



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
ESPECIALIDAD EN RELACIONES INTERNACIONALES

**ACTIVIDAD LEGISLATIVA EN EL CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS  
DESTINADA A DISMINUIR LA INMIGRACIÓN NO AUTORIZADA  
DURANTE EL PERIODO 1995-2018**

**TESIS**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
CON ESPECIALIDAD EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA  
RUBÉN CHÁVEZ CRUZ

TUTORA PRINCIPAL  
DRA. CAMELIA TIGAU  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE, UNAM

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR  
DRA. ELISA ORTEGA VELÁZQUEZ  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM

DR. TELÉSFORO RAMÍREZ GARCÍA  
CENTRO REGIONAL DE INVESTIGACIONES MULTIDISCIPLINARIAS, UNAM

COMITÉ SINODAL

DRA. PAOLA SUÁREZ ÁVILA  
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE, UNAM

DR. ALEJANDRO MÉNDEZ RODRÍGUEZ  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS, UNAM

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., OCTUBRE DE 2020



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



## **DEDICATORIA**

*A mis padres.*

*A mi hermana Angélica y mi sobrina Sarah.*

*A toda mi familia, de quienes siempre me he sentido orgulloso y con quienes comparto bellos recuerdos.*

*A los migrantes, cuyo esfuerzo ante la adversidad refleja gran parte del espíritu de la nación mexicana.*

*A Susy por todo su apoyo.*

*A todos mis amigos.*

## AGRADECIMIENTOS

*A mis padres por su eterno apoyo y motivación para ser una mejor persona.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México por permitirme continuar con mi anhelo de desarrollo profesional.*

*A mi directora de tesis, Dra. Camelia Tigau, por su constante apoyo y dirección a esta investigación.*

*A mi Comité de Tesis, la Dra. Elisa Ortega y el Dr. Telésforo Ramírez; a mi Comité Sinodal, la Dra. Paola Suárez y el Dr. Alejandro Méndez; quienes me apoyaron constantemente no sólo con leer esta tesis, sino con sus observaciones, consejos y exigencias para hacer de esta tesis una mejor investigación.*

*A la Dra. Elaine Levine, quien fue mi primera tutora de tesis y quien siempre me apoyó en el desarrollo de esta investigación.*

*A Susy por su revisión y lectura de esta tesis.*

*A todos los que confían y se esmeran por hacer de la educación pública en nuestro país una de calidad, excelencia y compromiso.*

*A todos ellos, mil gracias.*

## RESUMEN EJECUTIVO

La presente investigación hace un recuento y análisis de la actividad legislativa en el Congreso de Estados Unidos destinada a disminuir la inmigración no autorizada durante el periodo de 1995-2018. El periodo corresponde al inicio de un proceso de seguridad migratoria implementado a partir de la puesta en marcha de la Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante de 1996 (IIRIRA, por sus siglas en inglés) terminando con el primer año de gobierno del Presidente de Estados Unidos, Donald Trump en 2018. Durante este periodo se encontró una intensa actividad legislativa en la cual se presentaron múltiples iniciativas de ley con un bajo porcentaje de éxito en convertirse en ley, la producción legislativa en materia migratoria aumentó en esos 22 años, tanto que en la última legislatura se presentó el mayor número de iniciativas relacionadas con la inmigración en todo el periodo. La hipótesis es que los beneficios electorales de un posicionamiento restrictivo frente a la inmigración no autorizada, la crisis financiera de 2008 y el endurecimiento de la seguridad migratoria a raíz de los atentados del 11 de septiembre llevaron a los legisladores a tomar acciones rentables electoralmente o en muchos casos soluciones intermedias. Se encontraron ciclos de intensidad legislativa previo a las elecciones federales en Estados Unidos, tanto presidenciales como intermedias, de renovación del Congreso de los Estados Unidos. Esto refuerza la afirmación de que los beneficios electorales están relacionados con la producción legislativa en el Congreso de Estados Unidos. Esta tesis mostró una tendencia muy clara de un proceso que abarca por lo menos 22 años (de 1995 a 2018), y muy probablemente continúa. Estas cuantiosas modificaciones legales y administrativas no implican un cambio de tendencia de las políticas migratorias, sino el reforzamiento de una amplia estructura de gestión migratoria.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1. EL QUEHACER DE LA POLÍTICA MIGRATORIA .....</b>	<b>39</b>
<b>1.1. El papel del Estado .....</b>	<b>40</b>
<b>1.1.1. Teoría de los sistemas mundiales y el concepto de biopolítica de Michel Foucault .....</b>	<b>41</b>
<b>1.1.2 La globalización, su relación con las migraciones internacionales y el papel del Estado .....</b>	<b>47</b>
<b>1.1.3 El concepto de soberanía y su relación con la política migratoria.....</b>	<b>52</b>
<b>1.2 Definición de Política Migratoria .....</b>	<b>59</b>
<b>1.3 Tipos de política migratoria: liberal y libertaria.....</b>	<b>65</b>
<b>1.4. Factores que definen la política migratoria .....</b>	<b>67</b>
<b>1.4.1. Seguridad: La lucha contra el terrorismo.....</b>	<b>67</b>
<b>1.4.2. Factores internos .....</b>	<b>70</b>
<b>CAPÍTULO 2. LA POLÍTICA MIGRATORIA EN ESTADOS UNIDOS.....</b>	<b>74</b>
<b>2.1. La maquinaria de la ejecución de la ley migratoria .....</b>	<b>75</b>
<b>2.2. Régimen de deportación global y gobernanzas locales .....</b>	<b>84</b>
<b>2.3. Contradicciones de la política migratoria estadounidense .....</b>	<b>91</b>
<b>2.4. La preferencia hacia la inmigración calificada.....</b>	<b>94</b>
<b>2.5. La irrupción de actores locales y su relación con el Estado.....</b>	<b>96</b>
<b>2.6. El Interés Nacional de Estados Unidos después del 11-S.....</b>	<b>98</b>
<b>2.7 La opinión pública en la creación de leyes migratorias .....</b>	<b>100</b>
<b>2.8. Capitalización electoral de la opinión pública ciudadana en el Congreso de Estados Unidos.....</b>	<b>108</b>

**CAPÍTULO 3. POLÍTICA MIGRATORIA, OPINIÓN PÚBLICA Y PROYECTOS DE LEY DE REFORMA EN EL PERIODO 1995-2018..... 110**

**3.1. Metodología del análisis legislativo..... 118**

**3.2. Proyectos de Ley de Reforma en el periodo 1995-2018..... 120**

**3.2.1. Análisis estadístico de leyes sobre migración..... 120**

**3.2.2. Relevancia política de las iniciativas presentadas ..... 126**

**3.3. La opinión pública sobre la inmigración no autorizada ..... 128**

**3.3.1. Algunos estudios de opinión ..... 129**

**3.3.2. Las preocupaciones respecto a la inmigración ..... 132**

**3.3.3. El electorado estadounidense..... 134**

**3.3.4. La mejor forma de reducir la migración no autorizada ..... 142**

**3.4. Las iniciativas en su votación ..... 143**

**3.5. Las iniciativas aprobadas: algunos casos de éxito ..... 150**

**Caso 1. Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y de Responsabilidad Migratoria (1996): un caso de consenso político..... 152**

**Caso 2. Iniciativa H.R. 4821 (1998): extensión de procesamiento de visas por razones de seguridad ..... 155**

**Caso 3. Iniciativa H.R. 4658 (1998): un sistema de control de entrada-salida automatizado con objetivos de gestión, administrativos y legales ..... 157**

**Caso 4. Iniciativa H.R. 4489 (2000): Ley de mejora de la gestión de datos del Servicio de Inmigración y Naturalización de 2000 ..... 158**

**Caso 5. H.R. 1892: Iniciativa de Inmigración por Patrocinador Familiar de 2001 ..... 159**

**Caso 6. Iniciativas de seguridad a raíz de los ataques del 11 de septiembre de 2001: H.R. 3162 y H.R. 3525 ..... 160**



<b>Caso 7. H.R. 4306. Enmendar la sección 274A de la Ley de Inmigración y Nacionalidad para mejorar el proceso de verificación de elegibilidad de un individuo para un empleo .....</b>	<b>162</b>
<b>Caso 8. S. 3245. Un proyecto de ley para extender por 3 años la autorización del Programa del Centro Regional EB-5, el Programa E-Verify, el Programa Especial de Trabajadores Religiosos No Ministros de Inmigrantes y la Visa 30 J-1 del Estado de Conrad .....</b>	<b>163</b>
<b>3.6. Síntesis del análisis legislativo .....</b>	<b>165</b>
<b>CONCLUSIONES GENERALES .....</b>	<b>168</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>179</b>
<b>ANEXO I. Estimación de población inmigrante no autorizada en los EE.UU. 1990-2016 .....</b>	<b>180</b>
<b>ANEXO II. Iniciativas presentadas en Legislatura 105 (1995-1996).....</b>	<b>181</b>
<b>ANEXO III. Iniciativas presentadas en Legislatura 106 (1997-1998) .....</b>	<b>182</b>
<b>ANEXO IV. Iniciativas presentadas en Legislatura 107 (1999-2000) .....</b>	<b>184</b>
<b>ANEXO V. Iniciativas presentadas en Legislatura 108 (2001-2002) .....</b>	<b>185</b>
<b>ANEXO VI. Iniciativas presentadas en Legislatura 108 (2003-2004) .....</b>	<b>187</b>
<b>ANEXO VII. Iniciativas presentadas en Legislatura 109 (2005-2006) .....</b>	<b>189</b>
<b>ANEXO VIII. Iniciativas presentadas en Legislatura 110 (2007-2008) .....</b>	<b>191</b>
<b>ANEXO IX. Iniciativas presentadas en Legislatura 111 (2009-2010) .....</b>	<b>193</b>
<b>ANEXO X. Iniciativas presentadas en Legislatura 112 (2011-2012) .....</b>	<b>194</b>
<b>ANEXO XI. Iniciativas presentadas en Legislatura 113 (2013-2014) .....</b>	<b>196</b>
<b>ANEXO XII. Iniciativas presentadas en Legislatura 114 (2015-2016).....</b>	<b>198</b>
<b>ANEXO XIII. Iniciativas presentadas en Legislatura 115 (2017-2018) .....</b>	<b>199</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>201</b>

## ÍNDICE DE ESQUEMAS, GRÁFICOS Y CUADROS

### Esquemas

<b>Esquema 1. Variables que explican la intensidad legislativa en materia migratoria...</b>	<b>29</b>
<b>Esquema 2. Valores y temas en la Política Migratoria de Michael Trebilcock .....</b>	<b>66</b>
<b>Esquema 3. La maquinaria de sistema migratorio en Estados Unidos .....</b>	<b>78</b>
<b>Esquema 4. Proceso de las iniciativas de ley presentadas en el Congreso de Estados Unidos .....</b>	<b>119</b>
<b>Esquema 5. Elementos de las iniciativas aprobadas sobre inmigración.....</b>	<b>151</b>

### Gráficas

<b>Gráfica 1. Iniciativas de ley presentadas sobre inmigración en el Congreso de Estados Unidos, 1995-2018, por legislatura .....</b>	<b>121</b>
<b>Gráfica 2. Iniciativas de ley presentadas sobre inmigración en el Congreso de Estados Unidos, 1995-2018, por legislatura .....</b>	<b>122</b>
<b>Gráfica 3. Iniciativas de ley presentadas sobre inmigración en el Congreso de Estados Unidos, 1995-2018, por partido .....</b>	<b>123</b>
<b>Gráfica 4. Iniciativas de ley presentadas sobre inmigración en el Congreso de Estados Unidos, 1995-2018, por partido, según legislatura .....</b>	<b>125</b>
<b>Gráfica 5. Máximas prioridades para el 2009. Porcentaje que se le asignó a cada tema como "máxima prioridad" .....</b>	<b>136</b>
<b>Gráfica 6. Prioridades de los hispanos en Estados Unidos para la nueva administración. Porcentaje de los que dicen que el tema es "Extremadamente importante" .....</b>	<b>137</b>
<b>Gráfica 7. Opinión pública sobre si la inmigración debe mantenerse en su nivel actual, incrementarse o reducirse, 1968-2019 .....</b>	<b>140</b>
<b>Gráfica 8. Opinión pública sobre si la inmigración debe mantenerse en su nivel actual, incrementarse o reducirse, 2000-2019 .....</b>	<b>141</b>
<b>Gráfica 9. Total de iniciativas en el Congreso en el periodo 1995-2018, según tema.</b>	<b>144</b>

<b>Gráfica 10. Porcentaje de iniciativas de ley rechazadas y convertidas en ley sobre inmigración en el Congreso de Estados Unidos, 1995-2018.....</b>	<b>145</b>
<b>Gráfica 11. Porcentaje de iniciativas que fueron convertidas en ley (porcentaje de éxito) en el Congreso de Estados Unidos, 1995-2018, según algunos temas .....</b>	<b>146</b>
<b>Gráfica 12. Porcentaje de iniciativas rechazadas en Cámara de origen sobre inmigración en el Congreso de Estados Unidos, 1995-2018, según legislatura.....</b>	<b>147</b>
<b>Gráfica 13. Porcentaje de iniciativas rechazadas en Cámara de origen sobre inmigración en el Congreso de Estados Unidos, 1995-2018, según legislatura.....</b>	<b>149</b>

## **Cuadros**

<b>Cuadro 1. Percepciones sobre iniciativa S. 1348.....</b>	<b>130</b>
<b>Cuadro 2. Encuesta de opinión sobre migración (2007-2009).....</b>	<b>132</b>
<b>Cuadro 3. La preocupación más grande en torno a la inmigración .....</b>	<b>133</b>
<b>Cuadro 4. Prioridades de los votantes en elecciones de 2008 .....</b>	<b>138</b>
<b>Cuadro 5. Opinión pública sobre la mejor forma de reducir la inmigración en la Frontera.....</b>	<b>143</b>

## INTRODUCCIÓN

Parte del origen y formación de los Estados Unidos de América se dio mediante el establecimiento de colonias provenientes de Inglaterra en los siglos XVII y XVIII. A partir de entonces y después de su independencia, las olas de inmigración, principalmente de Europa así como del continente africano, marcaron la identidad de la naciente república. A cada ola de inmigración le siguieron problemas de integración. Si bien a cada una le corresponde un contexto político nacional e internacional propio, podemos decir que todas estuvieron marcadas en sus inicios por la exclusión y marginación, incluso en aquellas experiencias de integración que algunos autores llaman exitosas.<sup>1</sup> En los inicios de las grandes migraciones, a los nuevos llegados se les absorbía económicamente, por un lado, pero por el otro, se les marginaba socialmente.

En las últimas décadas, nuevas olas de inmigrantes han presentado los mismos problemas que las precedentes; la negación de derechos hacia poblaciones que buscan mejores condiciones de vida en Estados Unidos continúa. A diferencia de otras olas de inmigración, las últimas no entraron en su mayoría por las vías autorizadas o institucionales; por ejemplo, la Isla Ellis, durante finales del siglo XIX hasta mediados del XX fue la entrada de millones de inmigrantes provenientes de distintos países, principalmente de Europa<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Howard Zinn, “Colón, los indígenas y el progreso humano”, en Howard Zinn, *La otra historia de los Estados Unidos. Desde 1492 hasta hoy*, trad. Toni Strubel, Nueva York, Siete Cuentos Editorial, 2 ed., 2011. Robert V. Remini, *A Short History of United States: From the Arrival of Native Americans Tribes to the Obama Presidency*, Nueva York, Harper Perennial, 1 st. ed., 2009. pp. 1-63.

<sup>2</sup> National Park Service, U.S. Department of the interior, *Ellis Island History- A brief look*, <http://www.schundler.net/Ellis%20Island%20History.pdf> Consultado el 7 de febrero de 2020.

De manera distinta, estos nuevos inmigrantes han entrado principalmente por la frontera entre México y Estados Unidos, sin autorización o control gubernamental, compuesta principalmente de migrantes originarios de México, Centroamérica y Asia. Según Douglas S. Massey, durante el siglo XX en Estados Unidos la inmigración puede dividirse en 3 etapas u olas migratorias: 1) la era clásica (hasta 1930); 2) la disminución de la migración entre 1931 y 1970 y 3) la etapa de auge de la migración no europea (de 1970 a nuestros días)<sup>3</sup>.

1) La primera, llamada era clásica, se conformó por una inmigración masiva de 1901 a 1930 (en realidad iniciada en 1880); si bien la mayoría de los inmigrantes era de origen europeo también hubo una proporción importante de inmigrantes de origen asiático que llevaron al establecimiento de leyes que buscaban reducir la inmigración de chinos, japoneses y coreanos.

La primera era contabilizó alrededor de 28 millones de inmigrantes si se toma 1880 como año de referencia. Con excepción de los últimos dos años de la Primera Guerra Mundial, los flujos anuales eran mayores a 200 mil, y en la mayoría de los años excedió los 400 mil<sup>4</sup>. La gran mayoría de estos inmigrantes vino de Europa, alrededor de 80% del total del periodo. Massey indica que como resultado de esta inmigración Estados Unidos se volvió más “blanco” y más firmemente europeo en su cultura y prospectiva<sup>5</sup>. Este periodo dio origen a muchos de los mitos más perdurables de este país, como lo son: la lucha de los migrantes

---

<sup>3</sup> Douglas S. Massey, “The New Immigration and Ethnicity in the United States”, *Population and Development Review*, vol. 21, núm. 3, septiembre de 1995, p. 633 ss.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

para superar la pobreza, el logro de la movilidad económica a través del esfuerzo individual, la importancia de la solidaridad grupal frente a los prejuicios y discriminación étnica, así como la “inevitable” asimilación dentro del crisol de la vida estadounidense<sup>6</sup>.

Las transformaciones en las primeras dos etapas se deben a cambios históricos en los contextos económicos, políticos y sociales. Por ejemplo, el final de la primera era se debe a múltiples factores, uno de ellos es la aprobación de legislación restrictiva sobre la inmigración. El Congreso aprobó entre 1921 y 1924 leyes de tipo “cuota” que estuvieron diseñadas para limitar el número de inmigrantes y cambiar su origen del Sur y Este de Europa de regreso al Norte y Oeste de Europa<sup>7</sup>. Además de esto, hubo prohibiciones a la inmigración asiática promulgadas en 1882 y 1917<sup>8</sup>. Una de las consecuencias de estas modificaciones fue el dejar la puerta abierta para la entrada masiva de Latinoamérica, particularmente de México. Los cambios en la Ley de Inmigración modificaron los orígenes de los inmigrantes más hacia América en la década de los 30, y no disminuyeron *per se* los niveles de inmigración<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Aún se discute si en realidad el proceso de asimilación de los inmigrantes europeos de principios del siglo XX difiere mucho de la migración latinoamericana como lo presentaron autores como Samuel P., Huntington (Samuel P., Huntington, *¿Quiénes Somos?: los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, trad. Albino Santos Mosquera, México, Paidós, 2004. ), para Douglas S. Massey, este proceso fue muy idéntico, no obstante el hecho de que hubiera un gran periodo de disminución de la migración, esto es de 1930-1970, sirvió para que se percibiera el proceso de integración de migración europea como exitoso. Para autores como Howard Zinn los conflictos culturales relacionados con la migración siempre han estado presentes en la historia de Estados Unidos (Howard Zinn, *La otra historia de los Estados Unidos. Desde 1492 hasta hoy*, trad. Toni Strubel, Nueva York, Siete Cuentos Editorial, 2 ed., 2011.)

<sup>7</sup> Mae, M. Ngai, *Impossible Subjects: Illegal Aliens ... Op. cit.* p. 16

<sup>8</sup> Douglas S. Massey, “The New Immigration and Ethnicity... *Op. cit.* p. 635

<sup>9</sup> *Ibid.*

Además de esto, el inicio de la Primera Guerra Mundial en 1914 trajo una repentina y decisiva paralización del flujo de inmigrantes europeos. Justo cuando la inmigración europea comenzaba a recuperarse después de la Primera Guerra Mundial durante la década de 1920, se suscitó la Gran Depresión, la cual ocasionó desempleo masivo en los Estados Unidos, la demanda de trabajadores inmigrantes se desplomó ya en la década de 1930, sólo 528 mil migrantes entraron de 1931 a 1940, teniendo un promedio anual de 53 mil<sup>10</sup>.

2) La segunda etapa corresponde a un gran periodo de hiato de 1931 a 1970 y abarca varios procesos de cambios drásticos como la Segunda Guerra Mundial y parte del periodo de Guerra Fría; esta etapa también presentó cambios en los flujos migratorios y resulta muy importante para comprender las consecuentes migraciones del final de siglo XX.

Esta etapa que se extiende a lo largo de 40 años, implicó una disminución drástica en los niveles de inmigración así como el fin de la predominancia de migrantes europeos<sup>11 12</sup>. El promedio anual de inmigración cayó a 185 mil y la proporción de los que llegaban del continente americano aumentó sustancialmente; de todo este periodo su porcentaje fue 44%, comparado con 46% de Europa y 6% de Asia. Para la última década de este periodo, el porcentaje de todos los inmigrantes del continente americano fue de 52% y sólo 34% de Europa;

---

<sup>10</sup> *Ibid.* p. 637

<sup>11</sup> *Ibid.* p. 635

<sup>12</sup> Para Mae M. Ngai, esto se debe en gran medida a la Ley de Inmigración de Johnson-Reed de 1924, la cual marcó dos cosas, tanto el fin de una era, la de la inmigración abierta desde Europa, como el comienzo de una nueva, la era de la restricción de la inmigración (Mae, M. Ngai, *Impossible Subjects: Illegal Aliens and the Making of Modern America*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 4ta ed., 2005, pp. 21-55).

el año auge de ese periodo fue 1968, cuando 454 mil personas fueron admitidas con residencia permanente<sup>13</sup>.

Después de la Gran Depresión vino a escena la Segunda Guerra Mundial, la cual también ocasionó otra gran barrera al movimiento internacional. En 1939 se tenía un total de 83 mil inmigrantes; para 1943 el número cayó a 24 mil y el promedio anual durante los seis años de guerra fue de 40 mil, mucho menor que el promedio de los años de la Gran Depresión<sup>14</sup>. La Guerra Fría también tuvo impacto en las olas de inmigración en Estados Unidos, por ejemplo, países de Europa del Este como Checoslovaquia, Hungría, Rumania y Yugoslavia, que habían mandado muchos migrantes antes de la Gran Depresión, enviaron muy pocos migrantes a Estados Unidos después de 1945, producto de su aislamiento a la economía capitalista de lado occidental. Justamente en este mismo contexto de Guerra Fría, Europa occidental comenzó a demandar trabajadores para reconstruir las economías devastadas por la Guerra.

Consecuentemente, así como la economía de la posguerra fue expandiéndose y hubo crecimiento económico en países como Alemania, Francia, Gran Bretaña, Bélgica y Holanda, estos países no sólo empezaron a dejar de enviar inmigrantes, sino que se convirtieron en países de inmigración. De esta forma, la era de la migración masiva de Europa a Estados Unidos llegó su fin con el periodo de la Posguerra<sup>15</sup>. Sin embargo, Estados Unidos aumentaría su

---

<sup>13</sup> Douglas S. Massey, "The New Immigration and Ethnicity... *Op. cit.* p. 635

<sup>14</sup> *Ibid.* p 637.

<sup>15</sup> *Ibidem.*



demanda de mano de obra, por lo que reemplazó la inmigración masiva de Europa con la latinoamericana que no estaba regulada bajo las cuotas de los años veinte<sup>16</sup>.

3) La tercera etapa corresponde a un nuevo régimen de gran escala de inmigración no europea que empezó de 1970 a nuestros días<sup>17</sup>. México fue el principal país de origen de esta tercera ola de migración, con 61 mil migrantes mexicanos que cruzaron hacia Estados Unidos en la década de los 40; 300 mil en la década de los 50 y 454 mil en la década de los 60. Otros cohortes importantes de migrantes en esta misma década fueron los cubanos, los dominicanos y los colombianos, quienes ingresaron en flujos de 200 mil, 100 mil y 70 mil, respectivamente<sup>18</sup>. En otras palabras, el fin de la segunda etapa de migración en Estados Unidos ya mostraba las nuevas características que predominarían la ola migratoria a partir de 1970.

En opinión de Massey, la nueva inmigración, la tercera ola, a partir del periodo de 1970 rompió fuertemente con el pasado, compuesta principalmente por migrantes de Asia y Latinoamérica, de cuyo total una proporción importante correspondía a migrantes no autorizados (llamados “indocumentados” o “ilegales”) y en una mayor cantidad comparado con los periodos anteriores de migraciones masivas<sup>19</sup>. El carácter irregular de la nueva inmigración puede ser explicado por las modificaciones de ley aprobadas que le precedieron en 1965 a la Ley de Inmigración y Nacionalidad y que fueron implementadas en su totalidad en 1968.

---

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Douglas S. Massey, “The New Immigration and Ethnicity in the United States”, *Population and Development Review*, vol. 21, núm. 3, septiembre de 1995, p. 633 ss.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.* p. 640

Esta nueva legislación terminaría con el Régimen de Cuotas de origen nacional así como la prohibición de migración de Asia establecida en 1924. Estableció un “sistema de preferencias” de categorías familiares y ocupacionales para otorgar visas bajo estos límites<sup>20</sup>. De hecho, uno de los efectos de eliminar la prohibición de migración asiática fue un inesperado ingreso de flujo de migrantes de Corea, Taiwán, China, Filipinas y otros países asiáticos. Además de esto y como consecuencia del desenlace en la Guerra de Vietnam y la Caída de Saigón, aumentó la inmigración de vietnamitas de 1960 a 1980.

La expansión de la economía estadounidense sumada a los cambios en las leyes migratorias marcó el inicio de una nueva migración, que creció de manera estrepitosa a partir de 1970. Para los años ochenta, la migración era planteada como un “grave problema”<sup>21</sup> de control fronterizo y muchos políticos discutían la cuestión en función de estos términos, en especial al momento de negociar la Ley Reforma y Control de Inmigración (IRCA) de 1986. A partir de entonces y hasta nuestros días, resolver la inmigración no autorizada ha sido un tema presente en los discursos electorales y prácticamente en toda campaña<sup>22</sup>.

La preocupación general por la incapacidad de controlar un flujo creciente de inmigrantes no autorizados ha tenido consecuencias negativas en cuanto que ha representado limitantes a sus

---

<sup>20</sup> Mae, M. Ngai, *Impossible Subjects: Illegal Aliens ... Op. cit.*

<sup>21</sup> La inmigración en sí no es un problema, por el contrario, la aportación de los inmigrantes a la economía de Estados Unidos continúa siendo subestimada, lo que sí es un problema es que dicha migración sea no autorizada.

<sup>22</sup> Kitty Calavita, “El debate sobre la policía estadounidense de inmigración: análisis crítico y opciones para el futuro”, en Jorge A. Bustamante y Wayne A. Cornelius (Coods.), *Flujos migratorios hacia Estados Unidos, Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

derechos laborales, civiles y políticos. Además, la cifra de migrantes no autorizados después de la ley IRCA de 1986 no sólo no disminuyó, sino que mantuvo un incremento ininterrumpido hasta la crisis financiera de 2008. Según estimaciones de Warren y Passel, en 1969 la población de migrantes no autorizados apenas contabilizaba 540 mil personas, para la década de los 80 esta cifra había superado ya los 2 millones<sup>23</sup>. El incremento en esa década colocó en el debate nacional la necesidad de reformar la ley migratoria para detener nuevos flujos de inmigración indocumentada y resolver la situación de los que ya se encontraban en aquel país, lo que ocasionó la aprobación de la ley IRCA en 1986 (Véase el anexo 1, “Estimación de población inmigrantes no autorizada en los EE.UU. 190-2016”).

No obstante, para la década de 1990 la cifra de migrantes no autorizados había alcanzado ya los 3.5 millones de personas y continuó su crecimiento. En 2007 alcanzó su máximo histórico con 12.2 millones, que sería rebasaría la población países como Bélgica, Portugal o Suecia<sup>24</sup>. Según estimaciones recientes del *Pew Research Center*, la población migrante no autorizada en Estados Unidos se calcula en 10.5 millones de personas para 2017<sup>25</sup>. Es tal la magnitud

---

<sup>23</sup> Warren, Robert y Jeffrey Passel, “A count of the uncountable: estimates of undocumented aliens counted in the 1980 United States Census”, *Demography*, Agosto 1987, Volumen 24, número 3, pp. 375-393.

<sup>24</sup> Según estimaciones de Naciones Unidas, en 2010 Bélgica contaba con una población de 10.5 millones al igual que Portugal, mientras que Suecia tenía 9 millones de personas. Cifras más recientes de 2017, muestran que estos países no han superado dicha cifra de migrantes no autorizados en Estados Unidos, por el contrario Portugal redujo su población a 10.3 millones, mientras que Bélgica aumentó a 11.4 millones y Suecia a 9.9 millones.

Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (2017). Tendencias en el stock de migrantes internacionales: la revisión de 2017 (base de datos de las Naciones Unidas, POP / DB / MIG / Stock / Rev.2017).

<sup>25</sup> Las estimaciones más recientes del Pew Research Center para 2015 y 2016 (11.0 y 11.3 millones, respectivamente) son estimaciones preliminares, la cifra de 2014 tiene un mayor intervalo de confianza, no obstante, para el presente documento se tomó en cuenta la cifra más reciente de 2016.

Krogstad, Jens Manuel, Jeffrey Passel y D’Vera Cohn, “5 Facts about illegal immigration in the U.S.”, *Pew Research Center, Fact Tank*, 2017, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/04/27/5-facts-about-illegal-immigration-in-the-u-s/>, 5 de marzo de 2018.

de población migrante no autorizada que de cada cuatro migrantes en Estados Unidos, uno se encuentra en situación no autorizada<sup>26</sup>.

Cabe indicar que México sigue siendo el principal país de origen de los migrantes no autorizados, ya que en 2007 se estimaron 7 millones de personas. A partir de la crisis financiera de 2008 su presencia ha venido disminuyendo hasta contabilizar 4.9 millones de migrantes con esta condición en 2017; no obstante este decremento. Además de esto, el número de inmigrantes no autorizados que provienen de Asia y Centro América ha venido en aumento de 2009 a 2015<sup>27</sup>. Además de la cantidad de inmigrantes no autorizados, la presencia de estos en la economía es innegable, sobre todo en lo que se refiere a su papel en el mercado laboral estadounidense. Se estima que la Fuerza de Trabajo Civil en Estados Unidos incluye a 8 millones de inmigrantes no autorizados en 2015<sup>28</sup>, lo que representa el 5% de la fuerza laboral civil de todo Estados Unidos. No obstante, en algunos sectores como el agrícola y el de la construcción, el porcentaje de participación de los inmigrantes no autorizados es mayor (26% y 15%, respectivamente).

De igual manera, diez estados de la Unión Americana concentran el 71% de la inmigración no autorizada; se trata de California, Texas, Florida, Nueva York, Nueva Jersey, Illinois,

---

<sup>26</sup> En 2015 en Estados Unidos la población nacida en el extranjero se estimaba en 44.7 millones, de esos, 11 millones eran migrantes no autorizados, 19.8 millones eran ciudadanos naturalizados, y 14 millones eran residentes permanentes y temporales.

López, Gustavo y Jynnah Radford, "Facts on U.S. Immigrants, 2015. Statistical portrait of the foreign-born population in the United States", Pew Research Center, Hispanic Trends, 2017. <http://www.pewhispanic.org/2017/05/03/facts-on-u-s-immigrants/#fb-key-charts-unauthorized-line>, 5 de marzo de 2018.

<sup>27</sup> Krogstad, Jens Manuel, Jeffrey Passel y D'Vera Cohn, "5 Facts... *op. Cit.*

<sup>28</sup> Jeffrey Passel y D'Vera Cohn, "Size of U.S. Unauthorized Immigrant Workforce Stable After the Great Recession", Reporte, Pew Research Center, Washington D.C., 3 de noviembre de 2016.

Georgia, Carolina del Norte, Arizona y Virginia<sup>29</sup>. Dadas las crecientes restricciones en algunos de estos estados hacia la migración no autorizada<sup>30</sup>, muchos migrantes comienzan a dirigirse a nuevos estados no tradicionales en la migración<sup>31</sup>. Además de esto, la mayoría de los inmigrantes no autorizados han estado en dicho país por diez o más años, esto es 66% en 2014<sup>32</sup>, lo cual nos habla de una población bastante arraigada social y culturalmente en Estados Unidos.

## Planteamiento del problema

La presencia de migración no autorizada, numerosa en términos absolutos pero además importante en términos económicos, sociales y culturales, ha determinado una intensa producción legislativa en materia migratoria en el Congreso de Estados Unidos en los últimos cin-

---

<sup>29</sup> Pew Research Center, “U.S. unauthorized immigration population estimates”, Reporte , Washington D.C., 3 de noviembre de 2016.

<sup>30</sup> A pesar de que las políticas restrictivas migratorias federales han estado presentes desde principios del siglo XX, como se mencionó anteriormente en las olas migratorias propuestas por Massey, no fue sino hasta el siglo XXI, en la mitad de la primer década, que los estados de la Unión Americana comenzaron a aprobar sus propias leyes y medidas restrictivas frente a la migración no autorizada de manera generalizada. Véase Eduardo Torre Cantalapiedra, “Hacia un marco analítico explicativo de las políticas de los estados de la Unión Americana respecto a la inmigración indocumentada”, en Foro Internacional, vol. lv-4, núm. 222, pp. 1139-1164.

<sup>31</sup> Según la organización *Pew*, los cambios en la distribución de migración no autorizada así como de la población extranjera en los estados de la Unión Americana se han dado a la par de los cambios en la relación entre el gobierno federal y los gobiernos estatales en la creación de políticas migratorias, si bien esta relación no es concluyente, su coincidencia muestra una relación histórica entre la migración con actividades de políticas migratorias nacionales y federales.

Pew, “US Immigration: National and State Trends and Actions Overview”, Visualización de datos, Washington D.C., 6 de septiembre de 2013, <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/data-visualizations/2013/national-and-state-trends-and-actions-overview>, consultado el 30 de junio de 2016.

Para un análisis más detallado de los cambios en la distribución migratoria de los estados de la Unión Americana, véase Pew, “Changing Patterns in U.S. Immigration and Population: Immigrants Slow Population Decline in Many Counties”, Reporte, Washington D.C., Diciembre 2014, [https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2014/12/immigration\\_population\\_ib\\_v7\\_web.pdf](https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2014/12/immigration_population_ib_v7_web.pdf), consultado el 30 de junio de 2016.

<sup>32</sup> Krogstad, Jens Manuel, Jeffrey Passel y D’Vera Cohn, “5 Facts... *Op. Cit.*

cuenta años, destinada a disminuir este tipo de migración. A la par de esta producción legislativa se han restringido reformas que den regularización a los migrantes ya residentes en su territorio. En la década de los 90, así como después de los ataques del 11 de septiembre, las políticas migratorias en Estados Unidos retomaron y reforzaron su carácter restrictivo a nivel federal y estatal, lo que ocasionó en gran medida la postergación de mecanismos legales de regularización, incluida la llamada Reforma Migratoria Integral<sup>33</sup>.

En estos años se ha dado una intensa actividad legislativa que busca controlar la migración no autorizada. Se han dado esfuerzos, por un lado, por regularizar a muchos migrantes de este tipo, pero por otro, también ha habido acciones exitosas para restringir muchos derechos humanos con el objetivo de desalentar dicha migración no autorizada. En este esfuerzo conjunto de legisladores, presidentes en turno y distintos políticos en el diseño de la política migratoria en general, el Congreso de Estados Unidos ha jugado un papel fundamental.

De los tres poderes de la Federación, el Congreso es el órgano más influyente, ya que es quien aprueba las leyes, regula el comercio, ratifica tratados, aprueba el presupuesto y puede declarar la guerra<sup>34</sup>, y es justamente en el diseño y formulación de política migratoria que el Congreso tiene un protagonismo fundamental.

---

<sup>33</sup> Se ha llamado reforma migratoria integral a una serie de iniciativas que tienen en común tres elementos: Mecanismos hacia la regularización de migrantes indocumentados por medio del otorgamiento de ciudadanía a ciertos migrantes, modificación en el sistema de visas de trabajo y el reforzamiento de fronteras e ingreso de personas al país a través de los distintos puntos de internación autorizados. De manera adicional algunas de las iniciativas aluden a elementos humanitarios como la protección de los derechos humanos de los migrantes, sus familias y el acceso justo a las solicitudes de entrada a refugiados y asilados.

<sup>34</sup> Fernando González Saiffe, "IV. El Poder Legislativo", en Rafael Fernández de Castro y Hazel Blackmore (coords.), *¿Qué es Estados Unidos?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., 2008.

Al revisar la historia legislativa en torno a la política migratoria se encuentran también los diversos cambios y transformaciones poblacionales de Estados Unidos, y más recientemente se puede observar una actividad más dinámica en materia migratoria. Esta actividad legislativa es sólo la punta del iceberg de un movimiento más amplio que coincide con la tercera ola migratoria planteada anteriormente por Massey, la cual a pesar de su larga duración no termina por asimilarse en la sociedad norteamericana. La producción legislativa es sólo una parte de un amplio conflicto social del cual la presente investigación busca documentar. No obstante, abarcar los múltiples elementos de la tercera ola, así como abarcar todo el periodo iniciado a partir de 1970, escapa de las posibilidades de la presente investigación. En este sentido, esta tesis se planteó los siguientes objetivos:

### **Objetivo general**

Analizar la producción legislativa durante el periodo 1995-2018 en el Congreso de Estados Unidos y verificar cómo actuó la formulación de la política migratoria estadounidense para el combate a la migración no autorizada.

### **Objetivos específicos**

1. Documentar y analizar el proceso de creación de iniciativas de ley destinadas a disminuir la inmigración no autorizada en el Congreso de Estados Unidos

a partir de la puesta en marcha de la Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante de 1996 (IIRIRA, por sus siglas en inglés), así como establecer la relación que tiene el Congreso con los intereses político-electorales en la formación de política migratoria.

2. Analizar cómo influye la opinión pública entorno a la inmigración no autorizada en la producción legislativa en el Congreso de Estados Unidos.
3. Documentar que el actual proceso de formulación de políticas antiinmigrantes en el gobierno de Donald Trump forma parte de un proceso histórico más amplio agudizado con los ataques del 11 de septiembre y la crisis financiera de 2008.
4. Revisar las iniciativas de ley sobre la inmigración no autorizada que han sido aprobadas en el Congreso de Estados Unidos durante el período de estudio de 1995-2018 para compararlas con las iniciativas de ley que tuvieron el mismo propósito pero que no fueron aprobadas, con la intención de identificar los elementos que ocasionaron su éxito en ser aprobadas como ley.

### **Pregunta de investigación**

¿Cuáles han sido los factores por los cuales el Congreso de Estados Unidos ha tenido una intensa producción legislativa para disminuir la inmigración no autorizada durante el periodo 1995-2018, a pesar de que la mayoría de las iniciativas no tienen éxito en convertirse en ley? ¿Por qué se siguen rechazando mecanismos de regularización



hacia la inmigración no autorizada, a pesar de los beneficios a la economía estadounidense? ¿Quiénes son los migrantes que suelen ser privilegiados a través de iniciativas de carácter permisivo?

### **Argumento central e hipótesis**

Esta tesis parte de la premisa de que la inmigración indocumentada en Estados Unidos es un tema electoral central, vinculado a otros como la opinión pública sobre la migración y las preocupaciones económicas; en algunos estados es un tema presente en toda la campaña política, de forma que resolver o encontrar una solución al “problema de la inmigración” indocumentada es una constante alusión de los congresistas estadounidenses<sup>35</sup>. Gran parte del electorado estadounidense tiende a votar a favor de los candidatos que promueven medidas fuertes y restrictivas hacia los migrantes.

Para los congresistas estadounidenses una postura restrictiva les beneficia electoralmente, aunque no necesariamente las medidas que tomen disminuyan el flujo migratorio<sup>36</sup>. Es más, el abogar por reformas de protección a los migrantes, de regularización o de un acuerdo mi-

---

<sup>35</sup> Jorge A. Bustamante, *Migración Internacional y Derechos Humanos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002. Pág. 77.

<sup>36</sup> En 1996 se aprobaron dos de las más restrictivas leyes frente a la inmigración, “the Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA)” y “the Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act (PRWORA)”, no obstante la inmigración indocumentada creció en la década de los noventa y principios de la década de 2000, cuando por primera vez disminuyeron las entradas pero producto de la crisis financiera. Véase:

Bárbara Gómez-Aguñaga, “Stepping into the Vacuum: State and Cities Act on Immigration, But Do Restrictions Work?”, *Migration Policy Institute*, <http://www.migrationpolicy.org/article/stepping-vacuum-state-and-cities-act-immigration-do-restrictions-work>, 16 de noviembre de 2016.

gratorio les puede generar presiones dentro de su partido y también restar votos en las elecciones, lo cual implica un costo político. Es decir, la creación y modificación de políticas públicas que se encuentran en un campo amplio de la política migratoria se ven influidos por una arena de política electoral; ambos campos están relacionados e interactúan constantemente. Incluso aquellos que han presentado y defendido la reforma migratoria integral o alguna iniciativa de ley menor pudieron haber obtenido un beneficio político con el simple hecho de haber presentado iniciativas, aunque no se hayan convertido en Ley.

Las opiniones del electorado estadounidense son complejas y no son iguales en todo momento. De hecho, encuestas recientes muestran que una mayoría estadounidense (87%) está a favor de leyes que permitan a los inmigrantes en ese país obtener la ciudadanía si cumplen con ciertos requisitos, pero al mismo tiempo otro porcentaje importante (77%) dijeron que era “extremada o muy importante” que el gobierno tomara medidas para detener el flujo de inmigrantes irregulares<sup>37</sup>. Esto es importante porque como se verá a lo largo de la tesis, la preocupación del electorado por el tema es compleja y en algunos casos puede parecer ambivalente. Por un lado existe una preocupación por la migración como tema necesario de atender en materia de políticas públicas, pero por otro lado el tema está relacionado con la economía local o el empleo en los nativos.

---

<sup>37</sup> Frank Newport, “American Public Opinion and Immigration”, *Opinion*, 2015, <http://www.gallup.com/opinion/polling-matters/184262/american-public-opinion-immigration.aspx> , 11 de noviembre de 2015.

Por estas razones, la alusión de los congresistas estadounidenses por “hacer algo” frente a la inmigración indocumentada les beneficia dentro del Congreso y electoralmente, independientemente que se aprueben leyes a favor de legalización de migrantes, pero sobre todo les beneficia mostrarse a favor de detener y hasta castigar la inmigración indocumentada.

También son identificables diferencias entre posiciones migratorias dentro de los bloques políticos en el Congreso<sup>38</sup>. Por un lado, el Partido Demócrata ha insistido en segundas ocasiones en establecer un “camino hacia la ciudadanía” para migrantes indocumentados; por el otro, los republicanos han querido controles fronterizos más fuertes y aumentar los medios para reducir el número de migrantes no autorizados. De aquí la contribución de la presente tesis, al presentar información por legislatura en materia de producción legislativa, donde es posible identificar diferencias por partido. El Partido Republicano en el total del periodo presentó más iniciativas de ley que el Partido Demócrata; si bien esta diferencia no es mucha al analizar el periodo en conjunto (1995-2018) las diferencias son más visibles al analizar por legislatura. Aunque en menos años de mayoría legislativa el Partido Republicano ha presentado más iniciativas que el Demócrata, estas han sido tantas que en el total del periodo estudiado ya superan a las iniciativas de origen demócrata. De hecho parte del aumento de la intensidad legislativa en los últimos años se explica por la mayoría republicana.

La primera variable que explica el fracaso de la regularización migratoria y la aprobación de políticas restrictivas es el aprovechamiento electoral del tema migratorio por parte de los

---

<sup>38</sup> Doris Meissner, Donald M. Kerwin, Muzaffar Chisti y Claire Bergeron, *Immigration Enforcement in the United States: The Rise of a Formidable Machinery*, Migration Policy Institute, enero 2013.

congresistas federales estadounidenses; se trata del beneficio político electoral para estos por su posicionamiento frente a la inmigración por partido. Un ejemplo de ello es cuando los congresistas postergaron la Reforma Migratoria Integral que ellos mismos mencionaban como necesaria durante el periodo de 2001 a 2009, cuando constantemente se aludía de dicha reforma. Esta variable electoral tiene un peso importante en el establecimiento de la agenda legislativa, ya que condiciona en gran medida su naturaleza.

