3622.IS:>.

Es una propuesta amplia que incorpora las lecciones del ejemplo europeo y propone canalizar a los fondos desde los tres gobiernos hacia México y lo hace solo con la condición de que México realice reformas que permitirían que los recursos sean aprovechados de la forma más estrecha y eficiente. Véase, *Idem*. El Senador Cornyn entendió que pocos de sus colegas captaban la necesidad y la urgencia de dicho Fondo pero presentó la propuesta para dar comienzo al debate. Véase, Farah, Joseph, *Cornyn wants US Taxpayers to Fund Mexican Development, 'North American Investment Fund' billed as answer to illegal alien influx*, WorldNetDaily, 13 de julio de 2006, consultado en internet el día 10 de octubre de 2007 a las 10:30 horas en http://www.worldnetdaily.com/news/article.asp?ARTICLE_ID=51036.

⁸⁰ Pastor, Robert A., *op. cit.*, nota 380, p. 56.

allí.⁸¹ En el año 2006, México recibió más de \$23 mil millones USD en remesas por parte de sus paisanos viviendo en el exterior, una cantidad sobrepasada solamente por los ingresos petroleros y exportaciones de maquiladoras como fuente de ganancia internacional.⁸² Además, los mexicano-americanos integran la proporción más grande del creciente electorado latino de Estados Unidos. Resulta que en muy pocos países el tema de la migración es tan importante en la política interna como lo es en México.⁸³

Es seguro que algunas de las dimensiones de un nuevo enfoque hacia la inmigración abarcarían a nacionales de todos los demás países, pero la cooperación con México juega un papel particularmente importante. Desafortunadamente, en la actualidad, el debate sobre la reforma migratoria en Estados Unidos se ha centrado mayormente en enfoques unilaterales. En tanto que continúa la discusión en Estados Unidos sobre la reforma migratoria, México debe ocupar un lugar predominante tanto en los debates como en las soluciones.⁸⁴

La forma más clara en que una cooperación verdadera con México puede ayudar a Estados Unidos es en el manejo de su frontera común. Los países han iniciado esfuerzos de cooperación en el manejo de la frontera pero pueden ampliarse y profundizarse. Desde tomar su cargo de líder del poder ejecutivo del país en diciembre del 2006, el Presidente Felipe Calderón ha mostrado su disposición positiva y enérgica para entrar y ampliar la lucha contra el crimen organizado a lo largo de la frontera norte del país.

De igual forma, agencias como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) se han metido profundamente en el tema de la

⁸¹ Papademetriou, Demetrios G., *op. cit.*, nota 323, p. 157.

⁸² Cañas, Jesus, "Explaining the Increase in Remittances to Mexico," *Federal Reserve Bank of Dallas, Southwest Economy*, vol. 4, julio/agosto de 2007, consultado en internet el día 17 de septiembre de 2007 a las 12:30 horas en <http://www.dallasfed.org/research/swe/2007/swe0704b.cfm>

⁸³ Papademetriou, Demetrios G., *op. cit.*, nota 323, p. 159.

⁸⁴ *Ibidem*, pp. 157-59.

inmigración indocumentada hacia Estados Unidos. En enero del 2005, la CNDH estableció su Quinta Visitaduría General cuyo objetivo principal es la atención del migrante.⁸⁵ En este sentido, el país se ha mostrado dispuesto a tomar un rol más profundo y afanoso en el fenómeno migratorio. El involucrarlo en las reformas de la política migratoria de Estados Unidos puede ser la mejor manera para desarrollar una cooperación plena y activa en la frontera.⁸⁶

Como se ha señalado, la administración de programas migratorios de gran escala no es nada sencilla, y requiere y merece recursos y planeación amplia. Tales programas con frecuencia se han mostrado ser tanto administrativamente onerosos como vulnerables al fraude y al abuso. En este sentido, México tiene mucho que ofrecer. Sus registros públicos pueden ser un recurso valioso para verificar los antecedentes y elegibilidad de los candidatos a la legalización y a los programas de trabajo temporal.⁸⁷ Además, con el establecimiento de varias oficinas de dirección, el gobierno mexicano podría brindar un excelente apoyo en los primeros pasos de la solicitud de visas por parte de sus ciudadanos tanto en México como en el extranjero. Además, con la CNDH, tiene un órgano ya establecido para vigilar la participación del gobierno en el proceso de otorgar dicho apoyo y asegurar que el fraude y abuso del que han sido parte de la administración de los programas migratorios anteriores no sea parte de los futuros.

Queda claro que una reforma migratoria estable representará enormes beneficios para ambas naciones. Aunque la amplia y compleja relación migratoria entre los países y el descontento creciente entre los mexicanos sobre el tratamiento condescendiente por parte del gobierno estadounidense pueda ser un obstáculo grande a su cooperación, su relación política y económica cada vez más profunda y extensa puede brindar la mejor oportunidad para unirse a la resolución de uno de los temas más importantes de esta generación.

⁸⁵ La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, www.cndh.org.mx.

⁸⁶ Papademetriou, Demetrios G., *op. cit.*, nota 323, p. 166.

⁸⁷ *Ibidem*, pp. 166-67.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La emigración de mexicanos hacia Estados Unidos tiende a crecer. En la década de los 60, emigraban a los Estados Unidos aproximadamente 30 mil mexicanos al año. Hoy en día esa cantidad emigra en un mes. En los últimos cinco años, han emigrado hacia aquel país alrededor de 400 mil mexicanos anualmente, de los cuales 70% lo ha hecho de manera indocumentada y el otro 15% con visa de turista; sólo el restante 15% lo ha hecho cubriendo todos los requisitos. El incremento continuo de los últimos 25 años ha dado pie a una reacción enérgica por parte del gobierno norteamericano.

SEGUNDA.- Desde 1993, los EEUU han endurecido marcadamente la vigilancia fronteriza y su política migratoria. El resultado fue que se construyeron 75 millas de bardas y el gasto en vigilancia fronteriza se incrementó en aproximadamente 30 mil millones de dólares en un periodo de 15 años. Nunca como ahora ha habido tantos recursos humanos, económicos y técnicos al servicio de la Patrulla Fronteriza, incluyendo el apoyo de la Guardia Nacional.

TERCERA.- Sin embargo la migración sigue creciendo. Aunque el fortalecimiento de la vigilancia en lugares urbanos ha logrado su meta de empujar a los inmigrantes a intentar el cruce de la frontera en zonas cada vez más inhóspitas y de climas extremos, no ha contenido la migración. En los últimos 10 años, dicha realidad ha causado la muerte de miles de inmigrantes mexicanos. Hoy la muerte en la frontera es cotidiana. Aproximadamente 3 inmigrantes mueren cada 2 días. Las causas principales son la hipotermia, deshidratación y el ahogamiento, entre otras.

CUARTA.- En los últimos 3 años, se ha intensificado la discusión legislativa en el Congreso norteamericano, que está intentando conformar un nuevo marco legal en materia migratoria. Pero, a pesar de la presentación de

múltiples propuestas de ley en las dos cámaras, y cientos de horas de debate no se ha llegado a un acuerdo. No pasa un día en los EEUU en que no se hable de alguna iniciativa, medida o política migratoria que promuevan tanto el gobierno federal como las autoridades estatales y locales. En 2007, las legislaturas de los 50 estados han considerado medidas sobre migración; por lo menos mil 400 proyectos de ley, de los cuales 182 de éstos ya han sido promulgados a nivel de ley en 43 estados. Aunque estas incluyen medidas de todo tipo, entre ellas algunas diseñadas para beneficiar a inmigrantes, muchas incorporan algún tipo de medida anti-inmigrante.

QUINTA.- Además, los gobiernos de diversas ciudades y condados a lo largo y ancho de los EEUU han considerado resoluciones y nuevas órdenes contra indocumentados. Estas incluyen desde proclamaciones del inglés como el “idioma oficial” hasta prohibiciones sobre la renta de vivienda, el cese de contratos públicos con empresas que emplean a indocumentados y la negación de acceso a los servicios públicos. A nivel federal, las acciones incluyen más redadas, más detenciones de fugitivos con órdenes de deportación, y más detenidos. El 10 de agosto de 2007 el gobierno del Presidente George W. Bush anunció diversas iniciativas de control migratorio, incluyendo la implementación más agresiva de un sistema para obligar a los patrones a reportar a los indocumentados.

SEXTA.- Por otro lado, la violencia a lo largo de la frontera se ha estado incrementando en años recientes. Este año los asaltos de inmigrantes en contra de los agentes de la Patrulla Fronteriza han aumentado un 10% sobre el año 2006 en el sur de Arizona, y la Patrulla Fronteriza señala que los ataques han sido cada vez más violentos. Los agentes sostienen que hoy por hoy existe una mayor probabilidad de que los inmigrantes vayan a correr o lanzar piedras que en años pasados. La Patrulla Fronteriza ha incautado más del doble de cocaína en 2007 que en 2006. De mayor importancia resulta el hecho de que en 2007 las muertes de los inmigrantes han aumentado un 20% por encima de lo reportado en 2006. La violencia y la muerte a lo largo de la frontera han alcanzado proporciones epidémicas. Lo anterior se refleja en que los agentes

de la Patrulla Fronteriza están cada vez más dispuestos utilizar la fuerza mortal en sus encuentros con los inmigrantes.

SÉPTIMA.- La situación actual a lo largo de la frontera sur de los EEUU y la carencia de un acuerdo sobre la reforma migratoria nacional han dado pie a más cuestiones e inquietudes que respuestas sobre el sistema migratorio del país. Este documento ha intentado explorar las posibles oportunidades para reformarlo con el propósito y la esperanza de proveer soluciones viables. Primero, proporciono una exposición informativa de la historia de la migración hacia los EEUU y la evolución de la ley norteamericana para dar paso a un examen del debate actual sobre la reforma migratoria del país. Después de exponer sobre la política fragmentada e inadecuada del momento el documento exploró las realidades del fenómeno migratorio actual con fines de proponer y fundamentar reformas potenciales a la ley nacional que podrían verdaderamente mejorar la situación denigrante que afecta a las vidas de millones de inmigrantes en la actualidad. Llegando a su fin, una concepción persiste: urge que los Estados Unidos comprendan y asuman a la migración como un asunto internacional, que debe ser atendido mediante un entendimiento integral y sistemático que haga que un fenómeno socioeconómico sea tratado como tal, y no como una cruzada idealista o una herramienta política, lo que, como ha ocurrido hasta ahora, causa tanta confusión, resentimiento y política errónea. Alcanzar dicha meta no será fácil.

OCTAVA.- Éste es un momento delicado en la historia de los Estados Unidos. Desde 2001, las palabras “terror” y “terrorismo” se han convertido en parte del vocabulario diario de la mayoría. El gobierno de los Estados Unidos ha utilizado el temor en ciertas maneras para controlar y subyugar a su población con el propósito de ganar simpatía política. Resulta que la población ha aceptado una política general más aislacionista y que se está manifestando en la actitud agresiva del pueblo hacia la inmigración.

