

ANUARIO INTERNACIONAL CIDOB 2009

CLAVES PARA INTERPRETAR LA POLÍTICA  
EXTERIOR ESPAÑOLA Y LAS RELACIONES  
INTERNACIONALES EN 2008

Migraciones en Estados Unidos.

# Migraciones en Estados Unidos

Estados Unidos se define como una nación de inmigrantes. El principal país receptor de extranjeros del mundo se ha alimentado durante siglos de la llegada de personas no nacidas en su territorio. Primero, como destino de flujos coloniales y de tráfico de esclavos, de migraciones voluntarias y forzadas. Luego, tras la independencia, con el desembarco de millones de personas, muchas de ellas atraídas por su fama de tierra de emprendedores y por las promesas sobre su capacidad para transformar a personas de cualquier origen en estadounidenses, en ciudadanos de “una sola América”.

No extraña, por tanto, que la inmigración haya sido objeto de legislación casi desde la fundación de Estados Unidos. Ya en 1790 el Congreso aprobó una ley en la que se definían los mecanismos para que los extranjeros pudieran convertirse en ciudadanos estadounidenses; y un siglo después, el gobierno federal asumía la responsabilidad de procesar las solicitudes de ingreso al país de miles de personas. Desde entonces, la política migratoria estadounidense ha oscilado entre períodos de apertura y otros de mayor restricción, intentando modelar los persistentes flujos de extranjeros, en su mayoría europeos hasta la pasada década de los setenta, y predominantemente asiáticos y latinoamericanos en los últimos años. El resultado: los no nacidos en Estados Unidos suman hoy casi 38 millones de personas y representan más de un 12% de la población total del país.

A pesar de que el hecho migratorio forma parte del ADN de Estados Unidos, el país no ha dejado de interrogarse sobre sus implicaciones y consecuencias. Desde los ochenta, con la segunda gran oleada migratoria del siglo XX –la primera tuvo lugar en las tres primeras décadas de este siglo– y con un número cada vez más significativo de inmigrantes irregulares, el país atraviesa por un proceso de cambios demográficos y culturales. A lo largo de los noventa y hasta comienzos del siglo XXI han persistido las preguntas sobre quién tiene derecho a ser ciudadano estadounidense, sobre el tipo de sociedad que se está construyendo, sobre el riesgo de caer en una excesiva concentración demográfica de los inmigrantes que dificulte su integración (“ghettización”), sobre los desafíos de construir unidad social en una base de diversidad, sobre las carencias del actual sistema migratorio para responder a las necesidades económicas del país; y –especialmente tras el 11-S–, sobre cómo conciliar las preocupaciones en materia de seguridad y control de fronteras con una política migratoria que requiere una reforma integral.

## EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA

En 1908, Israel Zangwill, un joven judío procedente de Inglaterra estrenó en Washington *The Melting Pot*. El mensaje de la obra teatral penetró en el imaginario estadounidense con su metáfora sobre cómo un crisol de nacionalidades y culturas, producto de un proceso de inmigración y coloniza-

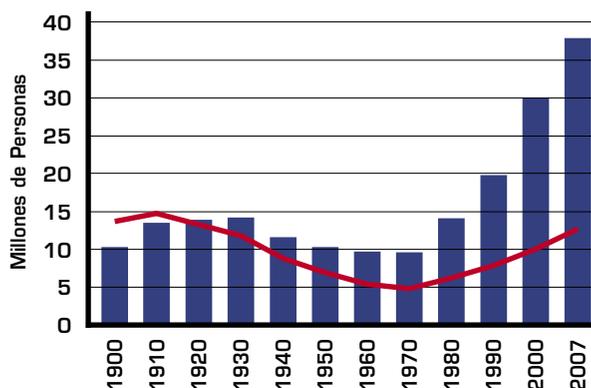
ción, podía derivar en la construcción de una nueva y más virtuosa sociedad. Bajo esta premisa, todos los inmigrantes podían convertirse en “americanos”. El término, enmarcado en las reflexiones sobre el “nuevo hombre”, se propagó en una época marcada por la masiva llegada de extranjeros a Estados Unidos, que hasta fines del siglo XIX mantuvo una política de puertas abiertas para quienes quisieran instalarse en el país. Irlandeses, alemanes, italianos, y otros europeos del Este, católicos y judíos, llegaron al territorio en una gran oleada migratoria que supuso la entrada de casi 24 millones de personas entre 1900 y 1920. De hecho, hay una cifra récord de esta época que aún no ha sido superada en términos porcentuales: hacia 1910 los nacidos en el extranjero eran 13,5 millones sobre un total de casi 92 millones de personas; es decir, un 14,7% de la población total (actualmente, el porcentaje de inmigrantes es del 12,6%).

En los años veinte las actitudes públicas hacia la inmigración se hicieron más hostiles. En una época en que el Ku Klux Klan dirigía sus dardos contra los negros, pero también contra los inmigrantes, se apostó por una política que favoreciera a los extranjeros procedentes de Europa Occidental. Una ley de 1921 consagró el sistema estadounidense de ingreso por cuotas según nacionalidad de origen, imponiendo limitaciones al número de inmigrantes que podían entrar anualmente al país y reduciendo las opciones a quienes provenían de Europa Oriental y Meridional, y dificultando el acceso a los que procedían de otras regiones del mundo. En todo caso, la primera restricción relevante a la libertad de inmigración a Estados Unidos se había dictado ya en 1884, cuando la *Chinese Exclusion Act* estableció que los chinos no podrían entrar al país en un plazo de diez años –bajo penas de cárcel y expulsión–, como respuesta a los miles que habían llegado a trabajar en la construcción de la carretera intercontinental y en la Fiebre del oro en California.

La inmigración, que había crecido a un ritmo constante en las tres primeras décadas del siglo XX, se estancó con la Gran Depresión; y las políticas restrictivas se mantuvieron hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Las menores tasas de inmigración, junto a los mayores índices de natalidad entre las décadas de los cincuenta y sesenta, se tradujeron en una menor proporción de inmigrantes (ver Gráfico I), pero la tendencia se revirtió a principios de los setenta de la mano de la *Immigration and Nationality Act* (1965). En línea con el ambiente de defensa de los derechos civiles imperante en los sesenta, esta normativa abolió el sistema de cuotas según origen, eliminando las restricciones por nacionalidad; e introdujo un sistema de preferencias que otorgó prioridad a los familiares inmediatos de ciudadanos estadounidenses. Los parientes directos –esposas, hijos menores de 21 años y padres– fueron excluidos del límite anual de inmigrantes, que a su vez se incrementó de 154.000 a 290.000 personas. En 1990, la cifra máxima aumentó a 700.000.