En primer lugar, la variable electoral está relacionada con el aspecto de opinión pública sobre la economía del país y con el rechazo de un amplio sector estadounidense hacia la inmigración no autorizada en momentos de crisis económicas. Los sentimientos antiinmigrantes se agudizan en tiempos de crisis y recesión económica: lo fue incluso en la “Gran Depresión” de 1929 y ahora últimamente en la crisis financiera de 2008<sup>39</sup>. Esta crisis fue, según Ben Bernake, expresidente de la Reserva Federal, la peor en la historia mundial, superando incluso la Gran Depresión<sup>40</sup>. La incipiente recuperación económica a raíz de la crisis no ha

---

<sup>39</sup> Jorge Bustamante menciona que en los momentos de crisis o recesiones económicas les siguen momentos de xenofobia que aprovechan los políticos estadounidenses para aparentar poner “mano dura” frente al arribo de inmigrantes.

Jorge A. Bustamante, *Migración Internacional y Derechos Humanos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002. Pág. 77

<sup>40</sup> Según Bernanke, los impactos financieros de 2008 fueron más grandes que los del 1929. En 2008, 12 de las instituciones financieras más importantes de los Estados Unidos estaban en riesgo de quiebra en el plazo de una semana o dos, no obstante el resultado no fue tan desastroso como en 1929 porque las respuestas de política fueron más inmediatas.

Matt Egan, “Sí, la peor crisis económica mundial fue en 2008: Bernanke”, *Expansión*, 2014, <http://expansion.mx/economia/2014/08/28/crisis-de-2008-peor-que-la-gran-depresion>, 29 de abril de 2016.

permitido la creación de empleos suficientes para satisfacer a la opinión pública estadounidense, lo que causa un mayor rechazo a los migrantes<sup>41</sup>.

En segundo lugar, encontramos una variable de tipo histórica, con la experiencia de la ley IRCA de 1986 y sus efectos en el flujo migratorio. Esta ley, como veremos más adelante, tenía como objetivo desalentar la inmigración no autorizada; no obstante en lugar de desalentarla, la promovió. Al regularizar a miles de migrantes no autorizados, ocasionó que familiares, principalmente esposas y dependientes de los que se regularizaron, también calificaran para obtener visas y también que migraran a Estados Unidos aunque fuera de manera no autorizada, es decir, se ampliaron las redes migratorias.<sup>42</sup> Para 1990 ya se tenía claro que la legislación no había cumplido el objetivo de disminuir la inmigración no autorizada, de ahí que en los últimos años no se haya propuesto una reforma similar, es decir una que incluya amnistía.

Por último, la política migratoria estadounidense tuvo una firme respuesta a los atentados del 11 de septiembre. Si bien el fortalecimiento e incremento de las medidas restrictivas orientadas a frenar la migración indocumentada ya venían aplicándose desde la década de 1990, fue

---

<sup>41</sup> Según una encuesta realizada por el Pew Research Center en 2009, la principal prioridad para los estadounidenses es el estado de la economía, seguida por el empleo y factores como terrorismo, seguridad social, educación y energía, entre otros.

Pew Research Center, "Economic, Jobs trumps all other policy priorities in 2009, environment, immigration, health care slip down the list", Reporte de encuesta, Washington D.C., 22 de enero de 2009.

<sup>42</sup> Jorge Durand, Douglas S. Massey y Noland J. Malone, *Detrás de la trama, políticas migratorias entre México y Estados Unidos*, trad. Elvira Maldonado, México, Cámara de Diputados LX Legislatura-Universidad Autónoma de Zacatecas-Porrúa, 1ª ed., 2009. p. 104.

a partir de los ataques que se acrecentaron dichas medidas<sup>43</sup>. Todos los terroristas involucrados en los atentados entraron a territorio estadounidense por medio de visa, por lo que los servicios de inmigración se convirtieron a partir de entonces en áreas de escrutinio<sup>44</sup>, lo cual tuvo consecuencias también para los inmigrantes indocumentados.

Cabe indicar que, en los sistemas democráticos, la producción legislativa es producto de negociaciones entre los tomadores de decisión. Por esto, en materia de política migratoria, también están presentes juegos de fuerzas políticas y negociaciones económicas. Es el caso de Estados Unidos, en donde pareciera que no hay negociaciones exitosas en cuestión de legislación migratoria, aunque pudiera ser el caso de que la no decisión en ciertos aspectos de su política forme parte también de dichas negociaciones. El esquema 3 resume las variables de la presente tesis.

### **Hipótesis central**

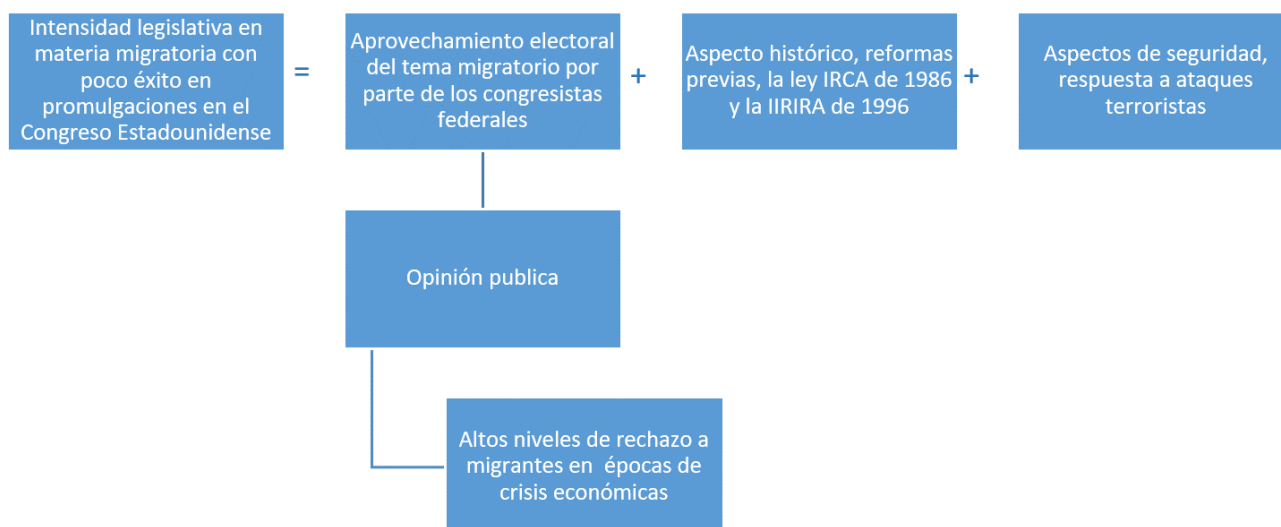
Los beneficios electorales de un posicionamiento restrictivo frente a la inmigración no autorizada, la crisis financiera de 2008 y el endurecimiento de la seguridad migratoria a raíz de los atentados del 11 de septiembre, han llevado a que la actividad legislativa en el Congreso de Estados Unidos se concentre en la producción de iniciativas de ley que en muchos casos favorecen políticas migratorias de corte restrictivo e imposibilitan una reforma migratoria integral.

---

<sup>43</sup> Gaspar, Olvera Selene. “Migración México-Estados Unidos en cifras (1990-2011)”. Migración y desarrollo, Vol. 10, 2012, p. 104.

<sup>44</sup> Center for Migration Studies, 2002 <http://cis.org/HowTerroristsGetIn>, 23 de abril de 2017.

## Esquema 1. Variables que explican la intensidad legislativa en materia migratoria



Fuente: elaboración propia.

## Aparato conceptual para referirse a la migración irregular

Uno de los principales retos de la presente investigación fue usar un solo término o concepto para un grupo poblacional del cual se refieren en la literatura de varias formas, principalmente mediante el uso de cuatro conceptos<sup>45</sup>: migración irregular, migración no autorizada, migración indocumentada y migración ilegal. Stephen Castles aclara que con frecuencia estos conceptos son usados como sinónimos y en ocasiones se refieren a un mismo tipo de población<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> En su estudio de la migración clandestina en Europa, Frank Düvell señala que el primer problema con el que un investigador se enfrenta en este tema es el amplio uso de la terminología, en la cual se tienen al menos seis conceptos para referirse a la misma población. Franck Düvell, “Clandestine migration in Europe”, *Social Science Information*, Vol. 47(4) (2016), pp. 479-497. P. 484.

<sup>46</sup> Stephen Castles, “Migración irregular: causas, tipos y dimensiones regionales”, *Migración y Desarrollo*, Vol. 18, No. 15 (2010), p.52.

No obstante, el uso de los términos puede estar cargado de juicios de valor, con frecuencia negativos, tanto en los medios de comunicación, como en la academia; por ello resulta importante justificar el uso de uno u otro término.

Uno de los conceptos más amplios y usados en la literatura especializada, medios de comunicación y documentos de difusión es el de migración irregular, la cual es definida de la siguiente manera por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM):

“Personas que se desplazan al margen de las normas de los Estados de envío, de tránsito o receptor. No hay una definición universalmente aceptada y suficientemente clara de migración irregular. Desde el punto de vista de los países de destino significa que es ilegal el ingreso, la estadía o el trabajo, es decir, que el migrante no tiene la autorización necesaria ni los documentos requeridos por las autoridades de inmigración para ingresar, residir o trabajar en un determinado país. Desde el punto de vista de los países de envío la irregularidad se observa en los casos en que la persona atraviesa una frontera internacional sin documentos de viaje o pasaporte válido o no cumple con los requisitos administrativos exigidos para salir del país. Hay sin embargo una tendencia a restringir cada vez más el uso del término de migración ilegal a los casos de tráfico de migrantes y trata de personas”<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> OIM, “Glosario sobre Migración”, *Derecho Internacional para Migración*, 2006, No. 7, <http://www.cor-teidh.or.cr/sitios/Observaciones/11/Anexo4.pdf>, 13 de septiembre de 2019.



Como bien indica la OIM, no existe una definición universalmente aceptada de la migración irregular, principalmente por la naturaleza del fenómeno migratorio. La misma migración irregular es descrita por Franck Düvell como un fenómeno multifacético con dificultad para definirla<sup>48</sup>. Además de esto, la migración irregular es una construcción legal, pero también política, lo cual significa que su definición obedece, valga la redundancia, a procesos legales y políticos<sup>49</sup>, los cuales se encuentran en constantes transformaciones y no son estáticos.

Para el caso especial de Estados Unidos, Pia M. Orrenius y Madeline Zavodny definen el concepto de migración no autorizada como aquella que se refiere a los migrantes que cruzan la frontera estadounidense de manera ilegal o que violan los términos de una visa, como cuando no abandonan un país en el momento que esta expira o cuando una solicitud de asilo es rechazada y debe abandonar el país<sup>50</sup>. Frank Bean y Lindsay Lowell indican que el concepto de migración no autorizada se emplea como alternativa al término de migración ilegal y se aplica para referirse a las personas que residen en Estados Unidos pero cuyo estatus migratorio no es el de un ciudadano estadounidense, residente permanente, u otro visitante autorizado<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Franck Düvell, "Introduction and background", en Franck Düvell, *Illegal Immigration in Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 3-39.

<sup>49</sup> Franck Düvell, "Irregular immigration, economics and politics", *Research reports*, IFO Institute, Report 3, 2011, <https://www.ifo.de/DocDL/dicereport311-rr2.pdf>, 13 de septiembre de 2019.

<sup>50</sup> Pia M. Orrenius y Madeline Zavodny, "Irregular Immigration in the European Union", *European Policy Analysis*, 2016:2, p. 1

<sup>51</sup> Frank D. Bean y B. Lindsay Lowell, "Unauthorized Migration", en Mary C. Waters y Reed Ueda (eds.), *The New Americans, a guide to immigration since 1965*, Harvard, Cambridge, Harvard University Press, 2007, p. 70.

Ahora bien, a menudo los términos ya mencionados se usan como sinónimos de migración indocumentada y migración ilegal, pero estos tienen limitantes como se describe a continuación. El concepto de migración indocumentada es criticado básicamente por el simple hecho de que un migrante no autorizado puede poseer documentos, sean válidos o no, además de que esto limita bastante la definición a un proceso o trámite legal<sup>52</sup>.

El término de migración ilegal, por su lado, también tiene el inconveniente de tener contradicciones legales, así como éticas. Bean y Lowell han mostrado varias críticas al concepto de la migración indocumentada. Una primera es su variación con los cambios legislativos. Por ejemplo, antes de la Ley IRCA de 1986, en Estados Unidos era legal contratar migrantes no autorizados; además entre la ley IRCA de 1986 y la IIRIRA de 1996 el gobierno federal de Estados Unidos no tenía las provisiones necesarias para hacer “ilegal” el contratar a los migrantes no autorizados<sup>53</sup>.

Una segunda crítica deriva de los cuestionamientos a las implicaciones éticas del concepto de ilegalidad, por su connotación peyorativa. Para Ngai el término sugiere una disminución de la personalidad humana y está particularmente asociada con el racismo hacia los mexicanos y otros migrantes de origen hispano<sup>54</sup>. Las connotaciones peyorativas del término “ilegal”, así como sus limitantes teóricas son evidentes y por esto en el presente documento no

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 70 y 71.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>54</sup> Mae M. Ngai, *Impossible Subjects... Op. Cit.* p. XIX.

se usará dicho término a menos que se refiera al marco legal en Estados Unidos y a las iniciativas de ley migratoria, donde explícitamente se refiera en su título dicho término, o dónde forme parte del lenguaje jurídico.

Una tercera crítica al concepto de migración irregular proviene del marco normativo de la OIM, que plantea una disyuntiva referente a los grupos de población que abarca, particularmente la inclusión del grupo que ingresa a los Estados Unidos y que solicita formalmente el proceso de reconocimiento de asilo. El asilo en Estados Unidos tiene dos figuras, la solicitud de asilo de manera afirmativa y la solicitud de manera defensiva. Generalmente, cualquier extranjero presente en EUA o habiendo arribado a un Puerto de Entrada (POE por sus siglas en inglés) puede buscar asilo independientemente de su situación migratoria y lo deben solicitar dentro del periodo de un año desde su llegada. La manera afirmativa se solicita a través de un oficial de asilo del Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos (USCIS por sus siglas en inglés), mientras que la manera defensiva se hace como respuesta a procedimientos de deportación ante un juez de inmigración de la Oficina Ejecutiva de Revisión de Inmigración del Departamento de Justicia (EOIR por sus siglas en inglés)<sup>55</sup>. En otras palabras, un migrante que entra a los Estados Unidos de manera irregular al solicitar asilo formalmente deja de ser irregular. Su consecuente permanencia después de iniciado el procedimiento, y, hasta que no se defina su solicitud por un juez en territorio estadounidense, se encuentra contemplada en la ley, por lo que abandonaría su “irregularidad”.

---

<sup>55</sup> Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (DHS por sus siglas en inglés), *Reporte Anual de Flujo*, marzo 2019, [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Refugees\\_Astylees\\_2017.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Refugees_Astylees_2017.pdf), consultado 8 de agosto de 2019.

En resumen, para la presente investigación se descartaron desde un principio los términos de migración ilegal y migración indocumentada por ser términos superados en la literatura sobre migración. En lo referente al concepto de migración irregular, esta presenta una serie de críticas sobre los constantes procesos de construcción legal descritos por Franck Düvell, además implica la incorporación de un grupo de población que no forma parte de la presente investigación, en este caso la población solicitante de asilo. Finalmente, el concepto de migración no autorizada se escogió dados los elementos de iniciativas de ley observadas, ya que gran parte de la legislación está destinada a restringir los flujos migratorios que, valga la redundancia, no están autorizados a ingresar ni a permanecer dentro del territorio estadounidense, y que por las mismas razones están sujetos a procesos de remoción.

## **Metodología**

Con el objetivo de identificar y delimitar el objeto de estudio se hizo una revisión de los archivos del Congreso de Estados Unidos a través de su portal electrónico, donde se encuentran disponibles todas las iniciativas de ley presentadas y aprobadas. En este sentido se revisaron las 76 iniciativas de ley del periodo 1995-2018. El periodo seleccionado corresponde al inicio de un nuevo proceso de seguridad migratoria implementado por Estados Unidos a raíz de la aprobación de la Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y de Responsabilidad Migratoria de 1996 (IIRIRA) y finaliza con el primer año del presidente Donald Trump en 2018.

Si bien el combate a la migración no autorizada empezó con múltiples e importantes reformas migratorias como la ley IRCA de 1986, gran parte de la actual arquitectura legal de la migración actual fue establecida con La Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y Responsabilidad de Inmigrantes de 1996.<sup>56</sup> Dicha Ley determinó una de las reformas más radicales contra la inmigración no autorizada de los últimos años, ya que erigió gran parte de la infraestructura legal y operativa que subyace los planes de deportación y de remoción hasta nuestros días. A partir de entonces y hasta nuestros días, se ha dado una intensa actividad legislativa en el Congreso de Estados Unidos, destinada principalmente a reducir la inmigración no autorizada.

Por este motivo, al iniciar esta investigación se había tomado como referencia inicial el año 1996. Finalmente, el período histórico analizado empezó desde 1995, puesto que el motor de búsqueda de la página web del Congreso otorga información completa por legislatura, es decir, los datos que proporciona la página electrónica se otorgan a partir de periodos bianuales de las legislaturas, por lo que la información de 1996 se proporciona junto con la de 1995.

En un primer ejercicio se encontró que en el periodo 1995-2018 se presentaron un total de 2,546 iniciativas que buscaban reformular, corregir o enmendar la política migratoria. Esto demuestra que en dicho periodo la política migratoria ha sido un tema prioritario en la agenda

---

<sup>56</sup> Donald Kerwin, “From IIRIRA to Trump: Connecting the Dots to the Current US Immigration Policy Crisis”, *Journal on Migration and Human Security*, Center for Migration Studies, (2018), pp. 1-13.

legislativa del congreso de Estados Unidos. En este primer ejercicio numérico se contabilizaron todas las iniciativas sobre migración, incluyendo aquellas destinadas a grupos minoritarios como familiares de las fuerzas armadas, grupos religiosos y grupos nacionales, entre otros. Una vez revisadas todas estas iniciativas se procedió en segundo lugar a analizarlas con distintos filtros que proporciona el motor de búsqueda de la página del Congreso de Estados Unidos, encontrándose que muchas de estas iniciativas no fueron aprobadas, y en algunos casos ni siquiera fueron votadas en la segunda cámara de origen. En otras palabras, se encontró un incremento de la actividad legislativa, pero al mismo tiempo un escaso éxito por promulgar las iniciativas presentadas. Además de esto, descubrimos que algunas de las iniciativas que tuvieron éxito para convertirse en ley se referían a aspectos de la gestión migratoria que refuerzan más el sistema migratorio estadounidense y que implican mayores restricciones para los migrantes no autorizados.

A raíz de dicha revisión se pueden sacar dos conclusiones previas:

1. El periodo 1995-2018 está marcado por una estrategia legislativa dirigida a reformular constantemente la política migratoria en Estados Unidos. Si bien parte de esta estrategia y perspectiva de restricción de la inmigración no autorizada ya venía desde antes de 1986 con la ley IRCA, no es sino a partir de 1996 y más en particular después de los ataques del 11 de septiembre que el debate sobre la inmigración no autorizada empezó a aludir a temas de seguridad nacional, lo cual se ha visto reflejado en una constante actualización y activación de la agenda legislativa de Estados Unidos.
2. Durante este periodo, la mayoría de las iniciativas no tuvieron éxito en ser promulgadas como ley, lo cual en apariencia muestra una contradicción entre la intensidad

legislativa del tema y la realidad en la creación de leyes. Por el contrario, las iniciativas de ley que tuvieron éxito reforzaron las políticas migratorias que restringen muchos de los derechos de los migrantes además de fortalecer el sistema migratorio estadounidense existente. Fue necesario entonces indagar el actuar del poder legislativo de los Estados Unidos entorno al diseño de la política migratoria, pero sobre todo con respecto al desarrollo de las iniciativas destinadas a gestionar la inmigración no autorizada.

### ***Fuentes de información***

En el presente proyecto se usaron principalmente fuentes de información legislativa e iniciativas de ley de los Estados Unidos, descargados a través de las bases de datos del Congreso de Estados Unidos y el Migration Policy Institute, entre otros. A partir de estas fuentes, se construyó una base de datos propia que resume por legislatura las iniciativas de ley presentadas en el período estudiado, según se muestra los anexos II a IX. Asimismo, se consultaron las encuestas de opinión realizadas por instituciones como Pew Hispanic Center y Gallup.

### **Contenido de la tesis**

La presente tesis está compuesta por tres capítulos, conclusiones y diez anexos. El primer capítulo, “El quehacer de la política migratoria”, presenta una revisión del estado del arte sobre el concepto de política migratoria y discute sus implicaciones para la gestión de la migración no autorizada en Estados Unidos. El capítulo establece el papel central del Estado

en la definición de la política migratoria y discute las aportaciones de la teoría de los sistemas mundiales y la teoría de la globalización.

En el segundo capítulo, “La política migratoria en Estados Unidos”, se analiza el proceso de creación de la política migratoria actual en los Estados Unidos, así como los efectos en la gestión de la inmigración no autorizada. En particular, utilizamos el modelo de maquinaria de aplicación de la ley para el sistema migratorio estadounidense de Meissner, Kerwin y Bergeron<sup>57</sup>, para explicar sus reformas y transformaciones. Asimismo, el capítulo analiza las contradicciones aparentes de la política migratoria estadounidense, la preferencia hacia la migración calificada y los usos electorales de la agenda migratoria.

El tercer y último capítulo da cuenta del proceso de investigación en los archivos del Congreso de Estados Unidos y presenta los resultados del análisis original de las iniciativas de ley del periodo 1995-2018, las cuales se contraponen con la opinión pública y las preocupaciones respecto a la inmigración del momento. Al encontrar que gran parte de las iniciativas en el periodo estudiado no fueron aprobadas, el capítulo concluye con el análisis detallado de algunas iniciativas exitosas de leyes sobre la migración, la mayoría de carácter restrictivo. Finalmente, las conclusiones cierran con recomendaciones teóricas y de política pública que muestran la dificultad de lograr una reforma migratoria integral. Los anexos resumen las iniciativas de consideradas en el estudio, ofreciendo un respaldo metodológico que podría servir para futuras investigaciones.

---

<sup>57</sup> Doris Meissner, Donald M. Kerwin, Muzaffar Chisti y Claire Bergeron, *Immigration Enforcement in the United States: The Rise of a Formidable Machinery*, Migration Policy Institute, enero 2013.



## **CAPÍTULO 1. EL QUEHACER DE LA POLÍTICA MIGRATORIA**

En el presente capítulo se analizarán las distintas aportaciones teóricas sobre la política migratoria, cómo se define, cuáles son sus elementos, así como los factores que la llegan a determinar. Se parte de una aproximación general de la teoría de las migraciones centrándose en la política migratoria y el papel central del estado.

En primer lugar se hace referencia a la teoría de los sistemas mundiales, la cual analiza las políticas migratorias dentro de un proceso de estructura global, de desigualdades mundiales en las cuales una parte de la población mundial está forzada a migrar, todas estas circunstancias que determinan en gran medida el papel del Estado y consecuentemente las políticas migratorias. Este apartado se complementa con el concepto de biopolítica de Michel Foucault al agregar al papel del Estado una función limitada que se acopla con el papel descrito por la teoría de los sistemas mundiales.

En segundo lugar, se analiza la globalización y su relación con las migraciones internacionales y el papel del estado. Al igual que la teoría de los sistemas mundiales, los estudios de la globalización muestran un contexto internacional más amplio que sobrepasa a los estados y a las políticas migratorias nacionales. Según estos estudios de la globalización, la migración internacional que vivimos es parte de un nuevo orden global, uno en el cual el flujo de mercancías y personas ocurre de manera dinámica, pero que también implica desigualdades económicas, las cuales a su vez generan los flujos migratorios.

En tercer lugar se analiza el concepto de soberanía y su relación con las políticas migratorias. Justamente cuando la teoría de los sistemas mundiales y los estudios de la globalización han aportado avances en la descripción del orden mundial actual entra en conflicto el concepto de soberanía estatal, el cual había sustentado la esencia de los estados nación anteriormente. Como se verá más adelante, para algunos autores como Christian Joppke el estado nacional esté en declive no obstante, las decisiones en materia de Política Migratoria siguen estando en manos de este.

Finalmente se analiza en este capítulo la definición y tipología de la política migratoria, esto con el objetivo de tener elementos teóricos del objeto de estudio de la presente investigación, en este caso de la actividad legislativa en Congreso de Estados Unidos destinada a disminuir la migración no autorizada, el Congreso como se verá más adelante es uno de los actores principales en la creación de la política migratoria estadounidense. De igual manera se presentan en el capítulo estudios sobre los factores que definen la política migratoria, los procesos de securitización en la política migratoria, la lucha contra el terrorismo y algunos factores internos que influyen en la política migratoria de los países.

### **1.1. El papel del Estado**

El impacto del Estado en la migración internacional ha sido un tema fructífero en la bibliografía existente, sobre todo en cuanto a la eficiencia del control de la migración a través de

las fronteras nacionales. En efecto, muchas de las políticas migratorias alrededor del mundo no cumplen con los objetivos por los cuales se diseñan. Existe, hasta la actualidad, una dificultad que impide a nivel global asimilar que una parte de la población mundial, aunque minoría aún, se encuentra en constante movimiento, buscando su bienestar, y que no representa una amenaza ni un problema si se saben canalizar las fuerzas que de ella emanan. En ese sentido, en el siguiente apartado se revisan, las teorías que de alguna manera interpretan el papel del Estado en la migración internacional, para tener elementos teóricos que permitan explicar las determinantes de las políticas migratorias en la actualidad, y más en específico, los intereses que configuran la política migratoria en Estados Unidos.

### **1.1.1. Teoría de los sistemas mundiales y el concepto de biopolítica de Michel Foucault**

Una de las teorías que permite explicar la disparidad entre los objetivos de las políticas migratorias y sus resultados es la de los sistemas mundiales. Esta teoría se apoya en herramientas de tipo histórico estructural para explicar los procesos de migración internacional, así como el papel del Estado. Postula que, debido a la distribución desigual del poder político en las naciones, la expansión del capitalismo global lleva a la perpetuación de las desigualdades y al reforzamiento de un orden económico estratificado: los países pobres están atrapados en una situación de desventaja dentro de una estructura geopolítica desigual que perpetúa su pobreza, lo cual explica en gran medida los factores que hacen que las personas migren de un país pobre a otro más rico. Esta línea de pensamiento tuvo sus raíces intelectuales en la

economía política marxista<sup>58</sup> y la teoría de la dependencia, que fue desarrollada por autores como Celso Furtado, Fernando Cardoso y Enzo Faletto, todos ellos inspirados en el trabajo de Paul Baran<sup>59</sup>. En este contexto es fácil comprender que los gobiernos Estado de las naciones pobres y dependientes tienen capacidades mínimas de negociación frente a los países altamente desarrollados, mientras que el destino de los migrantes se define principalmente y de manera unilateral en los países desarrollados.

Tiempo después surgió una segunda vertiente que se conoce como la teoría de los sistemas mundiales teniendo como exponente principal a Immanuel Wallerstein<sup>60</sup>. Después de la década de los setenta, algunos teóricos histórico-estructurales empezaron a observar que la migración internacional podía relacionarse con los cambios estructurales que acompañaban la inserción de una nación al mercado global. La migración internacional empezó a ser vista no como una decisión individual o de familias, sino como resultado de la expansión de los mercados a nivel global<sup>61</sup>. La penetración de las relaciones económicas capitalistas en las sociedades no capitalistas o precapitalistas da origen a una población móvil propensa a migrar. Los teóricos de los sistemas mundiales afirman que la migración internacional surge como

---

<sup>58</sup> Stephen Castles. & Miller, M.J., *La era de la migración movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, Cámara de Diputados LIX Legislatura-Universidad Autónoma de Zacatecas- Fundación Colosio-Secretaría de Gobernación-Instituto Nacional de Migración, México, 1a ed., 2004. p. 38

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> Alejandro Portes y John Walton, *Labor, Class, and the International System*, Academic Press, Nueva York, 1981; Elizabeth M. Petras, "The Global Labor Market in the Modern World Economy", en Mary M. Kritz, Charles B. Keely y Silvano M. Tomasi (eds.), *Global Trends in Migration: Theory and Research on International Population Movements*, Center for Migration Studies, Nueva York, 1981; Saskia Sassen, *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flow*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988; Ewa Morawska, "The Sociology and Historiography of Immigration" en Virginia Yans-McLaughlin (ed.), *Immigration Reconsidered: History, Sociology, and Politics*, Oxford University Press, Nueva York, 1990, pp. 187-240.

respuesta a las disrupciones y dislocaciones que inevitablemente ocurren en el proceso de desarrollo capitalista. Los mismos procesos económicos capitalistas que impulsan la emigración en las regiones periféricas los atraen simultáneamente hacia los países desarrollados.

La economía mundial es manejada desde un número relativamente pequeño de centros urbanos en los que la banca, las finanzas, la administración, los servicios profesionales y la producción de alta tecnología tienden a concentrarse<sup>62</sup>. En estas ciudades globales, las cuales son el núcleo de la migración, se concentra una muy considerable riqueza y fuerza de trabajo altamente calificada, lo que origina también una elevada demanda de empleos para ser asumidos por trabajadores no calificados<sup>63</sup>. Esta misma distribución desigual del poder económico y político en la economía mundial perpetúa el desarrollo desigual, explotando los recursos de los países más pobres para hacer los ricos aún más prósperos<sup>64</sup>. Mientras que las teorías de “expulsión-atracción” tienden a centrarse en las migraciones voluntarias de los individuos, las explicaciones histórico - estructurales examinan el reclutamiento masivo de mano de obra por el capital. Para los enfoques del sistema mundial, la migración laboral es una de las principales formas en que se forjan los lazos de dominación entre las economías

---

<sup>62</sup> Manuel Castells, *The informational City: Information Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process*, Basil Blackwell, Oxford, 1989; Saskia Sassen, “The Global City: Place Production and the New Centrality” en Richard AmRein (ed.), *Continuity and transformation : the promise of confluence; proceedings of the seventh National Conference of the Association of College and Research Libraries*, Association of College and Research Libraries- American Library Association, Chicago, 1991.

<sup>63</sup> Jorge Durand, *Clandestinos*, Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI, México, Universidad Autónoma de Zacatecas-Porrúa, 2003, p. 30.

<sup>64</sup> Stephen Castles. y G. Kosack, *Immigration Workers and Class Structure in Western Europe*, Oxford University Press, Oxford, 1985; COHEN, P. ,*The New Helots: Migrants in the International Division of Labour*, Aldershot, Avebury, 1987; SASSEN, Saskia, *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flow*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988; citados en Stephen Castles. & Miller, M.J., *La era de la migración...* op. cit. p. 38.

centrales del capitalismo y su periferia subdesarrollada<sup>65</sup>. De esta manera, el mismo papel del Estado se subordina a los intereses de los grandes capitales.

Al existir una integración entre países con economías desiguales, la migración aparece como consecuencia natural de estas disparidades. De hecho, un informe realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), titulado “Migración y Desarrollo”, concluyó que una de las premisas básicas que motiva la migración de los individuos son las desigualdades. En específico, destaca la existencia de una expectativa de un mejor ingreso fuera de la comunidad de origen<sup>66</sup>.

Debido a esta configuración en las superestructuras económicas, el papel del Estado sería el de un agente al servicio de los intereses capitalistas que proyecta el poder militar y político para expandir los mercados, adquirir materias primas y garantizar el libre comercio<sup>67</sup>. En este sentido y bajo las premisas de la teoría estructuralista, las políticas migratorias están subordinadas a intereses de los grandes intereses capitalistas, por lo que todas las particularidades establecidas en la normatividad migratorias tendrían su principal razón de ser en función de sus beneficios hacia los grandes capitales.

Para el caso específico de Estados Unidos y su política migratoria, ayuda a entender cómo es que está definida más en función de los intereses económicos de los grandes capitales y no

---

<sup>65</sup> Stephen Castles. & Miller, M.J., *La era de la migración... op. cit.* p. 38.

<sup>66</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre desarrollo humano México 2006-2007: migración y desarrollo humano, PNUD, Mundi-Prensa, México, 2007.

<sup>67</sup> Jorge Durand, *Clandestinos...* p. 40.

en función de la protección de los derechos laborales de los migrantes, de sus derechos humanos y mucho menos de una disminución de las desigualdades regionales. Esta teoría puede ser complementada con el concepto de biopolítica de Michel Foucault<sup>68</sup>, el cual permite conectar las acciones gubernamentales de orden militar, económico y migratorio, para administrar a la población en los Estados nación. En este sentido, el biopoder más que cumplir con los objetivos declarados de las políticas migratorias, tendría metas menos visibles como la de mantener mano de obra barata extranjera y retrasar lo más posible la incorporación de sus miembros como ciudadanos.<sup>69</sup> Muchas veces, estas estrategias de biopolítica no están declaradas por parte de los Estados nación, y en algunos casos parecieran ser una “cadena involuntaria de errores”.<sup>70</sup>

Los aportes de la teoría de los sistemas mundiales así como el concepto de biopolítica de Michel Foucault tienen elementos muy importantes a nivel de premisas generales y no particulares, lo cual no es *per se* una carencia de estas teorías, si no la falta de desarrollo y aplicación de las teorías en los estudios de migración. Por ejemplo, la premisa de que el Estado es instrumento de los intereses capitalistas no satisface del todo algunas preguntas en referencia la formulación de políticas migratorias. Si el Estado únicamente atiende las necesidades de los grandes capitales ¿Por qué siguen persistiendo las políticas restrictivas y de criminalización del migrante cuando la migración ha contribuido a cubrir las necesidades de mu-

---

<sup>68</sup> Michel, Foucault, *Nacimiento de la biopolítica: curso del Collège de France (1978-1979)*. Vol. 283. Ediciones Akal, 2009.

<sup>69</sup> Bernardo Bolaños y Elaine Levine, “Biopolítica y bioeconomía en la reforma migratoria en Estados Unidos”, *Carta Económica Regional*, 114(2014), pp. 21-40.

<sup>70</sup> *Ibíd.* p. 22.

chos mercado laborales, principalmente de los países desarrollados? O en palabras de Stephen Castles “¿Cómo podría explicarse la ruptura frecuente de las políticas de inmigración, o el cambio no planeado de la migración laboral hacia el establecimiento permanente en ciertos países?”<sup>71</sup>. La aproximación histórico-funcional ve los intereses del capital como absolutamente determinantes y no otorga la atención adecuada a los motivos y acciones de los individuos y grupos involucrados<sup>72</sup>.

De igual manera, la teoría de los sistemas mundiales no explica cómo se han logrado integrar los intereses de grupos de migrantes en el diseño de políticas migratorias, sobre todo cuando éstos logran cabildear mediante organizaciones demandas específicas en la creación de leyes y políticas migratorias. Para el caso particular del presente análisis, los elementos que nos da esta teoría difícilmente abarcan a cabalidad el comportamiento del Congreso de Estados Unidos (objetivo primordial de la presente tesis) en su afán por proponer únicamente políticas restrictivas frente a los migrantes. Por el contrario, genera más dudas al respecto, es decir: ¿Regularizar a los inmigrantes disminuiría el beneficio para nuestro vecino del norte que mantiene políticas restrictivas migratorias? En este sentido, dicha teoría deja algunas dudas respecto al papel del Estado y en particular el de Estados Unidos, las cuales pretendemos resolver a través de las reflexiones sobre la globalización.

---

<sup>71</sup> Miller, M.J., *La era de la migración...* op. cit. p. 38.

<sup>72</sup> *Ibid.* p.38.



### **1.1.2 La globalización, su relación con las migraciones internacionales y el papel del Estado**

Un aspecto importante al analizar las migraciones internacionales y el papel del Estado es el hecho de que no se pueden caracterizar sin el contexto mundial en el que se encuentran, en este caso, en un nuevo orden económico internacional, la globalización

Para Jean-Claude García-Zamor, la globalización no sólo se refiere al flujo libre de bienes y capital, sino también al flujo de mano de obra, y con ello a la migración. Las cumbres humanitarias mundiales sobre refugiados y inmigrantes, por mencionar un ejemplo, representan un esfuerzo realizado por la comunidad internacional para abordar la migración como una de las consecuencias críticas de la globalización. La migración puede entenderse como una consecuencia crítica de la globalización en la medida en que concierne no solo a una nación sino a toda la comunidad internacional y requiere regulación para evitar consecuencias económicas y humanitarias negativas<sup>73</sup>.

El actual mundo globalizado trae muchas ventajas. Ejemplos incluyen flujos masivos de tecnología, información y servicios, lo cual incrementó oportunidades de empleo. Pero de manera negativa la globalización también ha aumentado la brecha entre ricos y pobres, ha comprometido el medio ambiente y ha generado condiciones de trabajo injustas para muchos empleados, especialmente en el mundo en vías de desarrollo<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Jean-Claude Garcia-Zamor, *Ethical Dilemmas of Migration, moral challenges for policymakers*, Miami, Florida, Springer, 1era edición, 2018, p. 13

<sup>74</sup> *Ibidem*.

Alexander Betts afirma que las políticas internacionales de migración se basan en una desigualdad fundamental de poder<sup>75</sup>. En ausencia de una autoridad supranacional vinculante fuerte, los estados receptores de migrantes tienen la discreción de elegir a quién admiten en su territorio, mientras que los estados emisores de migrantes pueden hacer poco para influir en la decisión de los estados receptores de admitir o rechazar la entrada. Los estados receptores se convierten en los creadores de la gobernanza en relación con la migración laboral, mientras que los estados emisores son *por default* receptores de estas políticas formuladas en los estados receptores, no obstante que el proceso de globalización ha llevado a la interdependencia estructural de las economías de todo el mundo<sup>76</sup>.

Con respecto a los impactos de la globalización, Manfred Steger refiere que los países no se están beneficiando del libre comercio en la misma medida. Partes de la sociedad global, predominantemente ubicadas en el Sur, no están involucradas en el proceso de globalización de la misma manera que otras y, por lo tanto, no se benefician en la misma medida<sup>77</sup>. Esto significa que la globalización se concibe en la inequidad y, en términos de migración, también está conectada a dicha inequidad. En otras palabras, se les dan incentivos a los que no migran para que lo hagan e incluso se les obliga a migrar a economías avanzadas, a países que tienden a ser los principales aprovechadores del libre flujo de bienes y capital<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> Alexander Betts, "The international politics of migration", *St Antony's International Review*, Vol. 6, No. 2, China's Rise and Adapting Global Structures, 2011, p. 140.

<sup>76</sup> *Ibid.* p. 140.

<sup>77</sup> Manfred Steger M, *Globalization, a very short introduction*, New York, Oxford, 2008, p. 31.

<sup>78</sup> *Ibid.* p. 42.

Lelio Mármora señala la interdependencia entre las migraciones y el actual orden económico. Al haber un consenso internacional de que la economía de mercado es el sistema más eficiente se da un proceso de apertura (aunque sea predominantemente de tipo comercial), el cual presenta su máxima expresión en los procesos de integración regional, donde la conformación de megabloques conforma una idea de mayor productividad y de mejor posicionamiento en el escenario del comercio internacional. Estos procesos han provocado importantes modificaciones en los mercados de trabajo, en el caso de los países en desarrollo se ha dado una incapacidad estructural para generar empleos, derivada de la poca disponibilidad de recursos para inversiones productivas<sup>79</sup>. El nuevo orden internacional en este sentido ha producido diferentes fenómenos que van a afectar directamente a los flujos migratorios<sup>80</sup>.

En ese sentido una de las críticas más recientes a las políticas migratorias es la visión limitada que éstas tienen cuando han sido rebasadas por factores transnacionales y propios de la globalización. Se ha mencionado que la migración también es global y regionalizada, global porque afecta al conjunto del mundo y regionalizada porque tenemos las principales migraciones dentro de los bloques económicos. Por ejemplo, para el bloque de América del Norte, la migración México-Estados Unidos ha sido la más fuerte, seguida de la migración de países fuera del bloque provenientes de Centroamérica. Para el caso de la Unión Europea tenemos

---

<sup>79</sup> Lelio Mármora, *Las políticas... op. Cit.*, p 35.

<sup>80</sup> *Ibíd.*, p. 39.

que las migraciones de trabajadores son principalmente de países provenientes fuera del bloque hacia las naciones desarrolladas dentro del bloque; tenemos los casos sobresalientes de flujos migratorios como Turquía-Alemania, Marruecos-España y Ecuador-España, entre otras.

La globalización no implica la eliminación de las desigualdades sociales y culturales, ni mucho menos una equidad económica; de hecho las desigualdades económicas se acentúan más en ciertas regiones<sup>81</sup> Y sobrepasan las decisiones de política migratoria de los estados. Al respecto, Stephen Castles y Raúl Delgado Wise encuentran que :

“...las desigualdades sociales, en vez de disminuir, se han incrementado sustancialmente; especialmente se ha ampliado la diferencia entre el norte y el sur. En 1970, los “países avanzados” (según la clasificación del FMI) recibieron el 68% del ingreso mundial, mientras que el “resto del mundo” obtuvo el 32 %. Para 2000, los “países avanzados” recibieron el 81 % del ingreso mundial y el “resto del mundo” tan sólo el 19%. Durante el mismo periodo la proporción de la población mundial de los países avanzados decayó del 20 al 16 por ciento.”<sup>82</sup>

---

<sup>81</sup> Según el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los países con menor índice en todo el mundo, están en África y Medio Oriente. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano México 2015: Trabajo al servicio del desarrollo humano*. P. 30-31.

<sup>82</sup> Stephen Castles y Raúl Delgado Wise (coord.), *Migración y desarrollo, perspectivas desde el sur*, Porrúa, (Colección Migración) México D.F., 1a. ed. 2007 p. 8.

Al mismo tiempo, la globalización contribuyó a debilitar muchos de los obstáculos que en otras épocas se interponían al movimiento de personas a través de las fronteras internacionales; en ocasiones se trataba de largos, costosos y peligrosos viajes. Hoy día, las tecnologías de la información proporcionan un acceso sin precedentes a la información sobre otros países, al tiempo que permiten a los individuos mantener contacto con cualquier otra persona en algún otro país. Lo que ocurre en nuestra época es un fenómeno en el que se entrelazan la globalización económica junto con la movilidad territorial y la reestructuración de los mercados de trabajo, cuya interrelación ha motivado en gran medida a la migración internacional y que no puede eliminarse por simple decreto por parte de los Estados.

La globalización (en su carácter económico, político, social y cultural) junto con el aumento de la movilidad territorial (desde el turismo hasta la migración), las desigualdades económicas entre países y además la existencia de mercados de trabajo internacionales han ocasionado que la migración se intensifique y se realimente con los mecanismos globales actuales, para darle una esencia transnacional. Esta noción de globalización estuvo muy en auge dentro de la literatura de la migración internacional hasta antes de los ataques del 11 de septiembre en Estados Unidos, cuando las políticas de seguridad nacional se volvieron a reforzar hasta nuestros días, con la continuación de ataques terroristas en distintas partes del mundo, como lo han sido los atentados terroristas en Francia, Inglaterra y España.

Según los hallazgos de Paola Suárez, las implicaciones que ha tenido el fenómeno de la globalización sólo se pueden entender incorporando nuevos actores que complementan la configuración del Estado y el diseño de las políticas migratorias. Según Suárez, actores de la sociedad civil como las organizaciones no gubernamentales definen proyectos político-culturales que trazan nuevas acciones políticas dentro de los Estados y que son negociadas con los gobiernos en sus ámbitos local, estatal y nacional. De esta manera la globalización no sólo está conformada por una mayor interconectividad a nivel mundial, sino que también implica una mayor interacción entre distintos actores a diferentes niveles. Dicha interacción ha modificado la relación de los agentes que influyen y/o diseñan las políticas migratorias.<sup>83</sup>

### **1.1.3 El concepto de soberanía y su relación con la política migratoria**

Una de las afirmaciones más populares de nuestro tiempo es que el Estado nacional está en declive: "demasiado grande" para resolver problemas regionales, "demasiado pequeño" para resolver problemas globales<sup>84</sup>. A menudo se argumenta respecto a la creciente incapacidad de los Estados para controlar la inmigración; no obstante todavía existen elementos para considerar que el Estado tiene casos de éxito en experiencias de gestión migratoria. Algunos autores indican que la brecha entre los objetivos de la política nacional de inmigración de los Estados y los resultados reales de las políticas en esta área (resultados de la política) se está ampliando en todas las principales democracias industrializadas<sup>85</sup>. En este sentido, Christian

---

<sup>83</sup> Paola Suárez, *Política migratoria en San Francisco, California: Gobierno local y activismo política de los inmigrantes*, tesis, Ciudad de México, CIESAS, 2012.

<sup>84</sup> Christian Joppke, "Why Liberal States Accept Unwanted Immigration", *World Politics*, Vol. 50, No. 2, 1998, p. 266.

<sup>85</sup> Cornelius Wayne, Phillip Martin y James Hollifield, eds., *Controlling Immigration*, Stanford California, Stanford University Press, 1994.

