

La actividad legislativa estatal vinculada con la inmigración y los inmigrantes en Estados Unidos

Rodrigo Villaseñor
Luis Acevedo

En ausencia de una reforma migratoria integral que logre una gobernabilidad adecuada del fenómeno, un creciente número de estados de la Unión Americana ha asumido, *de facto*, el diseño de su propia política migratoria. Si bien la legislación migratoria es materia federal, lo cierto es que pocas cuestiones pueden presentar una dimensión tan propensa a respuestas locales como la inmigración. Así, desde hace algunos años, cada vez más estados están construyendo, a través de una intensa actividad legislativa, marcos normativos que redefinen en su jurisdicción las prácticas cotidianas de los inmigrantes, funda-

mentalmente las de quienes permanecen en el país sin autorización.

Si bien en la formulación, discusión, aprobación y promulgación de dichas leyes confluyen actores políticos con distintas percepciones de los efectos de la inmigración en su entorno, la mayoría tiene un denominador común: busca desalentar y controlar el ingreso y la estancia de los inmigrantes indocumentados.¹ Así, los marcos normativos a nivel estatal están siendo creados, por lo general, para restringir los derechos e impedir el acceso a ventajas y beneficios públicos de dichos inmigrantes.²

El presente artículo, producto parcial de un estudio continuo que se realiza en la Dirección de Estudios Socioeconómicos y Migración Internacional del CONAPO, tiene como propósito contribuir a una discusión informada sobre la intensa actividad legislativa estatal relativa a la migración que se ha producido entre 2005 y 2008 en Estados Unidos. A partir de los reportes anuales de la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales,³ presentamos un diagnóstico respecto a los estados más dinámicos, los principales temas de las agendas legislativas, el objetivo de las

¹ En el mismo sentido, en los estados existe una infinidad de ordenanzas locales que se han propuesto e instrumentado en numerosas ciudades para desincentivar la llegada de los migrantes indocumentados o forzar la salida que quienes ya se encuentran en dichas comunidades. Son emblemáticas las medidas aprobadas por algunos gobiernos locales para evitar que se alquilen viviendas a las personas que no puedan probar un estatus migratorio legal y se sancione a quien lo haga (IME, 2009).

² El principal precedente de estas iniciativas lo encontramos en California con la proposición 187 (promulgada en 1994, después declarada inconstitucional y anulada en 1999). Dicha iniciativa, lanzada en el contexto de una campaña electoral bajo el lema *Save our State*, proponía negarle a los inmigrantes indocumentados servicios sociales, servicios médicos y educación pública.

³ Desde 2007 el CONAPO lleva a cabo la sistematización de las nuevas leyes y regulaciones estatales relacionadas con la inmigración que se han votado y promulgado en Estados Unidos, para ello utiliza la información de la *Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales*, la NCSL por sus siglas en inglés. La NCSL apoya la actividad de todos los congresos estatales mediante la realización de investigaciones, concentración de información y asistencia técnica.

leyes promulgadas y algunas consideraciones sobre el impacto de estas medidas en las condiciones de vida de la población migrante mexicana.

La actividad legislativa estatal relacionada con la inmigración

En Estados Unidos, el debate nacional sobre el tema migratorio se concentra en la necesidad de reformar el sistema para armonizarlo con las circunstancias del mercado laboral, resolver la situación de los millones de inmigrantes indocumentados,⁴ asegurar las fronteras y garantizar la seguridad nacional. No obstante la variedad de iniciativas presentadas, la discusión, hasta ahora, se ha caracterizado por el estancamiento y las acciones de política pública que se han concretado en el control de la frontera, con efectos sumamente contraproducentes (Cornelius, 2001).

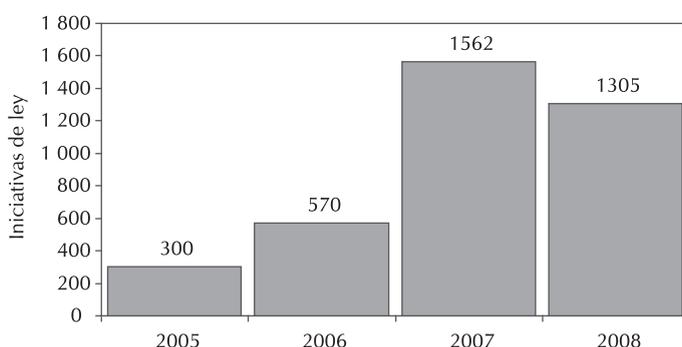
A nivel estatal, a la preocupación por la seguridad nacional se añaden, y probablemente se antepongan en la percepción del problema, consideraciones sobre la disponibilidad de empleo, la incidencia de la delincuencia y el costo que supone el acceso de los residentes indocumentados a beneficios públicos, inquietudes e inconformidades que los ciudadanos transmiten al legislador que los representa.

En este contexto, la actividad legislativa estatal en materia de inmigración ha registrado en años recientes un progresivo incremento, lo que evidencia el notable interés que el tema ha adquirido a nivel local. De acuerdo con los informes de la NCSL, en 2005 se introdujeron en los congresos estatales 300 iniciativas

⁴ Es difícil, por obvias razones, hacer una cuantificación aproximada de la población inmigrante indocumentada; sin embargo, fuentes estadounidenses la estiman en alrededor de 12 millones de personas en 2008, más de la mitad proveniente de México (59%) y 22 por ciento de Latinoamérica, principalmente de Centroamérica y el Caribe. Jeffrey S. Passel and D'Vera Cohn, *A Portrait of Unauthorized Immigrants in the United States*, Washington, DC: Pew Hispanic Center, April, 2009.

de ley y resoluciones relativas a la inmigración,⁵ al año siguiente su número prácticamente se duplicó, en 2007 sumaron la extraordinaria cantidad de 1 562 y en 2008 se registraron 1 305 (véase gráfica 1).

