

El Congreso estadounidense y Obama: propuestas, posiciones y acciones ante el fracaso de una reforma migratoria integral

Mónica Verea

Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM

Recepción: 30/09/2014 Aceptación: 20/11/2014

Resumen Este ensayo describe, en primer término, los patrones históricos del debate migratorio en Estados Unidos ante la posibilidad de aprobar una reforma migratoria. Se analizan las principales leyes federales y las enmiendas aprobadas durante los últimos años del siglo xx. Se examinan los proyectos de ley que se han venido discutiendo a lo largo del siglo xxi a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001: el proyecto de ley bipartidista sobre una reforma migratoria integral denominado Ley de Seguridad Fronteriza, Oportunidad Económica y Modernización Migratoria de 2013 (S. 744) y las iniciativas en materia de migración que ha propuesto la Cámara de Representantes, ambos desde la perspectiva de los enfoques expansivo y restrictivo. Se describe la presión ejercida por múltiples grupos de presión con el fin de influir principalmente en el Congreso para que apruebe una reforma migratoria integral. Se plantean los principales lineamientos de la política migratoria del presidente Obama durante su primera gestión (2009-2013), insertos en una aguda crisis económica, y cómo en virtud de la frustración por el congelamiento de la reforma migratoria integral en la Cámara de Representantes y en vísperas de su reelección aprueba medidas ejecutivas como la Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA, por sus siglas en inglés) y posteriormente la Acción Diferida para la Responsabilidad Parental (DAPA, por sus siglas en inglés), y se evalúan sus consecuencias.

PALABRAS CLAVE: políticas migratorias Bush/Obama, debate y reforma migratoria integral, proyecto de ley S. 744, grupos de presión, empresarios, sindicatos, latinos, iglesia, acciones ejecutivas DACA y DAPA.

Abstract The essay describes the historical patterns of the immigration debate in the United States. The main federal migration laws and their amendments are analyzed during the last years of the twentieth century. The bills that have been discussed throughout the first years of the xxi century post 9/11

terrorist attacks are thoroughly examined: the bipartisan bill on comprehensive immigration reform called Border Security, Economic Competitiveness, and Immigration Modernization Act of 2013 (S. 744) and the initiatives on migration that has proposed the House of Representatives, both analyzed from the perspective of expansive and restrictive approaches. It also describes the pressure exerted by multiple interest groups, in order to influence Congress to pass a comprehensive immigration reform. The main objectives of President Obama's immigration policy presented during his first term (2009-2013) are examined, inserted in an acute economic crisis. Under the frustration of a freeze comprehensive immigration reform in the House of Representatives and on the eve of his reelection it is analyzed the approval of highly controversial executive actions like DACA (Deferred Action for Childhood Arrivals) and, during his second term, DAPA (Deferred Action for Parental Accountability), assessing its consequences.

KEYWORDS: migration policies Bush/Obama, immigration debate and comprehensive immigration reform bill S. 744, pressure groups, employers, unions, Latinos, church, executive actions DACA and DAPA.

Introducción

La expectativa de aprobación de una reforma migratoria integral por el Congreso ha estado latente en la sociedad estadounidense durante los últimos años. Tanto asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales como algunos grupos pro migrantes han luchado porque esta reforma incluya la admisión de una mayor cantidad de migrantes, así como una posible amnistía o legalización de muchos de los 11.7 millones de indocumentados que residen actualmente en Estados Unidos. Otros sectores de la sociedad han expresado su apoyo para que, de aprobarse una reforma migratoria, sea de corte restrictivo, es decir, enfocada en limitar la entrada de migrantes, así como en reforzar y vigilar aún más su ya reforzada frontera con México, pues estiman que su país ha admitido demasiados inmigrantes y debe establecer fuertes límites a su ingreso.

En este ensayo se analiza el debate migratorio en Estados Unidos durante los primeros 14 años del siglo XXI. Para iniciar se describen, a manera de antecedentes históricos y en términos muy generales, las principales leyes federales y sus enmiendas aprobadas durante los últimos años del siglo XX. Se describen también los proyectos de ley que se han venido discutiendo a lo largo del siglo XXI a raíz de

los ataques terroristas de septiembre de 2001: el proyecto de ley bipartidista sobre una reforma migratoria integral denominado Ley de Seguridad Fronteriza, Oportunidad Económica y Modernización Migratoria de 2013 (S. 744), el cual significó un parteaguas en el debate migratorio. Se esbozan las iniciativas en materia de migración que ha propuesto la Cámara de Representantes en contraposición al proyecto del Senado. Se analizan ambas propuestas, desde la perspectiva del enfoque expansivo —aumento en la aceptación del número de inmigrantes— y del restrictivo —limitar el número de admisiones—, así como la presión ejercida por varios sectores pro inmigrantes con el fin de reformar su sistema migratorio disfuncional. Se examina la posición del presidente Barack Obama durante su primera gestión en torno a una reforma migratoria integral y se plantea que, dada la grave crisis económica de fines de la década pasada, el presidente mantuvo su energía y sus prioridades enfocadas principalmente en la aprobación del programa *Obama-care*, las medidas de rescate económico y la regulación financiera. En contra de sus “promesas”, aplicó una política migratoria sumamente restrictiva y aumentó en forma significativa la deportación de indocumentados. Se describe cómo a partir de su reelección —apoyada por el 65 % de los latinos— Obama prometió nuevamente reformar la política migratoria, a la que consideró su principal prioridad para su segundo mandato, que inició en enero de 2013, y trasladó el tema de la reforma migratoria al debate nacional ante las elecciones de medio término de 2014. Finalmente, se analizan las consecuencias de las acciones ejecutivas de Obama denominadas DACA y DAPA, así como su posición ante el incremento significativo de la migración de niños extranjeros no acompañados.

Reformas migratorias en la historia reciente: principales leyes aprobadas en las últimas décadas del siglo XX

Durante la década de los setenta y los primeros años ochenta del siglo pasado, el flujo de migrantes indocumentados aumentó en forma considerable, lo cual causó muchas inquietudes y debates agudos en la opinión pública estadounidense. Con el objeto de resolver el problema del creciente flujo de indocumentados, el Congreso aprobó una nueva enmienda a la ley de inmigración: la Ley de Reforma y Control a la Inmigración de 1986, mejor conocida como IRCA (Immigration Reform and Control Act). Su principal objetivo era la legalización o amnistía de la población extranjera indocumentada en Estados Unidos. Se legalizó a alrededor de tres millones de inmigrantes, entre ellos aproximadamente dos millones de mexicanos.¹ Por primera vez,

¹ El programa de legalización se aplicó a diferentes categorías de migrantes. Por un lado, a quienes hubiesen permanecido trabajando desde 1982 en forma continua; de esta manera la obtuvieron

se estableció la medida de sancionar a los patrones que contraten indocumentados a sabiendas de que lo son, la cual ha sido muy laxamente aplicada desde entonces, pues se ha castigado más al indocumentado que al empleador por contratarlo.

A finales de la década de los ochenta, el tema de la competitividad internacional había cobrado gran importancia en el marco del fenómeno de la globalización. Fue muy discutido el papel económico que los inmigrantes desempeñaban en una economía cada vez más tecnificada. Simultáneamente, sus tasas bajas de natalidad planteaban la conveniencia de admitir nuevos flujos migratorios. Por ello se aprobó la Ley de Inmigración de 1990, la cual tuvo como objetivo propiciar una inmigración mejor educada y más calificada.² Por primera vez se estableció un límite a la admisión de trabajadores de alta capacitación (H-1B) a 65,000 visas anuales a pesar de que en años posteriores había aumentado dicha cuota, de acuerdo con la enorme demanda de este tipo de trabajadores. Además se crearon otras categorías para trabajadores calificados: la H-1A para enfermeras y O y P, Q y R para científicos destacados, artistas, atletas y personas empleadas en la industria del entretenimiento, religiosos y trabajadores con habilidades especiales.

