



INTERNATIONAL
HUMAN RIGHTS GROUP

Gualberto Garcia Jones, J.D.

Executive Director
International Human Rights Group

1701 K St. NW, Suite 750
Washington DC 20006

(office) 202.888.6333
(personal) 202.888.6478
(cell) 720.579.3769

**Presentación de Gualberto Garcia Jones, J.D.
a la
Comisión de Asuntos Migratorios
del
Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral**

Jueves, 6 de Noviembre, 2014

1. Introducción a los flujos de migración a los Estados Unidos desde México y el Cono Norte

La migración a los Estados Unidos desde México y el cono norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) ha crecido significativamente en los últimos cuarenta años. Hay muchos factores que han contribuido a este flujo de migración, pero principalmente se debe a la diferencia de oportunidades y la disparidad en temas de seguridad en estos países contiguos.

Los motivos detrás de los flujos de la migración se caracterizan por tres factores: los económicos (trabajo), sociales (familia), y circunstanciales (guerra y violencia).

Para hacerse una idea del crecimiento consideren que en los años 70 había alrededor de 1 millón de inmigrantes de estos países viviendo en los Estados Unidos y ahora hay mas de 14 millones.

La historia moderna de la política de migración de los Estados Unidos con esta región se puede dividir en tres periodos: el primer periodo, anterior a la segunda guerra mundial, en el cual la política de migración era bastante descentralizada y relajada, el periodo del programa masivo de trabajadores agrícolas, llamado el Programa Braceros de los años 40 hasta los 60, y el periodo de inmigración ilegal después de la adopción de legislación migratoria en los Estados Unidos en el año 1965.

Estos tres periodos de política migratoria de los Estados Unidos nos puede enseñar unas lecciones muy valiosas de cara al futuro de la situación legal y humanitaria de los inmigrantes. Por ejemplo, el Programa Braceros se vio plagado de problemas de abusos a los trabajadores por parte de los empleadores por motivos de sus permisos de trabajos - los cuales eran intransferibles. Esta situación impuesta por el Programa Braceros permitió a los empleadores imponer situaciones de trabajo pésimas sin temer a perder su base laboral. El Programa Braceros, tan bien intencionado, también propicio abusos por parte de los propios gobiernos de los países exportadores de inmigrantes, los cuales recibían el 10% de los salarios de los trabajadores como incentivo al eventual retorno de los trabajadores, pero que nunca cumplieron con sus promesa de retornar ese dinero recibido. El Programa Braceros realmente creó el sistema del flujo de capital humano en esta región, ya que desde entonces la economía de los Estados Unidos empezó a depender de los inmigrantes, y los países de emigrantes empezaron a depender de las remesas de los trabajadores que se iban al norte a trabajar. Aunque respondía a una necesidad económica innegable, el Programa Braceros de alguna manera fue el inicio de muchos de los problemas sociales que acompañan a la creación de programas de gobierno que regulan la inmigración. Estos problemas que ahora se han institucionalizado en nuestras leyes de inmigración y en nuestra política nacional. Y no es solo cuestión de política y desarrollo económico, los problemas migratorios han afectado profundamente a instituciones tan básicas como la familia, que por la falta de los padres en los hogares ha dado lugar a un sinnúmero de males sociales como puede ser el reemplazo de un padre por líderes de pandillas criminales, la dependencia excesiva en las remesas, etc.

Del periodo de legislación migratoria desde el año 1965, pasando por la reforma del Presidente Reagan hasta el día de hoy, podemos ver que las soluciones legislativas que pretenden controlar artificialmente el flujo de migración pero que no atienden a las necesidades del mercado simplemente crean un problema mas grave de ilegalidad, con consecuencias que a menudo atentan contra los derechos humanos de aquellos que se ven en estas situaciones (ya que muy a menudo son los mas vulnerables).

Específicamente se tienen que desarrollar mecanismos de medición de mercado mas sofisticados y ágiles. En las industrias de la tecnología se ha podido desarrollar una metodología para otorgar visas a profesionales que de alguna manera atiende a esta necesidad económica, pero por motivos políticos, ni el numero de visas que requiere la economía ni estos mecanismos de medición se han desarrollado para trabajadores no-profesionales.

