

# **Capítulo IV**

---

## **Contexto político y participación política de los migrantes**



# La política migratoria en el nuevo escenario político en Estados Unidos

Luis Herrera Lasso  
Daniela González Iza  
Teresita Rocha Jiménez

**E**n los últimos años, la migración en Estados Unidos ha sido atendida como un mero corolario de la seguridad, sin considerar los aspectos económicos y sociales, la razón de ser de este fenómeno. Ello ha tenido enormes implicaciones, no sólo para los migrantes y sus familias, sino también para el mercado laboral, la frontera, e incluso la relación con México. Nada se ha hecho en la última década por ordenar flujos, regularizar indocumentados y adecuar las leyes a las nuevas realidades.<sup>1</sup>

La llegada al poder del presidente Barack Obama ha generado enormes expectativas, dentro y fuera de Estados Unidos. Las primeras acciones de la política exterior y el manejo de la crisis

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen la colaboración de Ricardo Altamirano Escalona en la elaboración de este trabajo.

financiera han marcado una clara distancia con su antecesor. El tema migratorio parece no ser la excepción.

La voluntad de la nueva administración, con un equilibrio favorable en las dos cámaras del Congreso, constituye un escenario ciertamente alentador para retomar el tema de la reforma integral. Existe la posibilidad de que en el otoño de 2009, al inicio del periodo legislativo, se presente una nueva iniciativa. Así lo han anunciado el Ejecutivo y algunos legisladores. Con vientos a favor, en 2010 podría aprobarse una nueva legislación.

El presente trabajo tiene por objeto presentar la evolución reciente de la política migratoria en Estados Unidos, los enfoques, las iniciativas, los debates y, a partir de ello, las perspectivas de una reforma integral en un nuevo escenario político. Se abordan en este estudio los pros y los contras, los actores involucrados, los activos y los pasivos que dan forma a este debate y los obstáculos por enfrentar en el camino legislativo, en uno de los temas más complejos y polémicos.

Una de las características de este debate ha sido la ausencia de una visión internacional del fenómeno, pues si bien es quizá el tema que más vincula a México y a Estados Unidos, no ha sido objeto de ningún diálogo o negociación desde hace varias décadas. Comercio, migración, frontera y seguridad son los cuatro pilares de la relación. Sin embargo, tampoco en esta agenda existe un enfoque integral. El primero funciona por las fuerzas del mercado. Los otros tres requieren de visión, estrategia y administración gubernamental. En este siglo poco se ha avanzado en ello.

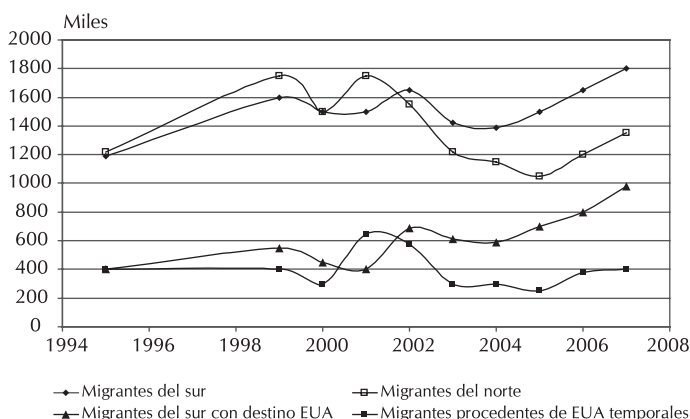
A pesar de lo prometedor que puede ser el nuevo escenario político en Estados Unidos, el tema de la migración en ese país ha mostrado ser uno de los más complejos al momento de legislar, por la diversidad de actores involucrados y por ser un tema que requiere mucho capital político pero genera pocos votos. Más complejo aun por la forma en que el tema ha sido contaminado en este siglo por los paradigmas de seguridad. El reto no es menor; sin embargo, también es evidente que la actual legislación del sistema migratorio estadounidense es obsoleta, inadecuada e

ineficaz. En un nuevo ambiente político, este factor desempeñará un papel central.

## El enfoque migratorio dominante en Estados Unidos

A partir de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, la seguridad se convirtió en un factor decisivo de la agenda política de Estados Unidos y la migración no quedó exenta. Bajo este nuevo paradigma, la seguridad se convierte en principio rector, cuya primera prioridad es evitar la entrada de terroristas. A partir de ello, se han implementado medidas más restrictivas en las fronteras y en los procedimientos migratorios, lo que ha impactado en la circularidad de los flujos migratorios. Al incrementarse las dificultades, los costos económicos y los riesgos para cruzar la frontera, los migrantes, una vez en Estados Unidos, vuelven en forma mucho más esporádica a sus lugares de origen (véase gráfica 1).

**Gráfica 1. Millones de migrantes por año, 1995-2007**



Fuente: CONAPO, INM, COLEF, STPS, *Encuesta sobre Migración a la Frontera Norte de México, 2005*.

Frente a las medidas restrictivas en los lugares tradicionales de cruce, los flujos migratorios han buscado nuevas rutas para ingresar a los Estados Unidos. En 1995, prácticamente la mitad de los cruces (49.6%) se registró en la zona oeste (Tijuana y Mexicali), mientras que por la zona este sólo cruzaban 31.2% y por el centro 19.2%.<sup>2</sup> Para 2007, 70.1% fue por el centro, 20.1% por el este y 9.8% por el oeste.<sup>3</sup> La geografía de los cruces cambió drásticamente en menos de una década.

Al incrementarse los obstáculos en los cruces, los costos y los riesgos se han incrementado más que proporcionalmente, pues al bloquearse los lugares tradicionales, los migrantes se ven obligados a cruzar por puntos más alejados de los centros urbanos, donde las condiciones climatológicas y del terreno son mucho más adversas. Esto también implica que el costo de los guías o *polleros* es mayor y el tiempo del recorrido más prolongado. Esta dinámica ha llevado, lógicamente, a la expansión de las actividades delictivas asociadas a los flujos migratorios, tanto de los guías como de bandas y organizaciones criminales que ven en la vulnerabilidad de los migrantes y sus familias un negocio lucrativo.

Debe destacarse que el servicio de los guías no incluye la seguridad y lo más común es que en situaciones de riesgo (frente a la delincuencia o frente a las mismas autoridades), los guías abandonen al grupo. De enero a noviembre de 2008 se registraron 183 muertes sólo en el desierto de Arizona. En 2008 murieron

---

<sup>2</sup> En 1995, 49.6% (205 980 cruces) de los migrantes que ingresaron a Estados Unidos y fueron detenidos y devueltos por la Patrulla Fronteriza lo hizo por la zona oeste (Tijuana y Mexicali), por la zona este (Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros) cruzó 31.2% (129,331) y por la región centro (Nogales y Ciudad Juárez) 19.2% (79,745). En 2002, después del 11 de septiembre y de las nuevas medidas restrictivas, el mayor flujo (49.1%) se concentró en la zona centro (357 869 cruces), seguido del flujo en el este con 26.1% (190 165 eventos) y en tercer lugar el del oeste con 24.8% (180 484), la principal zona de internación hasta 2001 (EMIF Norte 2007).

<sup>3</sup> Para 2007, 70.1% (661 493 cruces) fue por el centro, 20.1% (189 949) en el este y 9.8% (92 783) en el oeste.

aproximadamente 390 migrantes en su intento por llegar a Estados Unidos, más de un migrante al día, en promedio.

El costo de los guías aumenta conforme aumentan las dificultades de cruce y las restricciones legales, lo que también se convierte en un incentivo para la participación de autoridades en estos ilícitos, lo que a su vez aumenta el costo de estos servicios.

Todo ello significa que las medidas de seguridad frente al terrorismo, al menos en el ámbito de la migración, han tenido un efecto perverso en la seguridad de los migrantes y de sus familias y han fomentado un crecimiento continuo de los delitos asociados a la migración. En este ámbito, puede afirmarse que la frontera es más insegura en 2009 que en 2001. Nada indica que estos factores se hayan considerado en la formulación de las políticas de migración en Estados Unidos. Ante una situación de mayores riesgos, el énfasis se ha puesto en la seguridad de los agentes, principalmente de la Patrulla Fronteriza, y menos en la de los migrantes. A pesar de que el mayor énfasis en la política de fronteras es la seguridad, la frontera se ha vuelto más insegura para quienes viven, trabajan y transitan por ella.

## **Las perspectivas de una reforma migratoria integral**

La Ley de Inmigración es la segunda ley más compleja en Estados Unidos, después de la Ley de Impuestos, y, sin embargo, hace años que no está en concordancia con las necesidades laborales y económicas del país. Se calcula que existen más de doce millones de residentes indocumentados en Estados Unidos, de los cuales aproximadamente 50% son mexicanos. Desde la perspectiva de la seguridad, esto significa que cerca de 4% de la población está integrado por extranjeros indocumentados, de quienes no se sabe quiénes son, de dónde vienen ni qué es lo que hacen.

A pesar de las crecientes dificultades, costos y riesgos para ingresar a Estados Unidos, la tasa de desempleo de los mexicanos

indocumentados en ese país es menor a la del promedio nacional, lo que indica que existe una necesidad real de esa mano de obra, que no se sustituye con mano de obra nativa. A pesar de las dificultades de cruce y de la crisis económica, los flujos se mantienen. Incluso si los nuevos flujos se redujeran drásticamente, la mayoría de los que ya están en Estados Unidos, sin la documentación requerida, se espera permanecerán en ese país.

En 2001, antes del 11 de septiembre, hubo un reconocimiento explícito del gobierno de Estados Unidos de la necesidad de avanzar en la reforma migratoria y en un acuerdo con México sobre el tema. Sin embargo, durante las dos administraciones de George W. Bush, prácticamente no hubo ningún avance en ninguno de los dos temas. Por el contrario, la mayor parte de las leyes aprobadas en esos ocho años relativas a fronteras y migración han sido de carácter restrictivo.<sup>4</sup> No hubo avance alguno en el objetivo de la regularización de los doce millones de indocumentados que residen en Estados Unidos, ni en el reordenamiento de los flujos de los nuevos inmigrantes económicos, procedentes principalmente de México y Centroamérica.

