

Nativismo y restriccionismo en las políticas migratorias estadounidense y canadiense durante el siglo XX

POSICIONES IDEOLÓGICAS

A lo largo de la historia, las sociedades de las naciones importadoras de inmigrantes han tenido opiniones encontradas a propósito de los flujos de aquellos que ingresan a su país cotidianamente, mismas que han influido para determinar la cantidad de personas que deben aceptarse cada año y con qué perfil o categoría deben entrar según sus necesidades y/o preferencias. Mientras que algunas corrientes de opinión, denominadas expansionistas, han propiciado que se acepten flujos migratorios y han tratado de influir sobre los representantes ante las instancias responsables —congresos o parlamentos— para facilitar su ingreso, otros, llamados restriccionistas, han exigido poner límites a la inmigración por diversas razones.

La mayoría de los expansionistas, que estarían de acuerdo con una política flexible de puertas abiertas, apoyan la migración pues consideran que enriquece su sociedad no sólo por la frescura (ya que los migrantes aportan nuevos talentos) sino por la experiencia de convivir con individuos provenientes de otras culturas. No obstante, estiman que los flujos deben ser limitados, con aumentos moderados periódicos. Los menos han favorecido fronteras abiertas, con el fin de maximizar la libertad para poder contratar a individuos, sean extranjeros o nacionales. En general, los expansionistas son pragmáticos, ya que esta práctica les reporta beneficios personales o colectivos. Entre los principales impulsores de esta posición se encuentran cier-

tos empresarios que requieren tanto de mano obra barata o no calificada, como de la altamente calificada, pero más barata que la local, para mantener la competitividad de sus productos a nivel nacional e internacional; grupos étnicos o residentes extranjeros legales, que buscan reunirse con sus familiares o parientes cercanos que se encuentran en el extranjero; y organizaciones de derechos humanos, que apoyan altas tasas de aceptación tanto de refugiados como de inmigrantes, entre otros grupos.

Respecto a los restriccionistas, quienes estarían en favor del establecimiento de una política de puertas cerradas, Peter Schuck (1998a: 240) distingue tres corrientes de pensamiento diferentes entre sí, pero todas restrictivas: *a)* xenofobia, *b)* nativismo, *c)* restriccionismo. Si bien estas actitudes se pueden distinguir analíticamente, a veces las diferencias entre ellas se pierden en el debate público.

Xenofobia

Como su nombre lo indica, expresa una fobia hacia los extranjeros, a la “otredad”, a lo “extraño” y diferente. Ahora bien, la xenofobia surge cuando un grupo de personas de origen extranjero, crecientemente visible, que habita en un lugar determinado, es rechazado porque los nacionales desean distanciarse y diferenciarse de ellos.

A través de los años han surgido movimientos xenofóbicos como una respuesta de rechazo al continuo flujo de migrantes en un determinado lugar. Por lo general, los inmigrantes arriban a los sitios que son demandados por diferentes razones, lugares que constituyen los enclaves en donde, simultáneamente o como consecuencia, surgen y florecen los movimientos xenofóbicos. Aun más, la situación se agrava cuando flujos migratorios no esperados arriban en cantidades mayores a las que normalmente se aceptan y los sentimientos tienden a exaltarse, llegando inclusive a adoptar actitudes violentas, como ha ocurrido en diversas etapas de la historia estadounidense y canadiense.

En la actualidad existen situaciones contradictorias que invitan a reflexionar sobre el surgimiento de actitudes xenofóbicas. Por un lado, los procesos de integración regional han generado un sistema

avanzado de comunicaciones y tecnologías de transporte que han facilitado una mayor comunicación entre las sociedades, registrándose aumentos sustantivos en el intercambio de bienes y servicios entre las naciones de una región. En teoría, los procesos de integración han permitido una creciente homogeneización y/o aceptación de las culturas, conformándose un ambiente multicultural y, por ende, el temor de la “otredad” se debería diluir, lo que nos llevaría a concluir que deberían disminuir las actitudes xenofóbicas. No obstante, en la realidad, las crisis económicas recurrentes, el desempleo y la vulnerabilidad económica, así como las características y valores inherentes de ciertas etnias —lenguaje, comportamiento, apariencia física, entre otras—, enclavadas en un lugar específico de un país importador de inmigrantes, esporádicamente se convierten en los factores que provocan actitudes y movimientos antiinmigratorios o xenofóbicos (Verea 1999).

Nativismo

El nativismo es una corriente de pensamiento que pretende conservar la nación predominantemente blanca, de origen europeo y de preferencia protestante. Perciben a los inmigrantes como un grupo potencialmente problemático, social y culturalmente diferente. Representa la oposición más radical a las minorías internas, sobre la base de sus lazos o relaciones extranjeras (Delaet 2000: 24). La oposición a los extranjeros se funda en un ferviente nacionalismo, es decir, se los ve como una amenaza para la nación.

El nativismo es obviamente racista porque considera que una raza es superior a otra. Podríamos definir la raza como la identidad consciente que tiene una población y/o un grupo de personas en otro país con sus ancestros, en donde el color de la piel juega un papel dominante. El racismo expresa explícitamente una diferencia en tanto procedencia y color de la piel. John Higham (1963: 4) define al nativismo como la oposición intensa a una minoría, bajo la premisa de sus conexiones extranjeras. Sostiene que a través de cada muestra de hostilidad, corre simultáneamente la fuerza energizante del nacionalismo moderno.

Las antipatías culturales y los juicios etnocéntricos constituyen las características más evidentes de los nativistas, y son generalmente las armas que utilizan para destruir a sus enemigos no pertenecientes a su nación. El etnocentrismo —que se refiere a la posesión de un ancestro común— puede ser definido como el mecanismo de protección que utiliza un grupo cuando se siente amenazado por condicionantes externas. En la ideología estadounidense —o lo que se llama el universalismo estadounidense—, las rivalidades etnocéntricas y las presiones demográficas han jugado un papel importante en la conformación del mito fundacional (Higham 1999: 45).

En la rica bibliografía existente sobre los términos de raza y etnia en Estados Unidos, frecuentemente se habla de grupos de inmigrantes que se establecen en un país determinado provenientes de diversas regiones del mundo, desde las más remotas como África y Asia, hasta las más próximas como América Latina. De ahí que los estadounidenses “blancos” hayan establecido una relación de subordinación con todos los que no provenían de Europa Occidental, creando una conciencia de raza o etnia —la predominancia de una raza sobre otra—. Sin embargo, cabe destacar que la definición de etnia es diferente, dependiendo de su origen. La etnicidad es una categoría socialmente construida, que incluye elementos culturales de genotipo, de lengua, de un determinado grupo social, o también se puede interpretar como la estrategia para influir en los intereses específicos de un grupo en la sociedad (Gutierrez 1995: 7).

En los debates contemporáneos sobre identidad, el término se ha relacionado con el hecho de “pertenecer” o, por el contrario, ser excluido de una colectividad en particular. La identidad contiene, pues, conceptos de inclusión y exclusión: para ser “nosotros” se necesita de unos “otros”. Las identidades colectivas están formadas por un determinado grupo que se reconoce a sí mismo con un pasado común, es decir, una memoria colectiva. Esta memoria colectiva va acompañada de nociones, ideas y recuerdos sobre las identidades de otras naciones, por lo que los debates sobre las diferencias culturales caen fácilmente en el nacionalismo y la tramposa afirmación de la superioridad de un grupo sobre otro (Solomos y Schuster 2000: 74-91). Por su parte, la cultura puede ser definida desde diferentes perspectivas, una de las cuales es muy simple: es aquello que es

comparable con un “*kit* de herramientas”, en el que distintos símbolos, historias, rituales y formas de ver el mundo ayudan a los individuos a resolver problemas concretos (Joppke 2000: 145-158).

En una sociedad en donde existe una gran diversidad de razas, etnias, culturas procedentes de diversas regiones del mundo, resulta inevitable la interacción entre éstas. Y es precisamente a través de este intercambio que se establecen las diferenciaciones entre los que interactúan, y surge la concepción de lo otro, lo diferente, es decir, las razas y las etnias.

Es difícil llegar a un consenso acerca del significado de multiculturalismo. En general es un concepto flexible incluso dentro de una sociedad específica. Pero, grosso modo, esta noción se refiere a un amplio rango de formas de interacción en sociedades que contienen una variedad de culturas. Habitualmente, el término se usa en contextos de movilizaciones que utilizan símbolos raciales y étnicos para demandar derechos culturales y sociales, así como el derecho a la representación política. El multiculturalismo debe ser visto como parte de la lucha de las minorías que gozan de una “inclusión igualitaria”, y es al mismo tiempo la afirmación de las diferencias culturales a partir de las demandas de autenticidad étnica o racial (Solomos y Schuster 2000: 407-424). En este sentido, para Joppke el multiculturalismo estadounidense es una respuesta a la opresión de los afroamericanos, indígenas e hispanos, mientras que el multiculturalismo inglés o alemán es una simple respuesta a la inmigración. En virtud de que los inmigrantes forman parte de una clase socioeconómica y de una comunidad cultural en una determinada comunidad o sociedad, por lo general no son incorporados y/o aceptados totalmente, a menos que el Estado receptor acepte sus diferencias culturales.

Independientemente del concepto o categoría de que se trate, los representantes del nativismo anglosajón casi siempre han considerado que su cultura debe predominar sobre cualquier otra. Para ellos, las cuestiones étnicas siempre han sido percibidas como un problema de asimilación. En el caso de la cultura estadounidense se pensaba que el continuo flujo de inmigrantes con diversas culturas propiciaría relaciones entre los diferentes grupos interétnicos y, al interactuar, poco a poco irían conformando una sociedad cada vez más homogénea, proceso al que se le ha denominado *melting pot*. Por ende,

los inmigrantes debían paulatinamente “asimilarse” a la sociedad receptora, lo que equivale a una imposición de los valores de la cultura predominante sobre cualquier otra. Cabe destacar que la asimilación se lleva a cabo a través de la integración residencial con sus familiares y las relaciones intermatrimoniales, entre otros factores (McDaniel 1995: 179-197); pero, para Nathan Glazer, el continuo flujo de inmigrantes, de alguna forma, ha impedido la cohesión de una comunidad, pues ésta no les ha permitido insertarse plenamente en una sociedad determinada (1985: 216).

Entre los argumentos más sobresalientes que los nativistas han esgrimido en contra de los inmigrantes, en diferentes épocas de su historia, encontramos los siguientes: se ha expresado que ciertas razas son intelectual y culturalmente inferiores a la de la mayoría blanca; que presentan dificultades para asimilarse; que quitan oportunidades de empleos a los nativos y, más recientemente, que abusan de los servicios públicos que los gobiernos proveen.

Joe R. Feagin (1997: 13-43) nos señala un planteamiento extremo, el del darwinismo social, el cual plantea que la supervivencia del más apto es un indicador de que la cultura e instituciones, en este caso anglosajonas, son las dominantes por ser las mejores. En efecto, el nativismo de principios del siglo xx utilizó la biología, la antropología y la psicología para demostrar que las otras razas y/o etnias —en ese entonces claramente tendencioso en contra de los judíos, los europeos del Este y los asiáticos— contaminarían y terminarían por acabar con la genuina y “casi perfecta” raza blanca. Posteriormente, la corriente nativista de la segunda mitad del siglo xx puso énfasis en las fronteras. Percibidas desde entonces como altas y rígidas murallas, las fronteras tenían la función de dividir y detener la entrada no sólo de la fuerza de trabajo, sino de un inmenso flujo de vagos y semicriminales, personas “no deseables” que, según ellos, decoloraban, afeaban, contaminaban, agredían su primacía blanca. Esta corriente de pensamiento ha apoyado políticas tendientes a reforzar fronteras como la de México, para detener flujos de inmigrantes no deseados.

En general, el nativismo constituye una posición más discriminatoria que la xenofobia, ya que cree en la superioridad racial y moral de los habitantes originarios, pero sobre todo presupone la homogenei-

dad de una nación. En el caso de Estados Unidos y Canadá, los nativistas no se refieren a las comunidades indígenas sino a los de origen anglosajón que se convirtieron, desde la formación del Estado-nación, en dominantes en términos demográficos, políticos y culturales.

Se podría decir que el nativismo constituye una ideología que amalgama a sus miembros por los valores que profesan, pues estiman que la cultura, hábitos e ideas de ciertos extranjeros —no anglosajones— son inferiores a los de ellos. Por ende, el nativismo es una especie de racismo, ya que infiere que esos valores son heredados y no se pueden aprender. Ser nativista demanda no sólo la exclusión de ciertos grupos extranjeros considerados como “inferiores” racial y culturalmente, sino que conduce a posiciones de dominio de unas culturas sobre otras en el mismo país.

Esta corriente de pensamiento ha estado presente en la historia de la inmigración tanto estadounidense como canadiense y ha hecho erupción como un volcán lo haría cuando han estallado crisis económicas, políticas y sociales. El teórico John Higham (1963) ha demostrado, por ejemplo, que en la historia de Estados Unidos han surgido estas crisis exclusionistas en diferentes estratos de la sociedad y en diversas épocas de los siglos XIX y XX.

Restriccionismo

Esta posición no necesariamente tiene una carga emocional tan fuerte como la de los xenofóbicos y nativistas, pero ha recibido su influencia en momentos de crisis. Entre los restriccionistas se encuentran los más intolerantes que Schuck denomina “de principios”, y los menos, a quienes llama “pragmáticos”.

Los restriccionistas de principios piensan que hoy día son muy altos los niveles de inmigración y que amenazan ciertos valores de la sociedad o metas políticas. Por ejemplo, los ecologistas estiman que un crecimiento de la población “cero” es esencial para preservar la estabilidad ecológica y que las altas tasas de natalidad de ciertos inmigrantes amenazan dicha estabilidad. Otros han expresado su preocupación, ya vieja, en el sentido de que el creciente flujo de inmigrantes, sean documentados o no, desplazan a trabajadores lo-

cales, absorben los escasos recursos de los programas de bienestar social —principalmente servicios educativos y de salud—, justificando que éstos deben beneficiar principalmente a los ciudadanos. Finalmente, a algunos restriccionistas les preocupa la unidad lingüística, la tolerancia religiosa y/o coherencia cultural, que en un momento dado pueden afectar actitudes de solidaridad nacional.

Mientras que los restriccionistas de principios perciben en la inmigración una amenaza a sus valores y metas, los restriccionistas pragmáticos perciben estos conflictos como inherentes e inevitables. No se oponen a la inmigración por principio, sino tienen una posición más abierta e inclusive estarían dispuestos a apoyarla siempre y cuando los inmigrantes proporcionen beneficios económicos y/o políticos para su economía y sociedad. Es decir, los restriccionistas pragmáticos consideran importantes sus raíces históricas como inmigrantes, aunque les preocupa qué tan fácilmente se pueden asimilar. No obstante, estiman que es indispensable establecer ciertos controles para evitar niveles altos de inmigración, es decir, están favorablemente dispuestos a una inmigración regulada y legal, les atrae la diversidad cultural, pero quieren una menor cantidad.