Gráfica 1. Actividad legislativa estatal relacionada con la inmigración, 2005-2008



Fuente: Elaborado por CONAPO con base en los informes anuales de la *Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales*, sobre legislación estatal promulgada en los Estados Unidos en materia de inmigración e inmigrantes, 2005-2008.

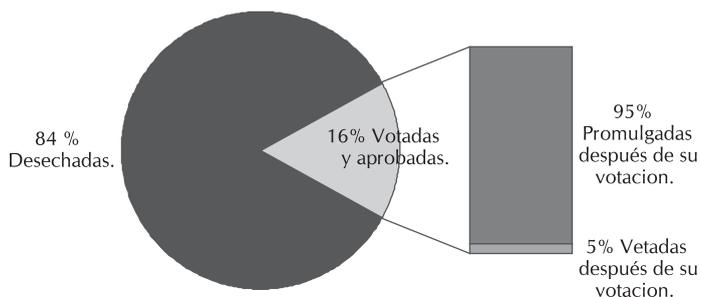
La gran mayoría de las casi cuatro mil iniciativas y resoluciones introducidas entre 2005 y 2008 fue desechada y sólo 16% fue formalmente aprobado por las legislaturas estatales. Es decir que, en lo relativo a estas iniciativas, predominaron las votaciones desfavorables, los rechazos en los comités (circunstancia en la intervienen consideraciones de índole política o de técnica le-

⁵ Las resoluciones son expresiones formales de la opinión o voluntad de la legislatura estatal respecto de un tema y no dan lugar a una ley.

gislativa), o bien que la legislatura concluyó antes que el comité responsable se pronunciara sobre su votación en el pleno. En este último caso puede suceder que la iniciativa no haya sido del interés de los legisladores, quienes, en realidad, la dejaron expirar junto con el periodo legislativo.

Casi todas las iniciativas favorablemente votadas en los congresos fueron promulgadas y se convirtieron en leyes (95%) y únicamente un número muy reducido de disposiciones recibió el veto de los gobernadores o se suspendió como resultado de acciones legales de organizaciones civiles opositoras (5%) (véase gráfica 2). En este sentido, la American Civil Liberties Union (ACLU) y la Mexican American Legal Defense and Educational Fund (MALDEF) han sido especialmente activas y efectivas (Bustamante, 2008; Vereza, 2008).

Gráfica 2. Destino de las iniciativas de ley relacionadas con la inmigración, 2005-2008



Nota: 1/ Incluye aquellas vetadas por los gobernadores y / o por acciones legales de los opositores.

Fuente: Elaborado por CONAPO con base en los informes anuales de la *Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales*, sobre legislación estatal promulgada en los Estados Unidos en materia de inmigración e inmigrantes, 2005-2008.

El número de iniciativas y resoluciones desechadas y el hecho de que otras (discutidas y aprobadas en los comités y votadas favorablemente en el pleno) hayan sido vetadas, invalidadas o dejadas sin efecto muestran la ineptitud de las legislaturas

estatales en materia migratoria. Sin embargo, la introducción y el debate de las mismas ha sido utilizado por políticos locales como una estrategia para ganar notoriedad ante el electorado antiinmigrantes (Bustamante, 2007).

Las leyes estatales promulgadas relativas a la inmigración

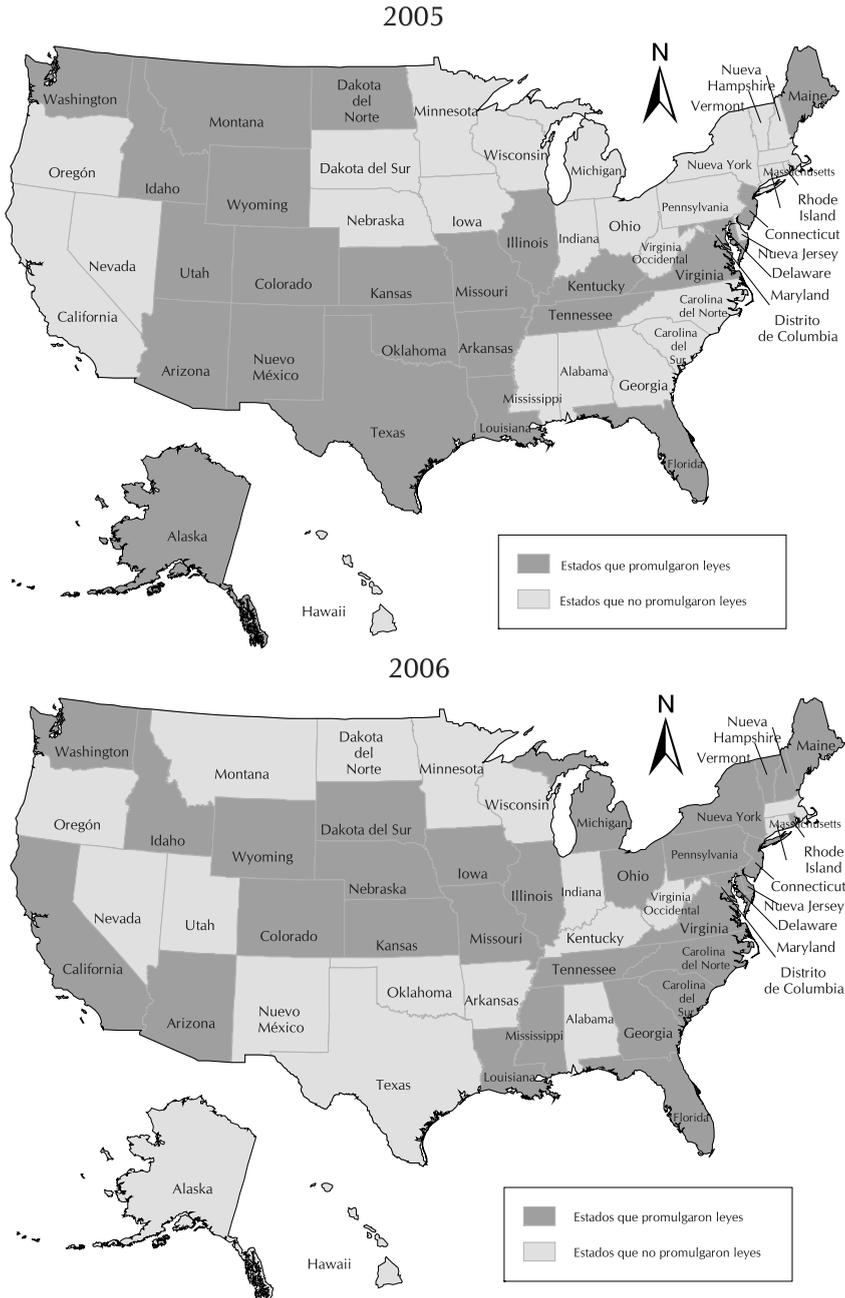
Según datos de la NCSL, entre 2005 y 2008 los estados de la Unión Americana promulgaron 402 leyes relacionadas con la inmigración: 24 estados legislaron en 2005, 32 en 2006, 46 en 2007 y 39 en 2008. A partir de 2007, pues, legislar en materia de inmigración es una practica difundida a lo largo y ancho de Estados Unidos (véase mapa 1).