En 2007, el debate migratorio se intensificó gracias al trabajo conjunto entre el Presidente y el Poder Legislativo, cuya mayoría demócrata en ambas cámaras había dado señales de la voluntad de trabajar en una iniciativa integral, y en marzo de ese año, los representantes Luis Gutiérrez (Demócrata por Illinois) y Jeff Flake (Republicano por Arizona) presentaron en la Cámara de Repre-

---

<sup>4</sup> En mayo de 2005, fue aprobada la REAL ID Act, como parte de la propuesta de la *Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense, the Global War on Terror and Tsunami Relief*, la cual prohíbe a las agencias federales aceptar las licencias de conducir emitidas por estados que no cumplan con un mínimo de estándares de expedición, incluyendo la verificación del estatus legal del solicitante. Además, autorizó la construcción de una valla de 3.5 millas en la frontera de México-San Diego. Asimismo, en diciembre de 2005, la Cámara de Representantes aprobó la iniciativa presentada por el representante James Sensenbrenner (HR 4437), la cual se centraba exclusivamente en el fortalecimiento de la seguridad fronteriza y en medidas de penalización del flujo migratorio irregular.



sentantes la iniciativa conocida como STRIVE Act (*The Security through Regularized Immigration and Vibrant Economy Act*, HR 1645). La iniciativa pretendía fortalecer la seguridad en la frontera, la aplicación de las leyes al interior y la puesta en marcha de un nuevo sistema de verificación laboral. A diferencia de todas las leyes aprobadas hasta ese momento, esta iniciativa contenía disposiciones para un programa de regularización y facilidades para la futura internación de inmigrantes en Estados Unidos. La STRIVE Act constaba de siete pilares:

1. **Seguridad fronteriza.** Incremento del personal de seguridad y de nueva tecnología de seguridad en la frontera.
2. **Controles migratorios.** Se enlistan todos los crímenes asociados a la migración y se adoptan penas más fuertes respecto a la falsificación de documentos. Destaca el endurecimiento del empleo ilegal de extranjeros.
3. **Verificación de empleo.** Se establece un sistema de verificación para empleadores para autorizar el trabajo de cada empleo. Se establecen penas para aquellos empleadores que no cumplan con los requisitos.
4. **Plan de nuevos trabajadores.** Se crea una nueva categoría de visa (H2C), con duración de tres años, con posibilidad de ser renovada por un periodo igual. Quienes obtengan esta visa tendrán la posibilidad de obtener la residencia permanente. Aunque se hablaba de un límite anual de 400 mil visas, se contempla la posibilidad de establecer los límites de acuerdo con la demanda del mercado laboral.
5. **Reformas de visas.** Se propone la reducción de los tiempos de entrega de visas en casos de reunificación familiar y trabajo.
6. **Legalización.** La iniciativa permite la legalización de residentes indocumentados, planteando como requisitos: haber ingresado antes de 2006, no tener antecedentes criminales, efectuar un pago de hasta dos mil dólares, tomar clases de inglés, realizarse un examen médico, pagar impuestos atrasados y (para los jefes de familia, únicamente) salir de Estados Unidos y reingresar de manera legal.

7. **Otros.** Se incluye el programa DREAM Act, el cual permite la regularización de estudiantes indocumentados, y AgJOBS, iniciativa que permite la legalización de trabajadores agrícolas.

Para mayo de 2007, la STRIVE Act tenía más de cincuenta firmas en la Cámara de Representantes. Sin embargo, algunos de los representantes más conservadores calificaron esta iniciativa de “amnistía”, palabra proscrita en el lenguaje republicano desde la reforma de 1986, mientras, en el otro extremo, algunos demócratas la rechazaron por contener disposiciones que criminalizaban a los migrantes irregulares. La propuesta gozaba de reconocimiento por parte de organizaciones civiles, sindicatos, y otras instituciones. La iniciativa no avanzó, principalmente por no contar con apoyo del Ejecutivo.

En abril de 2007, el presidente George W. Bush presentó su propio plan para “agilizar” la adopción de una reforma migratoria en el Congreso. Su propuesta contenía: 1) elementos de seguridad fronteriza, 2) fortalecimiento de los esquemas de aplicación de normas internas, 3) sanciones a empleadores que contraten trabajadores indocumentados, 4) un programa de trabajadores temporales y 5) un plan de regularización de inmigrantes indocumentados. Representantes como Nancy Boyda (Demócrata por Kansas), Brad Ellsworth (Demócrata por Indiana), Nick Lampson (Demócrata por Texas) y Joseph Heath Shuler (Demócrata por Carolina del Norte) habían condicionado la aprobación de cualquier plan de regularización hasta no percibirse avances significativos en la seguridad fronteriza. Algunos republicanos, como Jeff Flake, criticaban la falta de provisiones para la reunificación familiar.

Como producto de arduas negociaciones entre el Senado y el Presidente, en mayo de 2007 se introdujo la iniciativa *Secure Borders, Economic Opportunity, and Immigration Reform Act* (S 1348), cuyo objetivo era otorgar más recursos al rubro de seguridad, implementar mayores regulaciones en los centros de trabajo y eliminar diversas categorías migratorias,

principalmente familiares y laborales, para proponer un sistema de puntos, incluyendo un programa para la regularización de inmigrantes.<sup>5</sup>

La iniciativa tuvo muchos contratiempos; se realizaron diversas enmiendas y en junio de 2007 la propuesta fue reintroducida en el Senado (S 1639).<sup>6</sup> En la nueva versión, los indocumentados que habían cruzado antes de enero de 2007 podrían obtener una

---

<sup>5</sup> Entre otros aspectos, esta iniciativa incluía: 1) la posibilidad de que los inmigrantes indocumentados en Estados Unidos obtuvieran una visa de trabajo y, eventualmente, la residencia estadounidense; 2) un nuevo programa de visas laborales; y 3) la reducción de atrasos en las aplicaciones de visas familiares. El principal punto de dicha propuesta fue la creación de una nueva categoría de visa (la visa Z), con la cual los inmigrantes y sus familiares podrían, posteriormente, obtener la residencia permanente.

<sup>6</sup> Entre las enmiendas aprobadas se encuentran las que realizaron los siguientes senadores: Bingaman (D-NM) para reducir el límite de las visas a 200 mil; Feinstein (D-CA)-Martínez (D-NJ) para proveer protección a menores no acompañados; Gregg (R-NH) para proveer más recursos a seguridad fronteriza; Graham (R-SC) para proveer sentencias mínimas para aquellos reincidentes; Leahy (D-VT) relacionada con reglas aplicables a inmigrantes empleados como trabajadores diarios; Hutchison (R-TX) para otorgar más facultades a oficiales locales y al Departamento de Seguridad Interna en la decisión para los lugares donde se establecerán las vallas fronterizas; Akaka (D-HI) para exceptuar a los hijos de los veteranos de la II Guerra Mundial en el número límite de las visas a otorgar; Sanders (I-VT) para establecer más cuotas a empleadores que apliquen a los programas de trabajadores temporales H1B; Durbin (D-IL) para borrar una provisión que exceptúe a los empleadores de tratar de reclutar trabajadores estadounidenses antes de aplicar a trabajadores temporales si el Departamento del Trabajo declara una escasez laboral en cierta industria; Feingold (D-WI) para establecer una comisión que estudie el trato del gobierno estadounidense a ciertas personas durante la Segunda Guerra Mundial; Lieberman (D-CT) para implementar las recomendaciones de la Comisión de la Libertad Religiosa Internacional relacionado a los solicitantes de asilo; Kennedy (D-MA) para hacer que aquellos migrantes indocumentados que tengan antecedentes penales no sean potencialmente electos a los programas de legalización; Cornyn (R-TX) para nulificar las provisiones de confidencialidad del Senado; Reid (D-NV) para que los inmigrantes indocumentados no se beneficien del Crédito del Impuesto sobre la Renta; Sessions (R-AL) que prohíbe el beneficio de trabajadores que obtengan las visas Y y Z proveniente del Crédito del Impuesto sobre la Renta; Kyl (R-AZ) que reconfigura la reducción de los retrasos en el otorgamiento de visas familiares; Salazar (D-CO) para preservar el idioma inglés; Inhofe (R-OK) que hace que el inglés sea idioma oficial del gobierno; y Dorgan (D-ND).

visa Z, si comprobaban que no tenían antecedentes penales y que se encontraban empleados; los candidatos habrían de pagar una multa de hasta mil dólares. La visa Z tendría una duración de cuatro años y podría ser renovada indefinidamente.

Una vez obtenida la visa Z, el jefe de familia podría solicitar la residencia, para él y para toda la familia (mediante un pago de 1 500 dólares por beneficiario), mediante un sistema de puntos, cuyo proceso tardaría alrededor de ocho años y requeriría pagar una multa de cuatro mil dólares. Bajo este esquema, los indocumentados tendrían que esperar al final de la fila para obtener la residencia permanente. Otras provisiones contenidas en esta iniciativa eran la DREAM Act y AgJOBS, iniciativas que ya llevaban varios años en el legislativo, ya consensuadas, en espera de aprobación.

La iniciativa S 1639 fue objeto de diversas críticas en la opinión pública. Los grupos antiinmigrantes insistieron que cualquier plan de regularización significaba una “amnistía velada”. Los grupos defensores de derechos humanos de los inmigrantes consideraron que las propuestas carecían de algunos elementos que resultaban indispensables, como los mecanismos para la reunificación familiar y la integración social. También se criticó el exagerado costo de las cuotas de regularización.

## **2007: el colapso de la reforma migratoria**

La iniciativa presidencial no prosperó debido a diferencias irreconciliables entre los distintos actores involucrados, pero principalmente por las objeciones de los representantes y senadores más conservadores (en su mayoría, republicanos) en los temas de trabajadores temporales, regularización de inmigrantes indocumentados y reunificación familiar. Desde el momento en que surgió esta iniciativa, era claro que el presidente George W. Bush no contaba con el capital político necesario para impulsar su propuesta, y fueron sus propios correligionarios quienes se encargaron de detenerla.

Los legisladores renuentes a una reforma migratoria ya habían unido fuerzas mediante la formación de coaliciones como el *Immigration Reform Caucus* (IRC, por sus siglas en inglés).<sup>7</sup> El IRC inició como un grupo de congresistas enfocados en la legislación sobre las visas H1B y las provisiones para una potencial amnistía. En 2007, el grupo se enfocó en el tema de la seguridad de la frontera y sus propuestas se orientaron fundamentalmente a ese tema. En el Senado se creó, en marzo de 2008, el *Border Security and Enforcement First Caucus*, cuya cabeza fue el senador David Vitter (Republicano por Louisiana). El principal objetivo de este grupo es desincentivar la inmigración “ilegal”, avocándose a una aplicación más estricta de las leyes migratorias.<sup>8</sup>

La coyuntura política y económica no resultó propicia para avanzar en el tema migratorio. Los meses críticos para la adopción de una reforma eran, precisamente, de enero a agosto de 2007. Pasado este período, era poco probable que se retomara el tema, pues la atención política en 2008 la tendría el proceso electoral. Aunado a esto, la sorpresiva crisis económica en Estados Unidos llevó a que nuevamente el tema migratorio desapareciera de la agenda, tanto del Ejecutivo como de los legisladores.