En general, muchos estadounidenses son ambivalentes ante el tema migratorio y han mostrado diferentes actitudes a lo largo de la historia. De acuerdo con las últimas encuestas, por ejemplo, los estadounidenses están más a favor de los inmigrantes que de la inmigración, favorecen más a los pasados flujos que a los nuevos, consideran importante su acceso a la educación y a los beneficios de salud, pero no a los programas de bienestar o seguridad social; estiman que las diferencias culturales han enriquecido la vida estadounidense, pero al mismo tiempo resisten cualquier tipo de multiculturalismo que desalentará a los inmigrantes de que aprendan el inglés (Verea 2003).

En general, las actitudes xenofóbicas, nativistas y restriccionistas se construyen en regiones particulares como resultado de una concentración alta de inmigrantes, y tienden a disiparse cuando la inmigración se analiza y reconsidera a nivel nacional. Asimismo, estas presiones son contrarrestadas o atacadas por grupos étnicos minoritarios; por agricultores, que tienen intereses económicos ligados con la fuerza laboral inmigrante; y por grupos eclesiásticos quienes, por lo general, defienden sus derechos humanos. Dichos grupos de presión

están concentrados precisamente en los lugares de mayor atracción para los inmigrantes.

La actitud de ostracismo adoptada por algunos nativistas en épocas de crisis ha estado dirigida a utilizar soluciones extremas, tales como repatriar a inmigrantes, considerados como los chivos expiatorios de todos sus males. El nativismo estadounidense, por ejemplo, ha tomado varias formas en la historia de ese país: enviar a los negros —inicialmente importados como esclavos— a África; no permitir la entrada e incluso expulsar a los asiáticos, a creyentes de religiones como la judía y la católica, a enfermos, a potenciales terroristas, entre muchos otros. Un ejemplo claro y reciente del nativismo contemporáneo fue el apoyo que se dio a la Propuesta 187,⁷ iniciativa que en un principio se aprobó en California en 1994, y que expresaba las frustraciones de un pequeño estrato de la sociedad que cohabitaba con un importante y creciente número de inmigrantes.

Asimismo, los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001, ocurridos en Nueva York y Washington, D.C., ocasionaron una reacción xenofóbica y nativista en contra de los extranjeros, principalmente aquellos con apariencia árabe, pero también en contra de cualquier extranjero, en general.

Estoy de acuerdo con Peter Schuck cuando señala que la mayoría de los estadounidenses son pragmáticos restriccionistas, en el sentido de que están a favor de niveles migratorios moderados, aunque estén abiertos a debatir cuál sería el nivel deseable y qué efectos tendrían (1998a: 245). Es importante señalar que algunos sectores cambian de opinión súbitamente, de acuerdo con el estado de la economía, por ejemplo, al inicio de la recesión reciente y, en casos extremos, como con los actos terroristas del 2001.

POLÍTICAS ADOPTADAS EN ESTADOS UNIDOS

Orígenes

Desde sus orígenes, los estadounidenses propiciaron la inmigración, dado que se tenía un amplio y despoblado territorio. Se buscó mano

⁷ En virtud de la importancia de esta propuesta, la explicaré posteriormente.

de obra extranjera, proveniente de Europa —principalmente de Gran Bretaña y Alemania—, para la construcción de caminos, puentes, canales, ferrocarriles, pueblos y hasta ciudades. No obstante, se generó un debate en torno a los costos que implicaba el aceptar cierto tipo de inmigrantes, surgiendo desde entonces posiciones nativistas.

Ya Benjamin Franklin en 1753, 23 años antes de que se firmara la Declaración de Independencia, prefería a los inmigrantes provenientes de la Gran Bretaña pues consideraba que “los alemanes, a pesar de ser excelentes maridos y trabajadores al contribuir para el crecimiento de la nación [...], por desgracia arribaban [...] los más estúpidos de su propia nación [...], pocos hablan inglés y su particular indiscreción junto con la nuestra, algún día podrán ocasionar grandes desórdenes entre nosotros”.⁸

Desde la formulación de la Constitución, los indígenas eran considerados como un grupo distinto, que pertenecía a clases más bajas que la mayoría de los ciudadanos estadounidenses. No se les otorgaban garantías ni oportunidades para poder obtener la ciudadanía en un momento dado, ni mucho menos se les reconocía como miembros de una nación independiente. A pesar de que los federalistas expresaron que habían adoptado una política liberal o de apertura a la inmigración, siempre mezclaban elementos nativistas importantes, dado que creían que Estados Unidos debería renovarse constantemente, pero siempre con inmigración proveniente de Europa.

Hasta después de la Guerra Civil, Estados Unidos no imponía límites a la inmigración, prácticamente tenía una política de “puertas abiertas”. Algunos investigadores han denominado a esta época como “la era de la puerta de oro”, cuando las actitudes liberales hacia la inmigración predominaron sobre el nativismo latente. Así, por ejemplo, en 1862 fue aprobada la Homestead Act, que fue diseñada para atraer pobladores a los estados de la costa del Pacífico. Poco después, en 1864, se aprobó la Contract Labor Act, la cual daba la pauta a los contratos para la migración laboral. En ese entonces, el presidente Abraham Lincoln consideraba que los inmigrantes contribuían

⁸ Carta de Benjamin Franklin a Peter Collison, mayo de 1753, en Abbott (1969: 415-416).

al bienestar económico y que se requería de mano de obra extranjera, especialmente en la agricultura y en la minería. Incluso en 1868 se llegó a celebrar un tratado con China, el cual hacía referencia a la libertad de migración entre dos países para viajar, comerciar y se otorgaba el permiso para permanecer en el territorio, aunque no necesariamente significaba la posibilidad de obtener la ciudadanía (Delaet 2000: 25). Esta actitud con los chinos se revertiría posteriormente. No obstante, siempre existió el temor de recibir más inmigrantes de los que podía absorber la sociedad estadounidense. George Washington con frecuencia consideraba que “América se estaba convirtiendo en un asilo para los oprimidos y perseguidos de todas las naciones y religiones” (en Smith 1997: 149). Así, durante los primeros años de la república, algunos estados adoptaron ciertas leyes que imponían restricciones a la movilidad de la población, principalmente para prohibir la entrada, por ejemplo, de los “no deseables” como los convictos por crímenes, los discapacitados, los enfermos contagiosos y los débiles mentales, entre otros. Es más, aun cuando se importaban esclavos de raza negra se establecieron ciertos límites, inclusive una cuota, para que no se abusara de este comercio de humanos.

Ya desde fines del siglo XVIII había surgido cierta animadversión en contra de los extranjeros, y se comenzaba a establecer ciertos límites a su ingreso. A pesar de que se impusieron cuotas, preferencias y restricciones a la entrada de inmigrantes, los republicanos solían expresar cierto temor ante la posibilidad de estar creando una sociedad con ciudadanos de segunda clase y con ello violar los principios de la Constitución. Así, el Congreso aprobó la Naturalization Act of 1798, una ley nativista diseñada para disuadir a los inmigrantes de que obtuvieran la ciudadanía, y de esa forma poder deportar a los disidentes silenciosamente. Desde entonces, los nativistas estaban preocupados no solamente por la posible obtención de la ciudadanía por parte de los inmigrantes, sino también por su posible participación democrática a través del voto (Smith 1997: 226).

Por su parte, los federalistas en el Congreso estimaban que el derecho a la ciudadanía estadounidense no debería escogerse, sino por el contrario, sólo debía ser otorgada a individuos por razones de nacimiento y herencia sanguínea, enfatizando que ciertos tipos de “sangre” eran más estadounidenses que otros (Smith 1997: 153). No

hay que olvidar que el interés de las elites blancas por conservar una supremacía blanca, es decir, una hegemonía protestante, un patriarcado y una predominancia anglosajona, fue la filosofía del nativismo y ha sido una constante en la historia de Estados Unidos.

La primera legislación restrictiva para establecer control sobre la admisión de inmigrantes a Estados Unidos, la Ley de Inmigración (Immigration Act), aprobada por el Congreso en 1875, marcó el inicio de una regulación federal directa sobre la inmigración. El primer límite que se estableció para la admisión de inmigrantes fue para los que procedían de Oriente. Un año después la Suprema Corte afirmó que los asuntos de inmigración correspondían al Congreso por la Constitución y, en 1882, se promovió la primera ley de exclusión china (Chinese Exclusion Act of 1882),⁹ debido al fuerte incremento de la inmigración proveniente de ese país, a causa de una hambruna en la región de Cantón y la demanda de trabajadores en ese momento en la Unión Americana. Asimismo, durante el mismo año el Congreso hizo efectivo el primer Estatuto General sobre Inmigración, el cual excluía a pobres y criminales y legislaba un impuesto de cincuenta centavos para los gastos de inspección al arribo de los extranjeros. El propósito de esa inspección era buscar —e impedir la entrada— a “convictos”, “lunáticos”, “débiles mentales” o cualquier persona susceptible de convertirse en una carga pública.

En 1885, el Congreso promulgó la primera Ley sobre Contratación de Trabajo para Extranjeros (Alien Contract Labor Act). Por primera vez en la historia, se establecía como ilegal el contrato o la importación de trabajadores extranjeros o cualquier forma de atraer inmigrantes hacia Estados Unidos, ya fuera para propósitos de trabajo o para llevar a cabo un servicio (Delaet 2000: 27). Dicha ley fue diseñada para poner fin a la práctica de importar trabajo barato del extranjero. La causa principal para que se promulgara esta ley fueron las constantes quejas provenientes de las organizaciones laborales estadounidenses. Desde entonces, dichas organizaciones estimaban que la contratación de mano de obra extranjera ocasionaba un descenso en los salarios y en las condiciones de trabajo de la mano de

⁹ Esta ley, con diversas extensiones, permaneció en vigencia hasta la segunda guerra mundial, época en que fue abolida.

obra local. Tres años después, en 1888, esta ley fue enmendada; entonces, quedó establecida la deportación de inmigrantes que tuvieran un año de haber entrado al país si violaban las leyes del contrato de trabajo.

Posteriormente, en 1891, se creó el Departamento de Inmigración con el fin de impedir la entrada, a través de la provincia canadiense de Quebec, de personas indeseables a Estados Unidos. Dos años después, se legalizó la existencia de juntas especiales de investigación para un examen más detallado de los pasajeros recién llegados. En 1903 el Congreso promulgó una nueva ley de inmigración, en la que se añadían categorías de excluibles para epilépticos, limosneros, anarquistas, prostitutas o alcahuetes.

Como puede observarse, a finales del siglo XIX y principios del XX se fue desarrollando una política inmigratoria restrictiva y a la vez exclusiva, resultado de un sentimiento creciente en contra de la inmigración de extranjeros a la Unión Americana. En su mensaje al Congreso en 1903, el presidente Theodore Roosevelt se refirió al objetivo básico de la política de inmigración estadounidense de la siguiente forma:

No podemos tener mucha inmigración del tipo correcto, y no debemos tener ninguna del tipo incorrecto. Es necesario crear un sistema en donde los inmigrantes no deseables se mantengan fuera por completo, mientras que los inmigrantes deseables se distribuyan apropiadamente en el país (en Delaet 2000: 23).

Este discurso ilustra la política de aquel entonces: alejar a los inmigrantes “indeseables” y facilitar la entrada de los “deseables”.

Sin embargo, a pesar de la política restrictiva se admitió una cantidad importante de extranjeros, ya que durante el periodo 1861-1900 entraron al país 14 300 000 inmigrantes procedentes principalmente de varios países europeos y orientales. Durante las dos primeras décadas del siglo XX la inmigración se incrementó sustancialmente: 14 531 000 (véase cuadro 2), cifra muy semejante a la del periodo de los últimos cuarenta años del siglo XIX. Esta situación fue ocasionando que la opinión pública estadounidense presionara en favor de una reglamentación más restrictiva respecto a la inmigración.

CUADRO 2
ADMISIONES DE INMIGRANTES EN ESTADOS UNIDOS (1900-2001)

<i>Periodo</i>	<i>Número</i>	<i>Tasa*</i>	<i>Año</i>	<i>Número</i>
1901-1910	8 795 000	10.4	1980	531 000
1911-1920	5 736 000	5.7	1985	570 000
1921-1930	4 107 000	3.5	1990	1 536 000
1931-1940	528 000	0.4	1995	720 000
1941-1950	1 035 000	0.7	1996	916 000
1951-1960	2 515 000	1.5	1997	798 000
1961-1970	3 322 000	1.7	1998	654 000
1971-1980	4 493 000	2.1	1999	647 000
1981-1990	7 338 000	3.1	2000	850 000
1991-2000	9 094 000	3.4	2001	1 064 000
Total				
1901-2000	46 963 000			

* Tasa anual de la población durante el periodo o los años señalados.

FUENTE: US Immigration and Naturalization Service (INS), *Statistical Yearbook, 2000, 2001 y 2002*, en US Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States*, US Census Bureau, Population, Washington, 2002, p. 10.

El aumento de inmigración japonesa despertó nuevamente sentimientos nativistas y xenofóbicos, y comenzaron a introducirse proyectos de leyes excluyentes, lo que a su vez suscitó protestas por parte de Japón. En virtud de que la Ley de Inmigración de 1907 autorizaba al jefe del Ejecutivo a establecer acuerdos internacionales para reglamentar la inmigración, el presidente Theodore Roosevelt no sólo se opuso sino que haciendo uso de su autoridad, estableció un “Acuerdo entre Caballeros” (Gentlemen’s Agreement) con Japón para limitar el número en el ingreso de trabajadores japoneses a Estados Unidos. Asimismo, dicha ley elevó el impuesto migratorio a cuatro dólares, y añadió las categorías de excluibles a imbéciles, débiles men-

tales, a personas con defectos físicos y mentales, tuberculosos y mujeres con intenciones inmorales.

El Congreso continuó aprobando enmiendas a la Ley de Inmigración, todas ellas de corte restrictivo. Siguieron prevaleciendo los sentimientos nativistas, de tal manera que la Ley Orgánica de Inmigración adoptada en 1917 estableció restricciones a los inmigrantes provenientes de algunos países asiáticos, así como a los analfabetas, psicópatas, alcohólicos, por no señalar a vagos y desempleados.¹⁰ Reemplazaba a las anteriores leyes que excluían la inmigración de Asia, pero simultáneamente creaba una especie de zona asiática, llamada también “barrera”, negándoles la residencia permanente. Estableció que eran inadmisibles personas originarias de ciertas zonas de China, India, Persia, Birmania, Siam y de los Estados Malayos; parte de Rusia, Arabia y Afganistán; también la mayor parte de las islas polinesias y las islas de la India oriental. Además se había estipulado reducir la inmigración proveniente del sur y este de Europa, pues se estimaba que no era la deseable. Por primera vez se estipulaba como delito introducir refugiados ilegales.

