



Una solución a nuestro problema de inmigración: de la controversia al consenso

Por Roger F. Noriega y Megan Davy

El espinoso tema de la inmigración podría resultar una carta ganadora para el presidente George W. Bush, pero éste debe apostar a que los líderes de ambos partidos tengan más interés en resolver este problema que en postergar el debate hasta la campaña de 2008. Puede criticarse a la administración Bush por no asignar más recursos de seguridad a nuestras fronteras después de los atentados terroristas del 11 de septiembre y por no llevar adelante la reforma migratoria integral planteada por el Presidente antes de que el debate se viera dominado por voces altisonantes. Sin embargo, el enfoque del presidente Bush respecto de la inmigración no deja de ser acertado, y sus declaraciones durante su visita a México en marzo señalan una voluntad tenaz de ocuparse de este tema. Un congreso demócrata podría verse obligado a demostrar su capacidad de hallar soluciones prácticas y bipartidarias incluso a los problemas más complejos.

Si el debate gira en torno a los méritos del tema, sería inconcebible que la administración no pudiera ponerse de acuerdo con una mayoría bipartidaria en el Congreso. Probablemente, un consenso de esas características sofocaría las gigantescas fuerzas populistas que operan respecto de esta cuestión persuadiendo a la mayoría de los estadounidenses imparciales de lo prudente de resolver un problema que, de no encararse, se agravará sin remedio.

La acalorada retórica sobre la ineficacia de las leyes de inmigración de Estados Unidos oculta el hecho de que la causa de tanto alboroto es una realidad económica simple: existe una demanda de trabajadores para alimentar una economía en expansión, pero nuestro gobierno ha fallado en incorporar a la mano de obra inmigrante a la que, como siempre, se recurre para satisfacer esa demanda. El resultado es una situación conflictiva. Muchos estadounidenses frustrados que viven en la frontera con México y en comunidades rurales bien alejadas de los límites nacionales han exigido que se tomaran medidas enérgicas para frenar la “invasión” de inmigrantes indocumentados. Otros prefieren una actitud de laissez faire e incluso sugieren que los argumentos de los habitantes nacidos en el país son racistas.

Roger F. Noriega (rnoriega@aei.org) es visiting fellow de AEI y trabaja para Tew Cardenas, LLP, una firma de servicios legales con base en Miami y con una oficina de políticas públicas en Washington, D.C. Megan Davy (mdavy@aei.org) es asistente de investigación de AEI.

Sin embargo, en este debate poco civilizado, abundan las buenas intenciones. Si cada bando dejara de lado su posición absolutista, se contaría con un amplio margen para encontrar soluciones factibles que podrían equilibrar los apremiantes intereses en juego, económicos, culturales y de seguridad.

Diez principios esenciales para una reforma migratoria integral

Todo país tiene derecho a controlar sus fronteras, y todo gobierno que no cumpla con esta obligación esencial está bajando la guardia y, lo que es peor, defraudando a su pueblo. Sobre la base de esta premisa indiscutible, la seguridad redoblada en la frontera y la aplicación rigurosa de las leyes actuales contra la inmigración ilegal constituyen ingredientes indispensables en la respuesta del Gobierno de Estados Unidos a esta crisis. Pero eso no es todo, ya que un país que desea ver crecer su economía necesita tener acceso a una oferta laboral adecuada. Desde

siempre, hemos recurrido a mano de obra inmigrante para complementar nuestra fuerza de trabajo y satisfacer esta demanda. La incorporación de una cantidad apropiada de trabajadores inmigrantes legales es otra tarea que nuestro gobierno no pudo llevar a cabo, pero eso puede remediarse mediante una reforma migratoria integral. A pesar de los enconos partidarios y del gobierno dividido en Washington, es posible que las perspectivas de avanzar en la resolución de este tema espinoso sean hoy más promisorias que nunca.

