

EE.UU.

LA INMIGRACIÓN IRREGULAR EN LOS ESTADOS UNIDOS

Sinopsis

La inmigración irregular ha alcanzado una gran dimensión en los Estados Unidos, donde se estima que residen y trabajan más de 12 millones de extranjeros sin la preceptiva autorización para ello. El número de irregulares se incrementa entre 500.000 y 750.000 nuevos inmigrantes cada año y la cuestión, además de haberse convertido en una de las más controvertidas del debate político y social del país, se considera por muchos como una muestra del fracaso del modelo de gestión de la inmigración y de una normativa que básicamente data de 1986.

Diversas propuestas legislativas han intentado abordar recientemente la reforma de la legislación migratoria y ha sido precisamente la falta de acuerdo sobre las medidas a adoptar con los irregulares lo que ha impedido su aprobación íntegra. La falta de acuerdo general ha dado lugar a la aprobación de sucesivas medidas que buscan reforzar el control en frontera y reprimir la inmigración irregular (mayor control de la actividad laboral, limitación del acceso a programas públicos).

En el presente informe se analizan algunas de las características de la inmigración irregular en los Estados Unidos: Su tratamiento legal y la situación de hecho en la que se encuentran quienes no obtienen los permisos necesarios. El acceso a servicios básicos como la sanidad o la educación; el trabajo y la protección jurídica y los mecanismos de detención, expulsión y control de fronteras se repasan desde una perspectiva que quiere ser teórica y práctica.

Se analizan también de manera breve algunas de las características del fenómeno (cuantos son, cómo son y cómo se internan los irregulares en Estados Unidos) y las medidas y actuaciones que en relación con el mismo se vienen desarrollando en los últimos tiempos.

La Inmigración irregular en los Estados Unidos de América

El fenómeno de la inmigración irregular, una de las características de los movimientos migratorios de nuestro tiempo, no es nuevo en los Estados Unidos, donde periódicamente se han producido procesos de amnistías o regularizaciones y se han aprobado programas más o menos a la medida de determinadas necesidades de mano de obra extranjera para luchar con los flujos irregulares (los programas para los "braceros" mexicanos fueron tradicionales durante mucho tiempo). Con todo, las actuales dimensiones de la presencia de irregulares (por encima de los 10 millones de personas según todas las estimaciones) es una de las cuestiones que suscitan mayor debate social y político en un país cuya esencia misma es fruto de la inmigración.

El modelo migratorio estadounidense actual se deriva de la Immigration Reform and Control Act (IRCA) aprobada en 1986. La ley se considera la primera y más amplia regulación del fenómeno de la inmigración irregular, al que dedica programas tanto de regularización como mecanismos para prevenir nuevas entradas clandestinas en el país. Los compromisos que expresamente asumió la IRCA fueron los de establecer una conexión entre el reforzamiento del control en fronteras y en la lucha contra la inmigración irregular y la regularización de la población irregular que ya se encontraba en el país, establecer un equilibrio entre mayor control y el respeto de los derechos de trabajadores y empleadores, buscar un término medio entre generosidad y control en la regularización y hacerse eco de los intereses de los productores agrícolas.

Los principales mecanismos de la ley para desarrollar su efectividad fueron el establecimiento de sanciones para los empleadores que contratasen a inmigrantes no autorizados para trabajar (la normativa migratoria estadounidense tradicionalmente no contenía sanciones para los empleadores), reforzamiento del control fronterizo y la ya mencionada regularización, que permitió la obtención de permisos de residencia a cerca de tres millones de personas.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 influyeron de manera muy directa en la normativa y gestión administrativa relacionada con la inmigración irregular por su posible relación con amenazas a la seguridad nacional.

Analizamos en las presentes notas algunas características de la inmigración irregular en Estados Unidos y de la regulación y proyectos de reforma que les afectan, desde un doble punto de vista teórico y práctico con el fin de dar una idea de su dimensión y trascendencia y con el objeto de ayudar al conocimiento de un problema complejo y que, por definición, es difícil de estudiar con profundidad y detalle.

Regulación legal y situaciones de hecho.

La normativa migratoria estadounidense requiere que los ciudadanos extranjeros que se encuentren en el territorio de los Estados Unidos estén en posesión de un pasaporte en vigor y de un visado o autorización de residencia ya sea esta temporal o permanente. Quienes carezcan de la mencionada documentación y permanezcan en el país, están en situación de irregularidad, no pueden legalmente trabajar y son susceptibles de ser expulsados.

La legislación de inmigración es de carácter federal y no reconoce ni garantiza expresamente ningún derecho a los inmigrantes irregulares y no les autoriza a trabajar. En la práctica, sin embargo, el control sobre el trabajo de los extranjeros se ejerce de una forma relativamente limitada y el régimen legal federal no supone que las personas en situación de irregularidad no se encuentren en muchas ocasiones en situaciones amparadas por la ley y que, en determinados supuestos, no sean titulares

de derechos. Ello se deriva fundamentalmente de dos cuestiones: La estructura federal de los Estados Unidos y la tradición de la protección de los derechos civiles individuales.

Dejando para un comentario posterior la actividad laboral de los inmigrantes irregulares, la primera de estas cuestiones nos lleva a la distribución de poderes y competencias. Como ya se ha señalado, la legislación migratoria es federal y única para todos los estados, pero la normativa y ordenación de la muchas de las actuaciones que directamente se relacionan con la vida diaria de los ciudadanos depende de las autoridades estatales y locales y se gestiona, en la mayoría de los casos, por entidades privadas.

Si los requisitos exigidos legalmente para acceder a un gran número de servicios públicos o para realizar actividades privadas no exigen una prueba de la autorización de estancia o residencia, las autoridades encargadas de la prestación de dichos servicios o de la supervisión o control de las actividades no solo no interferirán en su desarrollo por extranjeros en situación irregular, sino que incluso garantizarán que se puedan llevar a cabo conforme a las disposiciones que las regulan.

La competencia en materia de control de la inmigración es federal, por lo que las autoridades de niveles inferiores (que son con las que mayoritariamente se relacionan los ciudadanos) no intervienen en su aplicación.

