

En busca de una administración justa y eficaz de las leyes de inmigración

La inmigración presenta enormes retos para los tribunales y las agencias administrativas. La falta de consenso y de recursos para un total cumplimiento de las leyes que rigen la entrada y la situación en el país de los inmigrantes provoca que las leyes se hagan respetar de un modo selectivo y que surjan debates sobre cómo utilizar unos recursos limitados. La mayoría de los que son arrestados en los intentos de hacer cumplir la ley no tienen acceso a una representación legal que les ayude a proteger sus derechos. Los tribunales de inmigración tienen demasiado trabajo y toman decisiones inconsecuentes entre los diversos tribunales y jueces.



Este artículo examina cómo los tribunales, el Departamento de Justicia y el Departamento de Seguridad Nacional administran la justicia y hacen cumplir las leyes de inmigración. Intentan mantener fuera del país a tantos inmigrantes ilegales como sea posible, reducir la oferta de puestos de trabajo ilegales y actuar contra algunas personas que residen en el país de forma ilegal.

Evaluar el éxito de los esfuerzos por hacer cumplir la ley es difícil porque este tema es complejo y emotivo, y el éxito es difícil de definir, y más de medir. A muchos les inquieta que la administración de la justicia en materia de inmigración es injusta y no equitativa, mientras que otros se quejan de que existe poca seguridad en las fronteras y de que se permite que demasiados inmigrantes ilegales permanezcan en el país.

En un clima cargado políticamente, tanto los tribunales como las agencias de inmigración se enfrentan a tareas complicadas. Si el Congreso proporciona una vía hacia una situación legal para algunos residentes ilegales, tal como se propone

actualmente, las autoridades observarán nuevas estructuras y pautas burocráticas. Proporcionar una vía para obtener la situación legal aumentará las peticiones de que se identifique y se expulse a aquellos que no cumplan los requisitos para tomar esa vía, o que no deseen hacerlo. Además, dicha empresa requeriría una financiación adicional en un momento en el que los recursos son escasos. El nuevo debate acerca de la inmigración pone de relieve la necesidad de crear unas nuevas políticas para dirigir a las instituciones con mayor peso a la hora de hacer cumplir las leyes justamente.

Antecedentes

Se calcula que de 11 a 12 millones de residentes en Estados Unidos no están autorizados para vivir en el país. Cada año entran en Estados Unidos más inmigrantes ilegales, aunque su cantidad se ha reducido últimamente. El año pasado el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas del Departamento de Seguridad Nacional expulsó (o, tal como se decía antes, “deportó”) a unos 350.000 residentes ilegales. No obstante, casi todos los que se enfrentan a una orden final de expulsión tienen derecho a apelar en los tribunales de inmigración de la nación.

Dichos tribunales no forman parte del sistema federal de tribunales, cuyos jueces principales son nombrados por el presidente después de la confirmación del Senado; el ejercicio de su cargo durante toda su vida y sus amplios recursos garantizan que realizarán una toma de decisiones eficaz e independiente. Los tribunales de inmigración son una unidad de la principal agencia de seguridad de la nación, el Departamento de Justicia, que nombra a sus propios jueces. Administraron casi 300.000 cuestiones el año pasado, lo cual los convierte en un componente fundamental en los intentos de la nación por hacer respetar sus leyes de inmigración de un modo justo y eficaz. No obstante, se los ha pasado bastante por alto en el debate sobre la reforma en materia de inmigración, que se ha centrado sobre todo en el control fronterizo y en el cumplimiento de la ley en los lugares de trabajo. Casi todo el mundo está de acuerdo en que los tribunales de inmigración tienen demasiado trabajo para los recursos de los que disponen, y por ello toman decisiones inconsecuentes y sufren importantes retrasos.

“Los tribunales de inmigración carecen de los recursos necesarios para administrar las leyes con justicia y eficacia.”

