

NORTEAMÉRICA. Año 1, número 2, julio-diciembre de 2006

## ¿Hacia una reforma migratoria?

MÓNICA VEREA\*

Los trescientos millones de estadounidenses han despertado de su letargo con la presencia del gigante –los 36 millones de inmigrantes que viven en su territorio, entre quienes, se estima, hay alrededor de once millones de indocumentados, 6.5 de ellos de origen mexicano–. La presencia de esta cuantiosa población de migrantes, con y sin documentos, ha confrontado a la opinión pública estadounidense sobre qué hacer con ella: seguir durmiendo con el gigante desconocido o sacarlos del profundo y añejo clóset para otorgarles la identidad formal que les corresponde.

Hoy, México es el principal país emisor de migrantes a Estados Unidos, pues se calcula que viven ahí cerca de treinta millones (once millones nacidos en México y diecinueve millones más de ascendencia mexicana, es decir, que nacieron allá o se convirtieron en ciudadanos o se naturalizaron). Éstos representan 65 por ciento de la diáspora de origen latino de cerca de cuarenta millones –14 por ciento de la población estadounidense–, y conforman la minoría étnica más cuantiosa, así como la de más rápido crecimiento. Nuestros compatriotas constituyen 5 por ciento en el mercado laboral estadounidense y 35 por ciento de la fuerza laboral migrante. En el sector agrícola, su contribución ha sido determinante desde el siglo xx: 75 por ciento de los trabajadores contratados nació en México y más de la mitad son indocumentados (*Wall Street Journal*, 2006).

Sorpresivamente, durante los últimos meses, la comunidad latina se ha organizado y ha respondido en forma masiva con impresionantes manifestaciones en contra de las disposiciones antiinmigrantes del proyecto de ley Sensenbrenner (HR4437), aprobado por la Cámara de Representantes en diciembre de 2005. Por su parte, el Senado estadounidense fijó su posición con el proyecto de ley S2611, el cual propone mayor vigilancia en la

\* Investigadora y ex directora fundadora del CISAN (1989-1997). <mverea@servidor.unam.mx>. Agradezco el eficiente apoyo técnico brindado por Érika C. Veloz Gutiérrez.

frontera, pero incluye un programa de legalización ganada y otro de trabajadores huéspedes, entre otras iniciativas.

Al considerar este inédito escenario, me propongo reflexionar sobre el actual debate migratorio en Estados Unidos, particularmente en el Congreso estadounidense, en donde el Comité de Conferencia Bicameral se encuentra ante la gran responsabilidad de reconciliar lo que quizá sean dos iniciativas irreconciliables: la HR4437 y la S2611, con el objeto de restablecer su inoperante sistema migratorio. Parto de la premisa de que el proyecto Sensenbrenner ha provocado una respuesta muy original de la comunidad latina, y poco esperada, a través de sus diferentes formas de organización, lo que a su vez ha causado diversas reacciones en el Senado y en la sociedad estadounidenses. Inmersos en una campaña electoral, el debate migratorio se ha convertido en un atractivo tema de discusión que divide tanto a republicanos como a demócratas, así como a conservadores y pragmáticos en el propio partido republicano.

Durante los años noventa, la opinión pública estadounidense percibía que la inmigración indocumentada estaba fuera de control, por lo que se inició un proceso de "refronterización" para dar solución al problema.

#### ANTECEDENTES

Durante los años noventa, la opinión pública estadounidense percibía que la inmigración indocumentada estaba fuera de control, por lo que se inició un proceso de "refronterización" para dar solución al problema.<sup>1</sup> Para ello, se pusieron en marcha costosas operaciones fronterizas y se aprobó una de las leyes más restrictivas de la historia de la inmigración estadounidense: la Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante de 1996 (IIRIRA, por sus siglas en inglés) (Verea, 2003).<sup>2</sup> El resultado fue un mayor endurecimiento de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración, de 1986 (Immigration Reform and Control Act of 1986, IRCA) y de la ley de Inmigración de 1990, en el sentido de que

<sup>1</sup> Lejos de que las fronteras desaparezcan o se desvanezcan, se han reformulado y/o fortalecido a través de políticas unilaterales que buscan reafirmar la soberanía nacional, es decir, ha aparecido un proceso de "desfronterización" para darle la bienvenida a los bienes y servicios y simultáneamente uno de "refronterización" para limitar, seleccionar a los movimientos transnacionales de personas en general y rechazar a los migrantes indocumentados en particular.

<sup>2</sup> Su propósito fundamental era controlar la inmigración ilegal y reducir el acceso a los inmigrantes legales a los programas de bienestar social. Sus principales cláusulas tienen por objeto reforzar los controles para vigilar la frontera; incrementar sanciones al tráfico de inmigrantes y castigar a los que falsifican documentos; inspeccionar, aprehender, detener y remover a extranjeros deportables e inadmisibles, y establecer nuevas restricciones a empleadores.

a partir de entonces se respondió de manera más severa a la migración de indocumentados.