La segunda de las cuestiones que ayudan a entender cómo es la realidad de la vida de los inmigrantes irregulares, tiene que ver, como hemos apuntado antes, con la tradición y regulación de los derechos civiles individuales y con el respeto a la libertad de los ciudadanos. Ello se tradujo en la práctica, entre otras muchas cuestiones, en la inexistencia de un documento de identidad único, público y obligatorio. La identificación de las personas se produce generalmente con documentos privados (fundamentalmente tarjetas de crédito) o públicos otorgados por organismos diversos (el carné de conducir es, sin duda, el más extendido).

La tarjeta de seguridad social es el documento clave para acceder al trabajo) cuya obtención está regulada por una enorme multiplicidad de regulaciones públicas y/o privadas que, en la práctica permiten su obtención de forma relativamente sencilla para un gran número de inmigrantes irregulares. Una vez obtenidos estos documentos, la vida de los inmigrantes irregulares se puede desarrollar con relativa normalidad mientras permanezcan en el país. Existe un gran número de organizaciones civiles de apoyo y defensa de los inmigrantes que, de una manera muy activa, se encargan de difundir información sobre las garantías legales a las que pueden acceder y les prestan asistencia jurídica y asesoramiento en sus relaciones con las autoridades migratorias.

La ley del documento de identidad (Real ID Act) de 2005 trata de acabar con esta situación. Su aplicación efectiva se deberá producir paulatinamente y en los próximos años y no está exenta de polémica. En el apartado III de la presente nota hacemos un comentario referido a la misma.

Puestas así las cosas y aunque la Constitución de los EEUU no da derecho a los inmigrantes a entrar en el país, una vez que se encuentran en él les ampara contra la discriminación basada en raza u origen nacional y contra el trato arbitrario por parte de las autoridades. También les ampara en sus enmiendas quinta y decimocuarta, lo que les debería garantizar el Debido Proceso y la igualdad ante la Ley en todas las actuaciones que se iniciasen contra ellos.

Dicho esto, no existe tampoco un catálogo de programas o situaciones legalmente amparadas a los que puedan acceder los inmigrantes irregulares, ya que las legislaciones y disposiciones son innumerables, enormemente dispersas y sufren modificaciones frecuentes.

La propia concentración de inmigrantes en determinadas zonas es un condicionante habitual tanto para el endurecimiento del régimen a ellos aplicable en unos casos (disposiciones de estados o de municipalidades para restringir una presencia que se considera excesiva y perjudicial y que pueden abarcar desde la restricción del acceso al permiso de conducir hasta gravámenes fiscales ad-hoc), como al impulso de medidas que favorezcan su presencia (corporaciones locales en los que la mayoría de sus miembros son inmigrantes y que favorecen la integración de los irregulares mediante programas de ayudas y acceso a servicios públicos y documentos).

Un ejemplo de esto último es el del Ayuntamiento de la ciudad de Los Ángeles cuando en 2002 dio validez como documento de identidad a las tarjetas expedidas por el consulado de México. Algunas ciudades se han llegado a calificar como “santuarios” de la inmigración y son enormemente activas en la cobertura de la atención a los irregulares.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se puede hacer una aproximación a algunas situaciones que permiten el acceso de los irregulares a servicios esenciales y a los que, por su propia regulación tienen derecho (derivado básicamente, como se ha dicho, de que la regulación del acceso a los mismos no contempla expresamente la acreditación de la estancia regular en el país como un requisito de acceso necesario e indispensable).

El propio organismo público equivalente a nuestro Tribunal de Cuentas (GAO, General Accounting Office) reconoció estos hechos en un informe sobre el gasto generado por la inmigración irregular (el informe data de 1995 y está superado en lo que al acceso de los irregulares a muchos programas públicos se refiere pero el esquema general es todavía ajustado a muchos aspectos de la situación actual. Se puede consultar en www.gao.gov . Las conclusiones del informe señalaban que la inmigración irregular suponía un coste neto para las arcas federales difícil de cuantificar, lo que se traducía en una amplia horquilla de estimación que iba desde 2.000 a 19.000 millones de dólares anuales). Entre las situaciones que así se producen cabe destacar por su importancia, las siguientes:

Asistencia sanitaria en urgencias.

Estados Unidos es el único país desarrollado que no cuenta con un sistema de cobertura universal de la asistencia sanitaria. Sin embargo, la asistencia sanitaria en situaciones de gravedad y urgencia es de obligatoria prestación por todas las instituciones sanitarias públicas y privadas con independencia de la identidad, nacionalidad o situación legal en la que se encuentre quien la precise y sea o no posible el resarcimiento posterior de los gastos que tal asistencia genere. La asistencia sanitaria en estos casos se reduce a la eliminación del riesgo inminente para la vida del paciente y se limita al tiempo indispensable para ello, no incluyendo hospitalizaciones o tratamientos posteriores, sin perjuicio de su prescripción o recomendación por el propio prestador del servicio de emergencias. Los inmigrantes irregulares tienen, por tanto, el mismo acceso a la asistencia sanitaria en urgencias que el resto de la población.

En relación con el acceso a la asistencia sanitaria, cabe añadir que la gran mayoría de la población residente en el país tiene acceso a médico y medicinas mediante la suscripción de seguros privados, contratados directamente o por el empleador para el que los trabajadores presten servicios. Los seguros médicos no supeditan la posibilidad de su contratación a la situación legal de residencia.

Asistencia sanitaria e indemnizaciones derivadas de riesgos profesionales.

La asistencia sanitaria y las indemnizaciones (compensaciones sustitutivas del salario durante el periodo de baja –el sistema de seguridad social no contempla la prestación económica por incapacidad temporal- o indemnizaciones y rehabilitación profesional) por riesgos profesionales (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales) se regula por la Worker's Compensation Act, que, siendo una legislación federal se gestiona por los diferentes estados, que son los que regulan los requisitos y procedimientos de acceso.

Todos los estados exigen a la gran mayoría de los empleadores la contratación de seguros de cobertura de las mencionadas incidencias, que cubren a la totalidad de los trabajadores empleados sin diferencia de trato por su situación de legalidad a efectos de residencia. Sin poder ser absolutamente categóricos para el presente caso, sí podemos señalar que en la mayoría de los estados ello significa el acceso de los inmigrantes en situación de irregularidad a la protección por riesgos profesionales, aunque también es cierto que al menos cinco estados han impulsado o están impulsando legislación para impedir el acceso de los irregulares a la protección, sin que, hasta la fecha, ninguna haya sido aprobada.

Educación y formación ocupacional.

