

October 6, 2009

# **CÓMO ACABAR CON EL ESTANCAMIENTO EN MATERIA DE INMIGRACIÓN: DE GRANDES DESAVENENCIAS A PROPUESTAS CONSTRUCTIVAS**



## **UN INFORME DE LA MESA REDONDA DE BROOKINGS-DUKE SOBRE POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN**

Intermediarios:

William Galston  
Miembro Senior y Catedrático Ezra K. Zilkha en Estudios de Gobierno  
Instituto Brookings

Noah Pickus  
Director Nannerl O. Keohane  
Instituto de Ética Kenan  
Universidad Duke

Peter Skerry  
Profesor de ciencias políticas, Boston College  
Miembro Senior No Interno, Instituto Brookings  
Miembro Senior, Instituto de Ética Kenan

---

# BROOKINGS

**El Instituto Brookings** es una organización privada sin ánimo de lucro que se dedica a realizar investigaciones independientes y a buscar soluciones políticas innovadoras. Durante más de 90 años, Brookings ha analizado problemas actuales y emergentes y ha presentado nuevas ideas de gran trascendencia, para la nación americana y para el mundo. El Programa de Estudios de Gobierno de Brookings estudia las instituciones políticas formales e informales de Estados Unidos con el fin de evaluar cómo los ciudadanos y los funcionarios públicos pueden conseguir un gobierno sólido. Por favor, para más información visite [Brookings.edu](http://Brookings.edu).



## THE KENAN INSTITUTE FOR ETHICS

at Duke University

**El Instituto de Ética Kenan** es un comité de “pensamiento y acción” comprometido a comprender y tratar desafíos éticos del mundo real a los que se enfrentan los individuos, las organizaciones y las sociedades de todo el mundo. Fomentamos la capacidad de los estudiantes de tomar decisiones éticas y desarrollamos a líderes éticos, conducimos investigaciones interdisciplinarias con implicaciones prácticas, y damos forma a políticas públicas y prácticas institucionales mediante la asociación con empresas, comités asesores, organizaciones sin ánimo de lucro y tomadores de decisiones. Potenciamos la reflexión y el compromiso ético a través de la investigación, la educación y la práctica en tres áreas fundamentales: Desarrollo y educación moral, Ética organizativa, y Ética cívica y global. Por favor, para más información visite [dukeethics.org](http://dukeethics.org).

## MESA REDONDA DE BROOKINGS-DUKE SOBRE POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN

### **Gary Burtless**

Programa de Estudios Económicos  
Instituto Brookings

### **Francis Fukuyama**

Escuela Paul H. Nitze de Estudios Internacionales Avanzados  
Universidad Johns Hopkins

### **William Galston\***

Programa de Estudios de Gobierno  
Instituto Brookings

### **James Gimpel**

Departamento de Gobierno y Política  
Universidad de Maryland

### **Jennifer Hunt**

Departamento de Economía  
Universidad McGill

### **Howard Husock**

Instituto Manhattan para la Investigación Política

### **Christopher Jencks**

Escuela de Gobierno Kennedy  
Universidad de Harvard

### **Robert Leiken**

Programa de Inmigración y Seguridad Nacional  
Centro Nixon

### **Will Marshall**

Instituto de Política Progresista

### **Ruth Milkman**

Departamento de Sociología  
Universidad de California, Los Angeles

### **Noah Pickus\***

Instituto de Ética Kenan  
Universidad Duke

### **Juan Rangel**

Organización de Vecindarios Unidos (UNO)



**Daryl Michael Scott**

Departamento de Historia  
Universidad de Howard

**Christine Sierra**

Departamento de Ciencias Políticas  
Universidad de Nuevo México

**Audrey Singer**

Programa de Política Metropolitana  
Instituto Brookings

**Peter Skerry\***

Departamento de Ciencias Políticas  
Boston College

**Michael Teitelbaum**

Fundación Alfred P. Sloan

**Stephan Thernstrom**

Departamento de Historia  
Universidad de Harvard

**Johnny N. Williams**

Servicio de Inmigración y Naturalización (Retirado)

**Michele Wucker**

Instituto de Política Mundial

\*Intermediario

Los firmantes del presente informe son miembros de la Mesa Redonda de Brookings-Duke sobre Políticas de Inmigración, un grupo que se reúne desde noviembre de 2008. Con propósitos identificativos, se especifica la afiliación de cada uno de los firmantes. Los puntos de vista expresados son los de los individuos implicados y no deberían interpretarse como una representación de los puntos de vista de sus respectivas instituciones.

## AGRADECIMIENTOS

La Mesa Redonda de Brookings-Duke sobre Políticas de Inmigración es una empresa común del Instituto de Ética Kenan de la Universidad de Duke (por sus siglas en inglés, KIE) y del Programa de Estudios de Gobierno del Instituto Brookings. Estamos especialmente agradecidos por el maravilloso apoyo que nos han brindado Doris Jordan de KIE y Korin Davis de Brookings. También le damos las gracias por sus contribuciones a Dana Hall, Kim Abels, Aimee Rodriguez, y Stacey Meyers de KIE, y John Seo, Ellen Higgins, Bethany Hase, y Christine Jacobs de Brookings. Devin Fernandes y Jess Castle trabajaron hábilmente como comunicadores e investigaciones en todo el proceso, y estamos en deuda con ellos. Además, nos gustaría dar las gracias a Neil y Victoria Weisfeld por revisar este informe de un modo tan inteligente y constructivo.

Por su apoyo financiero estamos en deuda con la Fundación de la Familia Stuart, la Fundación Smith Richardson, la Fundación Annie E. Casey, la Fundación James Madison, la Organización de Vecindarios Unidos (UNO), Sean y Cecilia Fieler y, en el Boston College, el Centro Winston para Liderazgo y Ética, el Instituto de las Artes Liberales, y el Colegio de Artes y Ciencias. Les damos las gracias por su ayuda pero reconocemos que los hallazgos y las conclusiones presentados en el presente informe son los de los autores, y no reflejan necesariamente las opiniones de estas organizaciones e individuos.

Recibimos consejos y análisis perspicaces y oportunos de gran cantidad de individuos que no participaban regularmente en la Mesa Redonda. Aunque no siempre tuvimos en cuenta sus consejos, y no tienen responsabilidad alguna en las opiniones expresadas en el informe, sus comentarios dieron forma a nuestras deliberaciones. Mark Ribbing, en concreto, fue un recurso fundamental y nos proporcionó sus esenciales comentarios en partes importantes del informe. Lindsay Lowell, Steven Camarota, Ray Marshall, y Jeffrey Passel también fueron especialmente serviciales. Además, le damos las gracias a Edward Alden, Robert Asahina, Jeanne Batalova, David Blankenhorn, Raina Blankenhorn, Eric Bord, William Corbett, Mariano-Florentino Cuéllar, Héctor Cordero-Guzmán, George Fishman, Gary Freeman, William Frey, David Frum, Mark Goldberg, Ron Haskins, Ron Hira, Michael Hoefler, Ana Iparraguirre, Richard Keeley, Janice Kephart, Mark Krikorian, Steven Lagerfeld, Irene Lee, Mark Lopez, Andrés Martínez, Patrick Maney, Tom Mann, David Martin, Larry Mead, Shep Melnick, John Mollenkopf, Hiroshi Motomura, Tyler Moran, David Quigley, Sam Quinones, Marc Rosenblum, Frank Sharry, Suzanne Shanahan, Bill Tegeler, Steven Teles, Jessica Vaughan, Patrick Weil, Darrell West, y David Winston.

Intermediarios:

William Galston

Miembro Senior y Catedrático Ezra K. Zilkha en Estudios de Gobierno Instituto Brookings

Noah Pickus

Director Nannerl O. Keohane

Instituto de Ética Kenan Universidad Duke

Peter Skerry

Profesor de ciencias políticas, Boston College

Miembro Senior No Interno, Instituto Brookings; Miembro Senior, Instituto de Ética Kenan

# ÍNDICE

## **Introducción**

### **Antecedentes y recomendaciones**

### **Cumplimiento de la ley y legalización**

Proteger el futuro: Leyes laborales y verificación en el lugar de trabajo

Conseguir el sí: Un orden coordinado y controlado del cumplimiento de la ley y la legalización

Dar cuenta de los costes de la legalidad: Pasos hacia la legalización

Legalización y cumplimiento de la ley: Medidas adicionales

### **Admisiones legales**

Abogar por la cualificación

Mejorar los programas para trabajadores temporales

Proteger a los trabajadores americanos

### **Una Comisión Permanente Independiente para la Inmigración**

Un enfoque con múltiples dimensiones

Un sistema mejor... En comparación con los demás

### **Asimilación e integración**

Funciones y responsabilidades

Escuelas y comunidades

Inglés y ciudadanía

### **El compromiso de México y toda la región**

La inmigración y la cooperación bilateral

Drogas, crimen e inmigración

### **En resumen: Pronosticando el cambio numérico**

### **Conclusión**

### **Declaraciones adicionales**

## INTRODUCCIÓN

---

El presente informe refleja el trabajo común de un grupo único. La Mesa Redonda de Brookings-Duke sobre Políticas de Inmigración es la disar unión de veinte individuos con experiencias y perspectivas diferentes: analistas de comités asesores, emprendedores políticos, líderes comunitarios, antiguos funcionarios gubernamentales, y académicos de varias disciplinas. La característica distintiva del grupo es que sus miembros consideran la inmigración desde perspectivas divergentes, incluso enfrentadas. De hecho, la variedad de puntos de vista representados en nuestra Mesa Redonda no tiene precedentes en las políticas recientes en materia de inmigración.

Los defensores de enfoques distintos en materia de inmigración suelen estar siempre como el perro y el gato y no se muestran suficientemente decididos a buscar un compromiso y crear políticas constructivas. Por nuestra parte, en todo este proceso nunca evitamos explorar nuestras diferencias, pero siempre lo hicimos con la vista puesta en dónde podríamos coincidir en cada propuesta política concreta. Así pues, nuestro proceso se basó en la deliberación. Durante diez meses celebramos una reunión de un fin de semana y seis de un día en las que examinamos y discutimos diversos aspectos de las políticas en materia de inmigración. No realizamos nuevas investigaciones, sino que exploramos y profundizamos en las implicaciones del extenso trabajo de otros grupos e individuos.<sup>1</sup>

Cuando la Mesa Redonda se reunió por primera vez en noviembre del 2008, nuestras diferencias de opinión fueron evidentes de inmediato. Algunos de nosotros estábamos claramente en sintonía con las oportunidades y las realidades de una economía global cada vez más interconectada, que implica necesariamente importantes movimientos de trabajadores alrededor del mundo. De la misma forma, algunos de nosotros estábamos claramente preocupados por los costes y las tensiones nacionales provocados por estas fuerzas globales.

En general, estas dos perspectivas suponían interpretaciones opuestas de la soberanía nacional y del estado de derecho. En concreto, en lo referente a la inmigración ilegal,<sup>2</sup> todos los integrantes del grupo compartían la misma preocupación de que se estaba cuestionando el estado derecho, pero tenían ideas distintas sobre la naturaleza del problema. Algunos nos identificábamos con aquellos americanos que se sienten indignados porque no se hace cumplir la ley, o

---

<sup>1</sup> Entre ellos se incluyen informes de la Comisión de Estados Unidos para la Reforma de la Inmigración (la “Comisión Jordan”; múltiples informes, 1994-1997), la Grupo de Trabajo Independiente para el Futuro de América (2006), el Centro para el Progreso Americano (2007), el Instituto de Política Económica (2009), el Instituto de Política Migratoria (2009), y el Consejo para las Relaciones Exteriores (2009).

<sup>2</sup> En este informe, utilizamos los términos “inmigración ilegal”, “indocumentados” y “no autorizados” como sinónimos y sin ningún tipo de sesgo. Nuestra intención es evitar los debates terminológicos y centrarnos en las cuestiones políticas fundamentales.

incluso se desobedece abiertamente. Otros manteníamos que tal como están escritas, nuestras leyes de inmigración no son viables y deben conciliarse con las realidades sociales y económicas. Todos éramos profundamente conscientes de las miles de formas importantes de las que las políticas en materia de inmigración dan forma a nuestro destino nacional.