En los primeros años noventa, a pesar de la amnistía ofrecida en 1986, el flujo de indocumentados continuó aumentando y el gobierno de Clinton estimó conveniente, en el marco del paradigma de la seguridad, incrementar el control de la frontera estadounidense con la puesta en marcha de múltiples operaciones fronterizas a partir de 1993, entre las que destacan: la operación Gatekeeper en California, Blockade y Hold the Line en Texas y Nuevo México y Safeguard en Arizona, con las cuales se puso en marcha una nueva política de reforzamiento de la frontera. Estas operaciones también se consideraron contrarias al espíritu de “integración” que perseguía el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), puesto en marcha en 1994. En dicha década surgió también un fuerte debate antiinmigratorio, que centró su atención en los aspectos negativos de los inmigrantes y sus efectos en la economía. Como resultado de ello, se acrecentaron las propuestas, iniciativas y reformas de ley, muchas de ellas a escala estatal, que afectan los intereses y la seguridad de los inmigrantes, tales como la anticonstitucional y xenófoba Propuesta 187 en California, que pretendía negar los servicios sociales (educación, salud, vivienda, etc.) a los inmigrantes. Esta propuesta significó un parteaguas, pues originó otras iniciativas en múltiples estados y a nivel federal, como la Ley de Responsabilidad Inmigrante

1,757,957 migrantes (70 % de ellos mexicanos: 1,230,457); y, por el otro, se otorgó residencia temporal a trabajadores agrícolas especiales (*Special Agricultural Workers*, SAW por sus siglas en inglés) que pudiesen demostrar haber trabajado noventa días seguidos en el sector agrícola, con lo que se favoreció a 480,971 mexicanos (81.5 % del total) (González Gutiérrez, 1993, pp. 224-225).

² Con fórmulas complejas, se marcaron límites a las categorías de reunificación familiar y se establecieron prioridades para los parientes más inmediatos. La proporción de visas para profesionales altamente capacitados con base en el empleo se incrementaron en 70 %.

y Reforma a la Inmigración Ilegal de 1996 (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act, IIRIRA), la cual también pretendió reducir el acceso a los inmigrantes legales a los programas de bienestar social, además de controlar más eficazmente la inmigración indocumentada (García y Griego & Vereza, 1998, pp. 107-134). Es de destacar que esta ley cambió drásticamente los aspectos legales y prácticos del control migratorio, sobre todo en términos de inadmisibilidad, para las personas que se encuentran en forma no autorizada en Estados Unidos. Un hecho significativo es que la IIRIRA abolió el procedimiento de audiencias de deportación y exclusión que había existido durante muchos años, con lo cual eliminaron muchos de los derechos individuales de los indocumentados sujetos a deportación.³

En forma simultánea se aprobó la Ley de Bienestar Social (Personal Responsibility and Work Opportunity Act PRWORA), la cual suprimió ciertos beneficios sociales para inmigrantes legales pese a que se les obliga a aportar sus cuotas al seguro social mediante el pago de impuestos. A partir de entonces, los extranjeros no autorizados sólo tienen derecho a servicios médicos de urgencia, almuerzos escolares y otros programas nutricionales, vacunas y ayuda de corto plazo en caso de auténtico desastre. Es curioso que estas leyes se aprobaran en pleno *boom* económico estadounidense.

Esta situación incentivó a muchos migrantes indocumentados a naturalizarse, y en algunos casos a perseguir la doble nacionalidad. Durante el gobierno de Zedillo, la aprobación de la Ley de no Pérdida de Nacionalidad, que entró en vigor en enero de 1998, sentó las bases para que los mexicanos, desprotegidos en el exterior, pudiesen optar por obtener la doble nacionalidad y con ello ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias respecto a los nacionales del país receptor. Desde entonces los residentes legales en Estados Unidos pudieron solicitar su naturalización, muy poco demandada hasta entonces por los migrantes mexicanos.

Propuestas hacia una reforma migratoria integral en el siglo XXI

Los ataques terroristas: consecuencias en el debate migratorio durante la administración de George W. Bush (2001-2009)

Alarmado por los ataques terroristas de septiembre de 2001, durante su primera administración (2001-2005), el presidente George W. Bush se abocó a revisar los lineamientos de la política migratoria estadounidense —principalmente respecto a

³ La IIRIRA estableció el procedimiento de “remoción expedita”, mediante el cual un extranjero que cruza a territorio estadounidense sin documentos o con documentos fraudulentos puede ser expulsado sin

la asignación de visas temporales— y reforzar en extremo la vigilancia fronteriza, poniendo mayor énfasis en la seguridad en la política migratoria.⁴ Por considerarla insuficiente, se reformó la estructura del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) y se creó el Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security, DHS) como parte del proyecto denominado Estrategia Nacional para la Seguridad Territorial. En realidad el SIN fue sustituido por el Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (US Citizenship and Immigration Services, CISIS), dependencia del DHS encargada del manejo de visas y naturalizaciones, refugio y asilo; la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (Customs and Border Protection,⁵ CBP) y el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos (US Immigration and Customs Enforcement, ICE), que aplican la ley migratoria federal ya que vigilan y revisan el ingreso de bienes y personas en todos los puntos de entrada al territorio estadounidense. En forma simultánea, la administración Bush promovió activamente la aprobación de leyes de largo alcance orientadas a vigilar no sólo a los terroristas sino también a los migrantes en su territorio y a todo extranjero sin documentos que tenga la intención ingresar a ese país. Las de mayor importancia son: la Ley Patriota⁶ (USA PATRIOT Act) para el control de terroristas, indocumentados, narcotraficantes y lavado de dinero, y la Ley de Seguridad Fronteriza Reforzada y de Reforma de Visas de Entrada (Enhanced Border Security and Visa Entry Reform of 2002, ESVERA).⁷

audiencia alguna. Además, se les quitó a los tribunales la facultad de revisar judicialmente cualquier orden de remoción (García y Griego y Vereá, 1997, pp. 87-97).

- ⁴ Entre las principales acciones se encuentran: trabajar con sus vecinos para compartir información entre las agencias de inteligencia y de servicio secreto; construir dobles y triples muros; implantar métodos de alta tecnología. Incrementó significativamente el presupuesto y el número de agentes de la Patrulla Fronteriza para aprehender migrantes clandestinos; se apoyó temporalmente a la Patrulla Fronteriza con 6,000 miembros de la guardia nacional, es decir, se emprendieron cuantiosas acciones para “refronterizar” aún más la frontera sur (Vereá, 2008).
- ⁵ La CBP es responsable de regular y facilitar el comercio internacional, cobrar impuestos, aplicar las leyes de comercio, aprehender a extranjeros irregulares, detectar drogas, contrabando y otras responsabilidades.
- ⁶ La Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act (USA Patriot Act), aprobada por el Congreso un año después de los actos terroristas, incrementa los poderes para aplicar la ley en la búsqueda, monitoreo, detención y deportación de sospechosos de terrorismo. Autoriza triplicar el número de agentes de la Patrulla Fronteriza e inspectores a lo largo de la frontera con Canadá, que hasta entonces prácticamente no se vigilaba, y suficiente presupuesto para llevar a cabo mejoras tecnológicas. La ley estipula también que la Oficina Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés) compartiera información de sus bases de datos de criminales con el Departamento de Estado.
- ⁷ Esta ley estableció métodos de alta tecnología como el programa US-VISIT, mediante el cual se pueden compartir bases de datos regionales; la emisión de pasaportes que puedan ser leídos por máquinas y la identificación con datos biométricos; establecimiento de la tarjeta “inteligente”, que identifica al

Durante su segundo periodo como presidente (2005-2009), Bush estuvo trabajando con congresistas de ambos partidos para llegar a un consenso en el marco de un plan que propuso al final de su primera gestión, el cual incluía medidas tales como “normalizar” el estatus de ciertos trabajadores extranjeros, reforzar el control fronterizo y establecer un posible programa de trabajadores huéspedes,⁸ entre otras iniciativas.

En septiembre de 2006, el Congreso aprobó la Ley del Cerco Seguro (Secure Fence Act), con un presupuesto de 1,200 millones de dólares para construir el famoso doble muro de 700 millas de longitud, como lo había propuesto el congresista por Wisconsin James Sensenbrenner en diciembre de 2005 con la iniciativa (HR 4437), que tanta polémica e ira causó principalmente entre los migrantes indocumentados latinos. Ello detonó las inéditas y multitudinarias marchas y manifestaciones de migrantes con y sin documentos, sorprendentemente bien organizados, que llenaron las calles de muchas ciudades en 2006. La presión ejercida por la Casa Blanca, la importante presencia de los manifestantes latinos en diversos puntos de Estados Unidos y las continuas presiones ejercidas por empresarios por su insaciable apetito de contratar mano de obra indocumentada y barata, influyeron para que el Senado aprobara el proyecto de ley S. 2611, que incluía medidas de seguridad fronteriza, un proceso de legalización y un programa de trabajadores temporales.⁹

Una año después, en junio de 2007, el Senado tuvo la oportunidad de aprobar un proyecto de ley de reforma migratoria integral bipartidista novedosa, ambiciosa y jamás pensada, la Ley de Seguridad Fronteriza, Oportunidad Económica y Modernización Migratoria (Secure Borders, Economic Opportunity and Immigration Reform Act) de 2007 (S. 1348), que fracasó por tercera vez en dos años. La tardía intervención y tímida presión del presidente Bush influyó poco ante los republicanos ultraconservadores, cada vez más reaccionarios, para persuadir a la

portador por medio de técnicas biométricas (huella digital y patrón de la retina); contratación de un número mayor de agentes de la Patrulla Fronteriza. Se estableció el Student and Exchange Visitor and Information Service (SEVIS), con el fin de monitorear la presencia de estudiantes inscritos en instituciones educativas estadounidenses, entre otras.

