

# Causas y consecuencias de la fallida reforma migratoria en Estados Unidos: una de las grandes deudas en la presidencia de George W. Bush

## *Causes and Consequences of the Failed U.S. Immigration Reform: One of the Large Debts in the Presidency of George W. Bush*

Tomás Milton Muñoz Bravo\*

### **Resumen**

El gobierno del presidente George W. Bush (2001-2009) culminó sumido en problemas tanto locales –el alza en el precio de los combustibles, las crisis hipotecarias, el manejo de la catástrofe de New Orleans en 2005, etc.– como internacionales –el conflicto bélico en Iraq y la lucha antiterrorista–, situaciones que colocaron al mandatario como uno de los más desaprobados por sus compatriotas en la historia reciente de la Unión Americana y dejando una amplia lista de pendientes. En el presente artículo se aborda una de las grandes deudas de su gobierno: el fallido intento por aprobar una reforma migratoria y las consecuencias a corto plazo que esto conlleva. También se analizarán algunas de las causas que impidieron a la administración Bush lograr el apoyo necesario en el Congreso de su país para la aprobación de la reforma migratoria que permitiría sacar de las sombras a los más de 13 millones de indocumentados que se estima viven en Estados Unidos.

**Palabras clave:** México, Estados Unidos, migración, política exterior, Relaciones Internacionales.

### **Abstract**

The government of the president George W. Bush (2001-2009) has concluded plunged in local problems –the rise in the price of the fuels, hypothecary crises, controversies with the funds destined for medical services, the managing of New Orleans's catastrophe in 2005, etc.– and international troubles –the conflict in Irak and the antiterrorist fight–, situations that have placed to the president as one of most dismissed by his compatriots in the recent history of the American Union. The article deals with one of

\* Maestro en Estudios en Relaciones Internacionales por la UNAM. Actualmente realiza estudios de doctorado en la misma institución y es profesor adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM.

the big debts that this government leaves: the unsuccessful attempt for approving a migratory reform, and the short-term consequences that this carries. It also analyzes some of the reasons that avoided to the Bush administration to achieve the necessary support in the U. S. Congress for the approval of the migratory reform that would allow to get out from the shades to more than 13 millions of undocumented that live in the United States.

**Key words:** Mexico, United States, migration, foreign policy, International Relations.

## La capacidad para definir políticas migratorias: breve recuento de las leyes de inmigración en Estados Unidos

Una política migratoria puede ser definida como el derecho fundamental que tiene un Estado soberano para controlar y vigilar los intereses nacionales de su territorio por medio del establecimiento de límites territoriales o fronteras y de la formulación de reglas,<sup>1</sup> que se implementarán para permitir o restringir a connacionales y extranjeros el ingreso o salida de un país, según sea el caso.

En el caso de Estados Unidos, país en el que hasta 2005 residían más de 35 millones de personas nacidas en el extranjero,<sup>2</sup> las políticas migratorias han oscilado de manera histórica entre la promoción de la inmigración para poblar el territorio y cubrir necesidades de mano de obra, hasta la adopción de leyes que restringen la entrada de extranjeros por motivos raciales.<sup>3</sup>

En momentos de “crisis”, como la llamada “Gran Depresión” de 1929, el gobierno estadounidense usó la Ley de Inmigración de 1924 y la recién creada Patrulla Fronteriza para restringir la entrada de inmigrantes y expulsar a 400 mil mexicanos de su territorio.<sup>4</sup>

Sin embargo, la política migratoria estadounidense pierde su rigidez y se modifica según las circunstancias coyunturales y sus necesidades políticas y económicas, tal y como ocurrió poco antes del inicio de la Segunda Guerra

<sup>1</sup> Mónica Vereza Campos, *Migración temporal en América del Norte: propuestas y respuestas*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM, México, 2003, p. 22.

<sup>2</sup> Oficina de Censos de Estados Unidos, *Resumen estadístico de Estados Unidos: 2007*, Estados Unidos, 2007, p. 46.

<sup>3</sup> La llamada Ley de Inmigración de 1924 fue la primera en la que, de manera explícita, se dio preferencia a la entrada a Estados Unidos de extranjeros con características raciales predeterminadas. La Ley de 1924 establecía que el grueso de la inmigración debería provenir de las mismas fuentes raciales de quienes se establecieron originalmente en la Unión Americana y constituían la mayor parte de la población; es decir, personas de origen europeo, blancas, protestantes y de “fácil” asimilación.

<sup>4</sup> Gilbert Paul Carrasco, “Latinos in the United States” en Juan F. Perea (ed.), *Immigrants Out: The New Nativism and the Anti-immigrant Impulse in the United States (Critical America)*, New York University Press, Nueva York, 1997, p. 194.

Mundial, cuando se impulsó de nueva cuenta una política migratoria de promoción, aunque en ese caso de carácter laboral y temporal.

A finales de la década de los años treinta e inicios de los cuarenta, los agricultores del sudoeste de Estados Unidos presionaron al gobierno federal para permitir la entrada de mano de obra extranjera que recogiera las cosechas en vísperas del nuevo conflicto mundial.

La presión fue fundamental para que en junio de 1942 los presidentes de Estados Unidos y México, Franklin D. Roosevelt y Manuel Ávila Camacho, respectivamente, establecieran un acuerdo formal por medio del cual se permitía la entrada temporal de trabajadores mexicanos para laborar en territorio estadounidense.