Las legislaturas estatales han decidido regular una gran variedad de temas relacionados con la inmigración.⁶ En el periodo analizado, las primeras leyes estatales promulgadas en la materia tuvieron como objetivo el combate del tráfico ilícito de personas y de las formas modernas de esclavitud (las disposiciones criminalizaban dichas practicas y establecían penas y sanciones), pero en la medida en que el número de leyes se ha multiplicado, la agenda se ha diversificado hacia todos los aspectos de la vida diaria de los inmigrantes indocumentados y sus familias (véase gráfica 3).⁷ Sin embargo, el balance del periodo confirma que más de 20% de las leyes promulgadas tiene que ver con requisitos para obtener licencias de conducir, la actividad laboral (17%) y el acceso a ventajas y beneficios públicos.

⁶ Fueron excluidas las resoluciones y las leyes que no tuvieron como objeto deliberado al inmigrante o la inmigración y aquellas que aludían el tema en el marco de disposiciones de otra índole.

⁷ La distribución por tema presentada en la gráfica excluyó cinco leyes de carácter integral –las denominadas immigration packages– imposible de clasificar específicamente dada la diversidad de temas que abarcan.

Mapa 1. Estados que han promulgado leyes en materia de migración, 2005-2008



2007

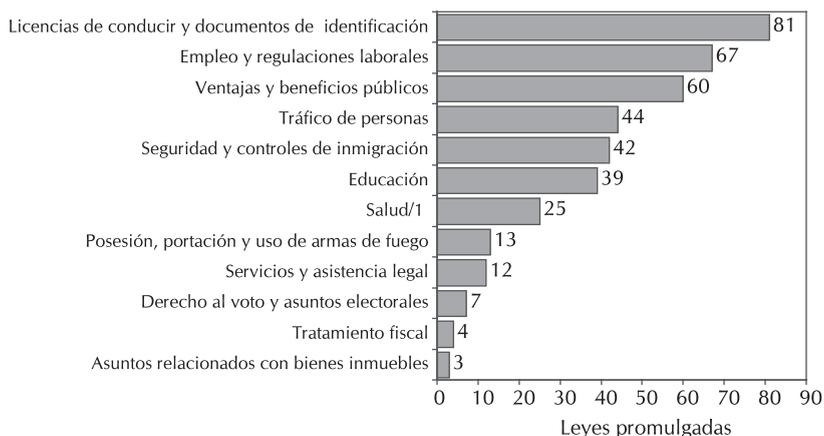


2008



Fuente: Elaborado por CONAPO con base en los informes anuales de la *Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales*, sobre legislación estatal promulgada en los Estados Unidos en materia de inmigración e inmigrantes, 2005-2008.

Gráfica 3. Temas abordados por las leyes estatales promulgadas en materia de inmigración, 2005-2008



Nota: 1/ El tema de salud se consideró como un asunto independiente al de las ventajas y beneficios públicos a partir de las legislaturas de 2007.

Fuente: Elaborado por CONAPO con base en los informes anuales de la *Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales*, sobre legislación estatal promulgada en los Estados Unidos en materia de inmigración e inmigrantes, 2005-2008.

El sentido de las leyes estatales promulgadas relativas a la inmigración

Las leyes promulgadas relativas a la inmigración pueden ser clasificadas de acuerdo con su población objetivo y el efecto que persiguen. Por lo que toca a su población objetivo, vale distinguir entre las que se dirigen a los inmigrantes documentados y las que apuntan a los inmigrantes indocumentados. En lo que respecta al efecto que persiguen, es posible separar a las disposiciones que amplían la gama de los derechos, ventajas y beneficios públicos de la población extranjera (disposiciones de índole favorable) de las que los eliminan y restringen (disposiciones de vocación desfavorable).⁸

⁸ Es claro que la dicotomía relativa al efecto de las leyes promulgadas acusa una simplificación. El peso específico en la vida cotidiana de una disposición varía según su tema y alcance, y las características predominantes en la po-

La mayoría de las poco más de 400 leyes promulgadas en materia de inmigración e inmigrantes en el periodo considerado es de índole favorable (59%), al reducir y, en algunos casos, eliminar restricciones y criterios de elegibilidad, expandir ventajas y beneficios públicos, ampliar el ejercicio de los derechos civiles, etcétera. Sin embargo, si diferenciamos estas leyes de acuerdo con su población objetivo se perfilan dos realidades opuestas.