Posteriormente, a principios del nuevo milenio, el clima creado por los ataques terroristas recrudeció el sentimiento de inseguridad y, por ende, se reforzó aún más la frontera. Prueba de dicho aumento radica en que, desde 1992 hasta 2005, el número de agentes de la patrulla fronteriza creció de 2 500 a 11 200.<sup>3</sup> El presupuesto para reforzar la frontera sur se cuadruplicó en doce años, al pasar de mil millones de dólares a más de cuatro mil millones de dólares y, con ello, aumentó significativamente el número de aprehensiones (Verea, 2006a),<sup>4</sup> de violaciones de los derechos humanos y de muertos (Tyche, 2006).<sup>5</sup>

El brutal reforzamiento de la seguridad, como consecuencia de los ataques terroristas de septiembre de 2001, dio como resultado la “securitización” de la agenda bilateral entre México y Estados Unidos. Durante los tres años siguientes a los actos terroristas, el tema migratorio se mantuvo prácticamente muerto y ambos gobiernos se concentraron en la mejor forma de reforzar su endeble seguridad. La administración de Fox desistió de continuar presionando para lograr el acuerdo migratorio y se concretó a firmar varios convenios bilaterales encaminados a fortalecer los mecanismos de seguridad, siendo uno de los más importantes la Asociación para la Seguridad y Prosperidad para América del Norte (ASPAN).<sup>6</sup> Así, el gobierno estimó que la única forma de avanzar en el tema migratorio era, precisamente, estableciendo pactos sobre seguridad, con la esperanza de que eventualmente se pudiera negociar al menos una parte del acuerdo migratorio propuesto una semana antes de los ataques terroristas, mejor conocido como la “enchilada completa”. Impactado por los hechos, el gobierno de México dejó también de insistir en la trilateralización de un proyecto que incluyera movilidad laboral, o un TLCAN plus, tal como ilusamente lo había planteado el presidente Fox desde su campaña electoral.

El brutal reforzamiento de la seguridad, como consecuencia de los ataques terroristas de septiembre de 2001, dio como resultado la “securitización” de la agenda bilateral entre México y Estados Unidos.

<sup>3</sup> Hacia el 2006 la patrulla fronteriza contará con 12 600 agentes, de los cuales diez mil estarán en su frontera sur. Se ha solicitado un presupuesto adicional de 458 millones de dólares para añadir mil quinientos agentes en 2007.

<sup>4</sup> En 1994 se deportó a 1 294 000 mexicanos; en 2001 a 1 744 000 y en 2004 a 1 143 000.

<sup>5</sup> De acuerdo con datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), durante el año fiscal 2004-2005 se registraron 516 muertes, 40 por ciento más que en 2004.

<sup>6</sup> Se aprobaron leyes y acuerdos bilaterales tales como: The USA Patriot Act, The U.S.-Canada Smart Border Declaration de 2001, the U.S.-Mexico Border Partnership Agreement of 2002, The Enhanced Border Security Act, The Visa Entry Reform Act de 2002 y The Homeland Security Act de 2002.

Las principales razones del incremento en el flujo migratorio son las importantes diferencias salariales de hasta 1:10, la dependencia cada vez mayor de cuantiosas remesas y las crecientes redes sociales altamente tecnificadas.

La aguda crisis financiera mexicana que se suscitó entre 1994 y 1995, incapaz de crear los empleos proyectados, así como el crecimiento económico sostenido en Estados Unidos durante la década pasada, fueron factores que contribuyeron para que un número importante de connacionales, con y sin documentos, migrara hacia el norte; al contrario del proceso de “refronterización” establecido durante los noventa, surgió un mayor dinamismo comercial y de inversión, a través de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y, en general, las tradicionales fuerzas de los mercados continuaron fluyendo de acuerdo con sus propias reglas, según las cuales los empleadores estadounidenses exacerbaron su costumbre de contratar extranjeros con bajas y altas capacidades en varios sectores de su economía, registrándose cambios importantes en los patrones migratorios tradicionales: de una migración principalmente masculina, agrícola y temporal se pasó a una más familiar; multisectorial y multiespacial y, sobre todo, más permanente (Center for Strategic Studies, 2004).<sup>7</sup> Las principales razones del incremento en el flujo migratorio son las importantes diferencias salariales de hasta 1:10, la dependencia cada vez mayor de cuantiosas remesas y las crecientes redes sociales altamente tecnificadas que se encuentran demasiado arraigadas. La gran expectativa de que el TLCAN reduciría la migración de mexicanos a Estados Unidos no sólo no se cumplió, sino que aumentó sustantivamente (Verea, 2006b)

No obstante el proceso de “refronterización”, una gran cantidad de extranjeros, sobre todo mexicanos, ingresan anualmente a Estados Unidos. Entre 1994 y 2004, se admitieron alrededor de un millón de inmigrantes anualmente –un promedio de 150 000 mexicanos por año–; cerca de siete millones se naturalizaron, de los cuales 1 334 976 eran de origen mexicano, un incremento importante si lo comparamos con años anteriores (véase cuadro 1).

Cabe destacar que Estados Unidos es el país que recibe anualmente más trabajadores temporales extranjeros (TTE) provenientes de todo el mundo. Si observamos el cuadro 1 notamos que en 2004, ese país admitió a 617 836 TTE –más del triple de los 186 000 trabajadores temporales y de capacitación que ingresaron diez años antes–, de los cuales 113 000 eran

<sup>7</sup> Mientras que, en 1990, 58 por ciento de los inmigrantes mexicanos vivía en California, hacia 2003 decayó a 40 por ciento. Arizona dobló su participación de 3 a 6 por ciento durante el mismo periodo, y la proporción de mexicanos fuera de los cuatro estados tradicionales se duplicó de 12 a 25 por ciento.