En México, mientras se fortalecen las medidas a lo largo de la frontera, entre más cercas se sitúen y se reporten más violencias contra los inmigrantes,

el sentimiento anti-norteamericano seguirá creciendo. Tanto en México como en los Estados Unidos no transcurre un día sin que algún fenómeno migratorio encabece periódicos. La prensa mexicana sigue cada iniciativa federal o estatal y agresivamente reporta las olas de comportamiento “anti-migrante” a lo largo de los Estados Unidos. Los resentimientos en los Estados Unidos y México se siguen generando mientras algunas cuantas soluciones se ofrecen en medio de constantes señalamientos y juicios.

Además, los Estados Unidos han tratado el fenómeno migratorio como un asunto nacional, mientras que éste es un asunto claramente internacional. De hecho, la actitud unilateral de los Estados Unidos ha conducido a la ira del Gobierno Mexicano. El 9 de agosto del presente año, el Presidente Felipe Calderón lanzó una de las críticas más veraces contra el Congreso de los Estados Unidos, llamando a sus miembros insensibles y diciendo que ignoraban la realidad por negarse a aprobar una reforma migratoria enviada en junio de 2007, cuando el senado la votó y la rechazó.

El Presidente Calderón verbalizó el cada vez más amargo sentimiento que muchos mexicanos comparten por su vecino del norte, señalando que “la insensibilidad de los congresistas norteamericanos sólo nos obligará a redoblar nuestros esfuerzos en aras del reconocimiento total de la enorme contribución que los inmigrantes mexicanos han traído a la economía de los Estados Unidos, y por el respeto de sus derechos humanos.” Queda claro que el comportamiento del gobierno estadounidense y su pueblo ha tenido el efecto de alejar a un aliado que es México, un pueblo que espera la oportunidad de ayudar a encontrar una resolución viable a esta problemática tan importante y compleja.

NOVENA.- Desafortunadamente, México representa una dicotomía curiosa. De un lado, el resentimiento que siente el pueblo mexicano para los EEUU es justificado dados los abusos que han sufrido muchos de los mexicanos allí, así como la inundación constante de retórica anti-migrante que sale del país y demasiadas veces la comunicación dictatorial y condescendiente del gobierno

estadounidense. Sin embargo, las dificultades que sufre México en su propia tierra con respecto a la protección de los derechos humanos, la administración de la democracia y el control del crimen organizado actúan como una especie de contrapeso que disminuye su credibilidad en las relaciones políticas con el gobierno y el pueblo norteamericano.

En el tratamiento de los miles de inmigrantes centro americanos que pasan por México todos los días hacia los EEUU destaca profundamente el sentido del punto anterior. En México, la ruta de los centroamericanos hacia EUA se ha convertido en una industria. Los inmigrantes son víctimas constantes de extorsión, amenazas, detenciones ilegales, acoso sexual, maltrato y asaltos. Los responsables muchas veces son las autoridades mexicanas que incluyen a los funcionarios de migración y los funcionarios públicos así como los miles de pandilleros que diario circulan por todas partes del sur de la república en busca de nuevas víctimas.

Las condiciones de la mayoría de las estaciones migratorias en México son deplorables, muchas veces careciendo de servicios básicos de higiene, servicios médicos, alimentación adecuada y hacinamiento. Resulta que las quejas justificadas de México sobre el tratamiento de su propia gente en los EEUU muchas veces no son escuchadas. El resentimiento mutuo y la carencia de respeto dan pie a fallas en la comunicación verdadera, la escasez de voluntad política y la persistencia de legislación inadecuada.

DÉCIMA.- La resolución de la problemática compleja de la inmigración mexicano-estadounidense solo puede ser llevada a cabo a través de la educación y el debate abierto y verdadero que trascienda los círculos políticos y penetre las poblaciones enteras. Únicamente a través de un entendimiento profundo de las complejidades sociales, culturales, económicas, y políticas del fenómeno migratorio se puede hacer despertar las sensibilidades y desarrollar el respeto mutuo. El perfeccionamiento del entendimiento calmará las hostilidades y resentimientos y dará pie a la comunicación seria y pacífica, al aumento de la voluntad política y la legislación eficaz.

Sabiendo las realidades, los dos pueblos deben decidir como se van a caracterizar. En el caso de los EEUU, no puede seguir pretendiendo ser el líder moral del mundo si se van a seguir aprovechando de los trabajadores indocumentados y dejando a miles de muertos en su desierto del sureste. En el caso de México, no puede continuar en su actual condición de víctima y victimario y debe llegar a la conclusión de que para ser respetado hay que proporcionar el respeto. En los dos casos es cuestión de dejar las hipocresías y dedicarse nuevamente al desarrollo de su fundamento moral.

DÉCIMA PRIMERA.- Sin duda, todo estado tiene el derecho soberano a determinar su política migratoria y a establecer los requisitos migratorios. Pero, tal derecho tiene sus límites en el derecho internacional, cuyos instrumentos han sido ratificados por los estados en ejercicio de su soberanía. Los instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen los derechos individuales y las libertades de todos, entre los que encuentra el derecho a la vida, a la igualdad ante la ley y a la no discriminación. Por ende, hay que entender que los estados están obligados a salvaguardar la integridad y la vida de quienes se encuentren en su territorio, independientemente de su condición migratoria.

Actualmente, los Estados Unidos gastan miles de millones de dólares en la vigilancia de sus fronteras al año. El pueblo tendría que gastar solo una fracción de esta cifra para poner en marcha un programa de protección de migrantes (ej. tripulaciones de emergencia y torres de rescate adicionales) que aseguraría que la muerte no sea parte del fenómeno migratorio. Para realizar el aumento, podrían utilizar los fondos que ahora son dedicados a la construcción de nuevas secciones del muro fronterizo que se ha probado tan inútil en frenar la inmigración indocumentada y tan dañina a las relaciones internacionales

En el caso de México, hay que preguntar ¿Cuánto más tendría que hacer para entrenar y pagar adecuadamente a sus fuerzas policíacas estatales

y municipales? ¿No podría el gobierno igualar una porción de los \$20 mil millones de dólares de remesas que mandan a México al año para mejorar las condiciones de sus estaciones migratorias o para poner en marcha más servicios para la protección de migrantes a lo largo de los ferrocarriles comerciales que se usan para viajar hacia el norte? Afortunadamente, México parece estar enfrentando la dicotomía que representa su política. En abril de este año los miembros de los principales partidos políticos presentaron propuestas de reforma que eliminarían las provisiones de su Ley General de Población en la que se criminaliza a los inmigrantes indocumentados que se encuentren dentro de tierra mexicana. Esperamos que su debate no tarde tanto como lo de su vecino del norte.

Sin embargo, una solución a la problemática va más allá de la frontera o el tratamiento de los encarcelados o cuestiones de la penalización de los indocumentados y requiere un análisis de los motivos primordiales de la migración y el desarrollo de estrategias para enfrentarlos. Queda claro que uno de los motivos más significativos de la migración hacia los EEUU es la esperanza de ganancias aumentadas. La brecha sustancial entre el desarrollo económico de los EEUU y México (como otros países de América Latina) hace casi inevitable la decisión de migrarse para los cientos de miles de Mexicanos y Centro Americanos que se lanzan de sus países de origen al año. Una posibilidad de enfrentar la creciente brecha económica sería desarrollar un Fondo de Inversión Norteamericano ampliamente provisionado que se enfoque seriamente en la educación e infraestructura de México con el fin de disminuir la gran diferencia en los sueldos mínimos de los países.

Por otra parte, habida cuenta de la necesidad de trabajadores por parte de los Estados Unidos, es necesario hacerlos salir de la clandestinidad y otorgarles los derechos de que gozan todos los trabajadores en el país. En la actualidad, los inmigrantes carecen de las protecciones y los servicios sociales reservados para los ciudadanos y los residentes permanentes que son cruciales para su integración exitosa a la sociedad norteamericana. La manera de hacerlo es abrir opciones de migración legal. Una reforma de dicha naturaleza debe establecer programas legítimos y seguros de trabajadores

temporales que reflejan las cantidades de personas que ya buscan trabajo en Estados Unidos y que promuevan la circulación. Además, deben proveer suficientes incentivos para impulsar la participación de gran escala, como una vía segura a la residencia permanente y la ciudadanía de los trabajadores.

Una reforma integral debe también incrementar la cantidad de visas permanentes que estén disponibles para promover la reunificación familiar. Dada la carencia de visas aprovechables en la actualidad, miles de familiares tienen que esperar hasta años mientras que su solicitud está en trámite. Esta situación está obligando a la gente que ya tiene el derecho a inmigrar legalmente a ingresar o permanecer en el país ilegalmente. Además, hay que desarrollar mecanismos ágiles para que los migrantes que ya trabajan en los Estados Unidos puedan regularizarse, previo cumplimiento de los requisitos que se establezcan. Los millones de indocumentados que ya están en el país representan una clase “inferior” que debe de ser sacada de las sombras y su transición puede y debe ser realizada de manera segura y eficiente.

DÉCIMA SEGUNDA.- Indudablemente la legalización de los millones de indocumentados que ya residen en Estados Unidos representaría beneficios económicos para los dos países en forma de mejores salarios, la protección legal, una mayor productividad, y una competencia más equilibrada entre los trabajadores nativos y los migrantes regularizados. Asimismo, estas medidas impulsarían un incremento en los niveles de inversión, particularmente en tecnologías de ahorro de trabajo y en sectores de trabajo intensivo. Por parte de los inmigrantes, las medidas les darían la confianza de invertir en su propia educación y el desarrollo de sus habilidades. Desde luego, la regularización y la migración legal de trabajadores traerían el beneficio de mayor recaudación fiscal, con el consecuente fortalecimiento de las finanzas públicas.

DÉCIMA TERCERA.- Una reforma también debe incluir programas para la integración de los inmigrantes a la sociedad estadounidense que promuevan la unidad y armonía nacional. Hoy en día las políticas de integración son esporádicas, y con recursos insuficientes. La integración de los inmigrantes es

una dimensión esencial de la migración exitosa, especialmente en un periodo de inmigración a gran escala. En la actualidad, no existe un foco de atención para el liderazgo en el Gobierno federal con el fin de promover la integración de los inmigrantes. La reforma migratoria comprensiva representa una oportunidad primordial para realizar los cambios esenciales. Por ejemplo, debe ser dirigido más esfuerzo y análisis en mejorar los niveles bajos de la escolaridad de los miembros de la primera y segunda generación de inmigrantes así como la educación universitaria que juega un papel tan importante en una economía global que está cada vez más manejada por el conocimiento especializado.