A pesar del *impasse* en el debate, tanto la Cámara de Representantes como el Senado buscaron rescatar medidas que habían obtenido el apoyo bipartidista y trataron de impulsar la aprobación de la *Ley de Desarrollo, Alivio y Educación para*

---

<sup>7</sup> El *Immigration Reform Caucus* (IRC) fue creado en 1999 por el congresista Tom Tancredo (R-CO). Desde febrero de 2007 Brian Bilbray (R-CA) es el presidente de este grupo. Actualmente, el IRC está conformado por más de 100 miembros del Congreso (todos ellos republicanos). Entre las iniciativas que apoyan, se encuentran los programas de construcción de la barda “virtual” y el programa de verificación laboral electrónica (conocida como E-Verify). Para más información, puede consultarse el siguiente sitio: <http://www.house.gov/bilbray/irc/>

<sup>8</sup> Los senadores republicanos que conforman este grupo son David Vitter (LA), Jim DeMint (SC), Jeff Sessions (AL), James Inhofe (OK), Elizabeth Dole (NC), Saxby Chambliss (GA), Johnny Isakson (GA), Richard Burr (NC) y Roger Wicker (MS). Para más información sobre este grupo, puede consultarse: <http://vitter.senate.gov/bordersecuritycaucus.html>

*Menores Extranjeros* (DREAM Act, S 774/HR 1275)<sup>9</sup> y el *Proyecto de Ley de Empleos, Oportunidades, Beneficios y Seguridad para los Trabajadores Agrícolas* (AgJOBS, S 340/HR 371).<sup>10</sup>

En los ocho años de Administración de George W. Bush no se registró un solo avance en materia migratoria. Los republicanos dominaron la toma de decisiones y aprobaron únicamente medidas para incrementar la seguridad de la frontera, con los efectos ya descritos, y para endurecer la aplicación de las leyes migratorias en el país. Nada para facilitar o regularizar los flujos. Como se esperaba después del fracaso legislativo en 2007, en 2008 la Cámara de Representantes y el Senado estuvieron concentrados en otros temas y la migración quedó de nuevo relegada. Las leyes aprobadas en el 110º periodo de sesiones del Congreso se acotaron a la regularización de extranjeros en las fuerzas armadas, no discriminación a personas con VIH/SIDA, fortalecimiento de la seguridad fronteriza y facilitación de procesos de entrada de trabajadores religiosos (véase cuadro 1).

---

<sup>9</sup> El *DREAM Act* fue patrocinado en el Senado por Richard Durbin (D-IL), Chuck Hagel (R-NE) y Richard Lugar (R-IN), y fue patrocinado en la Cámara de Representantes por Howard Berman (D-CA), Lincoln Díaz-Balart (R-FL) y Lucille Roybal-Allard (D-CA). El proyecto se presentó en julio de 2007, como una enmienda a la *Ley de Gastos de Defensa* (HR 1585) en el Congreso con el objetivo de proveer una vía de legalización a estudiantes indocumentados que no pudieran continuar sus estudios después de la preparatoria. La enmienda fue rechazada. En septiembre de 2007, hubo un segundo intento de introducir el DREAM Act como una enmienda a la *Ley de Gastos de Defensa*. Esta iniciativa también fue bloqueada por senadores republicanos. Finalmente, un mes después, el Senado consideró la iniciativa presidencial que había sido reintroducida al Senado como la S 2205, pero sólo recibió 52 de los 60 votos necesarios para que se continuara discutiéndose y, por tanto, fue desestimada.

<sup>10</sup> AgJOBS fue patrocinado en el Senado por Dianne Feinstein (D-CA) y Larry Craig (R-ID), en el Congreso por Howard Berman (D-CA) y Chris Cannon (R-UT). Esta iniciativa planteaba una posible regularización de los trabajadores migrantes agrícolas y contaba con el apoyo de empleadores en este sector, aunque ya había sido introducida como parte de la iniciativa fallida de reforma migratoria integral, en noviembre de 2007 se discutió la posibilidad de introducir la iniciativa en el Senado como parte de una enmienda a la *Ley Agrícola*, pero tampoco prosperó.

**Cuadro 1. Leyes recientes que modifican la Immigration and Nationality Act (INA, 1952)**

Pub. L. 110-28	<i>U.S. Troop Readiness, Veterans' Care, Katrina Recovery, and Iraq Accountability Appropriations Act, 2007.</i> Se incrementa el número de traductores iraquíes y afganos a contratar.
Pub.L.110-36	A bill to increase the number of Iraqi and Afghani translators and interpreters who may be admitted to the United States as special immigrants, and for other purposes. Se establece un estatus especial para aquéllos que trabajen como traductores iraquíes y afganos en las dependencias federales.
Pub. L. 110-53	<i>Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007.</i> El Departamento de Estado y el Departamento de Seguridad Interna tendrán que presentar a los comités legislativos un reporte sobre los esfuerzos de Estados Unidos para incrementar la seguridad fronteriza. Asimismo, se proveen elementos para mejorar el programa de exención de visas, así como el Centro de Tráfico y Trata de Personas.
Pub. L. 110-161	<i>Consolidated Appropriations Act, 2008.</i> Se mejora la seguridad fronteriza. Entre otras cosas, se faculta al Secretario del Departamento de Seguridad Interna (DHS) la construcción de la barda en una longitud mayor a las 700 millas, donde "sean más práctico y efectivo y pueda proveerse la instalación de barreras físicas adicionales, caminos, iluminación, cámaras y sensores que permiten ganar mayor control operacional en la frontera sudeste." Para ello, el Secretario deberá identificar 370 millas para construir la barda y completar la construcción de bardas reforzadas en ciertos lugares previamente identificados.
Pub. L. 110-180	<i>NICS Improvement Amendments Act of 2007.</i> Se realizan mejoras al <i>National Instant Criminal Background Check System</i> (NICS). Se establece que todos los datos obtenidos por parte del NICS sobre inmigrantes irregulares tendrán que estar disponibles al ICE.
Pub. L. 110-181	<i>National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2008.</i> Se otorgan beneficios de naturalización para las esposas e hijos de miembros extranjeros de las Fuerzas Armadas.

Continúa

Pub. L. 110-229	<i>Consolidated Natural Resources Act of 2008.</i> Se extienden las leyes migratorias a las Islas Marianas.
Pub. L. 110-234	<i>Food, Conservation, and Energy Act of 2008.</i> Continuación de programas agrícolas hasta el año fiscal 2012.
Pub. L. 110-251	<i>Kendell Frederick Citizenship Assistance Act.</i> Se asistirán a miembros extranjeros de las fuerzas armadas para que puedan obtener la ciudadanía estadounidense.
Pub. L. 110-257	<i>Exemption of African National Congress from Treatment as Terrorist Organization for Certain Acts or Events Public.</i> El Congreso Nacional Africano ya no será catalogado como grupo terrorista y, por tanto, sus miembros no tendrán obstáculos para ser admitidos en territorio estadounidense.
Pub. L. 110-293	Tom Lantos and Henry J. Hyde United States Global Leadership Against HIV/AIDS, Tuberculosis, and Malaria Reauthorization Act of 2008. Ser retira “Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida” como causal de denegación de una visa.
Pub. L. 110-328	<i>SSI Extension for Elderly and Disabled Refugees Act.</i> Se proveerá, de 2009 a 2011, extensiones de ingresos complementarios para refugiados, asilados y otros “inmigrantes humanitarios”.
Pub. L. 110-340	<i>Child Soldiers Accountability Act of 2008.</i> Se prohíbe el reclutamiento y uso de niños en fuerzas armadas y aquellas personas que infrinjan en ello no serán admitidos en territorio estadounidenses o serán deportados.
Pub. L. 110-362	<i>Extension of Visa Waiver Program.</i> Se extiende por cinco años el programa relativo a las exenciones de visa, respecto a extranjeros médicos graduados.
Pub. L. 110-382	<i>Military Personnel Citizenship Processing Act.</i> Se establece un enlace entre el <i>Federal Bureau of Investigation</i> (FBI) y <i>United States Citizenship and Immigration Services</i> (USCIS) para mejorar los procesos de naturalización a miembros de las Fuerzas Armadas.
Pub. L. 110-391	<i>Special Immigrant Nonminister Religious Worker Program Act.</i> Extiende el programa de trabajadores religiosos a marzo de 2009.
Pub. L. 100-457	<i>William Wilberforce Trafficking Victims Protection Reauthorization Act of 2008.</i>

Fuente: U.S. Citizenship and Immigration Services, “Public laws amending the Immigration and Nationality Act”, (DE, 23 de abril de 2009: <http://www.uscis.gov/propub/ProPubVAP.jsp?dockey=2b289cf41dd6b70a61a078a9fbfc379>).



Como ya se ha comentado, las iniciativas presentadas en el Congreso a lo largo de la última década se han relacionado directamente con el fortalecimiento de la seguridad y, sobre todo, con el refuerzo de la aplicación interna de las leyes, ya que la mayoría habla de la importancia de adoptar, de manera obligatoria y a nivel federal, un programa de verificación del estatus legal de los trabajadores (incluidos los trabajadores migratorios), el llamado e-Verify.<sup>11</sup>

En la Cámara de Representantes, la mayoría de las iniciativas presentadas en el periodo contuvieron medidas para reforzar el control en la frontera y la participación obligatoria en el programa e-Verify. Iniciativas como la Border Enforcement, Employment Verification, and Illegal Immigration Control Act (HR 4065) y New Employee Verification Act (HR 5515) establecían que era prioritario fortalecer la frontera y hacer obligatoria la participación de los empleadores en los sistemas electrónicos de verificación de fuerza laboral, y penalizar a aquéllos que no cooperen. Sin embargo, representantes como Zoe Lofgren (Demócrata por California), Robert Wexler (Demócrata por Florida) y Lucille Roybal-Allard (Demócrata por California) promovieron también

---

<sup>11</sup> Actualmente, existen dos programas piloto de verificación electrónica de la autorización de los trabajadores: el Sistema Electrónico de Verificación Laboral (EEVS, por sus siglas en inglés) y el Sistema Electrónico de Verificación de Elegibilidad Laboral (SEEVS, por sus siglas en inglés). Estos programas, conocidos como *e-Verify*, permiten que los empleadores, si lo consideran necesario, puedan verificar el estatus legal de sus trabajadores, principalmente mediante la confirmación de los números de seguridad social y la información que proporcione el Departamento de Seguridad Interna, para el caso de los que no sea ciudadanos estadounidenses. Si la información de un trabajador no coincide con las bases de datos gubernamentales, se envía una nota de "no confirmación" al empleador y el empleado debe entonces contactar a las dependencias gubernamentales que proporcionen la información. Estos programas son voluntarios y, de acuerdo con datos del Departamento de Seguridad Interna, alrededor de 60 mil empleadores utilizan estos programas.

iniciativas para mejorar la calidad del sistema de visas.<sup>12</sup> La iniciativa que más avanzó en la Cámara de Representantes durante 2008 fue la *Employment and Verification Amendment Act* (HR 6633), cuya patrocinadora fue Gabrielle Giffords (Demócrata por Arizona).<sup>13</sup>

En el Senado, se presentaron iniciativas que tenían que ver con el endurecimiento de sanciones y aplicación de las leyes.<sup>14</sup> Solamente tres iniciativas fueron positivas en el tema migratorio. Los senadores Robert Menéndez (Demócrata por Nueva Jersey) y Edward Kennedy (Demócrata por Massachusetts) fueron los más proactivos en esta dirección.<sup>15</sup>

La naturaleza de las diversas iniciativas bicamerales presentadas en 2008 no reflejó ningún cambio: la seguridad interna y el endurecimiento de la aplicación de las leyes se mantuvieron como los únicos ejes rectores para tratar el tema de la migración.

---

<sup>12</sup> Entre las iniciativas presentadas, se encuentran: To recapture employment-based immigrant visas lost to bureaucratic delays and to prevent losses of family and employment-based visas (HR 5882), *High Skilled per country level Elimination Act* (HR 5921), *Emergency Nursing Supply Relief Act* (HR 5924) e *Immigration oversight and Fairness Act* (HR 7255).

<sup>13</sup> Esta iniciativa, introducida en la Cámara de Representantes, extiende el tiempo del programa piloto de verificación electrónica del estatus legal de los trabajadores, siempre y cuando la *Oficina de Rendición de Cuentas* (GAO, por sus siglas en inglés) conduzca estudios sobre los errores que han sido detectados en los programas piloto. El 31 de julio de 2008, la iniciativa fue aprobada en el pleno, con 407 votos a favor y 2 en contra.