**Cuadro 1**

ADMISIÓN DE INMIGRANTES, NATURALIZADOS Y TRABAJADORES TEMPORALES MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS (1994-2004)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Totales</b>											
Inmigrantes naturalizados	804 416	720 461	915 900	798 378	654 451	646 568	849 807	1 064 318	1 063 732	705 827	946 142
Trabajadores temporales*	434 107	488 088	1 044 689	598 225	463 060	839 944	888 788	608 205	573 708	463 204	537 151
	X	X	251 335	X	427 006	521 706	631 456	684 579	651 998	646 778	617 836
<b>Norteamérica</b>											
Inmigrantes naturalizados	272 226	231 526	340 540	307 488	252 996	271 365	344 805	407 888	404 437	250 726	196 101*
Trabajadores temporales	130 345	175 216	506 767	273 954	208 192	385 605	347 193	200 939	169 950	130 848	151 047
	X	X	74 965	X	151 627	183 050	230 802	253 245	237 805	237 456	184 173
<b>Canadá</b>											
Inmigrantes naturalizados	16 068	12 932	15 825	11 609	10 190	8 864	16 210	21 933	19 519	11 446	22 437
Trabajadores temporales *	8 684	7 597	11 663	6 639	5 545	9 353	11 365	7 551	7 551	6 408	7 682
	X	X	37 083	X	78 096	90 120	116 454	124 548	106 197	93 581	36 469
<b>México</b>											
Inmigrantes naturalizados	111 398	89 932	163 572	146 865	131 575	147 573	143 919	206 426	219 380	115 864	173 664
Trabajadores temporales *	46 169	81 655	254 988	142 569	112 442	207 750	189 705	103 234	76 531	56 093	63 840
	X	X	26 515	X	51 520	68 850	82 907	93 320	96 368	107 048	110 915

**Fuente:** Immigration and Naturalization Service (INS), 2003; 2004 y 2005; "Temporary Admission, Non Immigrants", 1999, 2001, 2002 y 2003, 2004 y 2005.

mexicanos, quienes recibieron diferentes tipos de visas para trabajar en múltiples sectores de su mercado laboral, aunados a los muchos miles más que han ingresado sin documentos (U.S. Citizenship and Immigration Services, 1999).

La mayor presencia y visibilidad de inmigrantes con y sin documentos en múltiples regiones y sectores de la economía estadounidense ha exacerbado los ánimos antiinmigrantes entre la opinión pública en general y en el Congreso, en particular, especialmente entre los republicanos ultraconservadores de la Cámara de Representantes. Su creciente percepción sobre la inseguridad los ha conducido hacia una obsesiva preocupación por reforzar su seguridad nacional, a través de una política de “refronterización”, y de alguna manera, a una postura aislacionista. Reiteradamente han manifestado su miedo hacia lo “extraño”, adoptando actitudes xenofóbicas y buscando continuamente la manera de terminar con el ingreso de los “otros” que, en este caso, son los extranjeros no autorizados o indocumentados. Esto ha contaminado el manejo de su política migratoria y limitado las expectativas sobre la posibilidad de que se apruebe una verdadera reforma migratoria integral.

La mayor presencia y visibilidad de inmigrantes con y sin documentos en múltiples regiones y sectores de la economía estadounidense ha exacerbado los ánimos antiinmigrantes entre la opinión pública.

### EL PROYECTO DE LEY SENSENBRENNER

Durante el último año, los republicanos en la Cámara de Representantes, bajo la influencia de una opinión pública mucho más conservadora, que percibe una frontera sur muy porosa por donde ingresan extranjeros sin autorización y sus familiares, narcotraficantes, polleros, hasta, según dicen, “terroristas encubiertos por indocumentados”, aprobaron un proyecto de ley que supuestamente eliminaría sus temores. Así, en diciembre de 2005, se aprobó la propuesta del diputado republicano por Wisconsin, James Sensenbrenner: la Ley sobre Protección Fronteriza, Antiterrorismo y Control de la Migración Ilegal (HR4437), mejor conocida como el Proyecto Sensenbrenner (véase cuadro 2).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> La Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act fue aprobada por 239 votos a favor y 182 en contra.

¿HACIA UNA REFORMA MIGRATORIA?  
REFLEXIONES • NOTAS CRÍTICAS

**Cuadro 2**

LOS PROYECTOS DE LEY S211 Y HR4437 DEL CONGRESO ESTADUNIDENSE (2005-2006)

Tema	S2611 (Senado)	HR4437 o Proyecto Sensenbrenner (Cámara de Representantes)
Legalización de inmigrantes indocumentados	1) Los que llevan 5 años o más en el país. Accederían a una residencia temporal de 6 años y luego a la residencia permanente. Once años más tarde podrían solicitar la ciudadanía. 2) Los que tienen más de 2 años y menos de 5 en el país. Ellos deberán registrarse en un puesto fronterizo y calificarán para un permiso temporal de trabajo hasta que cumplan 5 años de estadía. 3) Los que llevan menos de 2 años en Estados Unidos, quienes no calificarán para ningún tipo de beneficio y deberán irse del país. Estas propuestas se basan en la enmienda conocida como Hagel-Martínez.	
Programas de trabajadores temporales	Crea un programa para 1.5 millones de trabajadores agrícolas (este punto se encuentra basado en las propuestas McCain-Kennedy y Hagel-Martínez). Se emitirán doscientas mil nuevas visas de trabajador temporal.	
Seguridad Fronteriza	Autoriza 370 millas de nuevas triples bardas, además de 500 millas de barreras vehiculares a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México. Autoriza la contratación de mil agentes de la Patrulla Fronteriza adicionales este año. Incluye 4 mil agentes de vigilancia y 2 500 inspectores para los puertos de entrada. Hacia 2011, la fuerza actual de la agencia que es de 11 300 efectivos, se incrementaría a 14 mil (de acuerdo con la propuesta McCain-Kennedy). Asigna 2 800 millones de dólares adicionales para la seguridad de las fronteras (el incremento al presupuesto para la seguridad fronteriza se retoma del Plan Bush). Envío a la frontera de 6 mil soldados de la Guardia Nacional para ayudar en las labores de la Patrulla Fronteriza. Limita sus turnos de servicio a 21 días (de acuerdo con el Plan Bush).	Construcción de un muro en la frontera con México de 700 millas (esta disposición fue aprobada con 260 votos a favor y 159 en contra).
Aspectos sobre criminales		Las personas que ingresen a EU sin documentos serán considerados infractores de la ley. No se les permitirá obtener el estatus legal de trabajadores huéspedes.
Empleadores	Exige que los empleadores y subcontratistas usen un sistema electrónico, en un plazo de 18 meses, para verificar que las nuevas contrataciones sean legales. Incrementa a 20 mil dólares el tope de las multas a los empleadores por contratar trabajadores indocumentados.	Se expande el Basic Pilot Program. Los empleadores deben revisar el número de seguridad social e inmigración de los nuevos empleados. Se proveerán 360 millones de dólares para los costos administrativos del punto anterior. Se impondrán multas de hasta 25 mil dólares a los empleadores que no cumplan con lo estipulado.
Idioma	Hace del inglés el idioma nacional.	