La educación se regula en los Estados Unidos por los estados y se gestiona por instituciones dependientes de los condados (que pueden considerarse equivalentes a las provincias) o por

entidades privadas. El acceso a la educación obligatoria (la pública es gratuita y alcanza, de manera general, hasta los 18 años de edad) no se condiciona a la situación regular de residencia de los extranjeros. Los hijos de los inmigrantes en situación irregular que a su vez se encuentran en situación irregular, tienen en general acceso a la educación obligatoria.

Una sentencia de la Corte Suprema de 1982 estableció que el estatus migratorio de los niños indocumentados no puede ser usado para negarles el acceso a la educación pública y gratuita (elemental, primaria y secundaria). Existen multitud de estimaciones sobre el porcentaje de alumnos en situación de estancia irregular en el sistema educativo. La mayoría de ellas lo sitúan entre el 3 y el 5% del total del alumnado.

Respecto de la enseñanza superior cabe decir que es la situación a la que se corresponde el mayor número de tramitaciones de visados de estudiantes y que los inmigrantes en situación irregular pueden acceder a ella en función de las reglas y prácticas de cada institución.

También está relativamente generalizado el acceso de los inmigrantes irregulares a cursos de formación profesional ocupacional que se gestionan por instituciones públicas (normalmente entidades dependientes de los condados o ayuntamientos) o privadas (instituciones educativas, ongs, sindicatos, asociaciones de inmigrantes...) y que en muchos casos cuentan con financiación pública, incluso del gobierno federal, mediante subvenciones.

Detención y habeas corpus. Repatriaciones.

En 1954, el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) anunció que abandonaba la política de detención de inmigrantes indocumentados salvo en casos excepcionales en que razones de seguridad lo aconsejasen. La práctica administrativa derivó así en dejar en libertad a los inmigrantes sin papeles mientras se sustanciaban sus expedientes de expulsión.

Desde la década de los 80, sin embargo, el criterio aplicado ha cambiado diametralmente y tanto el SIN como la Oficina de Detención y Deportación del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas del Departamento de Seguridad Nacional (U.S. Immigration and Customs Enforcement –ICE-, que sustituyó al SIN en 2001) establecieron una explícita intención de potencial detención de todos los irregulares, lo que se desarrolla con una amplia discrecionalidad. Desde la aprobación en 1996 de la ley de reforma de la inmigración irregular y de responsabilidad del inmigrante (IIRA, *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act*, que entró en vigor en 1997) los colectivos de extranjeros sujetos a detención y deportación se ampliaron notablemente.

La estancia en el país de manera irregular es un incumplimiento administrativo y no supone un delito según la normativa estadounidense. Solamente se considera delito si el emigrante ha sido deportado previamente, por lo que a las detenciones por la comisión de delitos y faltas se les aplican las mismas

garantías que de manera general afectan al resto de ciudadanos y están amparadas por el habeas corpus, no pueden exceder de 48 horas y las personas que las sufren tienen derecho a la asistencia letrada. Ello con independencia de que las autoridades judiciales o policiales comuniquen la situación del irregular a los órganos competentes en materia de inmigración.

El control administrativo de la inmigración irregular es complejo y se reparte entre distintas unidades del Departamento de Seguridad Nacional (DHS). Se desarrolla por la Patrulla Fronteriza (Border Patrol) en los más de 12.000 kilómetros de frontera terrestre con México y sus aguas colindantes y que tiene como misión principal evitar que cualquier persona se introduzca en el país sin utilizar los puestos de entrada autorizados; los Inspectores de Aduanas y Control de Frontera (Customs and Border Protection, CBP inspectors) que comprueban la admisibilidad de las personas que se internan en el país por los puestos de entrada –puestos fronterizos terrestres, puertos y aeropuertos-.

Estos inspectores tienen autoridad para denegar la entrada en el país, iniciar el procedimiento de repatriación de los extranjeros afectados y, en algunos casos, ordenar su repatriación inmediata; los Inspectores de Inmigración y Aduanas (Immigration and Customs –ICE-investigators) que actúan en el interior del país controlando el trabajo de los extranjeros, contrabando y tráfico de personas o estancias irregulares; los oficiales de detención y deportación, se encargan de gestionar las detenciones, ejecutar las repatriaciones y entrega de los inmigrantes a las autoridades de sus respectivos países.

El Servicio de Guardacostas (US COSAT Guard) tiene, por último, encargada la vigilancia de las entradas por mar. Las deportaciones en los procedimientos ordinarios son dictadas por los llamados jueces de inmigración que dependen del Departamento de Justicia (jueces del Executive Office of Immigration Review, EOIR) y pueden ser recurridas. Las deportaciones de aquellos que intentan entrar en el país con documentos fraudulentos o inadecuados tienen un procedimiento especial inmediatamente ejecutivo (expedited removal), son decididas por los Inspectores de Aduanas y Control de Fronteras y no permiten a los afectados recabar consejo legal ni acudir ante el juez.

Las deportaciones o repatriaciones pueden ser básicamente de dos tipos: voluntarias o formales. Las voluntarias son las más comunes y suelen ser las empleadas en las detenciones realizadas por la Patrulla Fronteriza. Se aplican en los casos en que no hay cargos criminales y no generan ninguna restricción para futuras solicitudes de entrada o residencia, siempre que el afectado acepte renunciar a un procedimiento formal de deportación y asuma los gastos de repatriación (no siempre se exige este segundo requisito).

Las deportaciones formales son dictaminadas por un juez de inmigración y se suelen relacionar con infracciones más graves de la normativa migratoria (entradas ilegales ya consumadas, menudeo de droga, contrabando, prostitución...).

Para una mejor comprensión de los conceptos y cifras, cabe indicar aquí que las repatriaciones incluyen lo que en España se denomina tanto repatriaciones como rechazo en frontera.