El Programa Bracero, que se extendió en varias fases hasta 1964, permitió a Estados Unidos mantener su producción agrícola pujante, no sin antes enfrentar ásperas discusiones con el gobierno mexicano respecto al incumplimiento de cláusulas que beneficiaban a los trabajadores mexicanos en rubros como salud, alimentación, salarios, transporte, horario laboral, etc.

Se estima que durante la vigencia del convenio bilateral, alrededor de 4.6 millones de mexicanos fueron contratados como braceros, mientras que al menos cuatro millones más entraron a laborar en la Unión Americana sin documentos, debido a que el programa fue insuficiente ante la demanda de los propios empleadores y el deseo de los connacionales de ingresar al vecino país del Norte para trabajar.<sup>5</sup>

Aunque en 1965 se realizaron enmiendas a la Ley de Inmigración para abolir el sistema de cuotas restrictivas sobre origen nacional y se aumentó el número de visas otorgadas a países que no pertenecieran al hemisferio occidental, el fin del Programa Bracero supuso un grave problema para las autoridades estadounidenses, debido a que la inmigración indocumentada empezó a incrementarse de manera exponencial.

Durante las siguientes dos décadas se aprobaron algunas enmiendas a la Ley de Inmigración y al Acta de Nacionalidad (vigente desde 1952) para regular el número de visas entregadas a trabajadores migrantes, refugiados y familiares de personas que habían obtenido de manera previa la ciudadanía; sin embargo, empresarios del ramo de servicios y agricultores estadounidenses continuaban empleando trabajadores indocumentados, principalmente de origen mexicano.

<sup>5</sup> Véase Joaquín Arango *et al.*, *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of Millennium*, Clarendon Press-Oxford, Reino Unido, 1998; y Douglas Massey *et al.*, "Teorías sobre la migración internacional: una reseña y una evaluación" en *Revista de trabajo*, año 2, núm. 3, Universidad Autónoma Metropolitana/UNAM/Plaza y Valdés, enero-junio 2000.

El crecimiento de la población extranjera indocumentada obligó a la formulación y aplicación en 1986 de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (*Immigration Reform and Control Act*—IRCA—), que imponía sanciones a los empleadores que contrataran trabajadores no autorizados a sabiendas de las restricciones, y además dispuso el aumento en la vigilancia fronteriza.

La ley IRCA fue implementada durante el gobierno del republicano Ronald Reagan (1981-1989) y es considerada una de las reformas migratorias más importantes del siglo xx, debido a que también tenía la intencionalidad de incorporar a los extranjeros indocumentados por medio de su regularización. Esta ley, también llamada Simpson-Rodino, permitió la legalización de alrededor de tres millones de extranjeros residentes no autorizados, entre ellos 2.3 millones de mexicanos.<sup>6</sup>

Sin embargo, los empresarios siguieron contratando indocumentados. El programa de trabajadores huésped implementado en 1986 resultó insuficiente: pocas veces se aplicaban las sanciones a los patrones por infringir la ley migratoria, mientras que las condiciones económicas en México y en países centroamericanos seguían siendo adversas.

Durante la década de los noventa se aprobó otra ley, tendiente a reforzar el cumplimiento de las leyes en la frontera y en el lugar de trabajo, facilitar la remoción de extranjeros no autorizados y disuadirlos del aprovechamiento de programas públicos.

La Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*—IRIRA—) entró en vigor en 1996 durante la administración del presidente demócrata William Clinton (1993-2001), y se aprobó en el contexto del derrumbe del socialismo en los países de Europa del Este y las recurrentes crisis políticas y económicas en Centroamérica, que provocaron a finales de la década de los años ochenta mayores flujos migratorios hacia la Unión Americana.

Dicha reforma marcó de manera clara la política migratoria de regulación restrictiva emprendida por las autoridades estadounidenses para detener los flujos de migrantes indocumentados procedentes de la frontera sur, por medio de la construcción de barreras físicas y el reforzamiento de la Patrulla Fronteriza.

La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en enero de 1994 tampoco supuso la disminución de los cruces fronterizos ilegales, sobre todo si consideramos que la creación de empleos en México fue insuficiente para cubrir la demanda de su población y que el tema de la

<sup>6</sup> *Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración*, 1997, véase <http://www.utexas.edu/lbj/uscir/binational/full-report.pdf>.

migración, igual que el del petróleo, quedó fuera de las negociaciones para firmar el acuerdo comercial.

A pesar de que el gobierno, encabezado por el presidente mexicano Ernesto Zedillo (1994-2000), logró institucionalizar el diálogo migratorio con su contraparte estadounidense por medio de contactos gubernamentales en todos los niveles administrativos –federales, estatales y locales–, la creación de comisiones de trabajo y la firma de entendimientos y acuerdos,<sup>7</sup> la administración Clinton implementó varios operativos encaminados a contener la inmigración indocumentada.

Los operativos más representativos durante el gobierno de Clinton fueron la *Operation Blockade*, llamada posteriormente *Operation Hold the Line*, implementada en 1993 en la zona de El Paso, Texas; la *Operation Gatekeeper*, que inició en noviembre de 1994 en la zona de San Diego, California; y la *Operation Rio Grande*, puesta en marcha durante 1997 en la zona sur de Texas.

La visión de reforzar las fronteras por medios físicos y policiales ha sido parte esencial de la política migratoria estadounidense en las últimas décadas, a pesar de que los datos duros muestran que las redes de migrantes se han fortalecido. El flujo migratorio se ha diversificado hacia lugares más peligrosos y, por el contrario, la inmigración indocumentada no se ha detenido, sobre todo la proveniente de México y Centroamérica.<sup>8</sup>

El incontenible flujo migratorio indocumentado de Sur a Norte y la necesidad intrínseca de mano de obra barata que tiene la economía estadounidense son problemas característicos del vecino país del Norte, a los cuales se ha sumado el tema del terrorismo internacional a partir del 11 de septiembre de 2001.