<sup>14</sup> Pueden ser consultadas las siguientes iniciativas: S 2294, S 2710, S 2713, S 2714, S 2719, S 2722, S 2717, S 2711, S 2716, S 2709 y S 2718. Véase *Anexo 1*.

<sup>15</sup> Robert Menéndez y Edward Kennedy patrocinaron la *Visa Efficiency and e-Verify Act* (S 3414), donde se incrementa el número de visas otorgadas y se obliga a realizar estudios sobre los programas piloto de verificación electrónica, y *Protect Citizens and Residents from Unlawful Raids and Detention Act* (S 3594), la cual ofrece protección contra las detenciones arbitrarias que realice el ICE en las redadas, tanto a ciudadanos estadounidenses como a residentes permanentes, y establece criterios para se efectúen las detenciones en los centros de trabajo. Robert Menéndez patrocinó la *Reuniting Families Act* (S 3514) para otorgar visas familiares.

Esta tendencia se reflejó claramente en iniciativas como *Secure America through Verification and Enforcement Act* (SAVE Act, HR 4088, S 2368 y S 2366),<sup>16</sup> *Complete the Fence Act* (HR 6923/S 2712),<sup>17</sup> y *National Language Act* (HR 5759/S 2715).<sup>18</sup>

En este escenario, se debe destacar una iniciativa que tiene que ver con la mejora en la calidad de las acciones por parte de las autoridades migratorias y la protección de los derechos de los inmigrantes detenidos y que fue presentada en ambas cámaras. La *Detainee Medical Care Act* (HR 5950/S 3005), cuyos patrocinadores fueron la representante Zoe Lofgren y el senador Robert Menéndez, hubiera obligado al Departamento de Seguridad Interna a establecer ciertos parámetros para la atención médica a inmigrantes detenidos.

En la rama ejecutiva, en 2007, el Departamento de Seguridad Interna adoptó un plan de 26 medidas para ampliar las leyes migratorias vigentes o hacer su aplicación más estricta. Las principales medidas de este plan se encaminan a fortalecer la patrulla fronteriza, introducir un programa de vigilancia a pandillas juveniles, endurecer sanciones a empleadores que

---

<sup>16</sup> Introducida por Heath Shuler (D-NC) y Tom Tancredo (R-CO), y en el Senado por Mark Pryor (D-AR), Mary Landrieu (D-LA) y David Vitter (R-LA), incluye medidas para incrementar la seguridad fronteriza, faculta el uso permanente y obligatorio de la base de datos de la fuerza laboral (e-Verify), que establece penalizaciones a los empleadores que no cooperen con dichos programas. A pesar que esta propuesta había quedado estancada en el Congreso debido a la petición de diversos representantes de realizar audiencias sobre la validez de la verificación electrónica –mayo 2008-, en octubre, la propuesta alcanzó 212 firmas.

<sup>17</sup> Sus patrocinadores fueron el representante J. Gresham Barret (R-SC) y el senador Jim DeMint (R-SC). Se estipula que aquellas bardas que no restringen de manera efectiva el tráfico de migrantes en la frontera sudoeste estadounidense no podrán ser consideradas como “avances” por parte del Departamento de Seguridad Interna en su planificación de construcción de bardas fronterizas y obliga a esta entidad a terminar la construcción de 700 millas de la barda fronteriza antes del 31 de diciembre de 2010.

<sup>18</sup> Sus patrocinadores fueron el representante Paul C. Broun (R-GA) y el senador James Inhofe (R-OK). El principal objetivo es establecer el inglés como idioma oficial de las entidades gubernamentales.

contraten a sabiendas inmigrantes indocumentados y verificar la identidad de los trabajadores mediante un banco de datos proporcionado por el Departamento de Seguridad Interna. Se adoptaron también medidas adicionales para fortalecer la seguridad de las fronteras.<sup>19</sup>

El colapso del debate en el Poder Legislativo no ha sido razón para que los gobiernos locales no adopten sus propias medidas. De acuerdo con la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales, en años recientes se presentaron más de mil iniciativas estatales en materia migratoria.<sup>20</sup> Se presentaron 560 iniciativas en las legislaturas locales en 2006 y, 1 562 iniciativas de ley migratoria en 46 estados en 2007, de las cuales 240 se convirtieron en ley.<sup>21</sup> A junio de 2008, se consideraron 1 404 iniciativas y resoluciones en 43 estados: 182 fueron aprobadas. La mayor parte de estas iniciativas se refieren a documentos de identificación (principalmente licencias de manejo), ámbito laboral y endurecimiento de la aplicación de las leyes.<sup>22</sup> La mayor parte de estas leyes es de

---

<sup>19</sup> Uno de ellos ha sido el llamado "Proyecto 28," el cual consiste en la construcción de un muro "virtual" en 28 millas de la frontera México-Estados Unidos, que consiste en mecanismos de alta tecnología como sensores de calor, torres con cámaras e información satelital. Este proyecto sería el piloto para un programa mucho más ambicioso que cubriría la vigilancia, tanto en la frontera norte, como en la frontera sur de Estados Unidos. Asimismo, Ronald Colburn, director adjunto de la Patrulla Fronteriza, indicó que, a finales de 2008 se contratarían seis mil nuevos agentes y mil 700 para 2009, además que se construirían alrededor de 500 kilómetros de bardas en la frontera México-Estados Unidos.

<sup>20</sup> Véase Anexo 3. Los documentos en Anexo se pueden consultar en la versión electrónica de esta publicación en la página <http://www.conapo.gob.mx>; sección Migración Internacional.

<sup>21</sup> Dirk Hegen, 2007 "Enacted State Legislation Related to Immigrants and Immigration", Washington, D.C., National Conference of States Legislatures, enero de 2008, p. 1, (5 de diciembre de 2008: <http://www.ncsl.org/print/immig/2007Immigrationfinal.pdf>).

<sup>22</sup> Ann Morse (ed.), "State Laws related to Immigrants and Immigration": January 1st- June 30, 2008, Washington, D.C., National Conference of States Legislatures, julio de 2008, p. 1, (5 de diciembre de 2008: <http://www.ncsl.org/print/immig/immigreportjuly2008.pdf>).

carácter restrictivo. Por ejemplo, en el ámbito laboral, en diversos estados se adoptaron medidas que prohíben a los empleadores contratar trabajadores cuyo estatus sea irregular;<sup>23</sup> e incluso se han adoptado leyes que excluyen de ciertos servicios de seguridad social a los trabajadores indocumentados. Solamente en el estado de Colorado se promovió un programa piloto de trabajadores agrícolas que faculta a las agencias estatales de comercio internacional a buscar acuerdos con gobiernos de otros países para el reclutamiento de trabajadores agrícolas (HB 1325). Por otro lado, muchos estados adoptaron leyes relativas a la expedición de documentos (como las licencias de conducir) y a la necesidad de comprobar el estatus legal para poder obtenerlos.<sup>24</sup>

Las medidas antimigrantes a nivel estatal y local han llegado a ser duramente criticadas, con justa razón. Algunos condados han aplicado medidas extremas, lo que ha generado reacciones en contra y mayores exigencias para acelerar el proceso de una reforma migratoria integral.<sup>25</sup> La mayor parte de las medidas adoptadas a nivel local se encuentra en consonancia con el ambiente a nivel federal, que privilegia las medidas de control sobre los esquemas de ordenamiento.

---

<sup>23</sup> En 2008, en estados como Arizona (SB 2745), Tennessee (SB 4069) y Virginia (HB 926/SB 782) se establecieron sanciones a compañías que contraten inmigrantes indocumentados. Incluso, en estados como Mississippi, se establecieron medidas en contra de trabajadores indocumentados (SB 2988).

<sup>24</sup> Por ejemplo, en Idaho, en mayo de 2008, los postulantes que no “se encontraran legalmente en Estados Unidos” no podrían ser candidatos a obtener licencias de manejo (HB 366), además que los Números de Seguridad Social, ya serían verificados a través de de la Administración de Seguridad Social y ya no con la presentación de tarjetas de seguridad social. En Maine, no podrá expedirse licencias de manejo a personas que no comprueben su estancia legal en territorio estadounidense (HF 1669a).

<sup>25</sup> Por ejemplo, en Maricopa (Phoenix, Arizona), el alcalde Joe Arpaio decidió trasladar a más de 200 inmigrantes encarcelados a una sección especial del centro penitenciario, llamado “Tent city” –Ciudad de las Carpas-, en donde los reos cumplirían el resto de su condena. Aunque Arpaio argumentó que la decisión se había tomado con base en la practicidad y reducción de costos,

Otra consecuencia del *impasse* en el proceso de adopción de la reforma migratoria ha sido la implementación de “medidas superficiales”, como las deportaciones, redadas y otras acciones en contra de trabajadores indocumentados, que han tenido efectos perversos de carácter social y económico. En ciudades como Irving, Texas, en los últimos meses, más de 1 600 inmigrantes han sido arrestados y remitidos a las autoridades migratorias para su deportación, como parte del *Criminal Alien Program*. Esta ciudad se ha convertido en un centro importante de expulsión.

El impacto de las redadas en los centros de trabajo no ha sido menor. Las redadas comenzaron en 1996, sin embargo, fue a partir de 2006, año que se intensificó el debate sobre la necesidad de una reforma migratoria integral, que las redadas aumentaron por parte de los agentes de la Oficina de Inmigración y Aduanas (*Immigration and Customs Enforcement, ICE*), agencia encargada de la persecución, arresto y deportación de inmigrantes. Estas operaciones se han realizado en varios estados, principalmente en Texas, Virginia Occidental, Arkansas, Tennessee, Iowa y Florida, donde se ha detenido y deportado a cientos de inmigrantes y dejado a miles de niños separados de sus padres.

El ICE ha llevado a cabo diversas acciones como parte de los “Equipos de Operaciones de Fugitivos.” De acuerdo con Julie L. Myers, quien fue secretaria del ICE entre 2006 y 2008, estas operaciones han sido exitosas para detener a inmigrantes indocumentados con antecedentes penales u órdenes de deportación pendientes (el ICE estima la existencia de alrededor de 600 mil indocumentados fugitivos en Estados Unidos). Lo cierto es que

---

algunos grupos la consideraron humillante. Los representantes John Conyers, Zoe Lofgren, Jerrold Nadler y Robert Scott mandaron una petición a Eric Holder –Departamento de Justicia- y a Janet Napolitano –Departamento de Seguridad Interna- para que tomaran medidas ante estos actos discriminatorios. En marzo, el Departamento de Justicia decidió iniciar una investigación contra Arpaio ante “patrones alegados de prácticas policiales discriminatorias y medidas inconstitucionales llevadas a cabo por la Oficina del Alcalde de Maricopa.”

el principal impacto de estas medidas ha sido la generación de un estado de pánico entre la comunidad migrante, aunado a los efectos económicos y sociales adversos, como la detención de ciudadanos estadounidenses de origen mexicano, el aumento de medidas agresivas, las detenciones arbitrarias y la disminución drástica de la fuerza laboral en los centros de trabajo.