A causa de la aprobación de nuevas leyes que limitan la participación de los inmigrantes en los programas de servicios sociales, las oportunidades de los inmigrantes adultos que quieren aprender inglés siguen desminuyendo. Debe ser puesto en marcha un plan nacional para la adquisición del inglés como una segunda lengua. A través de la reforma migratoria los políticos deben aprovechar de la oportunidad de aumentar la cantidad de inmigrantes con seguro médico lo que puede ser logrado al reinstituir la elegibilidad de los inmigrantes para los programas de "Medicaid" y SCHIP. Finalmente, se debe crear una oficina Nacional de Integración para los Inmigrantes para proporcionar liderazgo, visibilidad y un foco de atención a nivel federal para la política de integración.

DÉCIMA CUARTA.- Los inmigrantes se van a los EEUU simple y sencillamente en busca de trabajo. Muchas veces son reclutados por empresas norteamericanas y (reclutados o no) sus esfuerzos son siempre aprovechados. Por ende, deben gozar de los mismos derechos de cualquier persona ciudadano o extranjero que pretende entrar el país. Al final del día, una reforma migratoria basada en la agenda de seguridad y terrorismo que está enfocada en las medidas de vigilancia, que impulse la realización de redadas y que se oriente a la reducción del acceso de los migrantes a los programas de asistencia social, tendería a repetir lo que hasta ahora ha ocurrido. Por tanto, es indispensable que los Estados Unidos trabajen abiertamente con sus vecinos al norte y al sur para abrir nuevos caminos en materia migratoria que

desarrollen la buena fe y la confianza para moverse hacia una comunidad norteamericana integral basada en la moralidad que todos en su conciencia profundamente arraigada aspiran lograr.

Cuadro "A"

Cuadro sobre las Preferencias bajo el Sistema de Patrocinadores Familiares

| Categoría | Patrocinador EEUU | Relación | Visas Asignadas |
|---------------------------|--|--|--|
| Familiar Directo | Ciudadano EEUU | Esposos, hijos (menores y no casados), y padres (si el ciudadano tiene 21 años o más) | Cantidades no limitadas (han asignado más que 300.000 anualmente en años recientes) |
| 1ª Preferencia | Ciudadano EEUU | Hijos mayores y no casados (de 21 años o más) | 23.400 visas al año, más todas las visas dejadas de la 4ª preferencia |
| 2ª Preferencia - A | LPR | Esposos e hijos menores | 87.900 visas al año, más todas las visas dejadas de la 1ª preferencia |
| 2ª Preferencia - B | LPR | Hijos mayores y no casados (de 21 años o más) | 26.300 visas al año |
| 3ª Preferencia | Ciudadano EEUU | Hijos mayores y casados | 23.400 visas al año, más todas las visas dejadas de las 1ª y 2ª preferencias |
| 4ª Preferencia | Ciudadano EEUU (de 21 años o más) | Hermanos y hermanas | 65.000 visas al año, más todas las visas dejadas de cualquier otra preferencia |

Cuadro “B”

Cuadro sobre la Esperanza Promedio para Recibir una Visa bajo el Sistema de Patrocinadores Familiares

| Categoría | Límite Anual | Esperanza |
|---------------------------|---------------------|------------------|
| Familiar Directo | No Hay | Meses |
| 1ª Preferencia | 23.400 | 4 años |
| 2ª Preferencia - A | 87.900 | 4 años |
| 2ª Preferencia - B | 26.300 | 9 años |
| 3ª Preferencia | 23.400 | 7 años |
| 4ª Preferencia | 65.000 | 12 años |

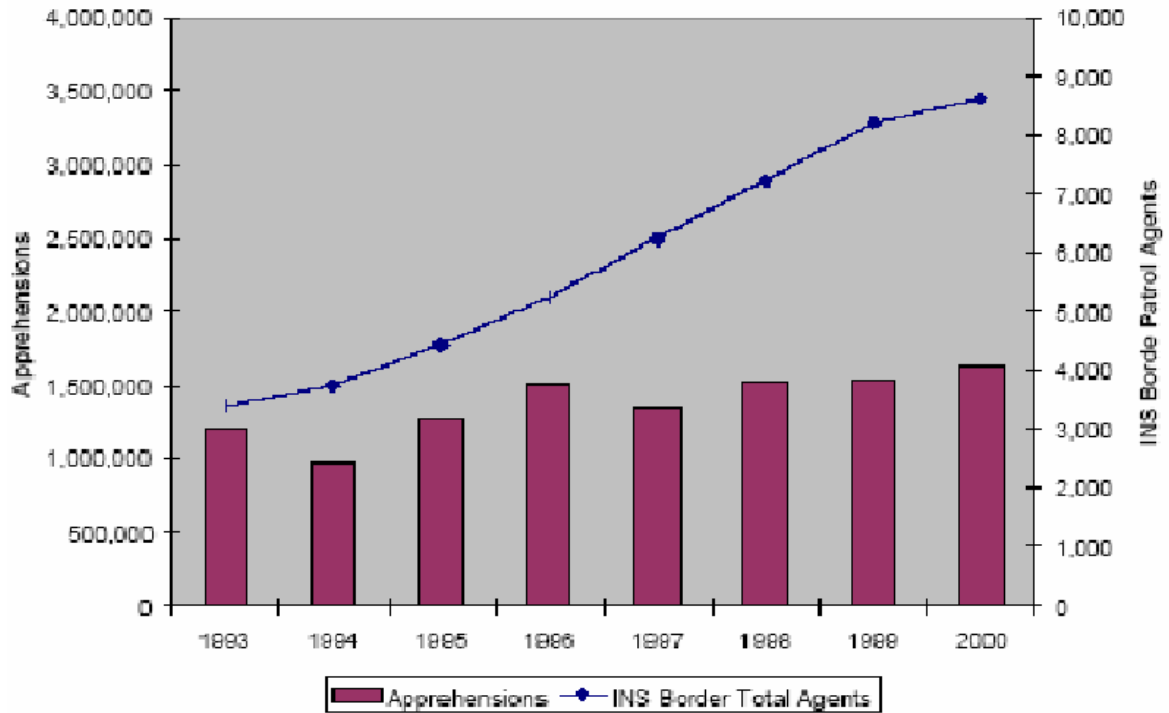
Cuadro “C”

Cuadro sobre las Preferencias Bajo el Sistema de Patrocinadores Empleadores

| Categoría | Patrocinador EEUU | Recipientes | Visas Asignados |
|-----------------------|------------------------------|--|---|
| 1ª Preferencia | Empleador | Trabajadores con “habilidades especiales” o “profesores reconocidos e investigadores o “ejecutivos multinacionales.” | 40 mil visas anuales (28.6% del total) Mas visas no usadas de preferencias 4ª y 5ª |
| 2ª Preferencia | Empleador | Personas que tienen grados profesionales avanzados o personas de habilidades excepcionales” | 40 mil visas anuales (28.6% del total) Mas visas no usadas de preferencia 1º |
| 3ª Preferencia | Empleador | Trabajadores calificados (dos años de entrenamiento), profesionales, y otros trabajadores (5 mil que sean capaces de hacer el trabajo no calificado”) | 40 mil visas anuales (28.6% del total) Mas visas no usadas de preferencias 1ª y 2ª |
| 4ª Preferencia | Empleador | “Inmigrantes especiales”, incluyendo ministros, religiosos, y otros. | 10 mil visas anuales (7.1% del total) |
| 5ª Preferencia | Empleador | Personas que invierten entre \$500 mil y \$3 millones en una empresa creadora de empleos (deben tener por lo menos 10 trabajadores de los EEUU) | 10 mil visas anuales (7.1% del total) |

Gráfica "1"

INS Border Patrol Authorized Staffing and Alien Apprehensions in Southwestern Sectors



“La provisión de personal y las apprehensions de los indocumentados por parte de la Patrulla Fronteriza en los sectores del sur oeste de los EEUU”

Bibliografía

Libros:

ABRAHAM, Spencer y HAMILTON, Lee, *La Inmigración y el Futuro de los Estados Unidos: UN NUEVO CAPÍTULO*, Grupo de trabajo sobre inmigración y el Futuro de los Estados Unidos, Washington DC, Migration Policy Institute, Septiembre, 2006.

COHEN, Jeffrey, *The Culture of Migration in Southern Mexico*, Austin, University of Texas Press, 2004.

CORNELIUS, Wayne A. y LEWIS, Jessa M., *Impacts of Border Enforcement on Mexican Migration – The View of Sending Communities*, San Diego, University of California San Diego, Center for Comparative Immigration Studies, 2007.

FIX, Michael, "Immigrant Integration and Comprehensive Immigration Reform: an Overview", en Fix, Michael (comp.), *Securing the Future, US Immigrant Integration Policy*, Washington D.C., Migration Policy Institute, 2007, pp. III-XXVI.

GORDON, Charles et al., *Immigration Law and Procedure*, §§ 2.02-2.04, s.l.i., s.e., 2004.

KERWIN, Donald, "Immigrant Rights, Integration, and the Common Good" en Fix, Michael (comp.), *Securing the Future, US Immigrant Integration Policy*, Washington D.C., Migration Policy Institute, 2007, pp. 45-59.

KURZBAN, Ira J., *Immigration Law Sourcebook*, 9a. ed., s.l.i., American Immigration Law Foundation, 2004, p. 3-4.

LARA, Martha, "Protección y Promoción de los Derechos Humanos de los Migrantes Mexicanos en Estados Unidos", en Melgar Adalid, Mario y Ibarra Romo, Mauricio (comps.), *Memoria del Encuentro sobre Derechos Humanos de los Migrantes Mexicanos en los Estados Unidos*, México D.F., Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004, pp. 31-36.

LEGOMSKY, Stephen H., *Immigration and Refugee Law and Policy*, 4a ed., New York, Foundation Press, 2005.

MCCLINTOCK, Michael et al., *A Year of Loss, Reexamining Civil Liberties since September 11*, s.l.i., Lawyer's Committee for Human Rights, 2002, p. 13.

PAPADEMETRIOU, Demetrios G., "El Factor Mexicano en la Reforma Migratoria de Estados Unidos," en Cabrera, Enriqueta (comp.), *Desafíos de la Migración, Saldos de la Relación México – Estados Unidos*, México D.F., Editorial Planeta Mexicana, SA. de C.V, 2007, pp. 157-168.

VARGAS, Jorge A., *Abusos de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos, Trabajadores Indocumentados Mexicanos y Derechos Humanos*

Internacionales, Editorial Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, octubre de 2002.

WALDINGER, Roger, y REICHL, Renee, "Today's Second Generation: Getting Ahead or Falling Behind?", en Fix, Michael (comp.), *Securing the Future, US Immigrant Integration Policy*, Washington D.C., Migration Policy Institute, 2007, pp. 17-41.

WOLCHOK, Carol L., et al., *American Justice Through Immigrants' Eyes*, Washington D.C., American Bar Association, Commission on Immigration, 2004.

Artículos:

ANDERSON, Bruce E., *The Identification of Undocumented Border Crossers: 2001-2006*, Tucson, Pima County Office of the Medical Examiner, marzo de 2007.