Existen diez principios esenciales que pueden constituir la base de un salto cualitativo bipartidario respecto de esta cuestión:

1. Toda nación tiene el derecho incuestionable y la obligación ineludible de controlar sus fronteras y aplicar con rigor sus leyes de inmigración.
2. Los inmigrantes ayudan a construir Estados Unidos, y los trabajadores extranjeros aún son una parte vital de la economía estadounidense.
3. A medida que los trabajadores inmigrantes se legalicen, serán menos vulnerables a la explotación y contribuirán menos a la depresión de los salarios. Mediante la aplicación estricta de las restricciones laborales y la incorporación de una cantidad limitada de trabajadores extranjeros, los salarios pueden aumentar hasta un punto en el que los mismos empleos resulten convenientes también para quienes nacieron en Estados Unidos.
4. La deportación de 12 millones de inmigrantes indocumentados no es viable, pero el gobierno puede pretender que los recién llegados regresen a sus países y utilicen vías legales para ingresar a Estados Unidos. Las leyes migratorias y laborales de Estados Unidos deben hacerse cumplir rigurosamente para deportar a los inmigrantes ilegales recién llegados.
5. Por motivos prácticos y económicos, debe crearse un programa de trabajo temporal a fin de registrar legalmente a los trabajadores responsables y establecidos en su comunidad. Se exigiría a los participantes de este programa el pago de una multa considerable y de los impuestos atrasados que correspondieran, la presentación de un certificado de antecedentes penales impecable y la acreditación de una oferta de empleo vigente.

La aplicación de la ley en el lugar de trabajo es clave para la integridad y el éxito de este programa para desalentar la inmigración ilegal.

6. No debe haber amnistía; el trabajo honesto debe ser la única vía a la residencia permanente legal para todos aquellos que vivan en el país en forma ilegal. Los trabajadores temporales no deberían poder acceder a la residencia permanente a menos que participasen con éxito en un nuevo programa de trabajo temporal por no menos de cinco años como miembros de su comunidad respetuosos de la ley y productivos.
7. El Gobierno de Estados Unidos puede y debe ajustar la cantidad de inmigrantes mediante la incorporación de trabajadores temporales o de inmigrantes permanentes según nuestros intereses nacionales lo requieran.
8. Estados Unidos debe contar con leyes migratorias sólidas que alienten a la mayoría de las personas a regresar al lugar del que son oriundas. A nuestro país no le hace ningún bien “vaciar” la población en edad productiva de nuestros vecinos de América Latina. Más aún, debemos presionar a los gobiernos de la región para que construyan economías más modernas y justas, capaces de crear empleos para sus ciudadanos.
9. La aplicación de la ley en el lugar de trabajo es clave para la integridad y el éxito de este programa para desalentar la inmigración ilegal. A fin de que las leyes laborales sean aplicables, es necesario contar con registros confiables de Seguridad Social y documentos de identidad biométricos a prueba de falsificación para los trabajadores inmigrantes legales.
10. La asimilación de los inmigrantes es necesaria para que éstos se conviertan en miembros productivos de la comunidad estadounidense. Deben *reforzarse* las exigencias estándar para acceder a la ciudadanía. Algunas de las condiciones previas esenciales deben ser cinco años de residencia permanente legítima, inglés fluido y una comprensión demostrada del modo en que nuestra historia dio forma a nuestros *valores* democráticos.

Proyectos contrapuestos

El primer intento del Congreso de instaurar una reforma migratoria, en 2005 y 2006, puede ser revelador para quienes intentan desenmarañar el conflicto hoy. El proyecto de ley de Protección Fronteriza, Antiterrorismo

y Control de la Inmigración Indocumentada (también llamado proyecto de ley Sensenbrenner, por el diputado James Sensenbrenner de Wisconsin, quien la promovió), promulgado en 2005, se aprobó en la cámara baja del Congreso el 16 de diciembre de 2005. El proyecto de ley se concentraba en temas relativos a la seguridad y se refería al control de la frontera, a la aplicación de la ley en el lugar de trabajo, al papel del Estado y la aplicación de la ley local, y a cuestiones relacionadas con el ingreso ilegal y los arrestos. Los diputados defensores de este proyecto de ley dejaron totalmente fuera del debate cualquier programa de trabajo temporal y cualquier intento de “legalización” de personas indocumentadas. En respuesta, y luego de un debate extenso, el 25 de mayo de 2006, el Senado aprobó el proyecto de ley Reforma Integral de Inmigración de 2006 (también conocido como proyecto de ley Hagel-Martínez, por los senadores Chuck Hagel, de Nebraska y Mel Martínez, de Florida, quienes promovieron el proyecto de ley). Este proyecto de ley toma elementos de proyectos anteriores que no sólo se ocupaban de la seguridad en la frontera y de la aplicación de la ley, sino que además incluían disposiciones para la inmigración temporal y permanente y para inmigrantes indocumentados actualmente en Estados Unidos. Con este proyecto de ley, sus autores buscaban apaciguar a los partidarios del proyecto de ley Sensenbrenner de línea dura haciendo más estrictos las secciones de proyectos anteriores del Senado referidas a la aplicación de la ley en la frontera y en el interior del país de proyectos anteriores del Senado pero sin ceder en cuanto a la necesidad del programa de trabajo temporal y de las disposiciones para la legalización que faltaban en el proyecto de ley de la cámara de diputados.