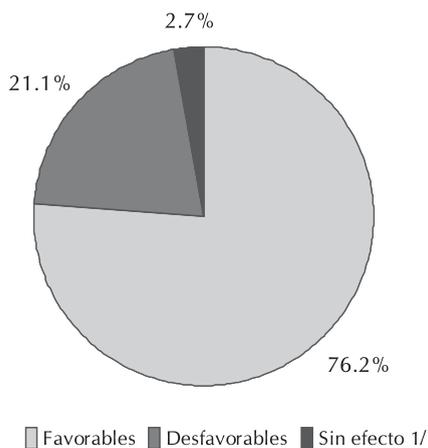
La circunstancia de los inmigrantes autorizados ha tendido a mejorar sustancialmente: casi 80% de las leyes promulgadas en los estados que tienen como objetivo específico a dicha población concede oportunidades y ventajas que antes implicaban necesariamente acreditar la ciudadanía o una larga estancia legal en el país (véase gráfica 4). Además, entre las leyes de vocación desfavorable predominan las disposiciones que tienen efectos prácticos poco significativos en la vida cotidiana de los inmigrantes y sus familias, como leyes relativas a cuestiones electorales o al derecho de portar y tener armas de fuego.⁹ Aun así, existen algunas disposiciones absolutamente restrictivas, reverberación de la coyuntura local, cuyo impacto final depende del perfil de la población inmigrante en el estado: por ejemplo, en Wyoming, se promulgó en 2005 una disposición que niega específicamente a los no ciudadanos financiamiento público para su carrera universitaria.

En contraste, y como ya se ha dicho, el grupo más afectado como consecuencia de esta actividad legislativa es la población inmigrante indocumentada, toda vez que la mayoría de las le-

blación inmigrante. Por ejemplo, restricciones en materia de salud, educación o empleo son mucho más lesivas que limitaciones relativas a la portación de armas de fuego. Asimismo, las leyes en materia laboral tendrán impactos diferenciados según busquen impedir el trabajo indocumentado, en general, o en determinadas actividades.

⁹ En Estados Unidos para votar se requiere ser ciudadano estadounidense, de manera que la imposición de mayores requisitos para registrarse en el padrón electoral, así como para emitir el voto, no tiene mayor relevancia para las poblaciones inmigrantes con baja incidencia de ciudadanía, como la mexicana.

Gráfica 4. El sentido de las leyes estatales promulgadas en materia de inmigración autorizada, 2005-2008



Notas: 1/ Se trata de disposiciones cuyo contenido jurídico no permite clasificar su efecto.

Fuente: Elaborado por CONAPO con base en los informes anuales de la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales, sobre legislación estatal promulgada en los Estados Unidos en materia de inmigración e inmigrantes, 2005-2008.

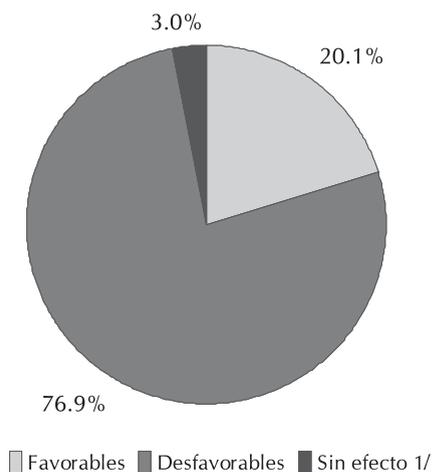
yes promulgadas contrae sus derechos y restringe su acceso a beneficios y oportunidades (véase gráfica 5). La formula es de suyo muy simple: exigirle a la población residente en el estado que acredite su permanencia autorizada como un requisito indispensable para tener acceso a los servicios que ofrece el estado, ser elegible a los programas públicos de beneficios o emplearse en el mercado laboral (véase cuadro 1). De acuerdo con el maderamen normativo levantado por los congresos estatales, las autoridades encargadas de tales servicios o programas y de supervisar dicho mercado están obligadas a verificar el estatus migratorio de las personas y, en caso de irregularidad, excluirlas.¹⁰

¹⁰ En el caso específico del mercado laboral y de la vivienda en renta, algunas leyes estatales extienden a los empleadores y propietarios la responsabilidad de verificar el estatus migratorios de sus empleados o inquilinos, lo que en la práctica los vuelve agentes de los mecanismos de control migratorio.

Naturalmente, estas leyes, al limitar los procesos de integración social y económica, condicionan las posibilidades de bienestar de esta población.

Cabe mencionar, sin embargo, que a pesar del adverso clima hacia la inmigración indocumentada que prevalece en el vecino país, en el mismo periodo se ha promulgado una importante normatividad de carácter favorable (20%). Así, algunos estados han promulgado leyes que extienden a estos inmigrantes el derecho a obtener una licencia de conducir, reconocen ciertas identificaciones proporcionadas por gobiernos extranjeros (como la matrícula consular expedida por los consulados mexicanos), y combaten las formas de esclavitud moderna a las que se exponen por su condición irregular.

Gráfica 5. El sentido de las leyes estatales promulgadas en materia de inmigración no autorizada, 2005-2008



Notas: 1/ Se trata de disposiciones cuyo contenido jurídico no permite clasificar su efecto.

Fuente: Elaborado por CONAPO con base en los informes anuales de la *Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales*, sobre legislación estatal promulgada en los Estados Unidos en materia de inmigración e inmigrantes, 2005-2008.