Fuentes: Hurt, 2006; Swarns, 2006.

Dicho proyecto incluye las siguientes propuestas:

- a) Autoriza la construcción de una doble barda de setecientas millas, principalmente en la frontera que separa a Arizona de Sonora, donde el flujo es mayor, ya que se han ido cerrando los tradicionales puntos de cruces fronterizos.
- b) Los indocumentados serán considerados infractores ante la ley y quedarán descalificados para obtener una visa para trabajar temporalmente o imposibilitados de clasificar para inmigrante; es decir, el acto de cruzar sin documentos migratorios pasaría de ser un delito menor a un acto criminal, que merece prisión (Swarns, 2005: 24). Además, inspirada en la Clear Act que convierte a todos los policías en agentes de inmigración,<sup>9</sup> cualquier extranjero puede ser detenido para solicitarle comprobar su estatus legal y, de no demostrarlo, puede ser arrestado (Grove, 2006: A10).
- c) Obliga a los empleadores a verificar la autenticidad de los documentos mostrados por los empleados en el proceso de su contratación. Para ello, deberán remitir copia de los documentos probatorios al Departamento de Seguridad Interna (Department of Homeland Security, DHS), el cual, en un plazo de tres días, notificará sobre la autenticidad de los documentos del empleado (Migration News, 2006; Marcano, 2006).<sup>10</sup>
- d) Aumenta las sanciones a los empleadores con multas de hasta 25 000 dólares.

El acto de cruzar sin documentos migratorios pasaría de ser un delito menor a un acto criminal, que merece prisión.

Éstas constituyen sanciones mucho más rígidas que las impuestas a través de la IRCA;<sup>11</sup> es decir, mientras que la frontera está sobrevigilada por policías, los lugares de trabajo han estado prácticamente sin vigilancia.

<sup>9</sup> Esta ley permite que instancias como la policía, los tribunales y los fiscales estén obligados a identificar, investigar, aprehender, arrestar y/o detener a todos los inmigrantes sin documentos migratorios que se encuentren en territorio estadounidense.

<sup>10</sup> Para agilizar el proceso, se propone expandir, en un plazo de dos años, el sistema de verificación de datos de cinco mil empleadores a siete millones.

<sup>11</sup> Las multas son menores y no se les exige a los empleadores comprobar la legitimidad de los documentos migratorios mostrados por los empleados, en el momento de ser contratados. Además, por menos de cincuenta dólares, los migrantes pueden adquirir documentos falsos—por lo general una tarjeta de seguro social o una tarjeta verde— para obtener un trabajo. Las identificaciones falsas que muestran al empleador constituyen una protección legal para éste, ya que pueden negar que los documentos eran falsos en el momento de su contratación.

Los empleadores han tratado de influir para que no se apliquen las disposiciones de castigos en contra de ellos.

El proyecto Sensenbrenner es una clara manifestación de los movimientos conservadores y de extrema derecha. Si bien el presidente George W. Bush ha endurecido su posición sobre migración y reiteradamente se ha pronunciado a favor de un mayor control de la seguridad fronteriza, tampoco respalda este proyecto. Reconoce la necesidad de mano de obra extranjera calificada y de bajas capacidades y, por ello, ha apoyado un programa de trabajadores huéspedes (PTH). En enero de 2004, casi un año antes de su reelección y con propósitos electorales, el presidente Bush se pronunció a favor del PTH, incluido en el "Plan Bush", con el objeto de buscar el apoyo de la comunidad latina. Dicho plan no se envió al Congreso por temor a que fuera rechazado por los miembros de su propio partido, pero mandó una señal sobre la importancia de revitalizar la discusión del tema. En ese entonces, el mandatario se oponía públicamente a una amnistía, ya que estaba convencido de la "temporalidad" de la estancia de los migrantes e inclusive proponía que dichos empleados podrían recibir créditos para su retiro, con el objeto de incentivarlos a regresar a su país de origen.

Fue la dureza del ala conservadora de extrema derecha, encabezada por el diputado Sensenbrenner, la que despertó la ira y el ánimo de la comunidad latina procedente de múltiples sectores, condados y estados de la Unión Americana.

#### **SENSENBRENNER DESPERTÓ AL GIGANTE: LAS MANIFESTACIONES Y MARCHAS DE 2006**

Fue la dureza del ala conservadora de extrema derecha, encabezada por el diputado Sensenbrenner, la que despertó la ira y el ánimo de la comunidad latina procedente de múltiples sectores, condados y estados de la Unión Americana. Esta furia motivó y detonó las multitudinarias marchas y manifestaciones de inmigrantes con y sin documentos, sorprendentemente bien organizadas, que poblaron las calles de una multitud de ciudades. Desde abril, las "marchas por la dignidad" constituyeron un escenario político inédito, las cuales culminaron con "un día sin inmigrantes" y con la convocatoria al "Gran Paro Nacional Americano" del 1° de mayo, apoyados por cerca de un millón de personas en la ciudad de Los Ángeles, trescientos mil en Chicago, y muchos miles en Nueva York, Phoenix, Dallas, Atlanta, entre otras ciudades más. Además de izar banderas mexicanas y estadounidenses de manera indistinta, como una forma de mostrar orgullosamente su doble identidad, los manifestantes levantaron pancartas que contenían consignas simbólicas y reflejaban su enojo en contra de la