En 1921, la Ley de Emergencia Restrictiva a la Inmigración (Emergency Immigration Restriction Act) estableció cuotas de inmigración anuales, basadas en el origen nacional. Hacia 1924, la Ley de Cuotas por Origen Nacional (National Origins Quota Law) establecía la creación de un sistema de cuotas permanente tendiente a aminorar el número de personas nacidas en el extranjero que estuvieran viviendo en Estados Unidos desde 1910. A partir de esta fórmula tramposa, 55 por ciento de un total de alrededor de 350 000 inmigrantes admitidos anualmente debería reservarse para inmigrantes provenientes de Europa del norte y occidental, y el resto, para los del sur y del este de Europa y, con ello, se conservaría un país predominantemente sajón y particularmente blanco. De esta manera se restringió el número de visas en general, y sólo se otorgaron a los extranjeros originarios de las naciones que coincidieran con una proporción mayoritaria de los inmigrantes radicados en Estados Unidos que se hubie-

¹⁰ Cabe destacar que el Departamento del Trabajo se valió de una excepción, la cual permitió admitir temporalmente como trabajadores inmigrantes a decenas de miles de mexicanos y canadienses con sus familias, acción que ha sido denominada “el primer programa de braceros”, muy diferente al que se firmara posteriormente en 1942. Véase Vereá (1983: 61).

sen empadronado en el censo de 1910. Es decir, con esta fórmula tramposa y obvia, se dio prioridad a los inmigrantes provenientes de Europa noroccidental, pues fueron los que, en mayor proporción, se empadronaron en dicha ocasión.

En 1924 también se estableció la necesidad de emitir visas de inmigración, como requisito para ingresar a Estados Unidos. No obstante, dicha ley fue la primera que admitió a ciertos extranjeros como inmigrantes “no sujetos a cuota”, creando un régimen de excepción dirigido en realidad a los mexicanos que trabajaban en la agricultura del sur de Estados Unidos, dentro de la categoría de inmigrantes del hemisferio occidental. Con el sistema de cuota y las categorías excluyentes impuestas por la ley estadounidense, sobre todo la de analfabetas, muchos inmigrantes europeos comenzaron a buscar la entrada ilegal a través de las fronteras terrestres de Canadá y México. El objetivo de la ley promulgada en 1924 era claramente mantener el equilibrio de personas provenientes del norte de Europa, principalmente británicos, y limitar la entrada de inmigrantes de Asia y del sur de Europa. Dicha ley está en desacuerdo con la Decimocuarta Enmienda a la Constitución de Estados Unidos, que prohíbe la discriminación sobre la base de raza u origen nacional (Strickland 1978: 19).

Establecimiento de límites

Hacia finales del siglo XIX, comenzaron a llegar a territorio estadounidense un número importante de inmigrantes procedentes del sur y oriente de Europa, quienes eran en su mayoría pobres y estaban menos capacitados que sus predecesores. Se calcula que alrededor de 26 millones de inmigrantes ingresaron a Estados Unidos entre 1880 y 1924, cantidad significativamente mayor a la de cerca de diez millones que habían llegado entre 1820 y 1880. Este incremento tan importante ocasionó que la opinión pública estadounidense cambiara su percepción y mostrara actitudes adversas a la admisión de extranjeros. Por tal motivo, demandó el establecimiento de nuevas restricciones a la inmigración.

Podemos observar claramente en los ciclos económicos de la historia estadounidense que, cuando ha habido periodos de casi pleno

empleo, por lo general ha surgido una escasez de mano de obra, la cual ha sido satisfecha por inmigrantes, para llenar los huecos del mercado laboral. Sin embargo, hay que reconocer que esos empleos se han caracterizado por tener condiciones laborales no muy deseables, como largas jornadas de trabajo y baja remuneración.

Cabe destacar que hasta fines del siglo XIX, la Suprema Corte restringió la autoridad que cada estado había tenido para establecer su propia política migratoria. Las principales razones fueron las múltiples y serias recesiones económicas, en donde se registraba escasez de empleos y estancamiento en los salarios, y la franca competencia entre viejos y nuevos inmigrantes. Así, durante épocas de crisis económicas, las organizaciones nativistas propiciaron debates antiinmigratorios, culpando a los inmigrantes de sus males. Desde entonces se fueron estableciendo preferencias y límites —formales e informales— para el ingreso de ciertas razas y/o etnias, tendencia que se ha constituido en una constante en la historia de la política migratoria de Estados Unidos.

En virtud de que la inmigración proveniente del sur empezó a aumentar, se comenzó a establecer límites al ingreso de extranjeros y, por ello, se creó la Patrulla Fronteriza en 1924. Su objetivo principal era vigilar y administrar las fronteras y costas para impedir la entrada ilegal de inmigrantes. Hasta entonces, únicamente alrededor de 150 inspectores vigilaban doce puertos de entrada en la frontera sur. Pero en realidad no fue sino hasta 1929 que se penalizó el ingreso a extranjeros sin visa, iniciándose la trágica historia de las cuantiosas aprehensiones y deportaciones de nuestros connacionales.

Con la depresión económica de 1929, no sólo bajó significativamente el flujo de inmigrantes sino que muchos de ellos fueron repatriados o retornaron voluntariamente a sus lugares de origen; esta tendencia continuó durante la década de los treinta, y se prolongó hasta la segunda guerra mundial.¹¹ Los latinos en general y los mexi-

¹¹ Cabe destacar que a principios de la década de los veinte la SRE creó el Departamento de Repatriaciones, y alrededor de cien mil mexicanos fueron repatriados. El gobierno de México exhortó a la vez a la población mexicana a que permaneciera en su país, época en que fue creada la Patrulla Fronteriza. Posteriormente en 1929, el gobierno mexicano creó el Comité Nacional de Repatriación, debido al cuantioso flujo de inmigrantes repatriados. Véase García y Griego (1983).

canos, en particular, confrontaron una situación sumamente difícil, debido a que los empleos comenzaron a escasear. En aquel entonces, muchos mexicanos que habían vivido por décadas con sus familiares e inclusive con hijos nacidos allá y por ende ciudadanos estadounidenses, tuvieron que emprender el éxodo de retorno a México, quedando separados en muchos casos de sus familias por varios años. En lugar de utilizar el proceso de deportación, los estadounidenses muy hábilmente establecieron una fórmula de repatriación voluntaria, evitándose con ello los costos de expulsión. Durante la depresión económica, alrededor de cuatrocientas mil personas fueron repatriadas a México, sin el proceso de deportación formal (McWilliams 1997: 194).

Cuando la Gran Depresión terminó, y en vísperas de la segunda guerra mundial los agricultores del sudoeste comenzaron a demandar un permiso para importar mano de obra para llenar los huecos que dejaba la escasez de la misma; en virtud del mal precedente establecido por la repatriación de mexicanos durante la depresión se consideró pertinente establecer un convenio formal. El gobierno de México, preocupado por el posible maltrato de sus conciudadanos, firmó el 23 de julio de 1942 —para ser implementado quince días después, y renovado el 26 de abril del año siguiente—, un programa laboral con México o la primera fase del programa de braceros, con recursos económicos provenientes del Fondo de Emergencia del Presidente (President's Emergency Fund).

Con el programa de braceros¹² que perduró hasta 1964, México permitiría a sus ciudadanos trabajar temporalmente en Estados Unidos, convenio sujeto a ser renovable. En dicho acuerdo se establecieron ciertas condiciones relativas a reclutamiento, transportación, estándares de cuidado de salud, salarios, horas de trabajo, vivienda, etc. Inclusive había una cláusula donde se señalaba explícitamente que no debía haber discriminación en su contra. Desafortunadamente, las condiciones fueron ignoradas y poco observadas tanto por el gobierno estadounidense como por los empleadores, y por ende, los trabajadores mexicanos fueron víctimas de pésimas condiciones la-

¹² Una versión más detallada del convenio sobre braceros puede consultarse en Verea (1983) y García y Griego y Verea (1988 y 1988a).

borales y humanas, tales como cobros excesivos por vivienda y alimentos de baja calidad, exposición a pesticidas y químicos dañinos para la salud, deducciones inapropiadas en sus cheques, amén del maltrato y la discriminación.

Durante los años cincuenta y sesenta fue creciendo el descontento entre los trabajadores y muchos grupos se organizaron en diversas comunidades, como reacción principalmente en contra de las actitudes nativistas y racistas así como de otras condiciones sociales opresivas. Fue de particular importancia el surgimiento de protestas organizadas por los afroamericanos y los latinos. El movimiento de derechos civiles de los sesenta tuvo como principal consecuencia la participación creciente, en forma institucional, de la minoría afroamericana en la sociedad estadounidense. La gran mayoría de los demócratas apoyaron definitivamente el movimiento de los derechos civiles y su asociación con grupos minoritarios. Con ello respaldaban las políticas migratorias de corte liberal, que enfatizaban los derechos de los inmigrantes y la extensión de programas de asistencia pública para los inmigrantes en general y para los recién llegados en particular (Gimpel y Edwards 1999: 31).

Una respuesta de este descontento y consecuencia del movimiento de derechos civiles la constituye la enmienda que se hizo en 1965 a la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, también conocida como la McCarren Walter Act. Esta legislación, que previamente había sido reformada, modificó la distribución de visas con el fin de impulsar la entrada de inmigrantes más calificados, favoreciendo como siempre a los originarios de países de Europa noroccidental. Así quedó establecida en la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 una cláusula especial para los trabajadores agrícolas, que benefició a inmigrantes provenientes de México y con ello se aseguró que no escasearía mano de obra para este tipo de labores.

En marzo de 1952, se aprobó, por primera vez, la Ley Pública 283, la cual estableció la categoría H-2 de no inmigrante en la sección 101(a)(15)(H). Dicha cláusula autorizaba la admisión temporal de trabajadores extranjeros no calificados en pequeña escala y, lo más importante, sin aprobación especial del Congreso (Verea 1983: 30). Asimismo, se estableció que el Departamento del Trabajo tendría la autoridad para admitir a inmigrantes temporales para trabajar en em-

pleos de carácter agrícola, siempre y cuando no fuera posible encontrar este tipo de mano de obra en la localidad demandante. Es importante mencionar que los trabajadores quedarían al arbitrio y a merced del empleador y podrían ser deportados en el momento en que éste ya no los necesitara.

Durante la década de los cuarenta, se aprobaron otros programas para resolver el problema de la inmigración indocumentada que desde entonces ya preocupaba. Se instituyó la categoría especial denominada Border Commuters, para que los residentes fronterizos pudiesen cruzar la frontera, ya sea diariamente o por ciertas temporadas para poder laborar por un tiempo determinado en ciertos estados del sur de la frontera de Estados Unidos. Originalmente utilizaban la tarjeta I-151 de color verde, a la cual denominaban *green card*, pero en 1964 el color de la tarjeta cambió a azul claro, un año después a azul oscuro y posteriormente a rosa y azul.¹³

Asimismo, se instituyó el Programa de Trabajadores Visitantes (Visitor Workers) que utilizaban la tarjeta I-186 de color blanco. Mediante dicha tarjeta, los trabajadores podían permanecer hasta por 72 horas a una distancia máxima de 25 millas de la frontera. Sin embargo, muchos de los portadores de dicha tarjeta trabajaron durante un periodo significativo —mucho mayor de lo permitido— en ocupaciones temporales. Se considera que las tarjetas verdes o blancas han sido utilizadas por trabajadores indocumentados para ingresar al país y emplearse, permaneciendo en Estados Unidos por tiempo indefinido.

Las enmiendas a la Ley de Inmigración de 1965 reestructuraron el marco legal para la admisión de inmigrantes, a pesar de que en ese entonces fue percibida más como parte de su proyecto de derechos civiles que como cambios sustanciales a la Ley de Inmigración. Por primera vez se abolió el sistema de cuotas restrictivas sobre origen nacional y se aumentó e impuso un límite global al número de visas —170 000 visas para países que no pertenecieran al hemisferio occidental—. Simultáneamente, se estableció un sistema de preferencias para la admisión de inmigrantes que se otorgarían de acuerdo al siguiente orden:

¹³ "North America. Environics Research Group", *Migration News* 8, no. 3, en <http://migration.ucdavis.edu/mn/archive_mn/mar_2001-05mn.html>.

- a) Primera preferencia: hijos(as) de ciudadanos estadounidenses.
- b) Segunda preferencia: esposas e hijos(as) solteros de residentes legales.
- c) Tercera preferencia: trabajadores profesionistas, artistas o científicos, con capacidades y habilidades extraordinarias.
- d) Cuarta preferencia: hijos(as) casados de ciudadanos.
- e) Quinta preferencia: hermanos(as) de ciudadanos.
- f) Sexta preferencia: trabajadores con altas y bajas capacidades o habilidades, de probada escasez local.
- g) Séptima preferencia: refugiados.

Evidentemente la legislación fue aprobada sobre la base de que se abrirían las puertas a una sociedad más abierta y plural. Se podría decir que fue un gesto antirracista, pues hasta 1965, la legislación migratoria estaba diseñada explícitamente para mantener a Estados Unidos prioritaria y mayoritariamente con ciudadanos blancos, dado que era muy difícil para los inmigrantes no blancos emigrar y más aun obtener la ciudadanía.¹⁴

Hasta hoy, si alguien se pronuncia en contra de la diversidad es considerado como un intolerante, racista o nativista. Y es precisamente esta diversidad que, en 1965, se percibía como un elemento muy atractivo para el fortalecimiento de un mosaico de culturas, que hoy está siendo cuestionada principalmente por ideólogos conservadores. Y precisamente, esta diversidad se ha convertido en un elemento negativo para la composición de su población, pues las proyecciones derivadas del censo más reciente indican que la población blanca se volverá minoritaria hacia mediados de este siglo, perspectiva por demás impensable en la década de los sesenta, cuando estas enmiendas fueron aprobadas.

Con el rechazo de las cuotas por origen nacional como un criterio para distribuir las visas para inmigrantes, el tipo y volumen de la inmigración se modificó, como reflejo de un cambio importante de actitud. A partir de entonces, se registró un cambio en la compo-

¹⁴ Los fundadores no pensaban que la diversidad era precisamente lo mejor para su nación. Benjamin Franklin, Thomas Paine y Thomas Jefferson querían un pueblo estadounidense blanco, pues en 1790, cuando se aprobó la primera Ley de Naturalización, se requería que quienes solicitaran la ciudadanía deberían ser "personas blancas y libres".

sición de la población estadounidense, y con ello del rostro de la nación que, para algunos nativistas, ha sido dramático: mientras que durante la década de los cincuenta, alrededor de 75 por ciento de los inmigrantes provenían de Europa y sólo 25 por ciento de Asia y Latinoamérica, medio siglo después nos encontramos que únicamente cerca de 10 por ciento proviene de Europa.

Con la terminación del programa de braceros en 1964, comenzó nuevamente a aumentar el flujo de inmigrantes no documentados, siguiendo el patrón de demanda de empleadores por mano de obra barata para desempeñar trabajos de baja capacitación o *low skilled*, principalmente en el sector agrícola, aunque también permearon en otros sectores. Hacia mediados de la década de los setenta, los inmigrantes latinoamericanos y asiáticos se fueron haciendo más presentes, convirtiéndose en presas fáciles de la discriminación, y su presencia provocó también el surgimiento de innumerables prejuicios y con ello, el surgimiento y continuo crecimiento de una polarización racial.

