

Panorama político para la reforma en materia de inmigración

En general, todo el mundo está de acuerdo en que la nación necesita revisar sus políticas de inmigración, pero cómo cambiar la legislación nacional se está convirtiendo una vez más en un importante debate. Después de los recientes fracasos del Congreso en su intento de reformar las leyes de inmigración de la nación, las opciones políticas se han estado puliendo durante los últimos años y el nuevo Congreso y la nueva administración tienen ahora una nueva oportunidad para aprobar las reformas.



Como América se considera una nación de inmigrantes, cualquier discusión acerca de las políticas en materia de inmigración planteará profundas preguntas de identidad nacional. Las amplias transformaciones que estamos viviendo ponen de relieve estas preguntas. Como nación, ¿cómo podemos seguir admitiendo a una gran cantidad de inmigrantes distintos y, con el tiempo, estar a la altura de nuestra máxima, *E Pluribus Unum*, “de muchos, uno”?

Este artículo debate los campos y las opciones de política federal que están actualmente “sobre la mesa”: la legalización, la seguridad de las fronteras, la comprobación del cumplimiento de la ley en los lugares de trabajo, la administración de las admisiones y la integración de los inmigrantes. Señala cómo podrían cambiar las leyes existentes para que nuestro sistema en materia de inmigración funcione de un modo más eficaz y justo.

Antecedentes

Aunque Estados Unidos ha sido una “nación de inmigrantes” desde sus inicios, los movimientos migratorios no han sido ni mucho menos fluidos y constantes. En lugar de eso, hemos experimentado oleadas de inmigración como consecuencia de los cambios económicos y políticos, y actualmente estamos inmersos en una de ellas. La oleada actual no tiene nada que envidiar a la del periodo que duró desde la

década de 1880 hasta la Primera Guerra Mundial. Durante la primera década del siglo XX, 8,2 millones de inmigrantes fueron admitidos legalmente, un récord que se mantuvo hasta la última década de ese siglo, cuando entraron legalmente 9,8 millones de inmigrantes. El total de la década actual hasta la fecha (hasta el 2008) ha alcanzado ya los 9,2 millones. De un modo similar, durante el punto culminante de la Primera Guerra Mundial, aproximadamente un 15% de la población estadounidense había nacido en el extranjero. Más recientemente, esta proporción ha aumentado desde un mínimo de menos del 5% en los años setenta hasta casi un 13% hoy en día. Si continúan las pautas recientes, es probable que el porcentaje de habitantes de Estados Unidos nacidos en el extranjero alcance un récord histórico antes de finales de la próxima década.

Una diferencia entre las pautas del pasado y del presente es la gran cantidad de inmigrantes que viven en Estados Unidos en situación ilegal, incluyendo los que llegaron con visados legales y se quedaron después de que éstos caducaran, y los que entraron en el país ilegalmente. Estos aproximadamente 12 millones de inmigrantes no autorizados han acabado poniendo de manifiesto el fracaso del sistema de inmigración estadounidense a la hora de conseguir unos niveles adecuados de cumplimiento de la ley y de seguridad, o de conseguir un equilibrio sostenible entre las necesidades económicas de la nación y los intereses fundamentales de su mano de obra existente. Qué hacer con la población ilegal es el problema más polémico del actual debate.

Dado el actual contexto económico (un periodo de crecimiento económico excepcional seguido de una dura recesión de duración incierta), el sistema de admisiones de la nación y la gestión de los futuros movimientos migratorios han acabado dominando el debate. Al mismo tiempo, la seguridad de las fronteras, el cumplimiento de la ley en los lugares de trabajo y, en menor medida, la integración de los inmigrantes, también son elementos importantes a tener en cuenta.

Cómo deberíamos responder: Problemas concretos

Trabajar en un nuevo enfoque de la inmigración será complejo y polémico. Esta tarea resulta más fácil de comprender si dividimos el problema en las cuestiones específicas que debería atajar la nueva legislación en materia de inmigración.

“Es probable que el porcentaje de habitantes en Estados Unidos nacidos en el extranjero alcance un récord histórico antes de finales de la próxima década.”