**GRÁFICO I. POBLACIÓN NACIDA EN EL EXTRANJERO Y PORCENTAJE RESPECTO AL TOTAL DE LA POBLACIÓN (1900-2007)**



Fuente: *Center of Immigration Studies*

La *Immigration and Nationality Act* sentó las bases de un mecanismo que modela a Estados Unidos hasta el día de hoy y supuso la apertura del país a una inmigración procedente de países no europeos. De hecho, desde los años setenta, latinoamericanos y asiáticos constituyen el 75% de los inmigrantes en Estados Unidos. Todo un contraste en comparación con las dos primeras décadas del siglo XX, cuando un 85% de los extranjeros procedía de Europa. El cambio en los patrones de inmigración también se hizo evidente en la magnitud de los flujos. Si en 1950 el promedio anual de inmigrantes legales era de 250.000, en los setenta ya era de 450.000 y subió hasta 735.000 en los ochenta. A partir de entonces las cifras se dispararon a un ritmo de un millón por año, al punto que la población nacida en el extranjero se duplicó en dos décadas: de 14,1 millones en 1980 aumentó a 31,1 millones en 2000. De acuerdo a las estimaciones estadísticas más recientes, la cifra de inmigrantes en Estados Unidos en 2008 estaría en torno a los 38 millones, distribuidos en forma desigual en el territorio. El mayor número de extranjeros se concentra en los estados del sur y de la costa este y oeste, y en grandes zonas metropolitanas (ver Mapa II).

Como consecuencia de estos cambios, el censo de 2000 demostró que Estados Unidos experimentaba su mayor nivel de heterogeneidad étnica, racial, cultural y lingüística. Si en los setenta la gran mayoría de los estadounidenses podía identificarse a sí mismo como negro o blanco, en el siglo XXI las posibilidades de identificación se habían multiplicado. En 2002 la Oficina del Censo comunicó que los hispanos habían sobrepasado a los negros como principal minoría, al pasar de 6,4% en 1980 a un 12,5% de la población total. Según proyecciones de esta oficina y de expertos demógrafos, se espera que en 2050 los latinos representen un 25% de la población, frente a un 14% de negros, 8% de asiáticos y 53% de blancos.

## LOS MECANISMOS DE ENTRADA: UNA CASA CON TRES PUERTAS

¿Cómo opera el sistema de admisión de extranjeros en Estados Unidos? La regulación de la inmigración es respon-

sabilidad del gobierno federal desde que en 1876 la Corte Suprema reconoció su competencia exclusiva en este ámbito. Las autoridades federales, por tanto, son las encargadas de procesar las solicitudes de ingreso a Estados Unidos. En la práctica, el mecanismo de admisión se suele comparar con una casa con varias puertas. Una puerta principal, por donde ingresan los inmigrantes legales permanentes; puertas laterales para los extranjeros que acceden en forma temporal; y una puerta trasera por la que penetra un amplio número de inmigrantes de forma irregular.

### La entrada principal

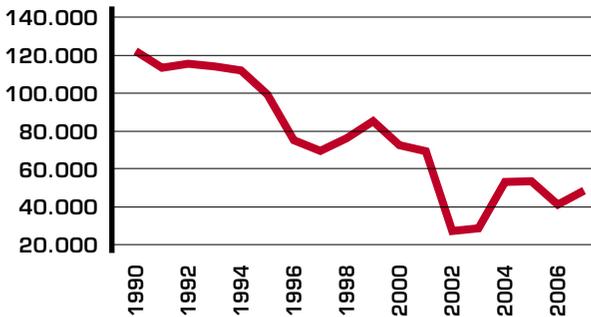
Los extranjeros que entran por la "puerta principal" adquieren el estatus de residentes permanentes (*Lawful Permanent Residents*, LPRs), reciben la famosa *green card*, tienen derecho a trabajar, pueden acceder a escuelas y universidades públicas e incluso a algunos departamentos de las Fuerzas Armadas; y si cumplen con determinados requisitos pueden postularse para la obtención de la ciudadanía estadounidense. En este ámbito, los objetivos de la política migratoria son cuatro: favorecer la reunificación familiar, admitiendo a inmigrantes que ya tienen a familiares viviendo en Estados Unidos; aceptar trabajadores con habilidades específicas o que cubran los puestos de trabajo en los que falta mano de obra; proveer refugio a las personas que corren riesgo de persecución política, racial o religiosa en sus países de origen; y asegurar la diversidad, admitiendo a personas de países que históricamente presentan bajas tasas de inmigración a Estados Unidos. A nivel general, cabe destacar que la mayoría de los que cada año son "admitidos" en esta categoría de residencia permanente ya vivían en Estados Unidos, ya sea como estudiantes o como extranjeros irregulares. Según datos oficiales para 2008, un total de 1.107.126 personas obtuvieron la *green card*, de las cuales el 42,1% correspondió a recién llegados y el otro 57,9% sólo modificó su estatus legal.

Los extranjeros que acceden a la residencia permanente por vía familiar constituyen el grupo más numeroso, un 65% de los inmigrantes con *green card*. La reunificación de familiares directos no está sujeta a un cupo numérico, una limitación que sí existe para la solicitud de ingreso de parientes lejanos. El segundo grupo de extranjeros que ingresa por la "puerta principal" está conformado por los que responden a razones laborales. Para este caso, el sistema identifica cinco categorías con preferencia de empleo: trabajadores con habilidades excepcionales, profesionales con estudios avanzados, trabajadores en áreas donde falta mano de obra; inmigrantes especiales (religiosos, por ejemplo) y creadores de empleo (personas dispuestas a invertir un millón de dólares en negocios en Estados Unidos). Un tercer grupo corresponde a los inmigrantes por "diversidad". Esta categoría, creada en 1990, ha favorecido principalmente a personas procedentes de África y Europa, y tiene un cupo anual de 50.000 personas (3.850, máximo por país). Según la *Immigration Act* de 1990, existe un límite de entre 416.000 y 675.000 admisiones para los permisos de residencia destinados a familiares, inmigrantes económicos y de diversidad.

El último grupo que puede entrar a Estados Unidos por la "puerta principal" está constituido por los refugiados (solicitan

su admisión desde fuera del país) y asilados (requieren la protección estando en el país o a su llegada a las fronteras del territorio estadounidense). La primera legislación en este ámbito data de 1948, cuando la *Displaced Persons Act* permitió la llegada al país de 400.000 personas de Europa Oriental. El sistema actual está regido por la *Refugee Act* de 1980, que otorga potestad al presidente para que, tras consultar con el Senado, establezca el número de refugiados que será admitido cada año. De acuerdo a las cifras oficiales más recientes, 48.217 personas fueron admitidas como refugiados en 2007 (ver Gráfico II). Cabe destacar que a esta categoría pertenecen los cubanos que, de acuerdo a una ley de 1966, son admitidos en Estados Unidos si logran tocar “tierra firme”. (Los llamados “pies secos” tienen derecho a declararse refugiados políticos, mientras que los que son capturados en el mar, o “pies mojados”, son repatriados a Cuba).