⁸ Se estipulaba que los trabajadores temporales podrían tener una visa por tres años, que podría ser renovada por tres años más. Después deberían regresar a sus lugares de origen.

⁹ Se planteaban medidas restrictivas como reforzar la seguridad en la frontera con la contratación de más agentes de la Patrulla Fronteriza; multar hasta por 20,000 dólares a empleadores que contrataran a trabajadores no autorizados. Asimismo, medidas permisivas como emprender un Programa de Trabajadores Temporales (PTT) mediante el cual se contrataría a 200,000 extranjeros cada año durante tres años, con la posibilidad de renovarla una vez. Después de cuatro años de permanencia podrían solicitar una “tarjeta verde”. También se planteó establecer un programa de legalización para migrantes indocumentados que han vivido durante cinco años o más en el país y para los que han residido entre dos y cinco años, quienes tendrían que salir de Estados Unidos y registrarse para poder obtener un permiso temporal de trabajo hasta que cumplan cinco años de estadía.

mayoría del Senado sobre la importancia de aprobar esta reforma migratoria. Los conservadores restriccionistas se opusieron principalmente al programa de amnistía porque les daría a los inmigrantes “ilegales” la posibilidad de un eventual “paso a la ciudadanía”. Cabe destacar que el ideólogo Peter Schuck considera que existen corrientes de opinión denominadas restriccionistas, que en general estiman que sus sociedades ya tienen suficientes migrantes y es necesario limitar la inmigración por diversas razones, motivos o principios, poniendo desde modestos límites hasta hacer reducciones significativas. Esta corriente es contraria a la de los expansionistas, quienes propician el ingreso de cuantiosos flujos migratorios tratando de influir sobre los representantes de las instancias responsables —congresos o parlamentos— de facilitar su ingreso.¹⁰ Se hicieron sentir las presiones de republicanos que consideraban que otorgar más visas de trabajo temporal a extranjeros afectaría a los nacionales y que un programa de trabajadores huéspedes atraería también a migrantes no autorizados, como sucedió con el Programa Bracero, vigente de 1942 a 1964.

En forma simultánea, con la premisa de que el Congreso federal no actuaba en el tema migratorio, casi todas las legislaturas estatales discutieron y aprobaron agresivas medidas de control migratorio en contra de la presencia de migrantes indocumentados, lo que propició un fuerte incremento en los sentimientos y las actitudes antiinmigrantes. Entre 2005 y 2011, los proyectos de ley o las resoluciones relacionadas con la inmigración en múltiples estados pasaron de 300 a 1,607, y la aprobación de ellas aumentó de 39 a 267. La mayoría de las regulaciones y leyes discutidas y aprobadas han sido de corte punitivo/restrictivo para la migración indocumentada, que ha ido creciendo exponencialmente, en algunos estados en mayor medida que en otros (Verea, 2012). Son muy pocas las iniciativas aprobadas que buscan una mayor integración y el bienestar de los migrantes. Aunque las iniciativas difieren de un estado a otro, Arizona ha sido uno de los más “prolíficos” y Alabama el más agresivo, tal vez porque ha experimentado un rápido crecimiento de su población de inmigrantes indocumentados; en este último estado se aduce que ellos han influido en cambios culturales y causado fricción y tensiones con los residentes, lo cual se refleja en el aumento del sentimiento antiinmigrante. En 2010, Arizona aprobó la iniciativa de ley antiinmigrante más radical: la SB 1070, que sienta un precedente histórico para varios estados.¹¹ En 2012, el tribunal llegó a la decisión histórica de rechazar gran parte de ella. Esta disposición es considerada una victoria parcial para el gobierno de Obama, que había presentado una demanda para bloquear varias partes de la ley (Chishti & Hipsman, 2013a).

¹⁰ Para un análisis más amplio véase Verea (2012).

¹¹ Esta ley establece que los agentes o autoridades estatales pueden verificar la situación migratoria de personas sospechosas de estar en el país sin documentos migratorios (Verea, 2010).

La aprobación de leyes y ordenanzas locales ha causado daños inéditos a migrantes indocumentados, les envía un mensaje de exclusión y rechazo y polariza aún más el debate sobre el tema a nivel federal. Estas iniciativas han tenido una influencia importante en la opinión pública y ayudado a crear una atmósfera anti-inmigrante que parece justificar que se establezcan políticas de inmigración más restrictivas.

Propuestas hacia una reforma migratoria integral en el Congreso

El tema de una reforma migratoria prácticamente desapareció del debate nacional de 2007 a 2012, pero resurgió en la campaña de reelección del presidente Barack Obama. La crisis económica iniciada en 2008 tuvo gran influencia en este silencio debido a que el Congreso y el ejecutivo se concentraron en resolver los graves problemas económicos causados por la crisis financiera mundial. La urgencia de realizar una reforma migratoria integral a su sistema inoperante desapareció con esta situación. No obstante, con la incipiente recuperación económica y el proceso de reelección de Obama, resurgió el debate entre ambas cámaras del Congreso. El Senado aprobó un proyecto de ley de carácter bipartidista, que se encuentra congelada en la Cámara de Representantes. Por su parte, ésta ha propuesto varias iniciativas que se describen a continuación.

La propuesta del “The Gang of Eight” en el Senado

Un grupo bipartidista de ocho senadores —llamado “The Gang of Eight” (G-8)—, compuesto por cuatro demócratas y cuatro republicanos, aprobó el ya mencionado proyecto de Ley de Seguridad Fronteriza, Oportunidad Económica y Modernización Migratoria de 2013 (S. 744) con el apoyo de 14 republicanos y todos los demócratas del Senado: 68 contra 32 votos (*El Nuevo Herald*, 2013). Esta ley tiene como objetivo establecer un programa de legalización, otro de trabajadores huéspedes y modificar al sistema de visas, así como incrementar significativamente la seguridad (Chishti & Hipsman, 2013a).

Con el paso de los años, los congresistas han establecido en sus propuestas o proyectos de ley relativos a la inmigración un balance entre las iniciativas restrictivas para reducir y controlar la inmigración y aquellas permisivas o expansivas para permitir la entrada de nuevos inmigrantes, lo cual mantiene una frontera semiabierta a trabajadores, siempre y cuando se tomen medidas que propicien un mayor control y seguridad ante la llegada de extranjeros. De esta manera, el *The Gang of Eight* propuso en su proyecto S. 744 iniciativas tanto expansivas como restrictivas.

Iniciativas expansivas

1. *Programa de legalización.* A los inmigrantes no autorizados se les permitiría solicitar la visa de Inmigrante Provisional Registrado (Registered Provisional Immigrant, RPI) sólo después de que el DHS haya instrumentado medidas de seguridad fronteriza. El migrante provisional eventualmente podrá cambiar su situación a la de residente permanente si cumple varios requisitos: pagar multas e impuestos, comprobar su historial de empleo y aprender inglés. Para obtener la residencia permanente deberá permanecer diez años, y tres años más para obtener la ciudadanía. Es decir, se establece un largo camino de 13 años para naturalizarse.

2. *Modificaciones al sistema de visas.* Se proponen cambios en gran escala al sistema de inmigración legal. Para la admisión de inmigrantes permanentes se propone incrementar el volumen de ellos cada año (en 2013 se admitió a 990,553 residentes permanentes, 14 % procedentes de México, el país que más visas recibe). Simultáneamente se plantea introducir un sistema de admisión por méritos, como el sistema de puntos canadiense, con el fin de seleccionar a los inmigrantes por sus atributos (educación, experiencia laboral y dominio del inglés, entre otros). También se propone aumentar la asignación de visas basadas en el empleo (en 2013 se otorgaron 144,000, que representan el 14 % de todas las admisiones). Asimismo se pretende cambiar el sistema de admisiones basado en la familia por otro que admita exclusivamente a la familia nuclear (padres e hijos). Es importante destacar que en 2013 el 66 % del millón de visas otorgadas para inmigrantes permanentes fue a través de las categorías basadas en la reunificación familiar.