## La política migratoria estadounidense en la era de George W. Bush

El mercado laboral estadounidense está marcado por altos niveles de segregación laboral y residencial, por lo que mantiene un nivel relativamente

<sup>7</sup> Se puede consultar una recopilación de los acuerdos binacionales firmados durante la administración de Ernesto Zedillo con el gobierno de Clinton en el trabajo titulado *La relación migratoria México-Estados Unidos: recopilación de documentos 1995-1999*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1999.

<sup>8</sup> De acuerdo con el *Pew Hispanic Center*, de los 13 millones de indocumentados que viven en Estados Unidos, 56 por ciento proviene de México, mientras que 22 por ciento es de otros países latinoamericanos, principalmente de la región de Centroamérica. Jeffrey S. Passel, *Estimates of the Size and Characteristics of the Undocumented Population*, Pew Hispanic Center, Washington, 2007, p. 4.

fijo de demanda de trabajadores indocumentados, quienes toman empleos desdeñados por los estadounidenses en sectores como la agricultura y los servicios.<sup>9</sup>

Dicho en otras palabras, a pesar de que existan tasas de desempleo altas y de que el Producto Interno Bruto en Estados Unidos se mantenga estancado o crezca con moderación, la economía de ese país tiene una permanente demanda de trabajadores migrantes para satisfacer sus necesidades, entre ellas obtener mano de obra barata que se puede contratar o despedir dependiendo de la bonanza productiva.

En resumen, la economía estadounidense, por un lado, y las de países centroamericanos y la mexicana, por el otro, tienen una complementariedad que permite el flujo constante de trabajadores migrantes para satisfacer las necesidades de mano de obra de la primera y paliar el desempleo y los bajos salarios de las segundas.

Además, el fenómeno migratorio que conocemos hoy en día sería difícil de explicar sin tomar en cuenta la formación paulatina de las redes migratorias, que facilitan los desplazamientos y permiten la formación de comunidades transfronterizas.

Al asumir la presidencia en enero de 2001, George W. Bush “heredó” una situación compleja: más de 8.5 millones de extranjeros viviendo sin documentos en territorio estadounidense,<sup>10</sup> así como la complementariedad de los mercados y redes migratorias consolidadas que promueven y permiten el arribo de, al menos, 500 mil indocumentados a la Unión Americana cada año.

Desde el inicio de su mandato, Bush mostró interés en abordar el problema de la migración indocumentada: se reunió el 16 de febrero de 2001 con el entonces presidente Vicente Fox en el rancho de San Cristóbal, Guanajuato, para analizar, entre otros asuntos, la llamada “enchilada completa”.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> En opinión de la politóloga Cecilia Imaz, “la migración mexicana es la respuesta a la existencia de una demanda de mano de obra no cubierta por la población norteamericana”, y señala que, además de los factores de expulsión y atracción de las dos economías, la formación de redes migratorias contribuye al sostenimiento de los flujos migratorios de México hacia Estados Unidos. Cecilia Imaz, *Gobierno y diáspora: la experiencia mexicana en los 90, 1999, Papers on Latin America*, véase [www.columbia.edu/cu/ilas/publications/index.html](http://www.columbia.edu/cu/ilas/publications/index.html).

<sup>10</sup> Jeffrey S. Passel, *op. cit.*, p. 2.

<sup>11</sup> La profesora e investigadora Consuelo Dávila Pérez considera que en el documento emanando de la reunión “Se puede apreciar un interés mutuo por avanzar en el proceso de la integración económica y comercial y especialmente en el tema de la migración”. Véase Consuelo Dávila “Política exterior y migración en México (2000-2006)” en Cecilia Imaz (comp.), *¿Invisibles? Migrantes internacionales en la escena política*, SITESA/UNAM, México, 2007, p. 69.

La propuesta del gobierno mexicano contemplaba la regularización progresiva de los millones de mexicanos indocumentados que vivían en Estados Unidos, la creación de un amplio programa de trabajadores huéspedes, la entrega de un mayor número de visas, programas de desarrollo regional en las zonas de salida de los migrantes y un nuevo modelo de gestión de la frontera para evitar el tráfico de personas.<sup>12</sup>

La “cumbre de las botas”, como se le llamó al encuentro entre Bush y Fox, rindió frutos al darse a conocer una declaración conjunta titulada *Hacia una prosperidad compartida, la propuesta de Guanajuato*, en la que ambos gobiernos se comprometieron a “impulsar una nueva política sobre migración que garantizara seguridad jurídica, condiciones de empleo dignas y tránsito ordenado de los trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos”.<sup>13</sup>

La valía del documento también radicaba en que los gobiernos de los dos países acordaron la conformación de un grupo de alto nivel integrado por el secretario de Estado, Colin Powell, el procurador general de Estados Unidos, John Ashcroft, y los secretarios mexicanos de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, y de Gobernación, Santiago Creel, para iniciar negociaciones formales tendientes “a alcanzar acuerdos de corto y largo plazo, que nos permitan atender de manera constructiva la migración y sus aspectos laborales, mismos que ocupan a nuestros dos países”.