A pesar de estas profundas divisiones, durante muchos meses los participantes de la Mesa Redonda reunimos una serie de recomendaciones sobre formas de reducir de un modo considerable la inmigración ilegal, establecer principios para la legalización de los inmigrantes ilegales que ya están en el país, reequilibrar los actuales programas de visados, mejorar los programas para trabajadores temporales, y adaptar e integrar a los inmigrantes en la sociedad americana. También sugerimos algunas medidas a largo plazo para mejorar la administración de la inmigración futura, mediante la creación de una comisión permanente independiente en estos temas y la colaboración con el gobierno mexicano en algunos retos fundamentales relacionados con la inmigración.

Como el producto final de la Mesa Redonda es resultado de la colaboración de un grupo tan diverso, cada uno de los miembros, por sí solos, hubieran redactado un informe algo distinto. Nadie se siente cómodo con todas las recomendaciones. Los firmantes del presente documento no están de acuerdo necesariamente con todos los detalles del informe. En lo que sí coinciden es en que es un equilibrio razonable entre consideraciones, intereses y principios enfrentados, y en que es un avance importantísimo respecto al statu quo. Además, afirman que los compromisos a los que llegaron representan un modelo de diálogo y cooperación en este tema tan difícil y emotivo.



## ANTECEDENTES Y RECOMENDACIONES

Hace ya varios años que el debate nacional sobre la inmigración está en un punto muerto. Por un lado, ciudadanos preocupados y a menudo enfadados quieren castigar o incluso deportar a millones de inmigrantes ilegales y después proteger las fronteras para evitar que entren más extranjeros sin permiso. Otros americanos desean regularizar la situación de los indocumentados y encontrar formas para que los que lleguen en el futuro lo hagan por canales más legales. Al mismo tiempo, no se ha tratado la cuestión de la necesidad de reformas críticas en el sistema que rige la admisión de los inmigrantes legales. Además, desde el 11 de septiembre una nueva dimensión de peso (la seguridad nacional) ha intensificado las discusiones políticas sobre inmigración.

En la actualidad, la nueva administración se ha comprometido a reformar las políticas de inmigración, pero su agenda ya está llena de otros problemas urgentes que debe tratar. Sigue sin estar claro cuánto capital político tendrá o estará dispuesto a dedicar el presidente Obama para la inmigración. El hecho es que, por muchos que sean los problemas de nuestro resquebrajado sistema de inmigración (la amenaza al estado de derecho, la explotación de los vulnerables recién llegados, una competición real y supuesta con los ciudadanos estadounidenses por los puestos de trabajo y los recursos públicos, etc.), la reforma puede ser una amenaza mucho mayor que conformarse con el statu quo. El contexto actual de las políticas en materia de inmigración es, así pues, rígido, pero inestable... igual que las placas tectónicas de la corteza terrestre justo antes de un terremoto.

Nada de todo esto debería sorprendernos. La inmigración ha sido un tema difícil y polémico a lo largo de toda la historia de esta "nación de inmigrantes" por excelencia. Uno de los motivos es que la inmigración combina una enorme complejidad técnica con inquietudes cargadas de sensibilidad sobre la etnicidad y la raza. Intereses bien organizados tienen mucho en juego en la formulación de las políticas de inmigración y pueden desempeñar un papel legítimo en el debate. También tienen mucho en juego los americanos comunes, que no están bien organizados pero para los que la inmigración no sólo tiene que ver con sus intereses, sino que despierta sentimientos poderosos y simbólicos sobre sus valores y su identidad nacional. En estos temas, abundan las oportunidades para la demagogia en cualquier punto del espectro político. No debería sorprendernos que la inmigración no se ajuste a los grupos de intereses habituales y a las líneas de partido marcadas.

Hace más de un año, los intermediarios de la Mesa Redonda de Brookings-Duke sobre Políticas de Inmigración decidieron que ya era hora de intentar enfocar la inmigración desde una nueva perspectiva. Debido a la intensidad y la complejidad del debate, sus participantes han tendido a reducir la cantidad de interlocutores a unos límites más manejables. Agrupaciones amplias que están de acuerdo en el enfoque general pero tienen desacuerdos o diferencias específicas han entablado

conversaciones entre ellas. Sus oponentes han hecho lo mismo. Las desavenencias entre los dos bandos, que globalmente podríamos llamar "proinmigración" y "restriccionista", han sido bastante intensas. En cambio, no se ha llegado tan directamente a un compromiso serio *entre* esos dos bandos tan divididos, y cuando ha sido así, se ha dado en los ámbitos que menos probabilidades tienen de resolver nada (titulares de periódicos, blogosfera, y televisión por cable).

Nuestra intención era crear un nuevo marco para un debate serio y reflexivo sobre un espectro más amplio de puntos de vista, reuniendo a veinte individuos con perspectivas y orientaciones divergentes en lo referente a las políticas de inmigración. Entre nosotros no hay ningún representante de grupos nacionales defensores de una postura, ni todos somos especialistas en materia de inmigración. No obstante, todos nos comprometemos a discutir honestamente y en profundidad nuestras diferencias en vista de las mejores pruebas disponibles, teniendo siempre cuidado de identificar dónde podríamos estar de acuerdo en propuestas políticas que pudieran atajar los problemas actuales. Este informe es el resultado de nuestras deliberaciones. En él se resumen las recomendaciones amplias a las que llegamos conjuntamente.

## **Estados Unidos debería reducir drásticamente la inmigración ilegal uniendo la verificación en el lugar de trabajo y la legalización**

Desde el principio, la Mesa Redonda se centró en el aspecto más desconcertante y polémico del actual debate político: la inmigración *ilegal*. Resultaría difícil subestimar el legado de desconfianza e ira que se ha ido acumulando en décadas de controversia sobre este tema.

Recientemente, el debate político sobre la inmigración ilegal ha estado relacionado con proteger nuestras fronteras, especialmente la que compartimos con México. La legalización de los indocumentados era algo secundario frente a una mayor seguridad en las fronteras. Nosotros afirmamos que este objetivo sigue siendo muy importante. Hacemos hincapié en el cumplimiento de nuestras leyes de inmigración *en el lugar de trabajo*, que al fin y al cabo es la causa por la que vienen la mayoría de los inmigrantes. A nuestro parecer, el cumplimiento de la ley en el lugar de trabajo es fundamental para cualquier programa de legalización.

Los participantes de la Mesa Redonda debían lidiar con la peliaguda realidad de que los que abogan por un cumplimiento más estricto de las leyes de inmigración de Estados Unidos requieren que sus propuestas sean puestas en práctica antes de que empiece un proceso de legalización (suponiendo que apoyen la legalización, lo cual es mucho suponer). Poniendo como ejemplo lo que ocurrió con la legalización cuando se aprobó la Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986 (IRCA), afirman que cuando la legalización empiece no se realizará un esfuerzo serio por

evitar la inmigración ilegal posterior. En cambio, los defensores de los inmigrantes son igual de inflexibles cuando dicen que a menos que se inicie la legalización antes de que se implemente el cumplimiento de la ley, los indocumentados correrán peligro y podrían meterse todavía más entre las sombras de la sociedad.

Nuestra solución para este dilema es una serie de medidas cuidadosamente secuenciadas y controladas que unen campañas de verificación en el lugar de trabajo y de legalización. El progreso de estas medidas se evaluaría en momentos críticos con la finalidad de garantizar a ambos partidos que se está avanzando para conseguir sus objetivos y que es de interés mutuo proceder con esos procesos entrelazados.

No hace falta ser un genio para comprender nuestra propuesta, pero ésta tampoco es infalible. Refleja nuestros esfuerzos por combinar buena voluntad y conocimientos con el fin de estudiar detenidamente un dilema político para conseguir una solución mutuamente aceptable.

***Recomendaciones específicas:***

El Congreso debería autorizar y financiar simultáneamente un sistema obligatorio de verificación en el lugar de trabajo y una infraestructura de legalización. En concreto, esta legislación debería:

- Exigir a la Oficina de Auditoría General de EE.UU. (GAO) que certifique cuándo el sistema de verificación en el lugar de trabajo ha conseguido un nivel aceptado de utilización y efectividad
- Reafirmar el cumplimiento de las leyes salariales y laborales y realizar auditorías de los lugares de trabajo
- Emprender un programa de legalización para trabajadores ilegales que lleven en el país cinco años o más; hayan pagado una multa; proporcionen pruebas de que actualmente están trabajando y de que tienen un historial laboral estable; paguen sus impuestos; tengan una buena reputación moral; superen una verificación de sus antecedentes; y estén estudiando inglés y aprendiendo nociones sobre la historia y el gobierno de Estados Unidos; y
- Exigir que la GAO certifique en momentos previamente estipulados que el proceso de legalización cumple las normativas preestablecidas para minimizar el fraude

**El Congreso debería eliminar los visados para la diversidad, limitar los visados por motivos familiares e incrementar los visados para inmigrantes cualificados**

Otro tema fundamental que debería reformarse es la desconcertante complejidad del actual sistema de visados de nuestro país. En relación con este asunto, la Mesa Redonda hace cuatro propuestas.

En primer lugar, proponemos eliminar el Programa de Visados para la Diversidad, cuya base está enfrentada con las restricciones a las que se enfrentan en la actualidad los tomadores de decisiones en materia de inmigración.

En segundo lugar, la Mesa Redonda reitera la vital importancia de la unificación familiar como principio base para las políticas de inmigración en Estados Unidos. También consideramos que la “familia” debe reducirse tanto como sea posible hasta limitarse a los miembros de la familia nuclear. Esta postura tiene varias implicaciones. Significa que muchos miembros de la familia extensa de ciudadanos estadounidenses ya no reunirían los requisitos para ser admitidos por motivos familiares. No obstante, nuestro compromiso por la unificación de la familia nuclear también nos lleva a recomendar que siga manteniéndose la actual categoría preferente para cónyuges e hijos menores de los residentes permanentes legales.

Por ese mismo motivo, nuestro grupo concluye que debería atajarse inmediatamente el problema de los aproximadamente 600.000 familiares inmediatos (cónyuges e hijos menores) de residentes permanentes legales que están a la espera, muchos durante años, de poder solicitar un visado. También consideramos que el cónyuge y los hijos menores residentes fuera de Estados Unidos de todos los inmigrantes indocumentados que cumplan los requisitos para la legalización deberían poder reunirse con ellos aquí como inmigrantes legales.

Por último, nuestra Mesa Redonda aboga por un aumento del número de inmigrantes cualificados (en general, los que tienen un licenciatura o un título superior) admitidos en Estados Unidos. Conscientes de los retos y las oportunidades que se presentan para Estados Unidos en una economía global cada vez más competitiva y tecnológicamente desarrollada, proponemos un incremento de 150.000 visados para inmigrantes cualificados, lo cual equivaldría a aproximadamente 330.000 individuos al año.

Nuestra intención con estas propuestas específicas (sin contar los aumentos puntuales como consecuencia de tratar los temas de la inmigración ilegal y de los individuos que llevan tiempo esperando obtener un visado) es que se mantenga constante la cantidad general de individuos que consiguen anualmente el estatus de residentes permanentes legales. En los últimos años, el total ha sido de aproximadamente 1,1 millones de individuos. No todos los miembros de la Mesa Redonda consideran que las futuras políticas deban basarse en esta cifra. Algunos piensan que debería ser mayor, otros pocos creen que debería ser menor. No obstante, como grupo nos hemos decidido por dicha cifra como compromiso razonable mientras intentamos superar una historia reciente de políticas divisivas y enfrentarnos a un futuro empañado por la incertidumbre económica.

### ***Recomendaciones específicas:***

- El Congreso debería eliminar el Programa de Visados para la Diversidad
- El Congreso debería limitar las admisiones por motivos familiares a cónyuges, hijos menores y progenitores de ciudadanos, y a cónyuges e hijos menores de residentes permanentes legales (por sus siglas en inglés, LPR)
- El Congreso debería acabar con los retrasos que sufren los familiares que desean solicitar un visado para convertirse en residentes permanentes legales, 1) limitando dichos visados a los cónyuges y los hijos menores de los LPR y 2) actuando con prontitud para procesar sus aplicaciones; y
- El Congreso debería aumentar la cantidad total anual de inmigrantes cualificados y sustituir las cantidades máximas de inmigrantes enviados por cada país por una única cantidad general

## **El Congreso debería mejorar los programas para trabajadores temporales y reforzar las protecciones en el mercado laboral**

Los miembros de la Mesa Redonda son conscientes de que las categorías de admisión básicas que acabamos de comentar apenas han cambiado en el último medio siglo, y en general estamos de acuerdo con otros analistas en que nuestras políticas en materia de inmigración son, en consecuencia, rígidas e inflexibles. Pero no siempre.