Joppke<sup>86</sup> considera que los Estados desarrollados de la región del norte del Atlántico aceptan más inmigrantes de lo que pretenden su retórica y políticas generalmente restrictivas, esto es, generando una aparente contradicción.

En primer lugar, según Joppke, es importante distinguir entre dos aspectos separados de la soberanía, la autoridad formal para la formulación de reglas y la capacidad empírica para implementar reglas. La primera pertenece a la teoría de las relaciones internacionales, en la cual la soberanía es la característica definitoria de los Estados individuales como unidades del sistema estatal internacional; la segunda cae dentro del dominio de la sociología política e histórica, que ha preferido las nociones de fuerza, capacidad del Estado, o autonomía para investigar sus diferentes formas de realización del Estado moderno<sup>87</sup>. La decisión de aceptar o rechazar extranjeros no ha sido relegada a actores distintos del estado, y la capacidad de infraestructura de los Estados modernos no ha disminuido, sino que ha aumentado, con el tiempo.

En segundo lugar, la soberanía rara vez ha sido tan absoluta, ya sea vista como autoridad judicial o capacidad empírica, según Joppke. A nivel internacional, las exigencias de la interdependencia estatal siempre han frenado la expulsión errática o las prácticas de no admisión porque la hostilidad contra un extranjero podría interpretarse como hostilidad contra su

---

<sup>86</sup>Joppke, "Why Liberal States Accept Unwanted Immigration", *Op.Cit.* p. 266.

<sup>87</sup>*Ibid.* p. 266.

Estado<sup>88</sup>. Además, el derecho internacional prohíbe tanto la expulsión como la no admisión por motivos de raza y la devolución de las víctimas de persecución política en otros Estados. No sólo los Estados, sino también los individuos están cada vez más obligados a respetar una "ley de migrantes" emergente.

A nivel nacional, los Estados occidentales como Estados constitucionales están obligados por el estado de derecho, que en aspectos importantes protege los derechos de las personas y no sólo de los ciudadanos. Saskia Sassen ha identificado dos de estas restricciones externas a la soberanía del Estado: la globalización económica y el surgimiento de un régimen internacional de derechos humanos<sup>89</sup>. La penetración de los países periféricos por parte de corporaciones multinacionales ha creado el impulso de una fuerza laboral desplazada y móvil que busca ingresar a los países centrales del sistema mundial. Además, el mercado laboral secundario en los países receptores proporciona un poderoso impulso para los inmigrantes. Un régimen internacional emergente de derechos humanos protege a los migrantes, independientemente de su nacionalidad, limitando la discreción de los Estados hacia los extranjeros y devaluando la ciudadanía nacional. Sassen argumenta que la base de la legitimidad del Estado ha sufrido un cambio desde un énfasis exclusivo en la soberanía de las personas y el derecho a la libre determinación a los derechos de las personas independientemente de su nacionalidad.

---

<sup>88</sup> *Ibid.* p. 268.

<sup>89</sup> Saskia Sassen, *Losing control? Sovereignty in an Age of Globalization*, Nueva York, Columbia University Press, 1996.



Ahora bien, existe una amplia discusión a partir de la influencia de la globalización en la política migratoria, y sobre cuánto ha disminuido la soberanía estatal. Para Saskia Sassen, en conjunto, la globalización económica y política ha reducido la autonomía del Estado en la formulación de políticas de inmigración, esto a pesar de los intentos desesperados del mismo de renacionalizar esta área política bajo el signo del restriccionismo populista. En otras palabras, la soberanía globalmente disminuida indica que Occidente ha creado parcialmente lo que busca contener: la migración internacional<sup>90</sup>.

Con relación a este tipo de consideraciones, un autor que ha discutido e investigado ampliamente al respecto es Gary Freeman, quien a su vez critica las afirmaciones de pérdida de soberanía estatal frente a las políticas migratorias. Freeman demuestra que a medida que la inmigración ha surgido en las últimas décadas como un tema de interés público urgente y fascinación tardía por la ciencia política, pueden identificarse dos proposiciones convencionales en la literatura. La primera es consiste en una "tesis de la disminución de la soberanía"<sup>91</sup>. Se refiere a que en las circunstancias actuales, son tan fuertes las fuerzas que impulsan a los individuos y grupos a cruzar las fronteras nacionales como las limitaciones de los Estados, por lo que los esfuerzos tradicionales para controlar las fronteras nacionales y determinar el número y tipo de individuos que entran y permanecen en su territorio ya no son efectivos.

---

<sup>90</sup> *Ibid* p. 98

<sup>91</sup> Gary Freeman, "The Decline of Sovereignty? Politics and Immigration Restriction in Liberal States", en Christian Joppke (ed.), *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 86

Una segunda proposición a menudo presentada en la literatura sostiene que la reacción popular dentro de los Estados ricos contra la migración a gran escala, autorizada o no autorizada ha resultado en una oposición sistemática reflejada en el surgimiento de partidos extremistas, brotes de violencia y la adopción de políticas de inmigración oficiales severamente restrictivas. Esto podría etiquetarse como “la tesis restrictiva”. Gary Freeman acepta algunas disyuntivas mencionadas en los estudios previos, pero no comparte estas dos hipótesis generales.

Para Freeman, las democracias liberales tienen mucha más capacidad de controlar la inmigración de lo que muchos creen, a pesar de la globalización. La vitalidad de la soberanía estatal depende del contexto en particular, el tipo de inmigración, y el aspecto de la política migratoria que uno esté considerando. Contrariamente a la opinión de que han adoptado posiciones estrictas contra la inmigración en todas sus formas, los Estados democráticos a menudo muestran una tendencia hacia políticas de inmigración expansionistas y liberales debido a la forma en que se distribuyen los costos y beneficios de la inmigración.

La opinión comúnmente sostenida de que las democracias liberales no pueden controlar efectivamente la migración no deseada es injustificada empíricamente a pesar de la intensificación de las presiones migratorias en los últimos años.

Según Freeman, la revisión empírica de las experiencias de las democracias liberales con cada uno de los desafíos migratorios indica que, aunque existen numerosos casos de fracaso de políticas, también existe una capacidad considerable para regular la migración. Con el tiempo, esta capacidad ciertamente está creciendo. Es más, las capacidades de control de Estados particulares varían sustancialmente en cuatro áreas: gestión de la inmigración legal,

control de la migración ilegal, administración de programas de trabajadores temporales y procesamiento de solicitantes de asilo y refugiados.<sup>92</sup>

De igual manera, frente a las afirmaciones de que las políticas migratorias tienden a ser poco efectivas, Freeman dice que los Estados son capaces de implementar políticas de inmigración efectivas y parecidas a sus pares, pero los aspectos de política interna también determinan mucho de la naturaleza de las políticas. Las consideraciones de políticas internas, en lugar de las presiones externas que azotan a los Estados occidentales, hacen que la política de inmigración a menudo falle. Las presiones externas son lo suficientemente reales, pero también los factores políticos internos determinan en gran medida su éxito. La noción de que la formulación de políticas de inmigración se está escapando de las manos de las autoridades nacionales y está siendo asumida por instituciones internacionales o actores subnacionales no es del todo errónea. En realidad los ámbitos de la política de inmigración son probablemente más complejos hoy que en cualquier otro momento desde el periodo posbélico<sup>93</sup>, cuando se implementaron muchos de los elementos modernos de la regulación de la migración, como los acuerdos de migración y los refugiados.

---

<sup>92</sup> Gary Freeman , “Can Liberal States Control Unwanted Migration?”, *The Annals of the American Academy of Political Science*, Vol. 534, Strategies for Immigration Control: An International Comparison (Jul., 1994), pp. 17-30

<sup>93</sup> Gary Freeman, “The Decline of Sovereignty?... *Op. Cit.* p. 87

Una variedad de factores -transnacionales, subnacionales, cuasigubernamentales y privados- tienen influencia en la política de migración y de refugiados<sup>94</sup>. Es innegable que las instituciones multilaterales y la toma de decisiones en colaboración tienen una importancia creciente en el campo de la migración. Las verdaderas preguntas son hasta qué punto están suplantando los reclamos estatales tradicionales con respecto al control fronterizo y la ciudadanía y cuáles podrían ser las fuentes de tal transformación.

---

<sup>94</sup> *Ibid.* p. 88

## 1.2 Definición de Política Migratoria

Otra de las aportaciones a considerar en la presente investigación es el esquema propuesto por Lelio Mármora, quien identifica cinco objetivos fundamentales de la Política Migratoria: retención de población (fijar a la población en su lugar de origen), promoción de la inmigración y/o emigración, regulación de la inmigración y emigración, y por último la recuperación e incorporación de los migrantes<sup>95</sup>.

En primer lugar, el objetivo de retención de la población se refiere al hecho de buscar que la población no salga de su lugar de origen, esto se intenta resolver mediante medidas de desarrollo económico local o restrictivas administrativas en controles fronterizos o de residencia. Cabe mencionar que éste es uno de los objetivos más difíciles a resolver principalmente por el hecho de que la economía de un país define fuertemente las intenciones de salir de algún país.

En segundo lugar, se encuentra el objetivo de promover la inmigración y emigración. En el caso del fomento a la inmigración lo que busca el Estado es que ingresen personas al territorio de algún país ya sea mediante una inmigración masiva o una selectiva. La búsqueda de inmigración masiva tiene como ejemplos los procesos de colonización ya fuera por la existencia de grandes extensiones de tierra sin ser habitadas o por que la población era insuficiente para la explotación de recursos naturales; por el contrario, la búsqueda de inmigración selectiva es más común en nuestros tiempos cuando se busca el ingreso de recursos humanos

---

<sup>95</sup> Lelio Mármora, *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires, Paidós, 1ª ed., 2002, p 103.

calificados o de migración con capital. Las intenciones de un Estado por expulsar parte de la población inmigrante se dan mediante procesos de deportación o mediante la generación de esquemas de incentivos a emigrar.

El objetivo de regularizar la migración se refiere principalmente al deseo de facilitar la libre circulación internacional de personas, canalizar los movimientos migratorios y también el de restringir la inmigración. El cuarto objetivo que indica Lelio Mármora se refiere a la intención de recuperar a la población nacional radicada en el extranjero mediante procesos de promoción de la repatriación o de vinculación del emigrado con la sociedad de origen. Por último, el objetivo de incorporación del inmigrante se refiere a inserción sociocultural y sociolaboral de los extranjeros en las sociedades de acogida.

Identificar dichos objetivos resulta fundamental en cualquier política migratoria, ya que no siempre se encuentran explícitos en el discurso político o en la redacción de una ley, no obstante la intencionalidad con la cual se define una política migratoria que corresponde a los objetivos con los que se formula. Ahora bien, el objetivo u objetivos, afirma Lelio Mármora, que tiene alguna política migratoria obedece a causas estructurales y en ese sentido las políticas migratorias internacionales actúan en forma específica sobre la tendencia de ciertos flujos de población, sobre sus consecuencias o sobre alguna de sus causas inmediatas, pero no siempre sobre la modificación de las causas estructurales que son las que definen, en última instancia, los principales movimientos de población<sup>96</sup>. Dicho de otra manera las

---

<sup>96</sup> *Ibíd.*, p. 51

políticas migratorias están inmersas en un contexto más amplio y complejo donde las estructuras dictan los flujos de personas. De ahí que las políticas migratorias en muchos casos sean reactivas y en ocasiones a destiempo.

Otra de las definiciones identificadas en la revisión de la literatura es la presentada por Mónica Vereá, autora que define como a la política migratoria como el “derecho fundamental que tiene un Estado soberano para controlar y vigilar el ingreso de extranjeros acorde con los intereses nacionales de su territorio”<sup>97</sup>. El interés nacional se basa , en la cual interviene la noción de soberanía del Estado como según Max Weber, pero en este caso entendida dentro del contexto migratorio como “el poder que ejerce el Estado para decidir quién entra a territorio nacional, bajo qué condiciones, temporalidad y categoría”<sup>98</sup>. Es importante señalar aquí que una política migratoria es “inherentemente discriminatoria, ya que el Estado escoge entre varios candidatos extranjeros, a aquellos que puedan ingresar en forma legal a su país, y rechaza a quienes no reúnen los requisitos previamente establecidos”<sup>99</sup>. Para la presente investigación dicho concepto resulta útil ya que las definiciones de los perfiles de quien entra y quién no en el caso de los Estados Unidos definen en gran medida relaciones de poder dentro de sus fronteras. En el caso de los trabajadores indocumentados, “la prohibición” de su estancia ha dado un carácter de “ilegalidad”<sup>100</sup> que no ha tenido mucho que ver con la

---

<sup>97</sup> Mónica Vereá, “Principales lineamientos de las políticas migratorias en Estados Unidos, España y Singapur” en Elaine Levine y Mónica Vereá (editoras), Políticas migratorias y movilidad laboral en Estados Unidos, España y Singapur, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, 1ª ed., 2010, p. 25.

<sup>98</sup> *Ibíd.*, p. 25.

<sup>99</sup> *Ibíd.*, p. 25.

<sup>100</sup> Se ha cuestionado tanto en la academia como en distintos medios la pertinencia del adjetivo “ilegal”, se ha mencionado que su uso es incorrecto dado que el proceso de migrar no constituye un delito, para lo cual el autor está de acuerdo. No obstante, el uso del término en el presente texto se hace deliberadamente para aludir al marco jurídico estadounidense y no a la legitimidad del término “ilegal”.

pertenencia de dichos trabajadores dentro del país, pero sí da razón de su pauperización y del bajo costo de la mano de obra en comparación con los trabajadores estadounidenses. Mónica Verea también indica que el proceso de selección aludido en la política migratoria “está vinculado con ciertas características que presenta el individuo, tales como raza o color de la piel, lugar de procedencia, habilidades y capacidades, nivel educativo, recursos económicos, familiares con los residentes o ciudadanos, entre otras variables”<sup>101</sup>; estas características son bastante visibles en los distintos grupos étnicos que forman parte de la comunidad migrante en Estados Unidos y que en los últimos años se han aludido para definir la política migratoria de este país, ya sea para restringirla o para abrirla a las distintas identidades culturales<sup>102</sup>.

El estudio de Mónica Verea plantea cuatro funciones principales de la política migratoria:

- “1. Regular los procedimientos de selección y admisión de los extranjeros que solicitan ingresar al territorio deseado como visitantes o turistas, trabajadores temporales, inmigrantes permanentes y refugiados o asilados;
2. Establecer límites a aquellos que ingresan al país sin haber incurrido por los procedimientos señalados, o los que permanecen sin la autorización debida;
3. Proveer las condiciones apropiadas para aquellos inmigrantes que visitan el país como trabajadores o residentes, en forma temporal o definitiva;

---

<sup>101</sup> Mónica Verea, *op.cit.*, p. 25.

<sup>102</sup> En casos extremos se ha aludido a las diferencias étnicas como una amenaza para el orden político nacional, al grado de relacionarlas como la razón fundamental de la crisis de la identidad estadounidense. Véase: Samuel P., Huntington, *¿Quiénes Somos?: los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, trad. Albino Santos Mosquera, México, Paidós, 2004.



4. Establecer las condiciones mediante las cuales un inmigrante puede obtener la naturalización y convertirse en ciudadano.”<sup>103</sup>

Estas cuatro funciones mencionadas están presentes en prácticamente todo proceso de diseño de política migratoria en todo Estado-nación, no obstante, el peso de una u otra función varía en el tiempo, como lo ha sido también para el caso de Estados Unidos, donde en distintos momentos algunas funciones han tenido más atención por parte de los tomadores de decisiones. Como refiere María Estela Báez-Villaseñor en la época colonial en Estados Unidos, por ejemplo, hubo migraciones por motivos religiosos, en el siglo XIX por hambrunas en Europa y la posibilidad de adquirir tierras en zonas en proceso de ocupación, lo cual hizo que la política migratoria fuera casi abierta. Sin embargo, en la segunda mitad de dicho siglo, la política migratoria de los Estados Unidos comenzó a restringir de manera cada vez más rígida el ingreso a quienes no consideraba aptos y que consideraba una amenaza, como fue el caso de los comunistas y anarquistas<sup>104</sup>.

De igual manera, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial y como consecuencia del desabastecimiento de mano de obra estadounidense que se había ido a la guerra, se requirió de mano de obra inmigrante, principalmente en campos agrícolas, y fue en ese contexto que se creó un acuerdo migratorio, el “Programa Bracero” con México en 1945.

---

<sup>103</sup> Mónica Vereá, *op.cit.*, p. 27.

<sup>104</sup> María Estela, Báez-Villaseñor, “XI. Tierra prometida, tierra de inmigrantes, la inmigración a los Estados Unidos”, en Rafael Fernández de Castro y Hazel Blackmore (coords.), *¿Qué es Estados Unidos?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., 2008.p. 405 y 406.

Esa variación en las prioridades de las funciones de política migratoria ha hecho que se identifiquen ciclos de apertura y de restricción de las políticas migratorias, olas de inmigración, pero también de restricción, de conflicto y de violencia<sup>105</sup>. Uno de esos cambios es el que menciona Jorge Bustamante, cuando al final de periodos de crisis financieras en Estados Unidos le vienen olas de antiinmigrantes y en los casos más extremos, sentimientos xenófobos<sup>106</sup>. Las funciones de la política migratoria referidas por Mónica Vereza sirven como tipos ideales y como forma de clasificar las políticas migratorias y para analizar el proceso legislativo de política migratoria en Estados Unidos durante 2001-2015.

Finalmente, Paola Suárez define el campo de la política migratoria como el espacio donde actores de la sociedad civil y gobiernos local y federal establecen una disputa por el reconocimiento de los derechos de los inmigrantes, traducida a su vez en el reconocimiento de derechos humanos y en la posibilidad de tener una vida digna con respecto a su estatus migratorio. De esta manera, la relación entre el Gobierno Federal en Estados Unidos y las ciudades santuario y son una muestra del porqué esta relación define un parte importante del espectro de la política migratoria estadounidense.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Véase Hans, Magnus Enzensberger. *La gran migración*, Barcelona, Editorial Anagrama, (Colección Argumentos), 1992.

<sup>106</sup> Jorge A. Bustamante, *Migración Internacional y Derechos Humanos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002. Pág. 77

<sup>107</sup> Paola Suárez, “Ciudades santuario de California... *Op. Cit.*

### **1.3 Tipos de política migratoria: liberal y libertaria**

Por su parte, para Michael Trebilcock<sup>108</sup> la delimitación de la política migratoria se enmarca en un proceso en el contexto del Estado-nación moderno, esto dirige la atención principalmente a la sustancia y los procedimientos de las políticas de inmigración: es decir a quienes pueden convertirse en ciudadanos y quienes deben permanecer como extranjeros, porque las naciones también fijan límites y las fronteras en algún momento implican el cierre. Este autor menciona que en un comienzo, la teoría clásica del libre mercado suponía que los bienes podían intercambiarse fácilmente a través de las fronteras nacionales, pero que los factores de producción empleados para producirlos (tierra, capital y trabajo) eran fijos e inmóviles. No obstante, en el mundo contemporáneo, esto se ha vuelto falso respecto del capital, y mucho menos verdad, en el caso de la mano de obra. La frecuente resistencia a la movilidad internacional de bienes se intensifica a menudo en el caso de la movilidad internacional de personas. En este sentido, propone un esquema en el cual identifica tanto los valores que determinan la política migratoria así como los temas que las guían.

En primer lugar, el autor identifica dos valores que guían los debates sobre política migratoria en las democracias occidentales: libertad y comunidad (ver esquema 2). Dentro de la teoría liberal, un individuo tiene el derecho de moverse físicamente a cualquier lugar, siempre y cuando no se violen los derechos de otras personas, no obstante, los territorios de los Estados-

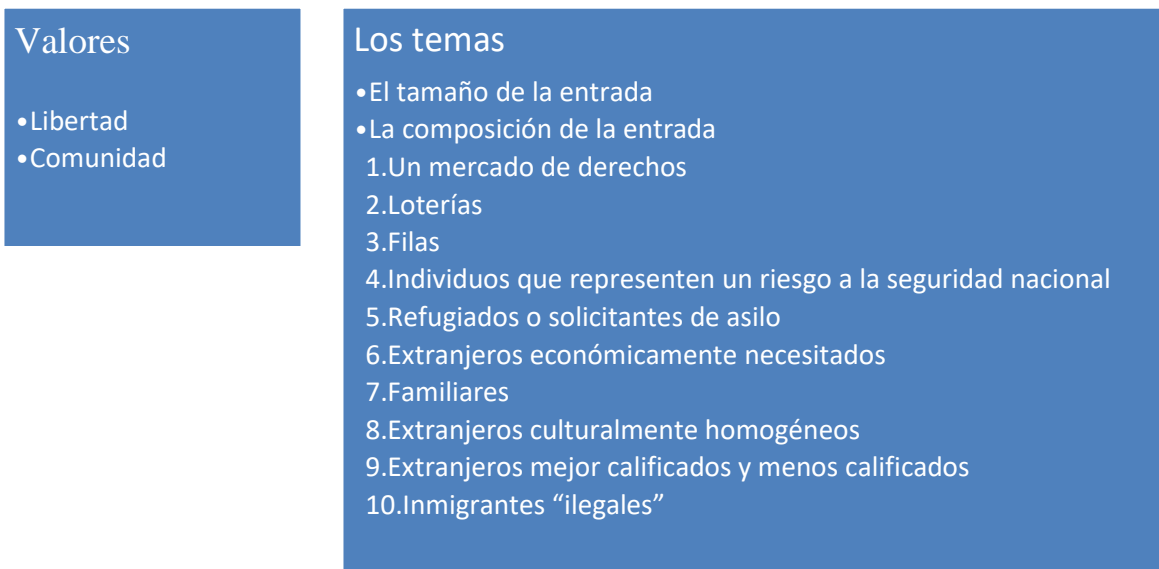
---

<sup>108</sup> Michael J. Trebilcock, "The case for a liberal immigration policy", en Warren Schwartz, *Justice in immigration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

nación tienen dentro de sus límites de soberanía, al establecimiento de la membresía de pertenencia a una comunidad, lo cual delimita en la mayoría de los casos, el acceso a dichos territorios.

En segundo lugar, las políticas migratorias giran principalmente en torno a dos temas: la definición del tamaño de entrada y la composición de la entrada. De hecho, prácticamente en todas las democracias occidentales, una vez consensadas las necesidades de aprobar reformas o cambios en las leyes migratorias, les vienen amplios debates en torno a los detalles de estos temas, aunque en mayor medida en el tipo de composición de entrada a migrantes que se les desea admitir. El esquema 2 identifica gran parte de los temas inmersos en el diseño de las políticas migratorias, como el tamaño y la composición de los flujos.

### **Esquema 2. Valores y temas en la Política Migratoria de Michael Trebilcock**



Fuente: Elaboración propia con base en Michael J. Trebilcock, "The case for a liberal immigration policy", en Warren Schwartz, *Justice in immigration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

## 1.4. Factores que definen la política migratoria

### 1.4.1. Seguridad: La lucha contra el terrorismo

Una de las principales interpretaciones para explicar la política de migratoria después del 11 de septiembre proviene de la llamada Escuela de Copenhague, o literatura de "estudios críticos de seguridad"<sup>109</sup>. Esta escuela argumenta que los Estados tienen un interés básico en asegurar los problemas sobre migración por dos razones principales. Primero, con la securitización, se brinda una oportunidad para consolidar categorías de identificación colectiva y ayuda a movilizar el apoyo a la comunidad política relevante, generando mayor lealtad o patriotismo a través de la definición de una amenaza común. Segundo, se legitima al Estado en su intento de introducir medidas más restrictivas<sup>110</sup>. Al vincular la migración y el terrorismo, los Estados se justifican en la introducción de políticas que de otro modo no se habrían considerado legítimas. En resumen, la teoría plantea la hipótesis de que los Estados están interesados en maximizar su control aprovechando las oportunidades para restringir y securitizar la migración<sup>111</sup>. Boswell también plantea que el proceso de securitización a partir de los ataques terroristas del 11 de setiembre, así como los atentados que le siguieron en Madrid y Londres, no fue por sí misma una consecuencia de estos, sino de la necesidad de los Estados por legitimarse.

---

<sup>109</sup> Christina Boswell, "Migration, Security, and Legitimacy, Some Reflections, en Terri E. Givens, Gary P. Freeman, and David L. Leal (eds.), *Immigration Policy and Security, U.S., European, and Commonwealth Perspectives*, Nueva York, Routledge, 2009, p 94.

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> *Ibid.*

Los ataques terroristas del 11 de septiembre cambiaron radicalmente el panorama en el diseño de política migratoria y trasladaron gran parte del foco de atención hacia el temor y la vulnerabilidad de la “Seguridad Nacional”. Después de los ataques terroristas no sólo Estados Unidos sino otros países pusieron mayor atención en el ingreso de extranjeros. En la resolución 1373 del consejo de Seguridad de la ONU llamó a los Estados a prevenir el movimiento de terroristas o grupos terroristas a través de controles fronterizos efectivos y verificando con mayor detalle los documentos de viaje emitidos<sup>112</sup>. Esto tuvo consecuencias no solo para los migrantes laborales, sino también para los solicitantes de asilo y refugiados, quienes comenzaron a ser considerados como enemigos potenciales. El miedo, la tensión y la amenaza existen y afectan las relaciones con otros países, de forma que hasta los turistas han experimentado el endurecimiento del sistema de inmigración estadounidense. Debido a los miedos y tensiones en torno al terrorismo se ha llegado a reforzar los sistemas de inmigración con sistemas de identificación, biometría, huellas digitales, incremento de intercambio de datos y control de las fronteras.

Stephen Castles por su parte nos dice que muchos ataques terroristas están relacionados con el fenómeno de la migración internacional y con los conflictos que representa el vivir juntos en una sociedad con grupos étnicos cultural y socialmente diversos, está más presente desde antes del 11 de septiembre de 2001<sup>113</sup>. Menciona que, por ejemplo, en 1995 en Francia existía al igual que hoy una población importante proveniente de Argelia y ciudadanos franceses

---

<sup>112</sup> Organización Internacional para las Migraciones, A propósito de la Migración. Agencia para las migraciones, Informe, julio de 2007, p. 14.

<sup>113</sup> Castles, Stephen y Mark J. Miller, *La era de la migración, Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, 1ª edición en español, M.A. Porrúa, México, 2004, p. 13.

con antecedentes argelinos musulmanes; para ese entonces la lucha en territorio de Argelia entre musulmanes y un gobierno bajo control militar se seguía de cerca en los medios de comunicación en Francia. El gobierno francés apoyaba al argelino en la contrainsurgencia, por lo cual musulmanes radicales bombardearon túneles urbanos y trenes y hasta amenazaron con estrellar un avión contra un importante edificio público en Francia. Por ello, para Francia los rebeldes musulmanes argelinos representaban una amenaza en su propio territorio, ya sea porque eran migrantes establecidos o porque se infiltraban gracias a las redes de migrantes<sup>114</sup>. De cualquier manera, después del 11 de septiembre, la preocupación por la seguridad nacional se reforzó y a partir de entonces las amenazas terroristas están fuertemente relacionadas con el fenómeno migratorio<sup>115</sup>.

Autores como Christina Boswell, mencionada anteriormente, no comparte la hipótesis de que la política migratoria haya cambiado en un proceso de securitización de la política migratoria como consecuencia del terrorismo, no sólo de Estados Unidos, sino de muchos países. Según Boswell<sup>116</sup>, lo que los Estados buscan a través de la política migratoria es asegurar la legitimidad pública, entre otras cosas. En el área de la política migratoria, esto implica hacer visible que se garantiza la seguridad y que se respetan las normas de derechos humanos, pero también se crean las condiciones para el crecimiento económico y, lo que es más

---

<sup>114</sup> *Ibid.*, p.13.

<sup>115</sup> En cierta medida las políticas restrictivas a la inmigración también son consecuencia de las transformaciones políticas ocurridas principalmente después de la Guerra Fría, las cuales a su vez han ocasionado que el campo de batalla de conflictos políticos no sea entre armadas o ejércitos, sino entre grupos terroristas que atacan a la sociedad civil de gobiernos involucrados.

<sup>116</sup> Christina Boswell, "Migration, Security... *op. cit.* p. 94

importante, se ofrece una narrativa sobre los impactos sociales de las políticas gubernamentales<sup>117</sup>. La discusión se centra en el nivel de la política discursiva, de la retórica de los gobiernos, la política de partidos y los medios de comunicación en relación con el control de la migración. El discurso sobre la política migratoria se entiende mejor en términos de la interpretación del Estado de las tareas que debe cumplir para garantizar la legitimidad. No obstante esta crítica, considero la legitimidad que buscan dichos gobiernos obedece, como se verá a continuación en el análisis de factores de carácter interno.

#### **1.4.2. Factores internos**

Además de los factores de la dinámica social del proceso migratorio, de los relacionados con la globalización y el transnacionalismo, también existen factores propios al interior de los sistemas políticos<sup>118</sup>. Esto último es importante en tanto que en muchos casos las políticas migratorias son formuladas por actores que no están dispuestos a declarar sus verdaderos objetivos por temor a generar oposición<sup>119</sup>. Esto hace necesario deconstruir los objetivos oficiales y buscar agendas ocultas, es decir, las que pretenden perseguir ciertos objetivos, cuando en realidad hacen lo contrario.

---

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> Los factores internos incluso explican por qué algunas políticas migratorias o de asilo que funcionan en algún país no funcionan en otros países, tal y como lo plantea Daniel Ghezelbash en sus estudios disciplinarios sobre asilo.

Daniel Ghezelbash, *Refuge Lost, Assylum Law in an Interdependent World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, 207 pp.

<sup>119</sup> Stephen Castles, “Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias” en Alejandro Portes y Josh De-Wind (coords.), *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, México, Instituto Nacional de Migración, Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa, 2006.



En el caso de Estados Unidos esto es particularmente importante dada la aceptación por parte de empleadores de empleo de mano de obra no autorizada a pesar de la creciente y vigorosa retórica a favor del control migratorio y de la criminalización de los migrantes no autorizados.

De hecho, según Jorge Durand hace falta una explicación teórica adecuada de las motivaciones, intereses y comportamientos de los actores políticos que utilizan el poder del Estado para influir en los procesos y de cómo afectan sus intervenciones los resultados en los niveles individuales y agregados, la falta de hipótesis acerca de los intereses, papel y comportamiento del Estado es un eslabón que falta en las teorías de migración internacional<sup>120</sup>. El desafío para los teóricos radica en descubrir un modelo del comportamiento de las naciones-Estado y de los actores políticos para llenar así un vacío en la teoría general de la migración internacional.

Es necesario indagar en las determinantes que configuran las políticas migratorias dentro del Estado, hacen falta más estudios que detallen y expliquen el tipo de comportamiento en su afán de controlar y gestionar la migración. Debido a esto la presente tesis hizo una revisión de todas las iniciativas de ley en el periodo de 1995-2018 presentadas en el Congreso de Estados Unidos para poder identificar parte de las determinantes que han condicionado la política migratoria en aquel país.

---

<sup>120</sup> Jorge Durand, Douglas S. Massey, *Clandestinos, Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas-Porrúa, 2003, p. 40.

Como se verá a lo largo del documento, existen otras condicionantes de las políticas migratorias, una es la económica, la cual en particular en Estados Unidos resulta de las más importantes. Dicho factor está íntimamente relacionado con otros temas aunque de manera compleja, en particular a distintos niveles como lo es la opinión pública, los procesos de crisis y de rupturas del orden establecido en el contexto interno o internacional, así como las reglas del juego democrático de los países. Regularmente, el tema más importante no sólo de los tomadores de decisiones, sino de toda la ciudadanía, es el referente a la economía de un país, y en ese sentido la política migratoria y otros temas están relacionados y en algunos casos subordinados al económico. Por ello, cuando se alude en campañas electorales al tema migratorio vienen a colación otros temas como empleo, impuestos, remesas y contribución a la economía.

Esto nos traslada a otro subnivel, el cual está relacionado con la opinión pública y el tema electoral, ya que en la mayoría de las democracias liberales el tema migratorio forma parte de la agenda político electoral. Desafortunadamente, y como se verá más adelante, el hecho de que la política migratoria se encuentre subordinada a la influencia de la opinión pública en el ámbito electoral, puede ocasionar que la agenda legislativa en materia migratoria esté sujeta a decisiones de grupos minoritarios que no tienen la intención o necesidad de atender las causas de fondo de algún aspecto relacionado con la migración, sino sólo aquellas que les permitan mantener su continuidad en el cargo y en su carrera política. Por ello encontramos en muchas ocasiones, la postergación y/o cancelación de reformas necesarias que benefician a la población migrante, o inclusive la cooperación multilateral para la disminución de las desigualdades regionales que ocasionan la migración.

El diseño de la política migratoria de cualquier país nos puede dar indicios de las relaciones de poder dentro de un Estado, tal es el caso de Estados Unidos, donde recae principalmente en la figura del poder legislativo, a través de sus dos cámaras: la Casa de Representantes y el Senado. Los periodos presidenciales de George W. Bush y de Barack Obama, al no poder aprobar la Reforma Migratoria Integral mostraron que gran parte del poder de Política Migratoria recae principalmente en el Congreso, inclusive por encima de la institución presidencial. Como se verá en los capítulos posteriores, el Congreso ha aprobado en su mayoría políticas restrictivas frente a la inmigración, principalmente la indocumentada. No obstante, la misma pugna entre distintas fuerzas políticas dentro del Congreso ha ocasionado que no se haya satisfecho ni a los sectores más liberales ni a los más conservadores frente a la inmigración; de ahí que muchos estados de Unión Americana hayan optado por crear sus propias leyes locales frente a la inmigración<sup>121</sup> y que a su vez las distintas fuerzas políticas se hayan polarizado más frente al tema migratorio. Una de las consecuencias de esta polarización es la cada vez mayor intolerancia y agravios hacia los inmigrantes indocumentados, aún cuando su presencia, como se mencionó en este capítulo, obedezca más a la integración regional de los mercados laborales y al proceso de globalización.

---

<sup>121</sup> Bárbara, Gómez-Aguiñaga, “Stepping into the Vacuum: State and Cities Act on Immigration, But Do Restrictions Work?”, Migration Policy Institute, <http://www.migrationpolicy.org/article/stepping-vacuum-state-and-cities-act-immigration-do-restrictions-work> , 16 de noviembre de 2016.

## **CAPÍTULO 2. LA POLÍTICA MIGRATORIA EN ESTADOS UNIDOS**

Una vez revisadas las condiciones generales que determinan el diseño de política migratoria en el mundo, resulta necesario pasar a las particularidades de la política migratoria en Estados Unidos. Esta debe ser vista a su vez, como parte de un proceso más amplio de diseño de política. Por eso en este segundo capítulo se comienza describiendo el enfoque propuesto por Meissner, Kerwin, Chisti y Bergeron, referente a que el sistema migratorio estadounidense es una maquinaria de ejecución de la ley migratoria, y que como tal se ha venido modificando y perfeccionando.

Para algunos otros autores este sistema migratorio obedece al fortalecimiento de un régimen de deportaciones global en el cual se interactúa con gobernanzas locales; debido a esto, el capítulo continúa con las aportaciones de autores que analizan la política migratoria estadounidense desde las deportaciones y las gobernanzas locales. Seguido de esto, se presentan algunos aportes de Elisa Ortega, quien menciona que las políticas migratorias estadounidenses tienen contradicciones en su diseño y sus resultados, lo cual sirve para analizar el proceso interno de actividad legislativa en el Congreso estadounidense, que también muestra aparentes contradicciones.

Un aspecto importante para entender la actividad legislativa en el Congreso estadounidense son los debates sobre migración y desarrollo así como la preferencia hacia la migración calificada al momento de legislar políticas. En este capítulo se presentan algunos autores que han investigado y descrito cómo la legislación ha favorecido a la migración calificada. De igual

manera, se presentan algunas aportaciones sobre la irrupción de actores locales en la política migratoria y su relación con el estado.

En particular, el capítulo hace énfasis en el giro que tuvo la política migratoria a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre, momento esencial sin el cual no sería posible entender los cambios legislativos sobre migración en Estados Unidos. Finalmente y como parte esencial de este capítulo, se presenta la literatura sobre la opinión pública en la creación de leyes migratorias y cómo esta situación se ha capitalizado electoralmente en la actividad legislativa.

## **2.1. La maquinaria de la ejecución de la ley migratoria**

Meissner, Kerwin, Chisti y Bergeron plantean la existencia de una "maquinaria" especializada en hacer valer la ley migratoria en Estados Unidos<sup>122</sup> (*law enforcement*). Dichos autores mencionan que la inmigración no autorizada comenzó a presentar niveles sin precedentes en Estados Unidos a partir de 1970; ante esto, 16 años después el Congreso de aquel país atendería dicha situación a través de la Ley IRCA de 1986.

No obstante, esta ley mostró bastantes defectos en los años subsecuentes, además de eso, el crecimiento en la economía y el empleo en los años 90 en Estados Unidos ocasionaron que

---

<sup>122</sup> Doris Meissner, Donald M. Kerwin, Muzaffar Chisti y Claire Bergeron, *Immigration Enforcement in the United States: The Rise of a Formidable Machinery*, Migration Policy Institute, enero 2013.

la inmigración no autorizada siguiera en aumento<sup>123</sup>. El punto álgido de este crecimiento de la migración no autorizada fue a mediados de la década del 2000 al contabilizar a aproximadamente 12 millones de migrantes no autorizados.

Debido a este crecimiento en los últimos 30 años, atender la inmigración no autorizada y la aplicación de las leyes migratorias han sido el foco dominante y de preocupación que guía la política migratoria en aquel país.

En este sentido, Meissner, Kerwin, Chisti y Bergeron mencionan que, a pesar de las diferencias entre los políticos y legisladores de Estados Unidos en su posicionamiento frente a la inmigración no autorizada, sí existen puntos de convergencia en torno a la política migratoria. En primer lugar, tanto los miembros del Partido Demócrata como del Republicano coinciden en la necesidad de primero aplicar las leyes migratorias (Immigration Law Enforcement) y en segundo lugar, en que existe una desconfianza hacia el gobierno federal de su voluntad y/o capacidad para aplicar las leyes de inmigración nacionales.

Se ha ido formando un planteamiento conocido como “La aplicación de las leyes migratorias primero” (*Enforcement first*), en el que cualquier cambio en la política migratoria se enfoca ante todo en construir programas de aplicación de la ley de migración así como mejorar su desempeño, antes que cualquier otra modificación a la ley, es decir, la aplicación efectiva de la ley migratoria debe ser precondition para dirigirse hacia una reforma migratoria más amplia.

---

<sup>123</sup> *Ibid.*

Un elemento que confirma el establecimiento de dicho sistema es el crecimiento general de los recursos financieros federales destinados a aplicar la ley migratoria, e inclusive más recientemente, a la participación de iniciativa privada en los esquemas de instalaciones de detención de migrantes.

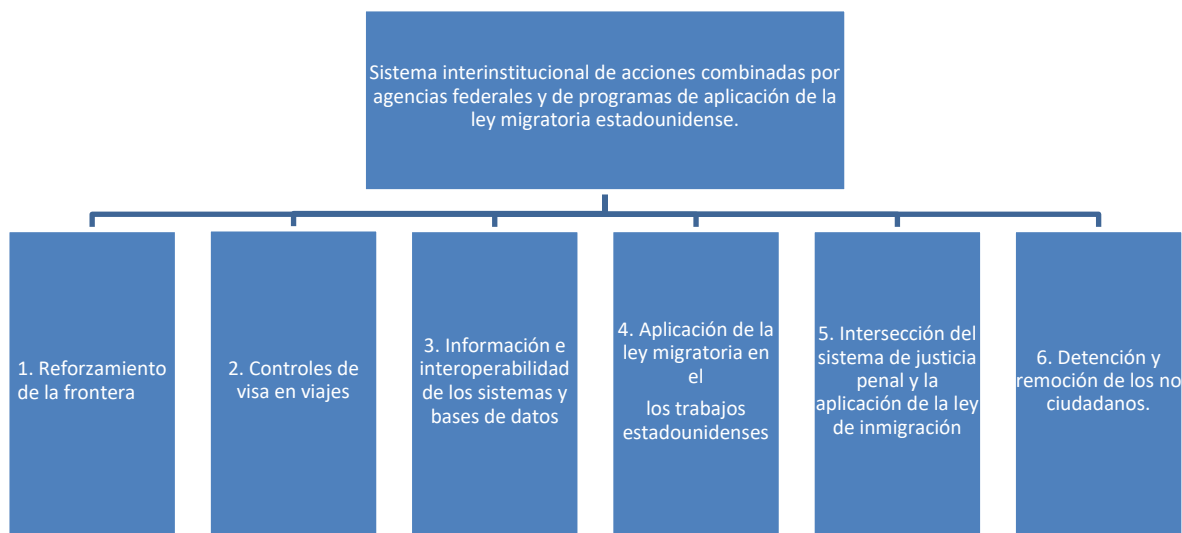
Tan sólo en el año 2012 el gasto para las dos principales agencias de inmigración del gobierno federal: Aduanas y Protección Fronteriza (*CBP* por sus siglas en inglés) e Inmigración y Control de Aduanas (*ICE* por sus siglas en inglés) de Estados Unidos, y su entonces principal iniciativa tecnológica, el programa indicador del estatus migratorio y de visitante de Estados Unidos (*US-VISIT* por sus siglas en inglés), superó los \$ 17.9 mil millones de dólares en el año fiscal 2012.

Esta cantidad es casi 15 veces el nivel de gasto del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) de los Estados Unidos cuando se promulgó el IRCA de 1986. Además de esto en el periodo de 1986-2012, Estados Unidos gastó un estimado de \$188.8 mil millones de dólares en la aplicación de la ley de migración por el INS y sus agencias sucesoras, el CBP y el ICE, y el programa US-VISIT.

Esto ha tenido como consecuencia la creación de un nuevo sistema de aplicación de ley migratoria tan desarrollado que lo equiparan con una máquina bastante sofisticada y en completo funcionamiento. Dicho sistema se centra en seis pilares (ver esquema 3): reforzamiento en la frontera, controles de visas y de viajes, información e interoperabilidad de los sistemas

de datos e información migratoria, aplicación de la ley en los trabajos, intersección del sistema de justicia penal con la aplicación de la ley de inmigración y por último la detención y remoción de los no ciudadanos<sup>124</sup>.

### Esquema 3. La maquinaria de sistema migratorio en Estados Unidos



Fuente: Elaboración propia con base en la propuesta teórica de MEISSNER, Doris, Donald M. Kerwin, Muzaffar Chisti y Claire Bergeron, *Immigration Enforcement in the United States: The Rise of a Formidable Machinery*, Migration Policy Institute, enero 2013.

El sistema migratorio estadounidense se ha concentrado en el perfeccionamiento de este modelo destinado a hacer valer la ley migratoria. De hecho, Meissner, Kerwin, Chisti y Bergeron mencionan en el mismo estudio<sup>125</sup> que mientras se siga postergando la llamada reforma migratoria integral, el modelo continuará desarrollándose principalmente en su aspecto restrictivo, lo cual puede comprobarse con el recuento de las aprobaciones de leyes específicas en

---

<sup>124</sup> *Ibid.*

<sup>125</sup> *Ibid.* p. 14



materia migratoria en los últimos años<sup>126</sup> y también en la no aprobación de la amnistía o regularización a los migrantes no autorizados en Estados Unidos. Es importante notar que en el momento en que estos autores escribieron el estudio aún se hablaba de una posible reforma migratoria integral, es decir había más posibilidades entonces de que se aprobara un mecanismo masivo de regularización de migrantes no autorizados, mientras que a partir de la administración de Donald Trump (noviembre de 2016) esta posibilidad se desvaneció. No obstante, el argumento de estos autores aún aplica hasta varios años venideros. Es decir, en la legislación de política migratoria federal es posible ver el estancamiento en leyes de regularización de los migrantes no autorizados, pero sí es posible ver una legislación activa en los seis pilares mencionados por Meissner, Kerwin, Chisti y Bergeron.

El primer pilar es el reforzamiento de la frontera. El control fronterizo efectivo abarca una amplia gama de responsabilidades geográficas y actividades que involucran los procesos de entrada y admisión en aire, tierra y mar. La aplicación de la ley en las fronteras territoriales de Estados Unidos, especialmente en la frontera suroeste con México, representa el elemento más financiado y difundido de la aplicación de la ley migratoria y, por lo tanto, el pilar más destacado. Se han asignado incrementos históricos de recursos para la aplicación de la ley fronteriza, el crecimiento ha incluido incrementos dramáticos en la dotación de personal de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés) particularmente para la Patrulla Fronteriza, que al menos duplicó su tamaño del 2007 al 2012<sup>127</sup> y aumentó

---

<sup>126</sup> Lo cual se verá en el capítulo 4 del presente documento.