Dentro de estos tres periodos han habido cambios significativos en estos flujos migratorios, desde el país de origen de los inmigrantes, hasta los empleos desarrollados por ellos. Lo que se ha mantenido como algo constante es que la mayoría de los inmigrantes de esta región son mas jóvenes, ingresan menos por su trabajo, y carecen de educación académica en porcentajes mas altos que los inmigrantes de cualquier otra región, y esto se debe en gran parte a la ilegalidad del proceso actual que mantiene a este grupo de inmigrantes marginado del desarrollo profesional y personal.

La aplicación de leyes de inmigración cada vez mas estrictas por parte de los Estados Unidos tampoco han surtido un efecto estabilizador ni ha influenciado drásticamente los flujos migratorios ya que desde los años 90 la inmigración indocumentada de esta región ha ido creciendo sistemáticamente por flujos migratorios a la par de la mayor aplicación de estas leyes. Lo que ha cambiado radicalmente desde el primer y segundo periodo de política migratoria de los EEUU es el porcentaje de indocumentados que vienen a los Estados Unidos para trabajar o huyendo de situaciones de inseguridad.

Es innegable que estos inmigrantes hacen una labor esencial en el desarrollo de la economía de los Estados Unidos. El promedio de edad de un inmigrante de esta región es mucho menor que el de los ciudadanos de los Estados Unidos, en el caso de Guatemala por ejemplo, un 87.7 de los inmigrantes de este país son de edad laboral mientras que solo un 60% de la ciudadanía de los Estados Unidos es de edad laboral.

También es innegable que un flujo tan fuerte de personas con poco conocimiento del idioma y las costumbres de los Estados Unidos cree un fuerte rechazo cultural que se ve reflejado en una política migratoria cada vez más cerrada y polarizada.

Llama mucho la atención que organismos internacionales que tienen un mandato para fomentar el desarrollo integral de las personas y los pueblos no hayan tenido mas incidencia en el debate sobre la política migratoria. Temas como los derechos humanos de los trabajadores migrantes, el desarrollo integral para combatir la pobreza, el trafico de personas, los derechos humanos de grupos vulnerables como niños y ancianos, el fortalecimiento de la familia, y hasta la seguridad hemisférica forman parte del mandato de la Organización de Estados Americanos y por lo tanto requieren programas propositivos y proactivos.

La Declaración Universal de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado, y a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país. La política migratoria actual de los Estados Unidos así como la de los países de origen y transito requiere un esfuerzo conjunto que se guie por la experiencia de cada estado pero con vistas a un sistema que acate no solo el efecto de la migración sino las causas, no solo en lo nacional sino en lo internacional, tampoco limitándose a lo económico sino con vistas a la dignidad de la persona.

2. El Caso de la Crisis de Migración de Menores no acompañados

La crisis de Migración de menores no acompañados es un ejemplo perfecto de un flujo migratorio que requiere una solución a corto y a largo plazo. Al tratarse de menores, este flujo también es de especial importancia a los que nos preocupamos por los derechos humanos de poblaciones en situaciones de vulnerabilidad. Además, como la mayoría de los flujos migratorios, este caso no tiene una causa simple sino compleja.

Por el momento en el que la crisis se ha dado, meses antes de la elección general, la polarización política interna de los Estados Unidos ha destruido la posibilidad de una solución real. La vulnerabilidad de este grupo de inmigrantes, junto con la falta de capacidad para resolver estos temas dentro de la política

nacional de los Estados Unidos le proveen una oportunidad para ejercer el liderazgo en estos temas a organismos como a esta Comisión de Asuntos Migratorios.

Desgraciadamente, ante el aumento significativo en el número de menores entrando solos por la frontera sur, Washington ha decidido responder con sus típicos juegos políticos. En vez de tratar esta difícil situación con seriedad, tanto demócratas como republicanos han preferido usarla para lanzarse ataques unos a otros.