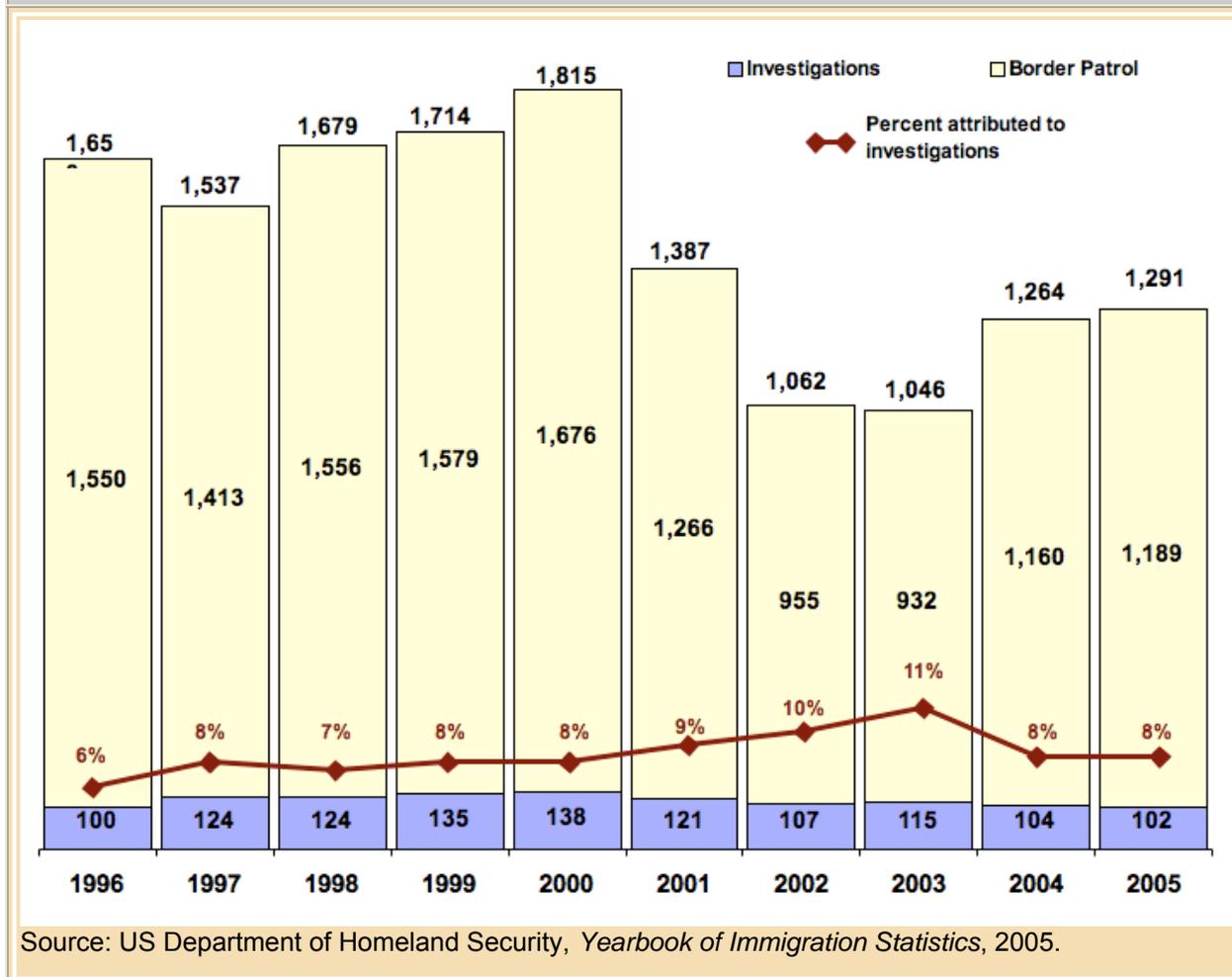
Los ciudadanos extranjeros pueden ser arrestados por los agentes antes enumerados cuando violen las leyes de inmigración, intenten internarse de manera irregular en el país o permanezcan en él de manera irregular. Para las comprobaciones de identidad o detenciones (el arresto puede derivar en detención cuando se prolonga en el tiempo y se formaliza una actuación) llevadas a cabo directamente por las autoridades de inmigración y sus agentes, no existe un plazo legal expreso para proceder a la deportación de un inmigrante irregular (la normativa habla genéricamente del tiempo necesario para ello), lo que en la práctica se traduce en que la situación de internamiento en centros de detención especiales (que cuentan con 27.500 plazas. La ocupación media diaria de las mismas fue de 19.619 en 2005) o, a falta de espacio en los mismos, en prisiones (técnicamente la situación se califica como custodia). En algunos casos (el detenido se considera una amenaza contra la seguridad nacional o su país de origen no se acepta su repatriación) la detención puede tener carácter indefinido.

Aunque las situaciones de inmigrantes detenidos y las de las personas condenadas por delitos son diferentes, es normal que ambos grupos compartan prisión, especialmente en las de ámbito local). El ICE contrata plazas para inmigrantes detenidos, en las cárceles de los condados o en las gestionadas por instituciones privadas y la detención puede extenderse durante meses sin que esté garantizada la protección judicial ni el acceso a un abogado (se estima que el 84% de los inmigrantes detenidos no tienen acceso a asistencia letrada).

El ICE publica los criterios y garantías que deben concurrir en las detenciones e internamientos de los irregulares y en ellos se regulan hasta 38 apartados entre los que se encuentran los regímenes de visitas, asistencia sanitaria, acceso a teléfono, prácticas religiosas o la asistencia letrada (está permitida a instancia y por cuenta del interesado). Los criterios de los estándares a cumplir durante la detención se pueden consultar en www.ice.gov/partners/dro/opsmanual/index.htm.

El Departamento de Seguridad Nacional publica anualmente información estadística general sobre la inmigración en la que se incluyen los datos relativos a la inmigración irregular y las medidas adoptadas en relación a ella. El último informe aparecido se refiere a 2005 (2005 Yearbook of Immigration Statistics) y se puede consultar y descargar de la web del DHS, www.dhs.gov. Las cifras que en el se aportan corresponden a actuaciones y no personas (una persona puede ser objeto de varias detenciones, arrestos o repatriaciones). Durante 2005 se produjeron 237.667 detenciones en el interior del país por los Inspectores de Inmigración y 1.291.142 arrestos.