Los 1,1 millones de residentes permanentes legales admitidos anualmente sólo representan una parte de la cuestión de la inmigración legal. Unos 600.000 individuos adicionales llegan todos los años para vivir y trabajar con visados de trabajo *temporales*. En los últimos años, se ha prestado bastante atención a los trabajadores temporales cualificados con visados H-1B, que interesan especialmente a los empleadores de empresas de alta tecnología. Sin embargo, nuestro sistema contiene más de 25 categorías de visados de ese tipo, y así se crea un sistema de empleo temporal en la sombra. Aunque esta variedad de programas específicos es muy adaptable y útil para los empleadores, no sólo se ha salvado del debate y el examen público sino que además carece de una coherencia general.

Nuestro grupo recomienda varias medidas para mejorar este sistema, entre ellas, siempre que sea posible, sustituir los visados de trabajo temporal por visados provisionales transferibles que no vinculen a los trabajadores con un único empleador. También solicitamos que esas personas con visados provisionales tengan la opción de terminar consiguiendo el estatus de inmigrantes permanentes. Somos conscientes de que dichos ajustes deberían conciliarse con los límites generales de las admisiones de inmigrantes, que es una de las múltiples tareas que asignaríamos a una nueva Comisión Permanente para la Inmigración independiente.

### ***Recomendaciones específicas:***

- Sustituir, en la medida de lo posible, los visados de trabajo temporal por visados provisionales para cinco años no renovables, y proporcionar a los titulares de los visados la opción de conseguir el estatus de LPR
- Crear visados temporales y provisionales en base a un puesto de trabajo que sean transferibles entre empleadores, después de un periodo de empleo inicial;
- Mejorar la supervisión de los programas de trabajo temporal, incluyendo la consideración de aumentar las cuotas y de intensificar las auditorías aleatorias después de una contratación.

## **El Congreso debería establecer una *Comisión Permanente sobre la Inmigración independiente***

Nuestro grupo también concluyó que es necesario hacer algo más que implementar estas medidas específicas. Ambas facetas de nuestro sistema de inmigración (las admisiones de residentes permanentes legales y los visados de trabajo temporal) necesitan ser analizadas y estudiadas más cuidadosamente. Una reestructuración muy detallada de los sistemas de admisión y visados va más allá del ámbito del presente informe, pero consideramos que el proceso que hemos iniciado sugiere cómo podrían avanzar las futuras políticas en materia de inmigración.

Por ello, nuestro informe aboga por la creación de una agencia independiente llamada Comisión Permanente para la Inmigración. Compuesto por miembros formarían parte de él durante periodos sucesivos y prolongados (sugerimos un mínimo de 7 años), respaldados por un personal permanente de economistas, demógrafos, y otros sociólogos, este organismo podría proporcionar el tipo de foro deliberativo del que han carecido las políticas en materia de inmigración. La Comisión tendría una autoridad amplia para publicar informes y estudios sobre varios aspectos de las políticas de inmigración. También se encargaría específicamente de recomendar cada dos años los topes generales de las distintas categorías de visados para que el Congreso actuara en concordancia. A través de estas actividades, también tendría la función de definir los puntos a tratar en materia de inmigración. Aunque prevemos que los poderes y las responsabilidades formales de esta Comisión serán limitados, también consideramos que su ámbito será amplio y no se limitará a los problemas del mercado laboral.

### ***Recomendaciones específicas:***

- El Congreso debería establecer una Comisión Permanente para la Inmigración independiente encargada de publicar un informe bienal para el Congreso con recomendaciones específicas sobre los límites de las categorías de admisiones permanentes y temporales y sobre cualquier cambio en dichas categorías
- La ley que instaure la Comisión deberá exigir que el Congreso adopte, enmiende, o cambie las recomendaciones de la Comisión dentro de un periodo específico

- después de su publicación
- La ley deberá exigir que la Comisión publique estudios e informes consultivos sobre varios aspectos de las políticas de inmigración y asimilación; y
  - La ley deberá exigir que la Comisión esté compuesta por un número impar de miembros de ambos partidos, designados por el Presidente y confirmados por el Senado, que formarán parte de la comisión durante periodos sucesivos y prolongados de al menos siete años y estarán respaldados por un personal profesional permanente

### **Tanto el sector público como el privado deberían esforzarse más por asimilar e integrar a los nuevos americanos**

La asimilación y la integración de los recién llegados es crítica para el éxito de las políticas nacionales en materia de inmigración. Por ello, recomendamos la creación de una Oficina de Nuevos Americanos (ONA) dentro de la Oficina Ejecutiva del Presidente para supervisar y coordinar las diversas campañas a todos los niveles de gobierno, fundamentales para el éxito de los inmigrantes y sus hijos. Ubicaríamos esta oficina en la Casa Blanca, no sólo porque es el lugar desde el que mejor se pueden coordinar las campañas de múltiples departamentos, sino también porque sus objetivos son demasiado importantes para encomendárselos a un solo departamento o agencia. Desde la Oficina Ejecutiva del Presidente, la ONA podría fomentar la clase de movimiento nacional que necesitamos.

#### ***Recomendaciones específicas:***

- El gobierno federal debería fundar una Oficina para Nuevos Americanos (ONA), ubicada en la Oficina Ejecutiva del Presidente, que se encargaría de supervisar una red de gobiernos estatales y globales, ampliar las capacidades de organizaciones voluntarias y sin ánimo de lucro dedicadas a la inmigración, y coordinar el trabajo de las distintas agencias federales en sus campañas por facilitar la asimilación y la integración de los inmigrantes en la sociedad americana global
- La ONA debería promover la flexibilidad en el apoyo federal a distintos enfoques para enseñar inglés, fomentar la financiación para programas de idioma supeditados a los resultados educativos, y conseguir asociaciones públicas/privadas que creen currículos innovadores para el aprendizaje del idioma aprovechando las novedades de la informática
- Tanto el sector público como el privado deberían esforzarse más por implicar a los padres inmigrantes en los programas para la primera infancia, conservar a los jóvenes inmigrantes mediante la graduación del instituto, y animarles a cursar estudios superiores; y
- Los sectores público y privado deberían fomentar la incorporación de los principios cívicos básicos y de la historia de Estados Unidos en el contenido preparatorio para la naturalización, los cursos de lengua inglesa, y la formación

educativa para *todos* los americanos

## Estados Unidos debería unir esfuerzos con México

Por último, la Mesa Redonda reconoce la especial relevancia de México para cualquier evaluación prudente de las políticas de inmigración estadounidenses. Los mexicanos constituyen una proporción enorme y casi sin precedentes de la gran afluencia de inmigrantes que ha llamado la atención de la nación. No sólo compartimos una extensa frontera, sino que durante los años esta frontera ha ido cambiando como reflejo de una historia complicada y en ocasiones dolorosa.

A pesar de las dificultades en el pasado, ahora Estados Unidos y México necesitan cooperar para atajar ciertas cuestiones que son importantes para ambos países, en especial la inmigración. Incluso aquellos de nuestro grupo que hacen hincapié en la importancia fundamental de nuestras responsabilidades para con nuestros conciudadanos reconocen la convincente naturaleza moral y prudencial de nuestras obligaciones para con nuestros vecinos del sur, así como de todo el mundo. Todos los integrantes de nuestro grupo reconocen la oportunidad presente de unirnos a México para reducir la circulación por la frontera de drogas, armas e inmigrantes ilegales, y para tratar otros temas de interés y responsabilidad mutua.

### ***Recomendaciones específicas:***

- Estados Unidos debería crear o dar mayor ímpetu a instituciones para la cooperación y la inversión regional que actúen como mediadoras en debates sobre una amplia variedad de temas, incluyendo la inmigración, y que fortalezcan el desarrollo económico y la sociedad civil en el continente
- Estados Unidos debería reforzar la prohibición de las armas, la colaboración para el cumplimiento de la ley, y la seguridad y la reforma judicial en México; y
- Estados Unidos debería cooperar estrechamente en la seguridad de las fronteras



## CUMPLIMIENTO DE LA LEY Y LEGALIZACIÓN

Los mejores cálculos sugieren que aproximadamente 11,9 millones de inmigrantes están en Estados Unidos ilegalmente. Algunos de esos individuos llevan aquí muchos años, tienen historiales de trabajo estable y están arraigados en las comunidades locales. Su presencia prolongada es resultado de nuestros fracasos a la hora de diseñar y poner en práctica unas políticas eficaces en materia de inmigración. No obstante, estos individuos también están aquí por las elecciones que hicieron y los riesgos que corrieron para vivir aquí sin papeles. Así pues, ¿qué hacemos ahora?

Incluso si mandar a 12 millones de personas a casa fuera factible, sería una opción catastrófica: carísima, con inconvenientes diplomáticos y grandes costes humanos. Los barrios quedarían destrozados, se separaría a muchas familias, y se abriría un nuevo y triste capítulo en las relaciones entre razas en Estados Unidos. Nuestra Mesa Redonda también examinó otras medidas menos draconianas impuestas por funcionarios en todos los niveles de gobierno para animar a los inmigrantes ilegales a marcharse por su propio pie, y ninguna de ellas nos convenció. Algunos de nosotros rechazábamos ese “desgaste a través de la imposición” por ser ofensivo para nuestros valores. Otros pensaban que era poco probable que dicha estrategia se pusiera en práctica con rigurosidad o de forma consistente, y que por ello terminaría no siendo efectiva.

No obstante, los estadounidenses siguen profundamente preocupado por el desafío al orden social y al estado de derecho que representa tener entre nosotros una cantidad tan elevada de inmigrantes ilegales. A muchos americanos también les inquieta que nuestras actuales leyes de inmigración no sean viables. Los fracasos pasados a la hora de diseñar y hacer cumplir dichas leyes han provocado el enfado y el cinismo público, lo cual complica enormemente la tarea de crear una nueva legislación eficaz.

Una situación que se ha desarrollado durante décadas no va a resolverse con ningún remedio rápido. Cambiar las cosas exige un compromiso genuino para reconocer las realidades sociales y económicas que han ido arraigándose durante muchos años y para fortalecer el estado de derecho conforme vayamos avanzando. La mejor manera de hacerlo es conseguir un cumplimiento de la ley significativo y un camino eficaz hacia la legalización a través de una serie de medidas interrelacionadas para aumentar la confianza. La clave es dar a todas las partes implicadas incentivos para garantizar que las disposiciones para el cumplimiento de la ley y la legalización son compatibles. Aunque deberán examinarse con mayor detalle los puntos específicos, aquí ofrecemos ciertas guías para conseguir esa situación.

### **Proteger el futuro: Leyes laborales y verificación en el lugar de trabajo**

Como el cumplimiento de la ley en el lugar de trabajo está relacionado con la demanda de mano de obra (la fuerza principal que mueve la inmigración ilegal),

puede ser el medio más humano y eficaz de reducir la futura inmigración ilegal a Estados Unidos. Un exitoso cumplimiento de la ley en el lugar de trabajo requiere por un lado que se redoblen los esfuerzos por penalizar a los empleadores que violan las leyes salariales y laborales, y por otro la existencia de un sistema de verificación fiable para impedir la futura contratación de trabajadores no autorizados.

La violación de las leyes básicas salariales y horarias, de las normativas de salud y seguridad, y de las leyes de compensación a los trabajadores también perjudica a los empleadores que siguen las normas. Con el tiempo, el estado de derecho se va debilitando. Así pues, hacer respetar una legislación y unas normativas duraderas en el lugar de trabajo es una tarea importante en sí misma. También es una tarea dirigida a aquellos empleadores que violan a menudo y a sabiendas las leyes de inmigración. Los distintos empleadores presentarán retos diferentes. Puede que las grandes empresas acaten la ley de inmediato, o que cuenten con los recursos necesarios para oponer resistencia. Puede que los negocios pequeños e informales (dirigidos a menudo por inmigrantes) exploten a personas de su misma etnia tanto o más que las grandes empresas, y son más difíciles de regular.

Desde la Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986, los trabajadores están obligados a mostrar un documento de identidad a sus empleadores. No obstante, este proceso no ha surtido efecto porque es muy fácil de obtener documentos falsificados, y los empleadores han tenido serios problemas para comprobar su validez. Por decirlo sin tapujos, la ley es una farsa.

Varios programas nuevos ofrecen ahora la posibilidad de superar fracasos pasados y evitar la contratación de inmigrantes ilegales. La campaña más prometedora ha sido E-Verify, un sistema basado en Internet que permite a los empleadores verificar electrónicamente, y en la mayoría de los casos al instante, la información de los documentos que están obligados a presentar los trabajadores. Este sistema no es infalible ni mucho menos, pero se han utilizado distintas versiones de él durante casi una década y están mejorándolo continuamente. Los miembros de nuestro grupo desean que exista una mayor privacidad y protecciones para los trabajadores en este proceso, pero aceptan el principio de avanzar hacia una verificación obligatoria y significativa en el lugar de trabajo.