Tribunales de inmigración

Los agentes del Departamento de Seguridad Nacional expiden órdenes para la expulsión de inmigrantes que, según han constatado, están en el país de forma ilegal. No obstante, la mayoría de inmigrantes que se enfrentan a una orden de expulsión pueden apelar en los tribunales de inmigración. Por ejemplo, pueden

cuestionar unas conclusiones a las que se ha llegado a partir de documentación inadecuada, o solicitar el derecho de asilo por miedo a ser perseguidos si se los devuelve a su país de origen. En el 2008, más de 230 jueces de inmigración que ejercen en unos 50 tribunales de todo el país llevaron aproximadamente 292.000 causas (de las que 285.000 tenían que ver con órdenes de expulsión, en comparación con las 250.000 del 2004).

Los jueces ordenaron la expulsión en el 80% de los 229.000 procesos en los que se tomó una decisión sobre si se debía expedir una orden de expulsión. En la mayoría de los casos, sus decisiones son finales. Sólo el 9% de los inmigrantes apelaron a la Junta de Apelaciones de Inmigración del Departamento de Justicia, que llevó casi 35.000 causas el año pasado. Los inmigrantes pueden apelar contra decisiones no favorables de la Junta al Tribunal de Apelación de Estados Unidos. El año pasado esos tribunales recibieron 10.000 apelaciones de ese tipo. Sin embargo, los jueces del distrito deben tratar con gran deferencia las decisiones de los jueces de inmigración.

Casi todo el mundo está de acuerdo en que los tribunales de inmigración carecen de los recursos necesarios para administrar las leyes con justicia y eficacia, lo cual explica en parte por qué sus causas pendientes aumentaron un 19% sólo desde el 2006. La comparación de los recursos de los que disponen los tribunales de inmigración y los Tribunales del Distrito de Estados Unidos es ilustrativa, ya que pocos pueden decir que los jueces de los distritos federales tengan poco trabajo.

En el 2008, cada juez de inmigración completó una media de 964 procedimientos contenciosos que tomaron una decisión acerca de si era necesario ordenar la expulsión (unos veinte por semana). En cambio, por judicatura cada juez del distrito federal liquidó 480 casos en el 2008, y se encargó de 27 juicios o procedimientos parecidos a un juicio (por ejemplo vistas para sentencia), de los cuales aproximadamente en diez de ellos se llegó a un veredicto o a una sentencia.

Cada juez del distrito cuenta con dos letrados y un taquígrafo que debe escribir un registro literal del proceso. Los abogados representan a ambas partes en la mayoría de procesos. Quinientos jueces para cuestiones menores se encargan de las cuestiones preliminares, faltas y delitos menores, y algunos juicios civiles. En cambio, por cada cuatro jueces de inmigración tienen un letrado. No tienen adjuntos judiciales, y dejan constancia de los procesos ellos mismos con la ayuda de grabadoras (a menos que el inmigrante participe en el juicio por video desde un centro de detención, lo cual acarrea sus propios problemas para las valoraciones de credibilidad realizadas por los jueces).

Los abogados del Departamento de Seguridad Nacional, famosos por su agresividad, representan al gobierno en todos los procesos de los tribunales de

inmigración, pero más de la mitad de los inmigrantes que se enfrentaron a ser expulsados el año pasado no disponían de abogados, lo cual supone una mayor carga para el juez a la hora de proteger sus derechos en el propio proceso y asimismo una dificultad debido a las traducciones inadecuadas y a las diferencias culturales. La ley estadounidense básica dictamina que el gobierno proporcionará un abogado a los acusados criminales que no puedan pagarlo. No obstante, los extranjeros en los procesos de los tribunales de inmigración son demandados civiles, no acusados criminales. El Congreso ha dejado claro que cualquier representación legal de dichos extranjeros será “sin costes para el gobierno”. Así pues, a pesar de lo irónico que resulta el gobierno sí que proporcionará un abogado (normalmente un auxiliar de defensor de oficio federal) a los extranjeros indigentes acusados en un tribunal federal de entrada ilegal o de robo de identidad. Sin embargo, los inmigrantes que se enfrentan a un proceso de expulsión (y por lo tanto a una serie de procedimientos muy crípticos) deben hacerlo solos, encontrar y pagar a un abogado, o tener la esperanza de beneficiarse de una defensa concertada y proporcionada a través de varias iniciativas voluntarias. Existen obstáculos importantes para una representación adecuada. Por ejemplo, los detenidos encerrados en cárceles locales y remotas tienen dificultades para encontrar abogados de inmigración, ya sean voluntarios o no.