Cuadro 1. El objeto de las leyes restrictivas promulgadas en materia de inmigración no autorizada según los principales temas abordados 2005-2008

Tema	Objeto
Licencia de conducir o documentos de identificación	<p>Cada uno de los 50 Estados de la Unión Americana emite sus propias licencias de conducir y tarjetas de identificación, "State ID", que pueden ser usadas en cualquier parte del país para muchos propósitos: trámites bancarios, acreditar la edad legal para comprar alcohol y tabaco, etcétera.</p> <p>Después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, el gobierno federal estableció a través de la <i>Ley de la verdadera identificación</i> de 2005, "Real ID Act", nuevos criterios para mejorar la confiabilidad de los documentos que identifican a las personas en Estados Unidos –licencias de conducir, "State ID", números de seguro social, etc.–, entre los que es necesario demostrar un estatus migratorio autorizado. En este contexto, las nuevas leyes estatales promulgadas siguen, fundamentalmente, tres formulas: 1) actualizan sus requisitos en correspondencia con la ley federal y establecen criterios de elegibilidad –residencia legal o ciudadanía– para obtener una licencia de conducir u otro tipo de documento de identificación expedido en el estado, 2) criminalizan la fabricación de documentos fraudulentos, usurpación de personalidad y el robo de información personal y 3) regulan o restringen el uso de documentos de identificación expedidos por gobiernos extranjeros.</p>
Empleo y regulaciones laborales	<p>En materia de empleo, las nuevas leyes promulgadas o adoptadas siguen, fundamentalmente, dos formulas: 1) refuerzan el andamiaje estatal, a través de la instrumentación de más y mejores procedimientos de verificación y del aumento de las sanciones a los empleadores, para inhibir la actividad laboral de los migrantes indocumentados, expresamente prohibida por la normatividad federal y 2) establecen criterios –probar la residencia legal o contar con ciudadanía– para poder tramitar y obtener licencias que amparen la operación de negocios y/o el desempeño de algunas actividades profesionales.</p>
Ventajas y beneficios públicos	<p>Las nuevas leyes a nivel estatal establecen criterios de elegibilidad –residencia legal o ciudadanía– para tener acceso a los programas públicos que atienden a las individuos y a las familias en condiciones de desventaja: por ejemplo, los programas de cupones para alimentos o los comedores para ancianos en situación de abandono, etc.</p>

Continúa

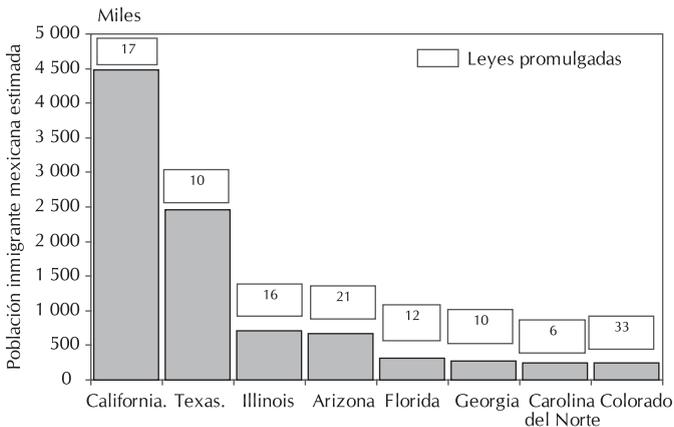
<p>Tráfico ilícito de personas</p>	<p>En general, las leyes estatales promulgadas criminalizan tráfico ilícito de personas y otros delitos relacionados, así como las formas modernas de esclavitud y servidumbre; establecen penas y sanciones, y compensaciones a las víctimas. Mención aparte merece la SB1372 de 2005 promulgada en Arizona (<i>Human Trafficking Violations</i>) que establece sanciones de 5 a 20 años de cárcel a quien transporte a personas que no comprueben su estancia legal en Estados Unidos, así como aquel que solicite ser transportado, con lo que, de hecho, se criminaliza al indocumentado pese a que por ahora a nivel federal su falta es solamente de carácter civil.</p>
<p>Seguridad y controles de inmigración</p>	<p>En este tema las disposiciones promulgadas establecen criterios relacionados con la aplicación a nivel estatal de las leyes federales relativas a seguridad, inmigración y nacionalidad; y definen procedimientos, funciones y competencias de los encargados locales de hacer cumplir dichas ordenanzas. En términos generales, estas leyes proporcionan un marco jurídico a los convenios de cooperación entre los distintos niveles de gobierno para el cumplimiento de las regulaciones migratorias. Asimismo, las leyes promulgadas persiguen que el estatus de inmigrante indocumentado sea un agravante a la hora de procesar otros delitos y sancionan a quienes ayuden a un indocumentado (cabe aclarar que esto no se refiere a la ayuda humanitaria sino que es relativo a actividades que favorecen y fomentan la estancia ilegal en el país).</p>
<p>Educación</p>	<p>En general, el acceso a la educación –primaria, secundaria y preparatoria– no se condiciona al estatus migratorio de la población, pero las nuevas leyes promulgadas o adoptadas a nivel estatal, establecen criterios de elegibilidad –residencia legal o ciudadanía– para tener acceso tanto a programas públicos de educación superior (becas, subsidios o financiamientos) como a programas especiales para adultos y capacitación para el trabajo.</p>
<p>Salud</p>	<p>Estados Unidos no tiene un sistema único, nacional, de asistencia sanitaria: los servicios de salud en gran parte son prestados por el sector privado a través de un esquema en el que las compañías aseguradoras son determinantes. Existen, además, programas públicos de seguridad médica, en algunos casos cofinanciados por los distintos niveles de gobierno, para las personas menos favorecidas que reúnen determinados requisitos y se encuentran dentro de los grupos de elegibilidad (menores, mujeres embarazadas, discapacitados). Adicionalmente, operan en los estados una gran variedad de programas de servicios médicos y salud pública –para emergencias médicas, cuidados perinatales, salud mental, incapacidad, atención de adicciones, etc.- En este contexto, las nuevas leyes estatales siguen fundamentalmente una fórmula: establecen como condición indispensable para acceder a estos programas acreditar la residencia legal o la ciudadanía.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en los informes anuales de la *Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales*, sobre legislación estatal promulgada en los Estados Unidos en materia de inmigración e inmigrantes, 2005-2008.