El sistema E-Verify ha ido creciendo, pero seguirá necesitando financiación y apoyo constante. Además, presenta desafíos concretos como los llamados “falsos negativos”, que es cuando el programa determina que un trabajador no cumple los requisitos para obtener el puesto cuando en realidad está en el país legalmente. Otro problema incluso mayor, si E-Verify acaba utilizándose más habitualmente, son los “falsos positivos”, que se presentan cuando individuos que no cumplen los requisitos consiguen ser contratados utilizando documentos que sí son falsos. Esas suplantaciones de identidad demuestran la imperiosa necesidad de un medio de identificación más seguro con datos biométricos. Una tarjeta de la Seguridad Social

“dura”, un permiso de conducir seguro, y sistema de Números de Identificación Personal (como los que utilizan los cajeros automáticos) son opciones posibles, aunque cada una de ellas presenta sus ventajas y sus inconvenientes. Sin embargo, el Congreso debe adoptar un enfoque, financiarlo, y convertirlo en el eje de un programa fiable de verificación en el lugar de trabajo.

### **Conseguir el sí: Un orden coordinado y controlado del cumplimiento de la ley y la legalización**

La exitosa expansión de E-Verify para controlar todas las nuevas contrataciones debería ir unida a la creación de un camino para la legalización de los trabajadores no autorizados que ya estén en Estados Unidos. En un apartado de la legislación debería aprobarse simultáneamente la financiación para un sistema E-Verify obligatorio y para la infraestructura del programa de legalización.

El programa de legalización implicará el establecimiento de normativas y procedimientos, la construcción de bases de datos, y el montaje de centros de aplicación. Mientras se pone en marcha esta infraestructura para la legalización, una agencia federal independiente, como la Oficina de Auditoría General de Estados Unidos (GAO) debería evaluar el sistema E-Verify y certificar cuándo éste haya conseguido un nivel aceptado de utilización y efectividad. Cualquier medida similar para el cumplimiento de la ley también debería incluir auditorías e inspecciones adecuadas en el lugar de trabajo. Una vez que E-Verify haya sido certificado, debería empezar el programa de legalización. En varios momentos subsiguientes previamente determinados, la GAO certificaría que el proceso de legalización sigue cumpliendo las normas para minimizar el fraude, permitiendo así que siguiera adelante. Como parte de este proceso, se necesitarían medidas para resolver la situación de los trabajadores no autorizados que buscasen trabajo durante el periodo provisional en el que se estuviera implementando el cumplimiento de la ley en el lugar de trabajo pero el proceso de legalización no hubiera empezado o no hubiera sido certificado por completo.

Dentro de este orden cuidadosamente coordinado, se induciría a empleados, empleadores, defensores de los inmigrantes y defensores del cumplimiento de la ley para que compartieran los mismos objetivos: establecer y certificar E-Verify, construir la infraestructura para respaldar un programa de legalización eficaz, efectivo y certificable, y asegurarse de que ambos avanzan con la mayor rapidez posible.

### **Dar cuenta de los costes de la legalidad: Pasos hacia la legalización**

Nuestra propuesta de legalización exigiría que los solicitantes demostraran que llevan residiendo en Estados Unidos al menos cinco años de forma continua, pagasen una multa considerable, y proporcionasen pruebas de que tienen trabajo en la actualidad y un historial laboral constante. En concordancia generalmente con la ley de McCain-Kennedy del 2007, los solicitantes también deberían demostrar el pago de sus impuestos, su buen carácter moral, y la participación en un programa de

estudio para aprender inglés e historia y gobierno de Estados Unidos. Por último, los solicitantes deberían someterse a comprobaciones de antecedentes criminales y de seguridad.

A los individuos que reuniesen los requisitos necesarios se les otorgarían unos documentos provisionales que les permitirían trabajar en Estados Unidos durante un periodo de cumplimiento inicial. Una vez finalizado ese tiempo, iniciarían, a menos que hubieran mostrado algún comportamiento que lo impidiera, un camino de cinco años hacia el estatus de residente legal permanente. Una vez conseguida esa categoría, esos individuos reunirían los requisitos para iniciar el camino convencional hacia la ciudadanía.

En concordancia con la importancia que le da la Mesa Redonda a la reunificación de la familia nuclear, los cónyuges y los hijos de individuos en el proceso de legalización (independientemente de si residen aquí sin autorización o si siguen viviendo en sus países de origen) también podrían participar en este programa. Como esta disposición podría ocasionar solicitudes fraudulentas, su implementación sería revisada por la GAO.

### **Legalización y cumplimiento de la ley: Medidas adicionales**

Todavía tenemos que tratar otros dos temas: ¿Qué hacer con los inmigrantes no autorizados que no cumplan los requisitos para la legalización? Y, ¿qué medidas adicionales para el cumplimiento de la ley son necesarias para garantizar que no vuelve a crecer la población de inmigrantes ilegales?

Nuestros cálculos sugieren que una proporción importante de las personas que residen aquí ilegalmente (tal vez hasta un 70%) cumpliría los requisitos para la legalización. No obstante, esto supondría que existe una cantidad considerable de inmigrantes no autorizados que no cumplen los criterios propuestos anteriormente. Debemos encontrar formas eficaces y humanas para solucionar los dilemas resultantes.

Algunos de los individuos volverían a su país. Otros intentarían permanecer aquí ilegalmente. Siempre quedarán trabajadores no autorizados en Estados Unidos, y deberíamos estar preparados para satisfacer algunas de sus necesidades. Algunos miembros de nuestro grupo preferirían que el periodo de residencia requerido fuera más corto para garantizar que la cantidad de inmigrantes ilegales fuera lo más reducida posible; otros sugieren que los individuos que lleven aquí menos de cinco años podrían obtener la legalización si se les obligara a cumplir ciertas condiciones adicionales. No obstante, todos consideramos que la noción que cada uno de los miembros individuales tiene de la mejor política no debería estar enfrentada con una buena política en la que todos conseguimos ponernos de acuerdo.

En suma, la combinación de un mejor cumplimiento de las leyes laborales y salariales, un sistema fiable de verificación en el lugar de trabajo, y un programa de

legalización justo y creíble es el núcleo de nuestras recomendaciones para atajar el problema de la inmigración ilegal. También reconocemos que han existido y deberán existir medidas adicionales para reducir las migraciones ilegales a través de una mejor supervisión de las zonas fronterizas, y una inversión continua en la contratación y la formación de agentes fronterizos, portuarios y aeroportuarios. También debemos dedicar más recursos a localizar a aquellos individuos que se quedan en Estados Unidos durante más tiempo del estipulado en sus visados, un grupo casi tan amplio como el de los que cruzan la frontera ilegalmente.

## ADMISIONES LEGALES

Estados Unidos es un país formado fundamentalmente por la inmigración. Sin embargo, nuestro actual sistema de admisiones legales es negativo para muchos americanos, para los objetivos económicos de la nación, y para los millones de personas que desean convertir Estados Unidos en su hogar. Una serie de sencillas medidas pueden, no obstante, solucionar muchos de estos problemas, respaldar a los americanos donde residen y trabajan, y fortalecer nuestra competitividad económica. Además, consideramos que nuestra nación puede avanzar hacia esos objetivos manteniendo constantes sus cifras generales. Seguirán existiendo sacrificios y elecciones duras, pero en la siguiente sección proponemos un nuevo enfoque para ajustar las circulaciones futuras de inmigrantes legales.

### **Abogar por la cualificación**

En los últimos cinco años, Estados Unidos ha admitido como media a más de 1,1 millones de inmigrantes todos los años con el estatus de residente permanente legal (LPR). De este grupo, aproximadamente un 13% han sido refugiados y exiliados, más del 16% han sido admitidos por motivos laborales, y más o menos un 63% han sido admitidos por sus lazos familiares, sin tener en cuenta su educación y sus habilidades. (El 8% restante entran dentro categorías de admisión menores.)

A medida que nuestra economía se vuelve cada vez más dependiente del desarrollo y la aplicación de tecnologías sofisticadas, es cada vez más necesario disponer de trabajadores con estudios, conocimientos y habilidades para adaptarse e innovar. Cada vez necesitamos a más inmigrantes cualificados (aquellos que tienen al menos una licenciatura), especialmente en las áreas de la investigación y el desarrollo, las industrias emergentes, y la educación superior. Científicos, matemáticos e ingenieros con un gran nivel de estudios pueden contribuir de un modo muy significativo a nuestra economía y nuestra sociedad. Sin embargo, en vista de la difícil competición mundial por contar con individuos de este tipo, limitamos la cantidad de inmigrantes cualificados a un pequeño segmento de las admisiones permanentes locales. Sólo aproximadamente 180.000 individuos de ese tipo (incluyendo a sus cónyuges e hijos) son admitidos todos los años. Además, muchos de ellos están entre los menos cualificados de esa amplia categoría de inmigrantes “cualificados”. El resultado general son largas esperas para los trabajadores cualificados en general, que en algunos casos duran años. Además, las limitaciones numéricas absolutas sobre las admisiones de cada país concreto imponen unas restricciones aun más rígidas para admitir a inmigrantes de lugares como la India o China, que podrían beneficiarnos.

Una consecuencia de esta política es que los empleadores han optado por importar trabajadores cualificados *temporales*, muchos de los cuales se ponen a la larga cola de personas que esperan convertirse en residentes permanentes. Esos trabajadores cualificados temporales están típicamente vinculados a un único empleador, y muchos permanecen muchos años a la espera de convertirse en residentes

permanentes legales. Durante ese periodo, sus cónyuges no pueden trabajar y viajar al extranjero es difícil.

Recomendamos que se aumente la cifra anual de visados permanentes disponibles para trabajadores cualificados en 150.000 y se sustituyan las limitaciones por país por un único límite general. Esta expansión solucionaría directamente muchos de los problemas que han ido apareciendo alrededor del desigual sistema de admisión de trabajadores temporales. Además, fortalecería tanto la vida económica como cívica de Estados Unidos. Eliminar los límites por país de los visados de trabajo mejoraría nuestra capacidad para atraer a trabajadores altamente cualificados, independientemente de su nacionalidad.

Para dar cuentas de esos visados de trabajo adicionales y para mantener constantes las cifras generales, recomendamos (1) suprimir el Programa de Visados para la Diversidad y (2) limitar las preferencias por motivos familiares a los miembros de la familia nuclear. Consideramos que el principio de la unificación familiar es la piedra angular de nuestra política de inmigración, pero consideramos que ésta se ha ampliado más de lo prudente.

El Programa de Visados para la Diversidad fue establecido por el Congreso en 1990 para trazar redes migratorias con países de los que no solían llegar inmigrantes a Estados Unidos. Se basa en una lotería anual en la que millones de residentes de unas naciones determinadas, que al menos tienen el certificado de secundaria o su equivalente, compiten por 50.000 visados de residente permanente legal. Esas normas parecen invitar al fraude. En cualquier caso, en un momento en el que las políticas de inmigración estadounidenses intentan conciliar las necesidades enfrentadas de las admisiones por motivos familiares o por motivos de cualificación, un programa así parece no ir en sintonía con los retos contemporáneos y futuros. En nombre de la disciplina numérica, dicho programa debería finalizar hoy mismo.

Limitar las preferencias familiares a los miembros de la familia nuclear es otra medida razonable para conseguir una mayor disciplina. En la práctica, significaría que los ciudadanos estadounidenses ya no podrían obtener visados para sus hermanos adultos o sus hijos adultos casados o solteros. Los hijos menores y los cónyuges de los residentes permanentes legales seguirían optando a los visados familiares.

Las anteriormente explicadas son nuestras recomendaciones para el futuro. Al mismo tiempo, debemos resolver el problema del legado que nos han dejado las políticas pasadas y actuales. Existe un retraso importante en el proceso de individuos que llevan esperando, a menudo durante muchos años, para solicitar visados como familiares de ciudadanos y LPR residentes en Estados Unidos. Entre ellos se incluyen miembros de la familia nuclear y extensa. Han presentado pruebas preliminares de los vínculos familiares estipulados como requisito y han pagado las

cuotas necesarias para ponerse a la cola y solicitar un visado, pero todavía no se les ha concedido uno. Unos cinco millones de individuos están en esta situación.