“Los jueces de inmigración deciden casos de gran trascendencia (incluso de vida o muerte) para una clase de litigantes despreciada por grandes segmentos de la población.”

Los jueces de inmigración tienen objetivos encontrados. No se les aplican los requisitos de la Ley de Procedimientos Administrativos para una selección competitiva y un ejercicio seguro, diseñados para fomentar la obtención de un fallo independiente. En lugar de eso, el Departamento de Justicia estipula que los jueces de inmigración “actúan como delegados del Fiscal General en los casos que deben juzgar”, aunque deberían “tomar decisiones de un modo independiente” en dichos casos. Los jueces de inmigración afirman que su selección y supervisión por parte del Fiscal General da una mala apariencia y en ocasiones perjudica a la justicia y la efectividad reales a la hora de producir un fallo.

Estos defectos de los tribunales de inmigración son importantes porque los jueces de inmigración deciden casos de gran trascendencia (incluso de vida o muerte) para una clase de litigantes despreciada por grandes segmentos de la población. Entre ellos, los principales son aquellos casos en los que los inmigrantes solicitan asilo en Estados Unidos porque temen ser perseguidos en su país de origen debido a su raza, religión, nacionalidad, creencias políticas o pertenencia a un grupo social o religioso concreto. Los 229.000 procesos de expulsión de los tribunales de inmigración en el 2008 incluyeron 24.000 peticiones de asilo en las que se llegó a un fallo (de media, unas 100 por juez). En cambio, los jueces federales del distrito

cerraron una media de 48 casos relacionados con violaciones de los derechos humanos (excluyendo peticiones de presos). De ellos, en 38 casos por judicatura se celebró una reunión preliminar u otra participación judicial.

Los jueces de inmigración no son consecuentes a la hora de conceder asilo. La tasa total de concesión de asilo de los tribunales de inmigración en el 2008 fue del 45%, comparable favorablemente con el 32% de la tasa global de concesiones de asilo hecha pública por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. No obstante, dicha tasa del 45% para todos los jueces de inmigración oculta grandes disparidades entre varios tribunales de inmigración y dentro de un mismo tribunal, incluso en aquellos casos que implican a extranjeros de un mismo país. Por ejemplo, según una investigación realizada por Rajmi-Nogales y sus colegas, del 2000 al 2005 las concesiones de asilo para ciudadanos chinos otorgadas por cada juez en el tribunal de Los Ángeles iban del 9% al 81%, con una media para todo el tribunal del 32%. Además, contar con un abogado marcaba la diferencia. Los jueces de inmigración concedieron asilo al 16% de los extranjeros sin abogado y al 46% de los inmigrantes con abogado, una diferencia que, al parecer de los autores, no puede explicarse solamente por el hecho de que los abogados busquen casos que puedan ganar. Los jueces de los Tribunales de Apelación de Estados Unidos han citado "el fracaso sistemático de algunos jueces de inmigración para proporcionar un análisis razonado de la denegación de una petición de asilo", y en la televisión aparecen regularmente noticias acerca del tratamiento displicente que los jueces dan a aquellos que solicitan asilo.

Los casos de la Junta de Apelaciones de Inmigración han ejercido demasiada presión sobre los tribunales de apelación de aquellos circuitos en los que empiezan la mayoría de los procesos de expulsión. A nivel nacional, los tribunales de apelación experimentaron un modesto aumento del 6% de sus archivos totales desde el 2002, y en cambio un aumento del 131% en las apelaciones de la Junta. Dicho incremento ha sido especialmente oneroso en el Segundo Circuito (Nueva York, Connecticut, Vermont) y en el Noveno (California y otros estados occidentales). En el Segundo, las apelaciones totales han aumentado un 42% desde el 2002, pero las apelaciones de la Junta se han incrementado en más de un 400% y componen el 42% de los casos de ese tribunal.