<sup>127</sup> Doris Meissner, Donald M. Kerwin, Muzaffar Chisti y Claire Bergeron, *Immigration... op. Cit.* p. 3.

aun más en los años posteriores. Además de esto grandes sumas económicas también se han destinado a la infraestructura, tecnología y capacitación de personal de puertos de entradas.

La Patrulla Fronteriza ha cambiado constantemente sus estrategias, en 1994 introdujo una nueva llamada "disuasión a través de la prevención", y sirvió de base para una acumulación de recursos fronterizos e infraestructura por varios años. En la primavera de 2012, la Patrulla Fronteriza anunció una nueva fase en su trabajo, que llamó un "Plan Estratégico Basado en el Riesgo".

El plan establecería que para los años venideros se enfocarían en áreas y flujos de alto riesgo y en respuestas para enfrentar amenazas. En la actualidad, la evidencia de mejoras significativas en el control fronterizo se basa principalmente en métricas relacionadas con el aumento de los recursos y la reducción de los niveles de captura, en lugar de medidas de disuasión reales, como el tamaño de los flujos no autorizados, la proporción del flujo que se está deteniendo o el cambio de las tasas de reincidencia de los transeúntes no autorizados.<sup>128</sup>

El segundo pilar se refiere a la constante transformación en los controles de visas y que sirven como la primera línea de defensa en muchos aspectos del control fronterizo y que constituyen también un elemento crítico del sistema de inmigración. Desde el 11 de septiembre, se han presentado mejoras en los sistemas y capacidades de detección de ataques terroristas como parte del control fronterizo fortalecido. Los oficiales de visas y de inmigración de puertos de

---

<sup>128</sup> *Ibid.*

entradas tienen acceso y controlan las bases de datos entre gobiernos para cada individuo que autorizan para ingresar a los Estados Unidos.

El resultado ha sido cada vez más el empujar la frontera fuera del territorio de los Estados Unidos, un objetivo de larga data de las estrategias de aplicación de la inmigración. Este segundo elemento se relaciona con el de la información e interoperabilidad de los sistemas de bases de datos, descrito a continuación.

Las distintas agencias federales han expandido, mejorado e integrado significativamente los sistemas de información e intercambio de información de control de inmigración, delincuencia y seguridad nacional como parte de los esfuerzos del Gobierno federal para relacionar distintos puntos migratorios después del 11 de septiembre. Las nuevas capacidades de sistemas de datos vinculados equipan a los funcionarios consulares y de cumplimiento de inmigración con la información esencial para llevar a cabo sus responsabilidades de cumplimiento de inmigración. Además, con la creación del Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés) en 2003, la maquinaria organizativa para administrar las leyes de inmigración de la nación se ha descentralizado <sup>129</sup>. La información y la interoperabilidad de los sistemas de datos sirven como un vínculo que une a las agencias de inmigración de hoy en día y como un pilar crítico del sistema de aplicación de la ley de inmigración de los Estados Unidos. Aunque se han realizado importantes inversiones en la automatización de la información y la vinculación de bases de datos, las inversiones han sido desiguales, inclinándose en gran medida hacia los procesos legales de inmigración. Además, las agencias del

---

<sup>129</sup> *Ibid.* p. 4.

DHS han tardado en utilizar las nuevas capacidades de información para la facilitación de viajes y las iniciativas de viajeros confiables.

El cuarto elemento descrito por los autores es el referente al ámbito interno laboral, particularmente a los procesos administrativos de contrataciones de trabajadores. Desde 1986, los empleadores tienen la obligación de verificar la elegibilidad laboral de los que contratan. Antes de 1986, el cumplimiento y la aplicación de la ley migratoria por parte de los empleadores era débil e ineficaz como herramientas para frustrar la inmigración laboral no autorizada. Algunos empleadores no cumplían porque veían poco riesgo de sanciones y anticipaban la probabilidad de ventajas competitivas en la contratación de mano de obra más barata. Sin embargo, para muchos otros, la razón principal había sido la variedad de documentos exigidos, muchos de ellos fáciles de falsificar para cumplir con los requisitos de verificación del empleador, en ausencia de un identificador seguro o un sistema automatizado de verificación de empleo. Este requisito, popularmente llamado "sanciones hacia empleador", es un pilar esencial de la aplicación de la ley de inmigración debido al imán de trabajo que atrae a los trabajadores al país de manera no autorizada.

Como solución parcial, el gobierno federal desarrolló un sistema electrónico de verificación de empleo voluntario que mejora constantemente, conocido como E-Verify. Si bien aún existen muchos empleadores que no cumplen con la normatividad de las contrataciones laborales, el sistema migratorio estadounidense sigue avanzando en la regulación y en el establecimiento de mecanismos cada vez más eficientes que cumplan con la normatividad migratoria.

Uno de los desarrollos más importantes y potentes de las últimas dos décadas ha sido la interacción entre la aplicación de la ley de inmigración y el sistema de justicia penal. La interconexión cada vez mayor, combinada con un aumento de los recursos, las prioridades establecidas por el Congreso y los amplios programas de cooperación federal-estatal-local son responsables de llevar a un número cada vez mayor de personas no ciudadanas, tanto no autorizadas como autorizadas, a procesos de deportación. Al mismo tiempo se han implementado programas de aplicación de la ley migratoria focalizados a la remoción de no ciudadanos con antecedentes criminales. A medida que estos procesos de remoción se han acelerado, se han puesto de manifiesto dos tendencias: un aumento en la remoción de extranjeros criminales y el uso extensivo de órdenes administrativas (versus judiciales) para efectuar las remociones. A partir de los años noventa y hasta la actualidad, la eliminación de los criminales extranjeros -un grupo amplio que incluye a ciudadanos autorizados y no autorizados que han cometido crímenes que los hacen removibles- ha sido una alta prioridad. El resultado ha sido un aumento de la proporción relativa de no ciudadanos en los procedimientos de expulsión con antecedentes penales.

En resumen, bajo el modelo de maquinaria propuesto por Meissner, Kerwin, Chisti y Bergeron, la formulación de políticas migratorias en Estados Unidos, a pesar de las diferencias entre los tomadores de decisiones, principalmente legisladores, va encaminada hacia el perfeccionamiento de este sistema migratorio y no tanto a un cambio radical en la manera en que se ha desarrollado su funcionamiento después de la ley IRCA de 1986.

## 2.2. Régimen de deportación global y gobernanzas locales

La remoción en Estados Unidos se refiere al proceso mediante el cual el Gobierno de Estados Unidos determina que un extranjero, es decir, un ciudadano no estadounidense, no cumple con las normas y leyes para seguir en su territorio y debe ser expulsado. El Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security, DHS) es la instancia que empieza el proceso de remoción, a menudo a través del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (U.S. Immigration and Custom Enforcement, ICE)<sup>130</sup>.

El proceso es amplio y hay varias formas en las cuales se inicia, en primer lugar el DHS debe entregarle al extranjero una Notificación de Comparecencia (Notice To Appear, NTA). En esta se debe informar al extranjero: la naturaleza del procedimiento, los supuestos motivos de expulsión, el derecho de la persona a contratar a un abogado (a expensas personales) y las consecuencias de no comparecer en las audiencias programadas. Las audiencias de expulsión se llevan a cabo ante jueces de inmigración (Immigration Judge, IJ) en todo Estados Unidos, bajo los auspicios de la Oficina Ejecutiva de Revisión de Inmigración (Executive Office for Immigration Review, EOIR). El Juez de Inmigración determinará si las acciones del extranjero o la falta de estatus migratorio lo hacen removible de los Estados Unidos, o si el extranjero merece algún alivio legal o discrecional.

---

<sup>130</sup> Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos (USCIS), *Glosario de términos*, [https://www.uscis.gov/tools/glossary?topic\\_id=d#alpha-listing](https://www.uscis.gov/tools/glossary?topic_id=d#alpha-listing), consultado el 1° de marzo de 2020.

En la primera audiencia (*Master Hearing*) la persona citada no necesita de un abogado, pero es de suma importancia su presencia; en caso contrario, es decir, que el imputado no asista a la primera audiencia la orden de remoción se aplica de manera automática, con graves consecuencias como el estar imposibilitado de entrar a territorio estadounidense por 10 años. Si el citado se presenta, puede negociar por una “Remoción voluntaria” (Voluntary Deporture), la cual tiene algunos beneficios, el principal de ellos es la no prohibición de regresar a Estados Unidos<sup>131</sup>.

En la Remoción Voluntaria el extranjero acepta que no tiene el derecho de permanecer en territorio estadounidense y acepta retirarse, manteniendo su historial limpio de una orden de remoción; no obstante, en la realidad no todos los no extranjeros tienen acceso a un proceso justo de remoción<sup>132</sup>.

Según el MPI, los no ciudadanos estadounidenses pueden ser removidos de los Estados Unidos ya sea mediante procedimientos formales en cortes de inmigración o por órdenes administrativas del DHS; sin embargo, el sistema de cortes de inmigración enfrenta múltiples problemas, como la falta de asesorías legales a los acusados, servicios inadecuados de tra-

---

<sup>131</sup> Llona Bray, “Overview of The Removal (Deportation) Hearings Process, *All Law, Immigration information*, <https://www.alllaw.com/articles/nolo/us-immigration/overview-removal-deportation-hearings-process.html> , 10 de enero de 2020.

<sup>132</sup> Doris Meissner, Donald M. Kerwin, Muzaffar Chisti y Claire Bergeron, *Immigration Enforcement in the United States: The Rise of a Formidable Machinery*, Migration Policy Institute, enero 2013, p. 119.

ducción y muchas más disparidades en los resultados dependiendo de la resolución de distintos jueces. Además, ha habido un incremento en remociones que ocurren sin la presencia de una corte de algún tipo (casi la mitad del total)<sup>133</sup>.

De igual manera, no todos los no ciudadanos no autorizados son elegibles para la remoción voluntaria, para esto tienen que cumplir una serie de requisitos como tener los medios financieros suficientes para su salida, que hayan demostrado ser una persona con “buen carácter moral” por cinco años como mínimo previos a la solicitud, y que hayan estado presente en los Estados Unidos por más de un año<sup>134</sup>. En la práctica, el número de no ciudadanos removidos por el DHS anualmente excede al número de remociones que pasaron formalmente por un proceso en alguna corte de migración.

Uno de los problemas de este tipo de régimen de deportaciones en Estados Unidos es que la aplicación de nuevas prácticas de detención, deportación, criminalización y despidos masivos de inmigrantes tienen como referente el perfil racial.

Paola Suárez demuestra que el uso indiscriminado de categorías raciales por parte del sistema de vigilancia migratoria ha afectado, sobre todo después del 11 de septiembre de 2001, las

---

<sup>133</sup> *Ibidem*.

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 121.



garantías individuales de grupos de afroamericanos, indios americanos, latinos, árabe-americanos, iraní-americanos, asiático-americanos, sijes e inmigrantes de África, Asia, Sudamérica, México, Centroamérica y el Caribe<sup>135</sup>. Además de esto, al definir quién es un inmigrante, así como su estatus, se ejerce un ámbito de poder para saber quién cuenta con los requisitos para acceder a plenos derechos y garantías individuales y quién no.

El gobierno federal estadounidense, por medio del Departamento de Seguridad Nacional (United States Department of Homeland Security, DHS) define quién es un inmigrante – documentado o no documentado– y qué actos categorizados en normas y leyes se ejercen sobre estos individuos, buscando de facto contener la migración masiva y detener el terrorismo mediante la criminalización de ciertos grupos migratorios –procedentes de Asia y Latinoamérica– y minorías étnicas como la afroamericana y los indios americanos<sup>136</sup>.

Para Nicholas de Genova, lo que ocurre en Estados Unidos es característico de los tiempos modernos donde la libertad de movimiento ha permanecido totalmente asediada por la prerrogativa y presunta soberanía de los Estados nacionales definidos territorialmente<sup>137</sup>. Para el filósofo Nicholas de Genova, esto es característico de nuestros tiempos modernos, donde los regímenes de deportaciones han tenido más éxito, y donde la regulación en torno a la

---

<sup>135</sup> Paola Suárez “El perfil racial: la imperceptibilidad de la violación de los derechos de los inmigrantes”, *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, No. 72, enero-junio, 2012, pp. 21-49.

<sup>136</sup> *Ibid.* p. 29.

<sup>137</sup> Nicholas De Genova y Nathalie Peutz (editores), *The Deportation Regime*, Durham, Duke University Press, 2010.

libertad de movimiento se ha vuelto una constante. Para este autor, no es coincidencia que en muchos países en el mundo y en Estados Unidos, las deportaciones se han convertido en un régimen prácticamente global, por esto, no es coincidencia tampoco ver constantemente en los medios de comunicación imágenes dramáticas de migrantes perseguidos desde el Mar Mediterráneo, la Frontera Sur de México y el Desierto sur de Estados Unidos. Esto explica también la actividad legislativa de los países de regímenes de deportación donde se tiene un constante ejercicio jurídico de soporte de los modelos de deportación, enfocándose en actividades legislativas de restricción de la libertad de movimiento y de constante modificación y actualización de las prerrogativas de las membresías ciudadanas estatales<sup>138</sup>.

La regulación persistente en torno a la libertad de movimiento se ha vuelto una constante preocupación de los Estados nacionales en sus jurisdicciones espaciales<sup>139</sup>. El intento por controlar la movilidad humana tiende a promoverse como una atribución propia del poder soberano de esos Estados, lo cual resulta paradójico. Según señala Guadalupe González González la migración es uno de los temas de más conecta a los países, pero es también el que más se atiende de manera unilateral<sup>140</sup>.

En este contexto se ha dado una proliferación de vigilancia policial fronteriza cada vez más militarizada en la cual la deportación ha alcanzado una importancia sin precedentes a nivel mundial. La práctica de la deportación se ha convertido en una convención definitiva y cada

---

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>140</sup> Guadalupe González González, “VI. Migración y opinión pública: El difícil diálogo entre México y Estados Unidos” en Jorge Durand y Jorge A. Schiavon (editores), *Perspectivas migratorias, un análisis interdisciplinario de la migración internacional*, México, CIDE, 2010.

vez más generalizada de la política estatal<sup>141</sup>. La deportación se ha convertido en parte de las políticas públicas migratorias de los Estados, tanto que las reformas a los marcos legales nacionales en materia de migración no sólo contemplan modificaciones para adaptarse a las circunstancias particulares en materia de regularización de nuevos migrantes, sino que llevan de manera inherente mecanismos de expulsión de migrantes no autorizados. Los paquetes de reformas migratorias en los últimos traen tanto el componente de regularización como el componente de expulsión de migrantes.

La deportación parece haberse convertido en un régimen prácticamente global. Esto se explica en parte a través de una discusión más de tipo filosófica en la que la situación de la libertad de movimiento ya no se basa en la libertad de trasladarse de un punto a otro sino en un carácter identitario de “extranjería”, lo cual hace diferentes a otras personas<sup>142</sup>. La deportación, como un ejercicio más o menos jurídico, más o menos arbitrario, del poder estatal, es por lo tanto una abnegación concentrada de esa libertad de movimiento y determinada por la membresía ciudadana. En este régimen de deportación, la libertad de movimiento, como precondición para la autodeterminación humana, solo puede ser una afrenta perpetua y problemática a la soberanía ungida del poder estatal. Al igual que Meissner, Kerwin, Chisti y Bergeron, antes mencionados, para De Genova, el régimen de deportación también se revela como una maquinaria incansable y frenética, dónde sus movimientos rígidos y convulsivos presentan una caricatura desaliñada de la libertad humana, pero que se explica a través de un contexto global de regímenes nacionales de deportaciones.

---

<sup>141</sup> Nicholas De Genova y Nathalie Peutz (editores), *The Deportation Regime op. Cit.* pp. 58-59

<sup>142</sup> *Ibid.*

No obstante este régimen de deportaciones globales, existen también gobernanzas locales que han permitido ciertas resistencias. Según Paola Suárez, el perfil racial que se aplica en las localidades en Estados Unidos varía de región en región. Por ejemplo, en el estado de California ha sido prohibida la persecución de inmigrantes sustentada en el perfil racial, y de hecho se capacita a agentes estatales para que tomen cursos para comprender y respetar las diferencias raciales y étnicas con el propósito de fomentar el respeto mutuo y la cooperación entre la policía y los miembros de todos los grupos raciales y culturales<sup>143</sup>.

La condición actual de vulnerabilidad de ciertos grupos como el de los mexicanos y centroamericanos en las ciudades fronterizas y dentro del territorio estadounidense habla de distintos mecanismos de violencia ejercidos desde el Estado y en la esfera local por gobiernos y policías locales que aplican leyes que criminalizan a los inmigrantes. En estos contextos de gobernanzas locales de la migración, ha jugado un papel muy importante la organización de la sociedad civil. Por ejemplo, en el caso de San Francisco, ha permitido una cooperación entre la población migrante y no migrante para defender los derechos humanos de los migrantes frente a otras propuestas políticas que generen prácticas racistas desde el Estado. Con esta perspectiva, San Francisco ha logrado conformar nuevas prácticas que no den cabida a la discriminación racial y la exclusión en cuanto formas de violencia ejercidas por cuerpos policíacos y otras agencias estadounidenses<sup>144</sup>.

---

<sup>143</sup> Paola Suárez “El perfil racial... *op.cit* p. 41.

<sup>144</sup> *Ibid.* pp. 44-46

### 2.3. Contradicciones de la política migratoria estadounidense

Elisa Ortega analiza el proceso de consolidación y aumento de la migración irregular en Estados Unidos, mostrando el fracaso de las leyes y políticas migratorias. Se trata de una paradoja, dado que las leyes tendrían que resolver un problema, y no contribuir a que se perpetúe. Esta contradicción se expresa en la poca congruencia entre los objetivos de las leyes y políticas migratorias estadounidenses, por una parte y sus resultados, por la otra; en efecto, las leyes y políticas migratorias anómalas crean migración irregular.<sup>145</sup> Cabe aclarar que este proceso de creación de leyes y políticas migratorias defectuosas no es propio de Estados Unidos, ya que en Europa ocurre un proceso similar de consolidación histórica de la migración irregular debido a que varias leyes y políticas no han cumplido en sus objetivos de control y reducción.<sup>146</sup>

Según Ortega, la no regularización parece tener intenciones políticas ambiguas.<sup>147</sup> Por ejemplo, en referencia con los procesos legislativos en el Congreso de Estados Unidos del 2005-2006, la autora menciona que el liderazgo republicano en la Cámara Baja y su negativa hacia la regularización serían el principal motivo por el cual la reforma migratoria de 2006 terminó siendo un fracaso.

---

<sup>145</sup> Elisa Ortega Velázquez, “La consolidación histórica de la migración irregular en Estados Unidos: leyes y políticas migratorias restrictivas, ineficaces y demagógicas”, *Norteamérica*, Año 12, número 1, enero-junio de 2017. Pp. 197-231.

<sup>146</sup> Para mayor información sobre el proceso europeo de política migratoria véase Elisa Ortega “La consolidación histórica de la migración irregular en Europa: leyes y políticas migratorias defectuosas”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol XIV, 2014, pp. 637-686.

<sup>147</sup> Elisa Ortega Velázquez, “La consolidación... *op. cit.* pp. 199, 209, 217 y 223.

En la historia de los Estados Unidos, las leyes y políticas migratorias han sido cada vez más restrictivas y las razones de estas han variado a través del tiempo, pero la autora las explica a través de sentimientos antiinmigrantes y de superioridad racial, guerras, crisis económicas, proteccionismo económico, seguridad nacional, racismo entre otras. No obstante el flujo de migrantes irregulares sugiere que la estrategia ha fallado en prevenir o reducir la migración irregular y ha tenido el efecto contrario de crearla y perpetuarla, lo cual revela fallas en el diseño e implementación de estas políticas.

Como parte de estas contradicciones, un ejemplo que menciona Ortega es el inicio del Programa Bracero, el cual no fue realista con las necesidades del mercado de trabajo que demandaba un mayor número de trabajadores migrantes permitidos por el mismo programa, lo que ocasionó que a la par de los trabajadores que eran admitidos formalmente, también entraran trabajadores irregulares que satisfacían la demanda laboral<sup>148</sup>.

La ineficacia de las normas migratorias que le siguieron al Programa Bracero también se explica por la falta de vigilancia adecuada para su cumplimiento. Es producto también de relaciones complejas entre los Estados, los actores que cabildean los proyectos de ley, como asociaciones patronales, y/o sectores de la sociedad civil que defienden los derechos de los migrantes.

---

<sup>148</sup> *Ibid.* p. 218.

Uno de los elementos más importantes a la hora de explicar las políticas migratorias en Estados Unidos son los fines meramente demagógicos de estas. Como dice la autora, estas buscan mostrar a la sociedad y a la élite política que el gobierno tiene el control de la inmigración, cuando en realidad se hacen pocos esfuerzos para cumplirlas.

De esta manera, aclara Ortega, el gobierno gana adeptos y apacigua manifestaciones violentas de grupos de extrema derecha. Por esto incluso los partidos de oposición cuando están en el poder llegan a poner en marcha políticas migratorias casi tan restrictivas como las defendidas por los partidos de derecha, por miedo a que la percepción pública de que la migración está fuera de control pueda ser explotada por la derecha.<sup>149</sup>

Es en ese sentido, que los políticos estadounidenses han aprovechado y capitalizado ese sentir público hacia la inmigración indocumentada, aunque retroalimenten de algún modo ideas falsas sobre la inmigración indocumentada. De hecho, desde el punto de vista legal, Ortega nos dice que la migración irregular en Estados Unidos ha sido construida a lo largo del tiempo por las regulaciones estatales de extranjería, las cuales definen lo legal y lo ilegal por medio de sus mecanismos de inclusión y exclusión.<sup>150</sup>

---

<sup>149</sup> *Ibid.*, p. 221

<sup>150</sup> *Ibid.*

## 2.4. La preferencia hacia la inmigración calificada

Según Alan O. Sykes, cualquier justificación para las restricciones de inmigración debe basarse en la presencia de efectos externos o consecuencias adversas de la migración para los no migrantes, esto es en las comunidades de acogida. No obstante, el autor refiere que los modelos económicos más simples de migración, extraídos de modelos estándar de comercio internacional, sugieren que la migración es un beneficio neto en su conjunto para el país de inmigración, y que las consecuencias adversas para los no migrantes se limitan al país de emigración<sup>151</sup>.

Sykes también hace referencia a algunas investigaciones empíricas previas, cuyos resultados tienden a sugerir que la migración es frecuentemente una fuente de ganancias para el mundo y para el país de inmigración. Sin embargo, las restricciones a la inmigración son más comunes que las restricciones a la emigración. Esto se debe en parte porque las políticas migratorias en el mundo y principalmente en Estados Unidos radican en la composición de grupos de interés y en la forma que estos agrupan también el interés nacional<sup>152</sup>.

De esta manera las políticas migratorias en Estados Unidos han sido delineadas por grupos de interés principalmente económicos; por este motivo, los cambios y modificaciones en las leyes migratorias estadounidenses tienen su raíz en el objetivo principal de favorecer la economía<sup>153</sup>. De hecho, esto también se ve reflejado en el aprovechamiento por un lado de la

---

<sup>151</sup> Alan O. Sykes, "The welfare economics of Immigration Law: A theoretical survey with an analysis of U.S. Policy" Coase-Sandor Institute for Law & Economics Working Paper, 1992, No. 10, p. 5.

<sup>152</sup> *Ibid.* p. 44-45.

<sup>153</sup> *Ibid.* p.24-26.



mano de obra no autorizada por parte de millones de empleadores estadounidenses en empleos de baja calificación y por el otro lado, en una preferencia por favorecer la migración calificada mediante políticas migratorias, como se verá a continuación.

### ***Migración y desarrollo. Su vínculo con la inmigración calificada***

Dentro de este proceso de políticas restrictivas y de cancelación de la reforma migratoria existe también una interpretación derivado del debate de migración y desarrollo. Algunos autores mencionan que en el modelo de globalización-neoliberalismo (desde 1980) se intensificó el proyecto de la economía del conocimiento, y se alcanzaron altos niveles de desarrollo a través de innovaciones tecnológicas, lo cual ha ocasionado que los mercados laborales exijan profesionales altamente calificados. De hecho la estrategia planteada por Estados Unidos para superar la crisis financiera de 2008 se ha dirigido hacia la profundización de la economía del conocimiento<sup>154</sup>. Esto no quiere decir que el mercado laboral estadounidense haya dejado de demandar mano de obra no calificada, sino que los procesos de atracción de las políticas migratorias se han centrado en facilitar la entrada de mano de obra altamente calificada, relegando a la no calificada a políticas principalmente restrictivas. No obstante, Raul Delgado-Wise considera que lo que está de fondo en la discusión sobre migración y desarrollo son los intereses corporativos prevalecientes, lo que ha hecho que esta sea una visión limitada y unilateral del nexo entre migración y desarrollo.

---

<sup>154</sup>Ana María Aragonés (Coordinadora), *La reciente crisis financiera y el debate sobre migración y desarrollo. Propuestas para América Latina y México*, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, 2016, p. 9-12.

Según Delgado-Wise, esta visión omite considerar el contexto en el que se ha desarrollado la migración contemporánea, así como sus causas e implicaciones, bajo el supuesto de que la movilidad humana constituye un acto libre, voluntario y ajeno a cualquier tipo de condicionamiento estructural o de agentes nacionales o supranacionales. Esta visión limitada no toma en cuenta alguna posible explicación de clase asociada al proceso migratorio dentro de la estructura social contemporánea.<sup>155</sup>

## **2.5. La irrupción de actores locales y su relación con el Estado**

La irrupción de actores locales como organizaciones de la sociedad civil en la formulación de políticas migratorias también ha sido documentado en el caso de Estados Unidos. Un ejemplo presentado por Paola Suárez es el referente a las ciudades santuario, en específico el caso de la Ciudad de San Francisco, donde la participación cívica de los inmigrantes ha sido muy importante para la reconfiguración de políticas públicas en materia de migración que emergen desde el ámbito nacional, estatal y local<sup>156</sup>.

La autora refiere que gran parte de las políticas migratorias de esta ciudad se han logrado gracias a la participación cívica de los migrantes, en una interacción con el Estado, de definición de problemas y agenda pública de los inmigrantes, construcción de política pública y también de construcción de políticas de rendición de cuentas<sup>157</sup>. De esta manera se pueden

---

<sup>155</sup> Delgado-Wise, Raúl, “Notas sobre la cuestión laboral y migratoria hoy: migración forzada, desarrollo desigual e imperialismo”, en Ana María Aragonés (Coordinadora), *La reciente crisis financiera y el debate... op. Cit.*

<sup>156</sup> Paola Suárez, *Política migratoria en San Francisco, California: Gobierno local y activismo política de los inmigrantes*, tesis, Ciudad de México, CIESAS, 2012, p. 169.

<sup>157</sup> *Ibid.* p. 297.

discutir desde nuevas lógicas de empoderamiento de la sociedad civil dentro de Estados Unidos en espacios locales<sup>158</sup>.

El fenómeno de asociación de comunidades locales migrantes así como la expansión de las ONG's que promueven los derechos de los inmigrantes es usado como un espacio de poder frente a los gobiernos, para legitimar la agenda pública de los inmigrantes, que siendo regulares o no regulares no gozan de toda la libertad para participar en el proceso de construcción de política pública <sup>159</sup>. Aun así, la influencia de la sociedad civil migrante aún puede enfrentar dificultades, como la de acceder a canales de procuración de justicia. Esto se debe a la estructura gubernamental cimentada en un federalismo dual, donde el gobierno local tiene una autonomía frente al Estado pero también tiene limitaciones en su ejercicio del poder frente a los gobiernos estatal y nacional; de esta forma, los migrantes se enfrentan al problema del ejercicio de poder real<sup>160</sup>.

En el caso de las comunidades santuario, el activismo conjunto de gobierno locales y sociedad civil migrante ha ayudado a la generación de nuevas propuestas que pueden usarse en el cabildeo sobre la migración. Sin embargo, dicho activismo está limitado por el poder supremo de la legislación federal, que limita la promoción de leyes, ordenanzas y otros mecanismos legales locales que se oponen a las federales.<sup>161</sup>

---

<sup>158</sup> *Ibid.* P.241.

<sup>159</sup> *Ibid.* p. 301

<sup>160</sup> *Ibidem.*

<sup>161</sup> *Ibidem.*

## 2.6. El Interés Nacional de Estados Unidos después del 11-S

En el capítulo 1 se analizó la manera en la que las políticas migratorias en el mundo cambiaron frente a la lucha contra el terrorismo y en especial a raíz de los ataques del 11 de septiembre de 2001. En este apartado se abordará desde el ámbito específico de los Estados Unidos.

Después de 2001, la política de inmigración en Estados Unidos comenzó a debatirse en términos de seguridad nacional y de control sobre la frontera sur con México. Mientras que la Casa de Representantes y el Senado tomaron diferentes enfoques sobre reformas migratorias durante la legislatura 109 (2005-2007), ambas cámaras acordaron en la necesidad de incrementar el reforzamiento de la frontera. Cuando en mayo de 2006 el entonces presidente George W. Bush llamó para trasladar tropas de la Guardia Nacional en la frontera, ambas cámaras apoyaron dicha propuesta en los debates y hasta una enmienda que respaldaba su despliegue fue aprobada por consentimiento unánime en el Senado. Es decir, la unanimidad en torno a la seguridad nacional y el control fronterizo fue una constante en los distintos niveles de gobierno. No obstante, estos enfoques han distraído a los tomadores de decisiones de un más amplio set de costos y beneficios asociados con la inmigración, como por ejemplo, los beneficios en los mercados laborales.<sup>162</sup>

---

<sup>162</sup> Marc R. Rosenblum, "Immigration and U.S. National Interests: Historical Cases and the Contemporary debate", en Givens, Terri E., Gary Freeman y David L. Leal (coords.), *Immigration and Policy Security, U.S., European, and Commonwealth Perspectives*, New York, Routledge, 2009.

Por esta razón, incluso cuando muchos miembros del Congreso han visto la política de inmigración a través del lente de demandas de grupos de interés y populares en competencia, los esfuerzos para asegurar que la política de inmigración sea consistente con el interés nacional también han sido un tema recurrente.

Sin embargo, las principales fallas de inmigración también hacen que el tema sea muy destacado políticamente, elevando dramáticamente los intereses partidistas y de grupos de interés del debate y haciendo que a los miembros les resulte mucho más difícil situar las consideraciones de interés nacional por encima de sus preocupaciones electorales particulares.

Más fundamentalmente, los esfuerzos por una Reforma Migratoria han fracasado porque los miembros del Congreso -y los estadounidenses que representan- están en desacuerdo en un nivel básico sobre los objetivos de la política de inmigración de los EE. UU. Si bien los intereses económicos, de seguridad y diplomáticos de Estados Unidos deben guiar la política de inmigración, también se inmiscuyen preocupaciones o ideas culturales.

En gran medida, los lados opuestos de los defensores y opositores de una reforma migratoria integral han planteado recurrentemente las siguientes razones: los defensores enfatizaron los beneficios económicos y de seguridad de regularizar a inmigrantes indocumentados actuales y facilitar futuros flujos regulares; mientras que los oponentes de la propuesta han expresado su preocupación sobre la legalidad de estos procesos, la seguridad y el control, y también se han opuesto a la expansión de la migración regular por motivos culturales e ideológicos.

## 2.7 La opinión pública en la creación de leyes migratorias

La discusión sobre la opinión pública en la creación de políticas públicas puede darnos ciertos puntos que explican la actividad legislativa en materia migratoria en Estados Unidos. En un estudio sobre migración calificada y opinión pública en México, Estados Unidos y Canadá, Camelia Tigau utiliza la comunicación de riesgo como variable explicativa de la opinión pública sobre la migración, la cual crea una agenda de problemas a ser considerados en las políticas públicas nacionales y los acuerdos regionales. En los resultados de dicha investigación, la autora encontró que los medios mexicanos advierten sobre los riesgos de la migración calificada, los estadounidenses construyen la imagen de los inmigrantes como una posible amenaza para la economía del país, mientras que los medios canadienses destacan la escasez de mano de obra calificada en Canadá, a la vez que lamentan los efectos de la fuga de cerebros en ese país. Los tres enfoques se basan en una percepción de algún tipo de riesgo en relación con el fenómeno migratorio, lo cual corresponde a un enfoque de comunicación de riesgo, que alerta de alguna manera a la opinión pública sobre los riesgos que el fenómeno implica, pero que deja poco espacio para proponer soluciones o reflejar las consecuencias positivas de la circulación de talento<sup>163</sup>.

Si bien esta investigación se refiere a la migración calificada, sus resultados e interpretación pueden explicar en gran medida el tratamiento que se le da a la migración no autorizada.

---

<sup>163</sup> Camelia Tigau, “La imagen de la migración calificada en América del Norte”, *Migraciones Internacionales*, Vol. 8, N° 2, julio-diciembre, (2015), p. 196.

Como menciona Jorge Bustamante<sup>164</sup>, los procesos de generación de opinión sobre migración cambian drásticamente a partir de crisis económicas en Estados Unidos, pero también en Canadá. Con la crisis de 2008, los porcentajes de opinión negativos a la inmigración aumentaron en ambos países.<sup>165</sup>

En lo que se refiere a la comunicación de riesgo, Tigau menciona que esta es un área que ha sido poco explorada en los estudios migratorios, a pesar de que los aspectos de migración han sido un tema importante para la construcción de riesgo mediático y son claramente sobresalientes en los debates públicos<sup>166</sup>. La comunicación de riesgo la define la Organización Panamericana de la Salud como el intercambio real, de información, recomendaciones y opiniones, entre expertos y/o funcionarios y personas que se enfrentan a una amenaza (riesgo) para su sobrevivencia, su salud o su bienestar económico o social<sup>167</sup>. Este tipo de enfoque se utiliza mucho en el caso de brotes de enfermedades para tomar medidas y acciones de protección y prevención, no obstante existen usos disfuncionales de la comunicación de riesgo, en la medida en que los riesgos, sobre todo los expuestos en los medios masivos de comunicación, suelen ser prefabricados, principalmente a través de las decisiones políticas.

---

<sup>164</sup> Jorge A. Bustamante, *Migración Internacional y Derechos Humanos... Op. Cit.* Pág. 77

<sup>165</sup> Camelia Tigau, "La imagen de la migración calificada en América del Norte" *Op. Cit.* p. 196.

<sup>166</sup> *Ibid.* p. 200.

<sup>167</sup> Organización Panamericana de la Salud, "La comunicación de riesgo", [https://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11400:la-comunicacion-de-riesgo-preguntas-frecuentes&Itemid=41610&lang=es](https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=11400:la-comunicacion-de-riesgo-preguntas-frecuentes&Itemid=41610&lang=es), consultado el 19 de febrero de 2020.

Para Cristina Boswell, los riesgos son una creación de los observadores, más que una propiedad inherente de la política. Para estudiar los riesgos mediáticos, Boswell introduce el concepto de escándalo, que refiere a acciones y acontecimientos que trascienden al espacio público, siendo suficientemente conocidos y serios para exigir una responsabilidad pública. Los escándalos son asuntos de interés para el público, que muchas veces llaman a la movilización política y pueden ser considerados riesgos extremos, aunque hayan sido prefabricados.<sup>168</sup> Esto es importante en países como Estados Unidos debido a que, según el estudio de Tigau, la discusión en torno a la migración parte del debate político y económico pero está vinculado a la reforma migratoria y la modificación de políticas migratorias<sup>169</sup>. Es decir, a través de los distintos contextos nacionales, podemos encontrar una constante interacción entre la opinión pública y política migratoria. Tanto la opinión pública influye la política migratoria, como la misma política migratoria influye en la opinión pública, sin embargo, hay una constante y dinámica interacción en la cual interactúan distintos actores, como lo son los medios de comunicación y los tomadores de decisiones.

Otro estudio de Joana Cosho revela experiencias prácticas de muchos periodistas y políticos y muestra que el impacto de los medios en la opinión pública es enorme y esencial. Menciona que hay una infinidad de temas en la vida diaria como lo son las crisis humanitarias o las políticas públicas generales, que, una vez cubiertos y analizados desde la óptica de los medios, se convierten en las principales preocupaciones de los ciudadanos y tienen un impacto

---

<sup>168</sup> Christina Boswell, “Knowledge, legitimation and the Politics of Risk: The Functions of Research in Public Debates on Migration”, *Political Studies*, Londres, Political Studies Association, vol. 57, núm. 1, pp. 165-186. Cit. por Camelia Tigau, “La imagen de la migración calificada en América del Norte... *Op. Cit.* p. 201.

<sup>169</sup> Camelia Tigau, “La imagen de la migración calificada en América del Norte... *Op. Cit.* p. 219.



significativo en las actitudes de la opinión pública<sup>170</sup>; es decir, al igual que Boswell, Cosho identifica la creación de un enfoque de riesgo en el tema migratorio. En la interpretación de Cosho, la cobertura que hacen los medios sobre los aspectos demográficos, condicionados por desastres, guerra o represión política, es uno de los aspectos del cuarto poder, que tiene un enorme impacto en el comportamiento público y también ejerce presión sobre los responsables de la toma de decisiones, imponiendo el orden de la agenda política<sup>171</sup>. En ese tenor, la inmigración es un problema de alta sensibilidad, no solo para los responsables políticos, sino también para los ciudadanos tanto del país de destino como del país de origen, y el conocimiento, las actitudes y las impresiones sobre la inmigración se construyen mediante la información continua de los medios de comunicación. Por mencionar un ejemplo, en sus investigaciones sobre el caso de Italia y Grecia, Cosho encontró que la cobertura de las noticias instaba a desatar pánico sobre actuar o resolver la situación de los inmigrantes, como lo fue la foto de Alan Kurdi, el niño de tres años muerto en la costa turca, la que en palabras de la autora, provocó simpatía y solidaridad en los países anfitriones<sup>172</sup>.

La discusión también toma en cuenta los actores participantes en el proceso. Según Cosho, los estudios sobre los informes de los medios y las actitudes públicas sobre la inmigración han demostrado que las imágenes en los medios, las descripciones y el etiquetado de los inmigrantes influyen en las actitudes públicas sobre los inmigrantes y afectan las políticas

---

<sup>170</sup>Joana Cosho, “Media Influence on Public Opinion Attitudes Towards the Migration Crisis”, *International Journal of Scientific & Technology Research*, Volume 5, Issue 05, may (2006), p. 86.

<sup>171</sup>*Ibid.* p. 90

<sup>172</sup>*Ibidem.*

sobre inmigración; no obstante, no menciona qué tanto influye el peso de los tomadores de decisiones. Lo que es cierto es que con el aumento del movimiento internacional de personas, la atención se centra en las políticas y cuestiones de inmigración, en el marco de la representación de este fenómeno en los medios y el impacto en los tomadores de decisiones.

Cosho concluye a partir de sus investigaciones de medios y encuestas de opinión que hay un profundo impacto de la cobertura mediática de la inmigración en las percepciones de la opinión pública sobre la inmigración. Además, el establecimiento de la agenda de los medios afecta la formulación de políticas en los países de destino, especialmente del sentido de "crisis" relacionado con la inmigración. Así ocurrió con la crisis de los migrantes y los solicitantes de asilo, así como en las tragedias ocurridas en el Mar Mediterráneo documentadas por la autora, las cuales, según los resultados de su investigación, cambiaron el discurso público. Los principales medios de comunicación, especialmente la televisión, prestaron atención máxima a la crisis de los migrantes, no sólo cubriendo paso a paso cualquier evento relacionado con el tema y el tratamiento de los refugiados, sino también presionando a los líderes europeos para que influyeran en la gestión o resolución de la crisis. La cobertura de las numerosas tragedias que acompañaron el éxodo de los migrantes de Medio Oriente y África, aumentó la conciencia pública y atrajo la atención de los medios de comunicación, creando un ciclo de compromiso: medios - público - política<sup>173</sup>.

---

<sup>173</sup> *Ibidem*.

Para la economista Arusha Coral este enfoque de riesgo o de crisis respecto a la inmigración obedece a un papel que juega otro fenómeno, en este caso la discriminación. En un estudio sobre opinión pública, inmigración e integración, la autora menciona que en general, los inmigrantes exhiben sustancialmente menores niveles de empleo comparado con los de los nativos<sup>174</sup>. Los procesos de integración comúnmente son considerados como unidireccionales, culpando a los inmigrantes de su falta de integración en las sociedades de acogida, ignorando que la integración económica es una de las claves previas y principales para una completa integración, por lo tanto la discriminación es una barrera importante que impide a los trabajadores participar plenamente en el mercado. Algunas otras variables como la edad de las personas o el nivel educativo también se relacionan a las opiniones negativas frente a la inmigración<sup>175</sup>.

Por otro lado, Demetrious Papademetriou y Natalia Banulescu-Bodgan definen las opiniones negativas como una ansiedad pública sobre la migración, un problema complejo, dinámico y ligado a otros aspectos de comunicación política. La ansiedad pública sobre la migración ha ampliado las plataformas de los partidos de extrema derecha y populistas en toda Europa, se ha convertido en un tema de animación de las campañas primarias presidenciales de EE. UU., e incluso ha precipitado el referéndum en el que el Reino Unido decidió abandonar la Unión

---

<sup>174</sup> Arusha Cooray, Abdeslam Marfouk y Maliha Nazir, “Public Opinion and Immigration: Who favors Employment Discrimination against Immigrants?”, GLO Discussion paper, No. 175, Global Labor Organization (GLO), Maastrich, pp. 1-23.

<sup>175</sup> *Ibidem.1*

Europea<sup>176</sup>. Al igual que Jorge Bustamante y Camelia Tigau, estos autores ven una correlación en el sentimiento antiinmigrante con altas tasas de desempleo o recesiones económicas, y no tanto con los aumentos a gran escala de la población nacida en el extranjero; la única posible excepción es la seguridad nacional y su relación con el terrorismo. En cambio, las preocupaciones sobre cuestiones sociales, económicas y de seguridad van y vienen, se cruzan y, en ciertos contextos, se activan para que se entrelacen con debates sobre qué inmigrantes, cuántos y en qué condiciones deben ser admitidos en un país<sup>177</sup>, como se verá más adelante en el capítulo 3. Por lo tanto, comprender cómo, dónde y por qué sucede esto es vital para que los encargados de formular políticas aborden mejor las inquietudes de sus públicos y los cambios que la inmigración puede traer a la sociedad. La ansiedad no es una reacción pública inevitable o universal, de hecho está relacionada con la forma en que los gobiernos manejan las preocupaciones más amplias sobre el cambio social, las oportunidades económicas y los problemas de seguridad; esto puede moldear tanto la ansiedad pública sobre los inmigrantes como el nivel de confianza que el público tiene en la capacidad del gobierno para administrar la inmigración.

Para autores como Pietro Castelli y Laura Morales la cuestión de la opinión pública se enmarca en un asunto de securitización. Mencionan que aunque la inmigración tiene el potencial de remodelar el panorama interno de los países receptores de muchas maneras, la medida

---

<sup>176</sup> Demetrios G. Papademetriou y Natalia Banulescu-Bogdan, “Understanding and addressing public anxiety about migration”, Washington, D.C: Migration Policy Institute, 2016, pp. 1.

<sup>177</sup> *Ibidem*.

en que afecta la política democrática depende, entre otras cosas, de las actitudes de las mayorías nativas hacia los inmigrantes y la inmigración, y en la forma en que la inmigración se politiza en los ámbitos políticos nacionales. Además de esto no solo los debates sobre inmigración abarcan varios campos temáticos, sino que también hay una variación considerable en la forma en que los actores políticos y la opinión pública abordan la inmigración en todos los países y a lo largo del tiempo<sup>178</sup>. La reacción de los ciudadanos y líderes políticos a la inmigración a gran escala ha sido moldeada en gran medida por consideraciones de seguridad social, que abordan la inmigración como una amenaza existencial y la entienden a través de la lógica de la supervivencia<sup>179</sup>.

En el proceso de securitización, según Ole Wæver, los migrantes son identificados como el "otro" y representan una amenaza para la integridad, la cohesión y, en última instancia, la supervivencia de la sociedad receptora<sup>180</sup>. Si bien existe un debate considerable sobre la mejor forma de explicar el proceso mediante el cual la inmigración se 'securitiza', Castelli y Morales mencionan que los principales modelos postulan que la seguridad surge de los actos de habla que legitiman políticas excepcionales, las prácticas rutinarias de los profesionales

---

<sup>178</sup> Pietro Castelli Gattinara y Laura Morales, "The politicization and securitization of migration in Western Europe: public opinion, political parties and the immigration issue" en Philippe Bourbeau (ed.), *Handbook on Migration and Security*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017, p. 2.

<sup>179</sup> Barry Buzan, Ole Wæver y Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, CO:Lynne Rienner, 1998, citado por Pietro Castelli Gattinara y Laura Morales, "The politicization and securitization... *Op. Cit.* p. 2.