DIXON, David, *Spotlight on US Immigration Enforcement*, Washington D.C., Migration Policy Institute, septiembre de 2005.

MORSE, Ann, "Legisbrief: Immigration Reform in 2006," *National Conference of State Legislatures*, Denver, vol. 15, núm. 8., 27 de febrero de 2007.

RUBIO-GOLDSMITH, Raquel, et al., *The 'Funnel Effect' & Recovered Bodies of Unauthorized Migrants Processed by the Pima County Office of the Medical Examiner, 1990-2005*, Tucson, Binational Migration Institute, octubre de 2006.

HEMEROGRAFÍA

Artículo:

CARROLL, Susan and GONZÁLEZ, Daniel, *Arizona governor declares state of emergency along Mexican border: Napolitano taps disaster funds for border counties*, [Arizona Republic](#), 16 de agosto de 2005.

Entrevista:

HOOVER, Robin, Presidente de Fronteras Compasivas / Humane Borders, Tucson, Arizona, entrevista del 21 de marzo de 2007.

LEGISGRAFÍA

Sentencias / Resoluciones:

Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/RES/54/166 sobre "Protección de los migrantes" de 24 de febrero de 2000.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Villagrán Morales y otros. (Caso "Niños de la Calle"), sentencia del 19 de noviembre de 1999, serie C, No. 63, Párrafo 164. Y voto concurrente, párrafos 4 y 8.

Plyler v. Doe, 457 U.S. 202 (1982).

Zadvydas v. Davis, 533 U.S. 678 (2001).

Martinez v. Reich, 934 F. Supp. 232 (D. Tex. 1996).

Leyes y Tratados Internacionales:

Convención de Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorias y de sus Familiares.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitution of the United States of America.

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Immigration and Nationality Act (INA)), 8 U.S.C. § 1100 et seq. (2005).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Tratado de Guadalupe Hidalgo.

PÁGINAS WEB CONSULTADAS

Artículos:

"2006 United States immigration reform protests", *Wikipedia*, consultado en internet el día 5 de junio de 2007 a las 11:30 horas en http://en.wikipedia.org/wiki/2006_U.S._immigrant_rights_protests.

"Adverse Effect Wage Rates - Year 2007," informe del *U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration*, 22 de febrero de 2007, consultado en internet el día 6 de agosto de 2007 a las 15:00 horas en [Http://www.Foreignlaborcert.Doleta.Gov/Adverse.Cfm](http://www.foreignlaborcert.doleta.gov/adverse.cfm).

BAUER, Mary, "Close to Slavery – Guestworker Programs in the United States", Montgomery, *Southern Poverty Law Center*, 2007, consultado en internet el día 5 de agosto de 2007 a las 10:00 horas en <http://www.splcenter.org/pdf/static/SPLCGuestworker.pdf>

BERNHARDT, Annette y MCGRATH, Siobhán, "Trends in Wage and Hour Enforcement by the U.S. Department of Labor, 1975-2004", *Brennan Center for Justice*, septiembre de 2005, consultado en internet el día 10 de agosto de 2007 a las 13:00 horas en http://www.brennancenter.org/dynamic/subpages/download_file_8423.pdf.

BORJAS, George J. y KATZ, Lawrence F., "The Evolution of the Mexican-Born Workforce in the United States," Cambridge, *National Bureau of Economic Research*, abril de 2005, consultado en internet el día 5 de septiembre de 2007 a las 10:30 horas en http://www.aeaweb.org/annual_mtg_papers/2006/0108_1015_0302.pdf.

CAÑAS, Jesus, "Explaining the Increase in Remittances to Mexico", *Federal Reserve Bank of Dallas, Southwest Economy*, vol. 4, julio/agosto de 2007, consultado en internet el día 17 de septiembre de 2007 a las 12:30 horas en <http://www.dallasfed.org/research/swe/2007/swe0704b.cfm>.

"CBP releases outstanding 2006 results", informe del *US Customs and Border Protection*, 30 de octubre de 2006, consultado en internet el día 6 de mayo de 2007 a las 9:30 horas en http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news_releases/archives/2006_news_releases/102006/10302006_6.xml.

COMPA, Lance, "Unfair Advantage: Workers' Freedom of Association in the United States Under International Human Rights Standards", *Human Rights Watch*, 2000, p. 148, consultado en internet el día 6 de agosto de 2007 a las 10:00 horas en <http://hrw.org/reports/pdfs/u/us/uslbr008.pdf>.

"DHS Launches 'Operation Streamline II' – Operation Effort Focusing on Prosecuting and Removing Illegal Aliens in Del Rio, Texas", informe del *Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos*, 16 de diciembre de 2005, consultado en internet el día 27 de mayo de 2007 a las 10:00 horas en http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/news_releases/archives/2005_press_releases/122005/12162005.xml.

EDWARDS, J. David, "A New Era for Foreign Languages", *Alliance for Language and Learning*, Wake Forest University, 2006, consultado en internet el día 2 de septiembre de 2007 a las 10:00 horas en <http://www.wfu.edu/education/vision2010/articles.html>.

"Employment-Based Immigration", informe del *National Immigration Forum, Coalition for Comprehensive Immigration Reform*, enero de 2005, consultado en internet el día 12 de mayo de 2007 a las 14:30 horas en http://www.cirnnow.org/content/en/basics_employment.htm

ESCHBACH, Karl, et al., "Deaths During undocumented migration: trends and policy implications in the new era of homeland security", *In Defense of the Alien*, Washington DC, vol. 26, pp. 37-52, abril de 2003, consultado en internet el día 10 de julio de 2007 a las 13:00 horas en http://www.uh.edu/cir/Deaths_during_migration.pdf.

"FACT SHEET: North American Free Trade Agreement", informe del *United States Department of Agriculture, Foreign Agricultural Service*, marzo de 2006, consultado en internet el día 15 de abril de 2007 a las 12:30 horas en <http://www.fas.usda.gov/info/factsheets/NAFTA.asp>.

"FACT SHEET: Secure Border Initiative", informe del *United States Department of Homeland Security*, 2 de noviembre de 2005, consultado en internet el día 23 de mayo de 2007 a las 10:30 horas en http://www.dhs.gov/xnews/releases/press_release_0794.shtm.

"Family Sponsored Immigration", informe del *National Immigration Forum, Coalition for Comprehensive Immigration Reform*, enero de 2005, consultado en internet el día 12 de mayo de 2007 a las 13:30 horas en http://www.cirnaw.org/content/en/basics_family.htm.

FLEMING, Cory y SCHEUREN, Fritz, "Study on Asylum Seekers in Expedited Removal, Statistical Report on Expedited Removal, Credible Fear, and Withdrawal, FY 2000-2003," *U.S. Commission on International Religious Freedom*, febrero de 2005, consultado en internet el día 20 de mayo de 2007 a las 10:00 horas en http://www.uscirf.gov/countries/global/asylum_refugees/2005/february/statRptFY2000_2003.pdf.

"Global Development Finance, The Development Potential of Surging Capital Flows", informe del *Banco Mundial*, 2006, consultado en internet el día 20 de septiembre de 2007 a las 10:00 horas en http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/06/05/000112742_20060605160927/Rendered/PDF/362800GDF061complete01PUBLIC1.pdf.

"Global Development Finance, The Globalization of Corporate Finance in Developing Countries", informe del *Banco Mundial*, 2007, consultado en internet el día 20 de septiembre de 2007 a las 11:00 horas en <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/EXTGDF/EXTGDF2007/0,,menuPK:3763156~pagePK:64167702~piPK:64167676~theSitePK:3763080,00.html>.

"H-2A Agricultural Guest Worker Program: Changes Could Improve Services to Employers and Better Protect Workers," informe a los comités del congreso estadounidense, *United States General Accounting Office*, diciembre de 1997, consultado en internet el día 6 de agosto de 2007 a las 11:00 horas en <http://www.gao.gov/archive/1998/he98020.pdf>.

HANSON, Gordon H., "Illegal Migration from Mexico to the United States, Cambridge, Massachusetts," *National Bureau of Economic Research*, marzo de

2006, consultado en internet el día 13 de julio de 2007 a las 9:45 horas en <http://www.nber.org/papers/w12141>.

HEGEN, Dirk, "2007 Enacted State Legislation Related to Immigrants and Immigration," *National Conference of State Legislatures, Immigrant Policy Project*, 5 de agosto de 2007, consultado en internet el día 9 de octubre de 2007 a las 9:45 horas en <http://www.ncsl.org/print/immig/2007Immigration831.pdf>.

HENRIQUES, Gisele y PATEL, Raj, "NAFTA, Corn, and Mexico's Trade Liberalization," *Americas Program (Silver City, New Mexico: Interhemispheric Resource Center)*, 28 de enero de 2004, consultado en internet el día 17 de abril de 2007 a las 10:00 horas en <http://americas.irc-online.org/pdf/reports/0402nafta.pdf>.

HINOJOSA OJEDA, Raúl, et al., "Comprehensive Migration Policy Reform in North America: The Key to Sustainable and Equitable Economic Integration", *North American Integration and Development Center*, University of California Los Angeles, agosto de 2001, consultado en internet el día 2 de mayo de 2007 a las 10:00 horas en http://naid.spsr.ucla.edu/pubs&news/public/wp_012_01/migrationpolicyreport.PDF

"Illegal Immigration: Border-Crossing Deaths Have Doubled Since 1995; Border Patrol's Efforts to Prevent Deaths Have Not Been Fully Evaluated," informe al Senador Bill Frist, líder de la mayoría del Senado Estadounidense, *United States Government Accountability Office*, agosto de 2006, consultado en internet el día 12 de julio de 2007 a las 11:30 horas en <http://www.gao.gov/new.items/d06770.pdf>.

JACHIMOWICZ, Maia, "Bush Proposes New Temporary Worker Program", Washington D.C., *Migration Policy Institute*, febrero de 2004, consultado en internet el día 2 de junio de 2007 a las 2:00 horas en <http://www.unityblueprint.org/documents/research-and-policy/guestworker-program/5.Migration%20Information%20Source%20-%20Bush%20Proposes%20New%20Temporary%20Worker%20Program.pdf>.

KONET, Dawn y GELATT, Julia, "Congress and White House Release Competing Proposals for Immigration Reform", Washington D.C., *Migration Policy Institute*, abril de 2007, consultado en internet el día 5 de julio de 2007 a las 10:45 horas en <http://www.migrationinformation.org/USfocus/print.cfm?ID=595>.

LITTLEFIELD, Lindsay, "Immigrant Policy – News from the States: 2005," *National Conference of State Legislatures*, 11 de agosto de 2005, consultado en internet el día 23 de junio de 2007 a las 11:00 horas en <http://www.ncsl.org/programs/immig/immigstatelegis080105.htm>

LÓPEZ-CORDOVA, Ernesto, "Globalization, Migration and Development: The Role of Mexican Migrant Remittances", *Inter-American Development Bank*, 1 de octubre de 2004, consultado en internet el día 20 de mayo de 2007 a las 10:00 horas en <http://ssrn.com/abstract=668126>.