Durante los setenta, el Congreso añadió ciertas reformas que se habían planteado ya desde 1965, con el fin de configurar una política migratoria mundial que fuese uniforme. De esta manera, en 1976, aprobó un sistema de preferencias para el hemisferio occidental que fijaba un límite de veinte mil visas anuales para todas las naciones, excluyendo a los parientes inmediatos de los ciudadanos estadounidenses. Esta cláusula afectó a México, pues hasta entonces enviaba mucho más inmigrantes que esta cuota —alrededor de un tercio de la cuota del hemisferio occidental se destinaba a inmigrantes mexicanos—. Por esta razón, la migración legal de este país cayó drásticamente, alcanzando tan sólo 45 000 en 1977, el nivel más bajo desde el fin del programa de braceros en 1964 (Massey *et al.* 2002: 46). Preocupados, algunos miembros del Congreso que se consideraban amigos de México manifestaron que Estados Unidos debía preservar una relación especial con su vecino, permitiendo una mayor cantidad de inmigrantes de México. Sin embargo, este sentimiento no lo compartieron los demás congresistas también preocupados, ya que veían que el idioma español constituía la lengua extranjera más hablada en el país.

En 1978, el Congreso completó sus reformas al crear un tope de 290 000 visas anuales —sin tomar en consideración a los parientes

inmediatos de los ciudadanos estadounidenses—, combinando los dos hemisferios y a la vez estableciendo un sistema de preferencias para todas las naciones. Es decir, entre 1968 y 1980 el número de visas accesibles para los mexicanos cayó de una oferta sin límites a sólo veinte mil anuales, excluyendo a los parientes inmediatos de los ciudadanos estadounidenses (Massey *et al.* 2002: 43).

Posteriormente, a principios de los ochenta, en un ambiente de crisis económica en el que se registraron altas tasas de inflación y desempleo, aunadas a conflictos externos como las múltiples guerrillas y turbulencias —la revolución en Irán, Haití, Camboya, Vietnam, entre otras— el presidente Carter firmó la Ley de Refugiados de 1980, la cual otorgaba residencia y generosos beneficios gubernamentales a refugiados provenientes de múltiples países (García y Griego y Vereá 1988). A pesar de que no se presentó una división importante entre liberales y conservadores respecto a la entrada de refugiados, sí surgió un debate significativo en relación con el laxo control del creciente flujo de indocumentados, dadas las condiciones de crisis políticas y económicas a nivel internacional. Es cierto que no se pueden tomar como indicadores fidedignos las aprehensiones hechas en la frontera; sin embargo, éstas se incrementaron en forma sustantiva y con ello la sensibilidad y animadversión del tono en las voces de la opinión pública.

La inmigración indocumentada o no autorizada¹⁵ no existiría de no haber una política migratoria que restringiera la entrada a ciertas personas. Los estadounidenses consideran “ilegales” a los extranjeros indocumentados o no autorizados que están sujetos a deportación por violar el derecho migratorio estadounidense. Como el número de extranjeros que ingresan a territorio de Estados Unidos de esta manera a través de sus fronteras terrestres y marítimas ha aumentado durante los últimos años, los esfuerzos han sido canalizados a controlar este tipo de inmigración, principalmente en su frontera sur. A pesar

¹⁵ En el pasado, a los migrantes “ilegales” (*entrants without inspection*) también se les denominaba “espaldas mojadas”, porque cruzaban nadando el Río Bravo sin permiso; el término “alambrista” se acuñó para aquellas personas que se saltaban la frontera por una cerca de alambre, que funcionaba como línea divisoria fronteriza. El término “indocumentado” también se aplica a los *visa abusers*, aquellos que ingresaron con una visa debidamente presentada, pero que permanecieron después de que ésta caducara. En Vereá (1983: 45).

de que los estadounidenses continuamente condenan su presencia, exacerbando en ocasiones los ánimos xenofóbicos, es un hecho que esta mano de obra es indispensable para su vida cotidiana, ya que se dedican a levantar cosechas de ciertos productos, desempeñar labores difíciles en el sector servicios, entre otras ocupaciones.

Es importante abrir un paréntesis para señalar que si bien los congresistas demócratas y los republicanos siempre han estado conscientes de que la inmigración constituye un tema extremadamente complejo, sensible y éticamente difícil de discutir y resolver, no se ha creado un consenso homogéneo de cómo resolver el fenómeno. Sin embargo, los republicanos han sido a lo largo del tiempo más proclives a limitar la inmigración aunque muchos conservadores —que también son republicanos pero sobre todo empleadores—, han venido contratando a indocumentados, simplemente para que sus productos sean más competitivos a nivel nacional e internacional. El Congreso estadounidense, en general, frecuentemente se ha dividido ante el tema de la inmigración legal en términos de a quién y a cuántos se admiten, pero casi en ninguna ocasión los congresistas, tanto demócratas como republicanos o liberales y conservadores, han apoyado la inmigración ilegal, dado que por principio ha quebrantado la ley.¹⁶

Durante los ochenta, el diputado Peter Rodino tuvo un papel fundamental en la Cámara Baja del Congreso para la discusión y aprobación de iniciativas de corte restrictivista, con el fin de dar solución a algunos aspectos migratorios. Ya desde 1971 había presentado un proyecto de ley que tenía como objetivo imponer sanciones a los empleadores de indocumentados. Diversos interlocutores presentaron varias versiones, siendo la más destacada el proyecto de ley Simpson-Mazzolli, el cual estuvo a punto de aprobarse; sin embargo, aunque esto no ocurrió quedaron sentadas las bases para lo que posteriormente sería una de las leyes de mayor impacto: Immigration Reform and Control Act of 1986 (IRCA), mejor conocida como la ley Simpson-Rodino, denominada así por sus promotores. Hubo sanciones a empleadores, aumento en la vigilancia fronteriza y se implementó el importante programa de amnistía que legalizó a alrededor de tres millones de trabajadores indocumentados (dos millones de

¹⁶ Para mayor información véase Vereá (1999a: 97-127).

mexicanos obtuvieron la legalización).¹⁷ El programa de legalización se aplicó a diferentes categorías de migrantes. Por un lado, a quienes hubiesen permanecido trabajando desde 1982 en forma continua; y, por el otro, se otorgó residencia temporal a trabajadores agrícolas especiales (*special agricultural workers*, SAW) que pudiesen demostrar haber trabajado noventa días seguidos en el sector agrícola. Bajo la primera categoría —quienes comprobaron haber vivido continuamente desde 1982 en Estados Unidos—, se legalizaron 1 757 957 —70 por ciento de éstos, es decir, 1 230 457 eran mexicanos, de los cuales 54.4 por ciento lo hicieron sólo en California y 17.7 por ciento en Texas—. Bajo la segunda —la de los trabajadores agrícolas especiales, quienes demostraban haber trabajado en este sector temporalmente por un mínimo de noventa días durante un año entre mayo de 1985 y mayo de 1986—, sumaron un total de 1 480 971. De esta cantidad, 81.5 por ciento de los solicitantes eran mexicanos, es decir, 1 040 268, siendo California —53 por ciento— el principal estado donde se presentaron dichas solicitudes (González 1993: 224-225).

Es un hecho que la IRCA trajo consecuencias positivas para nuestros migrantes mexicanos. El programa de legalización masivo constituyó un acto de generosidad, y estoy convencida de que tendrá importantes consecuencias en términos numéricos para futuras legislaciones. El temor que prevalecía en ese entonces era en el sentido de que había sanciones a empleadores que contrataban a inmigrantes indocumentados, lo que ha tenido graves consecuencias para la discriminación de éstos, aunque en realidad tales sanciones han sido muy laxamente aplicadas, por lo que se ha castigado al indocumentado más que al empleador por contratarlo.

Como ya se ha señalado con anterioridad, el flujo de migrantes indocumentados ha sido constante y creciente a partir de la terminación del programa de braceros en 1964. Para darnos cuenta de su dimensión, se ha calculado que en un periodo de veinte años, entre 1965 y 1986, alrededor de 28 millones de inmigrantes indocumentados entraron a Estados Unidos y 23.4 millones salieron, lo que resultó en una migración neta de 4.6 millones de indocumentados, comparada con 1.3 millones de inmigrantes legales y 46 000 trabajadores

¹⁷ Para una mayor información sobre la IRCA véase Veree (1988: 13).

temporales. Es decir, se calcula que hubo una inmigración neta, en todas sus versiones, de 5.7 millones durante ese tiempo, de los cuales 81 por ciento fueron indocumentados y la gran mayoría se caracterizó por ser una migración circular, lo que significa que hubo un programa ilegal e informal de trabajadores temporales (Massey *et al.* 2002: 45). Durante este nuevo periodo, la Patrulla Fronteriza se duplicó al pasar de 1 500 oficiales en 1965 a 3 700 en 1986. Cabe destacar que 97 por ciento de los inmigrantes indocumentados ha firmado una orden de salida voluntaria y con ello han accedido a que la Patrulla Fronteriza los deporta con su consentimiento a México, evitando su derecho de pedir una audiencia ante un juzgado. Probablemente el mismo porcentaje ha intentado ingresar a territorio estadounidense nuevamente, cuantas veces sean necesarias hasta lograr ingresar a salvo.

El fin de la guerra fría causó nuevos flujos de inmigrantes y refugiados. Se debatieron entonces en el Congreso las posibilidades de aumentar la cuota de admisiones anuales, modificar las preferencias para la admisión de inmigrantes, en especial las relacionadas con la familia extendida (hermanos) y establecer nuevos controles a través de aspectos como la exigencia del idioma inglés, con el fin de recibir una inmigración más calificada, mejor preparada, pues ciertos estudios señalaban que nueve de cada diez inmigrantes ingresaban a Estados Unidos como beneficiarios de un ciudadano o residente estadounidense (Papademetriou y Hamilton 1995: 19).

Asimismo, para fines de la década de los ochenta, el tema de la competitividad internacional había cobrado una gran importancia en el debate, en el marco del fenómeno de la globalización. A la vez fue muy discutido el papel económico que los inmigrantes desempeñaban en una economía cada vez más tecnificada y competida. Simultáneamente, se publicaron ciertos estudios que estimaban la posibilidad de una futura escasez laboral que, aunada a las bajas tasas de natalidad estadounidense, planteaba la conveniencia de admitir nuevos flujos migratorios. Esto con el fin de equilibrar el lento crecimiento de la población y la demanda creciente de mano de obra, sobre todo en algunos sectores de la economía. Sin embargo, la preocupación por la calidad del inmigrante, en términos de nivel educativo, habilidades y/o capacidades técnicas y profesionales, fue determinante para que se propusiera un incremento en la admisión de

inmigrantes más calificados. Ya a principios de la década de los noventa, tan sólo 10 por ciento de los inmigrantes provenía de Europa, 50 por ciento de Asia y 40 por ciento de América Latina y otros países.

Por las razones expresadas con anterioridad, se aprobó la Ley de Inmigración de 1990, la cual tuvo como objetivo propiciar una inmigración mejor educada y más calificada. Se puso un límite de 675 000 visas a la admisión de inmigrantes a partir de 1994. Con fórmulas complejas, se marcaron límites a las categorías de reunificación familiar, estableciendo prioridades para los parientes más inmediatos —hijos y padres—. La proporción de visas basadas en el empleo se incrementó en 70 por ciento —pasando de 54 000 a 140 000—; éstas se otorgarían a profesionales altamente capacitados, especialistas, con habilidades y capacidades extraordinarias en campos particulares, con grados académicos avanzados, así como a inversionistas. Se especificó que se sumarían a esta preferencia las visas que no fuesen utilizadas por el sistema de reunificación familiar. El sistema preferencial también estableció un límite de 10 000 visas para trabajadores no calificados y se limitó su admisión, siempre y cuando fuera necesaria o en caso de no haber trabajadores disponibles en el interior (Usdansky y Espenshade 1998: 8). Por primera vez se estableció un límite a la admisión de trabajadores de alta capacitación (H-1B) a 65 000 visas anuales.¹⁸

La Ley de Inmigración de 1990 también creó otras categorías para trabajadores calificados: la H-1A para enfermeras y la O y P para científicos prominentes, educadores, artistas, atletas y personas empleadas en la industria del entretenimiento. En términos generales, esta ley incrementó las cuotas en 35 por ciento anualmente, sobre todo de inmigrantes altamente calificados y significó una reforma a la inmigración legal.

La nueva era nativista

La década de los noventa se caracterizó por importantes cambios en términos de política migratoria, producto de la victoria del Partido

¹⁸ Este límite sería modificado posteriormente, como lo veremos en el capítulo relativo a propuestas recientes.

Republicano en las elecciones de 1994, pues por primera vez en cuarenta años tomaron el control de ambas cámaras del Congreso. Al fortalecerse dicho partido se observó un nuevo balance en el pensamiento político conservador y liberal. Los conservadores supieron capitalizar el malestar causado por la crisis económica de principios de esa década. Sus voceros abrazaron ideologías nativistas, llegando a presentar visiones paranoicas directamente relacionadas con un nacionalismo racial, basados nuevamente en la supremacía blanca.

Su afán por recuperar los valores tradicionales los llevó a sustentar planteamientos en favor de un “americanismo” y en contra de la presencia de extranjeros.¹⁹ Las posiciones ideológicas extremas están estrechamente vinculadas con su historia. Un país que se percibe como el gran *melting pot*, modelo que ha sido utilizado para explicar el proceso de asimilación, presupone que diferentes tipos de inmigrantes equilibrarían una sociedad multicultural.

Durante la década de los noventa los flujos migratorios ascendieron significativamente tanto por la vía legal —alrededor de diez millones de personas— como en forma indocumentada —se calcula que el flujo neto anual fluctúa entre 250 000 y 300 000 inmigrantes—. Esto ha significado que la proporción de la población estadounidense nacida en el extranjero se incrementó cerca de 10 por ciento, cuando en 1970 constituía tan sólo la mitad, es decir 4.8 por ciento.

Desde entonces, los conservadores han promovido un debate altamente antiinmigratorio,²⁰ y han presentado a los inmigrantes como los chivos expiatorios a quienes hay que culpar de sus males. Dicho debate ha centrado su atención en los aspectos negativos de los inmigrantes y sus efectos en la economía. Como resultado de ello surgieron propuestas, iniciativas y reformas de ley inspiradas por el nativismo y la xenofobia, que han afectado los intereses y la seguridad de los inmigrantes, tales como la anticonstitucional, xenofóbica y nativista Propuesta 187 en California; la Ley de Responsabilidad Inmigrante y Reforma a la Inmigración Ilegal de 1996 (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996, IIRIRA por

¹⁹ Cabe destacar que la subversión siempre se ha identificado con extranjeros o anties-tadunidenses. Durante los años veinte, la subversión se relacionaba con los judíos y gente de color. En Berlett (1995: 36).

²⁰ Para mayor información consúltese Vereá (1995a, 1998a y 1999a).

sus siglas en inglés), así como de la Ley de Bienestar Social (Personal Responsibility and Work Opportunity Act, PRWORA por sus siglas en inglés); y de las operaciones fronterizas.

La Propuesta 187. Esta propuesta marcó un parteaguas en la percepción del inmigrante en California en particular y en el territorio estadounidense en general, en virtud de que generó un debate importante en la sociedad en contra de su presencia. Ante actitudes nativistas y xenofóbicas, se generaron respuestas novedosas por parte de la sociedad y del gobierno mexicanos.²¹

El 8 de noviembre de 1994, se sometió a votación popular en California la Propuesta 187, denominada así por sus siglas en inglés, Save Our State (“salvemos a nuestro estado”). Es importante resaltar que los autores intelectuales de la Propuesta 187 fueron Alan Nelson, ex comisionado del SIN (Servicio de Inmigración y Naturalización, SIN o INS, por sus siglas en inglés) y Harold Ezell, también ex comisionado de la región occidental de la misma institución.²² La intención de esta propuesta también era reducir los gastos por los servicios utilizados por los indocumentados, así como reforzar las multas para los criminales que manufacturen, distribuyan o vendan documentos falsos de inmigración.