Una evaluación de los tribunales de inmigración por parte del Departamento de Justicia en el 2006-2007 provocó que el fiscal general tomara medidas para restaurar la selección judicial en base a los méritos y para utilizar valoraciones del rendimiento, un código de conducta, procedimientos de quejas, revisiones de las leyes de inmigración para nuevos jueces, formación mejorada, y materiales de referencia. No está claro cuántas de estas directivas se han puesto o se pondrán en práctica, al menos en un futuro reciente. El presupuesto de la administración

Obama para el 2010 destinado a los tribunales de inmigración propone un aumento del 11% respecto a los niveles del 2009, en especial para conseguir un programa de orientación legal para extranjeros detenidos, para el sistema de tramitación de los casos en los tribunales, y para añadir 28 jueces de inmigración más. Los jueces adicionales (junto con 19 jueces más contratados actualmente) reducirían el número de procesos por juez de 964 a poco más de 800 (si el Departamento de Seguridad Nacional mantuviera constantes sus intentos de expulsión, cosa que no hará).

La Oficina Ejecutiva para la Revisión de los Casos de Inmigración del Departamento de Justicia ha tomado medidas para ayudar a los extranjeros detenidos a comprender los procedimientos de los tribunales de inmigración, y colabora con varios grupos sin ánimo de lucro de asistencia a inmigrantes para conseguir representación voluntaria para los inmigrantes. Según su sitio web, la Oficina la ayudado a 450 inmigrantes a conseguir un abogado voluntario desde el 2001.

El Colegio de Abogados de Estados Unidos y otras organizaciones también han intentado poner su granito de arena. El juez Robert A. Katzmán del Tribunal de Apelación de Estados Unidos para el Segundo Circuito, por ejemplo, ha emprendido un proyecto para animar a firmas legales, organizaciones sin ánimo de lucro, asociaciones especializadas y otro tipo de asociaciones legales, asesores corporativos y consultorios de facultades de Derecho a aumentar su participación en representaciones voluntarias en procedimientos de inmigración. "La justicia", dijo en un coloquio de abogados privados y otras personas a las que reunió en Nueva York en marzo del 2009, "no debería depender del nivel de ingresos de los inmigrantes".

Otras propuestas organizativas de mayor alcance, sugeridas primero hace al menos diez años y de improbable puesta en práctica, son transformar los tribunales de organización para que pasen de ser una sección del Departamento de Justicia a un tribunal más independiente del "Artículo I", similar en parte al Tribunal Tributario. Ese cambio acabaría con la situación actual, en la que un integrante de la rama ejecutiva con interés en el resultado de las decisiones de los jueces tiene autoridad para ascender o castigar a dichos jueces. No obstante, el estatus de Artículo I podría no ayudar a los problemas de recursos de los tribunales. Podrían estar en mejores condiciones en el Departamento de Justicia (si dicho Departamento estuviera dispuesto a luchar en el Congreso por conseguir una mayor cantidad de recursos) que siendo independientes para nadar en sus propias aguas legislativas hostiles y antiinmigración.

"Es poco probable que cualquier incremento viable políticamente de los recursos para el cumplimiento de la ley pueda permitir al gobierno expulsar a más personas que las 350.000 expulsadas el año pasado."

Cumplimiento

Los tribunales de inmigración se encuentran al final de las medidas de cumplimiento de la ley en materia de inmigración, que empiezan en la frontera y siguen con los intentos de identificar a residentes no autorizados que no son detectados en las fronteras o que ya no cuentan con un permiso para permanecer en el país. Estos otros elementos han recibido la mayor parte de la atención en el debate acerca de la reforma en materia de inmigración. Para muchos, los más de 11 millones de residentes no autorizados que tiene el país indican que no se hace respetar la ley de un modo adecuado. Para muchos otros, las ventajas de una seguridad total no compensan su coste tributario, su precio en cuanto a la división de familias y para la economía.