Es de esperarse que se generen reacciones que sienten precedentes. Desde las poco exitosas acciones de algunos gobernadores (como es el caso de California o Nueva York), hasta las demandas de cientos de grupos civiles, entre ellos la *Unión Americana de Libertades Civiles* (ACLU), la *Clínica de los Derechos de los Inmigrantes de la Universidad de Stanford*, el *Centro Nacional de Leyes de Inmigración* (NILC) y el *National Lawyers Guild-San Francisco* (NLGSF), se han encargado de que estas medidas no queden impunes.<sup>26</sup>

## La herencia de George W. Bush

En su último discurso del Estado de la Unión, el 28 de enero de 2008, el ex presidente George W. Bush se refirió al tema migratorio en la siguiente forma:

Estados Unidos necesita asegurar sus fronteras, [...] mi administración está tomando medidas para ello. Aumentamos la aplicación de la ley en los lugares de trabajo, desplegamos enrejados y tecnología avanzada para frenar los cruces ilegales, hemos terminado efectivamente con la política de “agárralos y suéltalos” en la frontera, [...] sin embargo, debemos reconocer que no

---

<sup>26</sup> En octubre de 2007, ACLU interpuso una demanda en contra del Departamento de Seguridad Interna por la puesta en marcha del programa de verificación electrónica de empleados. Por otro lado, en noviembre de 2008, las cuatro organizaciones presentaron la querrela en contra del mismo órgano para que suministre información sobre un programa de deportaciones que no requiere de la presencia ante un juez.

vamos a asegurar nuestra frontera hasta crear una manera completamente legal para que los trabajadores extranjeros vengan y apoyen nuestra economía [...] También debemos encontrar una manera sensible y humanitaria para tratar con las personas que se encuentran aquí ilegalmente. La inmigración ilegal es complicada, pero es un problema que se puede resolver.

Su discurso significó una clara comprensión del problema. Sin embargo, es claro que los paradigmas por él promovidos a partir de 2001 en materia de seguridad llevaron a generar una perspectiva en materia migratoria contraria a cualquier avance en materia de regularización y ordenamiento de flujos. La migración se convirtió en un corolario del tema de seguridad y sus contenidos económicos y sociales quedaron totalmente desdibujados.

En la frontera, la migración aparece siempre en el marco de la seguridad como un factor de riesgo, y las medidas para atenderla han sido consistentemente restrictivas. En Estados Unidos, la aplicación estricta de las leyes llega hasta los empleadores. En lugar de impulsar en paralelo medidas para ayudar al ordenamiento de las contrataciones y a la regularización de los trabajadores y sus familias, se plantearon medidas que amenazan a los empleadores que no cumplan con las leyes migratorias, estrictas como son, lo que ha llevado a que los empleadores prefieran el anterior *status quo* que ordenamientos que los ponen al margen de la ley.

En Washington se generó un ambiente en el que cualquier iniciativa migratoria que contemplara la naturaleza económica y social del fenómeno, más allá de los paradigmas de seguridad, no tenía ningún futuro. El promotor más importante de esta dinámica fue George W. Bush. El Ejecutivo en ese entonces operó con un doble discurso. Por un lado, hablaba continuamente de la necesidad de avanzar en la reforma migratoria; por el otro, ponía todos los obstáculos para que esto sucediera. El énfasis en controles y medidas restrictivas favorecía los presupuestos de las agencias de seguridad y aplicación de la ley, a tono con los lineamientos del jefe del Ejecutivo, sin espacio para tratar los otros aspectos del fenómeno.



Históricamente, la migración ha probado ser un tema en el que participa una gran diversidad de actores políticos, económicos y sociales. Es uno de los temas más complejos para crear consensos. Es también un tema que tradicionalmente absorbe más capital político del que genera. Adoptar posiciones a favor de los migrantes, de siempre, resulta poco redituable en el ámbito electoral. Con los nuevos paradigmas, sacar el tema de la migración del entorno de la seguridad se convirtió en un riesgo político.

La presencia creciente de los indocumentados en un clima impregnado por la paranoia de la seguridad generada por el gobierno ha llevado a una descentralización política del tema. En ausencia de consensos en Washington, los estados tienen cada vez mayor influencia en el tema e imponen medidas y reglamentaciones que en teoría corresponden al ámbito federal, pero que tienen un impacto real y cotidiano. Los inmigrantes, principalmente los indocumentados, no tienen ni la organización ni la fuerza para promover su causa. Dependen esencialmente de lo que piensan y deciden otros actores. El nivel de vulnerabilidad de los indocumentados, en casi todos los ámbitos, se ha incrementado en forma significativa en los últimos años.

Adicionalmente, en años recientes, el tema de la migración se ha restringido a los actores internos de Estados Unidos. No se considera un tema de política exterior, ni hay cabida ni margen de maniobra para actores externos. Después del 11 de septiembre, prácticamente no ha existido un espacio para que el tema de la migración se aborde con una perspectiva bilateral, lo que afecta principalmente a los mexicanos indocumentados, cuyo gobierno ha quedado al margen del debate y de cualquier negociación. Su influencia en el debate y la administración del tema en Estados Unidos ha sido prácticamente nula en este siglo.

## **Las perspectivas con el nuevo gobierno**

El proceso electoral estadounidense de 2008 representa un hito histórico en la política de ese país. La participación de la po-

blación joven, el uso intensivo del Internet (específicamente de recursos como *Youtube* y *Facebook*), que permitió una mayor recaudación de fondos, así como las implicaciones culturales y sociales del triunfo de Obama, fueron algunos aspectos innovadores que, aunados a la importancia que adquirió el voto de las mujeres, afroamericanos y, principalmente, jóvenes, reconfiguraron el equilibrio interno de poder en la esfera política. Sólo los angloamericanos votaron mayoritariamente por el Partido Republicano (55%). El resto de las etnias votó mayoritariamente por el Demócrata, con márgenes mucho mayores (95% los afroamericanos, 70% los latinos, 62% los asiáticos y 66% otros grupos).

Un aspecto a tomar en cuenta en esta evolución es el creciente peso que el electorado latino ha adquirido en los últimos años. De acuerdo con las encuestas de salida de CNN y con los análisis realizados por el *Pew Hispanic Center* (PHC), la comunidad latina representó 9% del electorado en 2008, un punto porcentual más que en 2004 (véase cuadro 2). El 67% del electorado hispano votó por Barack Obama (en 2004, George W. Bush había capturado cerca del 40% del voto hispano), aunque este porcentaje fue mayor entre los jóvenes hispanos (76%) (véase cuadro 3). Florida, estado que tradicionalmente había votado por candidatos

**Cuadro 2. Elecciones 2008: importancia del voto hispano**

Votantes	Obama	McCain	Otro/Sin respuesta
Anglosajón (74%)	43%	55%	2%
Afroamericano (13%)	95%	4%	1%
Latino (9%)	67%	31%	2%
Asiático (2%)	62%	35%	3%
Otro (3%)	66%	31%	3%

Fuente: CNN, "ElectionCenter 2008: National Exit Polls," <http://edition.cnn.com/ELECTION/2008/results/polls/#USP00p1>.

republicanos, fue clave para el triunfo de Obama, al capturar 57% del voto latino. Otros estados como Nueva Jersey, Nevada y California constituyeron grandes plataforma del voto latino, al capturar más de 70% de los votos de esta minoría.

El voto latino fue fundamental para el avance de Barack Obama a la presidencia, no sólo por el porcentaje que representó en el electorado total, sino por haber votado mayoritariamente

**Cuadro 3. Elecciones 2008: grupos divididos por edades y razas**

Votantes	Obama	McCain	Otro/Sin respuesta
Anglosajón 18-29 (11%)	54%	44%	2%
Anglosajón 30-44 (20%)	41%	57%	2%
Anglosajón 45-64 (30%)	42%	56%	2%
Anglosajón mayor a 65 (13%)	40%	58%	2%
Afroamericano 18-29 (3%)	95%	4%	1%
Afroamericano 30-44 (4%)	96%	4%	N/A
Afroamericano 45-64 (4%)	96%	3%	1%
Afroamericano mayor a 65 (1%)	94%	6%	N/A
Latino 18-29 (3%)	76%	19%	5%
Latino 30-44 (3%)	63%	36%	1%
Latino 45-64 (2%)	58%	40%	2%
Latino mayor a 65 (1%)	68%	30%	2%
Otros (5%)	64%	33%	3%

Fuente: CNN, "ElectionCenter 2008: National Exit Polls," <http://edition.cnn.com/ELECTION/2008/results/polls/#USP00p1>.

demócrata. De acuerdo con la Encuesta Nacional de *Latinos* (julio 2008), 75% de quienes apoyaban a Hillary Clinton decidió votar por Obama cuando fue electo candidato demócrata a la presidencia.<sup>27</sup>

Es claro que la llegada de Obama a la presidencia ha generado enormes expectativas de cambio, tanto en política interna como en política exterior. A pocos meses de iniciada su Administración, se registran diferencias importantes respecto de su antecesor en temas como Afganistán, Guantánamo, Medio Oriente, Irán y Pakistán, en política exterior; y en reasignaciones de recursos fiscales a programas sociales, en política interna.

El tema migratorio está en la agenda desde la campaña, aunque la mayor parte de los analistas coincide en que no será posible avanzar en una reforma integral antes de 2010. En el actual escenario de la política migratoria, cuatro temas aparecen como prioritarios: el aumento de la migración irregular, el sistema migratorio actual, el impacto de medidas como redadas y deportaciones y los efectos de las legislaciones locales. Por otro lado, el tema de la seguridad en la frontera trae una inercia institucional y de asignación de recursos que ciertamente no se puede cambiar de la noche a la mañana. Entre los principales planteamientos que hizo Obama durante su campaña destacan: <sup>28</sup>

- Creación de fronteras seguras a través de más personal, infraestructura y tecnología en los puntos de entrada.
- Mejoras en el sistema migratorio, principalmente en los trámites burocráticos y en el otorgamiento de medios legales.
- Eliminación de incentivos para entrar de manera irregular al país, sobre todo a partir de sanciones a empleadores.
- “Sacar a las personas de las sombras”, mediante un sistema que ofrezca la oportunidad de obtener la ciudadanía en el largo plazo.

---

<sup>27</sup> Mark Hugo López, *The Hispanic Vote in 2008*, Washington, D.C.: Pew Hispanic Center, noviembre 2008, <http://pewhispanic.org/files/reports/98.pdf>

<sup>28</sup> “Blueprint for change: Obama and Biden’s Plan for America,” (14 de enero de 2009: <http://www.barackobama.com/pdf/ObamaBlueprintForChange.pdf>).

- Cooperación con México para promover el desarrollo económico en las zonas expulsoras.

Como senador, el actual Presidente mantuvo una posición activa en el tema migratorio, y aunque nunca desempeñó un papel protagónico en él, como sí lo hizo años atrás John McCain, durante el debate de la reforma migratoria en 2007, Obama propuso enmiendas relativas a la reunificación familiar y verificación electrónica del estatus legal de los inmigrantes. Con el representante Luis Gutiérrez, Obama introdujo la *Citizenship Promotion Act*, que buscaba asegurar que los requisitos para adquirir la ciudadanía fueran razonables y justos.