Estos dos proyectos de ley son irreconciliables: representan enfoques diametralmente opuestos del problema. Lo que la administración y los líderes del Congreso deben hacer es tomar los elementos esenciales y realistas de cada uno de los proyectos de ley y combinarlos con el objetivo de producir una legislación viable diseñada para resolver un problema apremiante y no para conseguir rédito político.

¿Hay un mayor consenso para tomar medidas?

Los líderes clave de las dos cámaras del Congreso (de ambos partidos) y el Poder Ejecutivo están demostrando que están muy comprometidos con la búsqueda de un camino a seguir en un terreno extraordinariamente complicado y políticamente difícil.

Los congresistas demócratas—en especial, Ted Kennedy, presidente del Comité Judicial del Senado (por Massachusetts) y el diputado Luis Gutiérrez (por Illinois)—están presentando su propia legislación. Habrá que ver si asignan un valor agregado invitando a la convocatoria a representantes republicanos para construir un paquete bipartidario. Es evidente que una reforma integral de la inmigración es más viable si los demócratas fijan la agenda legislativa: los líderes republicanos del congreso anterior no estaban dispuestos a proponer ninguna reforma que incorporara otros elementos además de medidas estrictas de aplicación de la ley, convencidos de que los votantes estadounidenses estaban demasiado enojados para contemplar la posibilidad de aceptar trabajadores inmigrantes. Los resultados de la elección de mitad del mandato presidencial, en 2006, no confirmaron la percepción de que el electorado no veía con buenos ojos una reforma de las leyes de inmigración; de hecho, todo indica que muchos diputados que criticaban la inmigración fervorosamente perdieron sus escaños por esa razón, y los comités clave de políticas de inmigración ahora están bajo el control de la mayoría demócrata.

Varios informes periodísticos indican que algunos miembros de la administración Bush (en especial Michael Chertoff, Secretario del Departamento de Seguridad Nacional, y Carlos Gutiérrez, Secretario de Comercio) han estado reuniéndose con sus pares en el Congreso para preparar alguna legislación que pudiese solucionar este espinoso problema. El hecho de que el presidente Bush haya enviado a dos miembros clave de su gabinete a llevar adelante estas intensas negociaciones realmente dice mucho acerca de su decidido compromiso a tomar medidas en este tema. Fuentes periodísticas indican que ahora, que han terminado de definir sus principios con los líderes republicanos, luego de arduos debates, los secretarios Chertoff y Gutiérrez se acercarán a los demócratas del Congreso para delinear una legislación representativa de un consenso viable.

Al momento de escribir este artículo, la primera apuesta en torno al tema de la inmigración es el proyecto de ley de Seguridad Nacional mediante Inmigración Regularizada y una Economía Vibrante (llamado proyecto de ley STRIVE, por sus siglas en inglés, presentado en forma conjunta por el diputado Gutiérrez, el diputado republicano de Arizona Jeff Flake y un grupo conformado principalmente por diputados demócratas), de 2007. Este proyecto de ley tiene algunas características similares a la solución de compromiso de Hagel-Martínez, aprobada en el Senado, y representa la primera iniciativa bipartidaria

presentada en el nuevo congreso relacionada con la inmigración. Al igual que el proyecto de ley Hagel-Martínez, el proyecto de ley STRIVE incluye la aplicación de la ley en la frontera y en el interior del país, un programa de trabajo temporal y la posibilidad, para los inmigrantes indocumentados, de obtener la legalización. Sin embargo, el nuevo proyecto de ley simplifica el programa de legalización y lo reduce a un solo camino para todos los inmigrantes indocumentados, que no tiene en cuenta el tiempo de residencia en Estados Unidos, y de alguna manera se las arregla para esquivar la etiqueta de “amnistía”.