La administración Obama ha propuesto un ligero aumento presupuestario para las actividades de cumplimiento de la ley en materia de inmigración (y aduanas) del Departamento de Seguridad Nacional (un 1% sobre el presupuesto del 2009 hasta poco más de 20 billones de dólares, y un 4% en personal hasta casi 90.000). No obstante, es poco probable que cualquier incremento viable políticamente de los recursos para el cumplimiento de la ley pueda permitir al gobierno expulsar a más personas que las 350.000 expulsadas el año pasado.

Legislar las entradas al país

El Servicio de Aduanas y Protección de Fronteras (CBP) del Departamento de Seguridad Nacional intenta evitar que personas y objetos no autorizados entren en el país. Su Iniciativa para unas Fronteras Seguras ha hecho mucho más difícil a las personas no residentes entrar en el país. En el 2008, el CBP detuvo a casi 724.000 personas que intentaban cruzar ilegalmente la frontera, una disminución desde los 1.189.000 del 2005. Debido a la falta de recursos, el gobierno sólo hace pasar por los procedimientos formales a una parte de los detenidos. La Oficina de Estadísticas de Inmigración del Departamento de Seguridad Nacional afirma que el departamento permitió a 740.000 personas que intentaban cruzar la frontera ilegalmente, detenidas en las fronteras mexicana y canadiense en el 2007, volver a su casa voluntariamente.

No todos los que intentan cruzar la frontera ilegalmente escapan de los procedimientos formales. En el 2006 terminó la política de "detener y liberar" a los inmigrantes ilegales *no* mexicanos. En la actualidad el departamento encierra a casi todas esas personas extranjeras en centros de detención hasta que tiene lugar su vista para la expulsión, en lugar de entregarles una fecha para la vista y confiar en que aparezcan.

Los agentes de inmigración también pueden solicitar una “expulsión rápida” si se topan con un intento de entrar en el país mediante fraude o engaño. En el 2007 tuvieron lugar 106.000 expulsiones rápidas, un 50% más que en el 2001. A diferencia de los procedimientos de expulsión normales, en una expulsión rápida el inmigrante no puede solicitar la revisión de un juez de inmigración a menos que alegue miedo a ser perseguido en su país de origen. El gobierno ensalza la expulsión rápida como herramienta para luchar contra el tráfico de personas y el contrabando. Los detractores de este sistema advierten de que da a los agentes de inmigración demasiado poder para ordenar la expulsión sin una revisión judicial.

El programa “Operación Simplificación”, implementado en la frontera suroccidental, no busca la consecución de los procesos administrativos del Departamento de Seguridad Nacional, sino más bien que se juzgue a los inmigrantes con “tolerancia cero” en tribunales federales. A la mayoría de las personas detenidas que intentan entrar al país por los cinco distritos judiciales fronterizos se las acusa de delitos menores que conllevan sentencias de seis meses o menos. Los partidarios de estas sentencias afirman que su efecto disuasorio explica la disminución de las detenciones en las fronteras, y piden más recursos. Otros dicen que los inmigrantes ilegales simplemente cambian sus puntos de entrada para evitar aquellos sitios en los que las acusaciones han aumentado. En el 2008, las 70.000 personas acusadas por intentar entrar ilegalmente en el país en los cinco tribunales fronterizos representaban el 75% de los acusados totales en dichos tribunales. Aun así, el número de inmigrantes detenidos en la frontera está en las seis cifras.

Los detractores de este sistema también opinan que los recursos que utiliza la Operación Simplificación podrían dirigirse a delitos más graves, como las operaciones de los cárteles de drogas. Eso podría cambiar con el aumento de los recursos gubernamentales para frenar la violencia relacionada con las drogas y las remesas de armas.

Ya casi se ha completado la construcción de una valla fronteriza que ha costado 2,5 billones de dólares e incluye sofisticadas tecnologías y barreras físicas para disuadir, detectar y ayudar a detener a las personas que intenten entrar ilegalmente en el país. Los detractores de la valla quieren detener su construcción hasta que el Departamento de Seguridad Nacional pueda explicar la supuesta utilización de tecnologías poco probadas, la existencia de peligros medioambientales, la mala gestión, y su excesivo coste. No obstante, la administración Obama tiene planeado continuar con su construcción ya que, tal como dijo el presidente, proteger las fronteras es un requisito esencial para los cambios políticos que “sacarán a las personas [que ya están aquí] de las sombras para que puedan solicitar la ciudadanía”.