De acuerdo con nuestros criterios de familia nuclear, la Mesa Redonda daría la oportunidad de solicitar esos visados sólo a los cónyuges e hijos menores de residentes permanentes legales, unos 600.000 individuos. Los hijos adultos solteros de LPR, casi 900.000 individuos, no reunirían las condiciones para solicitar un visado. Tampoco lo harían los hijos y hermanos adultos (y sus cónyuges e hijos menores) de ciudadanos estadounidenses; unos 3,4 millones. Se realizaría una devolución con intereses de cualquier cuota de solicitud pagada. Cuando los funcionarios hubieran determinado la cifra concreta de individuos que están a la cola de solicitudes y reúnen los requisitos necesarios, iniciarían un programa por fases para acabar con ese retraso en un periodo de tres años.

Éstas son elecciones políticas difíciles y polémicas relacionadas directamente con las migraciones en cadena resultantes de la cantidad de inmigrantes que llegan por motivos familiares, una cantidad que no deja de crecer. Por ello, ponemos de relieve que los ciudadanos estadounidenses que se vieran más negativamente afectados por nuestra propuesta pueden en la actualidad, y de conformidad con la ley actual, traer a sus cónyuges, hijos menores, y padres sin limitación numérica alguna. Al mismo tiempo, reconocemos que los familiares de LPR (hijos adultos solteros) que quedarían excluidos por nuestras recomendaciones normalmente han seguido las normas. No obstante, esperamos que su decepción sea menor cuando se den cuenta de que tienen más probabilidades de entrar en el país con visados de trabajo, cuyas cantidades queremos aumentar. Aun así, otros miembros de la familia extendida de LPR actuales obtendrían visados de conformidad con nuestra propuesta de legalización.

### **Mejorar los programas para trabajadores temporales**

La controversia pública y la atención legislativa se han centrado en la inmigración ilegal y en los más de 1,1 millones de LPR admitidos anualmente a Estados Unidos. Se presta una menor atención a los 600.000 individuos adicionales admitidos todos los años con visados de trabajo *temporales*. Aproximadamente un cuarto de ellos son agricultores no cualificados y otros trabajadores de temporada, pero la mayoría son trabajadores cualificados y educados, muchos de los cuales son profesionales, administradores y ejecutivos que vienen aquí (con sus cónyuges e hijos) para trabajar para empresas estadounidenses e internacionales. Muchos, o tal vez la mayoría, de estos trabajadores “temporales” acaban viviendo aquí como residentes permanentes.

Estos trabajadores temporales entran en Estados Unidos a través de un laberinto de más de 25 categorías de visado distintas. Este complejo sistema ido surgiendo a lo largo de las décadas como respuesta a las necesidades cambiantes de los empleadores específicos. El sistema sigue evolucionando sin una coherencia general y sin presentar un análisis o una interpretación inteligente. A algunos



miembros de nuestro grupo les gustaría ampliar las admisiones permanentes legales para acoger a tantos trabajadores temporales de este tipo como fuera posible, y a la vez dejar espacio para que vayan y vengan una pequeña cantidad de trabajadores de temporada. Otros se resisten a este tipo de políticas, o al menos exigen más información y análisis con el fin de evaluarlas junto con otras alternativas. Éstas son precisamente el tipo de cuestiones que puede tratar mejor la Comisión Permanente para la Inmigración que proponemos en la sección siguiente. Como guías para la Comisión y para el Congreso, ante el cual debe responder, recomendamos:

- En general, los visados temporales deberían reemplazarse siempre que sea posible por visados provisionales o de transición. Nuestro grupo se inclina claramente hacia políticas basadas en la residencia permanente para conseguir la ciudadanía. También reconocemos que un sistema de inmigración que limite las opciones de los individuos, ya sea para venir aquí temporalmente o para trasladarse de forma permanente, evitaría la entrada de personas que pueden contribuir de un modo importante a nuestra economía y nuestra sociedad. Para responder a esta realidad, recomendamos un programa de visados provisionales no renovables válidos por un periodo fijo de cinco años, después del cual los individuos tendrían la opción de volver a su país de origen o solicitar el estatus de residentes permanentes (suponiendo que se cumplan el resto de criterios pertinentes). Conciliar esos ajustes con otras prioridades en materia de inmigración y limitaciones numéricas sería una responsabilidad crítica de la Comisión propuesta.
- Los visados temporales y provisionales para trabajadores cualificados deberían ser utilizables con distintos empleadores, excepto durante un periodo inicial en el que se le da al empleador la oportunidad de recuperar los costes de contratar a un empleado. El principio primordial debería ser permitir a los individuos cambiar de empleador y así posibilitarles maximizar tanto su salario como su contribución a la economía.

Un enfoque que no apoyaron los participantes de la Mesa Redonda fue cualquier expansión de los programas para trabajadores extranjeros no cualificados. Ese tipo de programas esconden la inevitable realidad que dice que esos trabajadores raramente vuelven a sus países de forma permanente. Además, presentan retos tanto desde la perspectiva de su funcionamiento como la del gobierno democrático. La excepción serían los programas para trabajadores únicamente de temporada (como en los programas H-2 existentes), cuya ausencia sería negativa para los mercados y las industrias establecidas.

### **Proteger a los trabajadores americanos**

Las actuales políticas para proteger a los trabajadores americanos cualificados y no cualificados de la competencia desleal son extremadamente débiles. La abrumadora mayoría de las compañías que solicitan visados para trabajadores temporales no

tienen que proporcionar ninguna prueba significativa de que primero buscaron trabajadores americanos para esos puestos de trabajo. La supervisión burocrática es somera, la aprobación es rutinaria, y existen pruebas verosímiles de fraude por parte de solicitantes de visados que falsean sus cualificaciones.

Es fundamental conseguir el equilibrio adecuado entre estar abiertos a la mano de obra extranjera sin volvernos innecesariamente dependientes de ella. Además, las necesidades inmediatas de compañías e industrias individuales deben ser comparadas con objetivos macroeconómicos más amplios a largo plazo. Esas inquietudes son especialmente críticas en campos como la ciencia, la tecnología y la ingeniería en los que, a pesar de lo beneficioso que es estar abierto a recibir inmigrantes cualificados, debemos tener en cuenta que es necesario animar a más americanos a completar la educación y la formación necesarias para conseguir carreras productivas.

Aquí debemos considerar multitud de cuestiones y opciones políticas. ¿Deberíamos aprobar al instante las nuevas solicitudes de visados de todas aquellas firmas que hayan contratado a trabajadores temporales en el pasado sin ningún problema, mientras que los nuevos solicitantes o a los viejos solicitantes con alguna mancha en sus antecedentes deberían ser sometidos a un examen especialmente intenso? ¿Deberían cobrarse cuotas mucho mayores a las firmas que emplean a trabajadores temporales extranjeros para reflejar mejor lo que se ahorran al no contratar a trabajadores americanos? En ese caso, ¿los empleadores tendrían mayores incentivos para buscar trabajadores americanos? Con el fin de evitar planes normativos onerosos y potencialmente costosos, ¿deberíamos confiar en auditorías rigurosas y aleatorias en todas aquellas firmas que dependen en gran medida de los trabajadores temporales, con el fin de proteger a los trabajadores americanos?

Obviamente, éstos son temas complicados y polémicos que requieren una investigación y una deliberación continuas. Una vez más, la Comisión propuesta sería el organismo ideal para encargarse de ello.

## UNA COMISIÓN PERMANENTE INDEPENDIENTE PARA LA INMIGRACIÓN

Estados Unidos necesita una política en materia de inmigración que responda a los requisitos laborales de los empleadores, pero que también intente potenciar al máximo el crecimiento económico y minimizar la desigualdad económica. También debería prestar gran atención a cómo el crecimiento se distribuye entre los distintos sectores de la sociedad. Más allá de esas consideraciones económicas fundamentales, las políticas en materia de inmigración deberían prestar atención a cómo de bien se integran los recién llegados en nuestras comunidades.

Para conseguir esos objetivos, hemos abogado por sustituir siempre que sea posible las admisiones temporales por las permanentes, por aumentar el número de visados para inmigrantes cualificados, y por unir un nuevo sistema de verificación en el lugar de trabajo con un programa amplio de legalización de individuos indocumentados. Reconocemos que para intentar eliminar el retraso que sufren aquellas personas que están a la espera de conseguir visados por motivos familiares requerirá aumentos temporales de las admisiones anuales. Por último, hemos pedido con insistencia que exista una protección más eficaz para los trabajadores, tanto nativos como extranjeros.

Las propuestas plantean tres preguntas: (1) Más allá de un periodo de transición durante el cual deberían ponerse en práctica esos puntos del orden del día, ¿cómo deberán gestionarse los flujos futuros de inmigrantes legales? (2) ¿Cómo podría satisfacerse mejor la demanda variable de mano de obra en una economía dinámica y cambiante, y a la vez mejorar la posición general de nuestra nación en una economía global competitiva? y (3) ¿Cómo pueden los ciudadanos americanos hacer uso de la supervisión democrática y asegurarse de que sus voces son escuchadas en un ruedo político tan complicado?

Algunos analistas han sugerido que Estados Unidos debería aumentar significativamente la cantidad anual de admisiones. Opinan que esto satisfaría demandas económicas legítimas de los trabajadores, y al incrementar los canales legales de entrada, reduciría las presiones para entrar ilegalmente. Otros abogan por un cambio de política que se distancie del sector y los mercados privados para acercarse más a los objetivos explícitos del gobierno. Lo conseguirían a través de un sistema por puntos (como el existente en Canadá, Australia y el Reino Unido), que daría prioridad a las admisiones en base a unos criterios del mercado laboral determinados administrativamente.

Como alternativa, nuestro grupo recomienda una vía intermedia entre las iniciativas del mercado y los mandatos del gobierno: la regulación y supervisión de las necesidades de mano de obra privadas por parte de agencias públicas. Ese tipo de campañas normativas en el terreno de la inmigración son compartidas actualmente por los departamentos de Trabajo y Seguridad Nacional. Pero dichos programas son

especialmente débiles, limitados e ineficaces. Consideramos que la mejor forma de solucionar las deficiencias actuales es crear una entidad federal independiente con su propio personal profesional y una función definida: una Comisión Permanente para la Inmigración.

### **Un enfoque con múltiples dimensiones**

Otros han apostado de un modo similar por la creación de una agencia permanente para la inmigración, poniendo de relieve que proporcionaría a un sistema demasiado rígido la flexibilidad que tanto necesita. Sin lugar a dudas, el marco de admisiones permanentes por motivos familiares y laborales que ha sido el núcleo de nuestras políticas durante medio siglo es rígido e inflexible. Y coincidimos en que necesita imperiosamente ser modificado. Sin embargo, el sistema de visados temporales de trabajo que ha ido creciendo al lado de las categorías de admisión permanente ha demostrado ser bastante flexible, en especial en respuesta a las necesidades de los empleadores. El problema con este tipo de flexibilidad es que carece de la supervisión pública adecuada y de una coherencia política general. La Comisión Permanente para la Inmigración que hemos propuesto sería creada a medida para solucionar esos defectos.

Nuestra previsión es una agencia con amplias funciones que sirviera como organismo investigador, deliberativo y definidor de programas políticos y tratara múltiples aspectos de la inmigración. Algunas personas han abogado por una comisión centrada estrechamente en el impacto de las políticas de inmigración en el mercado laboral. No obstante, la Mesa Redonda no ve la inmigración únicamente desde este punto de vista. Las políticas de inmigración tienen múltiples dimensiones: cambio demográfico, crecimiento económico, competitividad mundial, justicia distributiva, cohesión social, e identidad nacional americana. Obviamente es un ruedo complicado y multifacético, por lo que recomendamos que el ámbito general de la Comisión Permanente sea bastante amplio, aunque sus poderes formales se delimitarían con sumo cuidado.

La Comisión se encargaría de publicar un informe bienal para el Congreso con recomendaciones específicas sobre las limitaciones numéricas de las diversas categorías de admisión permanente y temporal y sobre cualquier cambio en la naturaleza de dichas categorías. A continuación el Congreso debería actuar antes del transcurso de un periodo específico, y o bien adoptar las recomendaciones de la Comisión, enmendarlas, o modificarlas.

Con un personal profesional permanente de demógrafos, sociólogos, economistas, y otros científicos sociales, la Comisión también tendría que publicar estudios e informes asesores sobre los diversos impactos que tiene la inmigración en la sociedad americana. Éstos podrían incluir análisis de las ayudas federales a jurisdicciones en las que tienen impacto los inmigrantes, de la adecuación de las medidas para proteger las fronteras, de la demanda de trabajadores temporales, y de la opinión pública sobre la inmigración.