<sup>180</sup> Ole Wæver, "Securitization and desecuritization", en Ronie D. Lipschutz, *On Security*, New York, Columbia University Press, pp. 46-86.

de seguridad, o la combinación entre discurso de élite, movilización de audiencias y gubernamentalidad<sup>181</sup>. Para Casteli y Morales, la mayoría de los académicos reconocen que la construcción de la inmigración como un problema de seguridad es el producto de la interacción entre los movimientos de seguridad de las élites políticas y las disposiciones del público. Esto significa que el público juega un papel clave en este proceso, por lo que un "movimiento de capitalización" por parte de las élites políticas tendrá éxito solo en la medida en que el público lo acepte<sup>182</sup>. Algunos autores han subrayado que existe una brecha teórica entre, por un lado, las construcciones discursivas de seguridad y, por otro, las percepciones públicas de amenaza, y han sugerido que la triangulación de métodos y técnicas analíticas podría complementar el discurso. Sobre la base de esta literatura, y manteniendo el foco en el nexo entre inmigración y opinión pública a continuación se verá cómo es que esto ha sido capitalizado por el Congreso de los Estados Unidos.

## **2.8. Capitalización electoral de la opinión pública ciudadana en el Congreso de Estados Unidos**

Gran parte la actividad legislativa en el Congreso, la cual incluye, el fracaso de una reforma migratoria integral y de la creación de políticas migratorias restrictivas se explica por la existencia de una opinión pública que ha vuelto políticamente rentables las iniciativas y acciones tendientes a contener los flujos migratorios no autorizados y a devolver a sus países de origen a los migrantes en situación irregular. Esto ha dificultado cada vez más que dicho país llegue

---

<sup>181</sup> Pietro Castelli Gattinara y Laura Morales, "The politicization and securitization of migration ... *Op. Cit*, p. 3.

<sup>182</sup> *Ibidem*.

a adoptar un conjunto de disposiciones migratorias que pudiera calificarse como “reforma migratoria integral” aunque en distintos periodos se consideró factible.<sup>183</sup>

Sin embargo, gran parte de la opinión negativa hacia la inmigración se debe al hecho de que muchos de los supuestos de restricciones a la inmigración indocumentada en Estados Unidos no se basan en evidencia empírica. Según la investigación de Michael E. Clemens, existen mayores ganancias de reducir las barreras a la migración que las ganancias de mayores barreras al comercio de bienes o flujos de capital y que pueden ser mucho mayores que las disponibles en cualquier otro cambio en una sola clase de política económica mundial. Si bien este autor sugiere que se sabe muy poco sobre este balance, sí llama la atención de que gran parte de las afirmaciones sobre la reducción hacia la migración se basan en asunciones no empíricas<sup>184</sup>.

---

<sup>183</sup> Francisco Alba, “Hacer virtud de la necesidad. Hacia una nueva generación de políticas para la migración México-Estados Unidos”, *Este País*, Número 246, octubre de 2011, pp. 8-12.

<sup>184</sup> Michael A. Clemens, “Economics and Emigration: Trillion-Dollar Bill son the Sidewalk?”, *Journal of Economic Perspectives*, Volumen 25, número 3, verano 2011, pp. 83-106.

### **CAPÍTULO 3. POLÍTICA MIGRATORIA, OPINIÓN PÚBLICA Y PROYECTOS DE LEY DE REFORMA EN EL PERIODO 1995-2018**

En el momento en que se comenzó a redactar la presente tesis, Estados Unidos vivía una serie de cambios en su política interna y que inevitablemente impactaron en su política migratoria. El año 2016 y las elecciones presidenciales en las cuales resultaría ganador el entonces candidato Donald Trump, marcarían un hito en la historia de Estados Unidos, la radicalización del discurso político en la campaña presidencial por parte del candidato republicano tuvo una amplia cobertura no sólo en los Estados Unidos, sino en todo el mundo dadas sus polémicas propuestas y las consecuencias que estas tendrían dado el papel geoestratégico de ese país a nivel global.

De los diversos temas que se abordaron en dicha campaña, uno en particular llamó la atención por su constante alusión, el migratorio. La campaña presidencial de Donald Trump se caracterizó por un fuerte tono antiinmigrante, así como por usar electoralmente una figura retórica negativa del inmigrante como causante de males económicos y laborales de aquel país, en particular de los migrantes mexicanos<sup>185</sup>. Si bien no era nuevo el discurso de culpar la inmigración no autorizada de muchos problemas económicos, políticos y hasta culturales<sup>186</sup>, se

---

<sup>185</sup> “*Cuando México envía a su gente, no están enviando lo mejor... están enviando a personas que tienen muchos problemas, y están trayendo esos problemas con nosotros. Ellos traen drogas. Están trayendo el crimen. Son violadores. Y algunos, supongo, son buenas personas*”, discurso de Donald Trump anunciando su intención de competir en las elecciones presidenciales “Full text: Donald Trump announces a presidential bid”, 2015, consultado el 30 de septiembre de 2018 en:

[https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2015/06/16/full-text-donald-trump-announces-a-presidential-bid/?noredirect=on&utm\\_term=.9c8930b57bed](https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2015/06/16/full-text-donald-trump-announces-a-presidential-bid/?noredirect=on&utm_term=.9c8930b57bed)

<sup>186</sup>



usó como la idea central de un candidato presidencial y de su principal posicionamiento frente al tema migratorio.

Según Donald Trump, Estados Unidos, era “el único país que anteponía las necesidades de otras naciones por encima de las propias”<sup>187</sup>, al aceptar demasiados inmigrantes como lo había hecho años anteriores. Bajo el lema “Que América vuelva a ser grande” (*Make America Great Again*), prometió una reforma migratoria enfocada en el combate a la migración no autorizada y haciendo valer la ley migratoria vigente (*law enforcement*). Con su llegada a la presidencia, algunas promesas no se hicieron esperar y al quinto día de tomar posesión firmó dos órdenes ejecutivas destinadas a atender el tema migratorio en los términos que Donald Trump había prometido.

La primera de las órdenes ejecutivas fue la “Orden ejecutiva: seguridad fronteriza y mejoras en la aplicación de la Ley de inmigración”, que centraba su atención en la seguridad de la frontera sur con México, en la idea de que la migración “ilegal” era una amenaza para Estados Unidos, y en la construcción del muro fronterizo. El objetivo principal de ésta orden era “dirigir departamentos y agencias para implementar todos los medios legales a fin de asegurar la frontera sur de la nación para prevenir una mayor inmigración “ilegal” a Estados Unidos y repatriar a la población extranjera “ilegal” de manera rápida, consistente y humana”<sup>188</sup>. Esta

---

<sup>187</sup> “Somos el único país en el mundo cuyo sistema de inmigración pone las necesidades de otras naciones por encima de las nuestras.”, documento de campaña “Trump, make America Great Again, Immigration Reform that will make America great Again”, 2016, consultado el 30 de septiembre de 2018 en: <https://assets.donaldjtrump.com/Immigration-Reform-Trump.pdf>

<sup>188</sup> La Casa Blanca, “Orden ejecutiva: seguridad fronteriza y mejoras en la aplicación de la ley de inmigración”, *Presidential Actions*, 2016, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-border-security-immigration-enforcement-improvements/>, 30 de septiembre de 2018.

orden tenía una de las características que han tenido muchas iniciativas de ley y políticas migratorias en Estados Unidos: ser muy general en sus objetivos y poco particular en los medios para instrumentarla. De hecho, en diciembre de 2018, a dos años de iniciar su mandato presidencial, la construcción del muro no se había logrado financiar y el proyecto continuaba en un proceso ríspido de negociaciones políticas entre el presidente y el Congreso de Estados Unidos. Particularmente, el proyecto de muro fronterizo se enfrentó con la oposición del Partido Demócrata para aprobar el presupuesto de gobierno 2019, en el que se establecía una partida de seguridad fronteriza de 5.7 mil millones de dólares para la construcción de aproximadamente 376.6 kilómetros de una nueva barrera de acero en la Frontera Sur<sup>189</sup>.

La segunda acción que firmó Donald Trump fue la “Orden ejecutiva: Mejora de la seguridad pública en el interior de los Estados Unidos” destinada a asegurar y reforzar la aplicación de la ley migratoria para detener y deportar a los migrantes no autorizados<sup>190</sup>. Esta segunda acción marcó el inicio de su estrategia de política migratoria frente a la inmigración no autorizada, priorizando las deportaciones de los migrantes no autorizados y con antecedentes criminales, incrementando el uso de policías estatales y locales en la aplicación de la ley, contratando más agentes del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE por sus siglas en inglés), así como sancionando a las llamadas “ciudades santuario”, entre otras previsiones.

---

<sup>189</sup> La Casa Blanca, “El presidente Donald J. Trump pide al Congreso que asegure nuestras fronteras y proteja al pueblo estadounidense”, *Fact Sheets*, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-calls-congress-secure-borders-protect-american-people/> , 10 de enero de 2019.

<sup>190</sup> La Casa Blanca, “Orden ejecutiva: Mejora de la seguridad pública en el interior de los Estados Unidos” *Presidential Actions*, 2016, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-enhancing-public-safety-interior-united-states/>, 30 de septiembre de 2018.

De esta manera, Donald Trump no sólo implementaría más restricciones a los inmigrantes no autorizados, sino incluso retiró el apoyo financiero a las llamadas ciudades santuario, concepto utilizado para nombrar aquellas ciudades que siguen ciertos procedimientos de protección a la población migrante no autorizada, como limitar su colaboración con autoridades federales en la aplicación de la ley federal referente a políticas de inmigración.

A partir del gobierno de Donald Trump la política migratoria hacia diversas comunidades de migrantes en Estados Unidos se transformó y se evidenció un conflicto entre algunos gobiernos locales de las ciudades y estados santuario y el gobierno federal que preside Donald Trump, quien reafirmó reiteradamente en su campaña una política antiinmigrante y restrictiva en cuanto a derechos de los inmigrantes.

Las ciudades santuario, como documenta Paola Suárez, surgieron en un contexto democrático que buscaba soluciones a largo plazo para los millones de refugiados que llegaban a las ciudades de Estados Unidos con el fin de salvar sus vidas de las guerras civiles en sus países de origen, principalmente de Centroamérica. Las ciudades santuario protegen a los inmigrantes ante posibles deportaciones o violación de derechos humanos mediante la protección de datos y leyes a nivel local, establecidas por ciudades y estados en materia migratoria para no cooperar con los agentes de Inmigración y Control de Aduanas (ICE por sus siglas en inglés).

Ejemplo de ello es el estado de California, cuyo gobierno se declaró un estado santuario en colaboración con otras ciudades. Esta situación ocasionó que el presidente Donald Trump radicalizara su discurso en referencia a las ciudades y estados santuario declarando que el presupuesto federal no se aplicaría a aquellas ciudades que mantuvieran alguna práctica, ley u ordenanza de ciudad santuario; además condicionó la ayuda federal y promovió la reducción de cualquier apoyo económico estas ciudades.<sup>191</sup>

Con la administración presidencial de Donald Trump, la ansiedad e incertidumbre volvieron a la vida de millones de inmigrantes no autorizados. Una tercera orden relacionada se firmó dos meses después no sin menor sorpresa, el 6 de marzo de 2017, la llamada “Orden ejecutiva que protege a la nación de la entrada de terroristas extranjeros en los Estados Unidos” la cual restringía la admisión de personas refugiadas y solicitantes de asilo, así como la creación de nuevos protocolos de investigación para personas que desearan ingresar a los Estados Unidos<sup>192</sup>.

Pasados un año y nueve meses después de la toma de poder de Trump, también se pondría fin a una acción ejecutiva importante que había sido producto de la administración de Barack Obama, conocida como Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA, por sus

---

<sup>191</sup> Paola Suarez, “Ciudades santuario de California: la acción política de los gobiernos locales en la política pública migratoria contemporánea de Estados Unidos”, *Migración y Desarrollo*, vol. 15, núm. 29, 2017, pp. 51-70

<sup>192</sup> La Casa Blanca, “Orden ejecutiva que protege a la nación de la entrada de terroristas extranjeros en los Estados Unidos”, *Presidential Actions*, 2016, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states-2/>, 30 de septiembre de 2018.

siglas en inglés)<sup>193</sup>. El 17 de septiembre de 2017, Jeff Sessions, Fiscal General de los Estados Unidos anunció el fin del DACA, argumentando que este programa había sido implementado por parte de la administración de Barack Obama de manera unilateral ante las numerosas negativas en el Congreso para extender beneficios similares a un mismo grupo de inmigrantes no autorizados. Se aludió, nuevamente como lo había hecho Donald Trump en su campaña, que se le estaban negando empleos a los propios estadounidenses y que el DACA llevaba a una política de fronteras abiertas, la cual “había sido rechazada por el pueblo estadounidense”.

Esta acción se creó para suspender el proceso de deportación de indocumentados que en su mayoría llegaron a los Estados Unidos siendo niños y que eran estudiantes al momento de iniciar el programa, a su vez les otorgaba la posibilidad de obtener un permiso de trabajo por dos años y con posibilidad de renovación. Si bien este programa estaba lejos de ser la reforma migratoria prometida por el gobierno de Barack Obama y que regularizaría a inmigrantes indocumentados en Estados Unidos, sí representó un beneficio para aproximadamente 800 mil jóvenes inmigrantes indocumentados, quienes solicitaron dicho programa y no fueron deportados, hasta el momento en que fue suspendida en marzo de 2018 <sup>194</sup>.

---

<sup>193</sup> Department of Homeland Security-U. S. Citizenship and Immigration Services, “Consideration of Deferred Action for Childhood Arrivals (daca)”, 2012, <https://www.uscis.gov/archive/consideration-deferred-action-childhood-arrivals-daca> , 30 de septiembre de 2018.

<sup>194</sup> Rodríguez, María, “Quiénes son los dreamers y cuál es su situación migratoria”, en ThoughtCo., 2017, <https://www.thoughtco.com/quienes-son-los-dreamers-1965512> , 30 de septiembre de 2018.

La suspensión del DACA ha tenido graves consecuencias en materia de deportaciones, ya que, si bien se ha manifestado que la estrategia del gobierno de Trump se ha concentrado en la expulsión de migrantes con antecedentes criminales, ha dado lugar para cometer graves violaciones a los derechos humanos. El gobierno de Donald Trump retomó el enfoque de “La anteposición de la aplicación de las leyes migratorias” (*Enforcement first*), en la que cualquier cambio en la política migratoria se dedica ante todo para construir programas de aplicación de la ley de migración, así como mejorar su desempeño, antes que cualquier otra modificación a la ley, es decir, la aplicación efectiva de la ley migratoria debe ser precondition para cualquier asunto migratorio.

No obstante, este enfoque de aplicación de la ley migratoria ha resultado sumamente violatorio a los Derechos Humanos de los migrantes en Estados Unidos. Además de estas acciones a nivel presidencial, le siguió una intensa actividad legislativa en materia migratoria en el Congreso de los Estados Unidos, que se ha interpretado como producto de la política migratoria de la presente administración presidencial de Donald Trump. No obstante, al analizar el proceso de actividad legislativa en un periodo más largo, a partir de 1996, encontramos que el aumento de la actividad legislativa ya venía creciendo desde entonces. Es decir, esta forma de legislar es parte de un proceso más amplio de política migratoria.

Como refiere Paola Suárez, la política neoconservadora de Donald Trump debe ser examinada como un proceso político, el cual se ha mostrado a través de debates ininterrumpidos

en Estados Unidos<sup>195</sup>. Desde los 1980, la migración masiva de México y Centroamérica a Estados Unidos se convirtió en uno de los grandes debates en diferentes estados, se empezaron a promover leyes que se criminalizaban la migración no documentada a fin de lograr la consolidación de proyectos político-culturales de carácter restrictivo respecto a la migración, como fue el caso de la aprobación de la Ley IIRIRA en 1996.<sup>196</sup>

Esto refuerza las críticas de que la configuración de la política migratoria estadounidense y su perfil restrictivo, no son *per se* producto de la llegada de Donald Trump a la presidencia, y que muy probablemente dicha política hubiera seguido el mismo camino si hubiera llegado, su entonces contendiente presidencial, la demócrata Hilary Clinton, o cualquier otro candidato presidencial. Parte de esta afirmación se refuerza con el análisis del periodo presidencial de Barack Obama, quien introdujo en el debate la necesidad de una reforma migratoria integral desde su campaña presidencial, además de tener un discurso a favor de la inmigración; sin embargo, durante su mandato se mantuvo un incremento en el número de deportaciones. Por ello resulta necesario analizar el conjunto de políticas migratorias desde antes del actual mandato presidencial de Donald Trump, según se llevará a cabo en el tercer apartado de este capítulo.

---

<sup>195</sup> Paola Suarez, “Ciudades santuario de California:...*op. Cit.* pp. 53-54.

<sup>196</sup> *Ibidem.*

### 3.1. Metodología del análisis legislativo

Esta investigación inició con una revisión general de las leyes producidas en el periodo 1995-2018 a través de una combinación de filtros y por la palabra “inmigración”. Se tomaron para este primer ejercicio, todas las iniciativas de ley presentadas, es decir, no importando el lugar del proceso legislativo en el cuál se habían quedado. Cabe mencionar que todas las iniciativas siguen un proceso por que que pasan en el Congreso y que se encuentra resumido en el esquema 4.

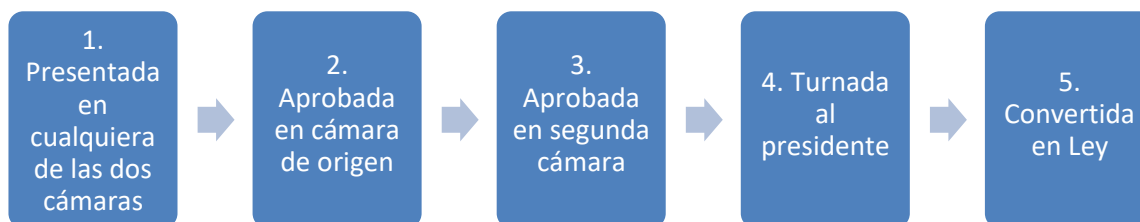
- 1) El primer paso es cuando una iniciativa de ley es presentada en cualquiera de las dos cámaras, sea en la *Casa de Representantes* (también llamada Cámara Baja en algunos otros países, o en México su equivalente a la Cámara de Diputados) o en el Senado (Cámara Alta).
- 2) El segundo paso es cuando dicha iniciativa de ley es aprobada en la cámara de origen, dicha iniciativa ya pasó un proceso de presentación, discusión y votación favorable.
- 3) El tercer paso identificado es cuando la iniciativa ya fue aprobada en la segunda cámara, en este caso también ya pasó por el proceso de presentación, discusión y votación favorable en la segunda cámara.
- 4) El cuarto paso resulta cuando la iniciativa de ley es turnada al presidente, quien puede aprobarlo o vetarla.
- 5) Finalmente, el último paso es cuando esta la iniciativa es convertida en ley. Si bien dentro de cada uno de los pasos mencionados también hay procesos y subprocesos internos, para



la presente investigación se usaron únicamente los 5 pasos generales mencionados dado que resumen un proceso legislativo bastante amplio.

#### **Esquema 4. Proceso de las iniciativas de ley presentadas en el Congreso de Estados**

##### **Unidos**



Fuente: elaboración propia con base en los archivos de la página en línea del Congreso de Estados

## **3.2. Proyectos de Ley de Reforma en el periodo 1995-2018<sup>197</sup>**

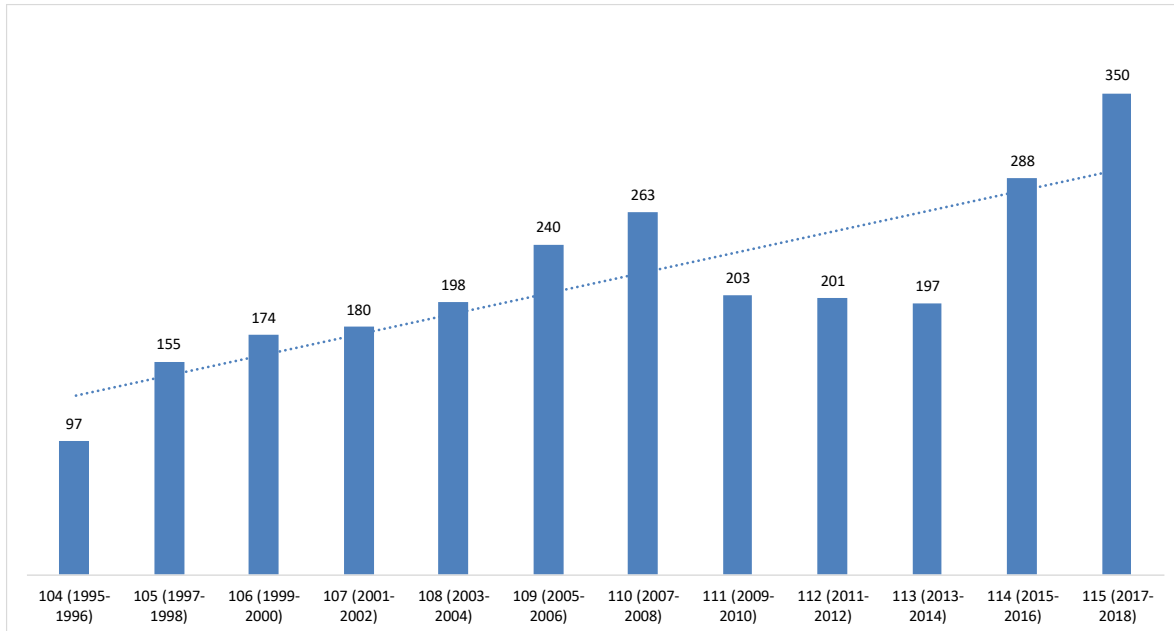
### **3.2.1. Análisis estadístico de leyes sobre migración**

Tomando en cuenta los cinco pasos del proceso, las iniciativas de ley presentadas en ambas cámaras del Congreso mostradas con el motor de búsqueda de la página del Congreso dieron como resultado un total de 2 546 iniciativas que buscaban reformular, corregir o enmendar la política migratoria de Estados Unidos en el periodo 1995-2018. La gráfica 1 muestra que la producción legislativa en materia migratoria ha venido en aumento en los últimos 22 años, tanto así que en la última legislatura, la 115 (2017-2018) se ha presentado el mayor número de iniciativas relacionadas con la inmigración en todo el periodo, 350 iniciativas para ser exactos (gráfica 1).

---

<sup>197</sup> La página <http://www.congress.gov/> es la página en línea de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos dónde están la mayoría de los archivos de la actividad legislativa del año 1973 a la actualidad, la Biblioteca del Congreso mantiene como uno de sus objetivos principales dar acceso público a una amplia gama de información, incluidos materiales históricos. De esta manera para la presente investigación sirvió como fuente primaria para la elaboración de un análisis histórico en materia de política migratoria. Esta página tiene un motor de búsqueda que permite analizar todos los archivos a partir de filtros, los cuales a su vez nos permiten analizarlos por diversos temas como se verá a continuación.

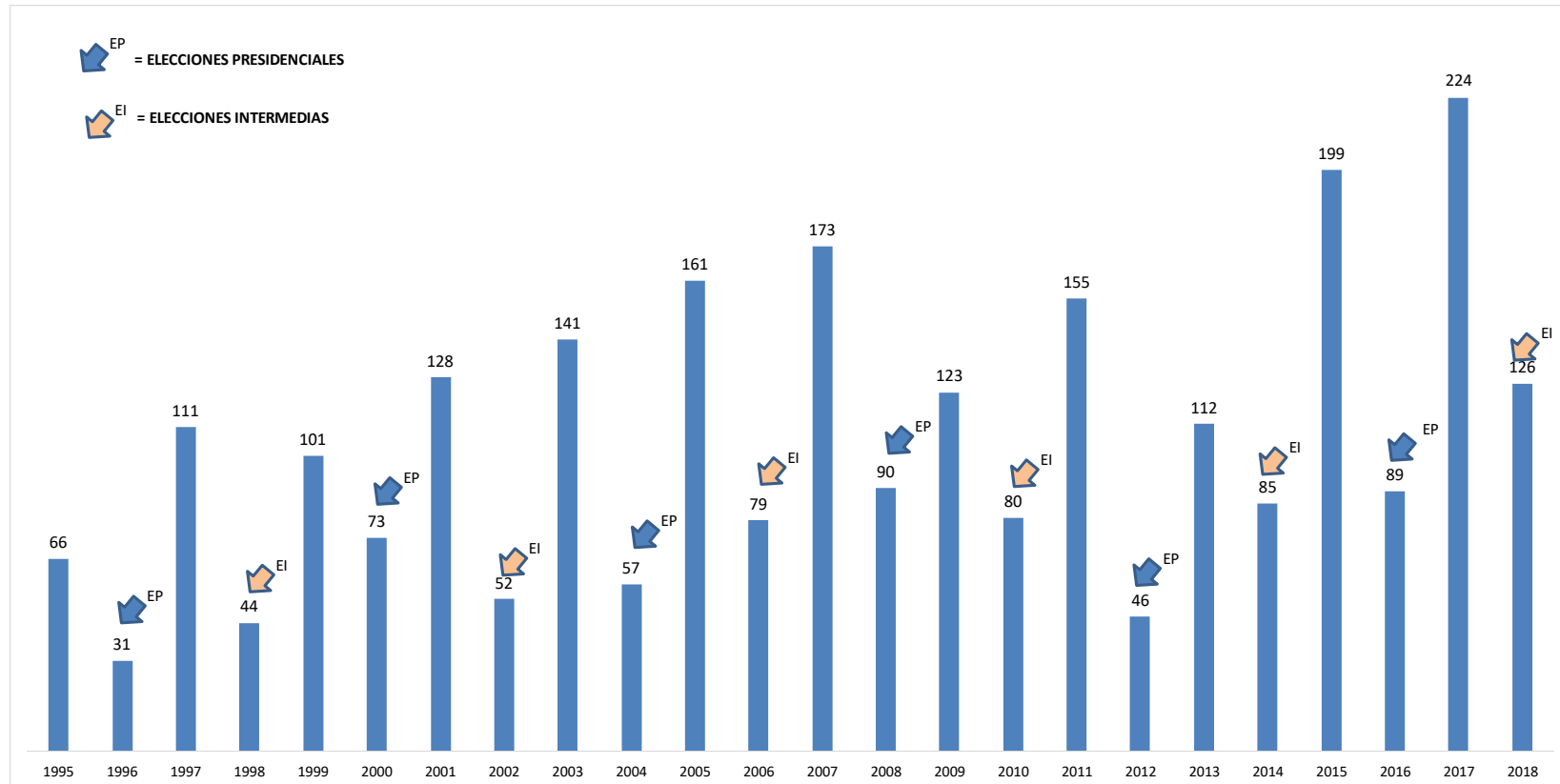
**Gráfica 1. Iniciativas de ley presentadas sobre inmigración en el Congreso de Estados Unidos, 1995-2018, por legislatura**



Fuente: elaboración propia con base en los archivos de la página en línea del Congreso de Estados Unidos 1995-2018

Esto nos habla de un proceso más amplio de intensificación de política migratoria que abarca más allá del mandato del presidente Donald Trump. En el periodo analizado (1995 - 2018) también hubo ciclos identificables a partir de las elecciones federales en aquel país, estos son, las elecciones presidenciales así como las elecciones intermedias, en las cuales se renueva el Congreso de los Estados Unidos. Los ciclos consisten en un aumento de la actividad legislativa en materia migratoria el año previo a las elecciones federales, sean las presidenciales o intermedias (Gráfica 2).

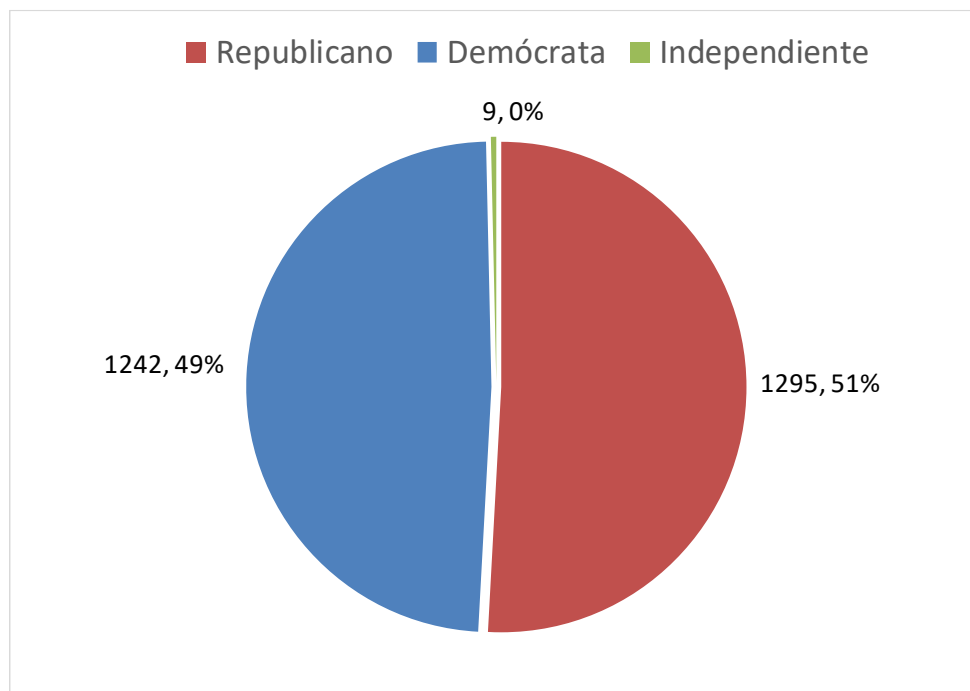
**Gráfica 2. Iniciativas de ley presentadas sobre inmigración en el Congreso de Estados Unidos, 1995-2018, por legislatura**



Fuente: elaboración propia con base en los archivos de la página en línea del Congreso de Estados Unidos 1995-2018

Al analizar estas iniciativas de ley por el partido que las presentó observamos una ligera diferencia a favor del Partido Republicano, el cual presentó el 50.9% (1295 iniciativas) del total de las iniciativas, 48.8% (1242 iniciativas) lo presentó el Partido Demócrata y sólo el 0.4% (9 iniciativas) candidatos independientes (gráfica 3).

**Gráfica 3. Iniciativas de ley presentadas sobre inmigración en el Congreso de Estados Unidos, 1995-2018, por partido**



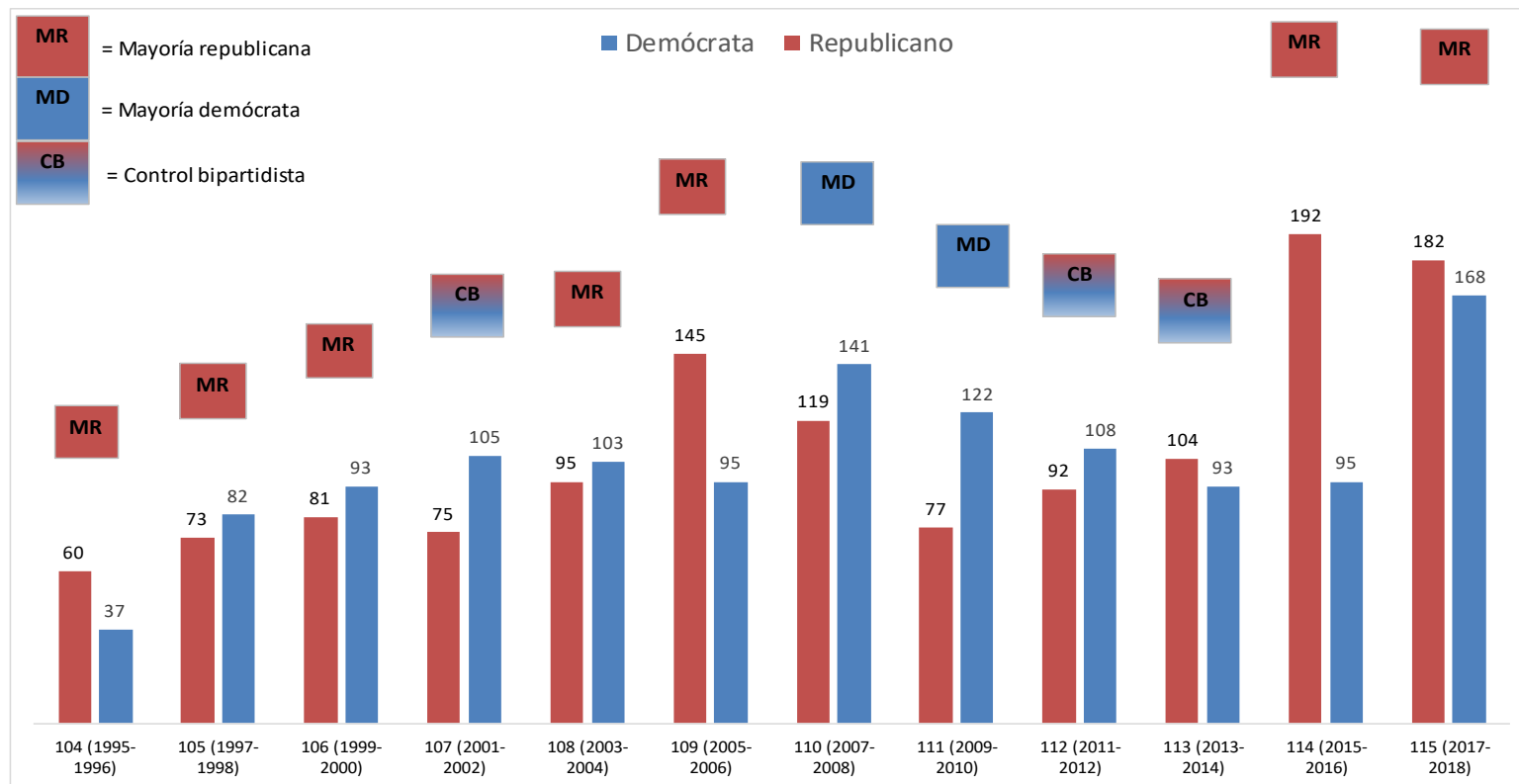
Fuente: elaboración propia con base en los archivos de la página en línea del Congreso de Estados Unidos 1995-2018

La diferencia, a pesar de ser mínima, es más notable cuando se desglosa por legislatura, además de que nos muestra ciertos cambios históricos. Por ejemplo, durante más años, esto es, 7 legislaturas (105, 106, 107, 108, 110, 111 y 112) el Partido Demócrata fue el que más iniciativas de ley migratoria presentó, mientras que el Partido Republicano sólo presentó más

iniciativas que el Demócrata en 5 legislaturas (104, 109, 113, 114 y 115) (gráfica 4), es decir, aunque en menos años el Partido Republicano ha presentado más iniciativas que el Demócrata, estas han sido tantas que en el total del periodo estudiado ya superan a las iniciativas de origen demócrata. Esto se explica en parte por la intensidad legislativa de los últimos años así como la mayoría partidista que integra el congreso. Desde el 2013 el Partido Republicano es el que más iniciativas ha presentado, y en la legislatura 114 (2015-2016) superó en más del doble al número de iniciativas que había presentado el Partido Demócrata (Gráfica 4). Cabe mencionar que tanto el Partido Republicano como el Demócrata públicamente muestran posicionamientos distintos frente al tema migratorio, en especial frente a la migración no autorizada.

El Partido Demócrata suele posicionarse a favor de mayores mecanismos de inmigración documentada, mientras que el Partido Republicano a favor de restringir estos mecanismos así como combatir la inmigración no autorizada. De hecho, desde la legislatura 114 y la 115, el Partido Republicano ha tenido el control de ambas cámaras y es el que más ha impulsado en su mayoría la agenda legislativa en materia migratoria. Como podemos observar en la gráfica 4, en las legislaturas 112 y 113, había un control bipartidista (en ambas legislaturas el Senado estaba controlado por los republicanos pero la Casa de Representantes estaba controlada por los demócratas), y la diferencia por número de iniciativas sobre migración no era mucha por partido, de igual manera en las legislaturas 110 y la 111, el congreso estaba controlado en ambas cámaras por el Partido Demócrata, y fue este partido el cual presentó más iniciativas sobre inmigración.

**Gráfica 4. Iniciativas de ley presentadas sobre inmigración en el Congreso de Estados Unidos, 1995-2018, por partido, según legislatura**



Fuente: elaboración propia con base en los archivos de la página en línea del Congreso de Estados Unidos 1995-2018

Llama la atención lo que se ha suscitado en la última legislatura, que como ya se mencionó, es en la más se han presentado iniciativas de ley en materia de inmigración en los últimos 23 años. El tema migratorio está tan presente en la agenda legislativa en la última legislatura que no sólo el Partido Republicano ha introducido numerosas iniciativas, el Demócrata también propuso su mayor número de iniciativas en los últimos 23 años, lo cual también es un reflejo del actual ambiente político en el cual el tema migratorio ha sido uno de los principales aludidos.

### **3.2.2. Relevancia política de las iniciativas presentadas**

Ahora bien, hasta aquí se han analizado únicamente las iniciativas presentadas, sin importar las votaciones que tuvieron después, pero antes de presentar el camino que siguieron las iniciativas, es pertinente hacer una mención sobre la importancia de estas. En un estudio de Rodrigo Villaseñor y Luis Acevedo sobre iniciativas de ley en Congresos locales (estatales) de Estados Unidos durante el periodo 2005-2008, estos autores encontraron que la gran mayoría de las casi cuatro mil iniciativas y resoluciones en dicho periodo fue desechada y sólo 16% fue formalmente aprobado. Predominaron las votaciones desfavorables, los rechazos en los comités o bien que la legislatura concluía antes que el comité responsable se pronunciara sobre su votación en el pleno; en este último caso ocurría que la iniciativa era de interés de



los legisladores y que estos la dejaban expirar<sup>198</sup>. Para estos autores, el alto número de iniciativas desechadas se debió en gran medida a una “ineptitud” de las legislaturas estatales en materia migratoria, sin embargo, para algunos autores, entre ellos, Jorge Bustamante, la introducción y el debate de las mismas se explica más por su utilización por políticos locales como una estrategia para ganar notoriedad ante el electorado antinmigrante<sup>199</sup>.

La presente investigación se basa en la interpretación de Jorge Bustamante que ve esta producción legislativa como estrategia con fines electorales, además de que está inmersa en un contexto de problematización del fenómeno de la inmigración, en especial de la no autorizada, así como en uno de recesión económica y contracción del empleo. Además de esto se retoma la interpretación de Eduardo Torre Cantalapedra de que los congresistas en tanto políticos, se benefician de la llamada “ilusión temporal” y “confundir” a la opinión pública debido a la “asimetría informativa”<sup>200</sup>. En resumen la importancia de las iniciativas presentadas radica en la tendencia que muestran de intensificación de la producción legislativa, enmarcada en un contexto de problematización de la migración y de utilización electoral. Esto se puede comprobar mediante el análisis de la opinión pública estadounidense frente a la inmigración no autorizada.

---

<sup>198</sup> Rodrigo Villaseñor y Luis Acevedo, “La actividad legislativa estatal vinculada con la inmigración y los inmigrantes en Estados Unidos”, en Paula Leite y Silvia Giorguli (coordns.), *El estado de la migración, las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México, CONAPO, 2009, pp.415-437

<sup>199</sup> Jorge Bustamante, “Gracias a ACLU y MALDEF”, *Reforma*, México, Ciudad de México, 23 de diciembre de 2007.

<sup>200</sup> Eduardo Torre Cantalapedra, “Hacia un marco analítico explicativo de las políticas de los estados de la Unión Americana respecto a la inmigración indocumentada”, en *Foro Internacional*, vol. Iv-4, núm. 222, pp. 1139-1164.

### 3.3. La opinión pública sobre la inmigración no autorizada

Uno de los temas clave a la hora de formular iniciativas de ley para atender la inmigración indocumentada en Estados Unidos es la atención de la opinión pública del electorado estadounidense. Por ejemplo, para algunos autores como Elaine Levine y Bernardo Bolaños, los intereses que tienen más influencia en la definición de políticas migratorias en Estados Unidos obedecen más a factores electorales, en los cuales son las reglas del juego democrático estadounidense las que producen una oferta atractiva para la mayoría del electorado, ya que se busca mantener una gran cantidad de mano de obra barata extranjera y retrasar lo más posible la incorporación de sus miembros como ciudadanos. En ese sentido, la política contemporánea estadounidense en la arena del Estado busca conducir conductas (atraer o repeler migrantes, por ejemplo) y enfrentar contraconductas (movimientos de protesta pro o antiinmigrantes)<sup>201</sup>. En lo que se refiere a los legisladores norteamericanos, muchos de estos buscan aprovechar sentimientos y opiniones en referencia a la migración indocumentada con fines electorales, aunque esto no necesariamente atiende las necesidades en torno a la migración indocumentada. Es por eso que resulta necesario analizar algunos estudios de opinión de los estadounidenses y cómo estos se ven reflejados en la formulación de iniciativas de ley al respecto.

---

<sup>201</sup> Bernardo Bolaños y Elaine Levine, “Biopolítica y bioeconomía en la reforma migratoria en Estados Unidos”, *Carta Económica Regional*, 114(2014), pp. 21-40.

### **3.3.1. Algunos estudios de opinión**

Uno de los aspectos que explican el fracaso de las leyes que favorecen la inmigración indocumentada es el peso que tienen las opiniones y percepciones de los ciudadanos estadounidenses en la agenda legislativa. Por ejemplo, de acuerdo con una encuesta realizada el 2 de junio de 2007, cuando el Congreso y el entonces presidente George W. Bush habían impulsado una iniciativa de Reforma Migratoria, la iniciativa S.1348, la opinión pública estaba bastante polarizada. De acuerdo con esta encuesta, 41% de los encuestados se oponía a la ley, mientras que sólo 33 % la apoyaba.<sup>202</sup>

---

<sup>202</sup> Pew Research Center, “Mixed Views on Immigration Bill, democratic leaders face growing disapproval, criticism on Iraq”, Reporte de encuesta, Washington D.C., 7 de junio de 2007.

**Cuadro 1. Percepciones sobre iniciativa S. 1348**

Respaldo limitado a las medidas a favor de la migración, pero la mayor parte apoya a el objetivo principal de la iniciativa				
<b>Opinión sobre la actual iniciativa</b>	Total	Rep	Dem	Ind
	%	%	%	%
A favor	33	36	33	31
En contra	41	43	37	46
No sabe	26	21	30	23
	100	100	100	100
<b>En cuanto al trato de los inmigrantes indocumentados</b>				
Proveer un medio para obtener legalmente la ciudadanía bajo ciertas condiciones*				
A favor	63	62	64	64
En contra	30	33	28	31
No sabe	7	5	8	5
	100	100	100	100
Proveer una amnistía bajo ciertas condiciones*				
A favor	54	47	60	56
En contra	39	48	35	38
No sabe	7	5	5	6
	100	100	100	100

\*“si pasan una verificación de antecedentes, pagan multas y tienen empleos”. La mitad de los encuestados respondió sobre “proveer amnistía”; la otra mitad sobre “proveer un medio... para obtener legalmente la ciudadanía”.

Fuente: Pew Research Center.

Como se puede observar en el cuadro 1, a pesar de no ser una mayoría abrumadora la que se oponía a la ley, sí era suficiente para ser tomada en cuenta por los legisladores. Lo paradójico es que al mismo tiempo 63% de los encuestados apoyaban uno de los objetivos principales

de esta ley, esto es: mecanismos de adquisición de ciudadanía para inmigrantes no autorizados. Dicho de otra manera, la mayor parte de la población estaba en contra del proyecto de ley debido a lo que habían escuchado en los medios de comunicación, pero al mismo tiempo aceptaban que era necesario un mecanismo de regularización. El Pew Research Center realizó la misma encuesta en 2009, y se mostró que el sector a favor de crear mecanismos para la regularización había aumentado 5 puntos porcentuales entre el 2007 y el 2009 (ver cuadro 2).<sup>203</sup>

Este aspecto muestra una muy fuerte contradicción en la opinión de los ciudadanos estadounidenses encuestados. Por un lado se oponen a una ley específica que regulariza y refuerza la frontera, pero al mismo tiempo opinan que es necesario un mecanismo para que adquieran ciudadanía los inmigrantes. El reporte presentado por esta organización menciona al respecto que las actitudes públicas que subyacen a propuestas de medidas específicas de reforma son una muestra de contradicciones y percepciones polarizadas y actitudes hacia los inmigrantes. De cualquier forma el elemento importante a considerar en estas encuestas es que una mayoría considerable de la sociedad estadounidense se oponía a este proyecto de ley. En este sentido, la misma encuesta presentada en 2007 preguntó a los ciudadanos qué tan urgente era para el Presidente y el Congreso reformar las leyes de inmigración: 50% de los encuestados contestó que era urgente actuar sobre el tema ese mismo año, mientras que 37% dijo que en años próximos y sólo 7% creían que las leyes de inmigración no necesitaban cambiarse.