Figure 1. Total Number of Apprehensions and Apprehensions by Program (thousands), 1996 to 2005

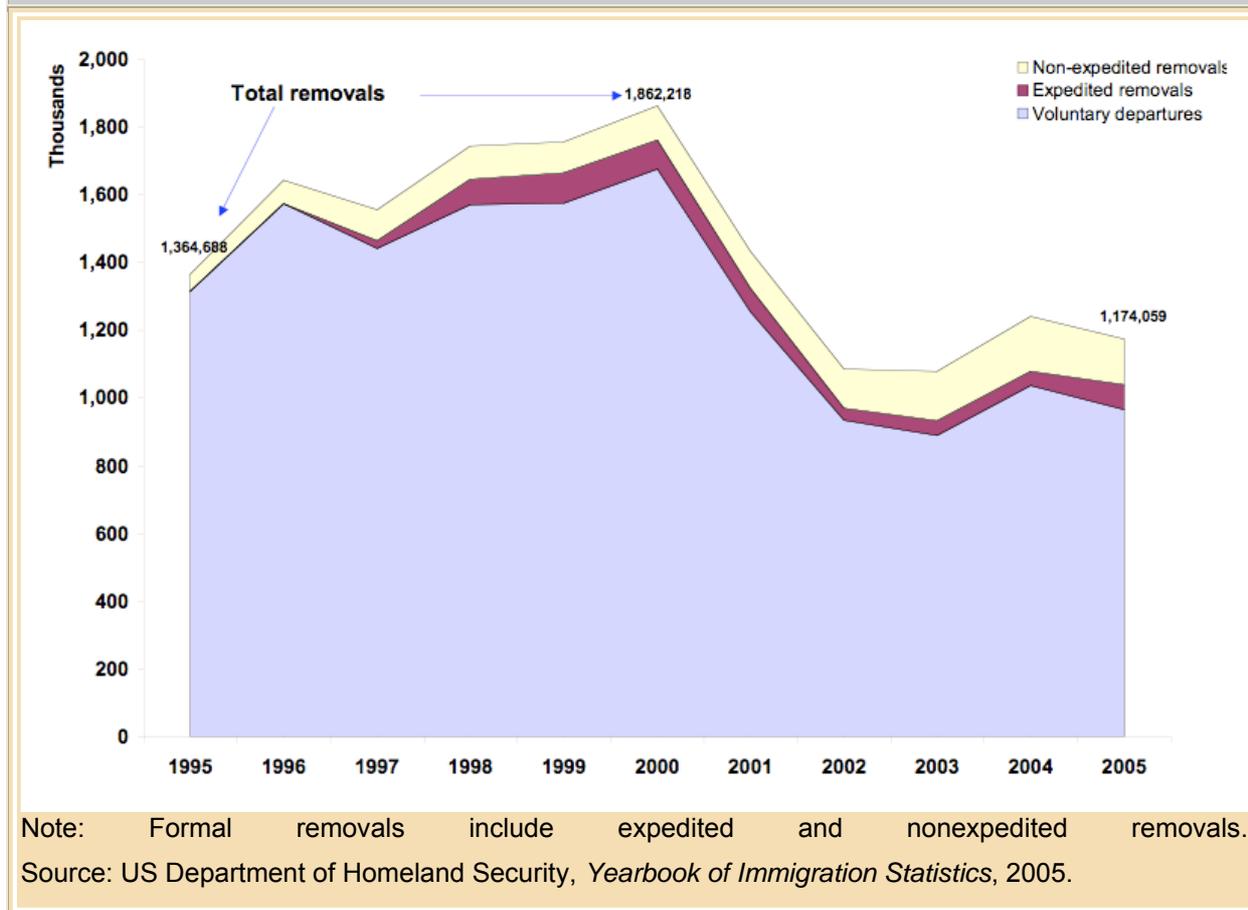


La inmensa mayoría de los arrestos (92%) corresponden a actuaciones de la Patrulla Fronteriza y prácticamente todos (99%) se llevaron a cabo en la frontera terrestre con México (la zona de Tucson, Arizona, es la que registró mayor número de arrestos. Junto con Yuma, Mc Allen, San Diego y El Paso supuso el 81% de los arrestos totales en 2005). El 85% de los arrestados fueron de nacionalidad mexicana que en el periodo comprendido entre 1996 y 2002 (últimas fechas de las que hemos localizado información).

Las repatriaciones ascendieron a 1.174.059 casos (la ley que regula las repatriaciones incluye en las mismas a inmigrantes en situación regular, por lo que las cifras no corresponderían exclusivamente a irregulares). La gran mayoría (82% ó 965.538) fueron repatriaciones voluntarias. De las repatriaciones formales 135.610 siguieron el procedimiento ordinario y 72.911 el ejecutivo. La mayor parte de las repatriaciones voluntarias se relacionan con los arrestos de la Patrulla Fronteriza.

A estos datos hay que añadir los correspondientes al Servicio de Guardacostas, que intercepta a unas 8.000 personas al año.

Figure 3. Removals: Total, Voluntary Departures, Formal (Expedited and Nonexpedited) Removals, FY 1995 to FY 2005 (in thousands)



En 2006 el ICE comunica 187.513 repatriaciones formales, de las que 50.222 fueron realizadas mediante vuelos especiales llevados a cabo en los propios aviones de la institución o en vuelos contratados. 623.292 tendrían órdenes de expulsión pendientes de ejecutar y no han sido localizadas por las autoridades.

La presión diplomática es un elemento fundamental para eliminar los problemas de aceptación de las repatriaciones por parte de los países emisores (EEUU no suele suscribir acuerdos de readmisión y Cuba es la excepción más clara en este sentido). La posible limitación –prevista en la ley- de la concesión de visados para turismo, reagrupación familiar o trabajo por parte de EEUU suele ser un argumento suficiente para garantizar la colaboración del resto de los países.

Trabajo y empleo. Seguridad Social.

Como ya se ha apuntado, el trabajo de los extranjeros sin autorización expresa para ello no está permitido de acuerdo a la normativa federal. Según la regulación legal, los empresarios no pueden dar empleo a las personas en situación irregular y para ello deberán comprobar la identidad y

autorización legal para trabajar de todos los trabajadores a quienes contraten. El problema surge a la hora de la comprobación de esa identidad y capacidad, ya que los empleadores están obligados a completar un documento (denominado I-9) de verificación de los dos aspectos indicados (identidad y autorización para trabajar), para cuya cumplimentación las autoridades migratorias remiten a un total de hasta 25 documentos que pueden servir para basar la comprobación.