3. *Admisión de migrantes temporales.* Se propone aumentar el número de visas temporales H-1B (para trabajadores de alta calificación) de 65,000 por año a una gama flexible de 115,000 a 180,000 trabajadores extranjeros. Asimismo se propone crear un Programa de Trabajadores Temporales Extranjeros (PTTE), que admitiría entre 20,000 y 200,000 de ellos al año en ocupaciones de media y de baja calificación, con base en una fórmula que tomaría en consideración las condiciones económicas y del mercado laboral nacional. Este sustituiría el programa de visas para trabajadores agrícolas (H-2A) por uno diseñado para facilitar la contratación de éstos. Es importante destacar que existen dos programas de visas para el ingreso de trabajadores de baja capacitación: H-2A para trabajadores agrícolas temporales (se admite aproximadamente a 65,000 anuales y no tienen un límite) y H-2B para trabajadores temporales no agrícolas, que generalmente ocupan puestos de trabajo en el sector servicios, principalmente en la construcción, emparadoras y hoteles. Se añadiría un nuevo tipo de visa, la visa W, de las que se otorgarían hasta 220 mil para trabajadores menos calificados durante un período de tres años. Éstos podrían traer a sus cónyuges e hijos, a quienes se les permitiría trabajar. Para los agricultores, el proyecto del Senado otorgaría más de 112 mil nuevas visas al año, cifra

que podría aumentar o disminuir a criterio del Departamento de Agricultura. Los agricultores han ejercido presión para que se establezca un mayor número de visas para trabajadores agrícolas temporales.

Iniciativas restrictivas

1. *Seguridad en las fronteras.* Se propone incrementar la seguridad en la frontera y en el interior del país. Con un presupuesto de 46,000 millones de dólares, se pretendería que aumentaran los agentes de la Patrulla Fronteriza de los 21,600 actuales a 38,405, crecer al doble el muro fronterizo entre ambos países y aumentar los dispositivos de vigilancia de alta tecnología. En virtud de que sólo se vigila el ingreso pero no la salida, se crearía un sistema de salida electrónico en la frontera y en los puertos aéreos y marítimos de la nación para el año 2015.

2. *Seguridad en el interior.* En un periodo de cinco años, todos los empleadores estarán obligados a utilizar un sistema para verificar electrónicamente el estatus migratorio como el E-Verify.

Respuesta de la Cámara de Representantes

La posición de la Cámara de Representantes a una reforma migratoria integral ha sido tajante al no apoyar el proyecto de ley del Senado (S. 744). Considera que dicho proyecto beneficiaría principalmente a indocumentados y algunos sectores que han logrado plasmar en ella sus intereses mediante un rutinario cabildeo. Plantea elaborar una “reforma en pedazos o en partes”, que incluirá reformas necesarias paso a paso y no una gran reforma integral, acorde a las necesidades del país.

El presidente (*speaker*) de la Cámara de Representantes, John Boehner, republicano de Ohio, ha establecido la regla *Haestert*, la cual estipula que ningún proyecto de ley se presentará a votación a menos que la mayoría de la mayoría haya mostrado su apoyo (Hastings, 2013).

Los comités Judicial de la Cámara y de Seguridad Nacional han propuesto cuatro proyectos de ley que constituyen algunas piezas de la reforma migratoria propuesta por el Senado y también requieren el consenso de la mayoría de la mayoría para pasarlos al pleno de la Cámara de Representantes (*Migration News*, 2013). Para mayor claridad y congruencia con el análisis hecho de la propuesta del Senado, también se clasifican las iniciativas en expansivas y restrictivas.

Iniciativas expansivas

1. *Programa de legalización.* Si bien a la mayoría de los republicanos de la Cámara de Representantes le parece poco realista una deportación masiva de indocumentados y que un programa de legalización sería de gran beneficio para la economía, tam-

bién considera que constituiría un incentivo para emigrar a Estados Unidos, premiaría a los que violaron la ley y sería una carga significativa para los servicios públicos.

2. *Modificaciones al sistema de visas.* Se proponen cambios a gran escala en el sistema de inmigración poniendo especial énfasis en la admisión de inmigrantes con alta capacitación, así como aumentar el límite establecido de visas para trabajadores altamente capacitados H1-B a 155,000 anuales y se otorgarían 40,000 visas adicionales a estudiantes de posgrado. A sus esposos(as) se les autorizaría trabajar durante su estancia y se crearía una visa para *entrepreneurs* a través de la propuesta Skills Visa Act (HR 2131).¹²

3. *Establecimiento de programa de trabajadores temporales.* El proyecto Ley de Trabajadores Huéspedes Agrícolas (The Agricultural Guestworker or AG Act, HR 1773)¹³ crearía un programa de trabajadores temporales agrícolas y no agrícolas sin la posibilidad de obtener residencia permanente. Reemplazaría a las visas H2-A por las visas H2-C. Propone admitir alrededor de 500,000 extranjeros al año para trabajos agrícolas, lo cual sería determinado por el Departamento de Agricultura y podrían solicitarla migrantes indocumentados.

Iniciativas restrictivas

1. *Seguridad en las fronteras.* Se aprobó el proyecto de Ley de Resultados de Seguridad Fronteriza (HR 1417) y la Ley SAFE (HR 2278),¹⁴ la cual concede a las autoridades estatales y locales hacer cumplir la ley federal para investigar, identificar, detener, arrestar y encarcelar a inmigrantes indocumentados, según el proyecto de ley. Amenaza con que si un estado prohíbe a su fuerza policial el uso de dichas facultades, se le negará el financiamiento federal para la aplicación de la ley.

2. *Seguridad en el interior.* El proyecto de Ley para una Fuerza Laboral Legal (The Legal Workforce Act, HR 1772)¹⁵ requeriría que todos los empleadores verificaran el estatus migratorio de los empleados, utilizando el sistema E-Verify en un plazo de dos años (más rápidamente que la del Senado).

Si bien el presidente de la Cámara de Representantes insiste en que la reforma migratoria “no ha muerto” y considera que su sistema migratorio debe reformarse, su posición ha sido tajante en contra de una reforma migratoria integral.

¹² Presentada por Darrell Issa, representante republicano de California. Aprobada ante el Comité del Congreso con 20 votos a favor y 14 en contra el 27 de junio de 2013.

¹³ Presentada por Goodlatte, representante republicano de Virginia, y aprobada con 20 votos a favor y 16 en contra el 19 de junio de 2013.

¹⁴ Presentada por los representantes republicanos Goodlatte de Virginia y Gowdy de Carolina del Sur. Fue aprobada por el Comité Judicial del Congreso por 20 votos a favor y 15 en contra el 18 de junio de 2013.

¹⁵ Presentada por el representante republicano Lamar Smith (R-TX) y aprobada con 22 votos a favor y 9 en contra por el Comité Judicial del Congreso el 26 de junio de 2013.

Presión ejercida por sectores pro inmigrantes para la aprobación de una reforma migratoria integral

Los activistas pro inmigrantes han estado presionando durante los últimos años a favor de una reforma migratoria integral que beneficie a los aproximadamente 11 millones de indocumentados que se encuentran en Estados Unidos cada vez más segregados. Entre ellos se encuentran:

1. *Asociaciones civiles*. Las principales asociaciones civiles que en el pasado se habían manifestado a favor de una reforma migratoria se encuentran muy activas; entre ellas figuran el Service Employees International Union (SEIU), American Federation of State, County and Municipal Employees (AFSCME) y National Immigration Forum, National Council of La Raza. Muchas de ellas están tratando de influir en líderes religiosos, hombres de negocios, minorías étnicas, sindicatos y agricultores, entre otros, para convencerlos y de demostrar que la inmigración ha sido benéfica para el país. Miles de activistas han realizado *rallies* y manifestaciones de desobediencia civil en varios estados, pero principalmente en Washington D.C. frente al Capitolio, para presionar a los legisladores para que aprueben una reforma migratoria estancada en el Congreso desde hace más de un año (Chishti y Hipsman, 2013b).