Durante los primeros meses de su Administración, Obama ha mantenido la posición de impulsar una reforma migratoria integral. En abril de 2009, la Casa Blanca confirmó que se introduciría una iniciativa en el Congreso en septiembre de este año. Obama ha sostenido varias reuniones con grupos legislativos como el Congressional Hispanic Caucus, que tienen en su agenda la reforma migratoria. Recientemente, el Presidente se reunió con legisladores de las dos cámaras para iniciar formalmente la discusión de los contenidos de una nueva iniciativa.<sup>29</sup>

El presidente Obama ha tenido expresiones hacia el exterior que no resultan menores. En las semanas previas al cambio de poder en Estados Unidos, aparecieron distintos reportes y de-

---

<sup>29</sup> La reunión se llevó a cabo en junio de 2009. Entre los asistentes a la reunión, se encontraron: Janet Napolitano, Hilda Solís, David Ogden y Rahm Emmanuel, por parte del Ejecutivo. Asistieron los senadores Richard Durbin, John Cornyn, Dianne Feinstein, Lindsey Graham, Jon Kyl, Patrick Leahy, Mel Martínez, John McCain, Robert Menéndez, Chuck Schumer, Jeff Sessions y Arlen Specter. Asistieron también los representantes Xavier Becerra, Howard Berman, Anh Cao, James Clyburn, John Conyers, Joe Crowley, Lincoln Díaz-Balart, Gabrielle Giffords, Luis Gutierrez, Sheila Jackson Lee, Zoe Lofgren, Silvestre Reyes, Loretta Sánchez, Heath Shuler, Lamar Smith, Nydia Velázquez y Anthony Weiner.

claraciones de dependencias oficiales que buscaron resaltar una visión negativa de México.<sup>30</sup> El tema central era el narcotráfico y la crisis de seguridad pública, lo que sugería que México iba en el camino de ser un Estado fallido y que el crimen organizado, producto del narcotráfico, se había convertido en una de las principales amenazas que debía enfrentar Estados Unidos.

Para remontar esta cuesta de declaraciones, la nueva Administración hizo un reconocimiento explícito de que Estados Unidos es destino principal de las drogas que transitan por México y el principal proveedor de armas a México, lo que ha llevado la violencia a niveles sin precedente. La visita de Obama a nuestro país en abril dejó claro que el problema era en ambos lados y que la solución requería mayor cooperación entre los dos países. Sobre el tema migratorio, en entrevista privada, expresó al presidente Felipe Calderón el compromiso por impulsar una reforma migratoria integral, aunque no especificó tiempos ni condiciones.

Todo indica que la campaña en contra de México fue orquestada por los sectores más conservadores dentro del aparato institucional de Estados Unidos, en particular aquellos que comparten las visiones catastróficas de la seguridad, entre las que se encuentra la frontera con México, y que, en forma coincidente, son los que más se han beneficiado de los presupuestos asignados a estas materias en los últimos ocho años. Este episodio dejó ver una situación que seguramente provocará tensiones en distintos temas de la agenda, internos y externos, entre liberales y conservadores. México y la migración no quedarán exentos.

Los nuevos integrantes en cargos relacionados con la migración plantean un panorama interesante. Los nombramientos de Janet Napolitano como Secretaria de Seguridad Interna y Hillary Clinton como Secretaria de Estado ciertamente apuntan a figuras políticas con importante experiencia internacional, aunque no necesariamente con posiciones favorables a los inmigrantes o

---

<sup>30</sup> A finales de 2008, se desató la polémica debido a un reporte del Comando de Fuerzas Conjuntas del Pentágono, el cual afirmaba que México podría convertirse en un Estado fallido, si fracasaba en la lucha contra el narcotráfico.

a México. El nombramiento de Alan Bersin, viejo conocido de México y experto en temas fronterizos, fue una señal clara del interés del nuevo gobierno por acercarse a México. En otros cargos, encontramos perfiles más proclives a la causa de los migrantes. En cualquier caso, es gente con mayor conocimiento y experiencia en el tema que sus antecesores en la administración Bush (véase cuadro 4).

**Cuadro 4. Puestos clave en el gabinete de Barack Obama**

<p><b>Departamento de Estado</b> Hillary Clinton</p>	<p>Experiencia en asuntos internacionales, gracias a su trabajo como Primera Dama y como senadora —miembro del Comité de fuerzas Armadas—.</p>
<p><b>Departamento de Seguridad Interna</b> Janet Napolitano</p>	<p>Dominio del tema migratorio, como consecuencia de su gestión como gobernadora de Arizona. Napolitano es reconocida por haberse opuesto a la construcción del muro fronterizo y se le considera con el suficiente capital político en la negociación de una reforma.</p> <p>Arizona ha sido uno de los estados donde el debate migratorio es más intenso. Es por ello que algunos grupos pro inmigrantes se han mostrado preocupados ante el nombramiento de Napolitano, debido a su ambivalencia —en 2007, firmó una de las leyes más duras en contra de empleadores que contraten migrantes irregulares, además de haber solicitado a la Guardia Nacional la protección de la frontera—.</p>

Continúa

<p><b>Departamento de Trabajo</b> Hilda Solís</p>	<p>La ex-representante por California es considerada por muchos como una líder clave en la lucha pro-migrante. De acuerdo con Ali Noorani, director ejecutivo de <i>National Immigration Forum</i>, la elección de Solís como titular del Departamento de Trabajo deja un mensaje claro: “los trabajadores estadounidenses, sin importar su país de nacimiento, son valorados como parte del futuro de Estados Unidos y una prioridad en la Administración de Obama.”</p>
<p><b>Dirección de Asuntos Intergubernamentales</b> Cecilia Muñoz</p>	<p>Ex presidente del <i>National Council of la Raza</i>, una de las organizaciones pro inmigrantes con más peso en Estados Unidos.</p>
<p><b>Asuntos Fronterizos con México</b> Alan Bersin</p>	<p>Como fiscal federal en San Diego, California, en el periodo 1995 a 1998 ocupó el cargo de responsable de la frontera del sudoeste de Estados Unidos y fue un gran promotor de la relación con México para el tratamiento de temas fronterizos.</p>

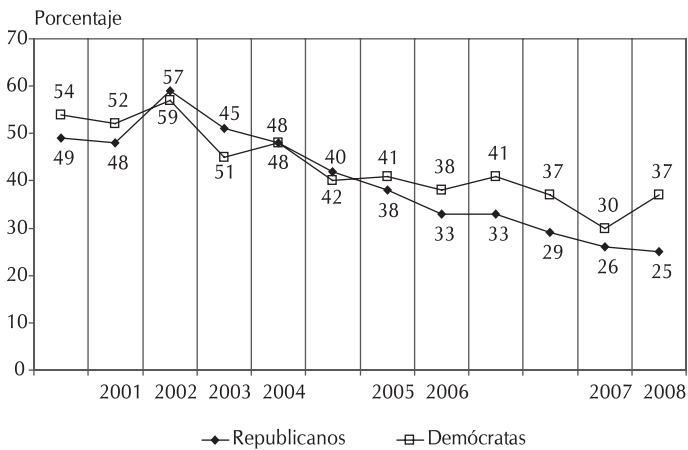
En el Congreso, el equilibrio de poder ha dado giros importantes. En la actual legislatura (a abril de 2009), la Cámara de Representantes está integrada por 257 demócratas y 178 republicanos; el Senado por 56 demócratas, 41 republicanos y 2 independientes. Hay 65 nuevos miembros en esta legislatura (39 demócratas y 24 republicanos), entre ellos Ted Kaufman (Demócrata por Delaware, sucesor de Joe Biden), Michel Bennet (Demócrata por Colorado, quien sucederá a Ken Salazar, nombrado Secretario del Interior) y Roland Burris (sucesor de Barack Obama). La presidente de la Cámara de Representantes es Nancy Pelosi (Demócrata por California) y el líder de la mayoría en el Senado es Harry Reid (Demócrata por Nevada). Ambas cámaras cuentan con mayoría demócrata, el partido del Presidente, lo que significa un potencial margen de maniobra con el que hace tiempo no contaba un presidente en Estados Unidos (véase gráfica 2).

Un estudio realizado por la organización America's Voice señala que 19 de los 21 nuevos senadores se pronunciaron a



favor de una reforma migratoria integral durante la campaña. Este mismo estudio indica que el Congreso ya no cuenta con algunos de los miembros de línea dura en el tema migratorio, como era el caso de Tom Tancredo (Republicano por Colorado), Thelma Drake (Republicana por Virginia), Robert Hayes (Republicano por Carolina del Norte), Tom Feeney y Richard Keller (Republicanos por Florida).<sup>31</sup> Este nuevo escenario político constituye una base de la mayor importancia para impulsar iniciativas con el nuevo gobierno.

**Gráfica 2. Los partidos en el Congreso: aprobación por parte de la opinión pública (2001-2008)**



Fuente: Gallup, "111th Congress begins in very disapproving environment," 6 de enero de 2009, (16 de enero de 2009: <http://www.gallup.com/poll/113656/111th-Congress-Begins-Very-Disapproving-Environment.aspx>).

<sup>31</sup> America's Voice, "Republicans: fenced in by immigration," (16 de enero de 2009: [http://amvoice.3cdn.net/bc373e9dc408fc3a77\\_tam6bnuew.pdf](http://amvoice.3cdn.net/bc373e9dc408fc3a77_tam6bnuew.pdf)).

Organizaciones como el *National Immigration Forum* se muestran optimistas respecto a la futura acción que tomarán algunos congresistas. Tal es el caso del líder demócrata del Senado, Harry Reid, quien anunció que la reforma migratoria se encuentra dentro de los diez principales temas de la agenda legislativa de 2009 y que probablemente para septiembre se introduzca una iniciativa.<sup>32</sup> Otros congresistas, como Luis Gutiérrez, están ya promoviendo la reforma.

A pesar de que las prioridades en la agenda estadounidense contemplan, casi en exclusiva, el tema económico y de seguridad, y que el cabildeo que se espera en los próximos meses para las elecciones intermedias pudieran retrasar estos planes, se perciben señales positivas. Es el caso del *Programa de Salud Infantil (State Children's Health Insurance Program)*, que autoriza a los gobiernos locales a prescindir del tiempo de espera de cinco años para beneficiar a mujeres embarazadas y niños inmigrantes documentados.

Tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado se han introducido algunas iniciativas patrocinadas por congresistas demócratas, como es el caso de la *Uniting American Families Act* (HR 1024, S 424), la *Immigration Fraud Prevention Act* (HR 1992, S 577) y la *Immigration Oversight and Fairness Act* (HR 1215). Hasta ahora, la iniciativa más importante ha sido la *DREAM Act* (HR 1751, S 729), que para abril de 2009 contaba ya con el apoyo de 38 representantes y 20 senadores.<sup>33</sup>

A este activismo en el Ejecutivo y en el Congreso, deben añadirse las coaliciones y consensos existentes para impulsar una reforma migratoria. Hasta el momento, la campaña más importante a favor de la reforma migratoria es *Reform Immigration for America*, en la cual convergen más de 450 organizaciones vinculadas con la migración.

---

<sup>32</sup> Véase *National Immigration Forum*, "Immigration reform is diable, a key symbol of 'change'," (16 de enero de 2009: <http://www.immigrationforum.org/press/release-display/immigration-reform-is-doable-a-key-symbol-of-change/>).