La victoria se obtuvo por un margen de 59 a 41 por ciento, lo cual contribuyó a incrementar significativamente el debate sobre la inmigración en diversos ámbitos, en un nivel nunca antes alcanzado, y no sólo en California. Entre otros objetivos, tenía el propósito de prohibir a los inmigrantes indocumentados el acceso a la educación pública y a los servicios médicos gratuitos, excepto en casos de emergencia. Uno de los planteamientos más importantes de la propuesta era que, al negar los servicios esenciales a los extranjeros ilegales, se desalentaría su deseo de ingresar a territorio estadounidense o incluso se alentaría su regreso a su lugar de origen.

²¹ Para una información detallada al respecto véase Veree (1998).

²² Iniciaron su campaña con la recolección de firmas para que la propuesta fuera incluida en las boletas electorales en los comicios del 8 de noviembre del mismo año, y para junio obtuvieron 580 000 firmas de ciudadanos registrados en el padrón electoral, de las cuales sólo se requerían 385 000.

Si bien el entonces gobernador Pete Wilson ordenó que esta ley fuera efectiva a partir del 9 de noviembre del mismo año, suspendiendo de inmediato el cuidado a la salud para madres indocumentadas, y sugirió que se adoptara una versión federal de la Propuesta 187, también estimó que la solución debía estar enfocada a reforzar e instaurar debidamente las actuales leyes de inmigración, y que era necesario proteger aun más la frontera y reembolsar los gastos erogados por los principales estados que reciben un número significativo de inmigrantes indocumentados.

Al mismo tiempo, las cortes comenzaron una batalla para derogar la Propuesta 187, con el fin de prevenir su puesta en vigor, argumentando que, por lo menos una parte de esa ley, era anticonstitucional.²³ Esta iniciativa establecía la obligación legal a maestros y empleados del estado, entre otros, de proporcionar nombres y datos a las autoridades del SIN de las personas que sospecharan son indocumentados. Es importante recordar que el caso *Pylar vs. Doe* en 1982 sentó las bases para que todos los niños, independientemente de su estatus migratorio, tuvieran acceso a la educación pública en los estados.

La Propuesta 187 impactó no sólo en California sino en iniciativas en otros estados que en ese entonces reflejaban el ánimo antiinmigrante. Más todavía, la Propuesta 209 pretendía eliminar los beneficios adquiridos por las minorías a través de la política de Acción Afirmativa; y en 1998, la 227, prohibía la educación bilingüe, dado que se estimaba como un fracaso para la integración plena de la población, poniendo fin a tres décadas de educación en dos lenguas en algunas de las escuelas californianas.

Estimamos que esta propuesta trató de desvirtuar las razones por las cuales los indocumentados emigran a Estados Unidos, es decir, en lugar de que el factor de atracción sea salarios más altos y mejores empleos, entre otros, se pretendía hacer creer a la población estadounidense que emigran para obtener los servicios sociales disponibles a costa del Estado.

²³ A fines de 1994, la juez federal Mariana Pfaelzer congeló, por tiempo indefinido, las secciones de la Propuesta 187 que impiden el acceso de los inmigrantes indocumentados a la educación y a los servicios de salud, exhortando a los usuarios de estos servicios a tener en cuenta que esa ley no se estaba ejerciendo.

Es importante destacar que el 8 de noviembre de 1994, los electores de California votaron por 41 republicanos y 39 demócratas para la Asamblea estatal, la primera mayoría republicana en 25 años. La Propuesta 187 fue favorecida principalmente por votantes blancos en una proporción de 2 a 1, mientras que los hispanos sólo apoyaron una proporción contraria, es decir 1 a 2. El voto estuvo francamente dividido entre las minorías asiáticas y afroamericanas de acuerdo con las *exit polls* llevadas a cabo por *Los Angeles Times*. Cabe señalar que, a raíz de la aprobación de la Propuesta 187, las estadísticas muestran que se incrementó el deseo por parte de los inmigrantes de participar en los procesos internos de la vida política de Estados Unidos, y aumentaron sustancialmente las solicitudes para obtener la ciudadanía, tema que abordaré posteriormente.

Consideramos que el origen de la Propuesta 187 estuvo directamente relacionado con la crisis económica tan aguda por la cual atravesó la economía de California durante el primer quinquenio de la década de los noventa. A partir de 1990, dicho estado comenzó a perder la posición privilegiada que durante muchos años tuvo, debido principalmente a que el fin de la guerra fría golpeó duramente la economía del estado, dada la fuerte concentración de la industria militar y aeroespacial, y de las numerosas bases militares establecidas allí.

El gran desequilibrio fiscal que enfrentó California, producto de la difícil situación económica y de la numerosa pérdida de empleos de alta remuneración, entre otros, ocasionó que decayera su posición líder entre los estados. Durante 1994, mientras el gobernador buscaba su reelección, tuvo que enfrentar el problema de un déficit de aproximadamente 4.9 mil millones de dólares en el presupuesto del año fiscal 1994-1995 y para cubrirlo, propuso reducir ciertos gastos sociales. De ahí que el debate político californiano de los noventa hubiese girado en torno a quiénes son los responsables de la crisis fiscal y cómo distribuir los recortes presupuestales de los gobiernos estatal y locales. Por ello desvió la atención hacia una pequeña parte de la población y a los problemas fiscales: la población de indocumentados. La actitud oficial refleja y refuerza la del electorado, el cual también opina que los problemas fiscales del estado se originaron por el cruce ilegal de migrantes a través de la frontera con

México y por la presencia de extranjeros sujetos a deportación (Verea y García y Griego 1995).

Existen algunos estudios sobre los impuestos pagados por los inmigrantes en Estados Unidos. Uno de los más creíbles —elaborado por Jeffrey Passel, en respuesta a otro de dudosa credibilidad realizado por el economista Donald Huddle— considera que los inmigrantes en general contribuyen más en impuestos de lo que reciben en servicios. Además, el gobierno federal recibe más impuestos de lo que otorga en servicios a la población de bajos ingresos. En respuesta a esta situación, y a petición de la Casa Blanca, en enero de 1994 el Urban Institute —institución apartidista— inició un estudio de los costos y las contribuciones fiscales de los inmigrantes indocumentados para los siete estados que habían solicitado apoyo del gobierno federal por los gastos públicos erogados y dirigidos a la población de indocumentados. En términos generales, dicho estudio estimó que las cifras y datos en que se basaron fueron exagerados.²⁴

Durante el periodo en que se lanzó esta iniciativa e incluso posterior a su aprobación, fue severamente criticada por diferentes sectores en Estados Unidos y México por las siguientes razones: que el grupo de inmigrantes más afectado por las medidas propuestas fueron los mexicanos que radican en California principalmente; que los cálculos estimados respecto a los costos atribuidos directamente a los indocumentados eran dudosos y elaborados con metodologías tendenciosas; que había causado efectos negativos colaterales sobre la población de hispanos e indocumentados en el mismo estado; que propiciaría no sólo la violación masiva de los derechos humanos y laborales de los inmigrantes indocumentados, sino también de los inmigrantes legales que por su apariencia física eran sospechosos de

²⁴ El estudio realizado por el Urban Institute considera que el cálculo de la población de indocumentados que el gobernador presenta es exagerado, ya que el instituto contabiliza 1.4 millones, mientras el gobierno del estado afirma que la población es de 2.1 millones. También encuentra exagerado el cálculo referente al número de niños indocumentados en las escuelas públicas: 392 000 contra 307 000, lo cual, según el instituto, lleva al estado a exagerar el costo de ofrecerles educación pública: 2.2 millones de dólares contra 1.3 millones. Algo similar se calcula respecto a los servicios médicos de emergencia bajo el concepto de Medicaid, de 350 millones contra una cantidad que oscila entre 113 y 167 millones de dólares. Verea y García y Griego (1995).

no tener su documentación migratoria en orden; que condicionaría a esta población el acceso a la educación, así como el derecho a los servicios de salud, lo que constituiría una contradicción con los principios básicos sobre los que se sustenta la nación estadounidense, y que tendría repercusiones negativas e impredecibles en el contexto internacional, pero sobre todo en las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos.²⁵

Considero que la Propuesta 187 constituyó un parteaguas en el cambio de actitud de la sociedad californiana en particular y estadounidense en general, ante la presencia de inmigrantes —principalmente indocumentados mexicanos—, lo cual alimentó una actitud nativista, xenofóbica en general y antimexicana en particular, que dañó severamente la percepción que se tiene de la comunidad a nivel regional. Asimismo, creó una situación sumamente hostil para las minorías y tuvo un efecto importante en Washington en cuanto a la discusión de proyectos de ley sobre inmigración aun más restrictivistas que en el pasado. La consecuencia más grave fue la aprobación de una de las leyes más duras y rígidas del siglo xx, como la que a continuación describimos.

Las leyes restrictivas de 1996. El resurgimiento de los temas antiinmigratorios en la política impactó a Washington y en especial al Congreso, recinto en donde el asunto de la inmigración se ha debatido entre líneas partidistas y tendenciosos puntos de vista, y dio pie para que surgieran reformas a políticas como la de inmigración y bienestar social. Así, el 30 de septiembre de 1996, el presidente Clinton firmó la IIRIRA. Su principal propósito era controlar la inmigración ilegal y reducir el acceso a los inmigrantes legales a los programas de bienestar social. Sus cláusulas más importantes tienen por objeto reforzar los controles para vigilar la frontera; incrementar sanciones al tráfico de inmigrantes y castigar a los que falsifican documentos; inspeccionar, aprehender, detener y remover a extranjeros deportables e inadmisibles; y establecer nuevas restricciones a empleadores (García y Griego y Vereá 1998: 107-134). Un aspecto muy serio fue-

²⁵ Se realizó un estudio detallado de la posición de los diversos sectores en México ante la Propuesta 187. Véase Vereá (1998).

ron los recortes en la utilización de programas de bienestar social. El resultado fue de una mayor rigidez que la IRCA y la Ley de Inmigración de 1990, en el sentido de que a partir de entonces se respondió más severamente a la migración de indocumentados.

Los arquitectos fundamentales del diseño de la legislación IIRIRA fueron el senador Alan Simpson y el diputado Lamar Smith (presidente en turno del Subcomité de Inmigración y Refugiados de la Cámara de Representantes), ambos republicanos. Con ello respondieron a las inquietudes de una sociedad que ahora percibe la inmigración como un elemento dañino para su bienestar, a la vez que buscaron la forma de reducir significativamente el gasto para equilibrar el presupuesto y de esta manera poder cumplir con el plan general al cual se había comprometido su partido.

En términos generales, se puede afirmar que esta ley cambió drásticamente los aspectos legales y prácticos del control migratorio, sobre todo en términos de la inadmisibilidad, para las personas que se encuentran en forma ilegal en Estados Unidos. Con este fin legitimó la erogación de recursos a través de la ampliación considerable del número de elementos de la Patrulla Fronteriza para controlar la inmigración indocumentada, principalmente vía su frontera sur, autorizando al SIN la contratación anual entre 1996 y 2001 de mil agentes oficiales y trescientos ejecutivos como personal de apoyo. Las patrullas fronterizas se han más que duplicado de 1993 a la fecha, al pasar de cuatro mil a nueve mil agentes, y sería necesario emplear a mil agentes por año hasta 2002. Esto demuestra nuevamente la falsa percepción y el enfoque policial y criminalista que se tiene en el Congreso del problema de los indocumentados.

Asimismo, la IIRIRA aprobó un presupuesto para vigilar a los turistas que permanecen sin permiso, abusando del vencimiento de sus visas. Como respuesta al fracaso de la IRCA de 1986, también se incrementó el número de policías encargados de investigar casos de empleadores que contratan a indocumentados y de migrantes que usan documentos falsificados, aumentando las penas para combatir al contrabandista de documentos y/o al “pollero” que trafica indocumentados.

Un hecho sumamente significativo es que la IIRIRA abolió el procedimiento de audiencias de deportación y de exclusión que había existido durante muchos años y con ello eliminó muchos de los de-

rechos individuales de los indocumentados sujetos a deportación.²⁶ Además estableció límites para la adquisición de su estatus legal en caso de ser indocumentado y la obtención de la ciudadanía para los inmigrantes legales.²⁷ También estableció como un requisito básico el apoyo de un patrocinador o copatrocinador que demuestre tener un ingreso familiar mínimo de 125 por ciento por encima del nivel oficial de pobreza. Es de resaltar que muchos inmigrantes legales perciben ingresos cercanos al salario mínimo, los que en muchos casos —sobre todo para familias con varios hijos— están por debajo del nivel requerido. De esta manera, el inmigrante puede ser deportable incluso si califica para ser acreedor a los beneficios asistenciales, cuando el ingreso de quien lo avala es más bajo que el requerido.

Una iniciativa muy importante que fue aprobada es la concerniente a que los extranjeros no inmigrantes no son elegibles para obtener los beneficios de educación media con base en su lugar de residencia en un estado, así como los de asistencia y beneficios de seguro social (pensiones, en el caso de Estados Unidos), a pesar de que se les obliga a contribuir con sus cuotas al seguro social a través del pago de sus impuestos. Los extranjeros ilegales sólo podrán tener derecho a los servicios médicos de urgencia, a los almuerzos escolares y otros programas nutricionales, vacunas y ayuda de corto plazo en caso de auténtico desastre.

Es un hecho que las posiciones de los republicanos en el Congreso respecto a la política migratoria se endurecieron significativamente durante la década anterior. Convencidos de que el gobierno es la

²⁶ Establece un nuevo procedimiento llamado “remoción” y crea el procedimiento de “remoción expedita” mediante el cual un extranjero que arriba sin documentos o con documentos fraudulentos en un puerto de entrada puede ser removido (expulsado) sin audiencia alguna. Además, se retiró a los tribunales la facultad de revisar judicialmente cualquier orden de remoción. Para mayor información véanse García y Griego y Vereá (1997: 87-97).

²⁷ Se advierte que si no salen de Estados Unidos en un lapso de 180 días, corren el riesgo de posponer indefinidamente la adquisición de un estatus legal. A los extranjeros que permanezcan más de 180 días, pero menos de un año, sin documentos, y se retiren del país antes del inicio del proceso de remoción, se les negará la posibilidad de solicitar su residencia como inmigrante legal por tres años. Los que se queden más de un año, según una cláusula, serán inadmisibles por diez años. Según otra, si se quedan por un periodo “agregado” de más de un año, serán calificados permanentemente como inadmisibles, aunque después de permanecer diez años fuera de Estados Unidos podrán solicitar una excepción al procurador general. García y Griego y Vereá (1997: 87-97).