penalización del indocumentado por haber violado las leyes migratorias, así como la construcción de un muro fronterizo. Entre las expresiones y consignas más escuchadas encontramos: “hoy marchamos, mañana votamos”; “legalizar, no penalizar”; “no somos criminales”; “somos una nación de inmigrantes”; “sí a la amnistía y a la reforma migratoria”; “si nos echan nos brincamos”; “no somos uno, somos cien, Bush búscanos bien”; “aquí estamos y no nos vamos”, entre varias otras más. De punta a punta, muchos trabajadores documentados e indocumentados pararon sus labores e incluso se propusieron no comprar productos estadounidenses, con lo cual gran cantidad de negocios dejaron de obtener fuertes ganancias. Este boicot económico fue una clara expresión de la importancia que los migrantes tienen en el mercado laboral y económico de Estados Unidos.

Las manifestaciones masivas que fueron apoyadas por múltiples sectores de la sociedad merecen una reflexión:

Muchos trabajadores documentados e indocumentados pararon sus labores e incluso se propusieron no comprar productos estadounidenses, con lo cual gran cantidad de negocios dejaron de obtener fuertes ganancias.

a) A pesar de que no hay un liderazgo específico sino una multiplicidad de ellos, dichos movimientos han constituido un poder de convocatoria inédito para que los grupos étnicos –cuantitativamente importantes– se organicen e intenten conformar una coalición de organizaciones como fuerza política nacional, con el fin de luchar por sus derechos y por el establecimiento de una reforma migratoria integral, que contemple, entre otros objetivos:

- la reunificación familiar;
- un programa de legalización o regularización de su situación migratoria, que los conduzca a la naturalización.
- una forma de ingreso legal, como podría ser un programa de trabajadores huéspedes;
- un aumento significativo en el otorgamiento de visas temporales;
- una política de desarrollo económico para los países de origen de los inmigrantes;
- un programa nacional de integración para incorporar a los nuevos residentes y ciudadanos al tejido social.

b) Permitieron que el Senado reflexionara y debatiera diversas propuestas diferentes del proceso de “refronterización” y considerara un proyecto de legalización de indocumentados, así como el posible establecimiento de un PTH.

- c) Incentivaron la alianza con otros grupos de presión, como los sindicatos y, sobre todo, la Iglesia, la cual ha jugado un papel preponderante en su defensa. Algunas otras minorías étnicas, como los asiáticos y los afroamericanos, han expresado su interés en apoyarlos, situación novedosa que puede significar la realización de nuevas alianzas que quizás habrían que perseguir para fortalecer y garantizar sus propios intereses.
- d) También han causado un efecto *boomerang*, es decir, han exacerbado los ánimos antiinmigrantes principalmente entre conservadores, aumentando el deseo de la opinión pública por incrementar la vigilancia fronteriza con medidas aún más draconianas que las propuestas por Sensenbrenner.

#### EL PRESIDENTE BUSH Y LA CONTRAPROPUESTA DEL SENADO

A partir de la aprobación del proyecto Sensenbrenner, con el objeto de que los republicanos no recibieran el castigo del electorado latino, el presidente Bush consideró suavizar el ambiente e intentó influir en el Senado para que se discutiera una reforma migratoria integral. Contradictoriamente, Bush solicitó en mayo de 2006 casi 1 200 000 000 de dólares adicionales para financiar a seis mil nuevos elementos de la guardia nacional en su frontera sur, a fin de vigilar y adiestrar a la patrulla fronteriza. Esto, al parecer, significó un paso adelante para que el Senado se concentrara en conformar una iniciativa que contuviera un PTH, así como un programa de legalización. Además del establecimiento de un reforzamiento más severo de sus fronteras, congruente con la ideología conservadora de su partido, Bush ahora apoya la legalización de indocumentados que han permanecido algunos años en su país, con el requisito de que paguen sus respectivas multas, impuestos no retenidos y demuestren conocimiento del inglés. Esto con el objeto de no pasar como antiinmigrante ante la comunidad latina, pues ello podría restarle votos a su partido en las próximas elecciones. Esta actitud es sorpresiva, ya que en varias ocasiones Bush había expresado que se oponía a una amnistía por haber violado sus

Con el objeto de que los republicanos no recibieran el castigo del electorado latino, el presidente Bush consideró suavizar el ambiente e intentó influir en el Senado para que se discutiera una reforma migratoria integral.

<sup>12</sup> El senador republicano John Cornyn, de Texas, era presidente del Subcomité de Inmigración, Seguridad Fronteriza y Ciudadanía y el Senador republicano Jon Kyl, de Arizona, era presidente del Subcomité de Terrorismo y Seguridad Interna.

propias leyes, pues está convencido de la “temporalidad” de la estancia de los migrantes.

Es importante reconocer que la Casa Blanca trabajó con congresistas de ambos partidos para llegar a un consenso entre su plan y otras iniciativas como la Comprehensive Enforcement and Immigration Reform Act de 2005, presentada por los congresistas Cornyn-Kyl<sup>12</sup> en mayo y el proyecto bipartidista Secure America and Orderly Immigration Act, impulsado por quienes desean lograr una reforma migratoria integral: los senadores John McCain y Edward Kennedy, republicano de Arizona y demócrata de Massachusetts respectivamente, respaldados por los congresistas Jim Kolbe, Jeff Flake y Luis Gutiérrez (Verea, 2005). La primera planteaba el establecimiento de medidas más severas que las ya existentes para controlar la frontera, con la salvedad de que se crearía un PTH, el cual exigiría el regreso del migrante a su país de origen, una vez concluida su estancia permitida, como lo propuso el senador Specter. El segundo, más generoso que el anterior, recogía algunos de los aspectos de la propuesta del presidente Bush. Tenía semejanzas con el frustrado acuerdo migratorio propuesto por México en 2001, ya que consideraba un PTH, a través del cual se podrían contratar hasta cuatrocientas mil personas anualmente, además de un aumento en la seguridad fronteriza y combate a los traficantes de personas.<sup>13</sup> Ambos proyectos sirvieron de base para que el Senado pudiese elaborar un proyecto de ley.