**GRÁFICO II. REFUGIADOS LLEGADOS A ESTADOS UNIDOS (1990-2007)**



Fuente: *Annual Flow Report*, julio 2008. Office of Immigration Statistics  
US Homeland Security Department

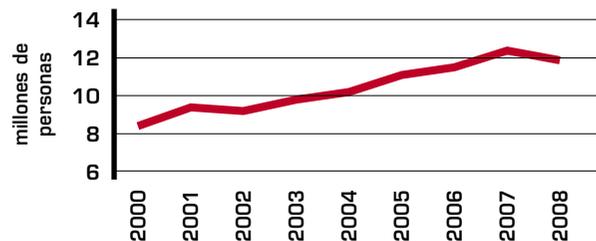
### Las otras puertas

Las “puertas laterales” de este sistema son las que permiten el ingreso de extranjeros de forma temporal, para un propósito concreto, y no son considerados “inmigrantes” por las autoridades estadounidenses. Existen docenas de visas en esta categoría de *nonimmigrants* –entre ellas, para turistas, intercambios culturales, negocios, etc.–, pero dos de ellas tienen especial relevancia. En primer lugar, las que permiten el acceso al país a estudiantes foráneos, que se han duplicado en la última década alcanzando una cifra de 787.756 alumnos en 2007. En segundo lugar, cabe destacar el grupo de trabajadores extranjeros temporales, que generalmente son aceptados para desempeñarse en áreas especializadas, en el ámbito de la salud o en el sector agrícola. En los últimos años, estas visas han beneficiado principalmente a nacionales de India, que representaron un tercio de los trabajadores temporales admitidos. A nivel global, las estadísticas oficiales indican que durante 2007 se admitió a un total de 171 millones de “no-inmigrantes” en Estados Unidos.

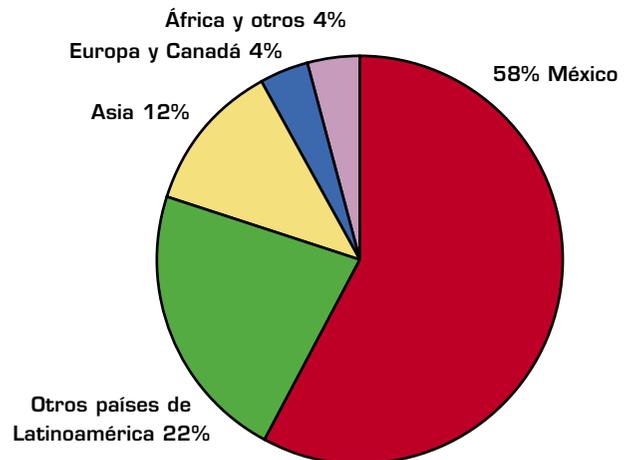
Sin lugar a dudas, la vía de acceso más compleja es la llamada “puerta trasera”, la de los inmigrantes indocumentados. Se trata de personas que están en Estados Unidos violando

las leyes de inmigración del país, ya sea porque ingresaron sin los documentos necesarios, o porque entraron con una visa temporal pero se quedaron más allá del tiempo previsto. De acuerdo a estimaciones del *Pew Hispanic Center*, en marzo de 2008 había 11,9 millones de inmigrantes no autorizados viviendo en Estados Unidos, una cifra que representa un 30% del total de nacidos en el extranjero residentes en el país y un 4% de la población total (ver mapa I). La inmigración irregular en Estados Unidos es un fenómeno que se ha incrementado significativamente en los últimos años, y prueba de ello es que cuatro de cada diez indocumentados llegó al país en la última década. Del total de inmigrantes irregulares, 80% son latinoamericanos, y la mayoría de ellos –alrededor de siete millones– son mexicanos (ver Gráficos III y IV). Ante esta evidencia, las autoridades estadounidenses han concentrado sus esfuerzos de control fronterizo en el límite sur, donde las Patrullas de Fronteras intentan impedir la entrada ilegal de personas. En los últimos años, los agentes han detenido a un promedio anual de un millón de personas, de los cuales un 90% han sido mexicanos. El resto, son identificados simplemente como OTM. *Other Than Mexicans*.

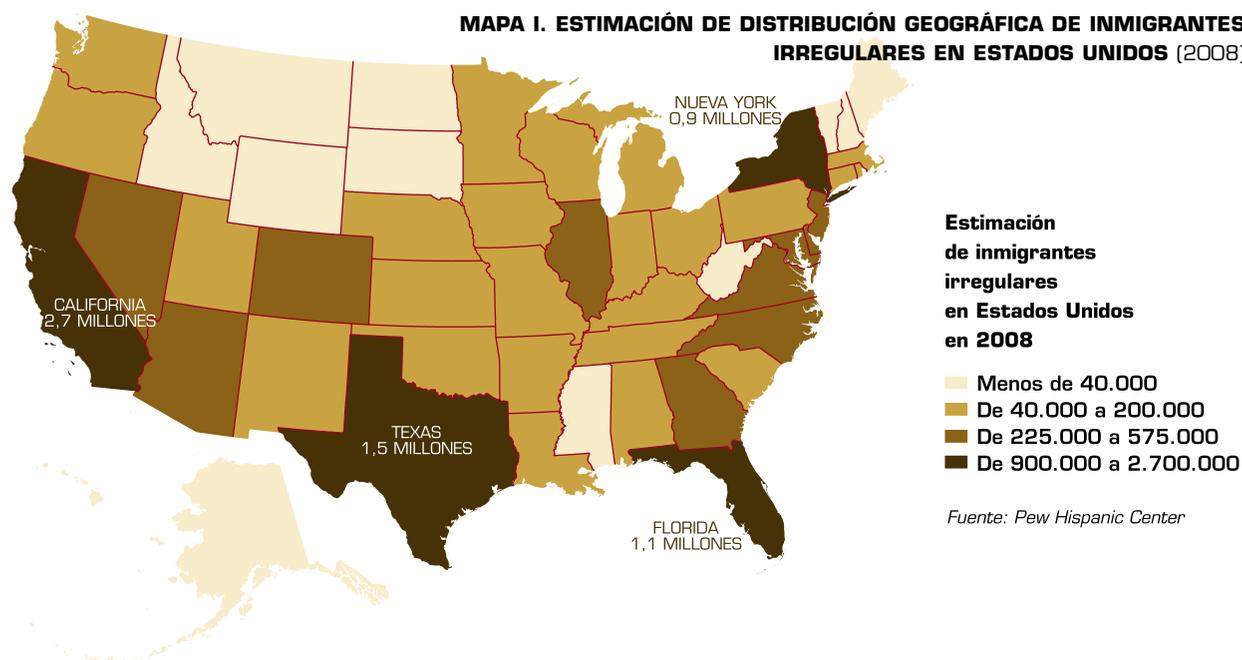
**GRÁFICO III. POBLACIÓN INMIGRANTE EN SITUACIÓN IRREGULAR (Estimación para el período 2000-2008)**