2. Entre las asociaciones civiles destacan algunas que es importante mencionar: la Red Acoge, una federación de organizaciones de la sociedad civil pro inmigrantes de carácter estatal, con entidades que trabajan en forma coordinada en diferentes puntos geográficos. Entre sus objetivos se encuentran la promoción del colectivo inmigrante, la reivindicación de sus derechos y la interlocución con las diferentes administraciones y agentes públicos y privados involucrados en la gestión del fenómeno migratorio (Red Acoge, 2013). También defienden los derechos de los migrantes aquellos grupos que defienden a los inmigrantes de la comunidad lesbiana, homosexual, bisexual y transgénero (LGBT), que han enfocado sus esfuerzos en presionar para que se consiga una reforma migratoria para “no dejar fuera a los más vulnerables”. Entre estos grupos destaca la organización GetEQUAL, que se ha pronunciado porque se incluya a miembros de su comunidad. Recientemente, el Caucus Hispano divulgó sus principios de la reforma migratoria y solicitó la “protección de la unidad familiar”, incluyendo a las familias de las lesbianas, homosexuales, bisexuales y transgéneros. Asimismo, estos grupos abogan hoy por una mayor protección a los inmigrantes de LGBT que a menudo sufren abusos en los centros de detención del Servicio de Inmigración y Aduanas debido a su orientación sexual (Voz de América, 2014).

3. *Comunidad latina*. El grupo Latinos United for Immigration Reform, que reúne miembros de los sectores empresarial y laboral, y asociaciones civiles latinas se han unido bajo los mismos principios para demandar que se apruebe una reforma

migratoria (Latinos United for Immigration Reform, 2013). Este grupo ha planteado ciertos principios que se podrían generalizar, como las principales demandas de la comunidad latina, entre las que se encuentran: regularizar la situación de la población indocumentada con un camino hacia la ciudadanía; continuar con la política de reunificación familiar y acelerar el trámite de cónyuges, hijos, padres y hermanos de migrantes, que por lo general es muy tardado; eficientar la emisión de visas para trabajadores temporales tanto de alta como de baja capacitación; vigilar que se protejan plenamente sus derechos, así como permitirles traer a sus familias inmediatas; derogar las disposiciones contenidas en la IIRIRA que impiden la revisión en casos de deportación y órdenes de expulsión, ya que los inmigrantes suelen ser deportados sin conocer sus derechos y no se les informa de que una “deportación expedita” les afectará en sus futuros solicitudes de alguna visa; concientizar a la opinión pública de que las iniciativas y regulaciones antiinmigrantes estatales han contribuido a que se gesticone un perfil racial contrario a las personas que parecen migrantes por el color de su piel, lo que propicia la violación de sus derechos civiles. Debido a ello, este grupo considera que el Congreso federal debe crear un sistema de inmigración justo y uniforme para todo el país. Pero lo que realmente le preocupa es la creciente vulnerabilidad de los migrantes indocumentados al vivir en temor constante de ser deportados, no poder conducir un coche ni visitar a sus familiares periódicamente en su país de origen, ya que es muy riesgoso y costoso regresar a trabajar en territorio estadounidense.

4. *Iglesia católica e iglesias evangélicas.* Los grupos religiosos son de suma importancia pues son asociaciones que prestan atención a los más vulnerables, como los migrantes indocumentados. Estas iglesias apoyan un proyecto de legalización por el bien de la reunificación familiar, pues estiman inhumano que se les siga dividiendo y violando sus derechos humanos. Los evangélicos están dispuestos a cabildear con los congresistas renuentes a su aprobación, ya que creen que nadie debe bloquear la reforma por motivos partidistas (Nakamura, 2013). Por su parte, la jerarquía católica también está realizando esfuerzos porque se apruebe una reforma migratoria integral. La Conferencia de Obispos Católicos de Estados Unidos (USCCB, por sus siglas en inglés) se opone a la política de *enforcement only* que ha prevalecido durante los últimos años. En la publicación *Strangers no longer: together on the journey of hope*, los obispos católicos estadounidenses exponen los principales elementos que debe contener una propuesta de reforma migratoria integral, entre ellos la legalización del trabajo, programa de trabajadores huéspedes, programa de reunificación familiar y restaurar el derecho al debido proceso (United States Conference of Catholic Bishops, 2013). En julio de 2014, múltiples organizaciones religiosas lanzaron una campaña para exigir al presidente Obama que cumpla su promesa de tomar medidas ejecutivas para “reparar en lo posible” el sistema migratorio, dado que los

republicanos de la Cámara de Representantes mantienen congelado el proyecto de ley del Senado (EFEUSA, 2014). Según la Institución Brookings, el actual movimiento religioso por la justicia social puede compararse con el período del activismo por los derechos civiles que se desarrolló a mediados del siglo xx (Tullo, 2014).

5. *Sindicatos*. En virtud de que perciben a los indocumentados como posibles clientes para engrosar sus organizaciones crecientemente debilitadas, apoyan un programa de legalización y cualquier programa de trabajadores temporales extranjeros. Asimismo estiman que los trabajadores indocumentados son sujetos a una fuerte explotación mediante su trabajo por los empleadores. Para ellos es indispensable un proyecto de reforma migratoria que contenga un programa de regularización con caminos hacia la ciudadanía (AFL-CIO & Change to Win, 2009). El sindicato más grande del país, la AFL-CIO, ha hecho pública su posición a favor de la reforma migratoria y el incremento de salarios para todos los trabajadores del país, incluyendo a los migrantes, y se ha pronunciado en numerosas ocasiones señalando que los más de once millones de indocumentados que radican en Estados Unidos “son ciudadanos en todos los aspectos excepto en papel”. La AFL-CIO también ha condenado las deportaciones y pide que se tome una acción inmediata para detenerlas mientras que se llega a un acuerdo sobre una reforma migratoria (Rangel, 2014).

6. *Comunidad empresarial*. Pese a que la mayoría de los empresarios agrícolas no toman una posición concreta sobre la legalización de los inmigrantes indocumentados, estiman que una reforma como la propuesta por el Senado aceleraría el crecimiento económico en momentos que luchan para recuperarse y contribuiría a un crecimiento sostenido en las próximas décadas; es decir, abogan por reformas que califican como “pro crecimiento”. Específicamente, la industria de alta tecnología ha venido presionando al Congreso para que se reformen los requisitos, se aumenten los límites actuales para la contratación de trabajadores extranjeros altamente capacitados y aboga porque se otorguen visas de trabajo a los estudiantes que reciben sus títulos en sus universidades. Curiosamente han unido esfuerzos el Grupo de Liderazgo de Silicon Valley, California Strawberry Commission, California Farm Bureau Federation y otros grupos agrícolas. Han señalado en varias ocasiones que la reforma migratoria es necesaria para asegurar el éxito económico de sus industrias. Son tan conscientes de la importancia de los migrantes para su economía que recientemente se pronunciaron de la siguiente forma: “Nuestros productos tocan la vida de todos a diario en sus correos electrónicos, celulares, refrigeradores o simplemente disfrutar de una comida. Nada de esto sería posible sin las enormes contribuciones que los inmigrantes han hecho a nuestras respectivas industrias. Son factores esenciales e integrales de nuestro éxito” (Growing Produce, 2013).

No obstante, es importante mencionar que entre las asociaciones empresariales pro inmigrantes sobresale una de carácter bipartidista que es la primera de su tipo

en el país, The Illinois Business Immigration Coalition (IBIC). Es una organización integrada por mil empresas y 300 altos ejecutivos de pequeñas, medianas y grandes empresas asentadas en el estado, como Caterpillar y Motorola, que abogan por una reforma migratoria “con sentido común”. El objetivo de la Coalición es el apoyo pleno a individuos y organizaciones que tienen como interés común la reforma migratoria (Rodríguez, 2014).

7. *Agricultores y ganaderos.* Han expresado un sinfín de veces que requieren mano de obra para recoger sus cosechas pues no encuentran a nacionales dispuestos a hacerlo. Están convencidos de que un programa de legalización de trabajadores agrícolas indocumentados y otro de trabajadores huéspedes es indispensable para el crecimiento de su economía. Voceros de la American Farm Bureau Federation, por ejemplo, señalaron recientemente que la frontera debe estar muy segura, pues no encuentran la mano de obra indocumentada que solían hallar y contratar con anterioridad. Por su parte, el titular del Departamento de Agricultura, Tom Vilsack, señaló que el sistema migratorio actual no responde a las necesidades laborales, ya que en este sector hay una seria escasez que obliga a ciertos agricultores a reducir sus cosechas o trasladar su producción a otros países. Vilsack dio a conocer, a través de un informe, que la mitad de los 1.1 millones de trabajadores agrícolas son indocumentados, por lo que apoyan el proyecto de ley de reforma migratoria integral del Senado, el cual crearía 51,330 empleos, añadiría 6,600 millones de dólares al producto interno bruto (PIB) e incentivaría el ingreso por 3,300 millones de dólares durante los primeros tres años posteriores a su aprobación (González, 2013).