MASSEY, Douglas S., "Backfire at the Border: Why Enforcement without Legalization Cannot Stop Illegal Immigration," *CATO Institute, Center for Trade*

Policy Studies, 13 de junio de 2005, consultado en internet el día 1 de mayo de 2007 a las 15:30 horas en <http://www.freetrade.org/pubs/pas/tpa-029.pdf>.

MCKENZIE, David, "Beyond Remittances: The Effects of Migration on Mexican Households," en Ozden, Caglar y Schiff, Maurice (comps.), *International Migration, Remittances and the Brain Drain*, World Bank, 2006, consultado en internet el día 21 de septiembre de 2007 a las 12:00 horas en http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/310436360_200509297001236.pdf.

"Microfinanzas como canal de remesas alternativo: Problemas Claves, Prácticas, Riesgos y Oportunidades," informe del *Revista Futuros*, vol. IV, núm. 13, 2006, consultado en internet el día 17 de septiembre de 2007 a las 9:00 horas en http://www.revistafuturos.info/raw_text/raw_futuro13/microfinanzas_remasas.doc.

"Migración como alternativa al desempleo," México D.F., *Parametría S.A. de C.V.*, mayo de 2005, consultado en internet el día 3 de agosto de 2007 a las 17:15 horas en http://www.parametria.com.mx/escartaprint.php?id_carta=88.

"Migrant Deaths at the US / Mexico Border, 2006," informe del *Latin America Working Group*, 2006, consultado en internet el día 10 de julio de 2007 a las 11:00 horas en http://www.lawg.org/countries/mexico/deaths_oct05.htm.

MORSE, Ann, et al., "2006 State Legislation Related to Immigration: Enacted and Vetoed", *National Conference of State Legislatures*, 31 de octubre de 2006, p. 1, consultado en internet el día 23 de junio de 2007 a las 11:15 horas en <http://www.ncsl.org/programs/immig/immigstatelegis080105.htm>.

NADAL, Alejandro y WISE, Timothy A., "The Environmental Costs of Agricultural Trade Liberalization: Mexico-U.S. Maize Trade under NAFTA", *The Working Group on Development and Environment in the Americas*, junio de 2004, p. 5, consultado en internet el día 17 de abril de 2007 a las 15:00 horas en <http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/DP04NadalWiseJuly04.pdf>.

"NAFTA: A Strong Record of Success", informe del *Office of the United States Trade Representative*, marzo de 2006, consultado en internet el día 15 de abril de 2007 a las 14:30 horas en http://www.ustr.gov/assets/Document_Library/Fact_Sheets/2006/asset_upload_file242_9156.pdf

"National Census of Fatal Occupational Injuries", informe del *Bureau of Labor Statistics*, 2006, consultado en internet el día 10 de agosto de 2007 a las 9:00 horas en <http://www.bls.gov/news.release/pdf/foi.pdf>.

NUÑEZ-NETO, Blas, "Border Security: The Role of the U.S. Border Patrol", informe del *Congressional Research Service*, 10 de mayo de 2005, consultado en internet el día 10 de junio de 2007 a las 9:00 horas en <http://www.fas.org/sgp/crs/homsec/RL32562.pdf>.

PASSEL, Jeffrey, "Size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the United States: Estimates Based on the March 2005 Current Population Survey", *Pew Hispanic Center*, 7 de marzo de 2006, consultado en internet el día 1 de mayo de 2007 a las 10:00 horas en <http://pewhispanic.org/files/reports/61.pdf>.

PASSEL, Jeffrey, "Unauthorized Migrants: Numbers and Characteristics. Background Briefing Prepared for Task Force on Immigration and America's Future", *Pew Hispanic Center*, 14 de junio de 2005, consultado en internet el día 1 de mayo de 2007 a las 9:30 horas en <http://pewhispanic.org/files/reports/46.pdf>.

PASTOR, Robert A., "A Proposal for a North American Investment Fund: Adapting Europe's Model and Avoiding its Mistakes", en Pastor, Robert A. (comp.), *The Paramount Challenge for North America: Closing the Development Gap*, *North American Development Bank*, 14 de marzo de 2005, consultado en internet el día 9 de mayo de 2007 a las 9:00 horas en <http://www.american.edu/ia/cnas/pdfs/NADBank.pdf>.

POLASKI, Sandra, "Mexican Employment, Productivity and Income a Decade after NAFTA", *Carnegie Endowment for International Peace*, 25 de febrero de 2004, consultado en internet el día 15 de abril de 2007 a las 9:00 horas en <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=1473>.

"President Bush's FY 2007 Budget for US Customs and Border Protection (CBP) Totals \$7.8 Billion", informe del *US Customs and Border Protection*, 7 de febrero de 2006, p. 1, consultado en internet el día 18 de octubre de 2007 a las 15:00 horas en http://www.cbp.gov/xp/cgov/newsroom/fact_sheets/budget/bush_2007_budget.xml.

REYES, Belinda, et al., "Holding the Line? – The Effect of the Recent Border Build-Up on Unauthorized Immigration", *Public Policy Institute of California*, 2002, consultado en internet el día 1 de julio de 2007 a las 11:00 horas en http://www.ppic.org/content/pubs/report/R_702BRR.pdf.

SHERRY, Adam, "Foundations of US Immigration Control Policy: A Study of Information Transmission to Mexican Migrants and the Role of Information as a Deterrent at the Border", La Jolla California, *Center for Comparative Immigration Studies, University of California - San Diego*, 29 de marzo de 2004, consultado en internet el día 13 de julio de 2007 a las 14:00 horas en <http://www.ccis-ucsd.org/PUBLICATIONS/wrkg95.pdf>.

SISKIN, Alison y WASEM, Ellen, "Immigration Policy on Expedited Removal of Aliens," *Congressional Research Service*, The Library of Congress, 30 de septiembre de 2005, consultado en internet el día 15 de mayo de 2007 a las 11:00 horas en http://openrcs.cdt.org/rpts/RL33109_20050930.pdf

TAYLOR, J. Edward, "The Relationship between International Migration, Trade and Development: Some Paradoxes and Findings", *University of California - Davis*, 5 de septiembre de 2006, consultado en internet el día 17 de junio de

2007 a las 13:00 horas en <http://www.dallasfed.org/news/research/2006/06migr/taylor1.pdf>.

“The Role of Immigrants in the U.S. Labor Market” informe del *Congressional Budget Office of the Congress of the United States*, noviembre de 2005, consultado en internet el día 2 de junio de 2007 a las 10:30 horas en <http://www.cbo.gov/ftpdocs/68xx/doc6853/11-10-Immigration.pdf>.

WISE, Raúl Delgado, et al., “México en la órbita de la economía global del trabajo barato: dependencia crítica de las remesas,” *Revista THEOMAI*, número 14, segunda semestre, septiembre de 2006, consultado en internet el día 21 de septiembre de 2007 a las 13:00 horas en <http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO14/ArtZamora.pdf>.

Hemerografía:

BENNETT, Carolyn, *Missing in Immigration Debate, Rep. Sheila Jackson-Lee's Bill*, *San Francisco Bayview*, 14 de abril de 2006, consultado en internet el día 12 de junio de 2007 a las 15:00 horas en http://news.pacificnews.org/news/view_article.html?article_id=353499914b3b9163606697aab24e6767.

BROOKS, David, *EU intensifica medidas contra inmigrantes a todos los niveles*, *La Jornada*, 27 de agosto de 2007, consultado en internet el día 2 de septiembre de 2007 a las 16:45 horas en <http://www.jornada.unam.mx/2007/08/27/index.php?section=mundo&article=030n1mu>.

CASTILLO, Mariano, *Strict stance cuts some illegal entries*, Edición Internet: *San Antonio Express News*, 24 de agosto de 2006, consultado en internet el día 2 de junio de 2007 a las 2:00 horas en <http://www.sre.gob.mx/umi/060131.htm>.

FARAH, Joseph, *Cornyn Wants US Taxpayers to Fund Mexican Development, 'North American Investment Fund' billed as answer to illegal alien influx*, *WorldNetDaily*, 13 de julio de 2006, consultado en internet el día 10 de octubre de 2007 a las 10:30 horas en http://www.worldnetdaily.com/news/article.asp?ARTICLE_ID=51036, 10-10-2007.

MCCOMBS, Brady, *Latest fatal shooting by Border Patrol agent raises ire of Mexican government*, *Arizona Star Net*, 10 de agosto de 2007, consultado en internet el día 2 de septiembre de 2007 a las 16:30 horas en <http://regulus2.azstarnet.com/blogs/borderblog/5227/latest-fatal-shooting-by-border-patrol-agent-raises-ire-of-mexican-government>.

FIGUEROA, L., *Dan prisión ya a migrantes en algunas ciudades tejanas*, *El Diario Digital: Edición Cd. Juárez*, 21 de junio de 2006, consultado en internet el día 27 de mayo de 2007 a las 10:30 horas en <http://diario.com.mx/nota.asp?notaid=0c145994870fb3aa92ca3a6d319e3edb>.

Press Conference with Secretary of Homeland Security Michael Chertoff, Assistant Secretary for Immigration and Customs Enforcement Julie Myers, and United States Attorney Glenn Suddaby, Oficina del Secretario de Prensa, 20 de abril de 2006, consultado en internet el día 23 de mayo de 2007 a las 11:00 horas en http://www.dhs.gov/xnews/releases/press_release_0892.shtm.

RICCARDI, Nicholas, *Border Patrol shooting underscores peril on both sides*, Los Angeles Times, 2 de julio de 2007, consultado en internet el día 2 de septiembre de 2007 a las 16:00 horas en http://article.wn.com/view/2007/07/02/Border_Patrol_shooting_underscores_peril_on_both_sides/.

SEGOVIA, Francisca, *Cuatro mil indocumentados son procesados en Estados Unidos*, Itaipú Binacional, 26 de junio de 2006, consultado en internet el día 29 de mayo de 2007 a las 12:30 horas en <http://www.democraticamente.com/opiniones/indocumentados.html>.

'State of emergency' changes the border political fight, USA TODAY, Prensa Asociada, 30 de agosto de 2005, consultado en internet el día 21 de junio de 2007 a las 15:45 horas en http://www.usatoday.com/news/nation/2005-08-30-border-emergency_x.htm.

The White House, Declaraciones del Presidente sobre la Seguridad de la Frontera y la Reforma de Inmigración, Oficina del Secretario de Prensa, 18 de mayo de 2006, consultado en internet el día 25 de mayo de 2007 a las 9:00 horas en <http://www.whitehouse.gov/infocus/immigration/index.es.html>.