Expulsión de inmigrantes ilegales que no han sido detenidos en la frontera

El Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos (ICE) del Departamento de Seguridad Nacional intenta identificar y expulsar a aquellos que no fueron detectados en las fronteras o que entraron en el país legalmente pero permanecieron después de que su situación cambiara y se convirtieran en ilegales (por ejemplo, después de la expiración de un visado).

En ocasiones el ICE describe su misión ampliamente como “desarrollar la capacidad de identificar y expulsar a todos los inmigrantes que puedan ser expulsados”, un objetivo modesto en comparación con el plan del ICE del 2003 que preveía “la expulsión de todos los inmigrantes que puedan ser expulsados” antes del 2012. En otras ocasiones el ICE describe su misión de una forma más concreta: “luchar contra el crimen y las actividades terroristas. . . seguir los rastros de dinero que financian el contrabando y la falsificación de documentos. . . preparar casos contra criminales [y] depredadores sexuales.” Esta forma de expresarse admite realmente que es probable que, teniendo en cuenta los recursos actuales, millones de extranjeros que residen aquí ilegal pero pacíficamente no se enfrenten a la expulsión. El ICE informó de que 349.041 extranjeros fueron expulsados en el 2008, el triple que en el 2008. No obstante, incluso si el ICE triplicara las expulsiones del 2008, la cantidad de expulsiones representaría sólo una décima parte de los inmigrantes ilegales que existen hoy en día en Estados Unidos.

En mayo del 2009, la Secretaria de Seguridad Nacional, Janet Napolitano, hizo hincapié en la “seguridad pública” a la hora de decir que “el departamento al completo se centrará en dos nuevos puntos en su intento de hacer cumplir la ley en materia de inmigración”: los extranjeros criminales y los empleadores que contratan conscientemente a trabajadores ilegales.

Durante varios años, el ICE ha conectado bases de huellas dactilares federales y estatales con algunas locales con el fin de identificar y expulsar a los inmigrantes ilegales cuando entren en el sistema de justicia criminal, así como de identificar a los inmigrantes ilegales encarcelados y conseguir órdenes finales de expulsión antes de que éstos sean liberados. Las personas no estadounidenses que residan en el país legalmente pueden, no obstante, ser objeto de expulsión si son condenadas en un tribunal estatal o federal por “delitos graves”, crímenes de “sustancias de uso reglamentado” o de “bajeza moral”. Existe cierta confusión acerca de qué delitos o faltas incluyen estos términos. En el 2008, el ICE expulsó a 117.000 de los 300.000-450.000 inmigrantes criminales que se calcula que residen en el país. En mayo del 2009, el Departamento de Seguridad Nacional anunció sus planes de expandir esos controles desde las prisiones federales y estatales a las cárceles locales, con la finalidad de identificar y expulsar a más inmigrantes criminales.

Los que abogan por unos esfuerzos más rotundos por hacer cumplir la ley observan este énfasis en la expulsión de criminales violentos como lo que el legislador de Texas Lamar Smith calificó de "amnistía de facto" para millones de inmigrantes ilegales. Sin embargo, los grupos de defensa de los inmigrantes consideran que los controles de huellas dactilares son un paso hacia controles más amplios, lo cual supone una amenaza para aquellos residentes ilegales que, por lo demás, acatan la ley. Otros temen que la integración de las bases de datos federales, estatales y locales para comprobar datos biométricos pueda producir errores y sacar a la luz a inmigrantes, legales o no, condenados por ofensas menores.