A pesar de los enormes esfuerzos que han realizado los activistas de todos los sectores a favor de que ambas cámaras consideren una reforma migratoria integral para su aprobación, no han sido suficientes para convencer a los republicanos de la Cámara de Representantes, sobre todo a los ultraconservadores con una fuerte carga ideológica, para que decidan tomar en consideración el proyecto de ley del Senado (S. 744) y que conjuntamente con la Cámara de Representantes aprueben una reforma migratoria integral.

Prioridades de la administración de Barack Obama a partir de 2009

Primera gestión de Obama (2009-2013): las contradicciones entre ser “deportador en jefe” y la acción ejecutiva DACA

Durante su primera gestión, el presidente Barack Obama (2009-2013) no presentó un proyecto de reforma migratoria al Congreso como lo había “prometido” en su

campaña electoral, pues el programa *Obamacare* demandó casi toda su energía y atención. Así, lo que vimos fue una política de *enforcement only* similar, o incluso más severa, que la aplicada por la administración de George W. Bush dado que el Congreso aprobó enormes recursos para reforzar la frontera y mejorar la tecnología para su vigilancia, logrando así la frontera más reforzada y vigilada. De esta manera, durante los primeros seis años de gobierno de Obama (2009-2014), vulgarmente conocido como “deportador en jefe”, removió o deportó a 2,524,000 migrantes no autorizados, 1,575,000 de ellos en la frontera y 949,000 deportados desde el interior del país. Por su parte, durante los últimos seis años del gobierno de Bush (2003-2008) se removió a 1,669,000 migrantes no autorizados —962,000 en la frontera, 475,000 desde el interior y 232,000 de otra naturaleza—. Las deportaciones aumentaron de una administración a otra de 278,000 a 420,000 al año (65 %), una cantidad alarmante (Nowrasteh, 2015). El gobierno de Obama parece haber tenido el propósito de deportar principalmente a “ilegales criminales”, pero en realidad las autoridades estadounidenses han llevado a cabo redadas brutales para localizar extranjeros indocumentados en sus casas, las calles y los centros de trabajo, sin tratar de penalizar en realidad a los empleadores que contratan “ilegalmente” a extranjeros indocumentados. Los números récord de deportación de migrantes no autorizados, pero también de legales, principalmente niños nacidos en Estados Unidos de padres indocumentados, han incrementado en forma significativa la cifra de extranjeros en México¹⁶ y tenido efectos brutales en la separación de familias, ahora transnacionales. De los 11.7 millones de indocumentados registrados en 2013 (6.1 millones eran mexicanos), 3.5 millones han vivido en Estados Unidos más de una década (Walter, 2012).

Preocupado por su reelección y por no haber cumplido su promesa a la comunidad latina de presentar un proyecto de reforma migratoria integral, al final de su primer mandato, en agosto de 2012, el presidente Obama implementó el Programa Acción Diferida para Niños Inmigrantes (Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA), a manera de acción ejecutiva. La DACA es un alivio temporal a la deportación de ciertos migrantes indocumentados que llegaron a Estados Unidos cuando eran niños, y el derecho a solicitar la autorización de trabajar. Las edades de los indocumentados deportables a los que beneficia esta suspensión temporal son de 15 a 31 años al 15 de junio de 2012. Entre los requisitos que deben cumplir para obtenerla se encuentran que deben haber llegado a Estados Unidos antes de los 16 años de edad y permanecido por lo menos cinco años en el país; estar estudiando

¹⁶ En el censo de 2010 México registró 961,121 personas nacidas en el extranjero, de las que el 77 % nacieron en Estados Unidos, mientras que el censo de 2000 registró 492,617 residentes extranjeros, 70 % nacidos en el país vecino. Los otros cinco países de origen de los migrantes, en orden de importancia, son Guatemala, España, Colombia, Argentina y Cuba (Vereea, 2014).

en alguna escuela o haberse graduado de *high school*; estar matriculados en alguna escuela o universidad; haber participado en las Fuerzas Armadas; no haber sido condenados por un delito grave e incluso delitos menores, y que no representen una amenaza para la seguridad nacional o la seguridad pública.¹⁷ La DACA otorga un permiso de trabajo por dos años y se debe pagar una cuota/multa de 465 dólares para acceder al programa. Este permiso puede renovarse después de dos años, es decir, en 2014. Aproximadamente 587,000 jóvenes indocumentados ya obtuvieron los beneficios del programa de 681,000 que la habían solicitado hasta el 20 de julio de 2014, y hasta entonces se habían presentado 25,000 solicitudes de renovación por dos años más (Batalova, Hooker & Capps, 2014).

El Partido Republicano criticó severamente al presidente Obama por haber puesto en marcha una acción ejecutiva como DACA en lugar de haberlo hecho por la vía legislativa. Los más conservadores consideraron que este programa había creado un “programa de amnistía de puerta trasera no reconocida por la ley”. Definitivamente, la DACA tuvo un impacto previo a las elecciones federales de 2012 entre las minorías, principalmente entre la comunidad latina, ya que el 64 % de ella voto por la reelección de Obama, tomando en consideración que enfrentaba al candidato republicano Mitt Romney, quien no fue apoyado por los latinos porque persistió en su *re-enforcement policy*.¹⁸ Esta situación representó una lección para los republicanos en el sentido de que ya no pueden depender exclusivamente de la población no latina para ganar. También demostró que el presidente Obama no enfrentó reacciones negativas entre los votantes sobre la puesta en marcha de la acción ejecutiva DACA, tan criticada por los republicanos. Dos años después de haberse puesto en marcha, se ha renovado por dos más.

Segunda gestión de Obama a partir del 2013: la acción ejecutiva DAPA

Después de ganar las elecciones, Obama hizo un llamado a reformar la política migratoria, a la que consideró su principal prioridad “a largo plazo” para su segundo mandato, que inició en enero de 2013. Así, durante los primeros meses de su segunda gestión, el tema de la reforma migratoria se trasladó al debate nacional y en su primer discurso a la nación (*State of the Union*) instó al Congreso a presentar una reforma migratoria. A lo largo de 2013, en varias ocasiones mencionó que apoyaba una amnistía para migrantes indocumentados con la posible obtención de la ciuda-

¹⁷ Haber residido continuamente en Estados Unidos sin estatus legal desde el 15 de junio de 2007.

¹⁸ Romney se vio presionado por activistas de su partido para que propusiera proyectos más duros en contra de la migración “ilegal” con el objeto de ganar su nominación como candidato. Su promesa de alentar a los extranjeros no autorizados a la “autodeportación” fue atractiva sólo para sus partidarios ultraconservadores (Bergeron & Hipsman, 2012).

danía. También expresó que seguiría apoyando la posibilidad de que los *dreamers*¹⁹ puedan tener la oportunidad de obtener la ciudadanía. Asimismo ha sostenido en varias ocasiones que es indispensable reformar el sistema de inmigración legal con el establecimiento de una nueva categoría de visa para especialistas en ciencia y tecnología. A cambio de ello, está de acuerdo en que se aumente la seguridad fronteriza sin especificar su dimensión, establecer un sistema de verificación de empleo obligatorio, crear nuevas sanciones para los empresarios que contraten trabajadores indocumentados a sabiendas de que lo son y sanciones penales a organizaciones delictivas transnacionales.

Es importante destacar que durante 2014 se acrecentó significativamente el problema de la migración no autorizada de “niños extranjeros no acompañados” provenientes de Centroamérica, principalmente de Honduras, Guatemala y El Salvador, pero también de México. La gran mayoría de estos niños y jóvenes transitan por territorio mexicano para llegar a su destino, Estados Unidos. La cantidad aumentó en forma significativa, a aproximadamente 60,000 niños/adolescentes (40 % niñas) hasta septiembre de 2014, cifra mucho mayor que la de 2008, cuando se aprehendió a 8,041 jóvenes (Kandel, 2014). De acuerdo con estadísticas publicadas por el DHS las detenciones pasaron de 19,418 en 2009 (83 % de México) a 67,339 en 2014 (23 % de México y 77 % de Centroamérica, principalmente de Honduras).²⁰

Las principales razones relacionadas con los factores de expulsión por este inesperado incremento son que provienen de países con altas tasas de criminalidad —especialmente Honduras— y aumentos significativos de la violencia debido a la presencia de cárteles y pandillas peligrosas, y las malas condiciones económicas causadas en parte por sus relativamente bajas tasas de crecimiento económico, que provocan altas tasas de pobreza (Kandel, 2014). Los factores de atracción que motivan a algunos niños no acompañados a emigrar han sido, principalmente, la posibilidad de mejores oportunidades económicas y la reunificación familiar. Se ha mencionado la oportunidad educativa debido a la percepción falsa de que pueden recibir una educación gratuita y segura, ya que algunos creen que estarían cubiertos por el programa DACA. En un reciente informe de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se encontró que el 58 % de ellos huían de la violencia relacionada con la delincuencia organizada, la violencia intrafamiliar o la miseria (United Nations Human Rights Council, 2014). Otro informe reciente de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados seña-

¹⁹ Los *dreamers* son los niños o jóvenes llevados por sus padres a Estados Unidos sin autorización y que han asistido a la universidad o servido en las Fuerzas Armadas.