**GRÁFICO IV. ESTIMACIÓN DE INMIGRANTES IRREGULARES POR ORIGEN (2008)**



Fuente: *Pew Hispanic Center / Pew Research Center*

**MAPA I. ESTIMACIÓN DE DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DE INMIGRANTES IRREGULARES EN ESTADOS UNIDOS (2008)**

## LA FRONTERA SUR Y LOS EFECTOS DEL 11-S

En materia migratoria, la relación de Estados Unidos con sus vecinos es crucial, especialmente de cara a la frontera sur. México es el principal país de origen de los inmigrantes en territorio estadounidense, tanto a nivel de documentados como de irregulares. En 2006 se calculaba que el 11% de las personas nacidas en México vivía en Estados Unidos. Si al total de inmigrantes se suman los hijos de mexicanos nacidos en el vecino del norte, la población de este origen asciende a unos 20 millones. Por ello, los presidentes mexicanos suelen decir que tienen bajo su responsabilidad a 125 millones de mexicanos: 105 millones en México y 20 millones que viven en Estados Unidos (Martin, 2007).

El flujo migratorio entre estos países no siempre ha sido tan intenso. Históricamente, Estados Unidos ha necesitado de mano de obra mexicana, sobre todo en el sector agrícola, y desde principios del siglo XX se promovieron acuerdos que permitían la contratación de trabajadores del sur para determinadas actividades. En los años cuarenta, las autoridades estadounidenses impulsaron el Programa Bracero, en un contexto de restricción de mano de obra estadounidense como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. El programa, que se extendió entre 1942 y 1964, significó que más de cuatro millones de trabajadores mexicanos se trasladaron en forma temporal a Estados Unidos. Cuando el plan se cerró –por presiones políticas para favorecer la mano de obra estadounidense–, parte de la fuerza laboral mexicana continuó trabajando, muchos de ellos ilegalmente. Aun así, el flujo de indocumentados no se incrementó hasta los ochenta, a causa de las dificultades económicas en México. Los mexicanos pasaron entonces a ocupar puestos de trabajo no sólo en la agricultura y la construcción, sino también en la industria y los servicios del vecino del norte.

La *Immigration Reform and Control Act* de 1986 intentó hacer frente al aumento de la inmigración no autorizada en Estados Unidos. La ley estableció sanciones para los empresarios que contrataran indocumentados a sabiendas de su condición –como era habitual hasta ese momento– e impulsó dos programas de amnistía que supusieron la regularización de 2,7 millones de personas. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que entró en vigor en 1994, encendió las alarmas en sectores de Estados Unidos por su posible impacto en los flujos de trabajadores. No obstante, en la práctica el convenio –que favorece el movimiento de bienes, servicios y capitales– mantuvo las restricciones al desplazamiento de mano de obra y se fue complementando con medidas que intensificaron los controles fronterizos, como el muro de acero –el “telón de tortilla”– que se construyó en la frontera entre Tijuana y San Diego en el marco de la Operación Guardián.

En septiembre 2001, los presidentes Vicente Fox y George W. Bush habían logrado avanzar en las negociaciones para una reforma migratoria amplia entre México y Estados Unidos, que contemplaba programas de trabajadores invitados para legalizar los flujos de sur a norte. No habían llegado todavía a un acuerdo definitivo, cuando los atentados del 11-S lo congelaron todo. El país se conmocionó ante los ataques protagonizados por una veintena de terroristas, que habían entrado en el país con visados de estudiantes o de turista (cuatro de ellos se encontraban en situación irregular tras haber excedido el plazo de estancia en el país). A partir de ese día, la seguridad pasó a ser el tema principal de la agenda política e impuso sus prioridades en el ámbito de la inmigración.

A nivel institucional, la amenaza terrorista impulsó la creación del Departamento de Seguridad (*Department of Homeland Security*, DHS), que fusionó 22 agencias federales y suprimió el Servicio de Inmigración y Naturalización (creado

a fines del siglo XIX). A cambio, dentro del DHS se creó la oficina de Servicios de Inmigración y Ciudadanía (USCIS, por sus siglas en inglés), que se encarga de las solicitudes de visado, los procesos de naturalización y los requerimientos de asilo y refugio. Aparte, también dentro del DHS, se puso en marcha la división de Aduanas y Protección de Fronteras (CBP), que se encarga de supervisar el ingreso de mercancías y personas en todos los puertos de entrada a Estados Unidos. La prevención y deportación de inmigrantes ilegales es ahora su responsabilidad.

Junto a estos cambios organizativos, los ataques del 11-S también determinaron mayores restricciones y controles para la entrada al país y la aprobación de leyes de orden público de largo alcance, con consecuencias no sólo para los presuntos terroristas, sino para los inmigrantes en general, tanto para los que ya se encontraban en el país como para los que procuraban acceder. Una de las más relevantes fue la *USA Patriot Act*, firmada por el presidente Bush un mes después de los atentados: la ley expandía los poderes para buscar, detener y deportar a sospechosos de terrorismo y permitía el arresto de extranjeros por hasta siete días, mientras el gobierno resolvía si era posible imputarle cargos criminales o por violación a las leyes migratorias (antes podían estar retenidos sin cargos un plazo máximo de 48 horas).

En un contexto de desconfianza y de auge de la retórica nacionalista, la figura del inmigrante pasó a estar bajo sospecha y a recibir una renovada atención. En el país se criminalizó al colectivo musulmán, pero también se comenzó a reflexionar más profundamente sobre el nuevo rostro de sus inmigrantes –que había cambiado de manera radical en los últimos años–; y sobre la propia sociedad norteamericana. En esta línea, Samuel Huntington publicó en 2004 su polémico libro *Who are We: The Challenges to America's National Identity*, centrado en la identidad nacional estadounidense y la posible amenaza que constituye la inmigración latinoamericana a gran escala, por su potencial para dividir Estados Unidos en dos pueblos, dos culturas y dos lenguajes.