---

<sup>203</sup> Scott Keeter, “Where the Public Stands on Immigration Reform”, en Pew Research Center Publications”, Washington D.C., Pew Research Center, 2009.

Es aquí donde cabe la preguntarse por qué se oponían a este proyecto. En otras palabras, ¿cuáles son las preocupaciones de los estadounidenses y qué consecuencias tienen en las decisiones de los legisladores, y por ende en la aprobación de leyes?

**Cuadro 2. Encuesta de opinión sobre migración (2007-2009)**

La brecha partidista se abre en apoyo de un camino hacia la ciudadanía			
A favor de un medio para que los inmigrantes adquieran la ciudadanía*	Dic 2007 %	Abril 2009 %	Cambio
Total	58	63	+5
18-29	75	71	-4
30-49	51	67	+16
50-64	58	62	+4
65+	53	48	-5
Posgrado	65	75	+10
Licenciatura	61	65	+4
Preparatoria o menos	52	56	+4
Republicano	56	50	-16
Demócrata	62	73	+11
Independiente	58	61	+3

\* A favor de proveer un medio para que los migrantes indocumentados que se encuentran en Estados Unidos puedan obtener legalmente la ciudadanía si pasan una verificación de antecedentes, pagan multas y tienen un empleo.

Fuente: Scott Keeter, "Where the Public Stands on Immigration Reform", en Pew Re-search Center Publications", Washington D.C., Pew Research Center, 2009.

### 3.3.2. Las preocupaciones respecto a la inmigración

Ahora bien, a los que consideraban que el Presidente y el Congreso debían actuar urgentemente respecto a la inmigración, se les preguntó cuáles eran sus preocupaciones en torno a

la misma: la mayoría de los encuestados, 34%, respondió que los migrantes afectaban el empleo de los estadounidenses; 20% mencionó que la inmigración incrementaba el riesgo de terrorismo, 14% que contribuía al crimen y 10% que ponía en riesgo las costumbres estadounidenses.<sup>204</sup>

**Cuadro 3. La preocupación más grande en torno a la inmigración**

	Total %	Cons Rep %	Mod/Lib Rep %	Ind %	Cons/Mod Dem %	Lib Dem %
Afecta los empleos estadounidenses	34	28	35	33	40	38
Aumenta el riesgo terrorista	20	24	18	20	20	17
Contribuye al crimen	14	17	14	15	12	11
Afecta las tradiciones estadounidenses	10	13	11	10	9	5
Otro motivo	15	14	15	17	11	16
No sabe	7	4	7	5	8	13
	100	100	100	100	100	100

Basado en respuestas de aquellos que dicen que las leyes migratorias deben ser modificadas en los próximos años.

Fuente: Pew Research Center

De manera general pueden encontrarse los siguientes puntos en la encuesta:

1. La mayoría de la población estaba consciente de que había una urgencia por reformar las leyes de inmigración.
2. A pesar de esto, una parte considerable estaba en contra de la reforma propuesta en 2007.

---

<sup>204</sup> Pew Research Center, "Mixed Views on Immigration Bill..." *op. cit.*

3. Había una contradicción en el hecho de que se oponían a la reforma de 2007, que incluía legalización, pero al mismo tiempo estaban a favor de crear un mecanismo de este tipo en la ley de inmigración. La contradicción puede ser explicada por el nivel de polarización de la sociedad estadounidense en el momento del debate legislativo. Los medios de comunicación dieron una amplia cobertura al debate, destacando el hecho de que la ley daba más una apariencia de legalización que de restricción.
4. La mayoría de los que veían como urgente la reforma migratoria lo hacían porque estaban preocupados por que los migrantes no les quitaran trabajo a los estadounidenses, porque incrementaba el riesgo de terrorismo y porque contribuía al crimen. Además, no hay que olvidar que 10% veía a los inmigrantes como una amenaza a las tradiciones estadounidenses.

### **3.3.3. El electorado estadounidense**

La opinión a favor de reformar el sistema de inmigración de manera apremiante contrasta con otra pregunta: ¿qué tan importante es la reforma de inmigración para el público estadounidense en comparación con otros temas? De acuerdo con otra encuesta realizada en 2009, por el mismo Pew Research Center, el tema de la inmigración perdía relevancia al ser comparado con otros.<sup>205</sup> Según esta encuesta, la principal prioridad para los estadounidenses es el estado de la economía, seguida por el empleo y factores como terrorismo, seguridad social, educación, energía y el programa “Medicare”, entre otros. Es preciso notar que en esta lista de prioridades la inmigración ocupa el lugar 17°.

---

<sup>205</sup> Pew Research Center, “Economic, Jobs trumps all other policy priorities in 2009, environment, immigration, health care slip down the list”, Reporte de encuesta, Washington D.C., 22 de enero de 2009.

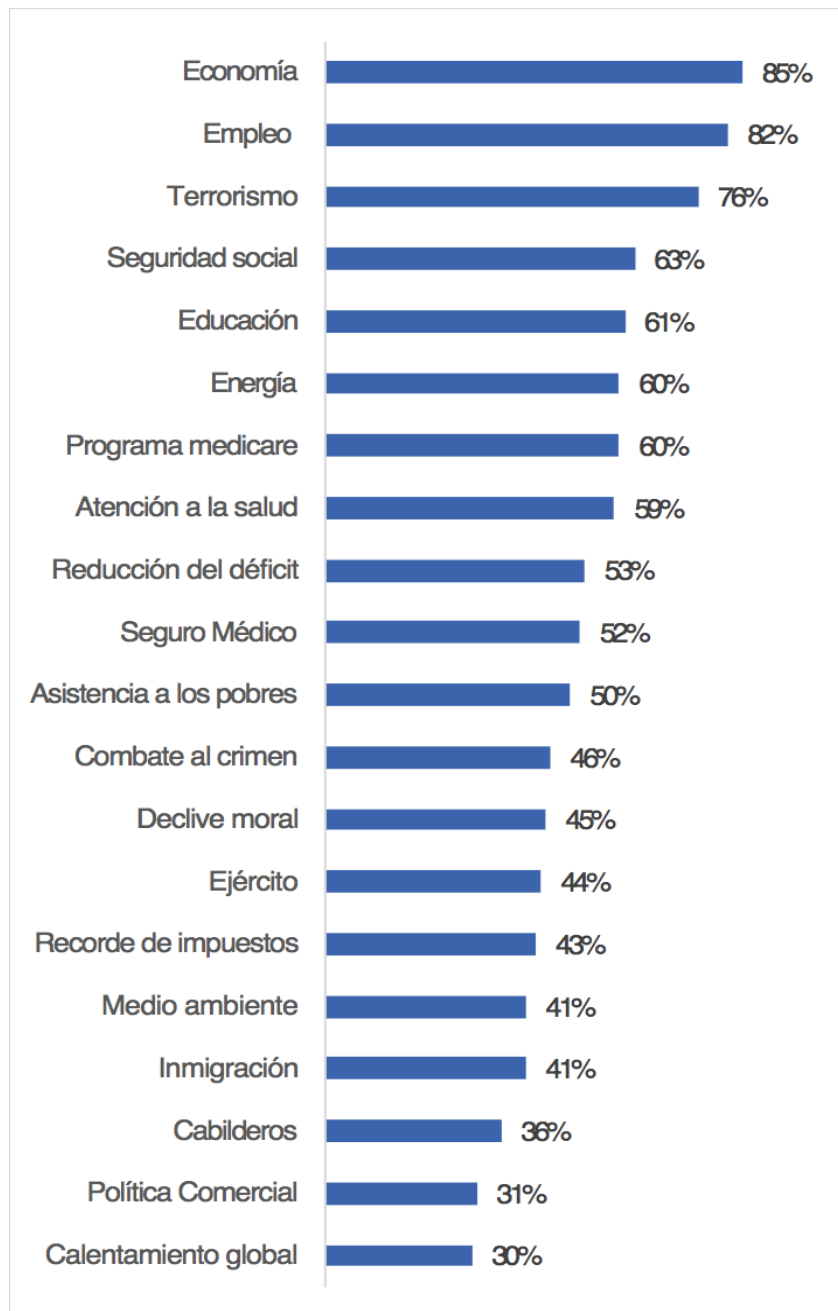


Incluso del lado de los ciudadanos con origen hispano el tema de la inmigración no figura entre los más importantes, lo cual no se esperaría cuando la mayoría de los inmigrantes no autorizados son de origen hispano. La inmigración no sólo es una prioridad menor para el público estadounidense, sino también para los hispanos.<sup>206</sup>

---

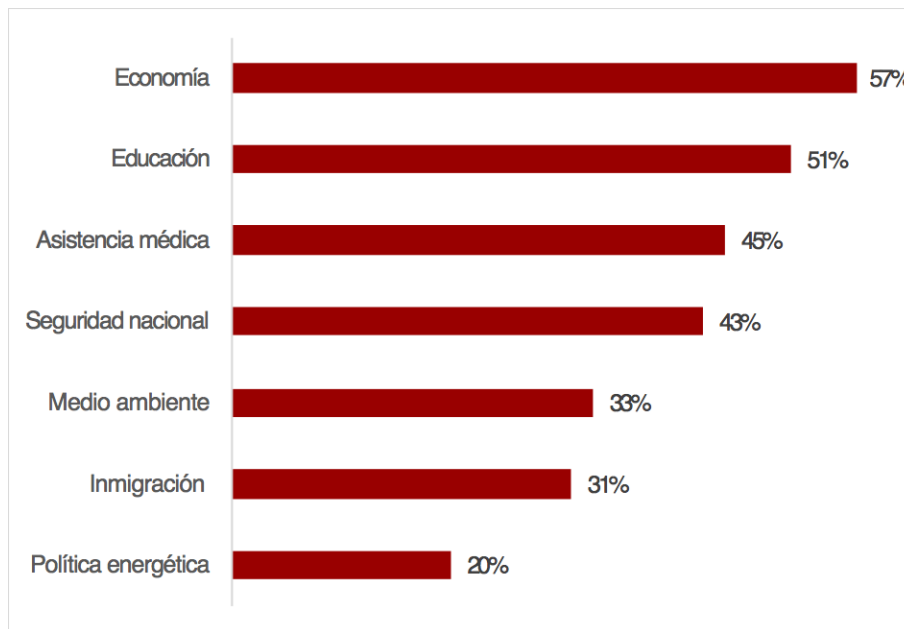
<sup>206</sup> Scott Keeter, “Where the Public Stands on Immigration Reform...” *op. cit.*

**Gráfica 5. Máximas prioridades para el 2009. Porcentaje que se le asignó a cada tema como “máxima prioridad”**



Fuente: Pew Research Center

**Gráfica 6. Prioridades de los hispanos en Estados Unidos para la nueva administración. Porcentaje de los que dicen que el tema es "Extremadamente importante"**



Fuente: Pew Research Center

Volviendo a los resultados de la población estadounidense en general, en la elección presidencial de 2008 se realizó una misma encuesta entre los partidarios de los dos candidatos presidenciales, Barack Obama y John McCain. Los resultados muestran que la mayoría no considera a la inmigración como una de las principales prioridades. Aunque si observamos la diferencia entre republicanos y demócratas, a los partidarios del *Grand Old Party* les preocupa más la inmigración que a los demócratas.<sup>207</sup>

---

<sup>207</sup> Scott Keeter, "Where the Public Stands on Immigration Reform..." *op. cit.*

**Cuadro 4. Prioridades de los votantes en elecciones de 2008**

Votantes de McCain		Votantes de Obama		Votantes indecisos	
85	Economía	94	Economía	94	Economía
81	Impuestos	88	Salud	85	Empleo
79	Terrorismo	84	Empleo	79	Salud
76	Energía	82	Educación	79	Educación
72	Irak	79	Energía	77	Energía
72	Empleo	73	Irak	73	Impuestos
62	<b>Inmigración</b>	69	Medio Ambiente	70	Terrorismo
60	Salud	63	Impuestos	68	Irak
59	Educación	59	Terrorismo	60	Medio Ambiente
49	Política Comercial	51	Política Comercial	48	<b>Inmigración</b>
48	Aborto	39	<b>Inmigración</b>	47	Política Comercial
41	Matrimonio Gay	38	Aborto	39	Aborto
36	Medio Ambiente	22	Matrimonio Gay	20	Matrimonio Gay
	<b>N=454</b>		<b>N=549</b>		<b>N=297</b>

Porcentaje de votantes calificando cada tema como muy importante para su decisión. Octubre 16-19 de 2008. Basado en votantes registrados.

Fuente: Pew Research Center.

El hecho de que la inmigración no sea una de las principales prioridades comparado con otros temas, no significa que no tenga importancia. Estas encuestas realizadas muestran que el tema de la inmigración se puede relacionar con los temas “primordiales” de manera indirecta. El hecho de que el estado de la economía sea el tema más importante para los ciudadanos estadounidenses es indiscutible. Pero si observamos los temas “primordiales” la mayoría se relacionan con la inmigración. Es decir, casi todos los temas presentados en la gráfica 5 y que están por encima del tema de la inmigración tienen una relación con los migrantes.

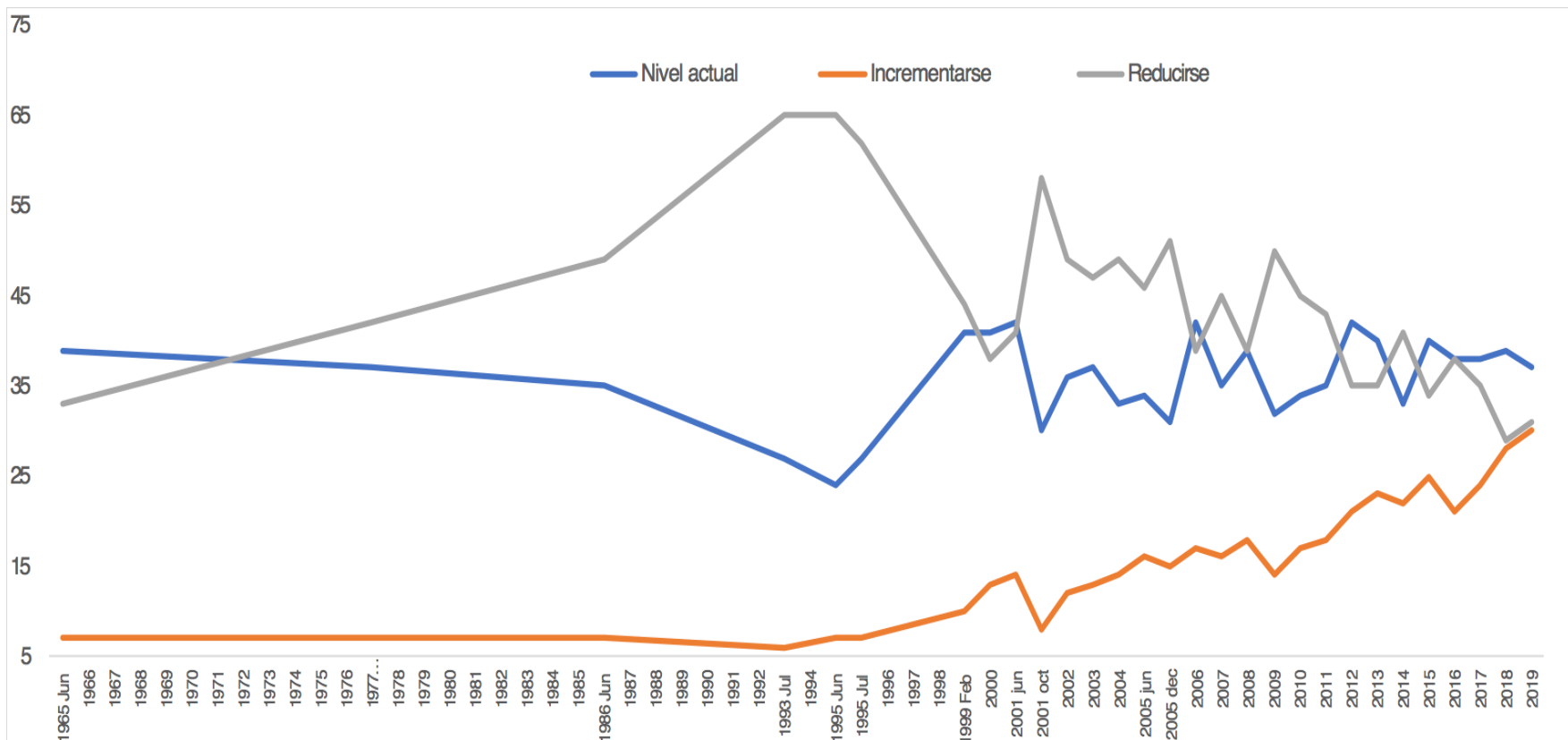
En el tema del empleo por ejemplo, que es el segundo de la lista, justamente la principal preocupación hacia los inmigrantes es que estos le quiten los puestos de trabajo a los nativos estadounidenses. En el tema del sistema de salud, seguridad social y educación entre otros, la cobertura a los inmigrantes no autorizados es un tema que le preocupa a un sector importante de los ciudadanos estadounidenses, debido a que estos son financiados por impuestos. Por todo esto y a pesar de que comparado con otros temas no figura entre los principales, existe una preocupación y deseo de que el flujo migratorio disminuya en gran parte del electorado, como se ve en la gráfica 7.

Dicha gráfica es producto de la encuesta anual de series de tiempo realizado por la encuestadora Gallup.<sup>208</sup> Muestra la opinión de los estadounidenses a favor de reducir, incrementar o mantener los niveles de inmigración. En la década 2010-2019 no se han alcanzado los altos niveles de la primera mitad de la de los noventa, cuando la población que deseaba que se redujeran los niveles de migración llegó a registrar un 65% (en 1993 y 1995). No obstante a partir de la entrada del siglo XXI los porcentajes han fluctuado mucho y el grupo de población estadounidense que desea que los niveles de migración se incrementen es la menor, aunque para 2019 por primera vez parecen igualarse los porcentajes de los grupos de población que desean se incrementen y que se reduzcan los niveles de migración (30% frente a 31% en 2019, respectivamente). En la gráfica 8, podemos observar las tendencias y sus puntos de quiebre más detalladamente a partir del año 2000.

---

<sup>208</sup>Gallup, "IN DEPTH: TOPICS A TO Z: Immigration", 2019, <https://news.gallup.com/poll/1660/immigration.aspx>, 13 de febrero de 2019.

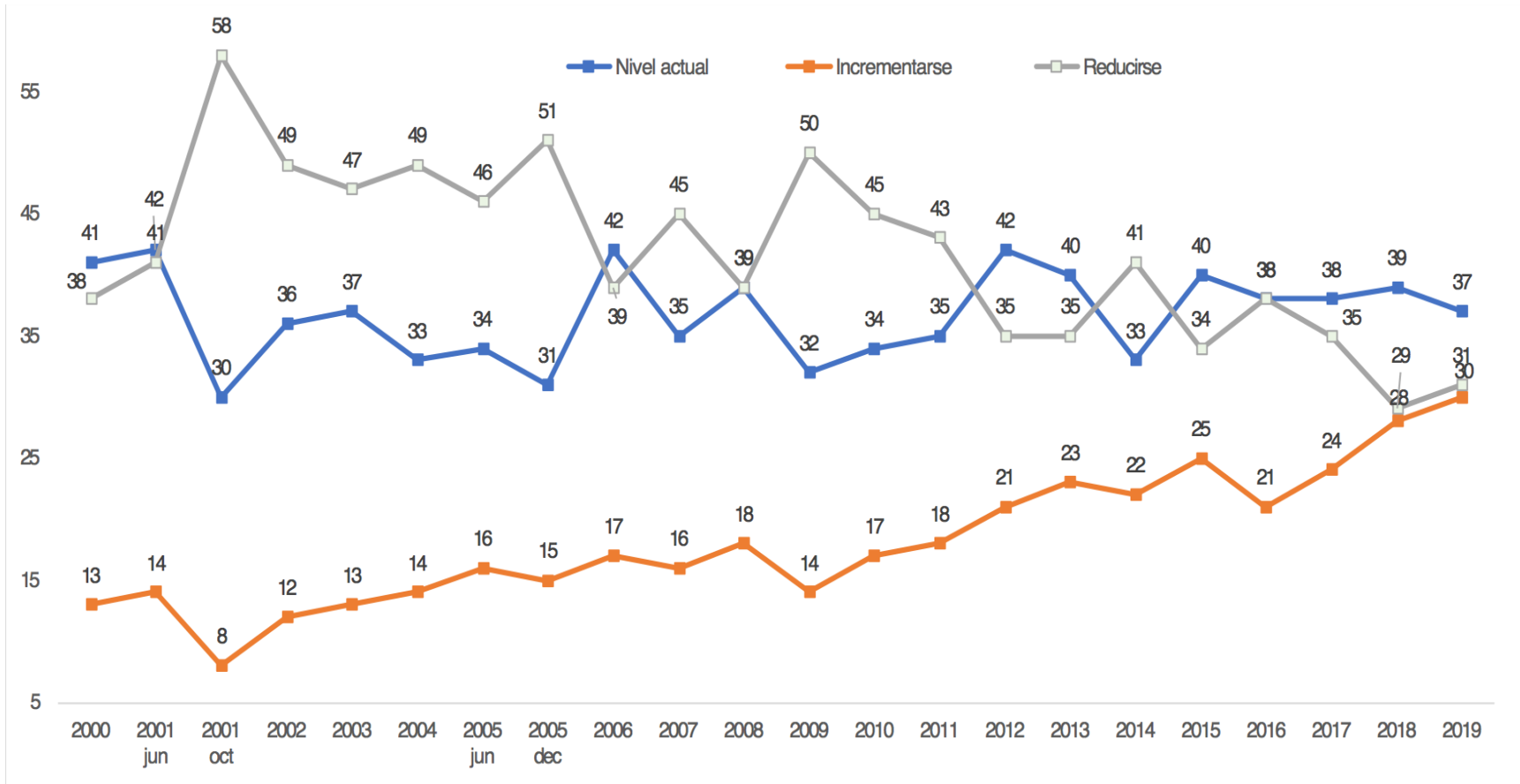
**Gráfica 7. Opinión pública sobre si la inmigración debe mantenerse en su nivel actual, incrementarse o reducirse, 1968-2019**



Fuente: Gallup, "IN DEPTH: TOPICS A TO Z: Immigration", 2019, <https://news.gallup.com/poll/1660/immigration.aspx>, 13 de febrero de 2019.

Nota: Por razones visuales, se eliminaron las etiquetas de datos.

**Gráfica 8. Opinión pública sobre si la inmigración debe mantenerse en su nivel actual, incrementarse o reducirse, 2000-2019**



Fuente: Gallup, "IN DEPTH: TOPICS A TO Z: Immigration", 2019, <https://news.gallup.com/poll/1660/immigration.aspx>, 13 de febrero de 2019.

Nota: Para algunos años la encuestadora Gallup presenta mas de una medición al año, tales fueron los casos para 2001 y 2005 como se muestra en el gráfico.

Las constantes fluctuaciones y el acercamiento de los porcentajes mostrados en la gráfica 8 nos hablan de una sociedad polarizada en cuanto a la opinión sobre la inmigración se refiere. Los periodos electorales traen siempre debates en torno a la inmigración, lo cual ha influido en opiniones fluctuantes y tendencias poco claras. Al respecto son de resaltar dos momentos específicos en los cuales la opinión por reducir la inmigración aumentó. El primero fue en octubre de 2001 cuando después de los ataques del 11 de septiembre, la opinión por reducirse la migración aumentó a 58%, el mayor porcentaje registrado en los últimos 20 años. El segundo fue en 2008, debido a la fuerte crisis financiera.

#### **3.3.4. La mejor forma de reducir la migración no autorizada**

Ahora bien, el electorado estadounidense también considera que las medidas de las leyes restrictivas sí disminuyen la inmigración no autorizada y que son la mejor forma de combatirla (ver cuadro 5).<sup>209</sup>

---

<sup>209</sup> Pew Research Center, “Mixed Views on Immigration Bill...” *op. cit.*



**Cuadro 5. Opinión pública sobre la mejor forma de reducir la inmigración en la Frontera.**

<b>Forma más efectiva de reducir la inmigración indocumentada des de México</b>	<b>Marzo 2006</b>	<b>Junio 2007</b>	<b>cambio</b>
	%	%	
Aumentar sanciones a los empleadores	49	55	+6
Más agentes de patrulla fronteriza	33	25	-8
Construir muros fronterizos	9	7	-2
No sabe/No contestó	9	13	+4
	<hr/>	<hr/>	
	100	100	

Fuente: Pew Research Center.

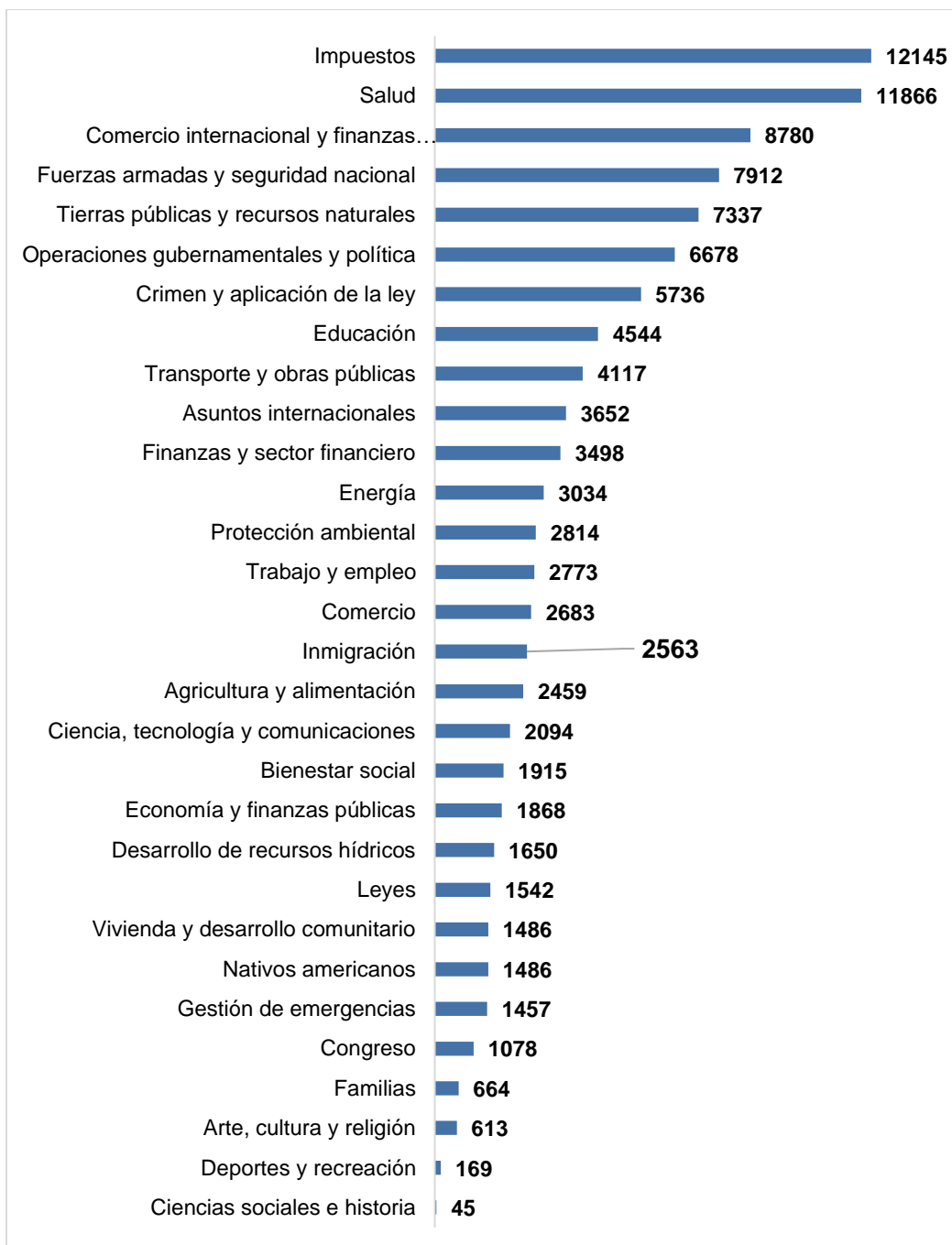
Es debido a estas actitudes y opiniones del electorado estadounidense respecto a la inmigración no autorizada es que los congresistas en Estados Unidos han optado por legislar al menos en apariencia, aunque en realidad el tema migratorio se está tomando en consideración en la misma manera en que se presentan en las encuestas de opinión: como un tema más, dependiendo de las preocupaciones económicas y de salud.

### **3.4. Las iniciativas en su votación**

Según el análisis de las iniciativas presentadas entre 1995-2018, de los 32 temas de política pública que usa el Congreso para clasificar las actividades legislativas, el tema migratorio figuró en el lugar número 16 (Gráfica 9). Si bien la intensidad legislativa depende de muchas variables (tipo de tema, intereses de grupo, ventanas de oportunidad, agendas, entre muchas más) sí nos da una idea de qué tan importante puede resultar algún tema en la agenda política

de cualquier país. La migración, a pesar de su importancia, es un problema relegado en comparación con otros temas de las agendas políticas de cualquier país.

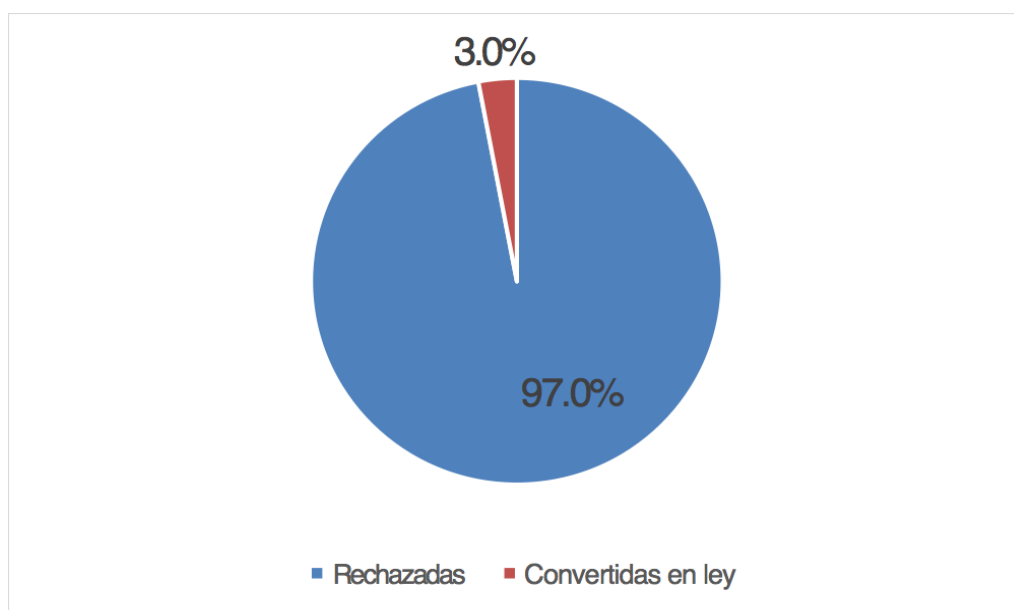
**Gráfica 9. Total de iniciativas en el Congreso en el periodo 1995-2018, según tema**



Fuente: elaboración propia con base en los archivos de la página en línea del Congreso de Estados Unidos 1995-2018

A esto hay que agregar que la mayor parte de las iniciativas sobre inmigración presentadas fueron rechazadas en el periodo 1995-2018, de hecho sólo 3% fue convertida y aprobada en ley (gráfica 10).

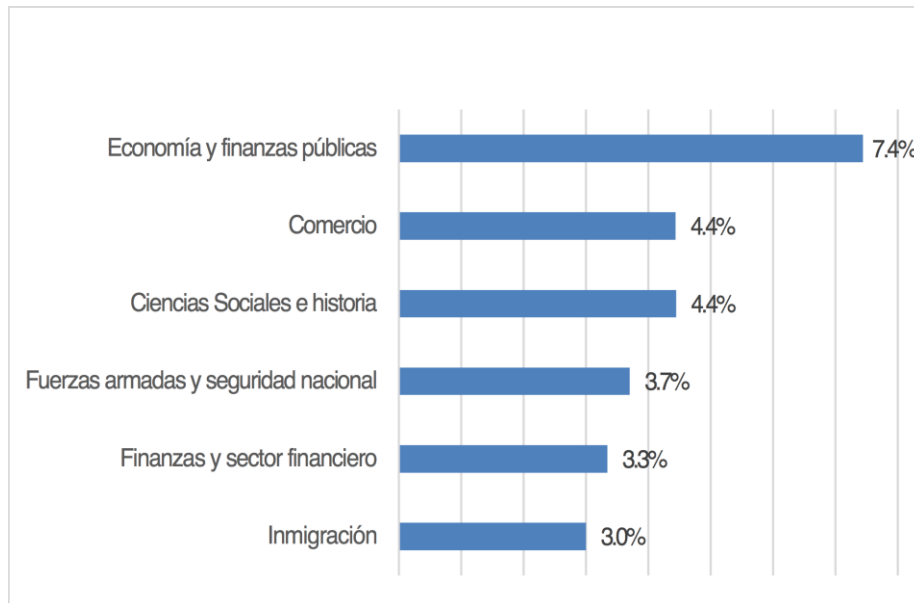
**Gráfica 10. Porcentaje de iniciativas de ley rechazadas y convertidas en ley sobre inmigración en el Congreso de Estados Unidos, 1995-2018**



Fuente: elaboración propia con base en los archivos de la página en línea del Congreso de Estados Unidos 1995-2018

Si bien las iniciativas de ley de cualquier tema tienen un bajo porcentaje de aprobación en el Congreso, las iniciativas de inmigración mantienen un porcentaje éxito menor al de otros temas como economía y finanzas públicas (7.4%), comercio (4.4%), ciencias sociales e historia (4.4%), fuerzas armadas y seguridad nacional (3.7%), y finanzas y sector financiero (3.3%) (Gráfica 11).

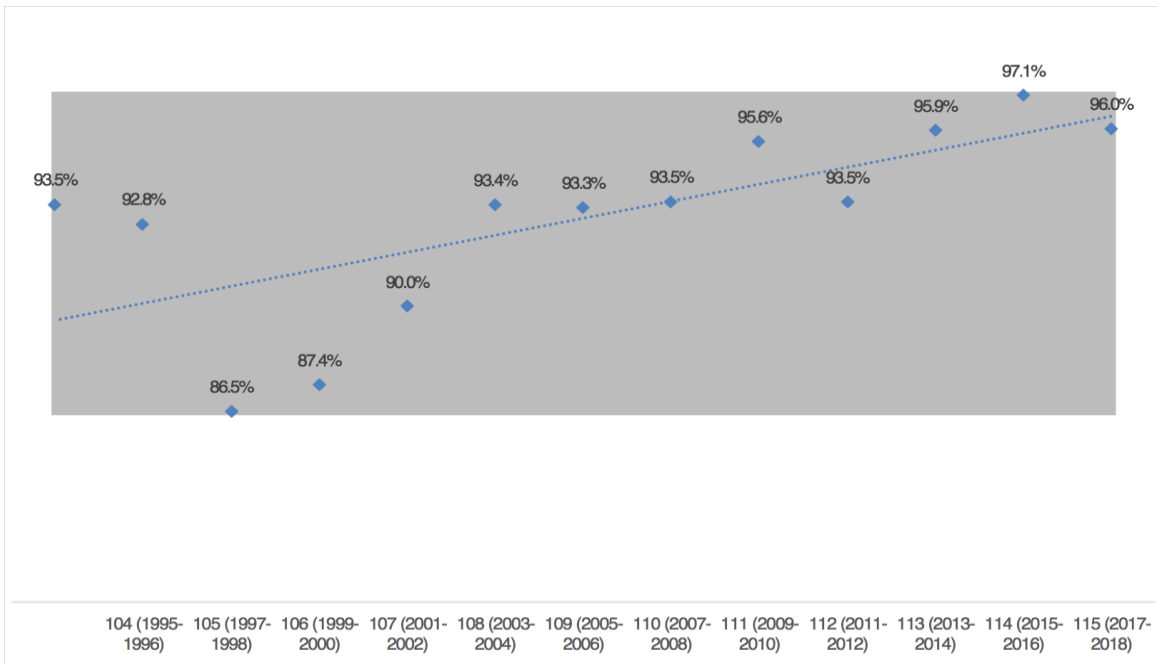
**Gráfica 11. Porcentaje de iniciativas que fueron convertidas en ley (porcentaje de éxito) en el Congreso de Estados Unidos, 1995-2018, según algunos temas**



Fuente: elaboración propia con base en los archivos de la página en línea del Congreso de Estados Unidos 1995-2018

De hecho, 93.5% del total de iniciativas de inmigración no pasaron siquiera la cámara de origen en la que fueron presentadas. Este porcentaje de rechazo no ha variado mucho con los años aunque sí muestra un ligero incremento a la par del aumento de la intensidad legislativa en materia migratoria (gráfica 12).

**Gráfica 12. Porcentaje de iniciativas rechazadas en Cámara de origen sobre inmigración en el Congreso de Estados Unidos, 1995-2018, según legislatura**

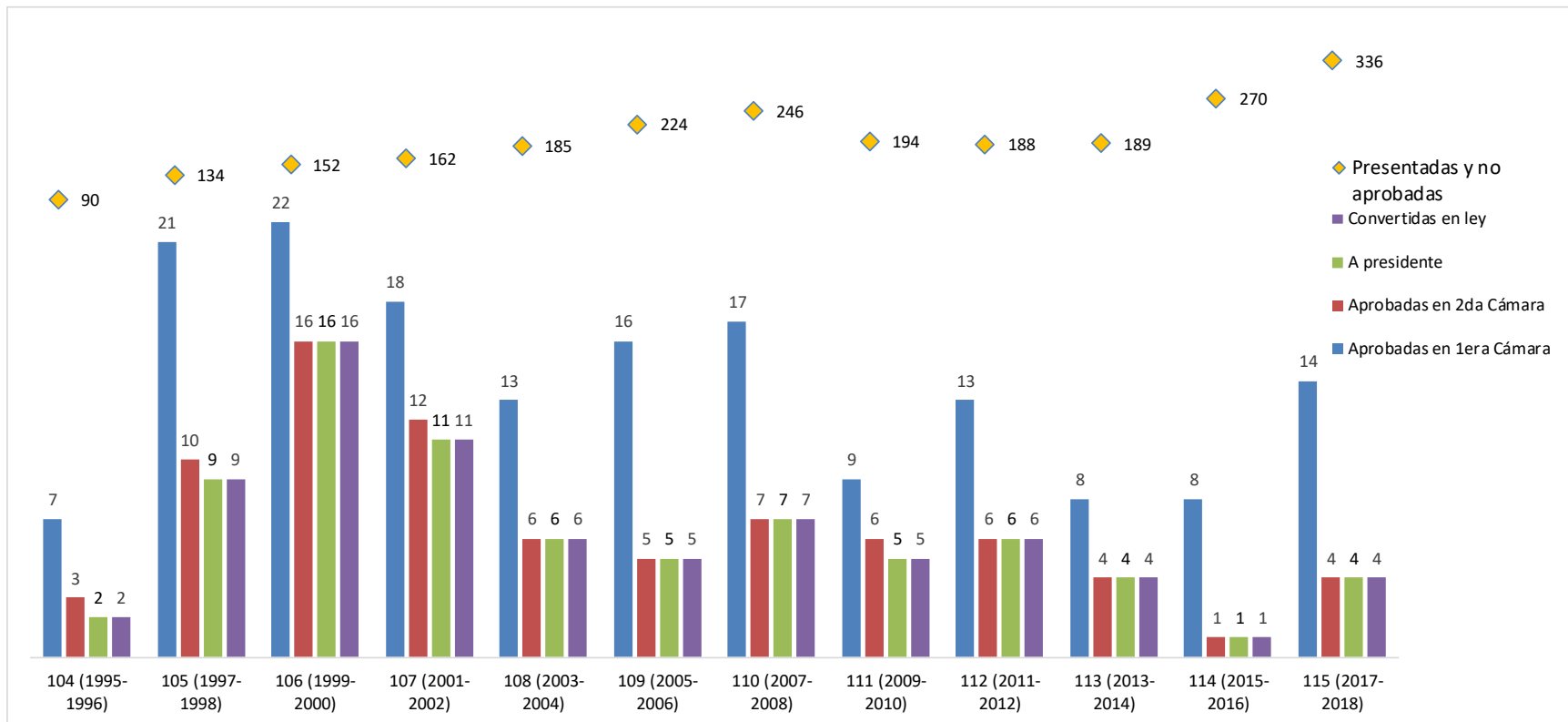


Fuente: elaboración propia con base en los archivos de la página en línea del Congreso de Estados Unidos 1995-2018

Ahora bien, las iniciativas que sí pasan la cámara de origen no tienen asegurada una votación positiva en la segunda cámara. Por ejemplo en la legislatura 115, de las 14 iniciativas que pasaron a segunda cámara, sólo se aprobaron 4, mismas que pasaron al presidente, este las aprobó y se convirtieron en ley. Las iniciativas en materia migratoria que pasan ambas cámaras sí tienen altas posibilidades de ser convertidas en ley, como se muestra en la gráfica 13. En realidad son pocos los casos de iniciativas de ley migratoria aprobadas por las dos cámaras y rechazadas, o vetadas por el presidente. Esto nos habla de que las iniciativas de ley aprobadas en ambas cámaras tienen ya un trabajo muy amplio de cabildeo y negociación política, o también que tienen un amplio consenso sobre las disposiciones de su contenido.

Por el contrario la mayoría de las iniciativas presentadas demuestran que tienen un propósito subyacente o no explícito, es decir, no tanto de reformar el sistema de leyes migratorias, sino de posicionar un tema en la escena política nacional.

**Gráfica 13. Porcentaje de iniciativas rechazadas en Cámara de origen sobre inmigración en el Congreso de Estados Unidos, 1995-2018, según legislatura**



Fuente: elaboración propia con base en los archivos de la página en línea del Congreso de Estados Unidos 1995-2018

Otro aspecto importante a considerar son los contenidos de estas iniciativas. Al hacer la revisión documental de su contenido, se encontró que muchas de estas iniciativas atienden temas muy específicos o están destinadas para ciertos sectores de la población inmigrante. Por ejemplo, en la última legislatura, la 115, se aprobó y convirtió en ley la S. 2245 (conocida como la ley *KIWI*). Dicha iniciativa modificó la ley migratoria para que los nacionales de Nueva Zelanda fueran elegibles para ingresar a los Estados Unidos como comerciantes e inversionistas no inmigrantes según lo dispuesto en la Ley de Inmigración y Nacionalidad, esto si Nueva Zelanda brindaba tratamiento recíproco a los ciudadanos de los Estados Unidos. Esta nueva ley, como muchas de las aprobadas, tenían como objetivo, resolver sólo un aspecto de la inmigración de un grupo en particular, en este caso, los inmigrantes nacionales de Nueva Zelanda autorizados. Muchas de las iniciativas aprobadas y convertidas en ley no modifican el sistema migratorio estadounidense en su totalidad ni atienden uno de los aspectos más importantes como lo es la regularización de la migración no autorizada (o como la definen ellos, “*migración ilegal*”). Esto llama la atención en tanto que durante muchos años se ha aludido en el debate político y legislativo sobre la necesidad de una Reforma Migratoria Integral que regularice a los inmigrantes no autorizados, por el contrario, algunas iniciativas aprobadas refuerzan las leyes migratorias que restringen la inmigración no autorizada.