Las negociaciones marchaban; sin embargo, el secuestro de aviones comerciales por parte de integrantes de la red *Al Qaeda* —que fueron usados como proyectiles en contra de las Torres Gemelas, en Nueva York, y el Pentágono, en Washington— echó por tierra la posibilidad de lograr un acuerdo migratorio bilateral México-Estados Unidos.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 permitieron a la administración Bush incrementar las medidas de seguridad para evitar la presunta entrada de terroristas a su territorio y, como consecuencia, se aumentó la capacidad operativa de los cuerpos de seguridad encargados de evitar la inmigración ilegal.

La inmigración se convirtió en un tema de seguridad nacional para el gobierno de Bush, por lo que se adoptaron medidas encaminadas a restringir el paso de extranjeros “indeseados” o que carecieran de documentos.

Entre estas acciones está la creación, en 2003, del Departamento de Seguridad Interna (*Department of Homeland Security* —DHS—), que agrupa a

<sup>12</sup> El ex secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, ofreció los pormenores de la “enchilada completa” en su artículo “Mirando el futuro: los ejes de la política exterior de México” en *Nexos*, núm. 288, noviembre-diciembre 2001, p. 69.

<sup>13</sup> Véase <http://www.presidencia.gob.mx/?Art=548&Orden=Leer>.

importantes agencias de seguridad como la Guardia Costera (*Coast Guard*), los servicios secretos (*United States Secret Service* –USSS–), la Agencia de Administración de Emergencia Federal (*Federal Emergency Management Agency* –FEMA–), la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (*Customs and Border Protection* –CBP–), la Fuerza de Aduanas e Inmigración (*Immigration and Customs Enforcement* –ICE–) y el nuevo Servicio de Inmigración y Ciudadanía de Estados Unidos (*United States Citizenship and Immigration Services* –USCIS–).<sup>14</sup>

La llegada del DHS también implicó la desaparición del antiguo Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), y sus labores pasaron a manos del nuevo Servicio de Inmigración y Ciudadanía. La Patrulla Fronteriza, que ahora depende de la CBP, recibió mayor presupuesto para contratar más personal; y la ICE inició operaciones para reducir la entrada de la inmigración ilegal por las fronteras estadounidenses.

En términos generales, las medidas para restringir la inmigración indocumentada se incrementaron durante el periodo presidencial del gobierno de George W. Bush y, ante la incapacidad de lograr la aprobación de una reforma migratoria, su administración concentró sus esfuerzos en realizar redadas y deportaciones, así como en aumentar el número de integrantes de la Patrulla Fronteriza y en construir un doble muro de 1 126 km,<sup>15</sup> equipado con sensores infrarrojos y cámaras, que abarca sectores de los estados de California, Nuevo México, Arizona y Texas, cuya finalización se estima a finales de 2009.<sup>16</sup>

## **La propuesta migratoria de Bush: un intento por conciliar los intereses de seguridad con los económicos**

La aplicación de una política migratoria restrictiva durante el gobierno del presidente Bush tuvo como principal propósito garantizar su seguridad interna; sin embargo, el mandatario estadounidense intentó, desde enero de 2004,

<sup>14</sup> El acta constitutiva del DHS se puede consultar en [http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/hr\\_5005\\_enr.pdf](http://www.dhs.gov/interweb/assetlibrary/hr_5005_enr.pdf).

<sup>15</sup> La prolongación de la construcción del muro se dio luego de que el Congreso aprobara y que el presidente firmara, en mayo de 2005, la llamada Ley Real ID Act. En dicha norma también se estipuló agilizar las deportaciones, restringir el otorgamiento de identificaciones oficiales a inmigrantes ilegales y que la Patrulla Fronteriza llegara a 18 mil integrantes en 2008.

<sup>16</sup> El entonces secretario de Seguridad Interior, Michael Chertoff, afirmó que se habían completado 800 km del muro de contención hasta diciembre de 2008 y que a mediados de 2009 sería concluida la barrera de cinco metros de alto (véase *Remarks by Homeland Security Secretary Michael Chertoff at the 2008 End of the Year Address* en [http://www.dhs.gov/xnews/speeches/sp\\_1229632529576.shtm](http://www.dhs.gov/xnews/speeches/sp_1229632529576.shtm), 18 de diciembre de 2008), aunque algunas demandas de rancheros inconformes en Texas por la instalación de la barrera han retrasado los trabajos.

impulsar la aprobación de una reforma migratoria que cumpliera, desde su perspectiva, con los intereses más apremiantes de Estados Unidos: garantizar la seguridad interna, reformar el sistema migratorio y salvaguardar la economía estadounidense.

Como texano, he conocido a muchas familias inmigrantes, principalmente de México, y he visto lo que contribuyen a nuestro país. Aportan a los Estados Unidos los valores de la fe en Dios, el amor a la familia, el trabajo arduo y la autosuficiencia; los valores que nos hicieron una gran nación para comenzar (...) (Sin embargo) la entrada ilegal por nuestras fronteras dificulta aún más la urgente tarea de proteger el territorio nacional. El sistema no está funcionando. Nuestra nación necesita un sistema de inmigración que contribuya a la economía estadounidense y refleje el sueño americano.<sup>17</sup>

La propuesta de Bush consistía básicamente en la creación de un programa de trabajadores temporales con duración de tres años y sujeto a renovación, lo que permitiría la contratación de extranjeros viviendo dentro y fuera de Estados Unidos, y descartaba el otorgamiento de una amnistía directa para los indocumentados que desearan obtener la residencia permanente y después la ciudadanía.

El programa de trabajadores temporales vislumbraba el regreso de los extranjeros a sus países de origen después de que se venciera su periodo de trabajo en Estados Unidos, por lo que se ofrecerían incentivos económicos; entre ellos, la creación de planes de crédito y fondos de ahorro, a los que podrían acceder los empleados foráneos al regresar a sus países de origen.