En materia de inmigración irregular, desde una perspectiva de seguridad nacional la existencia de unos altos niveles de población indocumentada difícilmente controlable también se valoró como un potencial de riesgo. En 2006, la Cámara de Representantes estadounidense aprobó la Ley de Protección de Fronteras, Antiterrorismo y Control de la Inmigración Ilegal, que incluía varias disposiciones polémicas, entre ellas, una que convertía la “inmigración ilegal” en un delito grave. En respuesta, miles de extranjeros salieron a las calles en varias ciudades de Estados Unidos para exigir una reforma migratoria integral; y los hispanos convocaron a un boicot laboral el 1 de mayo, en el llamado “día sin inmigrantes”, en un intento por demostrar su peso en la sociedad y la economía estadounidenses.

Bajo esta lógica securitaria intensificada, las fronteras terrestres también adquirieron una nueva dimensión. Los agentes de la Patrulla de Fronteras se incrementaron de 6.000 oficiales en 1996 a cerca de 18.000 en 2008; se instalaron sistemas de detección de alta tecnología y el Congreso aprobó una ley para construir un muro fronterizo de más de 1.000 kilómetros entre México y Estados Unidos.

Como consecuencia, el flujo de personas desde el sur se ha dirigido a zonas inhóspitas, lo que ha fortalecido a las redes de trata de personas y ha disparado los índices de mortalidad entre los que intentan traspasar la frontera. Las cifras que se manejan son dispares, pero en general coinciden en señalar que los fallecidos ascienden a cientos de personas cada año. Según *The Economist*, si en los noventa murieron 125 personas intentando cruzar el desierto, desde 2000 la cifra ha aumentado a más de 1.000. Por otra parte, el ex secretario de Gobernación de México, Santiago Creel, señalaba en 2004 que desde 1999 había muerto un mexicano cada día en la zona fronteriza. En toda su historia, menos de 200 personas murieron intentando cruzar el Muro de Berlín.

Las estimaciones estadísticas más recientes indican que los flujos de inmigrantes indocumentados hacia Estados Unidos se están reduciendo. Según el estudio del *Pew Hispanic Center*, si desde 2000 a 2004 el promedio anual rondaba las 800.000 personas, en los últimos años esta cifra ha descendido a unos 500.000. Los números oficiales del DHS también señalan una caída en 20% en las aprehensiones en la frontera sur en 2007, la cifra más baja desde 1998. Tras este descenso, una explicación posible es la intensificación de los controles y una mayor vigilancia en la aplicación de las leyes de inmigración a nivel federal y estatal; aunque otra de las posibles causas está en el declive de la economía estadounidense, frente a la estabilidad y crecimiento registrado en México y otros países latinoamericanos. Asimismo, hay que considerar que la crisis en Estados Unidos está teniendo un especial impacto en los trabajadores extranjeros de origen latino: su tasa de desempleo subió de 5,1% a 8% entre 2007 y 2008, un punto por encima de la tasa de paro promedio en el mercado laboral.

## LA CUESTIÓN POLÍTICA: EL DESAFÍO DE UNA REFORMA INTEGRAL

En materia de inmigración, la opinión pública en Estados Unidos suele tener posiciones erráticas e incluso contradictorias, a menudo influidas por la coyuntura económica o por episodios puntuales, como el 11-S, que aumentan la sensación de desconfianza. En general, las encuestas indican que los estadounidenses tienen una opinión positiva de los inmigrantes, pero al mismo tiempo creen que hay demasiados en el país; o piensan que es necesario ampliar los canales legales para los extranjeros en situación irregular, pero al mismo tiempo rechazan los procesos de amnistía. El público suele mostrarse confundido en estos asuntos y sus respuestas dependen mucho de la manera en que se planteen las preguntas.

A nivel político, también se discute que los votantes demócratas y republicanos no parecen diferenciarse radicalmente en materia de inmigración; aunque los demócratas se muestran más partidarios de regularizar a los trabajadores indocumentados, mientras que los republicanos suelen apoyar los planes de empleo temporal. Históricamente, tanto el Partido Republicano como el Demócrata han buscado apoyos en los grupos de inmigrantes y de sus descendientes, pero en los últimos años ha sido el partido de Barack Obama el que ha penetrado más agresivamente en este electorado (Seele, 2008). Según los cálculos del *Pew Hispanic Center*, los latinos ya constituyen entre el 6,5% y 8% del total de votantes, y



tienen un particular peso político en estados como California, Texas, Illinois, Arizona, Colorado, Nuevo México y Nevada. Aunque la mayoría de los hispanos con derecho a voto han nacido en Estados Unidos y, por tanto, no se ven afectados directamente por la política migratoria, este asunto tiene para ellos una particular relevancia simbólica.

En las últimas elecciones, los candidatos –tanto John McCain como Obama, pero también Hillary Clinton– ofrecían una trayectoria política comprometida con el impulso a una reforma migratoria integral, que incluya regularizaciones para los indocumentados, programas de trabajo temporal y medidas para garantizar la aplicación de la ley. No obstante, en un contexto en que la opinión pública estaba más preocupada de la economía y la seguridad, el asunto migratorio fue desplazado de los principales ejes de campaña y, en general, se prestó más atención a las iniciativas que propugnaban una mayor seguridad fronteriza. El tema, en todo caso, constituye un gran desafío político para la nueva administración, después de que los últimos intentos para modificar el sistema durante la gestión Bush fracasaran, tanto en 2006 como en 2007. Ni siquiera logró prosperar una iniciativa bipartidista, impulsada por el republicano McCain y por el senador demócrata Edward Kennedy, a pesar de dilatadas negociaciones en el Congreso y de la voluntad –al menos a priori– de ambas colectividades para alcanzar un acuerdo en este tema.

El diagnóstico de Obama, tal como lo expresó en la campaña electoral, es que Estados Unidos necesita asegurar la integridad de las fronteras, mejorar el sistema de inmigración –en especial, su burocracia–; y sacar a los inmigrantes indocumentados “de las sombras”, aunque sólo si aprenden inglés y pagan una multa (para no dar la sensación de una amnistía sin condiciones, que no castigue el hecho de la irregularidad). Desde su punto de vista, la gestión de la irregularidad exige reducir los incentivos de la entrada ilegal y trabajar mano a mano con México. El nuevo presidente se comprometió a presentar su propuesta para una reforma migratoria durante 2009. Sin embargo, cuatro meses después de iniciado su mandato, el vicepresidente Joseph Biden reconocía que no era el momento propicio para promover la reforma, debido a la recesión y al creciente desempleo en Estados Unidos.