La seguridad en las fronteras y la aplicación de la ley

Mientras el Congreso trata la reforma migratoria integral, el Poder Ejecutivo se ha puesto al frente del proceso de aumentar la rigurosidad con la que se aplica la ley en la frontera y en el lugar de trabajo. La administración envió cerca de 6.000 miembros de la Guardia Nacional a la frontera para que colaboren con la patrulla fronteriza, aumentó las inversiones en infraestructura y tecnología, puso fin al sistema de “atrapar y soltar,” y financió 6.700 nuevas camas para detenidos. El Presidente también logró un aumento drástico en la cantidad de arrestos en el lugar de trabajo (de 1.292 arrestos en el ejercicio fiscal de 2005 a más de 4.300 en el ejercicio de 2006¹) y promulgó un proyecto de ley que duplica los recursos federales para la aplicación de la ley en el lugar de trabajo. Estas medidas son indispensables y responden a una demanda legítima del pueblo estadounidense. Es importante que se procese a quien deliberadamente contrata y explota a inmigrantes ilegales y que los inmigrantes cuya deportación se ordena sean arrestados y enviados de vuelta a sus hogares.

Sin embargo, estas medidas de aplicación estrictas ejemplifican qué difícil y oneroso es tratar de deportar a miles—ni hablar de millones—de personas, muchas de las cuales ya se han establecido en este país. La experiencia parece demostrar que la aplicación rigurosa de la ley en el lugar de trabajo hará que muchos inmigrantes ilegales—en especial los recién llegados—tomen sus cosas y vuelvan a casa voluntariamente. El nuevo programa de inmigración debería contemplar permisos de trabajo y “green cards” que no puedan falsificarse y nóminas de Seguridad Social confiables, a fin de que a los inmigrantes ilegales les resulte cada vez más difícil trabajar ilegalmente en Estados Unidos. La aplicación estricta de la ley tanto en la frontera como en el lugar de trabajo permitirá que las autoridades federales destinen todavía más recursos a la

frontera para desalentar nuevos ingresos ilegales. Esto es fundamental porque ningún tipo de sistema de legalización funcionará a menos que los millones de indocumentados se den cuenta de que las únicas dos opciones son calificar para los programas legales o volver a casa.

La raíz del problema: la incorporación de trabajadores temporales no calificados

La idea de un programa de trabajo temporal no es algo inédito en la política migratoria estadounidense. El actual programa de visas de no inmigrantes otorga visas que se catalogan utilizando casi todo el abecedario en su clasificaciones. De acuerdo con nuestro sistema de visas de no inmigrantes, tanto los trabajadores muy calificados como los diplomáticos, los trabajadores agrícolas y los estudiantes se consideran residentes temporales, y cada tipo de visa de no inmigrante tiene su propio conjunto de requisitos relacionados con calificaciones, restricciones y duración de la estadía. Sin embargo, estos programas no han servido para grandes cantidades de personas que han logrado conseguir trabajo fuera de la ley. Debido a dos fallas fundamentales de nuestro programa de visas de no inmigrantes, se estima que hay 12 millones de inmigrantes indocumentados que han venido o han permanecido en este país sin respetar nuestras leyes.

En primer lugar, el sistema actual no asigna visas a trabajadores con bajo nivel de capacitación (con excepción de los trabajadores agrícolas) y sus familias inmediatas. Tanto el proyecto de ley Hagel-Martínez como el proyecto de ley STRIVE ofrecen una buena base para un programa de trabajo temporal de ese tipo. Ambos incluyen una nueva visa de no inmigrantes (que, en los dos proyectos, se denomina “visa H-2C”) que crea un canal legal para los futuros trabajadores inmigrantes y también para sus cónyuges e hijos. El programa está basado en el principio esencial de que todos los favorecidos con una visa deben trabajar y les otorga flexibilidad para cambiar de empleo. Los candidatos deben presentar pruebas de una oferta de trabajo proveniente de un empleador estadounidense antes de poder participar en el programa. Las visas de ambos programas son válidas por tres años y pueden renovarse por tres años más, luego de los cuales el inmigrante debe regresar a su país de origen (o postularse para obtener residencia legal en forma permanente, como se explica más adelante). El programa se financia enteramente a través de las tarifas que se cobran a los participantes y requiere que todos los candidatos se sometan a controles de antecedentes, de seguridad y médicos antes de participar.