A nivel general

Hoy en día, Estados Unidos admite aproximadamente a 1 millón de residentes permanentes legales todos los años. Además, en las últimas dos décadas más o menos 500.000 personas al año han venido a vivir aquí ilegalmente. Es cierto que existen indicios de que la inmigración está disminuyendo en términos generales, en especial la ilegal, pero también en lo referente a los inmigrantes legales, que están sopesando sus opciones dentro de una economía global decididamente menos expansiva que en los últimos años.

En general, existen dos posibles respuestas: ajustar la ley a la realidad actual, o hacer uso de la ley con la finalidad de intentar cambiar los hechos de base. Un grupo de trabajo patrocinado por el Instituto de Políticas Migratorias (MPI) ofrece un ejemplo del primer enfoque. Basándonos en el supuesto de que los movimientos migratorios actuales reflejan las necesidades de la economía americana, recomienda una cifra de 1,5 millones de inmigrantes al año como "punto de referencia transparente y realista desde el que administrar la inmigración de un modo verídico". En cambio, la Comisión para la Reforma de la Inmigración encabezada por Barbara Jordan, que publicó su informe a finales de los años noventa, recomendó una reducción de casi una cuarta parte en la cantidad de residentes permanentes legales que llegan todos los años. Puede que existan otras posibilidades, desde aumentos pronunciados a grandes reducciones, y cada una de ellas refleja un intento de equilibrar de un modo distinto consideraciones enfrentadas. Hay algo que está claro: cuanto mayores sean los recortes en los niveles actuales de inmigración total, mayor será la necesidad de unos mecanismos de cumplimiento de la ley eficaces. A menos que este cumplimiento de la ley sea factible técnicamente, asequible económicamente, o sostenible políticamente, la brecha entre la ley y la realidad seguirá existiendo, independientemente de lo que diga la ley.

"De los aproximadamente 1 millón de individuos admitidos como residentes permanentes legales en el 2007, casi 700.000 reflejaban relaciones familiares."

Reunificación familiar

La mayor parte de los americanos tienen como mucho una idea poco clara del papel que tiene la reunificación familiar en las políticas de inmigración estadounidenses. De hecho, tiene un papel fundamental. De los aproximadamente 1 millón de individuos admitidos como residentes permanentes legales en el 2007, casi 700.000 reflejaban relaciones familiares. Casi medio millón de ellos eran cónyuges, niños menores, y progenitores de ciudadanos estadounidenses (miembros de la familia nuclear). No obstante, casi 200.000 estaban fuera de esa categoría (hijos adultos, hermanos, cónyuges e hijos de residentes extranjeros).

Las posturas hacia esta política centrada en la familia varían considerablemente. Algunos grupos que de por sí se muestran favorables a unas políticas expansivas en materia de inmigración, como el grupo de trabajo del MPI, suelen aceptar la situación actual en cuanto a la reunificación familiar, mientras que otros consideran que este sistema refleja unas prioridades algo distorsionadas. Por ejemplo, la Comisión Jordan solicitó una reducción en el número total de admisiones por motivos familiares y recomendó abolir los criterios de admisión basados en vínculos familiares fuera de los miembros de la familia nuclear. Una vez más, podemos imaginar que existen posturas intermedias, como por ejemplo una propuesta que distinga entre el tratamiento que reciben los hijos adultos por un lado y los hermanos por otro.

Empleo y cualificaciones

En el presente, sólo el 15% de las admisiones como residentes permanentes legales reflejan criterios laborales, una proporción que muchos reformistas desearían incrementar. No obstante, surgen discrepancias en cuanto a puntos concretos, en especial en lo relativo a las admisiones temporales por oposición a las permanentes y a las admisiones de personas más cualificadas por oposición a otras menos cualificadas. Algunos argumentan que la circulación actual de inmigrantes ilegales refleja una demanda de mano de obra no cualificada que nuestra población activa actual no puede satisfacer y que la ley debería cambiar para adaptarse a la realidad económica. Con este propósito, el grupo de trabajo del MPI propone la admisión legal de 390.000 inmigrantes no cualificados al año. Después de trabajar en el país durante tres años, tendrían la opción de quedarse como residentes permanentes legales. Otros no están de acuerdo con la afirmación popular que dice que "los inmigrantes no cualificados hacen el trabajo que los estadounidenses no quieren hacer", arguyendo que, simplemente, los empleadores no quieren pagar un salario justo a los trabajadores americanos y en su lugar prefieren a los trabajadores extranjeros, que son más baratos y más fáciles de controlar. Para obligar a los empleadores a contratar a ciudadanos americanos con unas cualificaciones menores, y para invertir en formación y equipamientos, acabarían con la entrada de mano de obra no cualificada del extranjero eliminándola como categoría legal y reforzando el cumplimiento de la ley.