Cumplimiento de la ley en los lugares de trabajo

Uno de los problemas más peliagudos para el cumplimiento de la ley es que residentes ilegales utilizan documentos fraudulentos para conseguir empleo, y sus empleadores no quieren o no saben reconocerlos. El Departamento de Seguridad Nacional anima a las empresas a utilizar su programa voluntario "E-Verify", que promete una verificación rápida y en línea de esos documentos. Varios estados han decidido que E-Verify sea obligatorio para organismos y contratistas estatales. A nivel nacional, solo el 1% de los negocios utilizan el programa, pero la administración Obama planea exigir su utilización a los contratistas federales. -

Los defensores de E-Verify afirman que tiene un índice de error muy bajo (por ejemplo, clasificando a trabajadores que reúnen los requisitos necesarios en el grupo de los que no los reúnen, y viceversa). Sus detractores dicen que si el programa actual se expandiera a todos los negocios, el número de trabajadores afectados por los errores aumentaría a millones. Ésa es una de las bases de una demanda de la Cámara de Comercio para impedir la obligatoriedad de utilizar el programa por parte de los contratistas federales. La mayoría reconoce que para que E-Verify sea eficaz, especialmente si se amplía a todos los empleadores, el programa debe complementarse con tarjetas de la seguridad social a prueba de falsificaciones y legibles por máquina que incluyan datos biométricos.

En el 2008, el ICE expandió su programa de "cumplimiento de la ley en los lugares de trabajo" consistente en "identificar a empleadores sospechosos de contratar a grandes cantidades de trabajadores ilegales", en especial restaurantes, plantas de tratamiento y obras. Las redadas despertaron elogios y críticas que ocultan la pequeña cantidad de extranjeros arrestados: unos 1.000 arrestos criminales y 5.200 arrestos administrativos (acciones de expulsión) en el 2008. Las redadas provocaron dificultades en las cadenas de montaje por los trabajadores que fueron acusados en un tribunal federal de fraude a la seguridad social o de robo de identidad, así como objeciones humanitarias por la separación de muchos niños de sus padres al ser éstos encarcelados o expulsados (la administración Bush respondió a dichas objeciones con unas directrices para proteger a esos niños, mujeres embarazadas y

menores). Los defensores de este sistema dicen que las redadas son una forma convincente de conseguir “un desgaste a través del cumplimiento de la ley”, ya que animan a muchos trabajadores ilegales a marcharse, y que por ello deberían ampliarse.

De los 1.103 arrestos criminales del 2008, sólo 135 eran propietarios o gerentes. En julio del 2009 el ICE anunció una nueva estrategia: la auditoría generalizada de aquellos empleadores sospechosos de contratar habitualmente a trabajadores ilegales y la consecución de penas civiles y criminales para los infractores. En un solo día concreto de julio, el ICE dijo haber enviado notificaciones a 652 negocios, en comparación con las 503 enviadas en todo el año 2008. La nueva política parece marcar el final de las redadas en los lugares de trabajo y de ese tipo de detenciones de inmigrantes, pero aun así las empresas deberán despedir a los trabajadores no autorizados, que podrían ser deportados.

Detenciones

El Departamento de Seguridad Nacional tiene autoridad legal para detener a extranjeros y empezar los trámites para su expulsión. El ICE utiliza más de 300 centros. Las cárceles locales y del condado alojan a dos tercios de esos detenidos según los acuerdos entre gobiernos. Algunas detenciones son obligatorias (por ejemplo, por riesgos a la seguridad nacional y en el caso de los extranjeros criminales). En el 2007, el ICE detuvo a más de 300.000 extranjeros, un aumento en comparación con los 232.000 del 2003; y la media diaria de detenciones fue de aproximadamente 31.000.

Es probable que aumentar la capacidad de los centros de detención facilite la expulsión de más de 560.000 “extranjeros fugitivos” que según el ICE permanecen en el país a pesar de sus órdenes de expulsión. El año pasado el ICE expulsó a 37.000 de esos extranjeros, lo cual supone un aumento respecto a años anteriores. Existen diferentes opiniones respecto a si el ICE se centra en los extranjeros fugitivos más peligrosos. Los partidarios de un mayor número de detenciones dicen que menos del 20% de los extranjeros no detenidos con órdenes finales de expulsión se marchan realmente del país. Otros afirman que los 2,4 billones de dólares que el ICE se gasta en las detenciones podrían utilizarse para hacer respetar la ley más eficazmente en otros sentidos. Por ejemplo, dicen que los programas piloto de seguimiento han producido altos índices de comparecencia entre algunos tipos de extranjeros no arrestados.