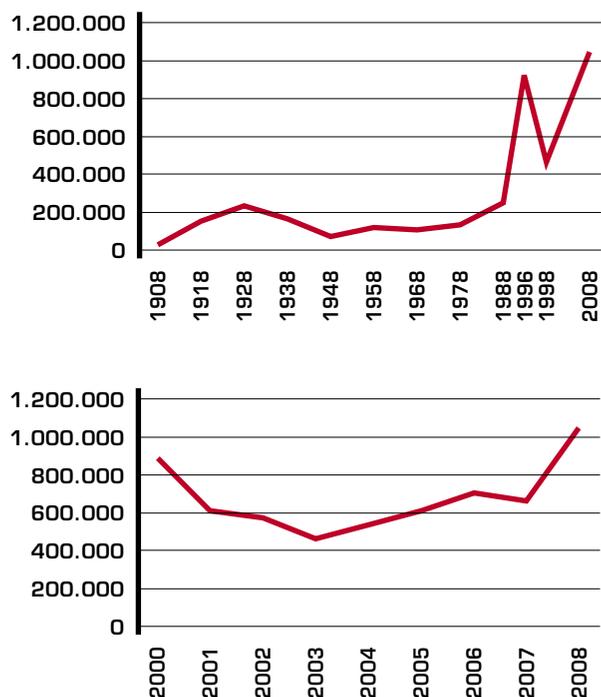
El reto de la reforma migratoria es sin duda muy complejo. Los cambios legislativos deben considerar las preocupaciones en materia de seguridad, resolver la situación de los indocumentados que ya se encuentran en el país, generar mecanismos para que la ley se respete y tener en cuenta las necesidades demográficas y económicas de Estados Unidos. En este contexto, parece ineludible reconocer el rol que juegan los inmigrantes irregulares en la economía estadounidense, especialmente en sectores como la agricultura y la construcción; y hacer frente a su situación de precariedad, que los convierte en un sector de la población extremadamente vulnerable. Hay que tener en cuenta que se trata de casi 12 millones de personas en situación de extrema vulnerabilidad, que no sólo carecen de derechos laborales, sino también de derechos sociales, económicos y civiles, y que viven expuestos permanentemente a una expulsión sin contar con un acceso efectivo a la justicia estadounidense.

Una situación de marginación que afecta no sólo la vida social y económica del país, sino que también cuestiona el propio carácter democrático del país (Massey, 2008).

Que la nueva norma consagre el respeto a las garantías de los inmigrantes aparece como una tarea especialmente relevante considerando el último informe del relator especial para los derechos humanos de los migrantes de Naciones Unidas, que tras su visita a Estados Unidos en 2007 reprobó las políticas de expulsión y detención de extranjeros y acusó un recrudecimiento en las actitudes xenófobas y discriminatorias contra los inmigrantes desde 2001. Además, mientras no se diseñe una norma efectiva a nivel federal, los gobiernos estatales y locales continuarán optando por generar sus propias políticas –dentro de sus competencias–, lo que hasta ahora ha llevado a una disparidad de medidas, desde localidades que intentan prohibir el acceso de indocumentados a servicios públicos (o que penalizan a quienes les alquilen viviendas), a otros sitios donde se permite su acceso a los servicios de salud y educación, e incluso al derecho a voto a nivel local.

A nivel general, es muy probable que las tendencias en el debate continúen oscilando entre quienes rechazan la inmigración y exigen su reducción –porque la perciben como una amenaza a la mano de obra y a la unidad cultural de los estadounidenses– y aquellos que apuestan por abrir las fronteras (fundamentalmente para inyectar dinamismo a la economía). Persistirán las preguntas sobre la identidad nacional y sobre la mejor manera de gestionar la diversidad del país promoviendo

**GRÁFICO V. NATURALIZACIONES EN ESTADOS UNIDOS**  
(1908-2008 y 2000-2008, en miles de personas)



Fuente: *Annual Flow Report*, marzo 2008. Office of Immigration Statistics  
US Homeland Security Department



**Naturalizaciones en Estados Unidos: 2008, batiendo récords**

Los inmigrantes pueden convertirse en ciudadanos estadounidenses a través del proceso de naturalización. En general, cualquier extranjero con permiso de residente permanente que se haya mantenido viviendo en el país durante más de tres o cinco años –según el caso– puede optar a la ciudadanía. Para aquellos postulantes que han servido en las fuerzas armadas estadounidenses, los plazos pueden ser menores. Quienes deseen naturalizarse deben tener un “buen carácter moral”; conocimientos sobre la historia y el sistema de gobierno de Estados Unidos, así como del idioma inglés; y disposición a apoyar y defender al país y a su Constitución.

El número de personas naturalizadas se ha incrementado sustancialmente en las últimas décadas, desde menos de 120.000 personas durante los cincuenta hasta unas 500.000 en los noventa. El año 2008 registró todo un récord en el número de naturalizaciones, que ascendió a 1.046.539 de acuerdo a las estadísticas de la Oficina de Inmigración del US Homeland Security Department (ver Gráfico V y Tabla I). En sintonía con las dinámicas de los flujos migratorios, hasta los setenta la mayoría de extranjeros que accedía a la ciudadanía estadounidense era de origen europeo. Desde 1976 y hasta 2006, Asia fue la principal región de origen de los nuevos ciudadanos, a excepción del período 1996-2000, cuando una serie de procesos de amnistía a inmigrantes indocumentados permitieron la regularización y naturalización de un gran número de extranjeros procedentes de “América del Norte” (que incluye América Central, Caribe, junto a México y Canadá, según las categorías oficiales estadounidenses). Desde 2007, las naturalizaciones de inmigrantes asiáticos han sido sobrepasadas por las de “América del Norte”. Sólo en el último año, entre 2007 y 2008, las naturalizaciones de inmigrantes mexicanos se incrementaron en un 90% y las de salvadoreños, cubanos, nicaragüenses y guatemaltecos aumentaron en más del 100%. México está a la cabeza en la lista de países de origen de las naturalizaciones y contabilizó un 22% de las que se registraron en 2008, casi triplicando las cifras que presentó en 2006. Tras México, los principales países de origen de los nuevos ciudadanos son India, Filipinas, China y Cuba (ver Gráfico VI).

Después de obtener la ciudadanía, los no nacidos en Estados Unidos pueden acceder a casi todos los beneficios que la Constitución reconoce a los nativos estadounidenses, incluido el derecho a voto. Algunos extranjeros naturalizados han llegado a altos cargos políticos, como en el caso del ex secretario de Estado, Henry Kissinger (nacido en Alemania) o el actor y actual gobernador de California, Arnold Schwarzenegger (de origen austriaco).