Para evitar herir susceptibilidades estadounidenses, la propuesta de Bush indicaba que los empleadores, antes de ofrecer trabajo a un extranjero, deberían “hacer un esfuerzo prudente para encontrar a un trabajador estadounidense para el puesto disponible”.

Además, se prohibía a los empleadores contratar extranjeros indocumentados o trabajadores temporales con situación jurídica incierta, y tendrían la obligación de informar al gobierno sobre los trabajadores temporales que dejaran de trabajar para ellos.

En cuanto a los millones de trabajadores indocumentados que ya se encontraban en la Unión Americana, el proyecto del gobierno estadounidense abría la posibilidad de regularizar su situación por medio del pago de una cuota única para inscribirse al programa de trabajadores temporales.

<sup>17</sup> “Propuesta de reforma migratoria”, presentada por George W. Bush el 7 de enero de 2004, véase <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01/20040107-3.es.html>.

En términos generales, el proyecto tenía básicamente tres objetivos: regular la migración indocumentada, promover el ingreso de mano de obra extranjera y, bajo determinados lineamientos, abrir la posibilidad para la incorporación de foráneos a la sociedad estadounidense, siempre y cuando cumplieran con los requisitos impuestos.<sup>18</sup>

Estos objetivos partían de las necesidades intrínsecas de Estados Unidos y del propio gobierno federal, pues trataban de evitar el ingreso de posibles terroristas, garantizar el desarrollo de la que aún es considerada la principal economía del mundo y afrontar una realidad a todas luces impostergradable: la existencia de más millones de extranjeros indocumentados en suelo estadounidense.

La propuesta de Bush, que intentaba dar una salida al problema de la inmigración indocumentada y conciliar los diferentes intereses de los grupos de poder, sociales, políticos y económicos en Estados Unidos, fue presentada ante el Congreso estadounidense para su análisis con la esperanza de que legisladores de ambas cámaras la retomaran como punto de partida para alcanzar una reforma migratoria.

## La lucha en el Congreso: el muro de las ideologías

Durante los siguientes tres años el presidente Bush insistió, a través de numerosos discursos dirigidos a los congresistas, para que se lograra una reforma migratoria; incluso tuvo como operadores políticos a sus secretarios de Comercio, Carlos Gutiérrez, y de Seguridad Interna, Michael Chertoff.

El debate en el Congreso se dividió entre los que buscaban criminalizar y aplicar controles más estrictos contra la inmigración indocumentada y los que de manera pragmática aceptaban que era necesario reformar el sistema de inmigración, regularizar a los millones de extranjeros sin documentos en la Unión Americana y garantizar la seguridad y economía de Estados Unidos.

Durante ese periodo, en el que se realizaron marchas multitudinarias en ciudades estadounidenses para exigir la reforma migratoria, sólo se aprobó en las dos cámaras la restrictiva *Real ID Act*, patrocinada por James Sensenbrenner,

<sup>18</sup> El académico y especialista en migración Lelio Mármora propone un modelo para definir las políticas migratorias internacionales basado en cinco elementos: 1) la percepción de las migraciones; 2) las modalidades de las políticas migratorias; 3) los patrones migratorios; 4) la intencionalidad; y 5) los fundamentos de las políticas migratorias. Véase Lelio Mármora, *Las políticas de migraciones internacionales*, Organización Internacional para las Migraciones/Paidós, Buenos Aires, 2002.

republicano y presidente del Comité Judicial de la Cámara de Representantes.

En la Cámara baja se aprobó el 16 de diciembre de 2006 la iniciativa llamada “Ley de protección fronteriza, antiterrorismo y control de la inmigración ilegal”, también conocida como HR 4437, patrocinada por Sensenbrenner, la cual contemplaba a grandes rasgos criminalizar aún más la estadia indocumentada, acelerar las deportaciones, obligar a los patrones a verificar el *status* de sus trabajadores y entregar las listas al gobierno, cancelar la lotería de visas, construir más muros fronterizos y penalizar a quienes ayudaran a inmigrantes indocumentados.

La HR 4437 debía ser armonizada en un Comité de Conferencia, integrado por legisladores de las dos cámaras, en concordancia con la iniciativa de reforma migratoria amplia S.2611, aprobada por el Senado estadounidense en mayo de 2006, que permitiría legalización de unos siete millones de indocumentados que llevaran residiendo en Estados Unidos más de cinco años, un plan de visas temporales de trabajo, y también daría la oportunidad de regresar a sus países de origen para pedir visas temporales de trabajo a los que llevaran entre dos y cinco años residiendo en la Unión Americana.

Pero el debate para alcanzar la reforma migratoria en el Comité de Conferencia fue cancelado por líderes del Partido Republicano, entre ellos Sensenbrenner, al argumentar que la versión del Senado incumplía con la política de seguridad del gobierno federal.

Fue hasta mediados de 2007 –y luego de que el Partido Demócrata recuperara el control de las dos cámaras del Congreso tras las elecciones de noviembre de 2006– que el tema de la reforma migratoria se reactivó en el Senado estadounidense con la discusión de varias iniciativas de ley, entre ellas la propuesta de la Casa Blanca, la S 2611, y un plan bipartidista promovido por el demócrata Luis Gutiérrez y el republicano Jeff Flake.