“Las acciones tomadas por los gobiernos estatales y locales tienen un impacto considerable en los inmigrantes.”

En el 2007, el ICE informó de que las detenciones duran una media era de 37 días, pero los grupos a favor de los inmigrantes han señalado que en algunas instancias dichas detenciones son mucho más largas. Los detractores de esta postura también han documentado la inexistencia de unos cuidados físicos y mentales adecuados, que en ocasiones puede llevar a la muerte; la detención de los inmigrantes en lugares remotos que frustran los intentos de su familia y sus abogados de ayudarlos; y los castigos sufridos por los detenidos por protestar contra sus condiciones de reclusión. Los detractores también han acogido calurosamente el Manual de Operaciones del 2008 del ICE basado en los “Estándares Nacionales de Detención”, pero afirman que carece de un mecanismo de puesta en práctica eficaz.

Cumplimiento de la ley a nivel estatal y local

Las acciones tomadas por los gobiernos estatales y locales tienen un impacto considerable en los inmigrantes. Algunas políticas estatales y locales, como las leyes federales, están centradas en los requisitos necesarios para la obtención de un empleo, en la utilización de documentos fraudulentos y en el contrabando. Algunas jurisdicciones han restringido el acceso de los residentes ilegales a los servicios públicos. Y algunos poderes policiales genéricos (por ejemplo, ordenanzas de zonificación y de reducción de molestias) suelen ir dirigidos específicamente a los residentes ilegales.

El Departamento de Seguridad Nacional ha aumentado sus propios recursos con memorandos de acuerdo con 60 departamentos de seguridad locales, formando y comisionando a más de 400 agentes mediante su programa "287(g)". Las organizaciones policiales han observado con cautela esa campaña y han pedido que las actividades de seguridad locales se limiten a la investigación de delitos graves y a la determinación de la situación legal o ilegal de los inmigrantes encarcelados en las cárceles locales. La policía afirma que una implicación policial local dominante en el cumplimiento de la ley en casos relacionados con la inmigración no estimula la cooperación de los inmigrantes en las inspecciones rutinarias, quita recursos a otras actividades policiales, y aumenta la exposición de los departamentos a litigios y demandas por responsabilidad, en especial por discriminación racial.

Referencias

Los datos sobre las operaciones del Departamento de Seguridad Nacional provienen en su mayoría de informes y otros documentos publicados en el sitio web del departamento <http://www.dhs.gov/index.shtm> y de las unidades que lo componen. Los datos sobre el funcionamiento de los tribunales de inmigración provienen en su mayoría del Anuario Estadístico Fiscal del 2008 de la Oficina Ejecutiva para la Revisión de la Inmigración, disponible en <http://www.usdoj.gov/eoir/statspub/fy08syb.pdf>. Los datos sobre el funcionamiento de los tribunales federales provienen de las Tablas B, C, D y M de los años oportunos realizadas por la Oficina Administrativa de los Tribunales de Estados Unidos, INFORME ANUAL DEL DIRECTOR: FUNCIONAMIENTO JUDICIAL DE LOS TRIBUNALES DE ESTADOS UNIDOS. <http://www.uscourts.gov/judbus2008/contents.cfm>.

El autor



Russell Wheeler es miembro visitante del Programa de Estudios de Gobierno del Instituto Brookings y presidente del Instituto de Gobierno.

Acerca de la serie sobre inmigración de Brookings

La reforma de las políticas en materia de inmigración ha suscitado intensos debates y seguro que seguirá siendo así dentro del nuevo clima político. Esta serie presenta la obra de expertos de Brookings en varios campos y está diseñada para informar acerca del debate público sobre las políticas de inmigración. Nuestro objetivo es fomentar una nueva forma de pensamiento acerca de este tema tan importante y presentar nueva información que arroje luz sobre algunas de las preocupaciones y tendencias fundamentales relacionadas con la inmigración.

BROOKINGS

The Brookings Institution
1775 Massachusetts Ave., NW
Washington, DC 20036
202.797.6000
www.brookings.edu