**TABLA I. PERSONAS NATURALIZADAS SEGÚN REGIÓN Y PAÍS DE NACIMIENTO (2008)**

Región/País de nacimiento	Número	%
<b>REGIÓN</b>		
África	54.420	5,2
Asia	323.792	30,9
Europa	115.187	11,0
América del Norte	462.372	44,2
Caribe	131.935	12,6
América Central	86.168	8,2
Otros América del Norte	244.269	23,3
Oceanía	4.781	0,5
América del Sur	84.853	8,1
Desconocido	1.134	0,1
<b>PAÍS</b>		
México	231.815	22,2
India	65.971	6,3
Filipinas	58.792	5,6
Rep. Pop. China	40.017	3,8
Cuba	39.871	3,8
Vietnam	39.584	3,8
El Salvador	35.796	3,4
Rep. Dominicana	35.251	3,4
Colombia	22.926	2,2
Corea del Sur	22.759	2,2
Jamaica	21.324	2,0
Haití	21.229	2,0
Nicaragua	17.954	1,7
Guatemala	17.087	1,6
Perú	15.016	1,4
Polonia	14.237	1,4
Canadá	12.387	1,2
Reino Unido	12.095	1,2
Ecuador	11.908	1,1
Irán	11.813	1,1
Resto de países	298.707	28,5
<b>TOTAL</b>	<b>1.046.539</b>	

Fuente: *Annual Report Flow*, marzo 2009. Office of Immigration Statistics US Homeland Security Department.

**El perfil del inmigrante**

Un estudio del *Center for Immigration Studies* sobre el perfil de la población no nacida en Estados Unidos concluyó en 2007 que el 48,3% de los inmigrantes son hispanos, 23% asiáticos, 20,9% blancos y 7,5% negros. Uno de cada tres inmigrantes en el país se encuentra en situación irregular. La mitad de los mexicanos y de los centroamericanos; y un tercio de los sudamericanos se encuentra en el país sin la documentación en regla. Del total de adultos inmigrantes, 31% no completó la educación secundaria, comparado con un 8% de los nativos; y esta proporción se ha incrementado

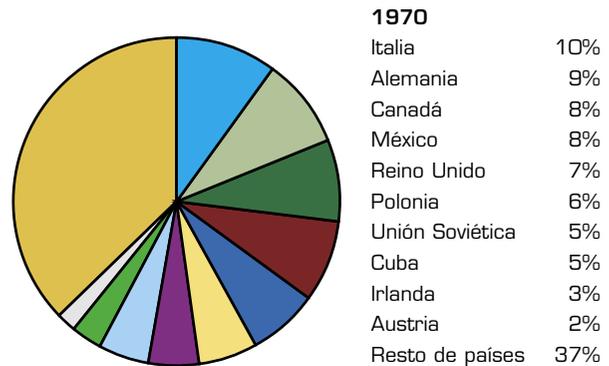
un 14% desde el año 2000. La tasa de pobreza de los inmigrantes y de sus hijos nacidos en Estados Unidos (menores de 18 años) es del 17%, casi 50% más que en el caso de los nativos estadounidenses y sus hijos. El porcentaje de hogares mantenidos por inmigrantes que utilizan los programas de bienestar social es de 33% comparado con un 19% en el caso de los locales; y un 34% de los inmigrantes carece de seguro de salud, respecto a 13% de los locales. De acuerdo al estudio, realizado por Steven Camarota, los no nacidos en Estados Unidos hacen progresos significativos a lo largo del tiempo, pero incluso aquellos que han estado en el país por más de veinte años son más propensos que los nativos a estar en situaciones de pobreza, carencia de seguro médico o en uso de programas de asistencia social. Esta realidad, apunta el documento, está determinada por los bajos niveles de educación de los inmigrantes y no por su estatus legal o por una falta de voluntad para trabajar.

#### La Isla de Ellis:

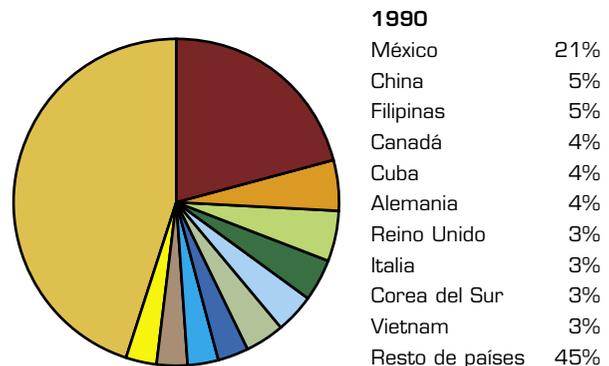
##### Símbolo de la experiencia migratoria en Estados Unidos

El 2 de enero de 1892, Annie Moore, una chica irlandesa de 15 años, se convirtió en la primera extranjera en tramitar su ingreso a Estados Unidos en las instalaciones de la Isla de Ellis. Desde ese día y durante 62 años, más de 12 millones de inmigrantes accedieron al país a través de esta pequeña isla en el puerto de Nueva York, ubicada muy cerca de la Estatua de la Libertad. A fines del siglo XIX, la inestabilidad política y el deterioro de las condiciones económicas en Europa motivaron una gran oleada migratoria hacia Estados Unidos. Miles de inmigrantes comenzaron a llegar a los puertos de Boston, Nueva York, San Francisco, Miami y Nueva Orleans. Ante la magnitud de los desembarcos en Nueva York, destino favorito de las compañías navieras, el gobierno federal estadounidense decidió construir una nueva estación para la recepción de los inmigrantes en la Isla de Ellis. Allí se procesaba la entrada de los extranjeros, a los que se les denegaba el acceso si sufrían una enfermedad contagiosa que supusiera un peligro para la salud pública, en el caso de que tuvieran antecedentes penales o un contrato de empleo ilegal. En la década de los veinte, los flujos se ralentizaron; y desde 1924, sólo las personas con problemas en su documentación, los refugiados de guerra o los desplazados eran retenidos en la isla, que fue cerrada oficialmente en 1954. Después de un monumental proceso de restauración, la isla fue reabierto al público en los noventa, con un museo dedicado a la historia de los cuatro siglos de inmigración en Estados Unidos, antes y después de su independencia. En la web de la Isla de Ellis ([www.ellisland.org](http://www.ellisland.org)) se pueden leer diversos testimonios de familias inmigrantes y los nombres y trayectos de todos los barcos que atracaron en el puerto de Nueva York entre 1892 y 1924. Y aquellos que tengan antepasados inmigrantes en Estados Unidos pueden buscar el nombre de sus familiares, encontrar los registros de su desembarco y hasta imágenes de las naves en que viajaron, hace ya muchos años.