Una segunda falla de nuestro actual programa de visas radica en que éste no contempla el hecho de que muchas de las personas que buscan trabajo “temporal” terminan por tratar de radicarse definitivamente en Estados Unidos. Hoy en día, estas personas no tienen ningún camino práctico para alcanzar legalmente la residencia permanente. La restricción de “intención doble” se refiere al hecho de que, con excepción de algunos trabajadores altamente calificados selectos, los poseedores de visas de no inmigrantes no pueden postularse para permanecer en el país como residentes legales *permanentes*; no tienen la posibilidad de ingresar a Estados Unidos con una visa de no inmigrante y, luego, ajustar su estatus legal para quedarse de manera permanente. Cualquier reforma viable y seria de las leyes de inmigración debe adoptar la “intención doble”; de lo contrario, volveríamos a empujar a millones de futuros trabajadores a la ilegalidad.

De acuerdo con investigaciones del Pew Hispanic Center, hasta 40% de los inmigrantes indocumentados en Estados Unidos ingresaron al país legalmente, pero luego se quedaron más tiempo del permitido por sus visas². Si bien no sería sensato hacer de la nueva visa de trabajo temporal un camino automático hacia la residencia permanente, no deja de ser cierto que las personas que respetan las reglas del programa de visas de no inmigrantes demuestran su potencial contribución como ciudadanos. La legislación debería remediar la necesidad de mano de obra no calificada y, al mismo tiempo, contemplar la posibilidad de que algunos inmigrantes, efectivamente, tengan la intención doble de trabajar temporalmente y luego quedarse como residentes legales.

La visa de trabajo temporal debería incluir una opción para la residencia permanente por las razones realistas recién planteadas. Sin embargo, no debería darse por sentado que todas las personas que trabajen en forma temporal tendrán derecho a quedarse: tanto según el proyecto de ley Hagel-Martínez como según el proyecto de ley STRIVE, los trabajadores que califiquen para la visa H-2C y sus cónyuges e hijos podrán postularse como residentes legales permanentes (LPR, por sus siglas en inglés) mediante dos vías: un empleador puede patrocinar al empleado o el empleado puede pedir residencia permanente. Estas solicitudes pueden presentarse luego de cuatro o cinco años de residencia temporal, respectivamente. Estas propuestas representan un punto de partida razonable

porque implican que el trabajador debe *trabajar*, literalmente, para obtener la residencia.

Otra cuestión que debe tenerse en cuenta es qué hacer con los miles de inmigrantes, en su mayoría centroamericanos, que están aquí legalmente amparados en su “estatus de protección temporal”. Este programa suspende la deportación de personas que llegaron a Estados

Unidos huyendo de desastres naturales u otras perturbaciones. Estas personas, que han pasado muchos años respetando nuestras leyes inmigratorias, deberían, al menos, tener la opción de inscribirse en un programa de trabajo temporal o de que sus años de residencia legal en el país se computen dentro del tiempo exigido para postularse como residentes legales permanentes.

Por supuesto, incluso si nuestro gobierno adopta una fórmula generosa para incorporar a los trabajadores no califica-

dos, siempre estarán aquellos que seguirán ignorando la ley y tratarán de entrar y salir de Estados Unidos a discreción. Es por esa razón que cualquier sistema, hasta el más benévolo, debe ser *obligatorio*. No resolveremos nuestros intereses vitales de seguridad sin una aplicación *eficaz* de las leyes contra aquellos que traten de esquivar las nuevas restricciones.

Si me deportan, ¿quién construirá el muro?