Si a ello añadimos que no existen accesos a bases de datos que permitan verificar de los documentos (hay un programa piloto de carácter voluntario para ello), que la tarjeta de la seguridad social (el medio de acreditación más utilizado) es una tarjeta de cartón sin ningún elemento de seguridad contra falsificaciones o manipulaciones (se estima que más de la mitad de los inmigrantes irregulares trabajan para empleadores que han cumplimentado el documento I-9), que los controles en los centros de trabajo son relativamente poco numerosos, que los organismos de inspección del trabajo de los extranjeros (Ministerio de Seguridad Interior desde 2003) dedican sus esfuerzos a otras prioridades (seguridad principalmente, desde los atentados del 11/S) y un largo etcétera de dificultades que favorecen el incumplimiento de la normativa, entenderemos que trabajar sin la preceptiva autorización no es una situación excesivamente anormal ni complicada (entre 1991 y 2003 los empleadores investigados no llegaron a los 5.000 anuales –menos del 1 por mil de los establecimientos empresariales- y de dichas investigaciones apenas se derivaron sanciones en un 10 % de los casos).

Por otra parte, al empleador no se le exige más allá de una diligencia normal en la comprobación documental y numerosos pronunciamientos judiciales y administrativos le eximen de la realización de exámenes exhaustivos o de análisis especializados, lo que en muchos casos es una garantía de impunidad (o de ser objeto de sanciones mínimas por incumplimientos formales o errores en la cumplimentación documental) por la contratación de irregulares. La responsabilidad empresarial puede derivar desde la imposición de sanciones económicas de cuantía relativamente proporcional a la gravedad del incumplimiento hasta la responsabilidad penal. Durante el año 2006, unos 700 empleadores cumplieron penas de cárcel derivadas de delitos migratorios. Son numerosos los proyectos normativos estatales que incrementan la responsabilidad empresarial por la contratación de irregulares.

La relativa facilidad en el acceso a las tarjetas de seguridad social (según el informe del GAO ya citado, los irregulares trabajan con tarjetas de seguridad social que, o bien han sido robadas o falsificadas, o bien pertenecen a otra persona o suponen una duplicación de un número ya existente, o bien han sido obtenidas de manera irregular –aunque sean tarjetas válidas y correspondientes a su titular-) abre la puerta a otro problema que ha recibido bastante atención por los investigadores y los poderes públicos: el de la balanza fiscal de la inmigración irregular. No es este el objeto de la presente nota, ya que un análisis del mismo supondría un estudio en sí mismo.

Si consideramos de interés señalar aquí que los estudios sobre la cuestión no llegan a conclusiones generalmente aceptadas (por citar dos fuentes ya citadas, el GAO concluye que la inmigración irregular presenta una balanza negativa para las cuentas federales, mientras que el informe del presidente de 2006 matizaba mucho más sus conclusiones y apuntaba mayores ingresos que gastos en las arcas federales frente a saldos negativos para las estatales y locales) y que en el caso de la seguridad social, el propio organismo encargado de su gestión reconoce que los irregulares pagan más (o mucho más) de lo que reciben del sistema.

La seguridad social estima que el 75% de los inmigrantes cotizan al sistema y solo una pequeña parte tienen acceso a sus prestaciones. Para 2002 se estimaba que los ingresos de los irregulares suponían el 10% del superavit del sistema (las cotizaciones correspondientes a números duplicados o documentos falsos se ingresan en una denominada “cuenta en suspenso”).

Zonas grises.

Algunos investigadores han resaltado la existencia de situaciones de “relativa legalidad” en las que se encuentran personas que, a pesar de ser contabilizadas como residentes irregulares, ostentan algunos derechos y a las que se brinda un trato que, en la práctica los pone a salvo de la deportación. Tal es el caso de determinados solicitantes de reagrupación familiar que hayan iniciado los trámites para regularizar su situación y que hayan superado las primeras selecciones de un procedimiento que puede exigir hasta 12 años de tramitación (en función de la nacionalidad de los solicitantes).

Los procedimientos de más de 5 años de duración desde la admisión a trámite de las solicitudes, son habituales entre los ciudadanos de los países con mayor presencia migratoria en EEUU). La normativa migratoria permite en algunos casos la solicitud de modificación de la situación migratoria sin tener que abandonar el país. Una vez que se obtiene autorización para ello y hasta que se concede la resolución definitiva de la solicitud, se dan situaciones de estancia consentida con una relativa garantía de que no se van a producir repatriaciones, lo que tiene cierta importancia numérica en el caso de la reagrupación familiar.

Otra situación de provisionalidad es la de los nacionales de países en guerra, que hayan sufrido desastres naturales o registren conflictos que pongan en peligro la vida de quienes, en su caso, fueran deportados (esta previsión está en vigor desde 1990 y, desde entonces se han incluido en ella a catorce países, de los que siete permanecen en ella en la actualidad). Generalmente estas personas, cuyo número se estima que puede superar el millón, están autorizadas a trabajar y se permite su permanencia en el país mediante autorizaciones temporales o simplemente por la no actuación contra ellos de los jueces de inmigración.

Por la labor de determinados grupos de ayuda y atención a inmigrantes se mantiene la aplicación de la amnistía de 1986 a personas que hayan permanecido en el país desde al menos esa fecha y no

tengan ningún antecedente de relación posterior con los servicios migratorios. No sin dificultad y tras procedimientos bastante largos, los tribunales reconocen dichas situaciones permitiendo su regularización en lo que podría calificarse como un reconocimiento del arraigo en el país.

La situación de los padres en situación irregular de hijos nacidos en los Estados Unidos (y, por tanto, y como ya se ha señalado, ciudadanos estadounidenses) es formalmente igual a la de cualquier otro irregular y por tanto susceptible de detención y deportación. La práctica administrativa de los últimos años había sido la de no llevar a cabo una especial vigilancia ni control del colectivo. En las últimas semanas, a raíz de algunas redadas de irregulares en centros de trabajo, se están planteando casos de expedientes de repatriación de padres de niños nacidos en Estados Unidos.

La ley no permite, desde 1996, que los jueces reconozcan el derecho de los padres a permanecer en el país por el mero hecho de tener hijos ciudadanos estadounidenses. Para obtener autorización para permanecer en el país, los padres tendrían que demostrar que los hijos sufrirían una “extraordinaria y excepcional privación”, criterio que se viene aplicando de manera restrictiva y solo para casos de enfermedades muy graves o personas dependientes con grandes minusvalías.

Volumen y características de la inmigración irregular

Cuántos son.