The White House, Reforma integral de inmigración: Cómo mejorar el cumplimiento de la ley en el lugar de trabajo, Oficina del Secretario de Prensa, 24 de junio de 2006, consultado en internet el día 25 de mayo de 2007 a las 9:30 horas en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/06/20060601-3.es.html>.

TURNBULL, Lornett, *New State Import: Thai Farmworkers*, The Seattle Times, 20 de febrero de 2005, consultado en internet el día 10 de agosto de 2007 a las 14:00 horas en <http://www.smfws.com/articles2006/2006januaryfebruarymarch/art02202006.htm>.

Leyes:

Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996, Pub. L. No. 104-132, 110 Stat. 1214, consultado en internet el día 8 de mayo de 2007 a las 10:45 horas en <http://www.biosecurity.sandia.gov/subpages/pdfs/legislation/publiclaw-104-132-4-24-96.pdf>.

Arizona Taxpayer and Citizen Protection Act ("PROPOSITION 200"), Arizona Revised Statutes, Title 46, Chapter 1, Article 3, Section 46-140.01, consultado en internet el día 22 de junio de 2007 a las 11:45 horas en <http://www.eagleforum.org/column/2004/dec04/prop200.pdf>

Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005, H.R. 4437, consultado en internet el día 8 de junio de 2007 a las 14:30 horas en <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:HR04437:@@L&summ2=m>.

Comprehensive Immigration Reform Act of 2006, S. 2611, consultado en internet el día 14 de mayo de 2007 a las 8:30 horas en <http://www.congress.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:SN02611:@@L&summ2=m&>.

Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002, Pub. L. No. 107-173, § 202, 116 Stat. 543, consultado en internet el día 9 de mayo de 2007 a las 9:00 horas en, <http://uscode.house.gov/download/pls/08C15.txt>.

Homeland Security Act of 2002, Pub. L. No. 107-296, Title IV, Subtitle D, § 441, 116 Stat. 2135, consultado en internet el día 9 de mayo de 2007 a las 11:00 horas en, <http://www.whitehouse.gov/deptofhomeland/bill/hsl-bill.pdf>.

Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996, Pub. L. No. 104-208, 110 Stat. 3009, consultado en internet el día 7 de mayo de 2007 a las 10:00 horas en, http://www.nafsa.org/Document/iirira-illegal_immigration.pdf.

North American Investment Fund Act, 2006, S. 3622, consultado en internet el día 10 de octubre de 2007 a las 10:00 horas en <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c109:S.3622.IS:>.

Save America Comprehensive Immigration Act of 2005, HR 2092, consultado en internet el día 8 de junio de 2007 a las 12:15 horas en <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d109:HR02092:@@L&summ2=m&#titles>

Secure Fence Act of 2006, Pub. L. No. 109-367, consultado en internet el día 18 de junio de 2007 a las 17:30 horas en <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c109:4:./temp/~c109gLOWrM:>.

Security Through Regularized Immigration Vibrant Economy Act (STRIVE), HR 1645, consultado en internet el día 25 de junio de 2007 a las 18:00 horas en <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c110:H.R.1645>.

USA PATRIOT Act of 2001, Pub. L. No. 107-56, 115 Stat. 2135, consultado en internet el día 3 de mayo de 2007 a las 18:00 horas en http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ056.107.pdf.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

ANEXO

**LA HISTORIA DE LA LEY MIGRATORIA
DE LOS EEUU Y LA BÚSQUEDA DE
UNA REFORMA VIABLE PARA
EL CASO MÉXICO**

Tesina para obtener el grado de Especialista
en Derecho Internacional Público

Presentada por

John P. Panther

Ciudad Universitaria, Noviembre 2007

I. Introducción

La protección internacional de los Derechos Humanos se consolidó al finalizar la Segunda Guerra Mundial, con el fin de evitar que los trágicos acontecimientos de la Guerra volvieran a ocurrir. La creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la elaboración de la carta constitutiva del propio organismo, en 1945, instauraron un sistema supranacional amplio que estableció mecanismos para la protección de los derechos del ser humano.

Así, con base en los artículos 62 y 68 de la Carta de la ONU, el Consejo Económico y Social, creó en 1946, la Comisión de Derechos Humanos (CDH), órgano que se encargó de diseñar e implementar un sistema internacional para la protección de los Derechos Humanos, conformando grupos de trabajo, comités y subcomisiones. La CDH tuvo también la tarea de elaborar lo que hoy se conoce como *Carta Internacional de Derechos Humanos*, la cual comprende la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y los dos Protocolos Facultativos a este último Pacto.

La Declaración Universal, promulgada el 10 de diciembre de 1948, constituye el ideal común de principios generales indivisibles, siendo un documento de carácter general y con difusión universal, aunque el documento es un texto de fuerza jurídica obligatoria. Sin embargo, la Declaración Universal, aprobada por Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, consolidó desde su creación una fuerza moral entre los Estados, dando como resultado que la costumbre consuetudinaria de difusión y adopción ocasionara que hoy en día se considere un documento de referencia obligada para la comunidad internacional.

A 60 años de su proclamación, la Declaración Universal de los Derechos Humanos plantea derechos esenciales para todo ser humano, tales como el derecho a la vida, a la integridad física y moral de la persona y a la prohibición de

la esclavitud, los cuales se plasmaron posteriormente en documentos específicos que comprometen jurídicamente a los Estados con el cumplimiento de dichos principios generales.

Durante casi 20 años, la Declaración Universal constituyó el único instrumento de referencia para que los Estados aseguraran y protegieran el goce efectivo de los Derechos Humanos. Es hasta el año de 1966 cuando se adoptaron el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales presentaban normas convencionales de obligado cumplimiento para los Estados. Sin embargo, fue en 1976, 10 años después de su adopción, que dichos Pactos entraron en vigor, estableciendo con ello el compromiso jurídico para los Estados signatarios en torno a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Algunos sistemas regionales hicieron lo propio en materia de Derechos Humanos. La Organización de los Estados Americanos (OEA), adoptó el 2 de mayo de 1948, la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, constituyendo el primer documento internacional de carácter general, que ofrecía y reconocía el respeto efectivo de los Derechos Humanos de todo individuo, sin distinción alguna.

En 1969 se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos conocida como "Pacto de San José de Costa Rica", el cual entró en vigor nueve años después. Aunado a lo anterior, la Convención Americana crea la Corte y la Comisión Interamericanas de Derechos Humanos, instancias autónomas que protegen los derechos fundamentales en la región.

Anteriormente, en 1919, fue también creada la Organización Internacional de Trabajo (OIT) como parte del Tratado de Versalles que terminó con la Primera Guerra Mundial, y reflejó el verdadero reconocimiento a la importancia de la justicia social para el logro de la paz, en contraste con un pasado de explotación

de los trabajadores en los países industrializados de ese momento. Asimismo, había una comprensión cada vez mayor de la interdependencia económica del mundo y de la necesidad de cooperación para obtener igualdad en las condiciones de trabajo en los países que competían por mercados. Con este alcance, la OIT, desde la década de los 1920 ha estado a la vanguardia de la labor emprendida para garantizar y mantener un trato justo para los trabajadores migratorios.

Así, las diversas organizaciones internacionales y regionales han construido un compendio basto y amplio de lo que hoy se conoce como los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, a fin de proteger, reglamentar y delinear, a través de diversos textos, los derechos fundamentales del ser humano.

Las páginas que siguen proveen una lista amplia de las declaraciones y convenios de nivel universal, regional y bilateral que contienen elementos relativos a la protección del los migrantes y sus familiares, destacando los que son ratificados por parte de los Estados Unidos.¹ Finalmente, el documento provee una discusión de las áreas donde la legislación y política migratoria de los Estados Unidos no están en congruencia con los elementos del derecho internacional que han ratificado.

II. Marco Jurídico Internacional Relativo a los Migrantes

1. Documentos Declarativos de Derechos Humanos.

a. Carácter Universal

i. Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948²

¹ El documento no incluye una discusión de los convenios ni declaraciones relacionadas a la trata de personas, el refugio o el asilo.

² Proclamada por: Asamblea General de la ONU en su Resolución 217 A(III). Fecha de adopción: 10 de diciembre de 1948.

ii. Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, 1963³

iii. Declaración sobre la Raza y los Prejuicios Raciales, 1978⁴

iv. Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven, 1985⁵

b. Carácter Regional

i. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948⁶

2. Documentos Convencionales de Derechos Humanos Ratificados o Aprobados por el Gobierno de los Estados Unidos.

a. Carácter Universal

i. Carta de las Naciones Unidas, 1945⁷

³ Proclamada por: Asamblea General de la ONU en su Resolución 1904 (XVIII). Fecha de adopción: 20 de noviembre de 1963.

⁴ Proclamada por: Conferencia General de la ONU para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en su reunión 20^o, celebrada en París, Francia. Fecha de adopción: 27 de noviembre de 1978.

⁵ Adoptada por: Asamblea General de la ONU en su Resolución 40/144 el 13 de diciembre de 1985.

⁶ Aprobada por: Novena Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia. Fecha de adopción: 2 de mayo de 1948.

⁷ Aprobada en San Francisco, EEUU, el 26 de junio de 1945. Entró en vigor el 24 de octubre de 1945.

- ii. Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional de Trabajo, 1946⁸
 - 1. Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (C105)⁹
 - 2. Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (C144)¹⁰
- iii. Constitución de la Organización Internacional para las Migraciones, 1953¹¹
- iv. Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, 1966¹²
- v. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966¹³
- vi. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966¹⁴

⁸ Aprobado en Montreal, Canadá, el 9 de octubre de 1946. Entró en vigor el 20 de abril de 1948.

⁹ Lugar de adopción: Ginebra, Suiza. Fecha de adopción: 25 de junio de 1957. Ratificación. Entrada en vigor: 17 de enero de 1959 – General.

¹⁰ Lugar de adopción: Ginebra, Suiza. Fecha de adopción: 21 de junio de 1976. Fecha de entrada en vigor: el 16 de mayo de 1978 – General.

¹¹ Aprobado en Venecia, Italia, el 19 de octubre de 1953. Entró en vigor el 30 de noviembre de 1954.

¹² Lugar de adopción: Nueva York, EUA. Fecha de adopción: 7 de marzo de 1966. Entrada en vigor: 4 de enero de 1969- General.

¹³ Lugar de adopción: Nueva York, EUA. Fecha de adopción: 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976- General

¹⁴ Lugar de adopción: Nueva York, EUA. Fecha de adopción: 19 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976 – General. Firmada por los EEUU en 1977, pero hasta la fecha no ha sido ratificada por el Senado del país.

b. Carácter Regional

- i. Carta de la Organización de los Estados Americanos, 1948¹⁵
- ii. Acuerdo de Cooperación Laboral para América del Norte entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de América, 1993¹⁶

c. Carácter Bilateral (México y los EEUU)

- i. Acuerdo sobre Documentación Migratoria a no Inmigrantes entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, 1953¹⁷
- ii. Acuerdo sobre Documentación Migratoria a No Inmigrantes entre los Gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, 1974¹⁸
- iii. Entendimiento que Amplía el Marco Consular Bilateral en materia de Protección y Migración, México - Estados Unidos de América, 1989¹⁹

¹⁵ Proclamada Por: Novena Conferencia Internacional Americana, Celebrada En Bogota, Colombia. Fecha de Adopción: 30 de Abril De 1948. Entrada en vigor: 13 de diciembre de 1951.