última instancia para proveer de asistencia a los inmigrantes, dado que su principal obligación debe ser para sus conciudadanos, han propuesto que el Estado mantenga un perfil muy bajo en la protección del bienestar de los inmigrantes. Consideran que éstos deben apoyarse en su propia responsabilidad personal y, en caso de no contar con recursos económicos, deben buscar el apoyo de cualquier patrocinador, propiciando con ello una mayor participación de entidades privadas para proteger su bienestar.

Por otra parte, con la aprobación de la PRWORA, se retiraron todos los beneficios a los inmigrantes ilegales salvo en casos de emergencia o de enfermedades contagiosas. Para los inmigrantes se eliminó la posibilidad de utilizar los servicios sociales tales como los seguros de ingresos complementarios (*supplementary security income*, SSI por sus siglas en inglés) y los cupones alimenticios (*food stamps*) ampliamente utilizados por los residentes legales, calculados en 24 000 millones de dólares durante un periodo de cinco años.²⁸ En ese entonces, se calculaba que alrededor de 1.5 millones de inmigrantes recibían algún tipo de ayuda federal, 25 por ciento de los que reciben SSI son inmigrantes legales y cerca de un millón de inmigrantes dejaron de recibir cupones alimenticios. Aun más, se propuso que otro medio millón de inmigrantes legales fueran excluidos del programa y que se les excluyera también del Medicaid —en ambos casos durante los primeros cinco años después de haber obtenido la residencia legal si son nuevos inmigrantes, o hasta que sean ciudadanos estadounidenses—, sin tomar en cuenta que la mayoría de dichos inmigrantes ha vivido por más de diez años en Estados Unidos. Desde entonces, para hacer uso de cualquiera de los programas de servicios sociales, es necesario verificar el estatus migratorio de cualquier solicitante de dichos servicios.

Es importante destacar algunas medidas incendiarias que por su probable inconstitucionalidad y graves repercusiones no fueron aprobadas, aunque fueron álgidamente debatidas en el Congreso, provenientes de la veta ultraconservadora de los republicanos, a través de su líder el representante Smith, y que afortunadamente no se apro-

²⁸ Sin embargo, en mayo de 1997 el Congreso y el presidente llegaron a un acuerdo: que los inmigrantes “no capacitados”, o los que en el futuro quepan dentro de esta categoría, pueden mantener dichos beneficios.

baron,²⁹ aunque esto sí ocurrió con medidas tales como construir una triple cerca metálica a lo largo de la frontera con México,³⁰ iluminada en sus tramos urbanos, y emplear las bases militares cercadas como centros de detención de los extranjeros ilegales.

Otras medidas igualmente restrictivas propuestas en ese entonces lograron modificarse, como fueron la que se refiere a unir esfuerzos entre el SIN y el Servicio de Aduanas para mejorar el control de ingreso de indocumentados y del tráfico de drogas, y la de imponer multas hasta de 250 dólares a quien sea arrestado por cruzar la frontera sin documentos. No obstante, a raíz de los actos terroristas del 11 de septiembre, estos planteamientos han vuelto a resurgir, ya que recientemente se autorizó al Departamento de Defensa enviar tropas militares para ayudar al SIN y al Servicio de Aduanas, explícitamente para combatir el terrorismo y el tráfico de drogas, lo cual nos indica su deseo de militarizar la frontera.

Operaciones fronterizas. Después del ambiente descrito, durante la década de los noventa las autoridades estadounidenses se propusieron evitar la entrada del flujo masivo de inmigrantes indocumentados, adoptando medidas destinadas a reforzar la seguridad en la frontera.³¹

La propia administración de Clinton apoyó una política de “re-fronterización”. Mediante recursos adicionales se incrementó sustancialmente la vigilancia fronteriza con el fin de capturar y deportar más y con mayor eficiencia a los indocumentados y se implemen-

²⁹ En ese entonces propusieron: *a*) confiscar fondos o propiedades a quienes sean arrestados por tratar de ingresar a territorio estadounidense sin documentos más de una vez en un año; *b*) enjuiciar y sentenciar, con una pena de diez a quince años de prisión, a quien trate de ingresar a Estados Unidos sin documentos por tercera vez; *c*) exigir a los extranjeros no documentados el reembolso de todos los beneficios recibidos derivados de fondos públicos; *d*) eliminar el derecho a la ciudadanía para los hijos nacidos en Estados Unidos de padres indocumentados; *e*) otorgar a los gobiernos de los estados la opción de dar o negar el acceso a las escuelas públicas a los niños sin documentos migratorios; y *f*) reducir el número de admisiones legales anualmente.

³⁰ Se establece la suma de doce millones de dólares para la construcción, a lo largo de 22 kilómetros hasta la ciudad de Tijuana, de una cerca fronteriza de tres barreras, aunque el SIN expresó públicamente que era innecesaria.

³¹ Para mayor información sobre cuestiones fronterizas, consúltese Verey (en proceso de ed., 1999b y 2000).

taron medidas para el combate contra los contrabandistas de inmigrantes. Asimismo, se establecieron diversas operaciones, entre las que destacan la operación Gatekeeper en California; Blockade y Hold the Line en Texas y Nuevo México, y Safeguard en Arizona, actividades que han intentado obstaculizar la entrada no autorizada, en los lugares más comunes de cruce de la frontera mexico-americana. Las autoridades migratorias estadounidenses aprehenden anualmente a más de un millón de indocumentados, la mayoría de ellos mexicanos.

Tomando en consideración que Estados Unidos cuenta con alrededor de cien mil millas en costas marítimas y seis mil millas en fronteras terrestres, cualquier presupuesto para resguardarlas sería insuficiente. Hoy, con el fin de vigilar sus fronteras, el gobierno estadounidense gasta cerca de dos mil millones al año para construir murallas altamente tecnificadas; contrata un importante número de recursos humanos para patrullar; utiliza sofisticados helicópteros, vehículos con sensores, luces infrarrojas que detectan cuerpos en movimiento durante las 24 horas del día a grandes distancias; todo ello para descubrir, aprehender y remover a indocumentados. Quienes logran cruzar la frontera y sobreviven a los cálidos desiertos, las escarpadas montañas y los crecidos ríos, se encuentran con una especie de tierra prometida cuyo mercado laboral les da la bienvenida, y donde los patrones los contratan dispuestos a evadir la ley, dado que no se les castiga debida ni frecuentemente.

Y es precisamente por esta razón que los restriccionistas estadounidenses³² han venido presionando para que no solamente se apoye una política localizada para reforzar la frontera, sino que también se aplique la ley en el interior del país. La cláusula de la IRCA según la cual se deben aplicar multas y hasta algunos años de prisión a los empresarios que contratan a sabiendas a indocumentados pocas veces se ha observado, dado que no hay la voluntad política para aplicarla. Es decir, esta política es contradictoria ya que no se enfrentan las causas del problema castigando a los empresarios que contratan mano de obra barata y evaden la ley. Esta contradicción es evidente si analizamos que mientras en la frontera estadounidense con México

³² Para mayor información sobre el tema véase Verea (1999a, 2000a, 2003).

existen nueve mil agentes contratados por el SIN para patrullarla y vigilarla, tan sólo hay trescientos agentes para localizar y deportar a trabajadores indocumentados en los lugares de trabajo y, hasta antes de los sucesos terroristas del 11 de septiembre, otro tanto más para vigilar la frontera con Canadá.

No cabe duda que los refuerzos tan brutales en la frontera han creado una nueva situación mucho más agresiva, costosa y perversa. Dichas acciones son parte fundamental del proceso de “refronterización” y han logrado crear una frontera más peligrosa y violenta y sus principales consecuencias han sido muy variadas, entre las cuales destacamos sólo algunas:

- a) El reforzamiento fronterizo no necesariamente ha disminuido el número de personas que cruzan la frontera, pero ciertamente ha desviado el flujo hacia lugares más remotos y peligrosos. Es cierto que el número de aprehensiones ha bajado en algunas áreas de la frontera, pero es difícil de medir la eficiencia de estos métodos, por el número de ellos.
- b) Los mayores riesgos y dificultades para ingresar a territorio estadounidense han traído como consecuencia el aumento sustancial en las violaciones a los derechos humanos, debido a los riesgos y dificultades que implica entrar y permanecer en Estados Unidos sin documentos. Se ha registrado un aumento importante en las acusaciones por disparos, violaciones, golpizas y asesinatos aparentemente perpetrados por la Patrulla Fronteriza.
- c) El sur de Arizona se ha convertido en un punto popular de cruce fronterizo para grupos de inmigrantes a raíz de la intensificación de la vigilancia en California y Texas desde los años noventa. Se ha registrado un extraordinario aumento en el número de muertes debido a la deshidratación, exposición excesiva al sol e hipotermia, dado que ahora intentan cruzar por lugares desolados y peligrosos. Según estadísticas de la SRE, entre 1995 y 2002 se registraron más de 1 600 muertes entre la frontera de México y Estados Unidos. Por su parte, la Patrulla Fronteriza registró 106 personas muertas por deshidratación o exposición severa al sol, únicamente en dicho desierto. Duran-

te 2001 se produjeron 363 muertes, cifra menor que la de 491 en 2000, pero mucho mayor que en 1998, cuando se registraron 261 fallecimientos (Castañeda 2001: 17A). A pesar de que son muertes que se podrían predecir, aquellos que deciden emigrar no saben los graves daños y peligros con que se enfrentan.

- d) Los contrabandistas de indocumentados, también denominados “coyotes”, han elevado sustancialmente los costos del tráfico humano, convirtiendo al negocio en uno muy lucrativo y sofisticado. Por ejemplo, los polleros pueden cobrar entre ochocientos y dos mil dólares para transportar a salvo a cada indocumentado al otro lado. Asimismo, los contrabandistas se han sofisticado en sus estrategias, por ejemplo, configurando pasaportes falsos de países con Visa-Waiver³³ para evitar su verificación consular. A pesar de los esfuerzos llevados a cabo por los grupos “Beta”, hoy compuestos por alrededor de 75 agentes mexicanos, quienes supuestamente anticipan a los migrantes de los peligros que corren por emigrar en forma no autorizada y a diario confrontan y arrestan a varios polleros, estos esfuerzos no han sido suficientes para erradicarlos.
- e) El modelo tradicional de circularidad migratoria, caracterizada por una migración temporal, ha cambiado por un patrón de mayor permanencia, debido al temor de no poder ingresar nuevamente a territorio estadounidense. De esta manera, el indocumentado tiende a permanecer más tiempo de lo planeado, aumentando con ello el *stock* de indocumentados en Estados Unidos; es éste un efecto *boomerang* no esperado y quizá no intencionado.
- f) La creciente vulnerabilidad de los indocumentados es cada vez más evidente, puesto que a diario confrontan un ambiente altamente adverso y cargado de odio, sin poder obtener una mínima protección. Esta condición los ha forzado a hacerse menos visibles y, por supuesto, a aceptar salarios aun más bajos, sin tener

³³ El Visa Waiver Pilot Program (VWP) inició en 1998 y permite a nacionales de 26 países ingresar a territorio estadounidense por noventa días sin visa. Estos países son: Portugal, Singapur y Uruguay, que ingresaron recientemente; Andorra, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brunei, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Liechtenstein, Luxemburgo, Mónaco, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, San Marino, Eslovenia, España, Suecia, Suiza y el Reino Unido. El programa quedó suspendido temporalmente a partir del 11 de septiembre de 2001.

- la capacidad de utilizar los servicios sociales. Asimismo, se ha incentivado mayor discriminación no sólo en contra de inmigrantes indocumentados, sino para los que parecen extranjeros.
- g) El Programa de Amnistía aprobado por la IRCA en 1986, aunado al ambiente antiinmigratorio de los noventa, que condujo a la nueva prohibición de ciertos beneficios sociales inclusive para inmigrantes legales impuestos por la IRIRA, así como por la Ley de Bienestar Social (ambas aprobadas en 1996), se han constituido en un elemento de presión importante para obtener la ciudadanía.
 - b) Recientemente se ha despertado una mayor desconfianza por los cruces fronterizos legales. Con el fin de perfeccionar su sistema de vigilancia de entradas, el gobierno estadounidense dio por terminado en septiembre de 2001 el proceso de sustitución de visas o tarjetas de cruce, conocidas como “micas”, por las nuevas visas láser emitidas por el SIN, lo cual ha traído muchos problemas de cruces fronterizos. El SIN calculó en 5.5 millones el número de ciudadanos mexicanos que no podrían atravesar la frontera para internarse en ese país, hasta que nuevamente las sustituyan. El Departamento de Estado y el SIN comenzaron el proceso de renovación de visas en 1998, y hasta enero de 2001 se habían aprobado casi cuatro millones de visas láser infalsificables, válidas por diez años.³⁴

Los factores determinantes que han dado lugar al recrudescimiento en la posición misma de los conservadores y al surgimiento de importantes movimientos nativistas y antiinmigratorios durante los noventa ocasionaron cambios sustantivos en las ideologías y posiciones tanto de funcionarios públicos como de partidos políticos y diversos sectores de la sociedad. Estos factores son: *a*) el constante crecimiento del volumen tanto de la inmigración legal como de la de indocumentados, que ha variado la composición étnica de la población estadounidense; y *b*) una mayor presencia de inmigrantes, la cual ha sido presentada como una de las causas de la crisis económica y fiscal de algunos estados, como California en particular, en tanto que su mayor visibilidad ha causado un aumento en su rechazo.

³⁴ El costo de la visa es de 45 dólares. En González (2001: 56).

Como podemos observar, la década de los noventa sentó un nuevo precedente de actitudes xenofóbicas y nativistas, lo que conllevó a la aprobación de legislaciones locales y federales altamente restrictivas. Asimismo, la política de “refronterización” adoptada o de “puertas cerradas” con severos controles a la inmigración evidencia iniciativas unilaterales, contrarias al espíritu de integración y “desfronterización” que inicia la región de América del Norte durante esa década.

Si a las consecuencias anteriores aunamos los hechos suscitados a raíz de los actos terroristas del martes 11, podemos esperar un reforzamiento aún más brutal, ocasionando prácticamente la militarización fronteriza, la cual por desgracia conllevará un aumento significativo de las violaciones a los derechos humanos que recaerá principalmente en quienes intentan cruzar sin documentos.

POLÍTICAS ADOPTADAS EN CANADÁ

Orígenes y establecimiento de límites

Durante muchos años y pasando por multitud de generaciones, la inmigración, además de que ha sido un importante factor que ha contribuido a un crecimiento significativo de la población canadiense, sobre todo la de las ciudades, ha servido no sólo como una fuente de prosperidad económica sino que ha contribuido a forjar su sentido de identidad nacional. No obstante, la inmigración, al igual que en Estados Unidos, ha constituido un tema muy sensible para sus ciudadanos o residentes, y muchas veces ha sido difícil de comprender y aceptar, pues trae consigo una variedad de facetas, así como repercusiones para su sociedad.

Las experiencias históricas de la inmigración a cualquier país han sido determinantes para la formulación de sus políticas al respecto. En el caso de Canadá, su política tradicional abierta a la inmigración se manifestó en la continua reclutación de inmigrantes a lo largo de los años. Desde mediados del siglo XIX, la población de Canadá era de alrededor de 3.5 millones de habitantes, población sumamente pequeña para los planes de expansión económica y geográfica que

tenía el primer ministro John MacDonal, en 1867. Desde ese entonces, la inmigración se percibía como una solución para un aumento inmediato de la población, requisito indispensable para las necesidades inminentes del mercado laboral.