Es difícil, por definición, hacer una cuantificación aproximada del volumen de los inmigrantes irregulares. Son numerosas sin embargo las estimaciones llevadas a cabo por un gran número de investigadores y reconocidas como válidas por las autoridades federales. Todas las aproximaciones sitúan el número de irregulares por encima de los 10 millones de personas, estableciéndolo algunas en cerca de los 13 millones. La última estimación oficial data de 1996, fecha para la que se daba la cifra de 5 millones.

El sistema estadístico de la residencia de los extranjeros que residen en los Estados Unidos permite hacer una aproximación del número de irregulares porque se basa en el lugar de nacimiento y no en la nacionalidad. A diferencia de lo que es habitual en otros muchos países, los europeos entre ellos, el censo de los Estados Unidos encuadra a las personas en función de su lugar de nacimiento y así da información de los “ciudadanos estadounidenses” (todos los nacidos en los Estados Unidos adquieren la nacionalidad del país) y “nacidos en el extranjero”.

Los nacidos en el extranjero permanecen como tales en la información censal (Encuesta de Población del Censo) independientemente que, con posterioridad, accedan a la nacionalidad estadounidense. Esto hace que, además de plantearse otras cuestiones como la de la comparabilidad de las cifras de extranjeros residentes en EEUU y en otros países (en los que los extranjeros nacionalizados “desaparecen” de la información y no son contabilizados a la hora de determinar el

número total de residentes foráneos o porcentaje de estos sobre el total de la población), se disponga de un método de estimación de la inmigración irregular consistente en deducir del número total de nacidos en el extranjero (aportado por la información censal) el de naturalizaciones y de extranjeros residentes con autorización (aportados por los registros públicos).

Una estimación de este tipo es la que hace suya el informe económico del presidente (informe que se remite anualmente al Congreso y al Senado en el mes de Febrero) y que sitúa el volumen de irregulares entre 11 y 12 millones de personas en 2006. El informe reconoce que tal volumen de inmigración irregular es un fracaso de la política de inmigración y que se debe fundamentalmente a la oferta de trabajo y oportunidades de empleo no atendidas por el mercado nacional ni por los canales legales de migración. El propio presidente Bush ha aludido en innumerables ocasiones al gran número de trabajadores irregulares que permanecen en el país, situándolo por encima de los 12 millones.

Cómo son.

Limitándonos a la caracterización general que el citado informe presidencial recoge (los estudios sobre las características de los inmigrantes irregulares son muy numerosos. Cabe consultar, en este sentido, los recogidos en la web del Migration Policy Institute www.migrationpolicy.org o en la del Pew Hispanic Center www.pewhispanic.org . El informe del presidente se puede consultar en www.gpoaccess.gov) y de la que se señala que está sujeta a errores y que se limita a ser una aproximación, los irregulares presentan unas tasas de participación que difieren de las de los nacionales y de las de los extranjeros legalmente residentes. Los hombres en situación irregular registran tasas más elevadas que las de los estadounidenses (94% frente a 83% en el tramo de 18 a 64 años de edad), mientras que las mujeres participan menos que sus contrapartes (54% frente a 72%). El trabajo se muestra así como la primera razón de una inmigración con vocación de permanencia en la que la mujer se haría cargo del hogar.

Como es habitual en la inmigración irregular en la mayoría de los países, los indocumentados se concentran en trabajos que requieren poca formación y están subrepresentados en los que precisan mayor cualificación. Los irregulares representarían algo menos del 5% del total de la fuerza laboral de EEUU, pero alcanzan porcentajes muy superiores en las ocupaciones en que se concentran: 24% en trabajos agrícolas, 17% en limpieza, 14% en construcción y 12% en alimentación. El desplazamiento paulatino de los trabajos agrícolas hacia el sector servicios es una de las características recientes de la distribución sectorial.

Aproximadamente el 40% de los indocumentados ha permanecido en el país por periodos inferiores a 5 años. La gran mayoría procede de México (56% ó 6,2 millones) y de otros países de Latinoamérica (22% ó 2,5 millones). Apenas un 9% proceden de Asia y un 6% de Europa y Canadá. Cerca de la mitad son hombres adultos (5,4 millones), entre los cuales aproximadamente la mitad viven con

familiares dependientes (pareja y/o niños). Las mujeres adultas alcanzan el 35% del total (3,9 millones) y menos de una quinta parte de ellas viven sin familia. Sobre 1,8 millones de niños menores completan las cifras de indocumentados. Complementariamente, se estima que unos 3,1 millones de menores nacidos en EEUU viven en hogares donde uno ó ambos progenitores son indocumentados.

Mayoritariamente se concentran en los estados y ciudades que son también destino de la inmigración regular. California es el mayor receptor de irregulares (24% del total) y junto con Texas, Florida y Nueva York concentran a más de la mitad del total (54%). Con todo, en los últimos años se asiste a una creciente dispersión de los inmigrantes tanto legales como irregulares.

Cómo llegan a EEUU.

La gran mayoría de los inmigrantes irregulares entran en el país por la frontera sur de México sin ser sometidos a control ni autorización alguna (ya sea porque entran de forma clandestina o porque entran por puestos fronterizos sin pasar revisión). Se estima que entre el 60 y el 75% de los irregulares utilizan dichas formas de acceso, lo que es congruente con la nacionalidad mayoritariamente mexicana y de otros países de Latinoamérica de los irregulares. El resto de irregulares, hasta un máximo del 40%, se internan con un visado y, después de un periodo de tiempo variable, caen en la irregularidad por exceder el tiempo inicial de autorización de estancia. Personas que llegan inicialmente como turistas, estudiantes o trabajadores temporales y que no retornan a sus países en el plazo previsto.

El número de entradas de irregulares se estima entre las 500.000 y las 750.000 anuales.

Lucha contra la inmigración irregular. Actuaciones recientes

La lucha contra la inmigración irregular es una constante en las declaraciones y normativa contemporánea de un país construido en base a la inmigración y cuyos porcentajes de población extranjera eran más elevados hace 150 años que en la actualidad.

La legislación general en materia migratoria (la ya mencionada IRCA de 1986 y todavía vigente en su práctica totalidad) establecía una doble regulación que buscaba reforzar el control en frontera y luchar contra la inmigración irregular, a la vez que se favorecía la canalización ordenada de los flujos de inmigrantes y se regularizaba a un gran número de indocumentados (en relación con lo que estamos tratando, hay que recordar que la regularización de 1986 excluía a los regularizados de los programas y servicios sociales federales durante cinco años).