Esa comisión adecuadamente constituida y respaldada sería el foro abierto donde se prestaría una atención imparcial a los efectos generales de la inmigración, no sólo sobre la economía sino también sobre la sociedad americana. Se podría convertir en el foro donde se exploraría y se debatiría el interés nacional en las políticas de inmigración, y no sólo las necesidades de sectores específicos.

La Comisión no apartaría a la esfera política de las políticas de inmigración. Las discusiones por los diversos intereses continuarían adecuadamente, y el Congreso sería en última instancia quien determinaría cualquier cambio político. Creada por el Congreso, la Comisión no podría usurparle ninguno de sus poderes. Sin embargo, su investigación y sus recomendaciones ayudarían a trazar una agenda política y serían útiles para el Congreso a la hora de enfrentarse a decisiones duras que actualmente (en el caso de las admisiones temporales) se están evitando, lo cual sólo hace que la situación empeore con el paso de las décadas; o (en el caso de los trabajadores temporales) se toman a toda prisa, sin un debate y un examen público adecuado. El papel de la Comisión no sería desplazar el inevitable y adecuado conflicto de intereses, sino intentar que el escenario donde éste se desarrolla sea mejor.

### **Un sistema mejor... En comparación con los demás**

No cabe duda de que algunos miembros del Congreso no tendrían claro el hecho de dar su apoyo a una legislación que delega cierto poder a miembros no electos de una Comisión. Pero otros (creemos que la mayoría) apreciarían que cuanto más transparente y coherente sea nuestra política en materia de inmigración, más posible será satisfacer las necesidades de nuestro país y contar con el apoyo del pueblo americano. La Comisión conseguiría estos objetivos a través de informes y vistas públicas que fomentarían un debate más informado e imparcial en un foro abierto con los medios para conseguir una atención generalizada.

A algunos miembros de la Mesa Redonda les inquieta que una comisión semejante se quedase estancada en los cerrados intereses que han dominado el actual debate, divisivo y estancado, sobre la inmigración. Otros creemos que ese panorama habría sido verosímil hace veinte años, o incluso diez, cuando unos cuantos activistas y entendidos tenían el terreno para ellos solos. Hoy en día, el público americano y sus cargos electos están mucho más comprometidos con varios temas relacionados con la inmigración. Por supuesto, esto ha contribuido también a lo emotivo e intenso del debate actual. Consideramos que la Comisión sería el tipo de foro abierto, muy visible y deliberativo donde ni los intereses cerrados ni los demagogos podrían moverse con comodidad.

Contribuir a la efectividad de la Comisión sería labor de sus miembros de ambos partidos, que serían nombrados por el Presidente y confirmados por el Senado. Los miembros de la Comisión lo serían durante periodos extensos y sucesivos (sugerimos un mínimo de 7 años) para que pudieran responder a las corrientes

políticas sin estar expuestos a las aguas revueltas de los ciclos electorales. Los importantes aunque limitados poderes de la Comisión atraerían a ciudadanos informados y de criterio preparados para ser miembros de la misma.

En el análisis final, la cuestión relevante es: ¿cómo es la Comisión que proponemos en comparación con las alternativas? Bajo nuestro punto de vista, hay tres alternativas. La primera sería dar al mercado en general y a los empleadores en particular una mayor influencia sobre las políticas de inmigración. La segunda se inclinaría en la dirección contraria, hacia el control y la supervisión directa del gobierno mediante un sistema de puntos. La tercera opción es la situación actual, que combina unas categorías de admisión permanente rígidas e inflexibles con un sistema de trabajadores temporales demasiado sensible a unos intereses cerrados y en gran parte alejado del examen público.

Ante estas alternativas, consideramos que una Comisión Permanente para la Inmigración ayudaría a fomentar el tipo de proceso abierto y deliberativo que necesitan encarecidamente nuestras políticas en materia de inmigración. Esto no significa que éste o cualquier proceso relacionado con la inmigración sea fácil. Sin embargo, creemos que la Comisión empezaría a conseguir el equilibrio necesario entre las oportunidades económicas presentadas por un mundo globalizador y las continuas necesidades de nuestra comunidad política.

## ASIMILACIÓN E INTEGRACIÓN

La política de inmigración (determinar quién puede entrar en el país) es principalmente responsabilidad del gobierno federal. Sin embargo, la incorporación de los recién llegados a la sociedad americana afecta a todos los niveles de gobierno y a múltiples sectores de la sociedad civil. Así, la gran cantidad de inmigrantes existente hoy en día en nuestro país y sus dispersos patrones de asentamiento geográfico dificultan el acceso a los recursos y crean fisuras importantes en toda la nación. En vista de esos retos, el intento de la nación de crear a nuevos americanos ha sido bastante improvisado. A continuación proponemos una nueva estrategia nacional para centrarnos en este descuidado aspecto de la inmigración.

Convertirse en parte de una nueva nación es un proceso multidimensional que puede ser fomentado y secundado, o no estimulado e incluso evitado. Incluye lo que muchos americanos llaman "asimilación" (que supone una identificación personal con la historia de Estados Unidos, el respeto a la diversidad, y una identidad civil común definida por el compromiso con unos principios compartidos) y lo que otros llaman "integración" (que implica la inclusión social, el ascenso educativo y económico, y el compromiso cívico). Aunque los términos *asimilación* e *integración* están cargados de connotaciones que inquietan a nuestro grupo, todos nuestros miembros estuvieron de acuerdo en la necesidad de una campaña más estratégica y proactiva para poner de relieve las dimensiones de identidad, compromiso y valores dentro de la asimilación, así como las dimensiones sociales, cívicas y económicas de la integración.

Para los inmigrantes, este proceso implica aprender inglés, ser autosuficientes económicamente, mantener a sus familias, y contribuir a la comunidad. En el sentido más amplio, también significa comprender y compartir unos principios cívicos fundamentales y verse a sí mismos como miembros de una nueva comunidad política. Para las localidades, este proceso significa proteger a los recién llegados de caseros y empleadores deshonestos y mejorar las condiciones en las que residen y trabajan, fijarles unas expectativas altas y ayudar a los inmigrantes a alcanzarlas, y garantizar un trato igualitario ante la ley y oportunidades para la participación cívica.

Este panorama (una bienvenida cálida y servicial que implica el progreso de los inmigrantes hacia la obtención de la ciudadanía y su compromiso con el éxito de Estados Unidos) presenta oportunidades para la creación de medidas para fomentar la confianza. Por ejemplo, los inmigrantes sacan provecho de conocer las "reglas del juego" y la confianza mutua que se consigue al acatarlas, y los estadounidenses están tranquilos gracias al esfuerzo y el compromiso de los inmigrantes por unirse a la comunidad política.

## **Funciones y responsabilidades**

Para mitigar el impacto en los estados y las localidades, fomentar la cohesión social, y garantizar el éxito de los nuevos americanos, recomendamos construir una infraestructura que una a las autoridades federales, estatales y locales con pilares fundamentales de la sociedad civil, como empresas, uniones sindicales, organizaciones comunitarias, y asociaciones de fe.

Nunca hemos tenido una necesidad mayor de estrategias de integración más concretas y mejor coordinadas, especialmente en jurisdicciones que son nuevos destinos para la inmigración. Incluso en las zonas de asentamiento tradicionales, muchas de las instituciones que fomentaban la asimilación y la integración en el pasado (sindicatos, firmas manufactureras, escuelas urbanas, y organizaciones de partidos locales) se han debilitado en este aspecto.

Para hacer frente a estos retos, algunos gobiernos estatales y locales ya han empezado a diseñar nuevas campañas creativas para promover la asimilación y la integración. Todas esas campañas deberían estar unidas mediante una red organizada por una nueva Oficina Federal de Nuevos Americanos (ONA), ubicada dentro de la Oficina Ejecutiva del Presidente. La ONA serviría como contacto entre los gobiernos estatales y locales, desarrollaría materiales educativos, fortalecería la capacidad de las organizaciones voluntarias y sin ánimo de lucro de ayudar a integrar a los recién llegados, y coordinaría el trabajo de las agencias federales.

La ONA mejoraría en gran medida la capacidad de los estados para diseñar y poner en funcionamiento de un modo estratégico sus programas para Nuevos Americanos, a través de asociaciones públicas-privadas. Los estados podrían decantarse por nuevas prácticas o mejorar los programas existentes adaptándolos a sus propias necesidades, incluyendo centros de bienvenida, servicios de derivación, enseñanza de lengua inglesa, y educación cívica.

Tanto a nivel estatal como local, los programas para Nuevos Americanos podrían fortalecer e integrar el trabajo de grupos defensores de los inmigrantes y grupos cívicos tradicionales, así como empresas, sindicatos, educadores para adultos, organizaciones de fe, y líderes filantrópicos. Por ejemplo, prevemos la implicación activa de grupos que van desde los grupos Kiwanis, la Unión Internacional de Empleados de Servicios, los Boy Scouts y Girl Scouts, el Consejo Nacional de Estadounidenses de Asia Pacífico, y la Conferencia Nacional Hispana de Liderazgo Cristiano. También recomendamos un programa AmeriCorps ampliado que incluya un importante componente de servicios para fomentar la asimilación y la integración de los inmigrantes como parte de su infraestructura general.

A nivel federal, la ONA sería el importantísimo tercer pilar para la asimilación y la integración, junto con la Oficina de Ciudadanía perteneciente al Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos del Departamento de Seguridad Nacional, y con la Comisión Permanente para la Inmigración que hemos propuesto



anteriormente. La Oficina de Ciudadanía ya fomenta la naturalización, y una de las responsabilidades críticas de la Comisión sería evaluar y analizar los indicadores del progreso de los inmigrantes hacia la asimilación y la integración, y a continuación vincular estos indicadores con políticas de inmigración y objetivos nacionales más amplios. La ONA proporcionaría un liderazgo muy necesario para un movimiento nacional que enfatice la ciudadanía formal, y vaya incluso más allá. Por encima de todo, la ONA dispondría de un púlpito desde el que lanzar el mensaje de que la asimilación y la integración son responsabilidad mutua de los inmigrantes y de los ciudadanos estadounidenses.

Conseguir que esas relaciones y responsabilidades sean las adecuadas es de vital importancia. También lo es la necesidad de estudiar e implementar políticas que fomenten la asimilación y la integración de los inmigrantes. A continuación nos centramos en el papel de las escuelas y comunidades y en la importancia del inglés y la ciudadanía como ejemplos de cómo la ONA puede dar forma a campañas nacionales, mejorar las que están en marcha ya en muchas comunidades, y construir redes para conseguir objetivos nacionales.

### **Escuelas y comunidades**

Se espera que los inmigrantes se responsabilicen de la educación de sus hijos y que utilicen y apoyen a sus escuelas locales. Por su parte, las comunidades de acogida deberían tener altas expectativas para todos los estudiantes, y las políticas públicas deberían contemplar las escuelas como centros de implicación parental y comunitaria y para la educación cívica.

La integración requiere campañas coordinadas y deliberadas para invitar a los inmigrantes a convertirse en parte de esta nación, y para que ellos acepten los derechos y las responsabilidades de una ciudadanía activa. En otro tiempo, las escuelas públicas americanas trataban de conseguirlo. Hoy en día puede que estas instituciones estén debilitadas y sobrecargadas, pero a menudo siguen siendo los puntos de apoyo más poderosos en las comunidades locales, que cambian con rapidez. Como instituciones mediadoras, las escuelas son a menudo el primero entorno en el que los niños inmigrantes aprenden las expectativas puestas en ellos para que obedezcan la ley, observen las normas sociales, y desarrollen la capacidad de implicarse en actuaciones cívicas. También sirven como lugares fundamentales para la educación cívica y política de los padres y, en algunos casos, como trampolín para que éstos se involucren más públicamente.

Unas campañas más eficaces para que los jóvenes inmigrantes sigan involucrados a través a su graduación del instituto, alentarles a que cursen estudios superiores, y un mayor énfasis en su implicación cívica crean grandes expectativas para los inmigrantes y sus escuelas. Para conseguirlo es necesario que las escuelas y las comunidades tengan gran influencia, en especial para establecer unos vínculos más estrechos con los padres. Por ejemplo, las escuelas que ofrecen programas educativos para la primera infancia que implican a los padres, fomentan sus

habilidades paternas, y animan al aprendizaje del inglés establecen las bases para el futuro éxito educativo de los niños inmigrantes y fraguan una conexión duradera con los padres. La ONA puede conseguir que toda la nación se centre en la importancia de fijar grandes expectativas y ayudar a los inmigrantes y a las comunidades a alcanzarlas. También puede ampliar las mejores ideas prácticas al identificar modelos prometedores y compartirlos con otros campos que buscan soluciones.