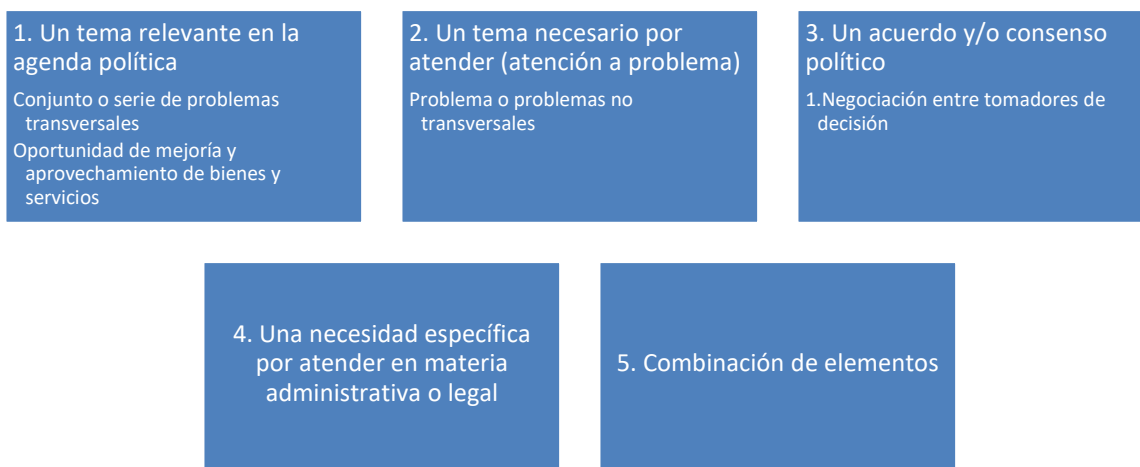
### **3.5. Las iniciativas aprobadas: algunos casos de éxito**

Las iniciativas de inmigración aprobadas en el Congreso de Estados Unidos nos sirven para compararlas con aquellas que fueron propuestas y posteriormente rechazadas. Las aprobadas pueden tratar sobre un tema general o específico y contienen los siguientes elementos: nos



pueden mostrar si son relevantes en la agenda política, si es necesario atenderlas, si obedecen a un acuerdo y/o consenso político o si hay una necesidad específica que atender en materia administrativa o legal, o la combinación de todos estos elementos.

### Esquema 5. Elementos de las iniciativas aprobadas sobre inmigración



Fuente: Elaboración propia

Para la presente tesis se hizo una selección de ocho iniciativas legislativas que llegaron a ser convertidas en ley. Se omitieron en esta selección las iniciativas que cumplían sólo un elemento específico, es decir de alguna necesidad específica por atender en materia administrativa o legal.

### **Caso 1. Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y de Responsabilidad Migratoria (1996): un caso de consenso político**

La primera iniciativa que fue aprobada y que sirvió como punto de partida para esta investigación, fue la Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y de Responsabilidad Migratoria de 1996 (IIRIRA). Esta iniciativa se refiere a una de las reformas más radicales contra la inmigración no autorizada de los últimos 24 años.

El planteamiento restrictivo de la migración no autorizada ya se encontraba presente en la agenda política desde una década atrás. La reforma IRCA de 1986 había sido la culminación de una serie de esfuerzos legislativos que respondían a una serie de exigencias principalmente de carácter electoral. Desafortunadamente, los resultados en materia de regularizaciones y adquisición de ciudadanía como parte de la IRCA no habían satisfecho a los sectores más conservadores en Estados Unidos. Como se mencionó anteriormente, las regularizaciones provocaron el ingreso, muchas veces no autorizado, de familiares y amigos de los migrantes que habían sido beneficiados con la ley, lo cual fue el efecto contrario al esperado, que era reducir la inmigración no autorizada.

La década de 1990 había comenzado con un clima adverso frente a la inmigración no autorizada, ya que se aprobaría la Ley de Inmigración de 1990 que se concentró más en el control fronterizo, aumentando agentes en la frontera, sanciones a empleadores, trámites legales, y sanciones. De igual manera las iniciativas estatales que buscaban restringir la migración no

autorizada aumentarían a finales de la década de 1980<sup>210</sup>, por lo que iniciaría una nueva etapa de presiones estatales por restringir la inmigración no autorizada.

Con el inicio de la administración del presidente Bill Clinton también se darían una serie de operativos y estrategias de restringir la migración por medio de la disuasión en la frontera. De esta manera, para 1996, existía ya un consenso de aplicar nuevas medidas y una reforma migratoria más fuerte, a la par de que la migración indocumentada seguía aumentando drásticamente.

La iniciativa IIRIRA fue presentada el 11 de junio de 1996 bajo la nomenclatura “H.R. 3610 Omnibus Consolidated Appropriations Act, 1997” en la Cámara de Representantes por el legislador del Partido Republicano Charles Willian Young, entonces representante del distrito 10 del estado de Florida. Cabe mencionar que este legislador se mantuvo como representante durante 5 décadas hasta su muerte en 2013 (10 años en el Senado durante 1960-1970, y 42 años en la Casa de Representantes durante 1971-2013), convirtiéndose en el legislador republicano con más años de servicio<sup>211 212</sup>.

---

<sup>210</sup> Jorge Durand, Douglas S. Massey, Noland J, Malone, *Detrás de la trama...* op. Cit. Pp. 104-106

<sup>211</sup> Congreso de Estados Unidos, *Información de Representantes*, <https://www.congress.gov/member/c-w-young/Y000031?q=%7b%22search%22:%5b%22H.R.3610%22%5d%7d&r=14&pageSort=dateOfIntroduction%3Adesc> y <http://bioguide.congress.gov/scripts/biodisplay.pl?index=Y000031> 19 de diciembre de 2018.

<sup>212</sup> Matt Schudel, “C.W. Bill Young, longtime Fla. congressman, dies at 82”, *The Washington Post*, Washington, 18 de octubre de 2013, Sec. Obituarios, consultado el 13 de diciembre de 2018 en : [https://www.washingtonpost.com/politics/cw-bill-young-longtime-fla-congressman-dies-at-82/2013/10/18/817fdc10-3845-11e3-ae46-e4248e75c8ea\\_story.html?noredirect=on&utm\\_term=.24567ee0c7fa](https://www.washingtonpost.com/politics/cw-bill-young-longtime-fla-congressman-dies-at-82/2013/10/18/817fdc10-3845-11e3-ae46-e4248e75c8ea_story.html?noredirect=on&utm_term=.24567ee0c7fa)

Esto es importante porque nos habla de una ley que fue desde sus inicios impulsada por uno de los legisladores con mayor liderazgo en el Congreso. Esta reforma reforzó la aplicación de la ley migratoria, aumentó las sanciones por delitos relacionados con la inmigración, proveyó de maneras expeditas para remociones de ciudadanos no admisibles en Estados Unidos, impidió el reingreso de migrantes no autorizados por largos periodos de tiempo, e impuso requisitos mayores para familiares de migrantes que desearan ingresar a Estados Unidos. La IIRIRA también hizo que el gobierno estadounidense rastreara las entradas y salidas de los visitantes extranjeros<sup>213</sup>.

La IIRIRA de 1996 también se enfocó en la disuasión, aprobó fondos para la construcción de dos cercas en San Diego y promulgó penas más fuertes para contrabandistas e inmigrantes indocumentados. Si bien la tendencia de tomar medidas enérgicas frente a los inmigrantes no autorizados no comenzó propiamente con la IIRIRA, esta sí reforzó los aspectos punitivos de la Ley de Inmigración de Estados Unidos ya vigentes, aspecto que se veía necesario en ese entonces. La IIRIRA erigió gran parte de la infraestructura legal y operativa que subyace

---

<sup>213</sup> Faye Hipsman, Doris Meissner, “Immigration in the United States: New Economic, Social, Political Landscapes with Legislative Reform on the Horizon, Migration Policy Institute”, *Migration Policy Source*, Migration Policy Institute, 16 de abril de 2013, <https://www.migrationpolicy.org/article/immigration-united-states-new-economic-social-political-landscapes-legislative-reform#>, consultado el 15 de diciembre de 2019.

hasta nuestros días en los planes de deportación y de remoción<sup>214</sup>. En esencia, se trató de un tema relevante, necesario y de consenso político.

## **Caso 2. Iniciativa H.R. 4821 (1998): extensión de procesamiento de visas por razones de seguridad**

La iniciativa *H.R. 4821* fue presentada el 13 de octubre de 1998 por el congresista republicano Lamar Smith del distrito 21 del estado de Texas. Al igual que el **Caso 1**, esta iniciativa fue propuesta por un congresista con un liderazgo político consolidado y con una trayectoria política notable. Lamar Smith fue miembro del Congreso estatal de Texas durante 1981-1982, y se desempeñó como legislador federal durante 32 años, de la legislatura 100 a la 115 (periodo que abarca del 3 de enero de 1987 al 3 de enero de 2019)<sup>215</sup>. Smith fue conocido por tener un posicionamiento en contra del aborto y por tener una agenda legislativa conservadora, en la cual el tema migratorio siempre estuvo presente<sup>216</sup>. La iniciativa era una respuesta a los atentados terroristas ocurridos en África el 7 de agosto de 1998 en las Embajadas de Estados Unidos en Tanzania y Kenia, en los cuales estuvieron involucrados miembros de la organización terrorista *Al-Qaeda*. Como acción inmediata, suspendieron las emisiones de

---

<sup>214</sup> Para Donald Kerwin, la IIRIRA sentó las bases de las políticas de deportaciones y remociones de Donald Trump.

Donald Kerwin, "From IIRIRA to Trump: Connecting the Dots to the Current US Immigration Policy Crisis", *Journal on Migration and Human Security*, Center for Migration Studies, (2018), pp. 1-13.

<sup>215</sup> Congreso de Estados Unidos, *Información de Representantes*, <http://bioguide.congress.gov/scripts/biodisplay.pl?index=S000583> y <https://www.congress.gov/member/lamar-smith/S000583?q=%7B%22search%22%3A%5B%22immigration%22%5D%7D&r=6> . 19 de diciembre de 2018.

<sup>216</sup> <https://www.texansforlamarsmith.com/lamar-smiths-proven-conservative-record>. 19 de diciembre de 2018.

visas del programa de Diversidad (*Diversity Visa Program*)<sup>217</sup> en países donde ocurrieron los atentados. Fue entonces que la H.R. 4821 estableció nuevas especificaciones para dichas visas y una extensión de tiempo para los solicitantes de las visas de diversidad.

Esta iniciativa convertida pasó por un proceso legislativo rápido debido a que respondía a un ataque terrorista en el cual murieron 224 personas<sup>218</sup> y que formaría parte de una serie de ataques que precedieron a los del 11 de septiembre de 2001. Asimismo, porque existía una necesidad muy específica por atender, en este sentido los trámites administrativos realizados por las embajadas afectadas fueron suspendidos tanto por las investigaciones realizadas como por las afectaciones a las instalaciones. En este sentido, se trata de un tema relevante - la seguridad - y urgente, lo que explica la facilidad de su aprobación.

---

<sup>217</sup> El Programa de Visas de Inmigrantes por Diversidad se implementó en la Ley de Inmigración de 1990 y permite el otorgamiento de visas a personas de países cuya tasa de inmigración en los Estados Unidos es baja. Es administrado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos y anualmente se disponen de 50,000 visas (aunque este número ha variado a través de los años) las cuales son seleccionadas al azar entre las personas solicitantes de dichos países, por lo cual también se conoce como Lotería de Visas de Diversidad.

Véase Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos (USCIS), *Residencia Permanente a través del Programa de Visas de Diversidad*, <https://www.uscis.gov/es/residencia-permanente-tarjeta-verde/categorias-de-elegibilidad-a-la-residencia-permanente/residencia-permanente-a-traves-del-programa-de-visas-de-diversidad>, consultado el 1 de marzo de 2020.

<sup>218</sup> CNN Library, “1998 US Embassies in Africa Bombings Fast Facts”, *CNN*, 31 de julio de 2018, en <https://edition.cnn.com/2013/10/06/world/africa/africa-embassy-bombings-fast-facts/index.html> . 19 de diciembre de 2018.

### **Caso 3. Iniciativa H.R. 4658 (1998): un sistema de control de entrada-salida automatizado con objetivos de gestión, administrativos y legales**

Una tercer iniciativa que se convirtió en ley en la legislatura 105, fue la “H.R. 4658. Iniciativa para ampliar la fecha en la que se debe desarrollar un sistema de control de entrada-salida automatizado”. Esta iniciativa fue presentada también por el republicano Lamar Smith (igual que el caso 2) el primero de octubre de 1998 y convertida en ley el quince de octubre del mismo año. Esta iniciativa tardó muy poco tiempo en ser convertida en ley, básicamente por el hecho de que corregía un aspecto administrativo de la ley IIRIRA promulgada en 1996 (caso 1). No obstante la aparente poca relevancia de dicha actualización se refería a uno de los elementos más importantes de las políticas migratorias que le seguirían en Estados Unidos y esta era la creación de un sistema de control automatizado de entradas y salidas de extranjeros.

Dicho sistema permitiría tener un registro de las salidas de territorio estadounidense de cada extranjero el cual se uniría con los registros de las llegadas de extranjeros y de esta manera permitiría al Fiscal General identificar a inmigrantes “legalmente” admitidos que permanecieran en Estados Unidos por más tiempo del que fueron autorizados. Dicho sistema había sido mencionado en la promulgada IIRIRA a través de atribuciones otorgadas al Fiscal General en su División C, sección 109 (H.R. 3610) a través de “un estudio conjunto de recopilación de datos automatizada en los puntos de entrada; y del desarrollo de un sistema automatizado de control de entrada / salida de extranjeros”. De esta manera la H.R. 4658 establecía una fecha para la implementación de dicho sistema.

La necesidad de tener más controles automatizados de las entradas y salidas de extranjeros para combatir y reducir la migración no autorizada fue un tema político que se estableció con la IIRIRA de 1996 y que prevalece hasta la actualidad. Además de esto, al tener sólo un elemento a modificar, esto es, la fecha de implementación del sistema automatizado de entradas y salidas de extranjeros, resultó necesaria una reforma que mejorara parte de las disposiciones establecidas con la IIRIRA, por ello la H.R. 4658 fue presentada y votada en un proceso bastante rápido (15 días).

#### **Caso 4. Iniciativa H.R. 4489 (2000): Ley de mejora de la gestión de datos del Servicio de Inmigración y Naturalización de 2000**

Al igual que el caso 3, la iniciativa H.R. 4489 de 1998 se presentó para mejorar disposiciones de la IIRIRA de 1996, en específico en la creación del sistema automatizado de control de entradas y salidas. Esta reforma reemplazaría el requisito de recolectar información de cada extranjero que entrara y saliera por uno nuevo que implicara un sistema integrado de datos de entradas y salidas; en segundo lugar declaraba que no se permitía a ninguna otra autoridad adicional dicha recopilación de información; en tercer lugar extendería los plazos de implementación del sistema. También autorizaba al Fiscal General de los Estados Unidos que determinara cuál departamento de justicia o otra autoridad migratoria tendría acceso a dicha información.



Uno de los elementos que más llaman la atención de la presente iniciativa es que expresaba la necesidad de que el Fiscal General, en consulta con los Secretarios de Estado, Comercio y Hacienda, “debían consultar con los gobiernos extranjeros afectados para mejorar la gestión de fronteras”<sup>219</sup>, esto último refleja el clima previo a los ataques del 11 de septiembre, cuando el tema migratorio aún no estaba tan relacionado con el terrorismo.

Esta iniciativa también fue presentada por el republicano Lamar Smith y fue promulgada en poco menos de un mes. Al igual que la iniciativa H.R. 4658 buscaba mejorar las bases establecidas en la IIRIRA de 1996, en específico, la creación de un sistema integrado de información de entradas y salidas, por lo que al referirse a una necesidad específica en materia administrativa no tuvo problemas en aprobarse.

### **Caso 5. H.R. 1892: Iniciativa de Inmigración por Patrocinador Familiar de 2001**

Esta iniciativa fue presentada por el republicano Ken Calvert del estado de California el 17 de mayo de 2001 y modificó la Ley de Inmigración y Nacionalidad para permitir en casos de peticiones de visas la aceptación de una declaración jurada de un patrocinador familiar (que fuera elegible) distinto al original en caso de que el original hubiese fallecido y en tanto que

---

<sup>219</sup> “Expresses the sense of Congress that the Attorney General, in consultation with the Secretaries of State, Commerce, and the Treasury should consult with affected foreign governments to improve border management.”, <https://www.congress.gov/bill/106th-congress/house-bill/4489?q=%7B%22search%22%3A%5B%22H.R.4489%22%5D%7D&r=1&s=3> , 19 de diciembre de 2019.

el Fiscal General hubiera determinado que, por razones humanitarias, la petición original no debiera ser revocada.

Esta iniciativa de ley al ser sobre un aspecto específico en materia administrativa y legal pudo ser aprobada sin ningún aparente contratiempo, no obstante fue convertida en ley casi 10 meses después de ser propuesta.

#### **Caso 6. Iniciativas de seguridad a raíz de los ataques del 11 de septiembre de 2001: H.R. 3162 y H.R. 3525**

Las siguientes dos iniciativas están relacionadas con los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 y fueron una respuesta que modificó el sistema migratorio estadounidense. Como se aludió en el capítulo 1, la lucha contra el terrorismo ha impactado globalmente las políticas migratorias y representa una serie de retos en materia de gestión migratoria para muchos países. Para el caso de Estados Unidos la magnitud de dichos atentados de 2001 así como el hecho de que algunos de los terroristas que perpetraron dichos ataques a través de ingresos regulares en el sistema migratorio estadounidense, obligó a replantear el sistema migratorio estadounidense de una manera rápida y expedita.

La iniciativa “H.R.3162. Uniendo y fortaleciendo a los Estados Unidos previendo herramientas apropiadas requeridas para interceptar y obstruir el terrorismo”, mejor conocida como la Ley PATRIOT de 2001, fue una iniciativa aprobada en tiempo récord, apenas tres días. Fue presentada el 23 de octubre de 2001 y promulgada el 26 de octubre del mismo año. El representante promotor fue el republicano James Sensenbrenner Jr., en ese entonces perteneciente al distrito 9 del estado de Wisconsin, y quien llevaba 24 años como legislador, es decir, con

una trayectoria electoral consolidada. A pesar de la influencia que Sensenbrenner pudo tener, esta ley tuvo un amplio margen de consenso por parte de los legisladores tanto del Partido Republicano como del Demócrata, por lo que explica en gran parte el tiempo récord en que fue promulgada y firmada por el entonces Presidente George W. Bush.

Una segunda iniciativa sería presentada casi un mes después. la “H.R. 3525. Ley de reforma de mejora de seguridad fronteriza y entrada de visas 2002”. Esta también fue llevada al congreso por el republicano James Sensenbrenner Jr. el 19 de diciembre de 2001 y fue promulgada casi cinco meses después. La H.R. 3525 no promulgó un nuevo esquema de seguridad migratoria, sino que modificó y enmendó a su antecesora, la ley PATRIOT, la cual dado que fue aprobada con bastante premura, presentó muchas inconformidades entre los legisladores y algunos otros sectores sociales. Por eso, la segunda iniciativa tuvo más tiempo para ser discutida, reformulada y cabildeada y también integraba una serie de medidas de seguridad y reforzamiento al sistema de visas.

Estas dos iniciativas son un claro ejemplo de propuestas de ley en las que se conjuntan todos los elementos propuestos del esquema 1, a diferencia de la mayoría de las iniciativas que fracasaron en convertirse en ley, las cuales si bien eran muy variadas en sus temas en su mayoría tenían elementos no restrictivos a la inmigración no autorizada. Algunos de estos temas de las iniciativas no aprobadas fueron la eliminación de restricciones a estudiantes extranjeros impuestas en la IIRIRA de 1996, otorgar reembolsos a los estados y localidades

por costos relacionados con proveer tratamientos médicos de emergencia a individuos heridos durante su entrada no autorizada, reforma laboral de inmigración, protección a la inmigración, o las muy difundidas reformas integrales de inmigración.

**Caso 7. H.R. 4306. Enmendar la sección 274A de la Ley de Inmigración y Nacionalidad para mejorar el proceso de verificación de elegibilidad de un individuo para un empleo**

Esta iniciativa de ley fue presentada en 2004 por el republicano Chris Cannon del estado de Utah y forma parte de uno de los procesos más importantes en materia de verificación de elegibilidad del empleo de los inmigrantes, relacionado incluso con el programa de verificación E-Verify. Esta reforma modificó la Ley de Inmigración y Nacionalidad en su Sección 274<sup>a</sup> “Empleo no legal de extranjeros” a fin de que en el Sistema de Verificación de Empleo se aceptaran testificaciones de personas o personas jurídicas de manera manuscrita o electrónica, fuera por papel, microficha, microfilm o versión electrónica. Esta iniciativa de ley es una de las más cortas e implicó una modificación muy pequeña a la Ley, por lo cual implicó un proceso medianamente expedito, esto fue cinco meses.

Al igual que las iniciativas anteriores, esta atendía una necesidad específica en materia administrativa y legal, es decir, una necesidad relativa para tener más especificaciones normativas sobre las testificaciones de terceros para verificar la elegibilidad del trabajador inmigrante en términos de su estatus migratorio. Sin embargo, esta pequeña necesidad de modificación formaba parte de un proceso más amplio de un tema relevante en la agenda política, en este caso, de tener mecanismos para restringir la contratación de migrantes no autorizados

hacia los empleadores, proceso iniciado en 1996 con la ley IIRIRA. Como se verá más adelante, este proceso continuó.

**Caso 8. S. 3245. Un proyecto de ley para extender por 3 años la autorización del Programa del Centro Regional EB-5, el Programa E-Verify, el Programa Especial de Trabajadores Religiosos No Ministros de Inmigrantes y la Visa 30 J-1 del Estado de Conrad**

Esta iniciativa fue presentada por el Senador Patrick Leahy, miembro del Partido Demócrata por estado de Vermont desde 1975. Destaca el hecho de que actualmente es el senador con mayor antigüedad en el Congreso de Estados Unidos además de haber fungido como presidente *pro tempore* durante el periodo 2012-2015<sup>220</sup>, por lo que desde un principio la iniciativa contó con un respaldo político de uno de los congresistas más influyentes.

Esta iniciativa de ley integró varias disposiciones relacionadas con la inmigración tanto autorizada como la no autorizada, para extender por tres años algunos programas que habían estado funcionando en los Estados Unidos. En primer lugar, la extensión del Programa del Centro Regional EB-5, creado en 1990, el cual beneficia a inversionistas inmigrantes a través de la Visa EB-5, con el fin de estimular la economía estadounidense a través de la creación de empleos y la inversión de capital por parte de inversionistas extranjeros.<sup>221</sup> En segundo lugar, se extendió el programa de elegibilidad laboral migratoria E-Verify el cual ya tenía varios años implementándose, a fin de extenderlo hasta 2015. Este paquete de modificaciones

---

<sup>220</sup> Congress of United States, *Members* <https://www.congress.gov/member/patrick-leahy/L000174?searchResultViewType=expanded&KWICView=false>, 1° de marzo de 2020.

<sup>221</sup> Cabe mencionar que el programa administrado por el Servicio de Inmigración y Ciudadanía de Estados Unidos.

fue presentado en el Senado en mayo de 2012 y convertido en ley en septiembre del mismo año, es decir cuatro meses después.

Al presentarse como un paquete de reformas en materia laboral y de inmigración, la iniciativa S. 3245 cumple con casi todos los componentes presentados en el esquema 1 de elementos de las iniciativas aprobadas sobre migración. En primer lugar atiende un tema transversal económico, que es el referente a las visas de trabajo. En este paquete se atendía a varios grupos laborales, a los inversionistas extranjeros, a los migrantes laborales no autorizados (E.Verify), a trabajadores religiosos y a médicos extranjeros, esto con el objetivo de maximizar el aprovechamiento de grupos de inmigrantes laborales, lo cual al relacionarse con la economía es un tema relevante de la agenda política (elemento 1). De igual manera el aspecto referente al programa E-Verify muestra el reforzamiento de los mecanismos para restringir, al menos en el discurso, la migración laboral no autorizada teniendo un mayor control sobre los procesos de contrataciones laborales. Finalmente, al modificar la ley, en programas previamente establecidos se atendía el componente 4 de necesidad específica por atender en materia administrativa o legal, en específico, la extensión temporal de programas ya establecidos.

Esta investigación partió de la premisa de que de que el tema electoral determinaba directamente la actividad legislativa en el Congreso Estadounidense. No obstante, las encuestas de opinión y el análisis del contexto político doméstico e internacional mostraron que la variable económica puede llegar a ser igual o hasta más importante que la electoral, como se vio en la explicación de la forma de legislar. Este tema podría servir como hipótesis para nuevas investigaciones que continúen la presente.

### **3.6. Síntesis del análisis legislativo**

El análisis realizado a lo largo de este capítulo reveló la relevancia del desglose por partido, además de la evaluación de la trayectoria de las iniciativas legislativas presentadas por legislación.

En primer lugar, al revisar las iniciativas de ley por el partido que las presentó, se observó una ligera diferencia a favor del Partido Republicano, el cual presentó el 50.9% del total de las iniciativas; 48.8% lo presentó el Partido Demócrata y sólo el 0.4% candidatos independientes. Esto se explica en parte por la intensidad legislativa de los últimos años así como la mayoría partidista que integra el congreso. Desde el 2013 el Partido Republicano es el que más iniciativas ha presentado, y en la legislatura 114 (2015-2016) superó en más del doble al número de iniciativas que había presentado el Partido Demócrata.

Cabe mencionar que tanto el Partido Republicano como el Demócrata públicamente muestran posicionamientos distintos frente al tema migratorio, en especial frente a la migración no autorizada. El Partido Demócrata suele posicionarse a favor de mayores mecanismos de inmigración documentada, mientras que el Partido Republicano a favor de restringir estos mecanismos así como combatir la inmigración no autorizada. De hecho, desde las legislaturas 114 y la 115, el Partido Republicano ha tenido el control de ambas cámaras y es el que más ha impulsado en su mayoría la agenda legislativa en materia migratoria.

Como se analizó en el capítulo 3, en las legislaturas 112 y 113, había un control bipartidista (en ambas legislaturas el Senado estaba controlado por los republicanos pero la Casa de Representantes estaba controlada por los demócratas), y la diferencia por número de iniciativas sobre migración no era mucha por partido, de igual manera en las legislaturas 110 y la 111, el congreso estaba controlado en ambas cámaras por el Partido Demócrata, y fue este partido el cual presentó más iniciativas sobre inmigración.

En segundo lugar, además del análisis por partido, un aspecto importante es el hecho de que la mayor parte de las iniciativas presentadas fueron rechazadas en el periodo 1995-2018, de hecho sólo 3% fueron aprobadas y convertidas en ley. Comparado con otros temas, el porcentaje de fracaso es mayor. Esto reafirma en gran medida el propósito electoral de las iniciativas de ley sobre migración. Para los congresistas es importante el posicionarse frente al tema migratorio ante la opinión pública y mostrar que están legislando a favor de reducir la inmigración no autorizada, ya que este posicionamiento les genera dividendos electorales, independientemente si dichas iniciativas se conviertan en ley o no. Es tan evidente el fracaso legislativo que 93.5% del total de iniciativas de inmigración no pasaron siquiera la cámara de origen en la que fueron presentadas. Este porcentaje de rechazo no ha variado mucho, aunque sí muestra un ligero incremento a la par del aumento de la intensidad legislativa en materia migratoria. Incluso las iniciativas que sí pasan la cámara de origen no tienen asegurada una votación positiva en la segunda cámara. En la última legislatura de las 14 iniciativas que pasaron a segunda cámara, sólo se aprobaron 4, mismas que pasaron al presidente, éste las aprobó y se convirtieron en ley.



Las iniciativas en materia migratoria que pasan ambas cámaras sí tienen altas posibilidades de ser convertidas en ley. Efectivamente, estas iniciativas tienen ya un trabajo muy amplio de cabildeo y negociación política, por lo que son capaces de generar un fuerte consenso sobre las disposiciones de su contenido. Además de esto, muchas iniciativas aprobadas estas atendían temas relevantes y urgentes, en otras palabras, no tenían necesidad de ser discutidas ampliamente dado que eran apremiantes.

La mayoría de las iniciativas presentadas demuestran que tienen un propósito subyacente o no explícito, es decir, no tanto de reformar el sistema de leyes migratorias, sino de posicionar un tema en la escena política nacional. De hecho, muchas de las iniciativas que sí tuvieron éxito y que se convirtieron en ley atienden temas muy específicos o están destinadas para ciertos sectores de la población inmigrante. Esto llama la atención en tanto que durante muchos años se ha aludido en el debate político y legislativo sobre la necesidad de una reforma migratoria integral que regularice a los inmigrantes no autorizados, por el contrario, algunas iniciativas aprobadas refuerzan las leyes migratorias que restringen la inmigración no autorizada. Cabe señalar sin embargo, que restringir es una forma de regular.

## CONCLUSIONES GENERALES

La presente tesis se escribió a lo largo de cuatro años, y como todo proceso de investigación sufrió una serie de cambios durante su evolución, así como algunos retos que es pertinente recordar.

El primero de ellos es el referente a la migración no autorizada procedente de México, nacionalidad de origen más numerosa de este tipo de migrantes en Estados Unidos. En un inicio se pensó como un proyecto de investigación destinado a identificar las causas por las cuales nunca se llevó a cabo un acuerdo migratorio laboral entre México y Estados Unidos que pudiera solucionar la situación de los migrantes no autorizados en el país del norte. Sin embargo, entre los migrantes no autorizados una gran cantidad procede de migrantes de Centroamérica y Asia. La actual composición nacional de la migración no autorizada en los Estados Unidos va más allá de un grupo de nacionalidad, y como se mencionó desde la introducción, forma parte de una ola de inmigración iniciada a partir de 1970<sup>222</sup>. Si bien en ese sentido los acuerdos migratorios binacionales pueden otorgar beneficios a los países involucrados, son una solución parcial de un fenómeno social más amplio y complejo.

Un segundo reto fue explicar el contexto cultural y económico de Estados Unidos, en donde las diferentes olas migratorias han pasado por procesos desiguales de integración, que no se pueden o quieren replicar hoy día. Gran parte de los problemas asociados a la gestión migratoria de los flujos no autorizados en Estados Unidos tienen sus causas y origen en aspectos

---

<sup>222</sup> Douglas S. Massey, "The New Immigration and Ethnicity in the United States... *op. cit.*, p. 633 ss.

internos o de política local<sup>223</sup>, a pesar de ser asuntos de contextos internacionales; debido a esto el presente proyecto se fue limitando al ámbito interno, a pesar de que la migración es un fenómeno internacional. Partiendo de que la gestión migratoria Estados Unidos se concentra a nivel federal, se escogió analizar el papel del Congreso. Futuras investigaciones podrían explorar el nivel estatal/local de política migratoria en Estados Unidos.

En la arena legislativa se han dado múltiples luchas por modificar la Ley de Inmigración y Nacionalidad, tanto por parte de grupos conservadores como de grupos libertarios. No sólo han estado presentes en el Congreso esfuerzos por reducir los derechos de los migrantes no autorizados, sino que también ha habido intentos por regularizar a dichos migrantes y en algunos casos se ha planteado la amnistía para estas personas. No obstante, esta constante lucha en el Congreso ha mostrado una tendencia clara y definida por restringir los derechos de los migrantes no autorizados bajo la consigna de disminuir y hasta eliminar esta inmigración.

Con estas consideraciones, la pregunta de investigación se planteó de la siguiente manera: ¿cuáles son los factores por los cuales el Congreso de Estados Unidos ha tenido una intensa producción legislativa para disminuir la inmigración no autorizada durante el periodo 1995-2018, al mismo tiempo que la mayoría de las iniciativas no tienen éxito en convertirse en

---

<sup>223</sup> Véase Rafael Fernández de Castro, y Hazel Blackmore (coords.), *¿Qué es Estados Unidos?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., 2008.

ley? Asimismo, se buscó analizar de manera complementaria los mecanismos de regularización hacia la inmigración no autorizada y aquellos migrantes que suelen ser privilegiados a través de iniciativas de carácter no restrictivo.

Como se mostró a largo de la presente tesis, la principal variable que ha disminuido los flujos migratorios ha sido la económica; en este sentido, la evidencia de la crisis financiera de 2008<sup>224</sup>, la cual disminuyó los flujos migratorios no autorizados. Después de dicha crisis la economía estadounidense si bien no ha podido recuperarse totalmente, sí ha mantenido las características necesarias para seguir demandando mano de obra barata desde el extranjero, por lo cual los flujos migratorios aún continúan.

### **Hallazgos teóricos**

En muchas ocasiones, las reglas del juego democrático influyen en las prioridades de políticas públicas. En Estados Unidos, al igual que otros regímenes democráticos, los tomadores de decisiones se someten a elecciones continuas en las cuales buscan tener el mayor apoyo posible del electorado. En este sentido la presente tesis aporta elementos para comprender la actividad legislativa en materia migratoria no sólo de Estados Unidos, sino también de mu-

---

<sup>224</sup> Krogstad, Jens Manuel, Jeffrey Passel y D’Vera Cohn, “5 Facts about illegal immigration in the U.S.”, Pew Research Center, Fact Tank, 2017, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/04/27/5-facts-about-illegal-immigration-in-the-u-s/>, 5 de marzo de 2018.

chas democracias liberales. En el caso estadounidense, la reelección de los legisladores acentúa más la necesidad de estos por conformar una base sólida de votantes que permita su reelección de manera continua.

La importancia de contar con apoyos electorales hace que los tomadores de decisiones no siempre busquen soluciones adecuadas a problemas a través de políticas públicas, sino soluciones rentables electoralmente, en muchos casos soluciones intermedias, en el peor de los casos, simulaciones o engaños para satisfacer a los votantes, lo cual resulta altamente cuestionable y debe ser denunciado.

Como se argumentó en el apartado teórico de la tesis, según la teoría de los sistemas mundiales, el papel del Estado se ve relegado a la vigilancia de los intereses de los grandes capitales y partidos, intereses que resultan estables a través del tiempo<sup>225</sup>. Para el presente estudio, uno de estos intereses es claro e identificable, y este es el objetivo de mantener una fuerza de mano de obra de bajo costo y masiva sobre la cual descansa gran parte de la economía estadounidense. Esta mano de obra de bajo costo implica mantener a los individuos que la componen con escasos derechos laborales por situaciones de precariedad, pobreza, marginación; esto es, mantenerlos en un marco jurídico de “ilegalidad”<sup>226</sup>.

---

<sup>225</sup> Véase Stephen Castles. & Miller, M.J., *La era de la migración... op. cit.* p. 38; Jorge Durand, *Clandestinos...* p. 40; Alejandro Portes y John Walton, *Labor, Class, and the International System, ...op. cit.*

<sup>226</sup> Véase Michel, Foucault, *Nacimiento de la biopolítica: curso del Collège de France (1978-1979)*. Vol. 283. Ediciones Akal, 2009; Bernardo Bolaños y Elaine Levine, “Biopolítica y bioeconomía en la reforma migratoria en Estados Unidos”, *Carta Económica Regional*, 114(2014), pp. 21-40.

Esto se relaciona con el papel del Estado en las políticas migratorias en un contexto de régimen económico mundial, la globalización y el neoliberalismo, discusión presentada en el capítulo 1. En el caso de Estados Unidos, como en otros países destino de la migración internacional, los regímenes de deportaciones han tenido éxito, al igual que la regulación en torno a la libertad de movimiento. Tal cómo afirma Nicolás de Genova, no es coincidencia que en muchos países en el mundo y en Estados Unidos, las deportaciones se han convertido en un régimen prácticamente global<sup>227</sup>. Esto explica también la actividad legislativa de los países de regímenes de deportación, cómo lo es Estados Unidos, se enfoca en actividades legislativas de restricción de la libertad de movimiento y de constante modificación y actualización de las prerrogativas de las membresías ciudadanas estatales.

De esta manera, las grandes tendencias en política migratoria, y en este caso, la tendencia de una intensidad legislativa migratoria no se ha visto modificada (aunque sí acelerada) por los cambios de gobiernos y por las composiciones en el Congreso. Esto también puede comprobarse en las tendencias mundiales de políticas migratorias, en el contexto internacional de la globalización, donde las políticas se han vuelto cada vez más restrictivas, donde la desaceleración de la economía mundial también ha contribuido a mantener esa fuerza de mano de obra inmigrante de bajo costo a nivel global.

---

<sup>227</sup> Nicholas De Genova y Nathalie Peutz (editores), *The Deportation Regime*, *op. cit.*

## La maquinaria de aplicación de la ley migratoria

Ahora bien, en el análisis de los factores internos de política migratoria estadounidense (capítulo 2) se encontraron razones propias de las competencias electorales. Por ejemplo, se identificaron ciclos de intensidad legislativa a partir de las elecciones federales en Estados Unidos, tanto presidenciales como intermedias, de renovación del Congreso de los Estados Unidos. Los ciclos consisten en un aumento de la actividad legislativa en materia migratoria el año previo a las elecciones federales, sean las presidenciales o intermedias. Esto refuerza la afirmación de que los beneficios electorales están relacionados con la producción legislativa en el Congreso de Estados Unidos.

Estas interpretaciones sobre la actividad legislativa van en sintonía con la hipótesis de Meissner, Kerwin, Chisti y Bergeron, quienes sostienen que este proceso es más bien el fortalecimiento de la maquinaria especializada en hacer valer la Ley Migratoria en Estados Unidos (*law enforcement*)<sup>228</sup>.

La preponderancia del enfoque del *law enforcement* es visible no sólo en la actividad legislativa del Congreso Federal, sino en todos los ámbitos de la política migratoria de Estados Unidos, inclusive en los niveles locales donde hay protección hacia migrantes, como lo son las ciudades y estados santuario. En gran medida las iniciativas de inmigración aprobadas en el Congreso modifican solo parcialmente los ámbitos administrativos del sistema migratorio

---

<sup>228</sup> Doris Meissner, Donald M. Kerwin, Muzaffar Chisti y Claire Bergeron, *Immigration Enforcement in the United States: The Rise of a Formidable Machinery...op. cit.*

estadounidense, modificando gradualmente el sistema migratorio en vez de hacerlo de manera completa.

El principal objetivo, aunque subyacente, de esta maquinaria es mantener una fuerza laboral inmigrante masiva y de bajo costo, por ende toda modificación recae en este propósito. Modificar dicha meta implicaría no sólo un cambio de dirección en política migratoria, sino una total adaptación y reingeniería de la estructura económica estadounidense. Resulta trágico que tenga que haber una modificación en dicho sentido, tomando en cuenta que lo que está en juego es la negación de derechos humanos a millones de migrantes.

### **La opinión pública sobre la migración a Estados Unidos**

Lo que se encontró en esta investigación es primero una variable y explicación de tipo electoral, la cual de manera resumida consiste en que las leyes migratorias tienen, junto con las reglas del juego democrático, un mayor peso en la definición de la ley migratoria en Estados Unidos. Dicha explicación remite a otra variable de tipo cultural y esta es la negación, en gran parte explicada por desinformación y campañas de grupos ultraconservadores, de asimilar a dicho país como un país formado a través de la inmigración, lo cual se ve reflejado en las encuestas de opinión.

Por el lado del análisis de la opinión pública estadounidense, la existencia de distintas encuestas con metodologías diferentes hace difícil establecer generalizaciones que comprueben de manera directa su importancia en el establecimiento de una agenda, no obstante, nos dan pruebas de la relación entre la producción legislativa migratoria y los procesos de opinión



pública. Al respecto, el principal hallazgo de esta tesis es que la migración es uno de los temas que más preocupan a la opinión pública estadounidense, aunque no es el más importante cuando se compara con otros como la economía o la seguridad nacional<sup>229</sup>.

Esta investigación mostró una aparente contradicción entre las preocupaciones del electorado estadounidense y la intensa acción legislativa en el Congreso destinada a regular la migración. Por el contrario la migración importa en tanto que se relaciona con los aspectos económicos, tan es así que la principal preocupación referente a la migración no autorizada es que afecte los empleos de los estadounidenses.

### **La legislación migratoria en Estados Unidos**

Esta tesis mostró una tendencia muy clara de un proceso que abarca por lo menos 22 años (de 1995 a 2018), y muy probablemente continúe. De hecho, y en relación a sucesos más recientes que exceden la línea temporal establecida en los objetivos de esta investigación, podemos decir que el proceso de restricción migratoria frente a los flujos no autorizados continúa y se refuerza cada vez más. Tal es el caso de algunos sucesos como la suspensión del programa DACA en Estados Unidos, los procesos de remoción expeditos de migrantes

---

<sup>229</sup> Véase Pew Research Center, “Mixed Views on Immigration Bill, democratic leaders face growing disapproval, criticism on Iraq”, Reporte de encuesta, Washington D.C., 7 de junio de 2007; Scott Keeter, “Where the Public Stands on Immigration Reform”, en Pew Research Center Publications”, Washington D.C., Pew Research Center, 2009; Pew Research Center, “Economic, Jobs trumps all other policy priorities in 2009, environment, immigration, health care slip down the list”, Reporte de encuesta, Washington D.C., 22 de enero de 2009; Gallup, “IN DEPTH: TOPICS A TO Z: Immigration”, 2019, <https://news.gallup.com/poll/1660/immigration.aspx>, 13 de febrero de 2019.

no autorizados y los acuerdos de Tercer País Seguro de Estados Unidos con países de Centroamérica, entre otros.

Esta investigación mostró que la producción legislativa en materia migratoria aumentó en los últimos 22 años, tanto así que en la última legislatura considerada para esta tesis (no. 115, 2017-2018) se presentó el mayor número de iniciativas relacionadas con la inmigración en todo el periodo. La intensidad legislativa en materia migratoria nos da elementos para identificar la posición e importancia del tema migratorio en el agenda político electoral.

Esta investigación ha identificado múltiples modificaciones administrativas y de gestión en las leyes migratorias ya existentes en Estados Unidos en el mismo periodo analizado, tantas que sobrepasaban los límites de la presente investigación. Estas cuantiosas modificaciones legales y administrativas no implican un cambio de tendencia de las políticas migratorias, sino el reforzamiento de una amplia estructura de gestión migratoria. De igual manera, en materia migratoria las leyes estatales implican un gran material de investigación y aportan evidencia de las tendencias nacionales en migración. No obstante, hacer un análisis legislativo de los 50 estados de la Unión Americana implica otro ejercicio de investigación, que podría seguir al presente.

Al igual que algunos estudios previos como los de Rodrigo Villaseñor y Luis Acevedo<sup>230</sup>, encontramos que predominaron las votaciones desfavorables en los estados, los rechazos en

---

<sup>230</sup> Rodrigo Villaseñor y Luis Acevedo, “La actividad legislativa estatal vinculada con la inmigración y los inmigrantes en Estados Unidos... *op. cit.*”

los comités o bien que la legislatura concluía antes que el comité responsable se pronunciara sobre su votación en el pleno. Para estos autores, el alto número de iniciativas desechadas se debió en gran medida a una “ineptitud” de las legislaturas estatales en materia migratoria<sup>231</sup>. Sin embargo, la presente tesis encontró que el debate de las iniciativas ha sido utilizado por políticos locales como una estrategia para ganar notoriedad ante el electorado antinmigrante, parecido a la aportación anterior de Jorge Bustamante<sup>232</sup>.

Por lo tanto, con base en las iniciativas estudiadas podemos afirmar que no se trata necesariamente de un ejercicio de ineptitud, sino de un ejercicio deliberado. Todos los esfuerzos y recursos invertidos en la producción legislativa son amplios. El Congreso de Estados Unidos es una de las mayores instituciones legislativas en el mundo, por lo que difícilmente puede hablarse de falta de información para cumplir los objetivos de sus leyes. Las reglas del juego democrático han ocasionado que haya dinamismo en la producción legislativa de temas que no consideren apremiantes o que les generan beneficios electorales, de manera que aquellos temas urgentes son los que son aprobados rápidamente y de manera expedita.

La lucha contra el terrorismo global también ha jugado un papel importante en la definición de las políticas migratorias en los países de destino; no obstante, el principal factor determinante de las políticas migratorias es de carácter económico, siendo en muchos casos la lucha contra el terrorismo una excusa para justificar el mantenimiento de la mano de obra inmigrante de bajo costo. Por ejemplo, en el capítulo 3 se encontró que las iniciativas referentes

---

<sup>231</sup> *Ibid.*

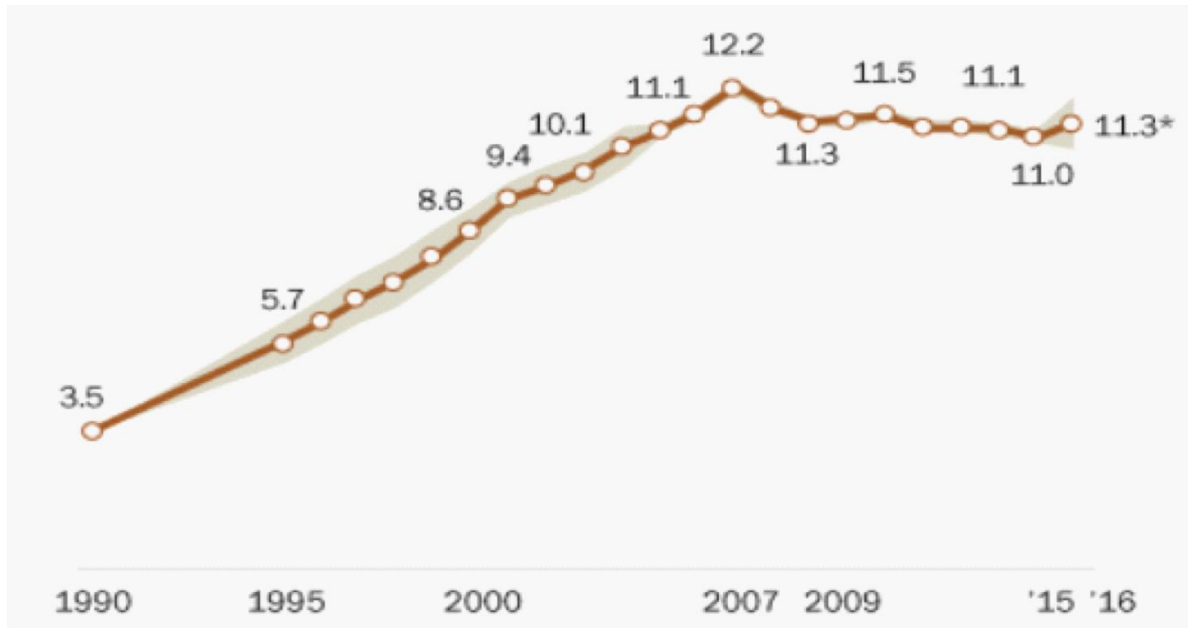
<sup>232</sup> Jorge A. Bustamante, *Migración Internacional y Derechos Humanos... Op. Cit.*

a la lucha contra el terrorismo, como H.R. 3163 y H.R. 3525, fueron aprobadas rápidamente, principalmente por atender un tema relevante. Sin embargo, no fue así para el caso de la iniciativa H.R. 4306, que incluía un requerimiento de verificación migratoria con fines laborales, lo cual está relacionado con el ámbito económico.