El modelo legal de 1986 se vio sin embargo pronto superado por una realidad en la que los flujos de inmigrantes fueron creciendo exponencialmente y por el escaso desarrollo de muchas de las previsiones contenidas en la propia ley (mínimo control del trabajo de los irregulares, escasez de

medios en oficinas de inmigración y consulados...), lo que hizo crecer la preocupación por la creciente presencia de inmigrantes irregulares y ocasionó la aparición de disposiciones que restringían su acceso a los programas públicos federales (la reforma del sistema de protección social – ley de la conciliación de la responsabilidad social y las oportunidades de trabajo, conocida popularmente como la reforma del welfare- de 1996 es quizás la más significativa en tal sentido ya que suprimió el acceso de los irregulares a los programas federales de asistencia pública –ayudas para comida, vivienda, atención en el parto, pensiones asistenciales, cuidado de hijos...-. La supresión al acceso de muchos programas sociales federales se extendió también a los inmigrantes regulares durante sus primeros cinco años de estancia en el país).

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 marcaron un drástico cambio en la actuación de las autoridades, ya que significaron que se diera absoluta prioridad a la lucha contra el terrorismo y a la atención de la seguridad nacional. Los servicios de inmigración fueron reestructurados y pasaron a depender del Departamento de Seguridad Nacional en 2001, lo que marcó la supeditación de las políticas migratorias a las de defensa y seguridad.

Más recientemente, la realidad económica y la creciente presencia y protagonismo de los extranjeros en situación de irregularidad y de las organizaciones que les apoyan (recuérdense las manifestaciones a lo largo de 2006 y la denominada “jornada sin inmigrantes” del 1 de mayo de ese mismo año) han vuelto a poner en la primera plana de la actualidad el debate sobre la inmigración.

El presidente Bush ha defendido en los últimos años lo que denomina una reforma global que contemple una vez más la lucha contra la inmigración irregular y la integración (y regularización de una u otra manera) de los inmigrantes, como dos caras de la misma moneda. Los planes del presidente no se han podido llevar a cabo por la incapacidad de los dos grandes partidos para llegar a un acuerdo en la Cámara de Representantes y en el Senado (en 2006 cada una de las cámaras aprobó un proyecto de reforma diferente, que no fueron capaces de conciliar).

Las discrepancias se centran precisamente en qué hacer con los irregulares que ya se encuentran en el país. Hay quien ahora ve una oportunidad en la nueva mayoría demócrata en las cámaras para superar una resistencia que se ha achacado al ala más contraria a la inmigración del Partido Republicano.

Sea como fuere y a pesar de las llamadas a una reforma general, lo cierto es que en los últimos tiempos solamente se han sucedido las disposiciones y reformas que intentan frenar o dificultar la entrada de inmigrantes irregulares (lo que en muchos casos supone dificultar la vida de los que ya se encuentran en el país). Cabe destacar entre dichas medidas las referidas a la identificación y documentación (Real ID Act), la ley de la valla fronteriza o los nuevos programas de control del trabajo de los extranjeros.

La Real ID Act (ley del documento de identidad verdadero –en el sentido de no susceptible de falsificación-) se “coló” en una ley de dotaciones extraordinarias para gasto militar y ayuda humanitaria aprobada en 2005. La ley, aprobada en aplicación de una de las recomendaciones de la Comisión del 11/S (que recordaba que todos los terroristas implicados, menos uno, accedieron a los aviones con algún tipo de documento expedido por autoridades estadounidenses) establece unos requisitos comunes de seguridad para los permisos de conducir que expiden los estados. Para 2008 cada estado deberá garantizar que los permisos incluyen “elementos de seguridad físicos” y “posibilidad de lectura informática en un sistema común”.

Entre otras cosas el estado será responsable de que toda persona que obtenga un permiso de conducir esté en posesión de una autorización de residencia en el país. La ley se presentó como una cuestión de seguridad (el permiso de conducir será el documento exigible para embarcar en un avión, por ejemplo) pero son ya muchas las voces que contra ella se han levantado: defensores de los derechos de los inmigrantes porque identifican que la ley es en realidad un intento de controlar la inmigración irregular, organizaciones de derechos civiles (que consideran que los nuevos documentos contendrán demasiada información) y las propias autoridades estatales (la financiación de la puesta en marcha de los nuevos permisos no está resuelta y los fondos federales para ello son insuficientes) que se niegan, en algún caso – Maine-, a poner en práctica la nueva normativa.

Algo parecido ocurre con la ley de la valla fronteriza, que prevé la construcción de un muro en la frontera con México, y en la que, junto a las protestas de asociaciones y defensores de los inmigrantes y al rechazo de las autoridades del vecino país, se plantean también problemas de financiación. La valla o muro físico se completa con el denominado “muro virtual”, que contempla la utilización de modernas tecnologías (cámaras de televisión fijas o en aviones no tripulados, sensores...) para reforzar el control de la frontera.

El control del trabajo de los extranjeros se pretende facilitar con el establecimiento de una base de datos accesible para los empleadores en la que se pueda comprobar en tiempo real la autorización para trabajar de los extranjeros a los que contraten. En los últimos meses se asiste al incremento de las redadas por sorpresa en los centros de trabajo, sin que ello signifique la desconexión inmigración/seguridad, ya que el propio ICE señala que las empresas que serán objeto preferente de control, serán aquellas que tengan centros de trabajo en los puertos, aeropuertos o centros de comunicaciones estratégicos.

El despliegue de 6.000 efectivos de la Guardia Nacional en la frontera con la misión de reforzar el control sobre la misma y de ayudar a la Patrulla Fronteriza (en labores de inteligencia, vigilancia, formación y asistencia logística pero sin poder efectuar detenciones o actuaciones con los inmigrantes), el incremento de las dotaciones de personal y material de los servicios fronterizos, la formación de policías locales y estatales en materia de inmigración y su posterior colaboración con el ICE o un cierto incremento de las visitas sorpresa a centros de trabajo de empresas que contratan

extranjeros, son otras manifestaciones de unas medidas de control que, por sí solas, no parece que vayan a ser capaces de frenar el flujo de inmigrantes irregulares ni de dar una solución a la situación de los que ya se encuentran en el país y para los que el propio presidente Bush ha señalado que la deportación masiva no es una medida imaginable.