### **Inglés y ciudadanía**

Debería esperarse que los inmigrantes aprendan inglés y obtengan la ciudadanía. Las agencias gubernamentales y las comunidades de acogida deberían hacer que la consecución de estos objetivos sea más fácil. Aquellos recién llegados que consiguen dominar la lengua inglesa y se naturalizan tienen mayores salarios y calidad de vida, compran viviendas de buena calidad, y contribuyen más en los impuestos. También es probable que participen más en acontecimientos cívicos y políticos para el pueblo general y que se impliquen más en la vida de sus comunidades. Así, demuestran su compromiso con su nueva posición como ciudadanos totalmente estadounidenses responsables.

Los líderes de opinión y las instituciones más importantes deberían lanzar el mensaje de que aprender inglés es vital para los inmigrantes. Entre las continuas controversias por la educación bilingüe, a menudo se pasa por alto este hecho básico. La ONA podría adoptar un papel de liderazgo en la promoción de currículos innovadores para el aprendizaje de inglés, incluyendo aquellos que aprovechan las últimas tecnologías de la comunicación. Podría poner de relieve las formas en las que la flexibilidad en el apoyo federal a distintos enfoques en la enseñanza de inglés puede funcionar conjuntamente con políticas que supediten la financiación a los resultados educativos. Y la ONA podría enfatizar que los programas de Inglés como Lengua Extranjera (ESL) para adultos también requieren una atención y unas ayudas considerables.

En cuanto a la ciudadanía, un examen de naturalización recién revisado ha hecho más hincapié en animar a los aspirantes a aprender los principios fundamentales de la democracia americana así como los derechos y las responsabilidades que conlleva la ciudadanía. Así pues, se alienta a los inmigrantes a que se comprometan más conscientemente con su nueva identidad. La colaboración de la ONA con el sector voluntario podría garantizar que la preparación de ese examen fuera un proceso más estandarizado y significativo, para asegurar que los aspirantes a la ciudadanía tengan un éxito total como participantes en el experimento americano.

## EL COMPROMISO DE MÉXICO Y TODA LA REGIÓN

La frontera de más de 3.000 kilómetros que comparten Estados Unidos y México siempre ha ocupado un lugar especial en la imaginación de las personas de ambos lados. Es el punto en el que las culturas anglófonas y latinas chocan y coinciden, se comparten historias, se revelan antagonismos y relaciones íntimas. Muchos mexicanos se trasladan al norte en busca de oportunidades, y la propia frontera se ha trasladado hacia el sur.

Hoy en día, la frontera se ha convertido en un punto álgido de conflictos y malentendidos entre los dos países. Para muchos estadounidenses, evoca una marea aparentemente imparable de drogas e inmigrantes ilegales con relativamente poca educación y capacidades. Muchos mexicanos, por su parte, están molestos por los esfuerzos de Estados Unidos por separarlos con vallas, a pesar de estar viviendo la hegemonía del narcoterrorismo, alimentado en gran medida por las la circulación de drogas ilegales y armas desde nuestro lado.

La naturaleza de la propia frontera ha cambiado drásticamente en las últimas dos décadas. Desde que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, la frontera ha presenciado una expansión importante del comercio bilateral. También se ha vuelto más peligrosa y un obstáculo mucho mayor, incluso para aquellos que la cruzan legalmente. Esto supone un problema especial para las comunidades fronterizas cuyos miembros necesitan cruzarla habitualmente como parte de su vida diaria.

Los mexicanos suponen más de 6 millones, o el 56%, de los extranjeros sin documentos que residen en Estados Unidos. En cuanto a los inmigrantes legales en Estados Unidos, aproximadamente un 16% en los últimos cinco años también han venido de México, lo cual convierte a este país en el origen de donde más inmigrantes de este tipo provienen. (El siguiente país de origen por número de inmigrantes es China, de donde han provenido el 7%, aunque tiene una población más de doce veces superior a la de México). En total, el 31% de la población extranjera que reside en Estados Unidos en la actualidad vino de México. Como consecuencia, el caso especial de México sigue dominando las percepciones públicas sobre la naturaleza y el impacto general de la inmigración.

Existen dos motivos para prestar una especial atención a la relación entre Estados Unidos y México como parte de una reforma más amplia de las políticas de inmigración. El primero es que las medidas que hemos propuesto para frenar la inmigración ilegal provocarían inevitablemente ciertos trastornos sociales y económicos en ese país. El segundo es que la cooperación de México en el control de la frontera sería muy valiosa.

México puede ser el país de origen de donde provienen más inmigrantes, pero existe un contexto regional más amplio. Una gran cantidad de los inmigrantes

ilegales que atraviesan la frontera mexicana proceden en realidad de Centroamérica, y la inmigración ilegal a México constituye un problema para el propio país. Estados Unidos no saldrá mejor parado si los intentos bilaterales de Estados Unidos y México por atajar problemas que suponen una preocupación mutua terminan desestabilizando a Centroamérica o ignorando al Caribe. Así pues, cualquier nueva medida política debe centrarse en México, pero dentro de un marco regional.

### **La inmigración y la cooperación bilateral**

Un diálogo productivo entre Estados Unidos y México para gestionar las corrientes de inmigración también debería contemplar la inmigración en un contexto más amplio que incluya la seguridad, las drogas y armas ilegales, la pobreza, la salud medioambiental, el comercio, las inversiones y la integración económica. Los puntos del orden del día para la diplomacia del continente son cuantiosísimos. Sin embargo, América del Norte no cuenta con el tipo de instituciones proconsenso que vemos en Europa. Esto es cada vez menos factible en una época de interdependencia creciente. Necesitamos crear o vigorizar instituciones para la cooperación y la inversión regional que puedan actuar como mediadoras en debates de una amplia variedad de temas, desde el contrabando de drogas y armas ilegales a los estándares laborales y medioambientales, y que puedan apoyar al desarrollo económico y la sociedad civil.

Un compromiso diplomático integral también aportará a Estados Unidos y México más formas de interactuar productivamente. A Estados Unidos le interesa respaldar a México en su lucha contra los cárteles de las drogas y los contrabandistas de armas; ayudar al desarrollo económico, al fomento de las capacidades democráticas, y a la reforma del gobierno municipal; y cooperar estrechamente en la seguridad fronteriza. Por su parte, a México le interesa conseguir una frontera abierta pero normalizada que posibilite un comercio constante. Así pues, debería animárseles a cooperar estrechamente con las Patrullas Fronterizas de Estados Unidos, a coordinar los esfuerzos por repatriar a ciudadanos mexicanos que no cumplan los requisitos para la legalización, a colaborar en la verificación de la identidad de los ciudadanos mexicanos residentes en Estados Unidos, así como a trabajar conjuntamente por el desarrollo energético y dirigir inversiones públicas y privadas concretas a las regiones de origen. Todas estas son áreas de interés y responsabilidad común.

Algunos ejemplos de medidas bilaterales concretas que podrían tomarse o fortalecerse hoy en día son: (1) ampliar el mandato del Banco de Desarrollo de América del Norte, establecido por la TLCAN, para mejorar las infraestructuras a lo largo de la frontera, con el fin de facilitar tanto el comercio como los movimientos eficientes de personas (aproximadamente un millón de ellas cruzan legalmente todos los días); (2) dedicar una atención más específica a las necesidades de la región fronteriza para garantizar un entorno seguro para los residentes de ambos lados y mejorar los métodos que faciliten la circulación legal de bienes, servicios y personas.

## **Drogas, crimen e inmigración**

Luchar contra el narcoterrorismo presenta una oportunidad crítica para la cooperación bilateral que claramente beneficia a ambos países. El comercio de armas y de drogas corrompe las instituciones políticas básicas de México. Luchar contra el narcoterrorismo también puede hacer que una reforma de la inmigración sea más probable. La oposición a la legalización y otras medidas propuestas en este informe serán más fuertes si continúa el desorden y las amenazas a la seguridad pública en las comunidades fronterizas. Y cuanto más ayude Estados Unidos a México en los problemas de las drogas, las armas, y el mantenimiento del estado de derecho, más podría esperar que México cooperase en el control de las corrientes migratorias.

Las políticas públicas pueden mejorar la seguridad contra los narcotraficantes. Un ejemplo es el éxito del Plan Colombia, un programa respaldado por las administraciones Clinton y Bush. Se ha convertido en uno de los ejemplos más exitosos de la cooperación bilateral estadounidense con un país latinoamericano. En los últimos seis años, su impacto positivo en las vidas diarias de los ciudadanos colombianos ha sido enorme, ya que la seguridad cotidiana en ciudades como Medellín y Cali, que en una ocasión fueron refugios de los cárteles, ha mejorado de un modo considerable.

Con la Administración Bush, Estados Unidos lanzó la Iniciativa Mérida, que aboga por una mayor cooperación entre las fuerzas de la ley de Estados Unidos y México (además de las naciones de Centroamérica, República Dominicana, y Haití). En el 2008, el Congreso destinó 400 millones de dólares para México y 65 millones para el resto de países. La Iniciativa Mérida está basada implícitamente en el Plan Colombia, pero no ha sido financiada a un nivel tan generoso. Apoyamos en particular la expansión de tres estrategias recientes interrelacionadas: fortalecer la prohibición de armas ilegalmente exportadas de Estados Unidos; compartir mejor la información para centrarnos en las organizaciones peligrosas que están alimentando el mercado de estas armas; y aumentar el apoyo de Estados Unidos a la reforma policial y judicial en México.

## EN RESUMEN: PRONOSTICANDO EL CAMBIO NUMÉRICO

La recuperación de la confianza de los ciudadanos y unas políticas públicas sensatas requieren claridad acerca de cómo nuestras recomendaciones afectarían a las nuevas admisiones y a las cantidades generales de inmigrantes. Calcular las consecuencias a medio y largo plazo de los cambios en las políticas en materia de inmigración es una tarea muy difícil. Esos cálculos se basan inevitablemente en suposiciones poco claras y en interacciones complejas entre múltiples variables. Hemos intentado evitar proyectar un falso sentido de precisión y al mismo tiempo establecer parámetros que sirviesen como guía para el debate nacional que esperamos estimular sobre las prioridades y los sacrificios de las políticas en materia de inmigración.

En la actualidad Estados Unidos admite anualmente una media de 1,1 millones de inmigrantes como residentes permanentes legales. Proponemos mantener constante esa cifra, y a la vez modificar la mezcla de residentes permanentes admitidos con 150.000 inmigrantes cualificados adicionales (incluyendo a cónyuges e hijos) todos los años. Proponemos “compensar” este aumento eliminando el Programa de Visados para la Diversidad y limitando todas las preferencias por motivo familiar a los miembros de la familia nuclear, suprimiendo una media de 160.000 admisiones al año.

Si nuestras propuestas fueran aprobadas por ley, estas nuevas cifras mantendrían constantes los números hasta que el Congreso respondiera al primer conjunto de recomendaciones publicadas por la Inmigración Permanente para la Inmigración propuesta. Al mantener constante la cantidad total, esperamos poner de relieve la importancia de prever aumentos impredecibles en las corrientes de inmigración futuras para que el sistema no se colapse. Un ejemplo sería la repentina necesidad de responder a necesidades urgentes de asilo para refugiados. Nuestro enfoque también reconoce la importancia de las inestables condiciones de los mercados para las políticas en materia de inmigración. Por supuesto, la Comisión y el Congreso podrían concluir en un futuro que esos indicadores apuntan a la necesidad de aumentar o reducir la cantidad de inmigrantes cualificados y no cualificados.

Nuestra propuesta tendría como resultado un aumento considerable, aunque temporal, del número anual de residentes permanentes admitidos, como consecuencia directa de dos de nuestras recomendaciones: (1) atajar el problema del retraso que sufren los miembros de la familia nuclear de LPR que están a la espera de visados de residente permanente por motivos familiares, y (2) legalizar a los millones de inmigrantes ilegales que residen en nuestro país.

Calculamos que terminar con el mencionado retraso de parientes de LPR requeriría emitir visados de residencia permanente a unos 600.000 individuos. No obstante, como aproximadamente el 55% de ellos ya están en Estados Unidos a la espera de

que se modifique su estatus, sus visados no tendrían como consecuencia nuevas llegadas de inmigrantes. Prevedemos que la situación de esos 600.000 individuos podría solucionarse en un periodo de tres años.