Los marcos normativos en los estados con mayor presencia de población mexicana inmigrante

Los estados que concentran los mayores volúmenes de población mexicana en la Unión Americana han sido especialmente activos en lo relativo a la legislación de nuevos marcos normativos para la inmigración: entre 2005 y 2008, California, Texas, Illinois y Arizona, que concentran alrededor de 70% de la población mexicana en el vecino país, promulgaron 64 leyes en la materia. Mención aparte merece el estado de Colorado, que con una población inmigrante relativamente baja (500 mil personas, la mitad de las cuales son mexicanas) muestra una inusitada actividad legislativa relativa a la inmigración (véase gráfica 6).

Gráfica 6. Principales estados de la Unión Americana según volumen de población mexicana^{1/}, y el número de leyes promulgadas en materia de inmigración^{2/}, 2005-2008



Fuentes: 1/ Según estimaciones de CONAPO con base en la *American Community Survey*, 2007.

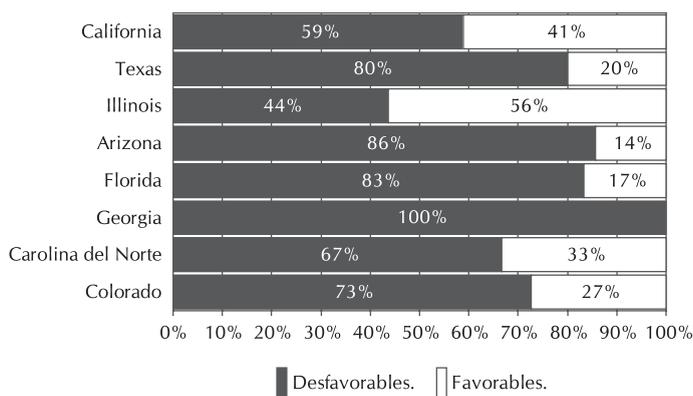
2/ Elaborado por CONAPO con base en los informes anuales de la *Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales*, sobre legislación estatal promulgada en los Estados Unidos en materia de inmigración e inmigrantes, 2005-2008.

En el estado de California predominan las leyes desfavorables a la migración indocumentada (véase gráfica 7), no obstante su larga historia de movilizaciones sociales en defensa de los derechos de los migrantes y la intensa actividad de un sector de legisladores que impulsa iniciativas para frenar los ánimos restrictivos.¹¹ En 2007, por ejemplo, la Asamblea de California se convirtió en el primer legislativo en obstruir las medidas antiinmigrantes dispuestas por autoridades locales al votar favorablemente la ley AB976, posteriormente promulgada por el gobernador, que prohíbe a las ciudades y los condados aprobar ordenanzas que impidan alquilar inmuebles a extranjeros ilegales, y, apenas unos meses después, en 2008, los legisladores debieron enfrentar la iniciativa HB2420, finalmente rechazada en el comité responsable de su análisis, que pretendía negar a las ciudades la posibilidad de declararse “santuario” de inmigrantes indocumentados y a la policía la prerrogativa de adoptar regulaciones que les impidieran indagar el estatus migratorio o arrestar a una persona por encontrarse de manera indocumentada en Estados Unidos.

Las leyes de índole desfavorable a la inmigración no autorizada son predominantes en el estado de Texas (véase gráfico 7). No obstante, el equilibrio de fuerzas en el Congreso y la actividad de las organizaciones defensoras de los derechos civiles han impedido, por lo menos temporalmente, la configuración de un escenario estatal aún más desfavorable: entre 2005 y 2008 se introdujeron, y no prosperaron, distintas variaciones de iniciati-

¹¹ California es precursor del interés de los gobiernos estatales por regular la inmigración indocumentada: hace 15 años, en 1994, en el estado se sometió a referéndum la proposición 187 con el objeto de detener el flujo de inmigrantes no autorizados: la célebre iniciativa disponía la exclusión de esa población de la educación pública elemental, media y universitaria; de los servicios de salud, a menos que se tratara de casos de emergencia, y de cualquier tipo de asistencia social pública, entre otros aspectos. La proposición fue votada favorablemente por 59% del electorado, impugnada en vista de su posible inconstitucionalidad y de los graves perjuicios que implicaba; posteriormente suspendida, declarada inconstitucional y, en los hechos, anulada en 1999. Por consiguiente, California también es precursor de la discusión sobre los costos y los efectos colaterales de las medidas restrictivas.

Gráfica 7. El sentido de las leyes promulgadas relativas a la inmigración indocumentada, según los estados con mayor presencia de población inmigrante mexicana, 2005-2008



Fuente: Elaborado por CONAPO con base en los informes anuales de la *Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales*, sobre legislación estatal promulgada en los Estados Unidos en materia de inmigración e inmigrantes, 2005-2008.

vas que buscaban que las escuelas públicas revisaran el estatus migratorio de cada uno de sus estudiantes y negaran el ingreso a los niños y jóvenes indocumentados; gravar las remesas que fueran enviadas desde Texas a México, Centro y Sudamérica; y circunscribir la residencia de los indocumentados a las ciudades que se proclaman “santuarios”.¹²

A contracorriente de la mayoría de los estados de la Unión Americana, en Illinois las leyes promulgadas relativas a la inmigración indocumentada configuran un escenario favorable (véase gráfica 7). En este sentido, ha sido decisiva la actividad de las fuerzas promigrantes (las organizaciones civiles, la iglesia católica, los legisladores de origen hispano) que han impulsado la aprobación y promulgación de disposiciones favorables y

¹² Una “ciudad o localidad santuario” es aquella cuyas autoridades locales proclaman una “zona de protección” para que ciertas leyes que provienen ya sea del gobierno estatal o federal no puedan ser aplicadas.

evitado el avance de un número mayor de iniciativas de índole restrictiva. Triunfos inobjetables de estos grupos han sido la promulgación de la SB1623 (2005) que reconoce la validez de los documentos de identificación expedidos por los consulados de países extranjeros, la SB783 (2007) que dispone que las agencias públicas deben poder atender en su idioma a los inmigrantes que así lo requieran y la Ley al Derecho a la Intimidad en el Trabajo (2008), HB1744, que prohíbe a los empleadores matricularse en cualquier sistema de verificación de elegibilidad de empleo, incluyendo el *Basic Pilot Program*, hasta que las dependencias federales responsables puedan garantizar su confiabilidad.