¹⁶ Firmado en México, Washington DC y Ottawa los días 8, 9, 12 y 14 de 1993. Entró en vigor el 1 de enero de 1994.

¹⁷ Lugar de adopción: México, D.F. Fecha de adopción: 28 de octubre y 10 y 12 de noviembre de 1953.

¹⁸ Lugar de adopción: México, D.F. Fecha de adopción: 29 de mayo de 1974.

3. Lista Suplementaria de Documentos Convencionales No Ratificados por el Gobierno de los Estados Unidos.

a. Carácter Universal

- i. Convención sobre la Esclavitud, 1926²⁰
- ii. Protocolo para Modificar la Convención sobre la Esclavitud Firmada en Ginebra el 25 de septiembre de 1926, 1953²¹
- iii. Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud, 1956²²
- iv. Primer Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966²³
- v. Convención de Internacional Sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorias y de sus Familiares, 1990²⁴

¹⁹ Lugar de adopción México, D.F. Fecha de adopción: 7 de agosto de 1989.

²⁰ Lugar de adopción: Ginebra, Suiza. Fecha de adopción: 25 de septiembre de 1926. Entrada en vigor: 9 de marzo de 1927. – General.

²¹ Lugar de adopción: Nueva York, EUA. Fecha de adopción: 7 de diciembre de 1953. Entrada en vigor: 7 de diciembre de 1953- General.

²² Lugar de adopción: Ginebra, Suiza. Fecha de adopción: 7 de septiembre de 1956. Entrada en vigor: 30 de abril de 1957- General.

²³ Lugar de adopción: Nueva York, EUA. Fecha de adopción: 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976. Status: En vigor.

²⁴ Fecha de adopción: 18 de diciembre de 1990. Entrada en vigor: 1° de julio de 2003.

vi. Convenios de la OIT:

1. Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (C29)²⁵
2. Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (C88)²⁶
3. Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (C97)²⁷
4. Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (C100)²⁸
5. Convenio sobre las vacaciones pagadas (agricultura), 1952 (C101)²⁹
6. Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (C111)³⁰
7. Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (C118)³¹

²⁵ Lugar de adopción: Ginebra, Suiza. Fecha de adopción: 28 de junio de 1930. Entrada en vigor: 1º de mayo de 1932- General.

²⁶ Lugar de adopción: San Francisco, EUA. Fecha de adopción: 9 de julio de 1948. Fecha de entrada en vigor: 10 de agosto de 1950.

²⁷ Lugar de adopción: Ginebra, Suiza. Fecha de adopción: 1 de julio de 1949. Fecha de entrada en vigor: 22 de enero de 1952.

²⁸ Lugar de adopción: Ginebra, Suiza. Fecha de adopción: 29 de junio de 1951. Fecha de entrada en vigor: 23 de mayo de 1953.

²⁹ Lugar de adopción: Ginebra, Suiza. Fecha de adopción: 26 de junio de 1952. Fecha de entrada en vigor: 24 de julio de 1954. Este Convenio ha sido revisado en 1970 por el Convenio núm. 132. Sigue ser abierto a la ratificación.

³⁰ Lugar de adopción: Ginebra, Suiza. Fecha de adopción: 25 de junio de 1958. Fecha de entrada en vigor: 15 de junio de 1960.

8. Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (C129)³²
9. Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (C131)³³
10. Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (C141)³⁴
11. Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (C143)³⁵
12. Convenio sobre las condiciones de trabajo (hoteles y restaurantes), 1991 (C172)³⁶

b. Carácter Regional

i. Convención sobre la Condición de los Extranjeros, 1928³⁷

³¹ Lugar de adopción: Ginebra, Suiza. Fecha de adopción: 28 de junio de 1962. Fecha de entrada en vigor: 25 de abril de 1964.

³² Lugar de adopción: Ginebra, Suiza. Fecha de adopción: 25 de junio de 1969. Fecha de entrada en vigor: 19 de enero de 1972.

³³ Lugar de adopción: Ginebra, Suiza. Fecha de adopción: 22 de junio de 1970. Fecha de entrada en vigor: 29 de abril de 1972.

³⁴ Lugar de adopción: Ginebra, Suiza. Fecha de adopción: 23 de junio de 1975. Fecha de entrada en vigor: 24 de noviembre de 1977.

³⁵ Lugar de adopción: Ginebra, Suiza. Fecha de adopción: 24 de junio de 1975. Fecha de entrada en vigor: 9 de diciembre de 1978.

³⁶ Lugar de adopción: Ginebra, Suiza. Fecha de adopción: 25 de junio de 1991. Fecha de entrada en vigor: 7 de julio de 1994.

³⁷ Lugar de adopción: La Habana, Cuba. Fecha de adopción: 20 de febrero de 1928. Entrada en vigor: 29 de agosto de 1929- General.

- ii. Convención sobre la Nacionalidad, 1933³⁸

- iii. Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", 1969³⁹

- iv. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", 1988⁴⁰

4. Recomendaciones / Conferencias Internacionales

- a. Recomendación de la OIT sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (R86)⁴¹

- b. Recomendación de la OIT sobre la protección de los trabajadores migrantes (países insuficientemente desarrollados), 1955 (R100)⁴²

- c. Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, junio de 1993

- d. Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, Cairo, septiembre de 1994

³⁸ Lugar de adopción: Montevideo, Uruguay. Fecha de adopción: 26 de diciembre de 1933. Entrada en vigor: 27 de enero de 1936-General.

³⁹ Lugar de adopción: San José de Costa Rica. Fecha de adopción: 22 de noviembre de 1969. Entrada en vigor: 18 de julio de 1978- General.

⁴⁰ Lugar de adopción: San Salvador, El Salvador. Fecha de adopción: 17 de noviembre de 1988. Status: No está en vigor.

⁴¹ Lugar de adopción: Ginebra. Fecha de adopción: 1º de julio de 1949.

⁴² Lugar de adopción: Ginebra. Fecha de adopción: 22 de junio de 1955.

- e. Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, junio de 1999

III. Diversos Elementos del Derecho Internacional Aplicables a los EEUU

Como hemos señalado la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada el 10 de diciembre de 1948, es la piedra angular del sistema universal de protección de los Derechos humanos por ser el primer instrumento de Derechos Humanos, de carácter general, establecido por la comunidad internacional.

La Declaración Universal reconoce tanto derechos civiles y políticos como económicos sociales y culturales. Entre los primeros, podemos destacar el derecho a la vida, a la libertad y la seguridad de la persona; la prohibición de la esclavitud y de la tortura y trato cruel, inhumano o degradante; el derecho a ser escuchado en juicio y a que este sea imparcial como algunos de los derechos más importantes de los migrantes.

Se reconoce también otros derechos con importancia especial para los migrantes como el derecho a la libertad de palabra, religión, reunión y tránsito, este derecho comprende el de “salir de cualquier país, incluido el propio y regresar a su país” (artículo 13); debe destacarse también el derecho “de buscar asilo en otros países y de disfrutar de él por motivos de persecución” (artículo 14) y el derecho a tener una nacionalidad (artículo 15).

Por lo que se refiere a los derechos económicos sociales y culturales la Declaración Universal consigna entre otros los derechos a la seguridad social, al trabajo, a un salario justo y remunerado, establece también la máxima de que a trabajo igual salario igual; así como el derecho a la educación, a la protección a la salud y a participar libremente en la vida cultural de la comunidad. Por otra parte,

debemos señalar que la Declaración establece que toda persona debe gozar de estos derechos de acuerdo con la organización y recursos de cada Estado; lo cuál, no exime al Estado de la responsabilidad de dar efectividad a estos derechos ya que la obligación recaerá entonces en destinar los recursos necesarios para garantizar estos derechos así como establecer el sistema para su protección.

Aunque la Declaración Universal nació como una resolución de la ONU, sin carácter vinculatorio, hoy no se cuestiona su obligatoriedad puesto que cualquier miembro de la ONU se encuentra obligado a actuar conforme a los lineamientos de la misma. Además, desde su aprobación, los Estados Unidos han entrado en otros convenios y pactos que los obligan respetar y proteger no solo los derechos plasmados en la Declaración Universal sino también otros derechos que también regulan diversos aspectos importantes de la migración.

Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en lo que aplica a los migrantes señala:

Artículo 2.

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. ...

3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;

Artículo 6.

1. El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Este derecho estará protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida arbitrariamente. ...

Artículo 8.

1. Nadie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas.
2. Nadie estará sometido a servidumbre.
3. a) Nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio; ...

Artículo 12.

1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.
2. Toda persona tendrá derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio.

Artículo 26.

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 27.

En los Estados en que existan minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma.

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales también garantiza derechos importantes de los migrantes:

Artículo 6.

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho. ...

Artículo 7.

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie ...;

ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto; ...

Además, los Estados Partes de la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, convencidos de que toda doctrina de superioridad basada en la diferenciación racial es científicamente falsa, moralmente condenable y socialmente injusta y peligrosa, señalaron lo siguiente:

Artículo 2.

1. Los Estados partes condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas, y con tal objeto: ...

a) Cada Estado parte se compromete a no incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones y a velar por que todas las autoridades públicas e instituciones públicas, nacionales y locales, actúen en conformidad con esta obligación; ...

c) Cada Estado parte tomará medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que

tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista; ...

Artículo 4.

Los Estados partes ...

c) No permitirán que las autoridades ni las instituciones públicas nacionales o locales promuevan la discriminación racial o inciten a ella.

Artículo 5.

...[L]os Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: ...

e) Los derechos económicos, sociales y culturales, en particular:

i) El derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria; ...

iii) El derecho a la vivienda;

iv) El derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales;

v) El derecho a la educación y la formación profesional;

vi) El derecho a participar, en condiciones de igualdad, en las actividades culturales;

La Constitución de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), destaca con precisión las múltiples dificultades que encuentran los trabajadores migrantes en el extranjero y la consideración especial que merecen cuando señala en su preámbulo:

Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo,

fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo,..., protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas;

Específicamente, los EEUU y otros Estados Partes de la OIT destacaron su posición en contra del trabajo forzoso en el Convenio (No. 105) de Relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso los Estados Partes de la OIT que señala:

Artículo 1.

Todo Miembro de la [OIT] que ratifique el presente Convenio se obliga a suprimir y a no hacer uso de ninguna forma de trabajo forzoso u obligatorio:...

- b) Como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico;
- c) Como medida de disciplina en el trabajo;
- d) Como castigo por haber participado en huelgas;
- e) Como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa.