Aun más controvertida que las disposiciones de un programa de trabajo temporal es la cuestión de cómo tratar a los 12 millones de inmigrantes indocumentados que se estima ya están en Estados Unidos. Todas las propuestas legislativas rechazan de plano la “amnistía”, pero también es cierto que todas definen esa palabra de manera diferente. No nos equivoquemos: los miembros más duros del Congreso seguirán gritando “amnistía” para desacreditar cualquier plan que ofrezca legalización a cualquier inmigrante indocumentado, táctica que tuvo éxito al momento de lograr que la cámara de diputados promulgara una ley que se concentra en una aplicación rigurosa de la ley pero que no contempla el programa de trabajo temporal ni ofrece ninguna alternativa a las deportaciones masivas. El desafío de promulgar un plan viable radica en reconocer que los inmigrantes ilegales no obtendrán beneficios gratuitos ni serán recompensados por quebrantar la ley, pero, al mismo tiempo, la aceptación de la realidad: muchos ya se han establecido aquí y las

La idea de habilitar un camino para obtener residencia legal permanente cuenta con el apoyo de la mayoría del pueblo estadounidense.

deportaciones masivas son tan poco prácticas como humanitarias.

En 2005, 85% de los inmigrantes indocumentados ya llevaban al menos dos años de residencia en Estados Unidos, y un 60% de ellos, al menos cinco años³. Muchos han echado raíces, hecho que, en contra de lo que puedan decir los más fervorosos opositores de la inmigración, debe ser tenido en cuenta para todas las propuestas de legislación migratoria.

Además, la idea de habilitar un camino para obtener residencia legal permanente cuenta con el apoyo de la mayoría del pueblo estadounidense. Una encuesta reciente de Gallup muestra que, entre tres opciones—deportar a los inmigrantes ilegales que ya están en el país, permitir que permanezcan en Estados Unidos como trabajadores temporales y permitir que se conviertan en ciudadanos estadounidenses si cumplen con ciertos criterios a lo largo de un período de tiempo—, 59% de los estadounidenses eligió la última. Una proporción de 24% opinó que todos los inmigrantes indocumentados deberían ser deportados a sus países de origen. Incluso entre los republicanos, 50% apoya la idea de permitir que los inmigrantes indocumentados permanezcan en Estados Unidos para convertirse en ciudadanos⁴.

Si se tiene en cuenta esta realidad, todo indica que hay margen para maniobrar en este tema controvertido, siempre y cuando la persona ilegal no se beneficie de algún tipo de “amnistía”. El proyecto de ley Hagel-Martínez falla porque permite que cualquier persona que haya estado en el país más de cinco años antes de la promulgación de la ley, aunque lo haya hecho en condición de ilegal, se postule directamente a residente legal permanente. Además, aunque estos candidatos se ubican en la fila detrás de otros, que solicitan la residencia legal permanente con anterioridad, sus solicitudes se procesan antes que las de otros que ingresaron al país de manera legal. El proyecto de ley STRIVE crea un estatus de “no inmigrante condicional” para los inmigrantes indocumentados que están hoy en Estados Unidos. Aunque es funcionalmente similar al programa de trabajo temporal, no exige que los no inmigrantes condicionales paguen nada por su residencia ilegal previa.

Existen diversas propuestas legislativas que, de hecho, tienen bastante éxito al momento de evitar la etiqueta de “amnistía” y contemplar, al mismo tiempo, el hecho de que hay 12 millones de inmigrantes que buscan un

método de legalización viable. El proyecto de ley Hagel-Martínez es una solución adecuada para los inmigrantes indocumentados que llevan en el país menos de cinco años. Los que han vivido en el país por menos de dos años (y que, por lo tanto, no están tan arraigados en Estados

Ninguna discusión sobre un programa de trabajo temporal o la “legalización” de una gran cantidad de inmigrantes estaría completa sin hablar de cantidades

Unidos) deben regresar a sus países de origen e ingresar en la lista de espera de visas de trabajo temporal junto con los nuevos candidatos. Los que llevan dos o más años en el país pueden acceder a seis meses en estado de “salida obligatoria diferida” (DMD, por sus siglas en inglés), durante los cuales pueden inscribirse en el nuevo programa de trabajo temporal. En caso contrario, deben abandonar el país o serán deportados. El proyecto de ley Hagel-Martínez, sin embargo, es demasiado generoso, ya que determina que aquellos que llevan más de cinco años en el país

pueden postularse automáticamente para recibir estatus de residentes legales permanentes. Eso no sería sensato, ya que constituye una recompensa para quienes infringen la ley, a quienes les otorga prioridad respecto de otras personas que no han violado la legislación migratoria.