De nueva cuenta, en mayo de 2007, el gobierno de Bush cabildeó con los líderes de los dos partidos en el Senado para lograr una propuesta bipartidista en la que se preveía otorgar una visa z que les daría derecho a un permiso de trabajo y a una residencia temporal en Estados Unidos a los 12 millones de inmigrantes indocumentados entonces existentes.<sup>19</sup>

Algunos de los requisitos incluidos para obtener la visa z eran el pago de una multa de 5 mil dólares, dominar el idioma inglés y carecer de antecedentes penales. También se preveía duplicar el número de inspectores y agentes de la

<sup>19</sup> Los pormenores de la propuesta bipartidista llamada “Iniciativa para una reforma de inmigración comprehensiva en Estados Unidos” están disponibles en la página de la Casa Blanca: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/06/20070627-12.html>.

Patrulla Fronteriza, la creación de un programa de trabajadores temporales en el que se concederían 400 mil visas y se agilizaría la reunificación familiar.

El punto más controvertido del acuerdo era la creación de un sistema de puntos con base en los niveles educativos y salariales, así como en los nexos familiares de los inmigrantes, lo cual determinaría las posibilidades de los extranjeros para lograr la residencia, lo que según periodistas y especialistas<sup>20</sup> beneficiaría a personas con cierto nivel de preparación originarias de países asiáticos.

A pesar de los esfuerzos de legisladores, grupos de poder y del gobierno del presidente Bush, el 29 de junio de 2007 se desechó en el Senado la posibilidad de aprobar la iniciativa bipartidista, luego de que sólo 46 legisladores aprobaran el cierre del debate para pasar a la votación final.

Se requerían 60 sufragios para que la iniciativa fuera votada en el Senado, después, la discusión pasaría a la Cámara de Representantes, pero ante la negativa de 37 senadores republicanos, 15 demócratas y uno independiente, se decidió que el tema sería relegado hasta 2009, una vez que pasaran las elecciones presidenciales y legislativas de 2008 y luego de que el nuevo presidente asumiera el cargo e iniciaran sus trabajos las cámaras legislativas renovadas.

## Los por qué del fracaso de la reforma migratoria

La oportunidad de aprobar una reforma migratoria fue latente hasta los últimos días de junio de 2007, pues existían condiciones propicias y ciertos grupos sociales, empresariales y religiosos, así como sindicatos y políticos, pugnaron porque se lograra antes de que iniciaran las elecciones primarias para elegir a los candidatos de los dos grandes partidos estadounidenses rumbo a las presidenciales de 2008 en Estados Unidos.

A pesar de las diferencias de intereses y de los desacuerdos sobre cómo debía ser aprobada la reforma migratoria, organizaciones latinas, como el Consejo Nacional de La Raza (*National Council of La Raza*—NCLR—), la Liga de Ciudadanos Unidos Latinoamericanos (*League of United Latin American Citizens*—LULAC—) y la Fundación México-Americana de Defensa Legal y Educativa (*Mexican-American Legal Defense and Education Fund*—MALDEF—), así como agrupaciones de mexicanos, cabildearon por emitir una ley en la materia.

<sup>20</sup> El periodista Andrés Oppenheimer tenía la opinión de que, de ser aprobada la propuesta bipartidista, mexicanos y latinoamericanos en general estarían en desventaja para lograr la residencia permanente, ya que personas provenientes de países como India, Corea del Sur y China contaban con mejores niveles académicos para aprobar los exámenes. Véase Andrés Oppenheimer, “Acuerdo migratorio: mexicanos en desventaja” en *Reforma*, México, 25 de mayo de 2007.

Otros entes, como la Cámara de Comercio estadounidense —a la que están afiliados más de tres millones de empresarios—; la Federación Americana del Trabajo-Congreso de Uniones Industriales (*American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations* —AFL-CIO—, que es el principal sindicato estadounidense); la Iglesia católica y gobernadores de estados con gran concentración de inmigrantes también impulsaron la aprobación de la reforma migratoria.<sup>21</sup>

Autoridades federales y estatales del vecino país del Norte reconocen la necesidad de reformar el sistema migratorio y el crédito que merece la inmigración por mantener la pujanza de la economía estadounidense, pero la reforma migratoria se ha pospuesto a pesar de todo lo anterior y a la necesidad manifiesta del gobierno de Bush por contar con un registro de todas las personas que se encuentran en el territorio de la Unión Americana para garantizar su seguridad interna.

Son varias las causas que propiciaron el fallido intento de aprobar la reforma y diversos los actores en los que recae la responsabilidad. En cuanto a la participación del gobierno de Bush, se puede resumir en la falta de tacto político para sacar adelante la reforma y en su incapacidad para convencer a los legisladores federales más conservadores sobre la necesidad real de reformar el sistema de inmigración, crear un programa de trabajadores huésped, encauzar los flujos de inmigración por la vía legal y garantizar la “seguridad interna” de la Unión Americana.

La presidencia de Bush, que experimentó coyunturas históricas como los atentados del 11 de septiembre de 2001 y las guerras en Afganistán e Iraq, no pudo vender su proyecto de reforma entre los legisladores federales durante los dos periodos que estuvo a cargo; prefirió emitir leyes secundarias que permitieran el reforzamiento de la seguridad fronteriza, por ejemplo a través de la construcción de muros y la contratación de más agentes fronterizos.

Hasta los primeros días de septiembre de 2001, la administración Bush mostró interés en abordar el tema migratorio; sin embargo, los atentados del 11 de septiembre de aquel año modificaron sus prioridades locales e internacionales y la migración se limitó a ser sólo un tópico de seguridad.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Una descripción más detallada de los grupos que pugnaron por la aprobación de una reforma migratoria se puede consultar en Tomás Milton Muñoz Bravo, *Migración México-Estados Unidos: un solo camino, diferentes percepciones: análisis comparativo de las propuestas gubernamentales mexicana y estadounidense para regular la inmigración indocumentada 2000-2004*, tesis de maestría, FCPYS-UNAM, México, 2006.