²⁰ También aumentaron significativamente los refugiados como “unidades familiares” provenientes de Centroamérica (US Customs and Border Protection, 2015).

ló que sólo el 36 % de los niños entrevistados tenían al menos uno de sus padres en Estados Unidos. La ley de Protección de Víctimas del Tráfico (The Trafficking Victims Protection Reauthorization Act), aprobada en 2008, aplica exclusivamente para los niños inmigrantes procedentes de América Central.

Son acertadas las recomendaciones de las Naciones Unidas en el sentido de que este es un problema humano y debe ser tratado como una crisis de refugiados. La ONU apoya la creación de centros de refugiados de emergencia en Estados Unidos en *tent cities* (ciudades de carpas) operadas por ella misma u otros grupos de ayuda, como el Comité Internacional de Rescate, donde los niños inmigrantes podrían permanecer de 60 a 90 días en lugar de ser deportados (Nazario, 2014).

En este contexto, el gobierno de Obama solicitó 3,700 millones de dólares al Congreso para hacer frente a la crisis que ha considerado “una situación humanitaria urgente”. La mitad de estos recursos (1,800 millones) se destinarían a establecer nuevos centros de detención, al cuidado de los niños mientras se encuentren en custodia y a la contratación más jueces de inmigración. El resto para asegurar aún más las fronteras con la contratación de más agentes de la Patrulla Fronteriza para enfrentar eficazmente este problema (Ricardi, 2014).

Durante los últimos meses, el debate migratorio se ha complicado mucho debido precisamente al aumento estrepitoso de la migración de los niños/jóvenes no acompañados, aunado a las medidas ejecutivas adoptadas por el presidente Obama. Después de que los republicanos tomaran el control del Congreso, en noviembre de 2014, Obama decidió tomar medidas para mejorar el sistema migratorio, ya que el Congreso no lo hacía y la reforma migratoria integral se encontraba congelada. Así, el 20 de noviembre 2014 se dio a conocer otra acción ejecutiva: la Acción Diferida para la Responsabilidad Parental (DAPA). Este programa tiene como objetivo permitir que los padres indocumentados cuyos hijos son ciudadanos estadounidenses o residentes legales permanentes puedan solicitar un alivio temporal a su deportación por tres años y buscar empleo.²¹ Supuestamente en mayo de 2015 la USCIS comenzará a aceptar solicitudes de DAPA de alrededor de cuatro millones de indocumentados que se estima podrían solicitarlo, dos terceras partes de ellos de origen mexicano.²²

Nuevamente los republicanos han reaccionado con vehemencia en contra de las acciones propuestas por Obama. En general, estiman que ambas acciones cons-

²¹ Los padres indocumentados que soliciten los beneficios del programa DAPA deberán comprobar que han vivido en territorio estadounidense durante cinco años, someterse a la verificación de sus antecedentes para comprobar que no han cometido delitos menores o graves, pagar 465 dólares para obtener permisos de trabajo renovables y números de seguro social.

²² De acuerdo con el Pew Research Center, el 44 % de los migrantes indocumentados de México podrían solicitar dicho alivio.

tituyen un imán que atraerá a más migrantes indocumentados y de aplicarse representarían gastos importantes en servicios sociales que prestan los estados. Como respuesta a ello, la Cámara de Representantes aprobó la iniciativa HR 5759 —con 219 contra 197 votos— el 4 de diciembre 2014, un proyecto de ley que estima que el DAPA y el DACA no tienen ningún fundamento legal o constitucional. A su vez, los gobernadores republicanos de 31 estados se oponen a dichos programas y algunos, como el de Texas, han demandado e intentado bloquear el programa DAPA pues creen que el presidente Obama no siguió los procedimientos administrativos requeridos y lo consideran “inconstitucional”. Si bien se espera que la implementación de los programas DACA y DAPA pudiera iniciar relativamente pronto, mientras tanto los republicanos han estado tratando de bloquear los fondos que se destinarían al DHS para ser aplicados en dichos programas. Casi todos los republicanos están de acuerdo en las denuncias que se han esgrimido contra las acciones ejecutivas de Obama. Las perciben como “sospechosas constitucionalmente”, contrarias al estado de derecho, políticamente provocadoras y perjudiciales para el cumplimiento de las leyes federales de inmigración. La mayoría de los demócratas del Congreso apoyan dichas acciones y las asociaciones civiles que están a favor de las acciones ejecutivas sostienen que se tardó mucho tiempo en aprobarlas e incluso pudieron ser más ambiciosas (Renshon, 2015).

Consideraciones finales

Sin duda es importante que el debate migratorio haya resurgido después de seis años de silencio. Es evidente que el tema debe ser atendido de inmediato en virtud de que gran parte del sistema migratorio no sólo no funciona, sino que no es congruente con la realidad económica y no responde a sus intereses.

Aunque el proyecto que presentó el Senado, la Ley de Seguridad Fronteriza, Oportunidad Económica y Modernización Migratoria de 2013 (S. 744), contiene iniciativas restrictivas significativas, constituye una ventana de oportunidad para la posible legalización de los migrantes indocumentados y para quienes quieren ingresar con una visa de trabajo de baja o alta capacitación mediante las iniciativas permisivas señaladas.

El rostro de una reforma integral en ambas cámaras controladas por los republicanos se encuentra desfigurado. La percepción de casi todos los republicanos, sobre todo los ultraconservadores, es que la muy vigilada frontera y el resto del territorio estadounidense necesitan aún más refuerzos y el establecimiento de un sistema de verificación más agresivo y eficiente, como el E-Verify. Los miembros del Tea Party del partido republicano rechazan el debate migratorio mientras no se

trate de seguridad. A pesar de que la mayoría de los congresistas republicanos están conscientes de que necesitarán el apoyo de los latinos en las próximas elecciones, la plataforma ultra y medio conservadora ha expresado su oposición a cualquier forma de amnistía. Para ellos significa una recompensa a extranjeros que violaron deliberadamente las leyes de inmigración, y consideran que con ello mandarían un mensaje de fomento a la transgresión de la ley. Y precisamente por tomar posición en favor de políticas antiinmigrantes, los republicanos pueden tener consecuencias negativas entre la comunidad de latinos en las elecciones de 2016, que fueron clave en las últimas elecciones federales.

La gestión de Obama enfrenta grandes retos dadas las múltiples demandas impuestas por el establecimiento de las acciones ejecutivas. Las posiciones de los demócratas y de las asociaciones civiles, así como las de los latinos, deberían ser más escuchadas por la opinión pública para que pudieran demostrar que las medidas tomadas no son anticonstitucionales y que su aplicación no tendría un costo oneroso y exagerado para los estados ni causarían daños irreparables, como sostienen los republicanos. Se debe concientizar a la opinión pública de que los migrantes indocumentados han sido de gran beneficio para su economía, ya que por muchos años han estado trabajando por salarios menores que los prevaecientes debido precisamente a su condición irregular, y que han contribuido enormemente a su desarrollo económico mediante sus inversiones, el pago de impuestos y la derrama económica que representa su gasto diario en territorio estadounidense.

Por último, el gobierno de México debe tomar posición con una política más firme y proactiva que la que ha tenido recientemente, de un marcado bajo perfil. Urge emprender un programa de emergencia para preparar al personal de los consulados y atender las múltiples demandas de migrantes que eventualmente solicitarán los alivios que proporcionan las acciones ejecutivas aquí analizadas.