Además, las personas indocumentadas que se postulen para obtener residencia legal permanente deberían estar obligadas a cumplir con algunos requisitos extra, a fin de compensar su entrada ilegal al país. En primer lugar, los inmigrantes indocumentados deberían admitir su infracción, entregar la documentación ilegal y registrarse para recibir el estado de “salida obligatoria diferida”. En segundo lugar, antes de poder participar del programa de trabajo temporal, tendrían que pagar una multa considerable y los impuestos que deben. Por último, deberían estar en condiciones de salir del país y volver a entrar: esta disposición cumpliría dos fines: en primer lugar, tiene importancia simbólica, ya que los inmigrantes empiezan “de cero” en Estados Unidos, en situación legal y documentada. En segundo lugar, es importante en relación con la seguridad, ya que es más sencillo examinar y excluir a individuos que se presentan voluntariamente fuera del país que reunirlos en forma interna y deportarlos. Por ejemplo, el proyecto de ley STRIVE contempla el requisito de “reingreso legal”, según el cual los inmigrantes salen y vuelven a ingresar a través de un punto de acceso en la frontera mientras tengan estatus de no inmigrantes condicionales y, antes de que transcurran noventa días, completan un formulario para ajustarse a la residencia legal permanente.

El juego de los números

Ninguna discusión sobre un programa de trabajo temporal o la “legalización” de una gran cantidad de inmigrantes estaría completa sin hablar de cantidades. La política inmigratoria actual está regida por límites numéricos que se aplican tanto a la inmigración temporal como a la permanente. Lo ineludible es que en los dos casos la demanda de plazas supera ampliamente la oferta. Por supuesto, no podemos esperar que un país cambie el número de inmigrantes a los que les permite ingresar sólo a fin de satisfacer la demanda. Sin embargo, es posible subir los cupos en la medida de lo necesario en función de nuestros propios intereses, como el claro consenso en cuanto a que los inmigrantes temporales son fundamentales para la economía y que debemos regularizar la situación de una gran cantidad de indocumentados que hoy viven en las sombras del país.

En el caso del programa de trabajo temporal, esto implica que los límites numéricos deberían fijarse en función de la demanda de mano de obra. De hecho, la presencia de 12 millones de inmigrantes indocumentados hoy en día se debe, en parte, al hecho de que la demanda de visas de empresas estadounidenses no se equiparó con la oferta. Es lógico pensar que la cantidad de nuevas visas de trabajo temporal oscile de acuerdo con las realidades de la economía y el mercado laboral estadounidenses. Por ejemplo, el proyecto de ley STRIVE fija un límite inicial de 400.000 visas de trabajo temporal H2-C para los nuevos inmigrantes, pero ese número puede ajustarse en función de los cambios en el mercado laboral.

Naturalmente, en relación con las visas de residencia legal permanente y la legalización de inmigrantes indocumentados, el número de visas aumentará en forma temporal a fin de absorber a la gran cantidad de personas que ya están en el país. Esto no quiere decir que esos niveles elevados de inmigración deban ser permanentes. El proyecto de ley Hagel-Martínez reconoce esta realidad y aumenta inicialmente la cantidad máxima de visas de residencia legal permanente, para reflejar lo que será un incremento abrupto de las solicitudes debido a que, en algún momento, muchos inmigrantes que ya viven en Estados Unidos quedarán habilitados para postularse a residentes legales permanentes. Sin embargo, ese límite máximo volvería a disminuir más adelante, lo cual refleja el hecho de que estos niveles elevados de inmigración no son más que temporales y tienen como objetivo la absorción de las personas que ya han llegado al país.

La urgencia de la asimilación

Un ingrediente esencial del extraordinario éxito económico de Estados Unidos ha sido la contribución de los inmigrantes; en un mundo cada vez más competitivo, la contribución de los “nuevos estadounidenses” puede resultar crucial. Consideramos que el hecho de que cualquier persona pueda convertirse en un ciudadano de este país constituye una fuente de fortaleza y orgullo. Sin embargo, este aumento drástico de la inmigración llega en un momento en el que nuestra cultura y nuestros valores son atacados en el mundo. Además, nos vemos obligados a competir con naciones emergentes que ostentan una mano de obra de excelente formación en una economía globalizada y de tecnología de avanzada. En consecuencia, mientras nuestras escuelas públicas se esfuerzan por perfeccionar la enseñanza de matemática y ciencias, se les endosa también la tarea de enseñar inglés, valores democráticos y otros conocimientos elementales a una numerosa población inmigrante.