La presión ejercida por la Casa Blanca y la importante presencia de los manifestantes latinos en diversos puntos de la Unión Americana influyeron para que el Senado aprobara a fines de mayo del presente año el proyecto S2611, con 62 votos a favor y 36 en contra. Éste incluye medidas de seguridad fronteriza, un proceso de legalización y un programa de trabajadores temporales (véase cuadro 2). Cabe destacar que ambos se basan en iniciativas ampliamente discutidas en el Congreso, como las McCain-Kennedy y Hagel-Martínez (véase cuadro 3). En general el proyecto fue bienvenido entre muchos sectores de la opinión pública, dado que plantea el rechazo a la penalización de los indocumentados,<sup>14</sup> además de la legalización de millones de ellos. A grandes rasgos, el proyecto del Senado contiene las siguientes propuestas:

<sup>13</sup> Los trabajadores huéspedes tendrían que trabajar durante un periodo de cuatro años antes de obtener su residencia permanente y cumplir con una infinidad de requisitos.

<sup>14</sup> Solamente se le penalizaría con la deportación y cancelación de su visa hasta por diez años.

El proyecto S2611 incluye medidas de seguridad fronteriza, un proceso de legalización y un programa de trabajadores temporales.

- Reforzar las medidas de seguridad, a través de la contratación de doce mil agentes de la Patrulla Fronteriza<sup>15</sup> para que, en cinco años, esta instancia cuente con 18 000 agentes, quienes tendrían el apoyo de los seis mil soldados de la Guardia Nacional, financiados gracias a la reciente iniciativa del presidente Bush. Asimismo, proponen la construcción de muros en 370 millas a lo largo de la frontera con México, sobre todo en las áreas urbanas y en puntos donde ya están destrozados. Sugieren asignar 2 800 millones de dólares adicionales para la mayor tecnificación de la frontera,<sup>16</sup> y aumentar el presupuesto para programas de detención y encarcelamiento de indocumentados.
- Multar hasta por veinte mil dólares a empleadores que contraten a trabajadores no autorizados. Los reincidentes podrían ser sentenciados a tres años de prisión.<sup>17</sup> La iniciativa Hagel-Martinez refuerza vagamente las penas a los empleadores de indocumentados, a pesar de que los obligaría a verificar electrónicamente el estatus migratorio de quien pida empleo.
- Empezar un PTT, creando una visa especial para esto. Serían aceptados doscientos mil extranjeros cada año, quienes podrían permanecer durante tres años con derecho a una renovación por un periodo idéntico, tal como lo planteaba el "Plan Bush". Después de cuatro años de residir en el país podrían solicitar una "tarjeta verde". Además, quienes trabajen en el sector agrícola –alrededor de 1.5 millones– podrán solicitar su residencia permanente.
- Establecer un programa de legalización para migrantes indocumentados. El proyecto divide a dicha población en tres grupos:<sup>18</sup>
  - Los que han vivido durante cinco años o más en el país, quienes podrían acceder a una residencia temporal de seis años y luego a la residencia permanente. Once años más tarde podrían solicitar la ciudadanía.
  - Los que han vivido más de dos años y menos de cinco en el país, quienes tendrían que salir de Estados Unidos y registrarse para

Serían aceptados doscientos mil extranjeros cada año, quienes podrían permanecer durante tres años con derecho a una renovación por un periodo idéntico.

<sup>15</sup> Incluye cuatro mil agentes de vigilancia y 2 500 inspectores para los puertos de entrada. Cabe destacar que la agencia cuenta actualmente con 11 300 efectivos.

<sup>16</sup> La vigilancia en las fronteras será a través de cámaras de televisión, sensores, helicópteros y aviones tripulados y no tripulados, similares a los usados por los servicios de espionaje.

<sup>17</sup> Los empleadores tendrán que verificar los números de seguro social y el estatus migratorio de sus nuevos trabajadores. La verificación se hará por Internet. Quienes no usen el nuevo sistema pagarán multas de entre doscientos y seiscientos dólares.

<sup>18</sup> El programa de legalización no será barato. Cada extranjero deberá pagar una multa de al menos 2 500 dólares, entre otros costos.

**Cuadro 3**

PROYECTOS DE LEY DISCUTIDOS EN EL CONGRESO ESTADUNIDENSE:  
SPECTER (McCain-Kennedy) VS. HAGEL-MARTINEZ (2005-2006)

Tema	Senado	
	Specter (McCain-Kennedy)	Hagel-Martinez
Seguridad fronteriza	Refuerza la seguridad a través de la contratación de 14 000 nuevos agentes en un plazo de cinco años para llegar a un total de 25 300 agentes. Asimismo, aumentaría con modernos equipos aéreos y terrestres no tripulados (similares a los usados por la CIA) y colocaría más sensores y cámaras para controlar el tráfico ilegal desde México.	
Programas de regularización o legalización	<p>a) Permitir a los inmigrantes indocumentados que ingresaron a Estados Unidos antes de 2004 que continúen trabajando en forma legal en el país por seis años, previo pago de una multa de mil dólares. Al término de su estancia, podrán tramitar su tarjeta verde haciendo un examen de conocimientos del inglés, el pago de otros mil dólares y de impuestos atrasados al Servicio de Rentas Internas (SRI).</p> <p>b) Agrega un programa especial (Aglobs) que beneficiará a 1.5 millones de campesinos, quienes podrán optar por una visa temporal de trabajo y, después de cinco años, por la residencia definitiva.</p>	<p>a) Aumenta el número de residencias permanentes basadas en el empleo de 290 000 a 450 000 tarjetas verdes durante un periodo de diez años.</p> <p>b) Autoriza crear 325 000 nuevas visas para trabajadores temporales.</p>
<p><b>Fuentes:</b> <i>The Washington Post</i>, 2006: A22; <i>Espo</i>, 2006.</p>		