En cambio, existen menos diferencias de opiniones en cuanto a la conveniencia de aumentar la cantidad de personas cualificadas admitidas de forma permanente. Algunos empleadores quieren ir aun más lejos y aumentar la cantidad de trabajadores de ese tipo admitidos temporalmente, ya que según dicen no hay suficientes estadounidenses cualificados en campos como la tecnología, la ingeniería o la economía. Los estadounidenses desempleados especializados en esos campos afirman, en cambio, que los empleadores disponen de muchos

trabajadores nativos competentes pero no quieren pagar los salarios vigentes. La controversia objetiva subyacente es sorprendentemente difícil de resolver.

Algunos opinan que existe un desajuste fundamental entre nuestras leyes y las fuentes de competitividad en las economías del siglo XXI. Actualmente admitimos a cientos de miles de estudiantes extranjeros todos los años y les exigimos que se marchen una vez terminados sus estudios. En efecto, les damos acceso a nuestro excelente sistema de educación superior pero les obligamos a utilizar sus conocimientos para beneficio de industrias y gobiernos extranjeros. ¿Por qué no aprovechamos mejor este valor añadido? En palabras de otros, ¿por qué no grapar permisos de residencia a los diplomas de los graduados extranjeros? Quienes se oponen a este enfoque arguyen que si una gran cantidad de estudiantes extranjeros se quedasen en Estados Unidos, se reducirían los salarios y las oportunidades de trabajadores estadounidenses muy cualificados. Una vez más, la controversia empírica es difícil de solucionar.

Receptividad a los cambios económicos

La opinión generalizada es, cada vez más, que nuestras leyes en materia de inmigración son demasiado rígidas para responder a las circunstancias económicas cambiantes. Varios grupos distintos han propuesto nuevos mecanismos o instituciones para potenciar la flexibilidad de nuestras políticas. Por ejemplo, el Instituto de Políticas Migratorias ha propuesto la creación de una agencia federal independiente llamada Comisión Permanente para la Inmigración y los Mercados Laborales, que ofrecería recomendaciones al Congreso cada dos años con el fin de ajustar los niveles de inmigración en base a las necesidades del mercado laboral, las pautas de desempleo, y las cambiantes tendencias económicas y demográficas. Asimismo, dentro del marco de una reforma completa, el Instituto de Políticas Económicas propone la Comisión de Ajuste de los Trabajadores Extranjeros, una agencia independiente que controlaría la demanda laboral y ofrecería recomendaciones al Congreso relativas a los niveles de inmigración en base al empleo. Quienes se oponen a estos enfoques afirman que se les quitaría demasiada autoridad a los representantes del pueblo para dársela a expertos no electos.

“La opinión generalizada es, cada vez más, que nuestras leyes en materia de inmigración son demasiado rígidas para responder a las circunstancias económicas cambiantes.”

Cumplimiento

La opinión general es que hemos fracasado a la hora de hacer cumplir las actuales leyes en materia de inmigración y que este fracaso ha debilitado la confianza pública en el sistema. Grandes cantidades de personas entran en Estados Unidos sin la

autorización debida y son contratadas sin la documentación válida y precisa. Asimismo, grandes cantidades de personas entran en Estados Unidos legalmente de modo temporal (por turismo, estudios o trabajo) y después no se marchan cuando expiran sus visados, sino que deciden mezclarse entre la población y vivir en la sombra. Además, los temas de seguridad nacional con posterioridad al 11 de septiembre han hecho que aumente el miedo al terrorismo por parte de individuos extranjeros.