<sup>22</sup> El ex secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, ha reiterado en foros y artículos periodísticos que la “enchilada completa” se habría logrado de no haber sido por los atentados del 11 de septiembre; sin embargo, la afirmación fue cuestionada por el ex embajador de Estados

La guerra en Afganistán, a finales de 2001, y la invasión a Iraq en 2003, fueron determinantes para que Bush presentara, hasta enero de 2004, la propuesta de reforma migratoria de su gobierno ante un Congreso dominado por republicanos. Esta acción fue vista como una estrategia para conseguir votos hispanos de cara a las elecciones presidenciales y legislativas que se efectuarían en noviembre de ese año.

Una vez pasadas las elecciones y con la reelección ganada, el tema migratorio fue puesto de nueva cuenta en la palestra; sin embargo, la polarización sobre el mismo continuaba, y el gobierno estadounidense optó por respaldar la aprobación y entrada en vigor de la *Real ID Act* en 2005.

La discusión en el Congreso se reactivó en 2006, en medio de multitudinarias marchas en las principales ciudades de Estados Unidos, encabezadas por inmigrantes que exigían el respeto a sus Derechos Humanos y la aprobación de una amnistía generalizada.<sup>23</sup>

Pero de nueva cuenta los tiempos políticos hicieron su aparición, y la discusión de la reforma fue pospuesta ante las elecciones legislativas de noviembre de 2006, mismas que dieron el triunfo en las dos Cámaras al Partido Demócrata, considerado más liberal respecto al tema migratorio.

Los hechos indican que hasta junio de 2007 existía interés y se desplegaban esfuerzos reales por lograr la reforma migratoria en el Senado, pero de nueva cuenta la oposición de los ultraconservadores, la inoperancia del gobierno de Bush para cabildear con sus propios correligionarios y el inicio de la carrera presidencial rumbo a las elecciones de 2008 cancelaron la tan ansiada reforma.

## Consideraciones finales: la deuda pendiente

El Congreso estadounidense es la clave para lograr la reforma migratoria, pues es en las cámaras donde a final de cuentas se aprueban las leyes, de acuerdo con los diversos intereses que representan los legisladores, mismos que están más allá de las decisiones cupulares de sus partidos.

---

Unidos en México, Jeffrey Davidow, en su libro titulado *El oso y el puercoespín* (Grijalbo, México, 2004), al asegurar que “no fue *Al Qaeda* quien detuvo el impulso de Guanajuato, sino los problemas políticos y prácticos que hacen de la ley migratoria una de las áreas más difíciles y controvertidas del marco legal estadounidense. Es un campo minado para la política nacional, de modo que no propicia la negociación fácil con un país extranjero”.

<sup>23</sup> Se realizaron manifestaciones multitudinarias en las principales ciudades de Estados Unidos durante marzo y mayo de 2006. Las cifras varían, pero de acuerdo con reportes periodísticos, “millones de personas” participaron en la manifestación llamada “Un día sin inmigrantes”, que tuvo lugar el 1° de mayo de 2006 en, al menos, 60 ciudades de la Unión Americana.

La guerra contra el terrorismo, la falta de tacto ante los tiempos políticos, la baja popularidad de Bush y una mala lectura del gobierno estadounidense sobre los grupos de poder en el Congreso influyeron para que la reforma migratoria quedara en el aire.

La administración Bush careció del talento y de la fuerza necesaria para influir en la decisión de los legisladores más conservadores, encabezados por líderes como James F. Sensenbrenner y Thomas G. Tancredo, quienes además de ocupar importantes posiciones en el Poder Legislativo cuentan con el respaldo de un número importante de asambleístas opuestos a la inmigración.

Sensenbrenner era, hasta la pasada legislatura (la 110), el presidente del Comité Judicial de la Cámara de Representantes y el principal promotor de la *Real ID Act*; mientras que Tancredo era representante republicano por Colorado y dirigente del llamado *Caucus* del Congreso para la Reforma Migratoria.

El *Caucus* —conformado actualmente por unos 90 legisladores,<sup>24</sup> en su mayoría republicanos— tiene como objetivos primordiales mejorar y reforzar el control fronterizo, reducir el número de migrantes que son admitidos cada año en la Unión Americana, negar la ciudadanía a los hijos de inmigrantes nacidos en Estados Unidos y evitar que se otorgue la residencia permanente a quienes participen en un posible programa de trabajadores temporales.

Durante la presidencia de Bush existieron —en diferentes oportunidades— condiciones para avanzar en el tema, pero como afirmó en entrevista la investigadora Elaine Levine, “el miedo del conservadurismo estadounidense hacia los inmigrantes triunfó con el bloqueo de la discusión de la reforma migratoria en Estados Unidos, y se canceló la posibilidad de dar una vida digna para millones de indocumentados”.<sup>25</sup>

En la discusión de la reforma, el gobierno estadounidense, grupos de inmigrantes y organizaciones que apoyaban la regularización o la aprobación de programas de trabajo temporales desestimaron el poder de los entes conservadores y de líderes que trabajan en medios de comunicación para influir en legisladores demócratas, que se unieron a una mayoría republicana para evitar que se pudiera emitir la ley.