El presidente Bush, inserto en un ambiente crecientemente conservador, ha intentado mediar entre republicanos y demócratas sobre la importancia de promover reformas a su sistema migratorio.

poder obtener un permiso temporal de trabajo hasta que cumplan cinco años de estadía.

— Los que llevan menos de dos años en Estados Unidos, quienes serán sujetos a deportación.

Mientras tanto el presidente Bush, inserto en un ambiente crecientemente conservador, ha intentado mediar entre republicanos y demócratas sobre la importancia de promover reformas a su sistema migratorio y a la vez ha permanecido atento ante las presiones de los empresarios, quienes durante muchos años han manifestado su tradicional e insacia-

ble apetito por contratar mano de obra barata indocumentada –ya sea porque no encuentran candidatos para realizar ciertas labores en su mercado de trabajo o porque estiman que solicitar una visa temporal de trabajo, si es que hay disponibilidad, implica un laborioso trámite burocrático, o bien por ser una mano de obra significativamente más barata y explotable que la “legal”–. La flexibilidad que proporcionan los indocumentados a los empleadores ha comprobado ser sumamente fructífera para sus negocios, por lo que será difícil erradicar prácticas que se han convertido en un vicio.

### CONSIDERACIONES FINALES

Actualmente, el Comité de Conferencia Bicameral tiene ante sí el gran reto de conciliar los proyectos de ley HR4437 y S2611. ¿Qué pasará en dicho Comité? Todo dependerá de quién participará, quién conducirá el liderazgo, cuántos congresistas formarán parte de esta comisión, cuándo iniciará y si sus sesiones serán abiertas o cerradas. Éstas son cuestiones que todavía no han sido definidas por los republicanos, quienes son la mayoría en ambas cámaras. Será difícil para los senadores convencer a los diputados de la posibilidad de establecer un programa de legalización, dado que se oponen al establecimiento de cualquier tipo de amnistía. Parten de la base de que sería una recompensa injusta abrirle las puertas a los indocumentados, quienes violaron sus leyes, para que obtengan una residencia legal con opción a ciudadanía, sin haber regresado a su país de origen e ingresar con cualquier tipo de visa. Para ellos, significa quebrantar el Estado de derecho.

Creemos que, en un año de elecciones, cuando la Cámara de Representantes y una tercera parte del Senado sean reemplazados o quizás reelectos, es difícil que se salgan de los parámetros establecidos por sus respectivos partidos, sobre todo en el caso de la mayoría de los republicanos, que constituyen la línea dura en contra de la migración de indocumentados. Posiblemente se generarán divisiones aún más profundas de las ya existentes entre ellos mismos y entre éstos y sus contrapartes los demócratas, y crearán suficientes obstáculos para poder conciliar intereses entre ambas cámaras y aprobar, en el corto plazo, una reforma migratoria realmente integral que mínimamente contenga:

Será difícil para los senadores convencer a los diputados de la posibilidad de establecer un programa de legalización, dado que se oponen al establecimiento de cualquier tipo de amnistía.

- a) un programa de legalización con posibilidades para la naturalización;
- b) una forma de ingreso legal, como podría ser a través de un programa de trabajadores huéspedes de no menos de cuatrocientos mil extranjeros, que es el flujo que permanece anualmente en Estados Unidos, así como un aumento de visas temporales para trabajadores mexicanos que se adecuen a sus necesidades laborales reales;
- c) una política de desarrollo económico a través de un fondo de inversión de la región de América del Norte. Dichos recursos deberán ser invertidos principalmente en los poblados de origen del migrante, con el fin no sólo de frenar la migración en potencia, sino de atraer a los que se fueron;
- d) un programa nacional de integración para incorporar a los migrantes al tejido social estadounidense.

El debate migratorio que actualmente se lleva a cabo en Estados Unidos es un proceso interno, y el proyecto que se apruebe, cualquiera que sea, será de carácter unilateral.

Respecto a un fondo de inversión al estilo de la Unión Europea para promover el desarrollo y la competitividad en la región y reducir la brecha tan abismal entre Estados Unidos y Canadá con México, el senador John Cornyn propuso el proyecto de ley The North American Investment Fund Act el pasado 29 de junio, el cual es sumamente importante, aunque probablemente utópico.<sup>19</sup> Dicho fondo, que operaría por diez años, tendría como objetivo canalizar recursos a diferentes áreas, con prioridad a la zona sur de México y de esta manera impulsaría la construcción de una infraestructura para el desarrollo de las comunicaciones y de caminos, así como para facilitar el comercio; el desarrollo de la calidad de la educación; e incentivar la capacitación técnica para el desarrollo de las industrias. Estas propuestas, las cuales serían más que idóneas y que muchos académicos hemos planteado desde hace muchos años, se convierten, al mismo tiempo, en utópicas, pues las exigencias a cambio de este regio pastel son tales que serían difíciles de cumplir a corto plazo, y consisten en que se incremente la recaudación de impuestos al 18 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB); que se lleve a cabo un programa de reformas económicas; que se incrementen la inversión privada y el crecimiento económico, que se reduzca la pobreza y que se mantenga una estabilidad económica.