En términos generales, la política canadiense durante el periodo inmediatamente posterior a la etapa de la confederación alentó la entrada de inmigrantes. Sin embargo, a fines del siglo XIX, al igual que Estados Unidos, Canadá estableció ciertas restricciones a la composición de su inmigración, ya que en 1885 se limitó significativamente la entrada a chinos, lo que constituyó la primera serie de medidas diseñadas para restringir la inmigración “no blanca”. Los políticos canadienses comenzaron a tomar conciencia de que la inmigración traía consigo problemas, pero también beneficios, y decidieron seleccionar a quién admitir y a quién excluir. De esta manera, la legislación encaminada a crear una política migratoria exclusiva para formar un “Canadá blanco” comenzó a partir de 1911, extendiéndose hasta 1919 (Hawkins 1989).

Durante los primeros quince años de este siglo se estableció un plan para contratar trabajadores agrícolas provenientes principalmente de Europa oriental y central con el fin de desarrollar la parte occidental de Canadá. Esto condujo a la primera gran inmigración de polacos, eslavos y rusos, todos ellos impulsados por la gran expectativa de establecerse en un país en plena expansión económica y en franco crecimiento de su población.

Para apreciar la magnitud del papel que jugó la inmigración en Canadá, hay que tener presente que sólo entre 1891 y 1914 llegaron alrededor de tres millones de inmigrantes y de esta cifra, más de un millón arribó entre 1911 y 1913 (véase cuadro 3). De acuerdo con ciertos analistas, durante esta época las facilidades que brindaba el gobierno canadiense para su establecimiento eran rudimentarias, ya que sólo proveía transporte, asistencia para localizar el lugar donde se establecerían, revisión médica y ocasionalmente préstamos de emergencia.

A pesar de que se mantuvo un flujo estable de inmigrantes durante la década de los veinte, las dos guerras mundiales y la depresión de 1930 redujeron, en gran medida, la inmigración. Los alemanes, polacos y ucranianos incrementaron el acostumbrado flujo de

CUADRO 3
INMIGRANTES Y RESIDENTES NO PERMANENTES
ADMITIDOS EN CANADÁ, 1860-2002

<i>Año</i>	<i>Inmigrantes</i>	<i>Residentes no permanentes</i>	<i>Año</i>	<i>Inmigrantes</i>	<i>Residentes no permanentes</i>
1860	6 276		1969	161 531	
1865	18 958		1970	147 713	
1870	24 706		1971	121 900	
1908	143 326		1972	122 006	84 217
1909	173 694		1973	184 200	87 192
1910	286 839		1974	218 465	95 120
1911	331 288		1975	187 881	93 143
1912	375 756		1976	149 429	101 074
1913	400 870		1977	114 914	98 105
1914	150 484		1978	86 313	96 123
1915	33 665		1979	112 096	93 153
1916	55 914		1980	143 129	101 083
1917	72 910		1981	128 618	115 952
1918	41 845		1982	121 147	146 233
1932	20 591		1983	89 157	142 506
1934	12 476		1984	88 239	146 875
1936	11 643		1985	84 302	146 526
1938	17 244		1986	99 219	157 507
1940	11 324		1987	152 098	204 044
1942	7 576		1988	161 929	244 943
1955	109 946		1989	192 001	353 860
1956	164 857		1990	214 230	421 216
1957	282 164		1991	230 834	410 265
1958	124 851		1992	252 842	355 604
1959	106 928		1993	255 747	323 671
1960	104 111		1994	223 759	260 379
1961	71 689		1995	212 030	243 879
1962	74 586		1996	226 074	244 048
1963	93 151		1997	216 045	232 428
1964	112 606		1998	174 191	232 596
1965	146 758		1999	189 950	234 146
1966	194 743		2000	227 363	262 781
1967	222 876		2001	250 415	285 304
1968	183 974		2002	228 830	321 798*

*Dato preliminar

FUENTE: «Immigrants, emigrants et residents non permanents», Quebec, Ontario, et Canada, 1951-2002. Institut de la statistique de Quebec. Para 1998-2000: Facts and Figures, Immigration Overview.

inmigrantes proveniente principalmente de las islas británicas. Aunque la mayoría de ellos eran trabajadores agrícolas, algunos encontraron trabajo en las ciudades nacieses.

Hacia 1941 la proporción de inmigrantes con ascendencia británica había declinado a 50 por ciento, los de herencia francesa sumaban alrededor de 30 por ciento y otros grupos etnoculturales constituían el restante 20 por ciento.³⁵

El periodo inmediato de la posguerra, entre 1946 y 1957, se caracterizó por el gobierno de los liberales y por el establecimiento de los fundamentos esenciales de la política migratoria canadiense. Es necesario mencionar que la migración fue vista como un área de alta prioridad, al considerársele como un instrumento de crecimiento y desarrollo económico. Incluso una amplia declaración sobre la política de inmigración fue presentada en 1947. Sin embargo, a pesar de esa visión según la cual la migración es considerada un área estratégica para el desarrollo del país, prevaleció una percepción nativista, ya que la migración de personas provenientes de Asia fue muy rechazada, y se impusieron determinadas cuotas de admisión a las personas originarias, por ejemplo, de la India, Pakistán y Ceilán (hoy Sri Lanka) (Hawkins 1972: 67-173).

La principal razón fue la importante expansión industrial, la cual incrementó significativamente la demanda de mano de obra calificada, así como la de los trabajadores que su propio mercado laboral no podía ofrecer. Se calcula que al finalizar la segunda guerra mundial, Canadá experimentó su segundo gran flujo migratorio del siglo, llegando a admitir a 1 544 642 inmigrantes durante la década de los cincuenta; más de 30 por ciento de los inmigrantes provino de Alemania, Austria e Italia, y algunos fueron refugiados de Europa oriental.

Y, precisamente, en virtud de la creciente demanda de trabajadores extranjeros, en 1950 se creó el Departamento de Ciudadanía e Inmigración (Citizenship and Immigration Canada) para ejecutar la política migratoria canadiense, así como para hacerse cargo de los asuntos de los grupos indígenas. Posteriormente se aprobó la Ley de Inmigración de 1952 (Immigration Act), la cual estableció la estructura legal que

³⁵ Employment and Immigration Canada, "Immigration", *The Canadian World Almanac and Book of Facts* (Hull, Quebec: Head Office, Place du Portage, phase IV, level 0, 1991).

manejaría la inmigración. En ese entonces, todas las acciones que se llevaban a cabo respecto a la inmigración eran eminentemente federales, y no se incluía la participación de las provincias en la toma de decisiones, por lo que el apoyo económico al área migratoria era limitado y deficiente.

Política de selección

A fines de la década de los cincuenta y principios de los sesenta, las administraciones federales conservadoras se enfrentaron a un descenso en su crecimiento económico que causó efectos negativos en el mercado laboral y, por ende, el gobierno disminuyó su reclutamiento de inmigrantes. Esta situación originó un proyecto de “autoevaluación”, enfocado en el papel que debería jugar Canadá y la política que deberían desarrollar sus instituciones. En cuestiones migratorias, es necesario mencionar que el Departamento del Trabajo empezó a controlar la migración a partir de criterios de selección de migrantes, basados en las características del mercado de trabajo del país. Es así que, en 1962, se introdujeron nuevas medidas regulatorias y no discriminatorias en la materia. También se comenzó a tener una visión más crítica de la propia estructura administrativa y sobre la manera como se debían emplear los recursos canadienses. En 1963 fue creado el Departamento de Inmigración y Fuerza Laboral (Manpower and Immigration Department), como el responsable de administrar la inmigración, para que de esta manera se ajustara a las necesidades de empleo del país. Es decir, al igual que el Departamento del Trabajo, se haría cargo de los servicios de empleo, la capacitación técnica y vocacional de los migrantes y de su rehabilitación civil.

Durante esta década, también surgió el importante fenómeno de la inmigración ilegal, mucho menos importante en comparación con lo que representa para Estados Unidos. El gobierno canadiense, preocupado por eliminar este problema, realizó varios tipos de regularizaciones de estatus durante los siguientes años, las cuales se consideraron exitosas en su momento.

Así, con el fin de solucionar el problema del creciente ingreso de inmigrantes sin documentos o de la permanencia en forma ilegal

de éstos, el gobierno realizó una revisión general de todos los aspectos de inmigración. En 1966 se dio a conocer el famoso *White Paper*, en el cual cuestionaba la posibilidad a largo plazo de absorber masivamente a inmigrantes que buscaban empleo, e hizo un llamado a que se establecieran vínculos más estrechos entre la inmigración y las necesidades inmediatas de trabajo. Dicho documento se envió para su discusión al Comité del Parlamento sobre Inmigración.

En 1967 se creó el Manpower and Immigration Council, cuya principal función era informar sobre la utilización efectiva y el desarrollo de los recursos de mano de obra de Canadá, incluyendo la participación de los migrantes extranjeros en su territorio. Ese mismo año comenzó en Canadá un rápido cambio en la expansión, crecimiento y desarrollo económico, lo que provocó un aumento considerable en los flujos migratorios de diversos orígenes, iniciándose un importante flujo de inmigrantes provenientes de Latinoamérica.

Con las Immigration Regulations de 1967 se introdujo un sistema de selección conocido como Canadian Point System, diseñado principalmente para seleccionar un determinado tipo de inmigrante, de acuerdo con las necesidades laborales del país en general y de las regiones en particular. En este sistema, se asignaban puntos a cada candidato según las calificaciones que obtuviera para determinado empleo, tales como el conocimiento de los idiomas inglés y francés, nivel de educación, experiencia laboral y factores de integración, entre otros componentes relacionados con el empleo, los cuales son indicadores esenciales para determinar el acceso. Dicho sistema resultó en un importante incremento de la inmigración multicultural.

El trayecto hacia una sociedad multicultural

Durante la década de los sesenta, se realizaron muchas mejoras en el Servicio de Inmigración Exterior de Canadá. Algunos programas comenzaron a desarrollarse y se dio un mayor apoyo a inmigrantes y refugiados a través de agencias voluntarias, principalmente a quienes ingresaron de inmediato a la fuerza laboral y requerían de un cierto entrenamiento.

Es interesante destacar que durante esta misma década se presentaron cambios significativos a nivel mundial: el fin de la época colonial y la aparición de nuevos países en varias regiones del mundo. Al mismo tiempo, surgió un nuevo interés internacional por los derechos humanos y la igualdad racial y nacional. Por estas y muchas otras razones, el cambio del origen del flujo migratorio a Canadá se volvió evidente, pues a partir de entonces extranjeros provenientes de múltiples regiones del mundo fueron aceptados. Así, debido a una combinación del incremento natural de la población canadiense con un aumento en la tasa de inmigración, la población de Canadá se duplicó en tan sólo las tres décadas posteriores a la segunda guerra mundial.

La composición de los inmigrantes en Canadá continuó cambiando y fue conduciendo hacia una sociedad aún más multicultural. El censo de 1981 demostró un incremento significativo en el porcentaje de nuevos canadienses nacidos en Asia, el Caribe y América Latina. La proporción de residentes canadienses sin ascendencia francesa ni británica aumentó significativamente al alcanzar un tercio de la población (Hawkins 1972). Como se puede observar, la política de inmigración, basada en el proyecto original de lograr conformar un “Canadá blanco”, bajo la cual fueron considerados como admisibles sólo los candidatos de origen europeo o estadounidense —con muy pocas excepciones—, permaneció fuerte y vigente hasta principios de los sesenta.

Es más, Canadá junto con Estados Unidos constituyeron los países pioneros que abandonaron su tradicional política migratoria blanca. A partir de 1967, esta política se convirtió en una no discriminatoria y universal que aceptaba principalmente a migrantes económicos, parientes inmediatos de los inmigrantes ya establecidos y a refugiados. Cabe señalar que hoy día, esta composición permanece semejante. Uno de los factores determinantes de este cambio se debió a que algunos políticos y funcionarios consideraron que el hecho de mantener una política de inmigración selectiva en cuanto a origen de procedencia entorpecería la posición que Canadá había mantenido en la ONU o aun más, en la multirracial Commonwealth of Nations. Dicho ejemplo fue seguido por Australia en 1973.

Formación y conceptualización de la política migratoria

En Canadá, el control y la administración migratoria son asunto de jurisdicción compartida entre el gobierno federal y las provincias canadienses, a excepción de Quebec que, a partir del Acuerdo Coullen-Couture, mantiene su autonomía al respecto.³⁶ Desde la década de los sesenta, se presentaron varios cuestionamientos que cambiaron el rumbo y la forma como se debía conformar y desarrollar una política migratoria canadiense (Hawkins 1972).

En primer término, los aspectos financieros constituyeron un tema fundamental, en virtud de que se presentó una multitud de dificultades para decidir si es el poder federal o el provincial el que debería hacerse cargo de los servicios sociales otorgados a los migrantes, como educación, capacitación, atención médica y seguridad, entre otros. Desde entonces se han tratado de establecer programas de servicios con responsabilidad compartida. Así, la seguridad social y el bienestar constituyen un tema tan importante que la responsabilidad recae en los tres niveles: federal, provincial y municipal.

Uno de los aspectos de la seguridad social al que se ha dado gran importancia es la educación para migrantes. Tanto la capacitación en cuestiones laborales como aquella dirigida a mejorar y reforzar el dominio de alguna de las lenguas oficiales de Canadá, se estimó que debía recaer, principalmente, en cada provincia.

Por lo que respecta a la orientación que se debería dar a los migrantes y en virtud de que se concentran en las principales ciudades, especialmente en Toronto, Montreal, Vancouver y, en menor medida, en Edmonton, Winnipeg y en algunas ciudades de Ontario, se consideró conveniente el establecimiento de centros de orientación e información para los que se encuentran en las principales ciudades. No obstante, dicha responsabilidad hoy recae en todos los niveles gubernamentales.

Con el fin de conformar no sólo una política migratoria, sino una de asimilación, se estimó que los inmigrantes necesitan ayuda para ajustarse a las comunidades canadienses dentro del territorio. Por tal

³⁶ En 1991 se firmó un nuevo acuerdo federal con la provincia de Quebec, mismo que reemplazó el acuerdo previo.

motivo, se estableció el proceso de “ajuste”, con el fin de alcanzar el desarrollo cultural y comunitario de los migrantes con sus comunidades. Éste se ha constituido en un tema que con frecuencia se encuentra en el debate nacional, para intentar definir cuál es el poder adecuado que debe apoyar esa labor, si el federal, el provincial o el municipal.

Durante los setenta hubo muchas mejoras en la administración y política migratoria canadiense, siendo la más notable la creación de la Ley de Inmigración de 1976, proclamada en 1978. Mediante consultas extensivas entre los diversos sectores, Robert Andras, quien fue el principal promotor y posteriormente llegó a ser ministro del Departamento de Inmigración y Fuerza Laboral en 1972, y Alan Gotlieb, su segundo de a bordo, quien después fuera embajador canadiense en Estados Unidos, lograron realizar un cambio significativo en la política migratoria.