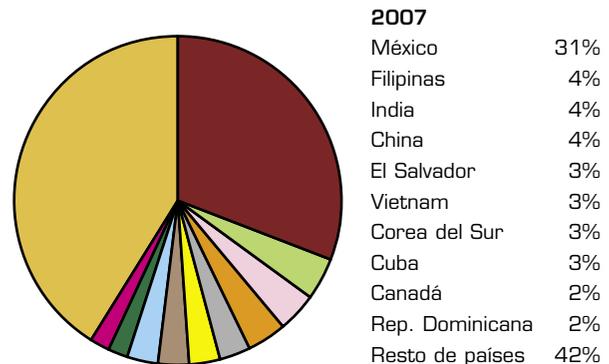
#### GRÁFICO VI. EVOLUCIÓN DE LOS 10 PRINCIPALES PAÍSES DE ORIGEN DE EXTRANJEROS (1970-2007)



TOTAL POBLACIÓN EXTRANJERA: 9.619.302



TOTAL POBLACIÓN EXTRANJERA: 19.767.316



TOTAL POBLACIÓN EXTRANJERA: 38.059.694

Fuente: Migration Policy Institute

Pamela Urrutia Arestizábal  
Asistente de Investigación, Programa  
Migraciones de la Fundació CIDOB

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARR, M., JEFFERYYS, K. & MONGER, R. (2008): *Nonimmigrant admissions to the United States: 2007*. Annual Flow Report, Office of Immigration Statistics. US Department of Homeland Security (August); Washington D.C.  
<[http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois\\_ni\\_fr\\_2007.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois_ni_fr_2007.pdf)>
- CAMAROTA, S. (2007): *Immigrants in the United States, 2007. A profile of America's foreign born population*. Center for Immigration Studies (November)  
<[http://www.cis.org/immigrants\\_profile\\_2007](http://www.cis.org/immigrants_profile_2007)>
- Center for Immigration Studies (2009): *Immigration History-Overview*.  
<<http://www.cis.org/ImmigrationHistory>>
- Congress of the United States (2006): "Immigration Policy in the United States", Congressional Budget Office Paper, February.  
<<http://www.cbo.gov/ftpdocs/70xx/doc7051/02-28-Immigration.pdf>>
- CREEL, S. (2004): "La migración y la seguridad entre México y Estados Unidos". *Foreign Affairs en Español*, Vol.4, N° 2, Abril-Junio. México D.F. Pp. 2-12.
- GIL, S. (2002): "Extranjeros bajo sospecha: Lucha contra el terrorismo y política migratoria en Estados Unidos y la Unión Europea". *Anuario CIP 2002*: De Nueva York a Kabul, Icaria, Barcelona.
- KOCHAR, R. (2009): *Unemployment rises sharply among Latino immigrants in 2008*. Pew Hispanic Center-Pew Research Center, February.  
<<http://pewhispanic.org/reports/report.php?ReportID=102>>
- HOEFER, M; RYTINA, N. & BAKER, B. (2009): *Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2008*. Population Estimates, Office of Immigration Statistics, US Department of Homeland Security.  
<[http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois\\_ill\\_pe\\_2007.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois_ill_pe_2007.pdf)>
- JEFFERYYS, K. & MARTIN, D (2008): *Refugees and Asylees: 2007*. Annual Flow Report, Office of Immigration Statistics. US Department of Homeland Security (July), Washington D.C.  
<[http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois\\_rfa\\_fr\\_2007.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois_rfa_fr_2007.pdf)>
- LEE, J. & RYTINA, N. (2009): *Naturalizations in the United States: 2008*. Annual Flow Report, Office of Immigration Statistics. US Department of Homeland Security (March), Washington D.C.  
<[http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/natz\\_fr\\_2008.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/natz_fr_2008.pdf)>
- MANGUM, G. (2009): *A historical perspective of US Immigration Policy, Policy in Depth*. Center for Public Policy & Administration, University of Utah. <[www.cppa.utah.edu](http://www.cppa.utah.edu)>
- MARTIN, P. (2007): "Creación y recreación de Estados Unidos". *Vanguardia Dossier*, N° 22, Enero-marzo. Barcelona. Pp. 28-36.
- MASSEY, P. (2008): "La inmigración y las elecciones". *Vanguardia Dossier*, N° 29, Octubre-diciembre. Barcelona. Pp. 56-59.
- Migration Policy Institute (2005): *A new century: Immigration and the US*. Migration Information Source, February.  
<<http://www.migrationinformation.org/Resources/unitedstates.cfm>>
- MONGER, R. & RYTINA, N. (2009): *US Legal permanent residents: 2008*. Annual Flow Report, Office of Immigration Statistics. US Department of Homeland Security (March), Washington D.C.  
<[http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/lpr\\_fr\\_2008.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/lpr_fr_2008.pdf)>
- Naciones Unidas-Consejo de Derechos Humanos (2008): *Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes*. Misión en Estados Unidos de América. Marzo.
- NIESSEN, J. & SCHIBEL, Y. (2003): *EU and US approaches to the management of immigration*. Migration Policy Group, Brussels.
- PAPADEMETRIOU, D. & TERRAZAS, A. (2009): *Immigrants and the current economic crisis: research evidence, policy challenges and implications*. Migration Policy Institute, January.  
<[http://www.migrationpolicy.org/pubs/lmi\\_recessionJan09.pdf](http://www.migrationpolicy.org/pubs/lmi_recessionJan09.pdf)>
- US Department of Homeland Security (2008): *Yearbook of Immigration Statistics: 2007*. Office of Immigration Statistics, Washington D.C.  
<[http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2007/ois\\_2007\\_yearbook.pdf](http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2007/ois_2007_yearbook.pdf)>
- PASSEL, J. & COHN, V. (2008): *Trends in unauthorized immigration: undocumented inflow now trails legal inflow*. Pew Hispanic Center-Pew Research Center, October.  
<<http://pewhispanic.org/reports/report.php?ReportID=94>>
- SELEE, A. (2008): "La migración y las elecciones en Estados Unidos". *Foreign Affairs en Español*, Vol. 8, N° 2, Abril-junio. México D. F. Pp. 51-60.
- SINGER, A. (2003): "La inmigración y los cambios del siglo XX y retos del XXI". *Vanguardia Dossier*, N° 3, Julio-Septiembre. Pp. 82-88.
- The Economist*  
"Good Neighbours make fences", 2-10-2008  
"The lurking monster", 2-10-2008
- The Washington Post*  
"One Nation, Indivisible: Is it History?" 22-2-1998