De aprobarse alguna de las iniciativas de los proyectos que hoy se discuten, ¿será posible erradicar el vicio de los empleadores estadounidenses

<sup>19</sup> Sería administrado por la Border Environment Cooperation Commission y/o, el North American Development Bank o la entidad que el presidente designe.

de contratar tanta mano de obra indocumentada como lo necesite su negocio, aun con impresionantes multas y mayor vigilancia en los lugares de trabajo?; ¿estarán dispuestos los migrantes indocumentados a pagar cuotas mucho más jugosas a los “polleros” con el objeto de cruzar la frontera por lugares más peligrosos y remotos para obtener un trabajo mejor remunerado?; ¿queremos realmente un programa de trabajadores huéspedes y estamos dispuestos a administrarlo, tomando en consideración los múltiples problemas que trajo consigo el “programa de braceros” entre 1942 y 1964?; ¿qué hacer ante una deportación masiva de quienes no obtengan la legalización adecuada? Éstas son sólo algunas preguntas que debiésemos plantearnos para ejercer un cabildeo adecuado y efectivo—en términos de tiempos y objetivos— acorde con nuestros intereses, dado que el debate migratorio que actualmente se lleva a cabo en Estados Unidos es un proceso interno y el proyecto que se apruebe, cualquiera que sea, será de carácter unilateral.

La administración de Fox, frustrada por haber “migratizado” la agenda bilateral, no está dispuesta a invertir mayor esfuerzo en este tema, ya que en lugar del acuerdo migratorio propuesto al presidente Bush antes de los ataques terroristas de 2001 firmamos innumerables acuerdos sobre seguridad, lo que ha traído como consecuencia la “securitización” de la agenda bilateral. A fines de 2006 concluirá su gestión siendo testigo de un inédito despliegue de fuerza fronteriza, como si estuviéramos en tiempos de guerra y no en una fase de profundizar aún más la cooperación trilateral hacia un TLCAN plus. El próximo presidente de México se enfrenta con enormes retos en la relación bilateral México-Estados Unidos. Será necesario que intente cambiar la perspectiva de una de seguridad por una de manejo de flujos laborales, pues mientras existan las diferencias económicas tan pronunciadas entre ambos países el fenómeno migratorio persistirá y tendrá una difícil solución, a pesar de las leyes que se aprueben.

¿Las manifestaciones dieron resultados? Es una pregunta que habrá que contestar en los próximos meses, cuando seamos testigos de las elecciones de ambas cámaras en Estados Unidos. Es evidente que se ha politizado la comunidad de inmigrantes latinos y que, en algún momento con su voto, podrán influir para establecer su propia agenda migratoria. Mientras tanto, debemos estar conscientes de que se ha generado una mayor hostilidad en la región fronteriza y, por ende, se ha agudizado la constante violación de los derechos humanos de los inmigrantes que intentan cruzar la frontera. Todo ello, por supuesto, redundará en un efecto muy negativo para la relación bilateral.

Se ha politizado la comunidad de inmigrantes latinos la cual, en algún momento, con su voto, podrán influir para establecer su propia agenda migratoria.

## BIBLIOGRAFÍA

### CENTER FOR STRATEGIC STUDIES

2004 "Managing Mexican Migration to the United States: Recommendations for Policy Makers", Washington, CSIS-ITAM, abril.

### ESPO, DAVID

2006 "Sen. Say Bush Favors Citizenship Plan", *The Associated Press*, 27 de abril.

### GROVE, ANDREW

2006 "Keep America, America", *The Wall Street Journal*, 26 de enero, p. A10.

### HURT, CHARLES

2006 "Senate Oks Citizenship for Illegal Aliens", *The Washington Times*, 26 de mayo.

### IMMIGRATION AND NATURALIZACION SERVICE (INS)

2003 *Yearbook of Immigration and Statistics*, INS.

2004 *Yearbook of Immigration and Statistics*, INS.

2005 *Yearbook of Immigration and Statistics*, INS.

### MARCANO, KLEIBÉEL

2006 "Sensenbrenner pone en jaque a los empleadores", *Ponte al día*, 20 de enero.

### MIGRATION NEWS

2006 "Bush and Congress: Action?", *Migration News*, vol. 13, no. 1, enero.

### SWARNS, RACHEL L.

2005 "Bill on Illegal Immigrant Aid Draws fire", *The New York Times*, 30 de diciembre, p. 24.

2006 "Senate in Bipartisan Act, Passes and Immigration Bill", *The New York Times*, 26 de mayo.

---

¿HACIA UNA REFORMA MIGRATORIA?  
REFLEXIONES • NOTAS CRÍTICAS

---

TYCHE, HENDRICKS

2006 "Mexican Migrants' Death Toll Sets Record", *The San Francisco Chronicle*, 14 de abril.

U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES

1999 "Temporary Admissions", *Statistical Yearbook*, disponible en <[www.uscis.gov](http://www.uscis.gov)>.

VEREA, MÓNICA

2003 *Migración temporal en América del Norte. Propuestas y respuestas*, México: UNAM-CISAN.

2005 "New U.S. immigration policies", *Voices of Mexico*, no. 72, julio.

2006a "Migración y movilidad laboral en América del Norte (1994-2004)", en Adriana Borjas Benavente y Mónica Bucio, coords., *La migración en México: un problema sin solución*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.

2006b "A 10 años del TLCAN = mayor migración", en Enriqueta Cabrera, coord., *Moverse para mejorar: el reto de la migración mexicana*, en prensa.

WALL STREET JOURNAL

2006 "Immigration's Costs and Benefits", *Econoblog*, 26 de junio.

WASHINGTON POST

2006 "Immigration 'Nirvana' Lost", *The Washington Post*, 8 de abril, p. A22.