La mayoría estamos de acuerdo, en principio, en que es necesario hacer cumplir la ley de un modo más eficaz mediante una combinación de un mejor control de las personas con visados temporales, una mayor seguridad en las fronteras, y el fomento de la responsabilidad de los empleadores a la hora de verificar la situación legal de sus trabajadores. No obstante, existen discrepancias sobre cuál es la fórmula ideal para conseguir estos objetivos. Algunos hacen hincapié en la seguridad de las fronteras (ya sea más policía, equipamiento de control de alta tecnología, una valla más eficaz, o una combinación de todas estas opciones). Otros consideran que nuestras fronteras no pueden protegerse a un precio (fiscal, humano, diplomático) que estemos dispuestos a pagar y buscan otra idea más enfocada hacia el cumplimiento de la ley en el lugar de trabajo. Los empleadores dicen, con toda la razón, que no se les puede hacer responsables de sus prácticas de contratación a menos que exista un sistema de identificación a prueba de falsificaciones y de suplantaciones de la identidad.

Muchos dicen que E-Verify, un sistema federal y en su mayoría voluntario mediante el cual los empleadores verifican la autorización de sus empleados potenciales, debería ampliarse para conseguir que se participe a nivel nacional. Este sistema incorpora datos de la Administración de Seguridad Social y del Departamento de Seguridad Nacional pero no es ni mucho menos infalible (permite cierta cantidad de falsos positivos y falsos negativos, y no protege adecuadamente contra la suplantación de la identidad). Para encarar este problema, existe una propuesta para mejorar las tarjetas de la seguridad social incluyendo datos biométricos.

Hacer frente a los fracasos de las políticas del pasado

Los temas que hemos comentado hasta ahora señalan hacia un futuro mejor. Sin embargo, los tomadores de decisiones también deben hacer frente a los fracasos de las políticas del pasado (en concreto, a la presencia ilegal de casi 12 millones de personas dentro de nuestras fronteras). Este hecho ha provocado algunas de las discusiones más acaloradas y de las propuestas más extremas de todo el debate.

“Sin embargo, los tomadores de decisiones también deben hacer frente a los fracasos de las políticas del pasado (en concreto, a la presencia ilegal de casi 12 millones de personas dentro de nuestras fronteras).”

Algunos defensores de los inmigrantes arguyen que como la ley es poco razonable y en general imposible de cumplir, y como el gobierno, las empresas y muchos ciudadanos individuales son cómplices en la situación actual, es necesario y adecuado regularizar y legalizar la situación de millones de personas que en la actualidad viven de espaldas a la ley y que no están protegidas por ésta. Algunos abogan en general por una merecida vía hacia una situación permanente, mientras que otros insisten en que la posibilidad de la ciudadanía debe existir al final de dicha vía. La mayoría están de acuerdo en las condiciones (multas, cuotas, comprobaciones de la identidad, conocimiento de la lengua inglesa, y un puesto al final de la cola formada por todos aquellos que esperan ser admitidos legalmente) y en que independientemente del tiempo que lleven esas personas en Estados Unidos y de lo productivos que puedan haber sido, llegaron sin autorización y no puede tratárseles igual que a los que acataron la ley y esperaron su turno.

Los que se oponen a este enfoque, que suelen llamar “amnistía”, son muchos y muy de fervientes opiniones. Apelando a sentimientos generalizados sobre el imperio de la ley, rechazan la idea de que los individuos deban ser recompensados, a sus ojos, por quebrantar la ley. La respuesta más extremista es decir que deberíamos “juntarlos a todos y mandarlos a sus casas”. Otra sugerencia más comedida es la de los que opinan que deberíamos empezar por un mejor cumplimiento de la ley en el lugar de trabajo, que redujera las oportunidades de empleo de residentes ilegales y aumentara sus incentivos para volver a casa. De hecho, la crisis económica actual, que ha afectado con especial gravedad a sectores en los que trabajan muchos inmigrantes, como la construcción, podría acelerar su éxodo.