<sup>33</sup> Véase Anexo 2.

Por otro lado, los dos principales gremios sindicales de Estados Unidos, la *Federación Americana del Trabajo-Congreso de Organizaciones Industriales* (AFL-CIO) y *Change to Win Federation*, acordaron una posición común para los próximos debates sobre el tema. Dicho acuerdo consiste en impulsar la regularización de trabajadores indocumentados y la creación de una comisión independiente que analice la demanda laboral en Estados Unidos, para fomentar vías legales de inmigración, aunque se oponen rotundamente a la expansión de los actuales esquemas de trabajo temporal, por considerarlos rígidos e ineficientes. Aunque esta posición podría entrar en conflicto con algunos grupos, como la Cámara de Comercio, que están de acuerdo en la extensión de un programa de trabajadores temporales, lo cierto es que este acuerdo es de la mayor importancia, ya que una de las razones del fracaso de la reforma migratoria en 2007 fue precisamente la contraposición de opiniones entre estas dos agrupaciones. Así las cosas, todo parece indicar que podría ser viable la presentación de una propuesta de reforma integral sobre migración en septiembre de 2009, aunque difícilmente podría pensarse en su aprobación antes del 2010.

## **Un nuevo escenario: la crisis financiera y su impacto en la migración**

Desde 2007 se identificaron ciertos patrones migratorios que respondían, no de manera exclusiva, a las tendencias de la economía estadounidense. De acuerdo con datos de la *American Community Survey*, se registró un aumento de 500 mil inmigrantes de 2006 a 2007, mientras de 2000 a 2006 el crecimiento anual había sido de alrededor de un millón de inmigrantes de todas las nacionalidades.

A finales de julio de 2008, se publicó un reporte realizado por el *Centro de Estudios Migratorios* (CIS, por sus siglas en inglés), titulado *Homeward Bound: Recent Immigration Enforcement and the Decline in the Illegal Alien Populations*, en el que se señala que

la inmigración indocumentada a Estados Unidos ha disminuido aproximadamente 11 %, al pasar de 12.5 millones a 11.2 millones registrados en mayo de este año, después de haber alcanzado el punto máximo en agosto de 2007.<sup>34</sup> De acuerdo con un reporte publicado por el Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos, al final de 2008, el número de inmigrantes no autorizados en Estados Unidos alcanzó 11.6 millones de personas.<sup>35</sup>

Existe evidencia de que la inmigración irregular aumentó en el verano del año 2007, cuando el Congreso discutía una posible reforma migratoria, con la que se hubiera podido legalizar a una buena parte de la población indocumentada. Sin embargo, la reforma no prosperó y el flujo migratorio cayó en forma importante. El CIS también indicó que la disminución de la población irregular es siete veces mayor que el número de personas indocumentadas repatriadas por el gobierno en los diez meses previos a la publicación del reporte.

A pesar de que se ha percibido una desaceleración de los flujos migratorios, no es posible afirmar que esta tendencia se mantendrá en el largo plazo. Según Demetrios Papademetriou, los datos recabados son todavía insuficientes para ofrecer una película clara.<sup>36</sup> Asimismo, la disminución de flujos ha impactado

---

<sup>34</sup> Steven A. Camarota y Karen Jensenius, "Homeward Bound: Recent Immigration Enforcement and the Decline in the Illegal Alien Population", (julio, 2008), Center for Immigration Studies, (15 de enero, 2009: [http://www.cis.org/trends\\_and\\_enforcement](http://www.cis.org/trends_and_enforcement)).

<sup>35</sup> Michael Hoefer, Nancy Rytina y Bryan C. Baker, "Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2008," Population Estimates, Department of Homeland Security Office of Immigration Statistics, febrero 2009, (25 de abril de 2009: [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois\\_ill\\_pe\\_2008.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois_ill_pe_2008.pdf)).

<sup>36</sup> Por ejemplo, los datos obtenidos por la *Current Population Survey* tienen variaciones debido a las muestras escogidas. Asimismo, se ha percibido una renuencia, por parte de aquellos inmigrantes irregulares, a participar en las encuestas de la CPS. Demetrios Papademetriou y Aaron Terrazas, "Immigrants and the current economic crisis: research evidence, policy challenges and implications," Migration Policy Institute, Washington, D.C., 2009., p. 3.

más a la población inmigrante con estatus irregular, ya que la migración regular no ha sufrido ningún tipo de alteración.

Un segundo efecto visible de la crisis económica en los procesos migratorios en Estados Unidos ha sido el aumento de las tasas de desempleo en la comunidad inmigrante. De acuerdo con el PHC, el desempleo ha crecido más en la comunidad inmigrante, especialmente, la hispana, que en la población nativa. Mientras que la tasa de desempleo general creció dos puntos porcentuales de 2007 a 2008 (al pasar de 4.6% a 6.6%), la tasa de desempleo en la población extranjera de origen latino se incrementó casi 3% (de 5.1% a 8.0%).<sup>37</sup>

Estas cifras muestran que los cambios en el mercado laboral han resultado adversos para los inmigrantes, sin embargo, ello no significa que se espere un retorno masivo a sus países de origen. Los incentivos para permanecer siguen siendo mayores que los de regresar, por lo que es de esperar un alta movilidad laboral y una mayor movilidad de los migrantes en los estados de la Unión Americana. Un análisis publicado por la Cámara de Diputados indica que los programas de empleo sólo han podido generar 26 mil plazas en México, cuando el objetivo era de 300 mil.<sup>38</sup> Estos resultados no sugieren una disminución en la expulsión de trabajadores, lo que confirma que la lógica oferta-demanda sigue existiendo de una u otra manera entre ambos países.

Un tercer efecto ha sido la disminución de flujos de remesas enviadas a México. Desde el inicio de 2008 se registró una disminución importante en el envío de remesas a México, fenómeno paralelo a la reducción del flujo migratorio irregular. En el *Segundo Informe de Gobierno* del presidente Felipe Calderón se menciona que los ingresos por remesas disminuyeron en 258.5

---

<sup>37</sup> Rakesh Kochhar, "Unemployment rises sharply among Latino immigrants in 2008," Washington, D.C.: Pew Hispanic Center, 12 de febrero de 2009.

<sup>38</sup> Edmundo Ramírez Martínez, *Análisis en materia migratoria en el Segundo año de gobierno de Calderón*, Grupo de Trabajo en materia migratoria, PRI, Cámara de Diputados, 2009.

millones de dólares respecto al año anterior, cuando se recibió un total de 11 600.8 millones de dólares. Además de la desaceleración de la economía estadounidense, la caída de remesas se adjudica a la precaria situación del sector de la construcción, calificada por diarios como el *New York Times* como la peor en los últimos diecisiete meses.

El Banco de México informó que, durante el mes de julio de 2008, el monto de remesas familiares se redujo en un 6.9% a tasa anual. Los factores que explican la caída del envío de remesas coinciden con los que explican la disminución de la inmigración irregular. Además, hay que destacar que muchas familias que antes recibían remesas ahora residen en Estados Unidos (véase cuadro 5).

El escenario económico ha tenido impactos adversos en el fenómeno migratorio, sin embargo, las tendencias que se perciben en los flujos, situación laboral y envío de remesas están lejos de ser contundentes y no puede pronosticarse que sean de largo plazo. Los patrones migratorios han respondido a otros factores políticos y sociales, tanto en los países de origen como en los de destino. Las repercusiones sociales y políticas de estas tendencias pueden ser un factor de preocupación a mediano plazo. La alta movilidad laboral de los inmigrantes puede provocar que éstos obtengan trabajos de mayor riesgo e informalidad, ocasionando una mayor vulnerabilidad respecto a su situación laboral.

En última instancia, lo que muestra casi un siglo de migración laboral de mexicanos a Estados Unidos es que, más allá de las políticas y las regulaciones, lo que determina los flujos es la oferta laboral. Las regulaciones, en este caso, obstáculos y restricciones, incrementan los riesgos, costos y vulnerabilidad de los migrantes económicos, pero no los detienen. La apuesta de cerrar fronteras bajo el paradigma de la seguridad, que la administración de George W. Bush convirtió en religión, tampoco ha dado los resultados esperados. Siguen ingresando cientos de miles de inmigrantes económicos indocumentados cada año y su disminución en tiempos recientes parece obedecer más, de

**Cuadro 5. Ingresos por remesas familiares**

Concepto	Enero-marzo 2008	Abril-junio 2008	Julio-septiembre 2008	Octubre-diciembre 2008	Enero-febrero 2009
Remesas totales (millones de dólares)	5756.39	6823.80	6397.48	6159.70	3371.56
Money Orders	165.47	150.64	148.66	133.41	71.22
Transferencias electrónicas	5492.86	6572.83	6139.61	5907.69	3233.09
Efectivo y especie	98.08	100.34	109.22	118.61	67.24
Número de remesas (miles de operaciones)	16854.92	19736.12	18443.40	17592.86	9974.83
Money Orders	355.39	369.69	355.78	291.85	159.48
Transferencias electrónicas	16327.37	19184.53	17907.48	17068.00	9711.21
Efectivo y especie	172.15	181.92	200.14	233.01	104.14
Remesas promedio total (dólares)	1023.90	1038.70	1040.55	1041.11	675.20
Money Orders	1396.15	1276.27	1326.18	1367.39	900.26
Transferencias electrónicas	1008.16	1029.04	1028.52	1028.15	664.76
Efectivo y especie	1696.48	1029.04	545.80	n.d.	n.d.

Fuente: Banco de México, "Ingresos por Remesas", (24 de abril, 2009: <http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81&sector=1&locale=es>)

nuevo, a los niveles de oferta en el mercado laboral que a las dificultades de ingreso y a las penalizaciones.

## **La seguridad como elemento central en la agenda bilateral**

El tema medular en la relación México-Estados Unidos, con mayor énfasis desde los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, ha sido la seguridad. En su visita a México, en abril pasado, el presidente Obama puso especial énfasis en este tema, con un matiz importante: la aceptación explícita de que la violencia en México se genera con las armas que provienen de Estados Unidos.

Frente a la violencia creciente que se ha registrado en la frontera México-Estados Unidos, el Subcomité de Lucha contra el Terrorismo Fronterizo, Marítimo y Global del Comité de Seguridad Interna, junto con el Subcomité de Seguridad Nacional y de Asuntos Exteriores del Comité de Reforma Gubernamental del Congreso de Estados Unidos, han realizado audiencias para diagnosticar la situación de violencia en la frontera con México generada por actividades relacionadas con el narcotráfico y con actividades criminales vinculadas con la migración irregular.<sup>39</sup> El tema de la seguridad con México ha tomado una doble vertiente, cuyo impacto no es menor. Por un lado, México formaba parte de la estrategia general de los paradigmas de seguridad adoptados después del 11 de septiembre. La frontera era vista como un punto potencial de ingreso de terroristas y, por ello, como un factor de riesgo. A esa visión se suma ahora la preocupación por el estado de inseguridad pública en México y su posible expansión hacia Estados Unidos. El resultado de esta situación

---

<sup>39</sup> "U.S. - Mexico Border Violence Calls for Measured Intelligent Responses," National Immigration Forum, (24 de abril, 2009: <http://www.immigrationforum.org/press/release-display/u.s.-mexico-border-violence-calls-for-measured-intelligent-responses/>).



es el énfasis que tiene actualmente el tema de la seguridad en la agenda bilateral.