En cuanto a los indocumentados, proponemos la legalización de aquellos que lleven viviendo aquí cinco años o más de forma continua. Los cálculos actuales indican que en la actualidad unos 8,5 millones de individuos se encuentran en esa situación. En base a lo que ocurrió con la Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986, calculamos que un 70% de esos inmigrantes se legalizarían, en total 6 millones de personas. Una vez más, como ya están viviendo aquí esos individuos no supondrían un aumento de la población de la nación. Sin embargo, en caso de no ser legalizados o en vista de un mayor cumplimiento de la ley, algunos de ellos podrían volver a sus países de origen voluntariamente.

Además, nuestros criterios de unificación de la familia nuclear nos obligan a hacer frente a dos nuevas categorías: (1) los inmigrantes ilegales que no cumplirían los requisitos necesarios para la legalización pero cuyos cónyuges sí lo harían, y (2) los cónyuges e hijos menores de inmigrantes ilegales que no residen con ellos en Estados Unidos. Si un individuo cumple los requisitos para ser legalizado según nuestra propuesta, consideramos que lo más humano y prudente es conceder también la admisión legal permanente a los miembros de su familia nuclear. Se calcula que el primer grupo cuenta con unos 210.000 individuos. Las cifras del segundo son extremadamente difíciles de calcular, pero creemos que podrían ser de hasta 3,1 millones. Nuestra propuesta de legalización, así pues, implica que finalmente la cantidad de inmigrantes que se convertirían en residentes permanentes sería de 9,3 millones  $[6 + ,02 + 3,1]$ .

Una vez más, en vista de nuestra experiencia con la legalización bajo la Ley de Reforma y Control de la Inmigración, suponemos que a pesar de nuestros esfuerzos se aprobaría un número considerable, aunque indeterminado, de solicitudes fraudulentas. Un cauteloso cálculo aproximado sería de 1 millón de individuos adicionales. Los familiares que se reunirían con ellos desde fuera de Estados Unidos representarían a unas 500.000 personas adicionales, lo cual supondría un total de 1,5 millones. Eso arroja un total de 10,8 millones  $[9,3 + 1,5]$ .

Por supuesto, cuando esos casi 11 millones de individuos acaben convirtiéndose en ciudadanos, podrían respaldar a otros familiares que todavía no residen aquí. Para ser concienzudos deberíamos tener en cuenta esta cifra pero, una vez más, es difícil de calcular. En base a patrones recientes, la mayoría de los individuos que se convierten en LPR no obtienen la ciudadanía. De acuerdo con nuestra propuesta, los únicos familiares adicionales que los individuos naturalizados probablemente traerían a Estados Unidos serían sus progenitores, al menos aquellos que no sean tan ancianos como para no estar dispuestos a trasladarse a Estados Unidos. De acuerdo con estas suposiciones, ofrecemos un cálculo adicional por lo alto de 1 millón de recién llegados adicionales en calidad de progenitores de individuos

naturalizados. Eso supondría que el impacto acumulativo a largo plazo de nuestra propuesta de legalización sería de 12 millones de personas [11 + 1].

Como compensación a esta cifra, nuestro programa coordinado de cumplimiento y legalización reduciría no sólo el número existente de inmigrantes ilegales, sino la llegada continua de nuevos inmigrantes no autorizados. A principios de esta década, la cantidad neta de individuos indocumentados que se establecían en Estados Unidos cada año llegaba a más de 500.000. Los cálculos actuales sitúan esa cifra alrededor de los 300.000. No obstante, a medida que mejora la economía, ese número volverá a aumentar, en especial si no actuamos ahora con políticas fundamentales para el cumplimiento de la ley. Si implementásemos nuestro programa coordinado de cumplimiento y legalización, y fuera efectivo en un 80%, en la próxima década veríamos entre 2,4 y 4 millones *menos* de inmigrantes indocumentados establecerse aquí.



## CONCLUSIÓN

La inmigración es un tema complicadísimo incluso en una época normal. Y ésta no es precisamente una época normal. La reciente crisis financiera y económica ha exacerbado los ya de por sí altos niveles de desconfianza entre los americanos y sus líderes. Las políticas de inmigración han contribuido a esa desconfianza y a la vez han sufrido sus consecuencias.

Algo que frustra la tarea a la que se enfrentan los tomadores de decisiones es que la inmigración domina múltiples aspectos de la sociedad americana e implica a muchas áreas políticas, como los mercados laborales, la educación, y la sanidad. Las difíciles cuestiones políticas relacionadas con la inmigración son, así pues, incluso más difíciles de tratar. Por ese mismo motivo es todavía más crítico que lo hagamos.

Los miembros de la Mesa Redonda de Brookings-Duke sobre Políticas de Inmigración se centraron en algunas partes críticas de este dominio político endiabladamente complicado. Y aunque la tarea que nos hemos impuesto es muy exigente, todavía lo es más la tarea a la que se enfrentan los tomadores de decisiones y los funcionarios electos para crear un conjunto de políticas equitativas y prudentes en materia de inmigración. Deberíamos poner de relieve que lo más complicado aquí son realmente los detalles. La puesta en práctica lo es todo, y gran parte dependerá de la adecuada combinación de cálculo político y buena fe.

La tarea de la Mesa Redonda era examinar nuestras propias diferencias fundamentales de un modo deliberativo y a continuación acordar un conjunto central de propuestas políticas. Conseguir un acuerdo respecto a dichas políticas no fue fácil, pero es un paso importante para acabar con el estancamiento de la reforma en materia de inmigración. Consideramos que nuestros esfuerzos demuestran que es posible superar dicho estancamiento mediante el debate y alcanzar unas recomendaciones políticas significativas.

Para poner en práctica esas recomendaciones y crear soluciones nuevas tanto a nivel local como nacional, debe implicarse a múltiples sectores de la sociedad americana. Éstos incluyen a gobiernos federales y estatales, empleadores, agencias de servicios sociales, organizaciones educativas y religiosas, y grupos cívicos. Instamos a todos ellos a aceptar los desafíos y acabar las divisiones creadas por años de abandono.

## DECLARACIONES ADICIONALES

Refrendamos muchas de las recomendaciones del informe. Sin embargo, en nuestra opinión no tiene suficientemente en cuenta los derechos humanos de los inmigrantes, tanto legales como ilegales. La gran mayoría de los inmigrantes a Estados Unidos son personas trabajadoras y honestas que buscan una vida mejor para ellos mismos y para sus hijos. No son criminales en ninguno de los sentidos importantes del término, y sin lugar a dudas han contribuido en gran medida en su país de acogida. La mayoría decidieron emigrar por las limitadas oportunidades económicas existentes en su país, y porque sabían que habría empleadores que los acogerían y los contratarían. Los que vinieron sin autorización merecen la oportunidad de salir de entre las sombras.

Así pues, abogamos por un programa de legalización más global que el que propone el presente informe. La actual crisis económica, que ha conllevado una acusada disminución de la inmigración no autorizada, presenta en este aspecto una oportunidad única. El requisito de un año de residencia (es decir, un año antes de la aprobación de la legislación) incluiría a la vasta mayoría de la población no autorizada (un cálculo aproximado de 11-12 millones de personas) en el programa de legalización propuesto y les permitiría regularizar su estatus.

Aumentar la cantidad de inmigración autorizada es la mejor manera de evitar el resurgimiento de las entradas no autorizadas una vez recuperada la economía, y con ella, la demanda laboral. Por este motivo, y también por razones humanitarias, nos preocupan las consecuencias de reducir los criterios para la reunificación familiar. En general estamos a favor de un aumento en la cantidad de migraciones legales provenientes de México y Centroamérica, un incremento que no se limitaría a los casos de reunificación familiar ni a trabajadores altamente cualificados.

*Jennifer Hunt, Ruth Milkman, y Christine Marie Sierra*

Estoy a favor del conjunto general de propuestas resultante de las deliberaciones de la Mesa Redonda. No obstante, no puedo refrendar el programa legislativo propuesto.

Aunque comprendo el deseo de mis colegas de aliviar las cargas que soportan los inmigrantes ilegales, también considero que su propuesta simplemente animaría a futuras oleadas de inmigrantes a venir aquí ilegalmente con expectativas de obtener la legalización y en última instancia la ciudadanía. Algo que me inquieta todavía más es que la propuesta de mis colegas no presta suficiente atención a la frustración y la rabia que siente un amplio sector del público americano ante la inmigración ilegal. Seguramente dicha rabia es a menudo desahogada y malempleada, pero no

carece por completo de justificación. En cualquier caso, ese sentimiento es una realidad política que debe tenerse en cuenta.

Al mismo tiempo, los que están más en sintonía con la indignación pública por este tema tienden a abogar por propuestas emocionalmente satisfactorias, pero cuya dureza garantiza que es poco probable que sean implementadas de un modo que solucione de verdad el problema.

Mi respuesta a este dilema es un programa que ofreciera condiciones generosas y sencillas para la legalización de la mayoría de los inmigrantes ilegales, *pero que también estipulara que esos individuos nunca podrían convertirse en ciudadanos americanos*. (Los menores que llegaron aquí ilegalmente con sus padres serían una excepción y se les permitiría naturalizarse.) Ese programa intentaría solucionar el aprieto humanitario al que nos enfrentamos, pero también impondría las penas claras y sin complicaciones para los inmigrantes ilegales que el público americano lleva tiempo exigiendo.

*Peter Skerry*

Considero que los puntos adicionales siguientes son dignos de consideración por parte de los lectores del presente informe.

En primer lugar, deberíamos reconocer que una Comisión Permanente para la Inmigración independiente ofrece un blanco atractivo para los grupos de interés activos y bien financiados que han rodeado todos los flancos de los debates sobre la inmigración en Estados Unidos. Tenga en cuenta lo siguiente: ¿cuánto le interesaría a un grupo de intereses semejante, que ya asigna millones de dólares cada año para ejercer presión, asegurarse de que uno de sus partidarios más fiables es nombrado miembro de la Comisión? ¿Cuánto "tomar" esta comisión disponiendo tres o cuatro de esos nombramientos? Obviamente la credibilidad y la utilidad de esa Comisión Permanente dependerían completamente de si sus Miembros son seleccionados para servir al interés público y no como "representantes" de grupos de intereses enfrentados.

En segundo lugar, al sugerir que México, como vecino cordial y socio de la TLCAN, tiene la obligación de cooperar en regular e impedir la inmigración *ilegal* a través de su frontera septentrional, una respuesta habitual es que esto sería una violación de la Constitución Mexicana, que garantiza a sus ciudadanos el derecho de marcharse de México. En realidad, la cooperación mexicana sería totalmente consecuente con la Constitución Mexicana y la Ley General de Población, que autoriza al gobierno a limitar la emigración administrativa a ciertas zonas de salida designadas y "supervisar la entrada y la salida de ciudadanos nacionales y extranjeros, y revisar su documentación".

*Michael S. Teitelbaum*

Aunque secundo el resto de recomendaciones de este reflexivo y esclarecedor informe, debo discrepar de la recomendación del grupo de conceder la amnistía a muchos millones de personas que se colaron por nuestra permeable frontera meridional o que entraron con un visado temporal y decidieron quedarse después de que éste hubiera expirado.

Nadie puede calcular la cantidad exacta de personas que podrían estar en esta situación si esa propuesta se convierte en ley, pero el total seguramente excederá la asombrosa cifra de diez millones, que es la cantidad total de inmigrantes legales que han entrado en el país en la última década.

No considero que estas personas tengan derecho moral de convertirse en miembros de pleno derecho del cuerpo político sólo porque hayan sobrevivido aquí durante unos años sin haber sido apresados y deportados. Su reivindicación, ciertamente, parece mucho más infundada que las de millones de posibles inmigrantes que han acatado nuestras leyes y han esperado pacientemente hasta que llegara su momento de ser admitidos legalmente.

Tampoco estoy convencido de que otro programa de amnistía reducirá la cifra de inmigrantes ilegales a largo plazo. Después de todo, se nos garantizó que el aprobado en 1986 lo haría. Dos décadas después, la cantidad de residentes ilegales era mucho mayor que nunca.

Las herramientas para el cumplimiento de la ley propuestas en el presente informe son más severas que las de 1986. No obstante, el hecho de que se utilicen enérgicamente o no depende de los cambiantes vientos políticos. Y este programa de legalización envía a los inmigrantes que se sientan tentados a saltarse la cola el mensaje de que dentro de un tiempo habrá otra amnistía, y otra, y otra.

*Stephan Thernstrom*