Artículo 2.

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique el presente Convenio se obliga a tomar medidas eficaces para la abolición inmediata y completa del trabajo forzoso u obligatorio, según se describe en el artículo 1 de este Convenio.

A través de la Carta de la Organización de los Estados Americanos⁴³ los EEUU como los demás Estados Partes expresaron su convicción de que “la

⁴³ Estados Unidos (Reserva hecha al ratificar la Carta): El Senado de los Estados Unidos aprueba la ratificación de la Carta con la reserva de que ninguna de sus disposiciones se considerará en el sentido de ampliar los poderes del gobierno Federal de los Estados Unidos o de limitar los poderes de los distintos Estados de la Unión Federal con respecto a cualquier materia que la Constitución de la Unión Federal con respecto a cualquier materia que la Constitución reconozca como comprendida dentro de los poderes reservados a los distintos Estados.

misión histórica de América es ofrecer al hombre una tierra de libertad y un ámbito favorable para el desarrollo de su personalidad y la realización de sus justas aspiraciones”. Dicha carta también señala:

Artículo 16

La jurisdicción de los Estados en los límites del territorio nacional se ejerce igualmente sobre todos los habitantes, sean nacionales o extranjeros.

Artículo 34

Los Estados miembros convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, ... Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas: . . .

g) Salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos;

k) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población;

Artículo 45

Los Estados miembros, ..., convienen en dedicar sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos:

a) Todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica;

b) El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar;...

Deseando avanzar en sus respectivos compromisos internacionales y fortalecer su cooperación en asuntos laborales los Gobiernos de los Estados Unidos, México y Canadá entraron en el Acuerdo de Cooperación Laboral para América del Norte que provee en su Anexo 1 una lista de “Principios Laborales”

que las Partes se comprometen a promover con el propósito de “delimitar áreas amplias de atención... que protegen los derechos y los intereses de sus respectivas fuerzas de trabajo”. Los Principios incluyen:

1. Libertad de asociación y protección del derecho a organizarse.

El derecho de los trabajadores, ejercido libremente y sin impedimento, para instituir organizaciones y unirse a ellas por elección propia, con el fin de impulsar y defender sus intereses. ...

4. Prohibición del trabajo forzado.

La prohibición y abolición de todas las formas de trabajo forzado u obligatorio...

6. Condiciones mínimas de trabajo.

El establecimiento de condiciones mínimas de trabajo, tales como salario mínimo y pago de tiempo extra, para los trabajadores asalariados, incluyendo a quienes no están protegidos por un contrato colectivo.

7. Eliminación de la discriminación en el empleo.

Eliminación de la discriminación en el empleo por causa de raza, sexo, religión, edad u otros conceptos, ...

11. Protección de los trabajadores migratorios.

Proporcionar a los trabajadores migratorios en territorio de cualquiera de las Partes la misma protección legal que a sus nacionales, respecto a las condiciones de trabajo.

IV. Incongruencias entre la Aplicación del Derecho Internacional y la Legislación y Política Migratoria Actual de los EEUU

En la actualidad, la política y la legislación migratoria de los EEUU no respeta una buena cantidad de las garantías plasmadas en los acuerdos arriba mencionados. La discusión que sigue destaca algunas de las áreas de incompatibilidad más graves. Por ejemplo, la vigilancia dura y violenta a lo largo de

la frontera sur de los EEUU parece violar severamente el espíritu de la ley internacional que establece el derecho de libre tránsito de cualquier ser humano así como los derechos de los inmigrantes trabajadores a la protección efectiva del Estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de funcionarios públicos o de particulares, grupos o instituciones. Dicho tratamiento también viola el derecho del igual tratamiento según la ley, que entre otros lugares, está explícito en el Artículo 16 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, ratificada por los EEUU, que dice que “la jurisdicción de los Estados en los límites del territorio nacional se ejerce igualmente sobre todos los habitantes, sean nacionales o extranjeros”.

Además, al sujetar a gente pacífica a las circunstancias peligrosas que existen a lo largo de su frontera sur con el propósito expreso de desanimarles a inmigrar al país, los EEUU no cumplen con la normatividad internacional que han ratificado que exige el respeto de la vida de cualquier ser humano que se encuentra en su territorio. Los diversos derechos internacionalmente protegidos como el de la soberanía y el respeto de la vida pueden y deben ser conciliados. En el caso de los EEUU dicha conciliación requiere que el gobierno equilibre los intereses relacionados a la seguridad del migrante versus los de la seguridad del pueblo. Actualmente, los Estados Unidos gastan miles de millones de dólares en la vigilancia de sus fronteras al año. El pueblo tendría que gastar solo una fracción de esta cifra para poner en marcha un programa de protección de migrantes (ej. tripulaciones de emergencia y torres de rescate adicionales) que aseguraría que la muerte no sea parte del fenómeno migratorio.

En los últimos tres años, los gobiernos de diversas ciudades y condados a lo largo y ancho de los EEUU han aprobado resoluciones y nuevas órdenes contra indocumentados que incluyen desde proclamaciones del inglés como el “idioma oficial” hasta prohibiciones sobre la renta de vivienda, el cese de contratos públicos con empresas que emplean a indocumentados y la negación de acceso a los servicios públicos. Dichas acciones tienen efecto inevitable de fomentar la

discriminación racial en contra de toda persona de origen hispana en contra de la Convención Internacional Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, en lo cual los Estados Partes se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas. En particular, no cumple con el mandato del Artículo 2 que expresa que “[c]ada Estado parte tomará medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista”.

Es probable que los que más ilustren las incongruencias entre el derecho internacional y la política y legislación migratoria de los EEUU son los trabajadores temporales. Para empezar, el sistema de trabajadores temporales de los Estados Unidos depende de una serie de reclutadores no regulados, y está sujeto a una diversidad de abusos en la venta de visas. Por ejemplo, hoy día los reclutadores cobran tarifas a los trabajadores para su reclutamiento y transporte y resulta que tienen un incentivo financiero para reclutar y mandar más trabajadores a los EEUU de los que sean necesarios para llenar las posiciones disponibles.

Otro problema fundamental con el sistema de trabajadores temporales es el requisito de que un trabajador puede viajar a los EEUU con su visa H-2 únicamente después de recibir una oferta de trabajo de un empleador norteamericano. Poner dicho poder en las manos de los agentes de un patrón que operan en otros países es una fórmula para el abuso de los trabajadores.

Al examinar a los programas H-2A en Carolina del Norte la organización Human Rights Watch encontró temor extenso entre los trabajadores y evidencia de listas negras creadas para callar a los trabajadores que se quejen sobre las condiciones, que busquen ayuda de los servicios legales gratuitos o que sean parte de los sindicatos.

El Human Rights Watch también descubrió evidencia de una campaña de intimidación en contra de los trabajadores con el fin de desanimarles para ejercer sus libertades de asociación. La Oficina de Responsabilidad Gubernamental de los EEUU (US Government Accountability Office) también reportó en 1997 que era muy poco probable que los trabajadores H-2A se quejaran de las violaciones de las protecciones del trabajador por el temor de perder su trabajo o no ser elegidos por parte del empleador en el futuro. Como es obvio, dichas condiciones dan pie a la discriminación racial y al trabajo forzado u obligatorio en violación a varios de los tratados arriba mencionados.

Además, la mayoría de los trabajadores informan que trabajan entre 8 y 12 horas al día pero muy rara vez reciben el “pago aumentado” (overtime pay) por las horas extras que trabajan a pesar de que muy a menudo trabajan seis días completos a la semana y trabajan mucho más de las 40 horas. Además, los trabajadores habitualmente tienen que comprar las herramientas relacionadas a su trabajo e incurrir en otros gastos similares que disminuyen sus ganancias en contra de la ley.

Los trabajadores temporales laboran en algunos de los trabajos más peligrosos que hay en los Estados Unidos. Los índices de muertes en las industrias de agricultura y cultivo de bosques que emplean a grandes cantidades de inmigrantes son más de 10 veces más altos que el promedio nacional. Desafortunadamente, cuando los trabajadores H-2 sufren heridas en el trabajo, demasiadas veces se está negando el acceso a los servicios médicos y otros beneficios adecuados. Los que sufren heridas graves se encuentran ante obstáculos enormes para obtener los beneficios de la “compensación del trabajador” (worker’s compensation). El seguro de la “compensación del trabajador” está manejado a nivel estatal y las reglas son variadas. Los programas de algunos estados son más accesibles por parte de los trabajadores internacionales que otros. Muchas veces los trabajadores no tienen el conocimiento que necesitan para navegar en este sistema complejo exitosamente

no solo para recibir los beneficios en los EEUU sino también cuando regresen a su país de origen.

La naturaleza de los programas de trabajadores temporales hace irreal la ejecución de algunas de sus provisiones por parte del Departamento de Trabajo. Por ejemplo, el reglamento requiere que los empleadores provean a los trabajadores H-2A con un mínimo de tres-cuartas partes de las horas especificadas en sus contratos y que paguen por su transporte de regreso a su país de origen. Pero actualmente no hay un mecanismo (como la certificación por el empleador) que permita al Departamento de Trabajo vigilar eficazmente el acatamiento de los patrones al reglamento aplicable. Después de que termine el periodo del contrato, el trabajador debe salir del país y por ende, no está en una buena posición para tomar medidas para proteger sus derechos.

Basado en los hechos arriba presentados, queda claro que muchos de los trabajadores temporales que laboran en los EEUU se enfrentan a condiciones laborales y de vida deplorables con poca esperanza para la intervención o el apoyo gubernamental. Es importante destacar que los ejemplos desarrollados en este texto profundizan las circunstancias de los trabajadores participando en los programas de trabajo "legales" según el sistema migratorio de los EEUU. No requiere un cambio radical en la lógica, llegar a la conclusión de que las condiciones laborales para los trabajadores indocumentados en los EEUU están aún peor de las que están arriba mencionadas. Resulta que el sistema migratorio actual de los EEUU da pie a la violación sistemática de los derechos humanos de los migrantes trabajadores protegidos por los diversos tratados ratificados por los EEUU, especialmente con respecto a condiciones de desigualdad, de discriminación, de salarios injustos, de carencia de vivienda adecuada, servicios médicos y condiciones de trabajo aceptables.

La legalización de los inmigrantes sacará a los inmigrantes indocumentados de su posición de vulnerabilidad por extenderles los derechos laborales básicos

así como la protección legal para los mismos. De esta forma, también acercaría más el cumplimiento de las garantías del derecho internacional que todos somos iguales ante la ley y tenemos derecho a ser protegidos por ella. Dichas protecciones no pueden ser negadas a ninguna persona por razones de raza, color, idioma, origen nacional, nacimiento o de cualquier otra índole. Sin la protección de una estancia legal en el país los inmigrantes seguirán siendo sujetos a diversos abusos y explotaciones sin esperanza de aliviarlos.