Se considera que los políticos demócratas son liberales y tienen posiciones más proclives hacia la inmigración; sin embargo, el 29 de julio de 2007, la

<sup>24</sup> La lista de los integrantes del *Caucus* del Congreso para la Reforma Migratoria en la 111 Legislatura, y que ahora es presidido por el representante republicano de California, Brian Bilbray. Ver <http://www.house.gov/bilbray/irc/members.shtml>.

<sup>25</sup> Entrevista realizada por el autor a Elaine Levine, publicada por Notimex el 29 de junio de 2007 y retomada por portales electrónicos, como el del periódico *La crónica de hoy*, disponible en [www.cronica.com.mx/nota.php?id\\_nota=309275](http://www.cronica.com.mx/nota.php?id_nota=309275).

negativa de una quincena de senadores demócratas para lograr que se votara una iniciativa bipartidista en la materia, demostró que en el tema de la migración no sólo hay que considerar a los partidos, sino también los intereses y las posiciones ideológicas de cada actor de manera particular.<sup>26</sup>

Temas como la reunificación familiar, la creación de un programa de trabajadores huéspedes y la situación de irregularidad en que viven unos 13 millones de indocumentados permanecen hoy en día sin solución, porque a final de cuentas en los círculos de toma de decisión se consideró que el *statu quo* es aún sostenible.

La deuda en materia migratoria de la administración Bush recae ahora en el gobierno entrante del presidente Barack Obama, quien tomó posesión en enero de 2009, y en un Congreso de nueva cuenta con mayoría de legisladores demócratas en las dos cámaras, pero en donde las divisiones y la polarización sobre el tema continúan.

Obama, quien fue legislador federal por parte de Illinois, un estado con fuerte presencia de inmigrantes indocumentados, asumió ante organizaciones latinas como compromiso de campaña el impulsar una reforma migratoria como una “prioridad” desde “el primer día” de su gobierno en caso de llegar a la Presidencia.<sup>27</sup>

A pesar de su reiterado compromiso para presentar una propuesta de reforma migratoria, la administración de Obama no ha logrado obtener el apoyo suficiente entre las cúpulas legislativas para discutir una nueva iniciativa que permita la regularización de millones de indocumentados y reestructurar el sistema de inmigración de la nación estadounidense.

El nuevo presidente estadounidense, quien recibió un apoyo mayoritario de la comunidad latina en las elecciones de noviembre de 2008, se reunió el pasado 26 de junio de 2009 con una treintena de legisladores de ambas cámaras y de los dos partidos políticos para reactivar el tema de la reforma migratoria.

En el encuentro realizado en Washington, y a pesar de las buenas intenciones encaminadas a lograr una “ley integral y comprensiva”, lo que

<sup>26</sup> En la misma sesión, 12 senadores republicanos votaron a favor de que se cerrara el debate y se pasara a la votación de la iniciativa.

<sup>27</sup> Tanto Obama como el ex candidato presidencial por el Partido Republicano, John McCain, se comprometieron en junio de 2008, durante la conferencia anual de la Asociación Nacional de Funcionarios Latinos Elegidos y Nombrados (*National Association of Latino Elected and Appointed Officials* –NALEO–), a emprender una reforma migratoria desde los primeros días de gobierno en caso de llegar a la Presidencia. Se pueden consultar las declaraciones de ambos ex candidatos en las siguientes direcciones electrónicas: [http://www.cfr.org/publication/16689/obamas\\_speech\\_at\\_naleo\\_on\\_immigration.html](http://www.cfr.org/publication/16689/obamas_speech_at_naleo_on_immigration.html) (Obama) y [http://www.realclearpolitics.com/articles/2008/06/mccains\\_speech\\_to\\_naleo.html](http://www.realclearpolitics.com/articles/2008/06/mccains_speech_to_naleo.html) (McCain).

sobresalió es que a pesar de la conformación de Cámara de Representantes y del Senado, con mayoría demócrata, aún no se cuenta con el consenso necesario para aprobar una reforma migratoria, por lo que se continuará trabajando entre gobierno y legisladores para lograr un sistema de inmigración “más eficiente y transparente”.<sup>28</sup>

Mientras tanto, los trabajadores indocumentados seguirán siendo objeto de explotación laboral, las familias de los migrantes permanecerán separadas y los flujos de indocumentados continuarán a pesar de los “muros inteligentes” y de la contratación de más agentes de la Patrulla Fronteriza o de la participación de guardias nacionales en labores migratorias, porque el problema de fondo —la falta de oportunidades de desarrollo plenas en los países de origen y la necesidad de mano de obra de la economía estadounidense— no se ha solucionado.

Estados Unidos, como Estado-nación, tiene el derecho de elegir la política migratoria que mejor le convenga a sus intereses, pero la realidad aplasta y señala que las medidas restrictivas y la construcción de muros provocan que los inmigrantes sin papeles opten por caminos y rutas más peligrosos,<sup>29</sup> mientras que los flujos migratorios continúan su incremento de Sur a Norte.

<sup>28</sup> La declaración tras la reunión del 26 de junio de 2009 entre Obama y los legisladores se puede consultar en <http://www.whitehouse.gov/blog/Working-Together-for-Immigration-Reform/>.

<sup>29</sup> De acuerdo con información de la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores, entre 2001 y 2006 un promedio de 400 mexicanos murieron al año en su intento por cruzar hacia Estados Unidos. Por otro lado, según el *Pew Hispanic Center*, entre 2001 y 2005 ingresó a la Unión Americana un promedio anual de 850 mil inmigrantes sin documentos, a pesar de las medidas restrictivas.