Sin embargo, incluso con menos oportunidades y un mejor cumplimiento de la ley, seguirían quedando muchos residentes ilegales. Otra estrategia por la que abogan algunos restriccionistas moderados permitiría quedarse a aquellos que lleven mucho tiempo en Estados Unidos (por ejemplo, cinco años o más) aunque sin la posibilidad de conseguir la ciudadanía, mientras que aquellos que lleven en el país menos de cinco años se verían obligados a marcharse.

En medio de este agitado debate cada vez más gente está de acuerdo en que en caso de tener lugar un programa de legalización, debe coexistir con un esfuerzo amplio y eficaz por fomentar el cumplimiento de la ley en los lugares de trabajo, algo que todavía no hemos conseguido. Debe instaurarse un sistema de verificación

“Sin que se demuestre un compromiso real con unas medidas más duras para garantizar el cumplimiento de la ley, los intentos de reforma están destinados al fracaso.”

interna para que los empleadores determinen con precisión y fiabilidad la idoneidad de sus nuevos empleados.

Hay algo que está claro: los fracasos a la hora de cumplir las leyes de inmigración en el pasado han creado una desconfianza pública tan dominante que en la actualidad el gobierno debe cargar con ella, sea cual sea el camino que decida tomar. Sin que se demuestre un compromiso real con unas medidas más duras para garantizar el cumplimiento de la ley, los intentos de reforma están destinados al fracaso. Hasta ahora, la retórica y las acciones de la administración Obama están en línea con ese enfoque de “primero acatar la ley”. Entre ellas se incluyen la reanudación de las redadas en lugares de trabajo que emplean a inmigrantes ilegales, aunque con mecanismos que buscan proteger los derechos humanos, así como los duros discursos y acciones de la nueva secretaria de Seguridad Nacional, Janet Napolitano. Al demostrar su compromiso con los problemas de cumplimiento de la ley y de seguridad, estas medidas podrían allanar el camino para cambiar otros elementos de la reforma que podrían obtener un mayor apoyo entre las filas del partido e ideológicas.

Integración de los inmigrantes

El gobierno de Estados Unidos ha adoptado tradicionalmente un enfoque liberal en cuanto la integración de los inmigrantes, lo cual es vital para contar con unas instituciones y comunidades que funcionen mejor a nivel local. El proceso para conseguir que los inmigrantes cuenten con una mayor participación cívica, incorporación social y movilidad económica se ha asociado en general con instituciones como las escuelas, los hospitales, los lugares de culto, las bibliotecas, las organizaciones comunitarias y los vecindarios, y con los propios inmigrantes. Aunque es cierto que “toda la inmigración es local”, en la actualidad muchos consideran que el gobierno federal puede y debería participar ayudando a las localidades en esa tarea a veces inesperada que consiste en incorporar a los nuevos grupos de residentes extranjeros proporcionando financiación a los estados y las localidades para aminorar el coste de la integración de los recién llegados.

Una de las estrategias menos polémicas, a pesar de su dificultad, es fomentar el estudio de la lengua inglesa entre los inmigrantes. La gran mayoría de los inmigrantes desean aprender inglés, y eso es fundamental para otros aspectos de su integración en la sociedad americana. No obstante, la oferta de clases no se ha adaptado a la demanda, y algunos lugares con una gran afluencia de inmigrantes necesitan ayuda.

A pesar de que la incorporación de los inmigrantes ha sido un tema que se ha pasado por alto en las políticas en materia de inmigración, sería más útil para las comunidades, en especial para aquellas que están experimentando grandes

cambios, incluirla como parte de un conjunto más amplio de reformas. Cada vez más, las distintas partes coinciden en este punto concreto. No es casualidad que casi todas las propuestas recientes para reformar nuestras políticas abogue por unos mayores esfuerzos por enseñar a los recién llegados, no sólo el idioma y las costumbres sociales de Estados Unidos, sino también su historia, instituciones y principios. Si este compromiso provoca que los ciudadanos actuales también se tomen estas cuestiones más en serio, el debate actual conseguirá que nuestra nación sea más fuerte y esté más unida. Entre el persistente acaloramamiento, y en ocasiones lo desagradable de este debate, existen razones para mantener esperanza.

El autor



William Galston es el catedrático Ezra K. Zilkha de Estudios de Gobierno y miembro senior del Instituto Brookings.

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