En cambio, Arizona configuró una política muy desfavorable a la población indocumentada (véase gráfica 7). Mención aparte merece la conocida Proposición 200, The Arizona Taxpayer and Citizens Protection Act, toda vez que no es producto de la iniciativa de un legislador o grupo de legisladores en el Congreso del estado, sino del diseño e impulso de una coalición local de empresarios y ciudadanos, *Protect Arizona Now*, que logró someterla a consulta pública en las elecciones presidenciales de noviembre de 2004. La proposición no dejaba dudas sobre sus premisas y objetivos: ya en su preámbulo mantenía que la inmigración ilegal causaba problemas económicos al estado, minaba la seguridad de sus fronteras y degradaba el valor de la ciudadanía. Fue aprobada por 56% de los votantes y se convirtió en ley el 24 de enero de 2005. En ella se consigna que todo individuo debe comprobar la ciudadanía estadounidense para registrarse como votante; exige la verificación de la identidad y estatus migratorio de los solicitantes de beneficios públicos, e impone a los funcionarios públicos el deber de informar a las autoridades federales (de lo contrario se incurre en un delito) sobre cualquier violación a la ley de inmigración.

El derrotero seguido por la célebre Proposición 200 mostró que la oposición a la inmigración indocumentada era políticamente rentable en Arizona y estimuló la actividad legislativa para configurar un marco cada vez más restrictivo. En 2005 fue promulgada la conocida Ley anti-coyote que permite a las auto-

tidades estatales presentar cargos también contra los inmigrantes que usen sus servicios. Subsecuentemente, otras disposiciones han eliminado el derecho de fianza a los indocumentados detenidos por delitos graves, reforzado el marco de cooperación con las autoridades federales para procurar el cumplimiento de las leyes migratorias en el estado, restringido a ciudadanos o residentes legales el acceso a ventajas y beneficios públicos, decretado la obligación de los empleadores de verificar el estatus migratorio legal de sus trabajadores utilizando la base datos *Basic Pilot Program (E-Verify)* y fijado estrictas sanciones a quienes contraten a trabajadores indocumentados. Entre septiembre de 2006 y enero de 2007 estuvo en vigor una reforma al título 44 de los estatutos estatales (HB2464) relativa a remesas monetarias internacionales que autorizaba la confiscación de las transferencias de dinero a México bajo sospecha de estar relacionadas con el tráfico de drogas o de personas.¹³

En este contexto no se puede dejar de mencionar que algunos condados han firmado con el Buró de Control de Inmigración y Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) los Acuerdos de Cooperación en Comunidades para Fortalecer la Seguridad (ACCESS, por sus siglas en inglés), que proveen fondos federales y entrenamiento a las policías locales para que coadyuven en el cumplimiento de las leyes federales de inmigración, con lo que, en la práctica, se genera un clima persecutorio hacia las personas por el sólo hecho de lucir un fenotipo considerado extranjero.

En Arizona, el debate en torno a la actividad desplegada por los legisladores ha sido especialmente intenso, entre otras cosas, porque, desde la experiencia de la Proposición 200, algunas de las iniciativas más importantes introducidas en el Congreso han recurrido a la figura de la consulta ciudadana para su aprobación,

¹³ De acuerdo con el *Sistema de Monitoreo de Leyes y Ordenanzas sobre el Control de la Migración en el Ámbito Local y Estatal del IME*, durante su vigencia esta medida afectó a más de 11 mil personas y se confiscaron más de 17 millones de dólares en envíos de dinero de particulares de 26 estados de la Unión Americana.

lo que conlleva una gran exposición del debate en los medios de comunicación. Además, las organizaciones defensoras de los derechos civiles que han impugnado a través de acciones legales la jerarquía normativa y la competencia de las nuevas leyes mantienen importantes campañas mediáticas.¹⁴

En Florida, Georgia, Carolina del Norte y Colorado, la actividad legislativa ha configurado escenarios desfavorables a la migración indocumentada (véase gráfica 7). En Florida, cerca de la mitad de los ordenamientos emitidos en materia de inmigración establece criterios de elegibilidad (residencia legal o ciudadanía) para obtener una licencia de conducir u otro tipo de documento de identificación expedido en el estado. En Georgia, la actividad legislativa ha tenido como eje una ley restrictiva, la *Georgia Security and Immigration Compliance Act* (SB529), de 2006, que, a diferencia de lo sucedido en otros estados, interviene en la mayor cantidad posible de áreas (empleo, servicios y beneficios públicos, tráfico humano, licencias de conducir e identificaciones, impuestos, acuerdos de cooperación, etcétera), propiciando la posterior promulgación de las ordenanzas necesarias para definir y programar procedimientos en algunos temas específicos, y la actividad de los condados relativa a la adopción de medidas de control migratorio. La SB529 es una de las primeras leyes de tipo comprensivo a nivel estatal, y ha inspirado ordenamientos similares en Oklahoma (2007), Carolina del Sur, Missouri y Utah (2008).