La migración se ha vuelto a colocar en el diálogo bilateral con la llegada de Obama y, evidentemente, el anuncio del establecimiento de un Grupo de Alto Nivel sobre Migración es importante para México y para la relación. Sin embargo, la agenda de este grupo no tiene que ver con ordenamiento de flujos, sino con la forma de ordenar las repatriaciones de mexicanos indocumentados, de acuerdo con la legislación vigente en Estados Unidos. Esto, sin duda, puede tener un efecto positivo para los migrantes, pero en nada altera su situación de ingreso y el trato que reciben en los Estados Unidos. Las posibilidades de que la agenda de este grupo evolucione hacia otros temas sustantivos de la migración dependerán, en mucho, de la iniciativa de México y de que nuestros negociadores logren sensibilizar en el tema al gobierno estadounidense.

El alcance de una reforma migratoria ha sido opacado no sólo por la gravedad de la situación de la inseguridad en México, sino también por la crisis financiera mundial, que ocupa en este momento el primer lugar en la agenda política de Estados Unidos. En la agenda bilateral, sin duda, el tema de mayor peso relativo, por un buen tiempo, seguirá siendo la seguridad.

## **Un futuro incierto**

Las visiones optimistas de un posible avance en el tema migratorio entre 2009 y 2010 podrían opacarse por la coyuntura actual y por las prioridades de la agenda estadounidense. De acuerdo con encuestas realizadas por Gallup, la migración, regular o irregular, no es un tema prioritario para la opinión pública estadounidense.<sup>40</sup> Ni siquiera la comunidad latina considera este

---

<sup>40</sup> Gallup, "Gallup's pulse of democracy," junio de 2008, (16 de enero de 2009: <http://www.gallup.com/poll/1660/Immigration.aspx>).

tema como “extremadamente prioritario.” De acuerdo con un estudio realizado por el PHC, sólo 31% de las personas encuestadas indicó que la migración es un tema de extrema importancia en la agenda nacional de Estados Unidos; la economía, la educación y la salud están en los primeros lugares.<sup>41</sup> Aunque también debe señalarse, con justicia, que el tema tampoco ha estado en las prioridades de la agenda nacional de México, más allá del discurso oficial.

A pesar de la visión negativa que ha provocado la crisis económica sobre el empleo, principalmente en la visión que tienen ciertos grupos conservadores sobre la presión que la crisis ejerce en la competencia laboral, diversos analistas coinciden en que la realidad económica y del mercado es distinta, pues los empleos que ocupan los extranjeros, particularmente los mexicanos en el sector de la construcción, la industria de alimentos, la agricultura y muchas otras áreas de servicios, son empleos que los nativos no van a ocupar, lo que hace previsible que la demanda de trabajadores extranjeros se mantenga, y aunque el flujo sea menor, de todas formas representa varios cientos de miles de trabajadores.

Una de las preguntas que se plantea en forma recurrente al hablar del tema de la inmigración en Estados Unidos es el alcance que pueden tener las acciones, políticas o propuestas de México. Hasta ahora, y en particular en los últimos siete años, no se han abierto en Estados Unidos vías de diálogo o negociación con México para tratar este tema. Tampoco el gobierno de México ha estructurado propuestas para avanzar en esta dirección. México no es un actor formal en el debate interno de la migración en Estados Unidos, a pesar de que el fenómeno migratorio es uno de los temas centrales de la relación bilateral. Con la visión que hasta ahora ha prevalecido, en el sentido de que es un asunto que sólo compete decidir a los estadounidenses, poco se podrá avanzar en esa dirección. Sin embargo, es claro que poco se puede hablar de

---

<sup>41</sup> Mark Hugo Lopez y Gretchen Livingston, “Hispanics and the new Administration: immigration slips as a priority,” Pew Hispanic Center Report, 15 de enero de 2009, (16 de enero de 2009: <http://pewhispanic.org/files/reports/101.pdf>).

asociación económica, con todo lo que implica, sin la inclusión del mercado laboral. Esto no lo veremos en el corto plazo.

El momento resulta propicio para que México piense a futuro y diseñe estrategias de mayor alcance, pues si bien no se sabe cómo se comportará la nueva administración respecto al tema de la migración, es claro que está en la agenda y que en el mediano plazo (dos o tres años) habrá cambios significativos en la legislación estadounidense. No es un tema nuevo y hay muchas iniciativas sobre la mesa que se pueden retomar en el momento en que exista el impulso político.

La posición mexicana ha sido, generalmente, esperar a que avance una reforma migratoria en Estados Unidos y que resulte favorable a los mexicanos allá y a la relación con México. Estructurar ideas o planteamientos que puedan ayudar a que la hipotética reforma tome en cuenta el papel de México y de los mexicanos, es la otra vertiente. Hasta ahora, esto no se ha intentado seriamente. El inicio de la Administración Obama abre de nuevo una ventana de oportunidad que México puede o no aprovechar. Ciertamente, esta parte del esfuerzo debe ser liderada por el gobierno de México, con la participación de los distintos actores involucrados, tanto de los tres niveles de gobierno como de la sociedad civil. El año 2009 aparece como un momento crítico para avanzar en esta dirección.

Dos son los temas centrales que aparecen en la agenda bilateral en materia migratoria. Por un lado, el ordenamiento de flujos de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos, en particular de carácter temporal. Existen estudios en México que muestran los distintos aspectos que habría que ordenar y regular, por parte de México, para contribuir al ordenamiento de estos flujos, tales como certificaciones laborales, de salud y carta de no antecedentes penales, entre otros. No menos importantes son las regulaciones y supervisión de las contrataciones en México, para evitar los constantes abusos de los enganchadores.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Pueden revisarse los trabajos realizados por Grupo Coppan. Luis Herrera-Lasso y Gustavo Mohar (coords.), "México frente a un eventual programa de trabajado-

El otro aspecto estriba en las distintas expresiones del tema migratorio en la frontera. Los migrantes económicos no representan un riesgo a la seguridad, sin embargo, su propia seguridad está cada día más en riesgo. Esta situación exige un trabajo conjunto de las autoridades de los dos países, y sólo se podrá resolver conforme se avance en el ordenamiento de los flujos. Al igual que la reforma migratoria en Estados Unidos, los procesos de negociación son complejos y llevan tiempo, es seguro que no habrá avances si el proceso no se inicia, y toca a México poner en la agenda estos temas, pues las preocupaciones en torno a la migración no necesariamente son coincidentes entre los dos países.

Uno de los aspectos que debe considerarse en este proceso es el tratamiento del tema migratorio más allá, y por separado, de la agenda de seguridad, tema central de la relación bilateral en el momento actual. En este sentido, podría hablarse de un déficit de atención del tema migratorio respecto del tema de la seguridad y le corresponde a México buscar y encontrar el equilibrio en esta agenda.

## Referencias

America's Voice, "Republicans: fenced in by immigration," (16 de enero de 2009: [http://amvoice.3cdn.net/bc373e9dc408fc3a77\\_tam6bnuew.pdf](http://amvoice.3cdn.net/bc373e9dc408fc3a77_tam6bnuew.pdf)).

Banco de México, "Ingresos por Remesas", (24 de abril, 2009: <http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CE81&sector=1&locale=es>

---

res temporales en Estados Unidos", diciembre 2005, Grupo Coppan, disponibles en *Sistema de Información Migratoria de las Américas* (SIMA), ([http://www.infomigratoria.org/index.php?option=com\\_wrapper&Itemid=30](http://www.infomigratoria.org/index.php?option=com_wrapper&Itemid=30)).

- Camarota Steven, A. y Karen Jensenius, "Homeward Bound: Recent Immigration Enforcement and the Decline in the Illegal Alien Population", (julio, 2008), Center for Immigration Studies, (15 de enero, 2009: [http://www.cis.org/trends\\_and\\_enforcement](http://www.cis.org/trends_and_enforcement)).
- CNN, "ElectionCenter 2008: National Exit Polls," <http://edition.cnn.com/ELECTION/2008/results/polls/#USP00p1>
- CONAPO, INM, COLEF, STPS, (2005) *Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México*, (EMIF NORTE).
- Dirk Hegen, (2007) "Enacted State Legislation Related to Immigrants and Immigration", Washington, D.C., National Conference of States Legislatures, enero de 2008, p. 1, (5 de diciembre de 2008: <http://www.ncsl.org/print/immig/2007Immigrationfinal.pdf>).
- Gallup, "111th Congress begins in very disapproving environment," 6 de enero de 2009, (16 de enero de 2009: <http://www.gallup.com/poll/113656/111th-Congress-Begins-Very-Disapproving-Environment.aspx>).
- Gallup, "Gallup's pulse of democracy," junio de 2008, (16 de enero de 2009: <http://www.gallup.com/poll/1660/Immigration.aspx>).
- Hoefler, Michael, Nancy Rytina y Bryan C. Baker, "Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2008", Population Estimates, Department of Homeland Security Office of Immigration Statistics, febrero 2009, (25 de abril de 2009: [http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois\\_ill\\_pe\\_2008.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois_ill_pe_2008.pdf)).
- Kochhar, Rakesh, "Unemployment rises sharply among Latino immigrants in 2008," Washington, D.C., Pew Hispanic Center, 12 de febrero de 2009.
- López, Mark Hugo, y Gretchen Livingston, "Hispanics and the new Administration: immigration slips as a priority," Pew Hispanic Center Report, 15 de enero de 2009, (16 de enero de 2009: <http://pewhispanic.org/files/reports/101.pdf>).

- López, Mark Hugo, "The Hispanic Vote in 2008", Washington, D.C., Pew Hispanic Center, noviembre 2008, <http://pewhispanic.org/files/reports/98.pdf>
- Morse, Ann (ed.), "State Laws related to Immigrants and Immigration: January 1st- June 30, 2008", Washington, D.C., National Conference of States Legislatures, julio de 2008, p. 1, (5 de diciembre de 2008: <http://www.ncsl.org/print/immig/immigreportjuly2008.pdf>).
- National Immigration Forum, "U.S. Mexico Border Violence Calls for Measured Intelligent Responses", (24 de abril, 2009: <http://www.immigrationforum.org/press/release-display/u.s.-mexico-border-violence-calls-for-measured-intelligent-responses/>).
- National Immigration Forum, "Immigration reform is diable, a key symbol of 'change'," (16 de enero de 2009: <http://www.immigrationforum.org/press/release-display/immigration-reform-is-doable-a-key-symbol-of-change/>).
- Papademetriou, Demetrios y Aaron Terrazas, (2009) "Immigrants and the current economic crisis: research evidence, policy challenges and implications," Migration Policy Institute, Washington, D.C., p. 3.
- Ramírez Martínez Edmundo, (2009) *Análisis en materia migratoria en el Segundo año de gobierno de Calderón*, Grupo de Trabajo en materia migratoria, PRI, Cámara de Diputados.
- U.S. Citizenship and Immigration Services, "Public laws amending the Immigration and Nationality Act", (23 de abril de 2009: <http://www.uscis.gov/propub/ProPubVAP.jsp?docke y=2b289cf41dd6b70a61a078a9fbfbc379>).