Referencias

- AFL-CIO & Change to Win (2009). The labor movement's principles for comprehensive immigration reform. Recuperado de <http://www.aflcio.org/Issues/Immigration>
- Batalova, J., Hooker, S. & Capps, R. (2014). DACA at the two-year mark: a national and state profile of youth eligible and applying for deferred action. Migration Policy Institute. Recuperado de <http://www.migrationpolicy.org/research/daca-two-year-mark-national-and-state-profile-youth-eligible-and-applying-deferred-action>
- Bergeron, C. & Hipsman, F. (2012). Platforms and conventions reveal deep divide on immigration between GOP, dems. Migration Information Source-Migration Policy Institute. Recuperado de <http://www.migrationinformation.org/usfocus/display.cfm?ID=906>

- Chishti, M. & Hipsman, F. (2013a). Now that the Senate has passed landmark immigration legislation, all eyes are on the house. Migration Information Source-Migration Policy Institute. Recuperado de <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?id=958>
- Chishti, M. & Hipsman, F. (2013b). As immigration reform stalls in Congress, activists take a page from the civil-rights movement. Migration Information Source-Migration Policy Institute. Recuperado de <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?id=969>
- Chishti, M. & Hipsman, F. (2013c). Alabama settlement marks near end of a chapter in state immigration enforcement activism. Migration Information Source-Migration Policy Institute. Recuperado de <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?id=972>
- Department of Homeland Security (DHS) (varios años). ICE, removal statistics. Recuperado de <https://www.ice.gov/removal-statistics/> y <http://www.ice.gov/doclib/about/offices/ero/pdf/ero-removals1.pdf>
- Agencia EFE Estados Unidos (EFEUSA) (2014, 24 de julio). Pro-inmigrantes y líderes religiosos en Nueva York piden a Obama acción en reforma migratoria. Recuperado de <http://www.efe.com/efe/noticias/usa/inmigracion/proinmigrantes-lideres-religiosos-nueva-york-piden-obama-accion-reforma-migratoria/5/50039/2369541>
- El Nuevo Herald* (2013, 27 de junio). Senado aprueba reforma migratoria con 68 votos a favor y 32 en contra. Recuperado de <http://www.elnuevoherald.com/noticias/estados-unidos/article2024001.html>
- García y Griego, M. & Vereá, M. (1997). A paradox of the 1990's: the new US Immigration Act. *Voices of México*, 42.
- García y Griego, M. & Vereá, M. (1998). Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México-Estados Unidos. En Vereá, M., Fernández de Castro, R. & Weintraub, S. (eds.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*. México: FCE-CISAN-ITAM.
- González, D. (2013). Vilsack: farmers need immigration reform, U.S. Agriculture Secretary says current system contributes to labor shortage. *The Arizona Republic*. Recuperado de http://www.azcentral.com/news/politics/articles/20130729vilsack-farmers-need-immigration-reform.html?nclick_check=1
- González Gutiérrez, C. (1993). The Mexican diaspora in California: limits and possibilities for the Mexican government. En Lowenthal, A. & Burgess, K. (eds.), *The California-Mexico connection* (pp. 224-225). San Francisco: Stanford University Press.
- Growing Produce (2013). California strawberry growers unite on immigration reform. *Growing Produce*, July 24. Recuperado de <http://www.growingproduce.com/farm-management/labor/california-strawberry-growers-unite-on-immigration-reform/>
- Hastings, M. (2013, 6 de agosto). La reforma migratoria en cifras. *La Opinión*. Recuperado

- de <http://www.laopinion.com/opinion-columnistas/reforma-migratoria-cifras>
- Kandel, W. (coord.) (2014). Unaccompanied alien children: potential factors contributing to recent immigration. Congressional Research Service. Recuperado de <http://fas.org/sgp/crs/homesecc/R43628.pdf>
- Latinos United for Immigration Reform (2013). Our principles. Recuperado de <http://latinosunited.org/principles/>
- Lee, E. & Van Schoik, R. (2010). The cascading effects of Arizona SB.1070: an overview. Recuperado de <http://nacts.asu.edu/projects/the-cascading-effects-of-sb-1070-an-overview>
- Levine, E. & Vereza, M. (eds.) (2014). *Impacts of the recent economic crisis on international migration*. México: CISAN-UNAM.
- Migration News (2013). Immigration reform: house, states. *Migration News*, 20(3). Recuperado de http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=3839_0_2_0
- Nakamura, D. (2013, 20 de agosto). Evangelical pastors step up pro-immigration campaign. *The Washington Post*. Recuperado de <http://www.washingtonpost.com/blogs/post-politics/wp/2013/08/20/evangelical-pastors-step-up-pro-immigration-campaign/>
- Nazario, S. (2014, 11 de julio). The children of the drug wars: a refugee crisis, not an immigration crisis. *The New York Times*. Recuperado de http://www.nytimes.com/2014/07/13/opinion/sunday/a-refugee-crisis-not-an-immigration-crisis.html?_r=0, accessed in July 2014
- Nowrasteh, A. (2015, 15 de enero). Interpreting the new deportation statistics. Cato at Liberty-Cato Institute. Recuperado de <http://www.cato.org/people/alex-nowrasteh>
- Rangel, G. (2014, 17 de febrero). El sindicato AFL-CIO lucha por reforma migratoria y alza salarial. *La Opinión*. Recuperado de <http://www.laopinion.com/article/20140217/LOCALES/140219340>
- Red Acoge (2013). Federación de Asociaciones pro Inmigrantes. Recuperado de <http://ongs.com/red-acoge-federacion-de-asociaciones-pro-inmigrantes.html>
- Renshon, S. (2015). Countering executive amnesty, Part 1. The president's nullification of Immigration Law. Center for Immigration Studies. Recuperado de http://cis.org/sites/cis.org/files/renshon-pt1_0.pdf
- Ricardi, N. (2014, 10 de julio). Child migrant surge shifts politics of immigration. Yahoo News. Recuperado de <http://news.yahoo.com/child-migrant-surge-shifts-politics-immigration-175907481--election.html>
- Rodríguez, F. (2014, 21 de abril). Empresarios crean coalición pro-inmigrante. *Negocios Now*. Recuperado de <http://www.negociosnow.net/node/364>.
- Tullo, M. (2014, 11 de agosto). Movimiento religioso progresista se abre paso en Estados Unidos. *Tendencias 21. Tendencias Científicas*. Recuperado de http://www.tendencias21.net/Movimiento-religioso-progresista-se-abre-paso-en-Estados-Unidos_a36268.html
- United Nations Human Rights Council (2014). Children on the run unaccompanied chil-

- dren leaving Central America and Mexico and the need for international protection. The United Nations Refugee Agency. Recuperado de <http://unhcrwashington.org/children>
- United States Conference of Catholic Bishops (2013). Catholic's church position on immigration reform. Migration and Refugee Services/Office of Migration Policy and Public Affairs. Recuperado de <http://www.usccb.org/issues-and-action/human-life-and-dignity/immigration/churchteachingonimmigrationreform.cfm>.
- US Customs and Border Protection-Department of Homeland Security (2015). Southwest border unaccompanied alien children. Recuperado de <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children>
- Vereá, M. (2003). *Migración temporal en América del Norte: propuestas y respuestas*. México: CISAN-UNAM.
- Vereá, M. (2008). An increasing anti-immigrant sentiment: a legacy of the Bush administration. Ponencia presentada en el congreso anual del Western Social Science Association, Denver, Colorado, 24 de abril.
- Vereá, M. (2010). Obama and the anti-Mexican SB1070. *Voices of Mexico*, 88.
- Vereá, M. (2012). Aproximaciones teóricas para entender las políticas migratorias restrictivas y los sentimientos antiinmigrantes en el siglo XXI. En Vereá, M. (ed.). *Anti-immigrant sentiments, actions and policies. The North American region and the European Union*. México: CISAN-UNAM.
- Vereá, M. (2014a). El debate hacia una reforma migratoria en Estados Unidos durante los primeros años del siglo XXI. En Galeana, P. (coord.), *Historia comparada de las migraciones en las Américas*. México: Coordinación de Humanidades e Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Panamericano de Geografía e Historia (UNAM).
- Vereá M. (2014b). Immigration trends after twenty years of NAFTA. *Norteamérica*, 9(2), 109-143.
- Voz de América (2014, 28 de agosto). No a las deportaciones claman inmigrantes. *Voz Noticias*. Recuperado de <http://www.voanoticias.com/content/marcha-reforma-migratoria-arrestos/2431388.html>.
- Walter, E. (2012). Several factors in net migration from Mexico, immigration impact. American Immigration Council. Recuperado de <http://immigrationimpact.com/2012/04/24/several-factors-cited-for-drop-in-net-migration-from-mexico/#sthash.RLItPi7N.dpuf>
- Zamora, A. & Vereá, M. (eds. huéspedes) (2014). Attitudes to immigrants in turbulent times. *Migration Studies*, 2(2). Recuperado de <http://migration.oxfordjournals.org/content/current>