Carolina de Norte, por su parte, se caracteriza por la extensiva invocación que los gobiernos locales hacen de la sección 287 (g) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad (INA), que les permite

¹⁴ Frente a la perspectiva predominante en el congreso, la gobernadora del estado, Janet Napolitano, mantuvo una posición más moderada y ejerció, en más de una ocasión, su prerrogativa de veto sobre iniciativas aprobadas en el Congreso: disposiciones que establecían el deber de la policía estatal de procurar el cumplimiento de las leyes migratorias y la prohibición de identificaciones expedidas por gobiernos extranjeros (HB2460, HB2359, HB2807).

firmar convenios con el gobierno federal para que, previo adiestramiento, la policía coadyuve al cumplimiento de leyes federales en materia migratoria.¹⁵ Después de Virginia, Carolina del Norte es el estado que más acuerdos de este tipo ha alcanzado con el Departamento de Seguridad Nacional (DHS) y en 2008, de hecho, era el estado que más solicitudes tenía pendientes de resolución en dicho Departamento.

Finalmente, Colorado es el estado que, por mucho, más leyes relativas a la inmigración promulgó entre 2005 y 2008. El eje de la política del estado hacia la inmigración indocumentada lo conforman las leyes que buscan purgar a los indocumentados de los sistemas de asistencia pública y bloquear su actividad laboral. Así, las nuevas leyes contienen disposiciones que paulatinamente han definido los procedimientos para que cada agencia o gobierno local realice la verificación del estatus migratorio de los individuos que gestionen beneficios públicos y para que cada empleador, independientemente del tamaño de la empresa, verifique el estatus migratorio de sus trabajadores.

Comentarios finales

Los legisladores estatales, atendiendo a la inquietud de sus votantes y pese a que la Constitución reserva al Congreso Federal la legislación en materia de política migratoria, han formulado, introducido, debatido y votado, de manera especialmente urgente entre 2005 y 2008, cientos de leyes que buscan regular localmente la presencia de los migrantes y sus familias, fundamentalmente la de aquellos en condición migratoria irregular.

¹⁵ En 1996, el Congreso de Estados Unidos enmendó la Ley de Inmigración y Nacionalidad (INA) para incluir la sección 287(g), que autoriza a las agencias federales competentes a realizar acuerdos con los gobiernos locales para que las policías locales actúen como oficiales de inmigración en el curso de sus actividades diarias.

No obstante, estos años han sido, también, años de intensos enfrentamientos políticos y legales relativos a la dudosa constitucionalidad de los aspectos más duros de las leyes promulgadas en los estados.

Este contexto se explica, en buena medida, por la problematización del fenómeno de la migración indocumentada en el marco de la recesión económica y la contracción del empleo. La reacción subnacional a la inmigración reproduce, además, un discurso sumamente politizado en torno de la política de inmigración, en particular cuando se relaciona con preocupaciones respecto de las fronteras y la seguridad nacional.

Como se muestra en el presente artículo, las legislaturas estatales han decidido intervenir en una gran variedad de cuestiones relacionadas con la vida cotidiana de la población, como trámites y procedimientos, acceso a los programas y servicios públicos, inserción laboral, etcétera. Aunque resultado global es de índole favorable a la inmigración, para la población inmigrante indocumentada el balance es absolutamente negativo. Prácticamente todos los gobiernos estatales de la Unión Americana han venido construyendo, en los últimos años, un maderamen normativo que redefine en su jurisdicción las prácticas cotidianas de los migrantes que no pueden probar, de manera verificable, residencia legal o ciudadanía.

De cara a este entorno, la política pública diseñada desde México para la protección de la integridad personal y de los derechos de los mexicanos radicados en Estados Unidos debe considerar esta nueva realidad subnacional. Es claro que el cabildeo de los intereses de México pasa, también, por las legislaturas estatales y que la estrategia deben considerar acciones asociadas a las circunstancias específicas que se perfilan en cada uno de los estados del vecino país.

Referencias

- Bustamante, Jorge (2007a), "Gracias a ACLU y MALDEF", en *Reforma*, 23 de diciembre.
- (2007b), "El caso Hazleton", en *Reforma*, 31 de julio.
- Cornelius, Wayne (2001), "Muerte en la frontera: la eficacia y las consecuencias involuntarias de la política estadounidense de control de la inmigración, 1993-2000", en *Este País*, 119, p. 2-18.
- IME (2009), "Sistema de Monitoreo de Iniciativas Locales en Materia de Control Migratorio", en: http://www.ime.gob.mx/ime2/index.php?option=com_content&task=view&id=229&Itemid=
- NCSL , "State Laws Related to Immigrants and Immigration in 2005".
<http://www.ncsl.org>
- , "State Laws Related to Immigrants and Immigration in 2006".
<http://www.ncsl.org>
- , "State Laws Related to Immigrants and Immigration in 2007".
<http://www.ncsl.org>
- , "State Laws Related to Immigrants and Immigration in 2008".
<http://www.ncsl.org>
- Papademetriou, Demetrios (Abril 2004), "El acertijo de la migración", en *Letras Libres*, año VIII, núm. 64, en: <http://www.letraslibres.com/index.php?art=9495>
- (2006), "La reforma migratoria: el dilema de Estados Unidos", en *Letras Libres*, año VIII, núm. 89, p. 32-37.
- Passel, Jeffrey S. y D'Vera Cohn (2009), *A Portrait of Unauthorized Immigrants in the United States*, Washington, DC, Pew Hispanic Center, en: <http://pewresearch.org/pubs/1190/portrait-unauthorized-immigrants-states>

Verea, Mónica (2008), "Contradicciones entre las expresiones antiinmigrantes y el insaciable apetito por contratar migrantes", en Levine, Elaine (ed), *La migración y los latinos en Estados Unidos. Visiones y conexiones*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, p. 389-499.