Finalmente se puede afirmar que se ha adoptado una política migratoria de largo plazo que beneficia económicamente a Estados Unidos por utilizar mano de obra de bajo costo y al mismo tiempo la mantiene sin garantías de respetarle los más mínimos derechos humanos y laborales, con la posibilidad de expulsarlos en cualquier momento. Dicha situación se enmarca en un contexto internacional de desigualdad más amplio, en el cual las economías de países en vías de desarrollo que alimentan los flujos migratorios no autorizados en Estados Unidos no logran ofrecer niveles de vida dignos para sus connacionales. Por desgracia dichos flujos continuaran y las soluciones que requieren de la cooperación internacional y de esfuerzos multilaterales, se mantendrán en las arenas nacionales y en esfuerzos unilaterales poco productivos, marginando a millones de seres humanos que aspiran por una vida más humana.

## **ANEXOS**

## ANEXO I. Estimación de población inmigrante no autorizada en los EE.UU. 1990-2016



diferencia estadísticamente significativa entre la estimación de 2015 y la estimación preliminar de 2016.

Nota: sombreado de la línea circundante indica puntos bajos y altos del intervalo de confianza estimado del 90%.

Krogstad, Jens Manuel, Jeffrey Passel y D'Vera Cohn, "5 Facts about illegal immigration in the U.S.", Pew Research Center, Fact Tank, 2017, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/04/27/5-facts-about-illegal-immigration-in-the-u-s/>, 5 de marzo de 2018.

**ANEXO II. Iniciativas presentadas en Legislatura 105 (1995-1996)**

<b>Legislatura 105 1995-1996</b>						
<b>N.º</b>	<b>Clave</b>	<b>Fecha</b>	<b>Nombre de la iniciativa o proyecto de ley</b>	<b>Estatus (1 al 6)</b>	<b>Última acción</b>	<b>Sponsors</b>
1	H.R.3610	6/11/96	H.R.3610 - Omnibus Consolidated Appropriations Act, 1997	<b>5. Convertida en ley</b>		Rep. Young, C. W. Bill [R-FL-10]

**ANEXO III. Iniciativas presentadas en Legislatura 106 (1997-1998)**

<b>Legislatura 106 1997-1998</b>						
<b>N°</b>	<b>Clave</b>	<b>Fecha</b>	<b>Nombre de la iniciativa o proyecto de ley</b>	<b>Estatus (1 al 6)</b>	<b>Última acción</b>	<b>Sponsors</b>
1	H.R.172 4	05/22/1 997	To amend the Immigration and Nationality Act to eliminate certain restrictions on foreign students added by the Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996.	1. Presentada	Referida al subcomité de Inmigración y Solicitudes	Rep. Frank, Barney [D-MA-4]
2	H.R.154 5	7/5/97	H.R.1545 - To amend the Immigration and Nationality Act and the Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996 to eliminate the numerical limitations relating to cancellations of removal and suspensions of deportation.	1. Presentada	Referida al subcomité de Inmigración y Solicitudes	Rep. Gutierrez, Luis V. [D-IL-4]
3	H.R.401 1	5/6/98	To amend the Immigration and Nationality Act to eliminate the diversity immigrant program.	1. Presentada	Referida al subcomité de Inmigración y Solicitudes	Rep. Sherman, Brad [D-CA-24]
4	S.1420	7/11/97	A bill to amend the Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996 to provide for full reimbursement of States and localities for costs related to providing emergency medical treatment to individuals injured while entering the United States illegally	1. Presentada	Referida al subcomité de Inmigración	Sen. Feinstein, Dianne [D-CA]



5	H.R.482 1	10/13/1 998	To extend into fiscal year 1999 the visa processing period for diversity applicants whose visa processing was suspended during fiscal year 1998 due to embassy bombings.	<b>5. Convertida en ley</b>		Rep. Smith, Lamar [R-TX-21]
6	H.R. 4658	10/15/1 998	To extend the date by which an automated entry-exit control system must be developed	<b>5. Convertida en ley</b>		Rep. Smith, Lamar [R-TX-21]

**ANEXO IV. Iniciativas presentadas en Legislatura 107 (1999-2000)**

<b>Legislatura 107 1999-2000</b>						
<b>N.º</b>	<b>Clave</b>	<b>Fecha</b>	<b>Nombre de la iniciativa o proyecto de ley</b>	<b>Estatus (1 al 6)</b>	<b>Última acción</b>	<b>Sponsors</b>
1	S. 173	01/19/1999	A bill to amend the Immigration and Nationality Act to revise amendments made by the Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act.	1. Presentada	Referida al subcomité de Inmigración	Sen. Moynihan, Daniel Patrick [D-NY]
2	S.3074	09/20/2000	Immigration Protection Act of 2000	1. Presentada	Leída dos veces y referida al Comité de la Judicatura	Sen. Schumer, Charles E. [D-NY]
3	H.R.4738	06/23/2000	Immigrant Labor Policy Review Act	1. Presentada	Referida al subcomité de Inmigración y Solicitudes	Rep. Kolbe, Jim [R-AZ-5]
4	H.R.41	6/1/99	Mass Immigration Reduction Act	1. Presentada	Referida al subcomité de Inmigración y Solicitudes	Rep. Stump, Bob [R-AZ-3]
5	S.3120	09/27/2000	Immigrant Fairness Restoration Act of 2000	1. Presentada	Leída dos veces y referida al Comité de la Judicatura	Sen. Kennedy, Edward M. [D-MA]
6	H.R.4489	05/18/2000	Immigration and Naturalization Service Data Management Improvement Act of 2000	<b>5. Convertida en ley</b>		Rep. Smith, Lamar [R-TX-21]

**ANEXO V. Iniciativas presentadas en Legislatura 108 (2001-2002)**

<b>Legislatura 108 2001-2002</b>						
<b>Nº</b>	<b>Clave</b>	<b>Fecha</b>	<b>Nombre de la iniciativa o proyecto de ley</b>	<b>Estatus (1 al 6)</b>	<b>Última acción</b>	<b>Sponsors</b>
1	H.R.1892	5/17/01	Family Sponsor Immigration Act of 2001	<b>5. Convertida en ley</b>		Rep. Calvert, Ken [R-CA-43]
2	H.R.1885	5/17/01	Section 245(i) Extension Act of 2001	4. Resolviendo diferencias	Recibida en el senado.	Rep. Gekas, George W.
3	S.778	9/6/01	Section 245(i) Extension Act of 2001	1. Presentada	Referida a la Comisión de la Judicatura.	Sen. Hagel, Chuck [R-NE]
4	H.R.3162	10/23/2001	Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA PATRIOT ACT) Act of 2001	<b>5. Convertida en ley</b>		Rep. Sensenbrenner, F. James, Jr.
5	H.R. 3525		Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002	<b>5. Convertida en ley</b>		Rep. Sensenbrenner, F. James, Jr.
6	S. 2444	5/2/02	Immigration, Reform, Accountability, and Security Enhancement Act of 2002	1. Presentada	Se leyó dos veces se pasó a la Comisión de la Judicatura.	Sen. Kennedy, Edward M.

7	H.R. 4108	5/6/02	Immigration and Naturalization Service Reorganization Act of 2002	1. Presentada	Referida al subcomité de Inmigración y Reclamos	Rep. Kolbe, Jim
8	H.R.3231	5/26/02	Barbara Jordan Immigration Reform and Accountability Act of 2002	2. Aprobada en cámara de origen	Recibida en el senado, leída dos veces y referida al Comité de la Judicatura	Rep. Sensenbrenner, F. James, Jr.
9	H.R. 5037	7/9/02	Immigration Security and Efficiency Enhancement Act of 2002	1. Presentada	Referida al subcomité de Inmigración, Seguridad Fronteriza y Reclamos	Rep. Baca, Joe

**ANEXO VI. Iniciativas presentadas en Legislatura 108 (2003-2004)**

<b>Legislatura 108 2003-2004</b>						
<b>N.º</b>	<b>Clave</b>	<b>Fecha</b>	<b>Nombre de la iniciativa o proyecto de ley</b>	<b>Estatus (1 al 6)</b>	<b>Última acción</b>	<b>Sponsors</b>
1	H.R.5111	9/21/04	Illegal Immigration Enforcement and Social Security Protection Act of 2004	1. Presentada	Referida al subcomité de Inmigración, Seguridad Fronteriza y Reclamos	Rep. Dreier, David [R-CA-26]
2	S. 2010	1/21/04	Immigration Reform Act of 2004	1. Presentada	Se leyó dos veces se pasó a la Comisión de la Judicatura.	Sen. Hagel, Chuck [R-NE]
3	S. 1387	1/28/04	Border Security and Immigration Reform Act of 2003	1. Presentada	Introducida y referida a la Comisión de la Judicatura	Sen. Cornyn, John [R-TX]
4	H.R. 3918	3/9/04	Comprehensive Immigration Fairness Reform Act of 2004	1. Presentada	Referida al subcomité de Inmigración, Seguridad Fronteriza y Reclamos	Rep. Jackson-Lee, Sheila [D-TX-18]
5	S.1461	4/7/04	Border Security and Immigration Improvement Act	1. Presentada	(Sin información precisa en el archivo)	Sen. McCain, John [R-AZ]
6	H.R.4306	5/6/04	To amend section 274A of the Immigration and Nationality Act to improve the process for verifying an individual's eligibility for employment	<b>5. Convertida en ley</b>		Rep. Cannon, Chris [R-UT-3]

7	H.R. 4885	7/21/04	Comprehensive Immigration Fairness Act	1. Presentada	Referida al subcomité de Inmigración, Seguridad Fronteriza y Reclamos	Rep. Jackson-Lee, Sheila [D-TX-18]
---	--------------	---------	--	---------------	---	------------------------------------

**ANEXO VII. Iniciativas presentadas en Legislatura 109 (2005-2006)**

<b>Legislatura 109 2005-2006</b>						
<b>N.º</b>	<b>Clave</b>	<b>Fecha</b>	<b>Nombre de la iniciativa o proyecto de ley</b>	<b>Estatus (1 al 6)</b>	<b>Última acción</b>	<b>Sponsors</b>
1	S.1438	7/20/05	Comprehensive Enforcement and Immigration Reform Act of 2006	1. Presentada	Se leyó dos veces se pasó a la Comisión de la Judicatura.	Sen. Cornyn, John [R-TX]
2	H.R.418	1/26/05	REAL ID Act of 2005	2. Aprobada en cámara de origen	Se leyó dos veces se pasó a la Comisión de la Judicatura.	Rep. Sensenbrenner, F. James, Jr
3	S. 1033	5/12/05	Secure America and Orderly Immigration Act	1. Presentada	Se leyó dos veces se pasó a la Comisión de la Judicatura.	Sen. McCain, John
4	H.R. 2330	5/12/05	Secure America and Orderly Immigration Act	1. Presentada	Pasada al subcomité de inmigración, seguridad fronteriza y reclamos	Rep. Kolbe, Jim
5	H.R. 4437	12/6/05	Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005	2. Aprobada en cámara de origen	Se leyó dos veces se pasó a la Comisión de la Judicatura.	Rep. Sensenbrenner, F. James, Jr.
6	S. 2454	03/16/2006	Securing Americas's Borders Act	1. Presentada	Clausurada	Sen Frist, William H. [TN]
7	H.R 6095	9/19/06	Immigration Law Enforcement Act of 2006	2. Aprobada en cámara de origen	Recibida en el senado, leída dos veces y referida al Comité de la Judicatura	Rep. Sensenbrenner, F. James, Jr.

8	S. 2611 y S.2612	04/07/0 6	Comprehensive Immigration Reform Act of 2006	2. Aprobada en cámara de origen		Sen. Specter, Ar- len [R-PA]
---	------------------------	--------------	---	------------------------------------	--	---------------------------------



**ANEXO VIII. Iniciativas presentadas en Legislatura 110 (2007-2008)**

<b>Legislatura 110 (2007-2008)</b>						
<b>N.º</b>	<b>Clave</b>	<b>Fecha</b>	<b>Nombre de la iniciativa o proyecto de ley</b>	<b>Estatus (1 al 6)</b>	<b>Última acción</b>	<b>Sponsors</b>
1	H.R. 1275	1/3/2007	American Dream Act	1. Presentada	Referida al Subcomité de Educación Superior , de aprendizaje permanente y Competitividad .	Rep. Berman, Howard L. [D-CA-28]
2	S. 774	1/3/2007	Development, Relief, and Education for Alien Minors Act of 2007	1. Presentada	Leída dos veces y referida a la Comisión de la Judicatura.	Sen. Durbin, Richard [D-IL]
3	S.330	01/18/07	Border Security and Immigration Reform Act of 2007	1. Presentada	Se leyó dos veces se pasó a la Comisión de la Judicatura.	Sen. Isakson, Johnny [R-GA]
4	H.R 1221	02/28/2007	Education Access for Rightful Noncitizens Act (EARN Act)	1. Presentada	Referida al subcomité de Inmigración , Ciudadanía , Refugiados , Seguridad Fronteriza y Derecho Internacional .	Rep. Gillmor, Paul E. [R-OH-5]
5	H.R.750	11/8/2007	Save America Comprehensive Immigration Act of 2007	1. Presentada	Referida al subcomité de audiencias	Rep. Jackson-Lee, Sheila [D-TX-18]
6	S.9	4/1/2007	Comprehensive Immigration Reform Act of 2007	1. Presentada	Se leyó dos veces se pasó a la Comisión de la Judicatura.	Sen. Reid, Harry [D-NV]

7	S.1348	9/5/2007	Comprehensive Immigration Reform Act of 2007	1. Presentada (recuperada)	"Action data to be retrieved " Nunca lleg a	Sen. Reid, Harry [D-NV]
8	S.1639	06/18/2007	A bill to provide for comprehensive immigration reform and for other purposes	1. Presentada	Se leyó dos veces, se regresó a calendario No. 208, no se votó.	Sen. Kennedy, Edward M. [D-MA]
9	S. 2205	10/18/2007	DREAM Act of 2007	1.Presentada	Clausurada	Sen. Durbin, Richard [D-IL]
10	H.R.678	1/8/2008	Electronic Employment Eligibility Verification and Illegal Immigration Control Act of 2008	1. Presentada	Referida al Comité de la Casa de Educación y Trabajo	Rep. Marshall, Jim [D-GA-8]

**ANEXO IX. Iniciativas presentadas en Legislatura 111 (2009-2010)**

<b>Legislatura 111 (2009-2010)</b>						
<b>N°</b>	<b>Clave</b>	<b>Fecha</b>	<b>Nombre de la iniciativa o proyecto de ley</b>	<b>Estatus (1 al 6)</b>	<b>Última acción</b>	<b>Sponsors</b>
1	H.R.1096	02/13/09	Electronic Employment Eligibility Verification and Illegal Immigration Control Act	1. Presentada	Referida al Subcomité de Protección de la Fuerza Laboral	Rep. Marshall, Jim [D-GA-8]
2	H.R.264	7/1/09	Save America Comprehensive Immigration Act of 2009	1. Presentada	Referida a la Subcomisión de Inmigración , Ciudadanía , Refugiados , Seguridad Fronteriza y Derecho Internacional	Rep. Jackson-Lee, Sheila [D-TX-18]
3	S.3901	09/29/10	Strengthening Our Commitment to Legal Immigration and America's Security Act	1. Presentada	Se leyó dos veces se pasó a la Comisión de la Judicatura.	Sen. Hatch, Orrin G. [R-UT]
4	S.3932	09/29/10	Comprehensive Immigration Reform Act of 2010	1. Presentada	Se leyó dos veces se pasó a la Comisión de la Judicatura.	Sen. Menendez, Robert [D-NJ]

**ANEXO X. Iniciativas presentadas en Legislatura 112 (2011-2012)**

<b>Legislatura 112 (2011-2012)</b>						
<b>N°</b>	<b>Clave</b>	<b>Fecha</b>	<b>Nombre de la iniciativa o proyecto de ley</b>	<b>Esta- tus (1 al 6)</b>	<b>Última acción</b>	<b>Sponsors</b>
1	H.R.43	5/1/11	To amend the Immigration and Nationality Act to eliminate the diversity immigrant program and to re-allocate those visas to certain employment-based immigrants who obtain an advanced degree in the United States	1. Pre- sen- tada	Referida al Subco- mité de control y política migratoria	Rep. Issa, Darrell E. [R-CA-49]
2	H.R.1764	5/5/11	To prohibit appropriated funds from being used in contravention of section 642(a) of the Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996.	1. Pre- sen- tada	Referida al Subco- mité de Protección de la Fuerza Labo- ral	Rep. Boustany, Charles W., Jr. [R-LA-7]
3	S.1258	06/22/2011	Comprehensive Immigration Reform Act of 2011	1. Pre- sen- tada	Se leyó dos veces se pasó a la Comi- sión de la Judica- tura.	Sen. Menen- dez, Robert [D-NJ]
4	H.R.2064	09/08/2011	To amend the Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996 to allow employers to verify the identity and employment eligibility of an employee from the time of application for employment.	1. Pre- sen- tada	Referida al Subco- mité de Protección de la Fuerza Labo- ral	Rep. Marchant, Kenny [R- TX-24]

5	S.3245	05/24/2012	A bill to extend by 3 years the authorization of the EB-5 Regional Center Program, the E-Verify Program, the Special Immigrant Non-minister Religious Worker Program, and the Conrad State 30 J-1 Visa	<b>5. Con- ver- tida en ley</b>		Sen. Leahy, Patrick J. [D- VT]
---	--------	------------	--	---	--	--------------------------------------

**ANEXO XI. Iniciativas presentadas en Legislatura 113 (2013-2014)**

<b>Legislatura 113 (2013-2014)</b>						
<b>N.º</b>	<b>Clave</b>	<b>Fecha</b>	<b>Nombre de la iniciativa o proyecto de ley</b>	<b>Estatus (1 al 6)</b>	<b>Última acción</b>	<b>Sponsors</b>
1	H.R.15	2/10/13	Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act	1. Presentada	Hubo moción para eliminarla (motion to discharge)	Rep. Garcia, Joe [D-FL-26]
2	S.744	04/16/2013	Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act	2. Aprobada en cámara de origen	Referida al Comité de la Judicatura.	Sen. Schumer, Charles E. [D-NY]
3	H.R.3732	12/12/13	Immigration Compliance Enforcement (ICE) Act	1. Presentada	Mandada a ser modificada por votación	Rep. Black, Diane [R-TN-6]
4	H.R.1525	12/4/13	Save America Comprehensive Immigration Act of 2013	1. Presentada	Referida al subcomité de Inmigración y Seguridad Fronteriza	Rep. Jackson Lee, Sheila
5	H.R.4279	03/21/2014	United States Immigration and Customs Enforcement Authorization Act	1. Presentada	Referida al subcomité de Inmigración y Seguridad Fronteriza	Rep. Miller, Candice S. [R-MI-10]
6	H.R.5316	07/31/2014	Safely Exacting Cautious Useful Rules for Immigration This Year (SECURITY) Act	1. Presentada	Referida al subcomité de Inmigración y Seguridad Fronteriza	Rep. Stockman, Steve [R-TX-36]
7	H.R.5759	11/20/2014	Preventing Executive Overreach on Immigration Act of 2014	2. Aprobada en cámara de origen	Mandada al senado	Rep. Yoho, Ted S. [R-FL-3]

8	S.3015	12/12/14	Preventing Executive Overreach on Immigration Act of 2014	1. Presentada	Se leyó dos veces se pasó a la Comisión de la Judicatura.	Sen. Paul, Rand [R-KY]
---	--------	----------	---	---------------	---	------------------------

**ANEXO XII. Iniciativas presentadas en Legislatura 114 (2015-2016)**

<b>Legislatura 114 (2015-2016)</b>						
<b>N.º</b>	<b>Clave</b>	<b>Fecha</b>	<b>Nombre de la iniciativa o proyecto de ley</b>	<b>Estatus (1 al 6)</b>	<b>Última acción</b>	<b>Sponsors</b>
1	H.R.52	6/1/15	Save America Comprehensive Immigration Act of 2015	1. Presentada	Referida al subcomité de seguridad fronteriza y marítima	Rep. Jackson Lee, Sheila [D-TX-18]
2	H.R.38	6/1/15	Preventing Executive Overreach on Immigration Act of 2015	1. Presentada	Referida al subcomité de Inmigración y Seguridad Fronteriza	Rep. Yoho, Ted S. [R-FL-3]
3	H.R.276	12/1/15	Immigration Compliance Enforcement (ICE) Act	1. Presentada	Referida al subcomité de Inmigración y Seguridad Fronteriza	Rep. Black, Diane [R-TN-6]



**ANEXO XIII. Iniciativas presentadas en Legislatura 115 (2017-2018)**

<b>Legislatura 115 (2017-2018)</b>						
<b>N°</b>	<b>Clave</b>	<b>Fecha</b>	<b>Nombre de la iniciativa o proyecto de ley</b>	<b>Estatus (1 al 6)</b>	<b>Última acción</b>	<b>Sponsors</b>
1	S.354	02/13/2017	Reforming American Immigration for Strong Employment Act or the RAISE Act	1. Presentada	Referida al subcomité de seguridad fronteriza y marítima	Rep. Jackson Lee, Sheila [D-TX-18]
2	S.1720	08/08/2017	Reforming American Immigration for a Strong Economy Act or the RAISE Act	1. Presentada	Introducida al senado	Sen. Cotton, Tom [R-AR]
3	S.303	3/2/17	A bill to discontinue a Federal program that authorizes State and local law enforcement officers to investigate, apprehend, and detain aliens in accordance with a written agreement with the Director of U.S. Immigration and Customs Enforcement and to clarify that immigration enforcement is solely a function of the Federal Government.	1. Presentada	Introducida al senado	Sen. Booker, Cory A. [D-NJ]

4	H.R.912	9/3/17	Protecting Immigrants From Legal Exploitation Act of 2017	1. Presentada	Referida al Subcomité de Inmigración y Seguridad Fronteriza	Rep. Foster, Bill [D-IL-11]
5	H.R.3647	8/8/17	Save America Comprehensive Immigration Act of 2017	1. Presentada	Referida al Subcomité de Inmigración y Seguridad Fronteriza	Rep. Jackson Lee, Sheila [D-TX-18]
6	H.R.2724	05/25/2017	Border Security and Immigration Enforcement Act of 2017	1. Presentada	Referida al Subcomité de Inmigración y Seguridad Fronteriza	Rep. Rohrabacher, Dana [R-CA-48]
7	H.R.2407	11/5/17	United States Citizenship and Immigration Services Authorization Act	1. Presentada	Referida al Comité de la Judicatura para ser modificada	Rep. Goodlatte, Bob [R-VA-6]
8	H.R.913	7/2/17	Immigrant Detainee Legal Rights Act	1. Presentada	Referida al Subcomité de Inmigración y Seguridad Fronteriza	Rep. Foster, Bill [D-IL-11]
9	H.R.2751	05/26/2017	U.S. Immigration and Customs Enforcement Authorization Act	1. Presentada	Referida al Subcomité de Inmigración y Seguridad Fronteriza	Rep. Higgins, Clay [R-LA-3]

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBA, Francisco, “Hacer virtud de la necesidad. Hacia una nueva generación de políticas para la migración México-Estados Unidos”, *Este País*, Número 246, octubre de 2011, pp. 8-12.
- ARAGONÉS, Ana María (Coordinadora), *La reciente crisis financiera y el debate sobre migración y desarrollo. Propuestas para América Latina y México*, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, 2016.
- BÁEZ-VILLASEÑOR, María Estela, “XI. Tierra prometida, tierra de inmigrantes, la inmigración a los Estados Unidos”, en Rafael Fernández de Castro y Hazel Blackmore (coords.), *¿Qué es Estados Unidos?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., 2008.
- BEAN, Frank D. y B. Lindsay Lowell, “Unauthorized Migration”, en Mary C. Waters y Reed Ueda (eds.), *The New Americans, a guide to immigration since 1965*, Harvard, Cambridge, Harvard University Press, 2007, pp.
- BETTS, Alexander, “The international politics of migration”, *St Antony's International Review*, Vol. 6, No. 2, *China's Rise and Adapting Global Structures*, 2011, pp. 134-150.
- BOLAÑOS, Bernardo y Elaine Levine, “Biopolítica y bioeconomía en la reforma migratoria en Estados Unidos”, *Carta Económica Regional*, 114(2014), pp. 21-40.
- BOSWELL, Christina, “Migration, Security, and Legitimacy, Some Reglections”, en Terri E. Givens, Gary P. Freeman, and David L. Leal (eds.), *Immigration Policy and Security*,

- U.S., European, and Commonwealth Perspectives, Nueva York, Routledge, 2009, 218 pp.
- BIBLIOTECA DEL CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS, <http://www.loc.gov/index.html>, consultada el 12 de marzo de 2020
- BOLAÑOS, Bernardo y Elaine Levine, “Biopolítica y bioeconomía en la reforma migratoria en Estados Unidos”, *Carta Económica Regional*, 114(2014),
- BOSWELL, Christina, “Knowledge, legitimation and the Politics of Risk: The Functions of Research in Public Debates on Migration”, *Political Studies*, Londres, Political Studies Association, vol. 57, núm. 1, pp. 165-186. Cit. por Camelia Tigau, “La imagen de la migración calificada en América del Norte”, *Migraciones Internacionales*, Vol. 8, N° 2, julio-diciembre, (2015), pp. 195-229.
- BUSTAMANTE, Jorge A., *Migración Internacional y Derechos Humanos*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- BUZAN, Barry Ole Wæver y Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder, CO:Lynne Rienner, 1998, citado por Pietro Castelli Gattinara y Laura Morales, “The politicization and securitization of migration in Western Europe: public opinion, political parties and the immigration issue” en Philippe Bourbeau (ed.), *Handbook on Migration and Security*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017.
- BRAY, Llona, “Overview of The Removal (Deportation) Hearings Process, All Law, Immigration information, <https://www.alllaw.com/articles/nolo/us-immigration/overview-removal-deportation-hearings-process.html> , 10 de enero de 2020.

CALAVITA, Kitty, “El debate sobre la policía estadounidense de inmigración: análisis crítico y opciones para el futuro”, en Jorge A. Bustamante y Wayne A. Cornelius (Coords.), *Flujos migratorios hacia Estados Unidos, Comisión sobre el futuro de las relaciones México-Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

CASTELLI Gattinara, Pietro y Laura Morales, “The politicization and securitization of migration in Western Europe: public opinion, political parties and the immigration issue” en Philippe Bourbeau (ed.), *Handbook on Migration and Security*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2017.

CASTLES, Stephen, “Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias” en Alejandro Portes y Josh DeWind (coords.), *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, México, Instituto Nacional de Migración, Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

\_\_\_\_\_, “Migración irregular: causas, tipos y dimensiones regionales”, *Migración y Desarrollo*, Vol. 18, No. 15 (2010), pp.49-80.

\_\_\_\_\_, Stephen y G. Kosack, *Immigration Workers and Class Structure in Western Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1985.

\_\_\_\_\_, Stephen y Mark J. Miller, *La era de la migración, Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, 1ª edición en español, M.A. Porrúa, México, 2004,

\_\_\_\_\_, Stephen y Raúl Delgado Wise (coord.), *Migración y desarrollo, perspectivas desde el sur*, Porrúa, (Colección Migración) México D.F., 1a. ed. 2007.

CLEMENS, Michael A., “Economics and Emigration: Trillion-Dollar Bill son the Sidewalk?”, *Journal of Economic Perspectives*, Volumen 25, número 3, verano 2011, pp. 83-106.

COHEN, P., *The New Helots: Migrants in the International Division of Labour*, Avebury, Aldershot, 1987.

CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS, <https://www.congress.gov/members?q=%7B%22congress%22%3A116%7D>, consultada el 30 de mayo de 2020.

CORNELIUS, Wayne A., “Death at the Border: Efficacy and Unintended Consequences of US Immigration Control Policy”, *Population and Development Review*, Vol. 27 (Dic. 2001), No. 4, pp.661-685.

\_\_\_\_\_, Phillip Martin y James Hollifield, eds., *Controlling Immigration*, Stanford California, Stanford University Press, 1994.

CONGRESS of United States, *Members* <https://www.congress.gov/member/patrick-leahy/L000174?searchResultViewType=expanded&KWICView=false> , 1º de marzo de 2020.

COORAY, Arusha, Abdeslam Marfouk, Maliha Nazir, “Public Opinion and Immigration: Who favors Employment Discrimination against Immigrants?”, *GLO Discussion paper*, No. 175, Global Labor Organization (GLO), Maastrich, pp. 1-23.

COSHO, Joana, “Media Influence on Public Opinion Attitudes Towards the Migration Crisis”, *International Journal of Scientific & Technology Research*, Volume 5, Issue 05, may (2006), pp. 86-91.

DE GENOVA, Nicholas y Nathalie Peutz (editores), *The Deportation Regime*, Durham, Duke University Press, 2010.

DELGADO-WISE, Raúl, “Notas sobre la cuestión laboral y migratoria hoy: migración forzada, desarrollo desigual e imperialismo”, en Aragonés, Ana María (Coordinadora), *La reciente crisis financiera y el debate sobre migración y desarrollo. Propuestas para América Latina y México*, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, 2016.

- Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos (DHS por sus siglas en inglés), *Reporte Anual de Flujo*, marzo 2019, [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Refugees\\_Asylees\\_2017.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Refugees_Asylees_2017.pdf), consultado 8 de agosto de 2019
- DURAND, Jorge, Douglas S. Massey, *Clandestinos, Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas-Porrúa, 2003.
- \_\_\_\_\_, Jorge y Jorge A. Schiavon (editores), *Perspectivas migratorias, un análisis interdisciplinario de la migración internacional*, México, CIDE, 2010.
- DÜVELL, Franck, “Clandestine migration in Europe”, *Social Science Information*, Vol. 47(4) (2016), pp. 479-497.
- \_\_\_\_\_, “Introduction and background”, en Franck Düvell, *Illegal Immigration in Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 3-39.
- \_\_\_\_\_, Franck Düvell, “Irregular immigration, economics and politics”, *Research reports*, IFO Insititute, Report 3, 2011, <https://www.ifo.de/DocDL/dicere-report311-rr2.pdf> , 13 de septiembre de 2019. pp. 60-67.
- FENNELLY, Katherine, Kathryn Pearson y Silvana Hackett, “The US Congressional Immigration Agenda: Partisan Politics, Policy Stalemate and Political Posturing”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 41, No. 9, pp.1412-1432.
- FERNÁNDEZ, de Castro, Rafael y Hazel Blackmore (coords.), *¿Qué es Estados Unidos?*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., 2008.
- FOULCAULT, Michel, *Nacimiento de la biopolítica: curso del Collège de France (1978-1979)*, Vol. 283. Ediciones Akal, 2009.
- FREEMAN, Gary P., “Can Liberal States Control Unwanted Migration?”, *The Annals of the American Academy of Political Science*, Vol. 534, Strategies for Immigration Control: An International Comparison (Jul., 1994), pp. 17-30

\_\_\_\_\_, ¿“The Decline of Sovereignty? Politics and Immigration Restriction in Liberal States”, en Christian Joppke (ed.), *Challenge to the Nation-State: Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford, Oxford University Press, 1998, p. 886-108.

GALLUP, “IN DEPTH: TOPICS A TO Z: Immigration”, 2019, <https://news.gallup.com/poll/1660/immigration.aspx>, 13 de febrero de 2019.

GARCIA-ZAMOR, Jean-Claude, *Ethical Dilemmas of Migration, moral challenges for policymakers*, Miami, Florida, Springer, 1<sup>era</sup> edición, 2018,

GHEZELBASH, Daniel, *Refuge Lost, Assylum Law in an Interdependt World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, 207 pp.

GOMEZ-AGUIÑAGA, Bárbara, “Stepping into the Vacuum: State and Cities Act on Immigration, But Do Restrictions Work?”, Migration Policy Institute, <http://www.migrationpolicy.org/article/stepping-vacuum-state-and-cities-act-immigration-do-restrictions-work> , 16 de noviembre de 2016.

GONZÁLEZ, González Guadalupe, “VI. Migración y opinión pública: El difícil diálogo entre México y Estados Unidos” en Jorge Durand y Jorge A. Schiavon (editores), *Perspectivas migratorias, un análisis interdisciplinario de la migración internacional*, México, CIDE, 2010.

GOVTRACK, <http://www.govtrack.us/>, consultada el 1 de febrero de 2020

HIPSMAN, Faye y Doris Meissner, “Immigration in the United States: New Economic, Social, Political Landscapes with Legislative Reform on the Horizon, Migration Policy Institute”, Migration Policy Source, Migration Policy Institute, 16 de abril de 2013, <https://www.migrationpolicy.org/article/immigration-united-states-new-economic-social-political-landscapes-legislative-reform#>, consultado el 15 de diciembre de 2019.



- HUNTINGTON, Samuel P., *¿Quiénes Somos?: los desafíos a la identidad nacional estadounidense*, trad. Albino Santos Mosquera, México, Paidós, 2004.
- JONES, Jeffrey M., “Fewer Americans favor cutting back immigration, public is likely to favor status quo as to favor to decreased immigration”, Gallup, 2008, <http://www.gallup.com/poll/108748/fewer-americans-favor-cutting-back-immigration.aspx#1>.
- JOPPKE, Christian, “Why Liberal States Accept Unwanted Immigration”, *World Politics*, Vol. 50, No. 2, 1998, p. 266–293
- \_\_\_\_\_, *Immigration and the Nation-State, The United States, Germany, and Great Britain*, Nueva York, Oxford University Press, 1999, 368 p.
- KEETER, Scott, “Where the Public Stands on Immigration Reform”, en *Pew Research Center Publications*, Washington D.C., Pew Research Center, 2009.
- KERWIN, Donald, “From IIRIRA to Trump: Connecting the Dots to the Current US Immigration Policy Crisis”, *Journal on Migration and Human Security*, Center for Migration Studies, (2018), pp. 1-13.
- KROGSTAD, Jens Manue, Jeffrey Passel y D’Vera Cohn, “5 Facts about illegal immigration in the U.S.”, *Pew Research Center, Fact Tank*, 2017, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/04/27/5-facts-about-illegal-immigration-in-the-u-s/>, 5 de marzo de 2018.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM), “Glosario sobre Migración”, *Derecho Internacional para Migración*, 2006, No. 7, <http://www.cor-teidh.or.cr/sitios/Observaciones/11/Anexo4.pdf>, 13 de septiembre de 2019.
- LÓPEZ, Gustavo y Jynnah Radford, “Facts on U.S. Immigrants, 2015. Statistical portrait of the foreign-born population in the United States”, *Pew Research Center, Hispanic*

- Trends*, 2017. <http://www.pewhispanic.org/2017/05/03/facts-on-u-s-immigrants/#fb-key-charts-unauthorized-line>, 5 de marzo de 2018.
- MAGNUS Enzensberger, Hans, *La gran migración*, Barcelona, Editorial Anagrama, (Colección Argumentos), 1992.
- MÁRMORA, Lelio, *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires, Paidós, 1ª ed., 2002.
- MASSEY, Douglas S., “The New Immigration and Ethnicity in the United States”, *Population and Development Review*, vol. 21, núm. 3, septiembre de 1995, p. 631-652.
- MEISSNER, Doris, Donald M. Kerwin, Muzaffar Chisti y Claire Bergeron, *Immigration Enforcement in the United States: The Rise of a Formidable Machinery*, Migration Policy Institute, enero 2013.
- MORALES, Lymari, “Americans return to tougher immigration stance”, en Gallup Poll, Washington, D.C. 2009. <http://www.gallup.com/poll/122057/americans-return-tougher-immigration-stance.aspx> .
- MORAWSKA, Ewa, “The Sociology and Historiography of Immigration” en Virginia Yans-McLaughlin (ed.), *Immigration Reconsidered: History, Sociology, and Politics*, Nueva York, Oxford University Press, 1990, pp. 187-240.
- NAIL, Thomas, *The Figure of the migrant*. Stanford University Press, 2015.
- NATIONAL PARK SERVICE, U.S. DEPARTMENT OF THE INTERIOR, *Ellis Island History- A brief look*, <http://www.schundler.net/Ellis%20Island%20History.pdf> Consultado el 7 de febrero de 2020.
- NGAI, Mae M., *Impossible Subjects: Illegal Aliens and the Making of Modern America*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 4ta ed., 2005.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, DEPARTAMENTO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES, División de Población (2017). Tendencias en el stock de migrantes internacionales: la revisión de 2017 (base de datos de las Naciones Unidas, POP / DB / MIG / Stock / Rev.2017).

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, A propósito de la Migración. Agencia para las migraciones, Informe, julio de 2007, p. 14.

\_\_\_\_\_, Reporte Mundial de Migración 2018, International Organization for Migration, 2017.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, “La comunicación de riesgo”, [https://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11400:la-comunicacion-de-riesgo-preguntas-frecuentes&Itemid=41610&lang=es](https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=11400:la-comunicacion-de-riesgo-preguntas-frecuentes&Itemid=41610&lang=es), consultado el 19 de febrero de 2020.

ORRENIUS, Pia y Madeline Zavodny, “Irregular Immigration in the European Union”, *European Policy Analysis*, 2016:2, pp. 1-20.

ORTEGA Velázquez, Elisa, “La consolidación histórica de la migración irregular en Estados Unidos: leyes y políticas migratorias restrictivas, ineficaces y demagógicas”, *Norteamérica*, Año 12, número 1, enero-junio de 2017. Pp. 197-231.

\_\_\_\_\_, “La consolidación histórica de la migración irregular en Europa: leyes y políticas migratorias defectuosas”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vil XIV, 2014, pp. 637-686.

PAPADEMETRIOU, Demetrios G. y Natalia Banulescu-Bogdan, “Understanding and addressing public anxiety about migration”, Washington, D.C: Migration Policy Institute, 2016, pp. 1-23.

PASSEL, Jeffrey y D'Vera Cohn, "Size of U.S. Unauthorized Immigrant Workforce Stable After the Great Recession", Reporte, Pew Research Center, Washington D.C., 3 de noviembre de 2016.

PETRAS, Elizabeth M, "The Global Labor Market in the Modern World Economy", en Mary M. Kritz, Charles B. Keely y Silvano M. Tomasi (eds.), *Global Trends in Migration: Theory and Research on International Population Movements*, Nueva York, Center for Migration Studies, 1981.

PEW, "Changing Patterns in U.S. Immigration and Population: Immigrants Slow Population Decline in Many Counties", Reporte, Washington D.C., Diciembre 2014, [https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2014/12/immigration\\_population\\_ib\\_v7\\_web.pdf](https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2014/12/immigration_population_ib_v7_web.pdf), consultado el 30 de junio de 2016.

\_\_\_\_\_, "US Immigration: National and State Trends and Actions Overview", Visualización de datos, Washington D.C., 6 de septiembre de 2013, <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/data-visualizations/2013/national-and-state-trends-and-actions-overview>, consultado el 30 de junio de 2016.

PEW RESEARCH CENTER, "Economic, Jobs trumps all other policy priorities in 2009, environment, immigration, health care slip down the list", Reporte de encuesta, Washington D.C., 22 de enero de 2009.

\_\_\_\_\_, "Mixed Views on Immigration Bill, democratic leaders face growing disapproval, criticism on Iraq", Reporte de encuesta, Washington D.C., 7 de junio de 2007.

\_\_\_\_\_, "U.S. unauthorized immigration population estimates", Report , Washington D.C., 3 de noviembre de 2016, <https://www.pewhispanic.org/interactives/u-s-unauthorized-immigrants-by-state/>, consultado el 30 de junio de 2019.

PORTES, Alejandro y John Walton, *Labor, Class, and the International System*, Nueva York, Academic Press, 1981.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *Informe sobre desarrollo humano México 2006-2007: migración y desarrollo humano*, México, PNUD, Mundi-Prensa, 2007.

PROGRAMA de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre desarrollo humano México 2015: Trabajo al servicio del desarrollo humano.

REMINI, Robert V., *A Short History of United States: From the Arrival of Native Americans Tribes to the Obama Presidency*, Nueva York, Harper Perennial, 1 st. ed., 2009.

ROSENBLUM, Marc R., “Immigration and U.S. National Interests: Historical Cases and the Contemporary debate”, en Givens, Terri E., Gary Freeman y David L. Leal (coords.), *Immigration and Policy Security, U.S., European, and Commonwealth Perspectives*, New York, Routledge, 2009.

SASSEN, Saskia, *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flow*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.

\_\_\_\_\_, *Losing control? Sovereignty in an Age of Globalization*, Nueva York, Columbia University Press, 1996.

SERVICIO de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos (USCIS), *Glosario de términos*, [https://www.uscis.gov/tools/glossary?topic\\_id=r#alpha-listing](https://www.uscis.gov/tools/glossary?topic_id=r#alpha-listing), consultado el 1 de marzo de 2020.

\_\_\_\_\_), *Residencia Permanente a través del Programa de Visas de Diversidad*, <https://www.uscis.gov/es/resi->

dencia-permanente-tarjeta-verde/categorias-de-elegibilidad-a-la-residencia-permanente/residencia-permanente-a-traves-del-programa-de-visas-de-diversidad, consultado el 1 de marzo de 2020.

SISKIND SUSSER IMMIGRATION LAWYERS, [www.visalaw.com](http://www.visalaw.com), consultada el 20 de enero de 2020

SUÁREZ, Paola, “Ciudades santuario de California: la acción política de los gobiernos locales en la política pública migratoria contemporánea de Estados Unidos”, *Migración y Desarrollo*, vol. 15, núm. 29, 2017, pp. 51-70

\_\_\_\_\_, “El perfil racial: la imperceptibilidad de la violación de los derechos de los inmigrantes”, *Iztapalapa, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, No. 72, enero-junio, 2012, pp. 21-49.

\_\_\_\_\_, *Política migratoria en San Francisco, California: Gobierno local y activismo política de los inmigrantes*, tesis, Ciudad de México, CIESAS, 2012.

SYKES, Alan O., “The welfare economics of Immigration Law: A theoretical survey with an analysis of U.S. Policy” Coase-Sandor Institute for Law & Economics Working Paper, 1992, No. 10.

STEGER, Manfred B., *Globalization, a very short introduction*, New York, Oxford, 2008, pp. 177.

TIGAU, Camelia, “La imagen de la migración calificada en América del Norte”, *Migraciones Internacionales*, Vol. 8, N° 2, julio-diciembre, (2015), pp. 195-229.

THE IMMIGRATION PORTAL, [www.ilw.com](http://www.ilw.com), consultada el 13 de diciembre de 2019

TREBILCOCK, Michael J., “The case for a liberal immigration policy”, en Warren Schwartz, *Justice in immigration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

VEREA, Mónica, “Principales lineamientos de las políticas migratorias en Estados Unidos, España y Singapur” en Elaine Levine y Mónica Verea (editoras), Políticas migratorias y movilidad laboral en Estados Unidos, España y Singapur, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, 1ª ed., 2010.

WARREN, Robert y Jeffrey Passel, “A count of the uncountable: estimates of undocumented aliens counted in the 1980 United States Census”, *Demography*, Agosto 1987, Volumen 24, número 3, pp. 375-393.

WÆVER, Ole “Securitization and desecuritization”, en Ronie D. Lipschutz, *On Security*, New York, Columbia University Press, pp. 46-86.

ZINN, Howard, *La otra historia de los Estados Unidos. Desde 1492 hasta hoy*, trad. Toni Strubel, Nueva York, Siete Cuentos Editorial, 2 ed., 2011.