Esta ley reemplazó la de 1952 y fue percibida en ese entonces como una pieza de ley de inmigración sensible, liberal e innovadora, creando un clima favorable para la inmigración, así como una política de refugiados humanitaria. Se otorgó un énfasis especial a la “admisión” en lugar de a la “exclusión”. Entre sus principales características incluye una clara declaración de principios, entre éstos uno antidiscriminatorio y un compromiso formal de ayuda a refugiados. Asimismo, se dio un énfasis especial al enriquecimiento social y cultural, a la reunificación familiar, al cabal cumplimiento de sus obligaciones internacionales en torno a la ayuda a refugiados y, principalmente, al uso de la inmigración para apoyar el desarrollo económico.

La política de inmigración canadiense y las reglas y regulaciones elaboradas con esta ley fueron diseñadas de tal manera que se promovieran los intereses nacionales e internacionales de Canadá. Sus principales objetivos reconocen las siguientes necesidades:

- a) Apoyar el cumplimiento de las metas demográficas establecidas por el gobierno respecto al tamaño, tasa de crecimiento, estructura y distribución geográfica de la población canadiense.
- b) Enriquecer y reforzar el tejido cultural y social de Canadá, tomando en consideración su carácter federal y bilingüe.
- c) Facilitar la reunión en Canadá de ciudadanos canadienses y residentes permanentes con sus parientes más cercanos o inmediatos residentes en el extranjero.

- d) Promover y facilitar la adaptación a la sociedad canadiense de las personas a quienes se les ha otorgado la admisión como residentes permanentes.
- e) Facilitar la entrada de visitantes con el propósito de incrementar el comercio, turismo, actividades culturales y científicas y un mejor entendimiento internacional.
- f) Asegurar que cualquier persona que busca la admisión, ya sea como residente permanente o temporal, sea sometido a los criterios de admisión y que no se discrimine de una manera inconsistente con el carácter canadiense del derecho a la libertad.
- g) Cumplir con las obligaciones legales internacionales respecto a los refugiados y preservar su tradición humanitaria con los desplazados y perseguidos.
- h) Alentar el desarrollo de una economía fuerte y viable para la prosperidad de todas las regiones en Canadá.
- i) Mantener y proteger la salud, seguridad y el buen orden de la sociedad canadiense.
- j) Promover el orden internacional y la justicia a través de la negación del uso territorial a personas que son capaces de cometer actividades criminales.³⁷

Por lo que se refiere a la selección de los inmigrantes, esta ley, en el apartado sobre el “principio general sobre la admisibilidad de los inmigrantes”, señala: “A cualquier inmigrante, refugiado, miembro familiar o independiente se le debe conceder el derecho de entrada siempre y cuando satisfaga los criterios de selección y se determine si será capaz de establecerse con éxito en Canadá”. Por lo que respecta a los desplazados y los perseguidos, la ley señala que “se les debe admitir sujetos y de acuerdo con las convenciones de refugiados establecidas”.³⁸

Dicha ley establece el compromiso de Canadá para cumplir con sus obligaciones internacionales legales hacia los refugiados y para

³⁷ Employment and Immigration Canada, “Immigration Objectives”, *Canadian Immigration Policy* (Ottawa: Employment and Immigration Canada, Legislation, part I), 7.

³⁸ Employment and Immigration Canada, “Selection of Immigrants”, *Canadian Immigration Policy* (Ottawa: Employment and Immigration Canada, Legislation, part I), 9.

continuar con su tradición humanitaria respecto a los desplazados y perseguidos. En lo relativo a su preocupación multicultural, la ley aprobada en 1988, Canadian Multiculturalism Act, complementa el apoyo y buenos deseos que se tienen en Canadá para con las personas originarias de múltiples países y culturas. Entre sus principios encontramos que debe haber igualdad de oportunidades para todos los canadienses, se debe fomentar la preservación de todas las culturas, eliminar la discriminación estableciendo medidas que afirman al extranjero y apoyar la integración social del inmigrante, entre otros.³⁹

Se considera que la ley de 1976 logró cambios importantes en las áreas de exclusión y control, al reducir sustancialmente el grado excesivo de discreción ministerial que permitía la ley de 1952. A pesar de que se suprimió lo que era conocido como las “clases prohibidas” y la larga lista de los considerados como no deseables, la ley de 1976 restringe la entrada de las personas que constituyen una amenaza para la salud pública; los que hayan cometido ofensas criminales serias sin mostrar evidencia de rehabilitación; y los que se encuentren involucrados en actividades criminales, de espionaje, terrorismo, secuestro, etc. Cabe señalar que todas las ofensas cometidas fuera de Canadá se relacionan directamente con las que se encuentran bajo la ley canadiense y son enjuiciadas en relación con la sentencia que hubiese sido impuesta en Canadá (Hawkins 1972).

Política de población

Hasta hace poco tiempo, Canadá no había mostrado interés en formular una política de población. Como ya es de todos conocido, inmediatamente después de la segunda guerra mundial muchos países industrializados experimentaron un aumento significativo en su tasa de fertilidad que, en el caso de Canadá y Estados Unidos, duró quince años. Sin embargo, a partir de 1973, un nuevo fenómeno demográfico comenzó a desarrollarse, ya que la tasa de fertilidad cayó por debajo

³⁹ Employment and Immigration Canada, “Standing Committee on Multiculturalism”, *Multiculturalism: Building the Canadian Mosaic* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1987).

del nivel de 2.1 nacimientos por mujer, nivel necesario para reemplazar la población a largo plazo (Hawkins 1989).

La Ley de Inmigración de 1976 propuso metas demográficas y se desarrolló un sistema de niveles de inmigración anuales, el cual implicó un proceso detallado y cuidadoso de consulta. Estas consultas se llevan a cabo con las provincias, las organizaciones nacionales y los grupos de interés; asimismo, participan académicos y funcionarios gubernamentales, y deben ser expuestas ante el Parlamento en los tiempos que indica la ley con el fin de determinar las necesidades laborales y demográficas tanto federales como regionales. Al respecto se debe elaborar un informe que especifique: *a)* el número de inmigrantes que el gobierno de Canadá considera apropiado admitir durante cualquier periodo específico, y *b)* la forma en que las consideraciones demográficas fueron tomadas en cuenta para determinar ese número (Bai 1991). Cabe señalar que actualmente este proceso se realiza cada año.

Al parecer esta tendencia se ha convertido en una de largo plazo, y es difícil que se revierta en el futuro. Un estudio sobre la fertilidad canadiense, realizado por Anatole Romaniuc subtítulo "Fertility in Canada, from Baby Boom to Baby Bust" (1984), presenta una perspectiva similar del futuro demográfico en Canadá y enfatiza el papel tan importante que tiene y desempeñará la inmigración en el futuro, alertándonos a que el actual régimen de fertilidad tan bajo y el consecuente envejecimiento y descenso del crecimiento de la población canadiense han creado una situación históricamente nueva que puede afectar las estrategias de inmigración. Si la tasa de fertilidad no aumenta sustancialmente y el crecimiento de la población no se vuelve una meta nacional, no será una alternativa real. Si la fertilidad se estanca en el mismo nivel de ahora y el nivel de la inmigración neta se mantiene en un mínimo de cincuenta mil admisiones anuales, el crecimiento disminuirá y la declinación comenzará a partir del año 2020.

La nueva era selectiva

La política migratoria canadiense ha estado íntimamente ligada a las condiciones económicas. Así, la recesión de los ochenta provocó una respuesta respecto al control de la migración a través de una re-

gulación en 1982. Ésta estipulaba que la admisión de inmigrantes estaría condicionada al empleo previamente arreglado de trabajadores selectos. Lo que realmente quería el gobierno canadiense —principalmente entre 1982 y 1985, periodo de alto desempleo— era admitir solamente a personas con empleos firmes y, como resultado, el número de admisiones disminuyó. Pero, en 1986, cuando el desempleo bajó, el gobierno federal adoptó una política moderada de control a la inmigración. Los inmigrantes independientes fueron nuevamente admitidos sin un empleo prearreglado. Esto provocó que hacia fines de los ochenta, la inmigración ascendiera a su nivel más alto desde mediados de los setenta.

Al mismo tiempo, en 1986, el gobierno federal realizó una revisión de sus índices de crecimiento demográfico, la cual generó un sinnúmero de estudios aunque no incidió en un cambio de política. En términos de política de admisión, también se pusieron en marcha iniciativas federales correspondientes a una expansión del programa de migrantes de negocios, la cual ha sido muy exitosa, ya que ha atraído miles de millones de dólares de capital de inversión a Canadá. Asimismo, se han realizado intentos por unificar y alinear los criterios en el proceso para determinar el estatus del refugiado, ya que constantemente se registraban casos en retraso.

Hacia mediados de los ochenta había ya un significativo número de programas de servicios y de establecimiento para los inmigrantes, que se pusieron en marcha con el apoyo de las provincias, así como de la ayuda voluntaria proveniente de diversos sectores. Entre estos programas tenemos el de la Asistencia para el Ajuste, el de Adaptación y Establecimiento del Inmigrante, el del Acceso al Entrenamiento del Lenguaje, entre otros. La oficina Employment and Immigration, así como la organización Heritage Cultures and Languages de la Secretaría de Estado, han prestado dichos servicios.

El programa más importante ha sido el de la Asistencia para el Ajuste, que ha contado con fondos sustantivos para apoyar a más de cien organizaciones voluntarias. Dicho programa tiene por objeto ayudar a inmigrantes indigentes con la renta, comida, ropa e incidentes imprevistos durante un año. Sin embargo, según la investigadora Freda Hawkins, una de las más destacadas especialistas en migración canadiense, el Programa de Adaptación y Establecimiento, a pesar de sus

importantes logros a nivel mundial, todavía presenta grandes deficiencias y requiere de una mejor coordinación, así como un mayor apoyo económico. Considera que algunas de las consecuencias más serias para los inmigrantes son el desempleo o subempleo, la segregación ocupacional y los bajos salarios. Estima que casi siempre estos problemas van acompañados de desequilibrios emocionales y que, por lo general, inciden en las personas que no saben hablar inglés ni francés, y que principalmente son minorías del tercer mundo, refugiados y mujeres (Hawkins 1972). De ahí la importancia del aprendizaje de los idiomas para una mejor adaptación.

Por lo que respecta al debate reciente en torno a las implicaciones que la inmigración ha tenido para la sociedad canadiense, se ha señalado que llena vacíos en el mercado laboral, crea empleos y trae fondos significativos al país. En cuanto a la composición multicultural, se ha argumentado que la continuidad de la inmigración asiática y latinoamericana ayuda a nutrir los fuertes nexos comerciales que existen con estas dinámicas regiones del mundo. También se sigue pensando que la inmigración desempeña un papel importante en la sociedad canadiense, ya que disminuye el descenso y el envejecimiento de su población.

Este debate ha sido apoyado por un creciente análisis proveniente de literatura especializada. Green considera que la política básica y efectiva de inmigración ha consistido en detectar la escasez de mano de obra interna y suplirla a través de la importación de trabajadores. Por su parte, Seward critica ciertos modelos macroeconómicos que han tomado poco en cuenta el hecho de que los inmigrantes constituyen el capital humano, que han sido entrenados y educados con el presupuesto de otros países, que traen consigo fondos, que crean empleos y que llegan a consumir más que los propios canadienses. Passaris percibe la inmigración en términos de un recurso humano multicultural en el cual su conocimiento lingüístico y cultural es utilizado por los canadienses para incrementar el número de sus socios comerciales que redundan en la diversidad de sus exportaciones, atrae inversión y se mantiene al día en investigación y desarrollo. Romaniuc prevé que una población decreciente es una población vieja, teniendo una proporción cada vez más significativa de personas de más de 65 años en su fuerza laboral, que hoy día representa

10 por ciento de su población (Green 1987; Passaris 1987: 361-383; Romaniuc 1984 y 1992: 33, en Verea 1994a).

Desde el inicio de la década de los noventa, el debate sobre la posibilidad de reformar la legislación canadiense ha estado presente. Las tres administraciones de Chrétien han coincidido en que la Ley de Inmigración de 1976 tiene que ser reformada, pues fue aprobada con base en experiencias de los sesenta y principios de los setenta, cuando los tiempos eran más simples, los abusos a los programas menos perversos y era mucho más fácil manejar el sistema de selección de los inmigrantes. Se ha considerado introducir cambios justos y pragmáticos para preservar la integridad y los valores humanitarios de la inmigración canadiense, con el fin de hacer una mejor selección y asegurar su contribución al desarrollo social y a la prosperidad económica; se ha tratado también de detectar a los que abusan de los programas y desobedecen las leyes; y, en la medida de lo posible, mejorar la administración o manejo y control del sistema para asegurar que la inmigración realmente sirva al interés nacional.

En términos generales se considera que la atención se ha concentrado en los refugiados, las minorías visibles en las grandes ciudades y en el impacto socioeconómico de los inmigrantes empresariales. Algunos consideran que cada uno de estos temas tiene ciertos matices raciales, y no se puede negar que el debate sobre cuestiones de este tipo ha surgido en la agenda de discusiones públicas. Si bien es cierto que en el futuro cercano prevalecerá el interés económico sobre otros factores para determinar la política migratoria, también es cierto que influirán temas tales como la raza, los asuntos internos, los cambios económicos y la política exterior, sobre todo en el ámbito de seguridad nacional.

Durante los últimos años, el gobierno federal ha promovido una revisión y actualización de los procedimientos migratorios, con la finalidad de crear un sistema más actualizado y menos complejo. A pesar de que la Ley de Inmigración ha sido revisada y enmendada muchas veces, no se ha llevado a cabo una revisión sistemática durante las últimas dos décadas.

Está en proyecto la ley Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), conocida por el momento como Bill-11; de ser aprobada, sustituirá a la actual ley de inmigración, puesta en vigor hace 25 años.

Este proyecto se deriva del presentado en abril de 2000, denominado Immigration and Refugee Protection Bill (C-31), el cual quedó pendiente, al convocar a elecciones el primer ministro Jean Chrétien a fines de ese año. Entre los aspectos más importantes que tendrá en cuenta la nueva ley están los siguientes:

- a) Creación de un simple, pero coherente sistema legislativo que refleje los valores canadienses, acorde a las realidades actuales, incluyendo el refuerzo de los acuerdos sobre los derechos humanos.
- b) Mejorar los programas de reunificación familiar.
- c) Modernizar el sistema de selección de trabajadores calificados y de inmigrantes de negocios, así como facilitar la entrada de trabajadores temporales extranjeros calificados.
- d) Introducir criterios transparentes para el estatus de residentes permanentes.
- e) Reforzar la protección de refugiados a través de un proceso rápido y justo.
- f) Modernizar el sistema inmigratorio de peticiones.
- g) Mantener la integridad y seguridad de la sociedad canadiense.⁴⁰

Respecto a los refugiados, se proponía reducir el tiempo promedio de espera para determinar el estatus de las peticiones de refugio de cinco a tres años. Además, se establecieron lineamientos para evitar que se siga generando un limbo de refugiados (*limbo refugee*) (Escalante 2001).

⁴⁰ Citizenship and Immigration Canada 2001, 2001a <<http://www.cic.gc.ca/english/irpa/c11-issues.html>>.