El afincamiento de grandes comunidades extranjeras, que no hablan inglés y no conocen nuestra historia ni nuestra vocación democrática, provocaría cambios inaceptables en este país. En este sentido, la ciudadanía debe ser más que un mero estatus legal. Debe hacerse comprender a los inmigrantes nacidos fuera de Estados Unidos que éste es mucho más que un buen lugar para trabajar. Los ciudadanos potenciales deben hacer suyos los ideales en los que se basan la soberanía y el estado de derecho. La sociedad transmitirá la mayor parte de estos ideales, pero hoy el gobierno hace su parte al imponer la condición de que los postulantes a ciudadanos demuestren hablar inglés con fluidez y conocer los valores estadounidenses.

Matthew Spalding, quien aboga por la “asimilación patriótica”, lo expresa con toda claridad en un documento sobre nuestros principios fundadores:

Dado que no cuentan con la ventaja natural de haber nacido y crecido en este país, los inmigrantes deben, como una cuestión de política pública, recibir una educación específica en la historia, las ideas políticas y las instituciones de Estados Unidos. Deben saber quiénes somos y qué creemos como pueblo y nación. Deben saber que el gobierno legítimo se funda en la protección de los derechos naturales igualitarios y el contrato social mediante el cual el pueblo confiere la autoridad al gobierno—los principios de la Declaración de la

Independencia—y deben comprender y apreciar cómo nuestra Constitución y las instituciones del equilibrio de poderes trabajan para proteger la libertad y el estado de derecho⁵.

Quizá la principal lección para cualquier inmigrante actual será la que aprenda al ver cómo el Congreso de Estados Unidos lidia con la aplicación de nuestras leyes migratorias para proteger la seguridad y los derechos de nuestros ciudadanos al tiempo que hace los ajustes necesarios para incorporar a los trabajadores extranjeros y candidatos a inmigrantes.

El acalorado debate sobre la inmigración puede haber generado suficiente energía para crear una solución. No hay duda de que ningún ciudadano estadounidense se beneficia del dilatado y pernicioso problema de que millones de personas vivan en el país en forma ilegal. Si la administración Bush y los líderes del Congreso invierten tiempo y capital político en buscar una solución, es posible que produzcan un legado importante y satisfagan nuestras necesidades económicas, aborden problemas esenciales de nuestra seguridad y permitan que millones de inmigrantes tengan la oportunidad de demostrar que son dignos de llamarse estadounidenses.

Nicole Passan, socia editorial del AEI, colaboró con los autores en la edición y la elaboración de este Latin American Outlook.

Notas

1. Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos, “Fact Sheets: Worksite Enforcement” (Fichas descriptivas: aplicación de la ley en el lugar de trabajo), Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos, www.ice.gov/pi/news/factsheets/worskite.htm (visitado el 5 de abril de 2007).

2. Jeffrey S. Passel, “Size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the U.S.: Estimates Based on the March 2005 Current Population Survey” (Tamaño y características de la población migrante no autorizada en Estados Unidos: estimaciones basadas en la encuesta sobre la población actual de marzo de 2005), Pew Hispanic Research Report, 7 de marzo de 2006, disponible en <http://pewhispanic.org/files/reports/61.pdf>.

3. *Ibíd.*

4. Joseph Carroll, “Public Still Supports Path to Citizenship for Illegal Immigrants: Republicans More Likely Than Democrats to Support All Illegal Immigrants” (La opinión pública todavía apoya un sendero a la ciudadanía para los inmigrantes ilegales: es más probable que el apoyo para todos los inmigrantes ilegales provenga de los republicanos que de los demócratas), Gallup Poll News Service, 14 de marzo de 2007, disponible en www.galluppoll.com/content/default.aspx?ci=26875.

5. Matthew Spalding, “Making Citizens: The Case for Patriotic Assimilation” (Hacer ciudadanos: un caso de asimilación patriótica), *First Principles* 3, 16 de marzo de 2006, disponible en www.heritage.org/Research/PoliticalPhilosophy/fp3.cfm.