Es cierto que la administración no se preparó adecuadamente para esta crisis, aunque esta se podía haber anticipado. Desde hace dos años, según las propias estadísticas del Departamento de Seguridad Interna, el número de menores no acompañados procedentes de Centroamérica había comenzado a aumentar significativamente debido la violencia en la región. A pesar de esto, no fue hasta Mayo que el Secretario de Seguridad Interna, Jeh Johnson, declaró un estado de emergencia en su departamento, reconociendo que la agencia no tenía los recursos necesarios para manejar el flujo migratorio de niños a través de la frontera sur.

El resultado de esta falta de liderazgo ha sido una incompetente respuesta a la crisis, caracterizada por la improvisación. Centros de detención provisionales se establecieron en el ultimo momento por falta de capacidad para albergar a los niños y estos tendrán que esperar hasta dos años para tener su vista ante un juez de inmigración, pues estos no dan abasto.

Aún así, una vez enfrentados con esta grave situación, demócratas y republicanos deberían haber trabajado juntos para tratar de solucionarla. Lamentablemente, como hemos dicho, esto no ha ocurrido.

El Presidente Obama aprovechó la crisis para responsabilizar a los republicanos, argumentando que si estos hubieran trabajado con los demócratas para aprobar una reforma migratoria, ésta se pudiera haber evitado. Este argumento, sin embargo, no es del todo honesto si tenemos en cuenta que el proyecto del Senado que apoya el presidente y que provee más recursos para la seguridad fronteriza hubiera hecho muy poco para disuadir a los niños de emprender el camino hacia el norte. Aún si blindamos la frontera, estos niños llegarían a nuestra puerta para pedir ayuda debido a la desesperación que sienten ante la brutal violencia que reina en sus países de origen, particularmente en El Salvador, Guatemala y Honduras.

Los republicanos, por su parte continúan insistiendo que el presidente provocó esta crisis al no garantizar la seguridad fronteriza. Pero esta no es realmente una crisis fronteriza. Si lo fuera, estos niños estarían buscando evadir a las autoridades, tratando de entrar ilegalmente para así quedarse clandestinamente en el país, pero esto no es lo que está sucediendo. Una vez llegan, los menores buscan entregarse a la patrulla fronteriza y, de hecho, la inmensa mayoría está siendo detenida. Y es que su objetivo en realizar el peligroso viaje a los Estados Unidos es solicitar la protección legal de nuestro gobierno, que pudiera ser el asilo o un status legal que proteja a las víctimas de violencia o abuso sexual.

El 1 de agosto, antes de salir de Washington para el receso de verano, los republicanos, para continuar su embestida política en contra del presidente y los demócratas, aprobaron en la Cámara Baja dos proyectos para supuestamente resolver la crisis que, aparte de no contribuir a resolver nada, penalizan injustamente a los menores que llegan a la frontera así como a un vulnerable sector de la comunidad inmigrante.

La primera legislación aprobada por la Cámara Baja enmienda la ley para que los niños procedentes de países no contiguos a los Estados Unidos, como los de Centroamérica, puedan ser deportados de inmediato a su país de origen sin una vista ante un juez de inmigración. Aunque los republicanos tienen razón al decir que esto pudiera desincentivar a muchos de venir a los Estados Unidos, esta es una respuesta irresponsable que carece de compasión y vulnera los derechos humanos básicos de los inmigrantes. Si

removemos a estos menores precipitadamente pudiéramos devolverlos a la misma situación de abuso y violencia que estaban escapando o incluso a una peor. Se necesita tiempo para determinar si estos niños tienen un reclamo legítimo y, de no tenerlo, para asegurarnos que sean devueltos a un lugar seguro en su país. Estados Unidos tiene un acuerdo de repatriación con México, pero no con muchos de los demás países de donde provienen estos jóvenes.

El segundo proyecto de ley aprobado impediría al presidente extender la acción diferida que otorgó a aquellas personas que entraron ilegalmente al país cuando eran menores de edad para parar su deportación y permitirles trabajar en el país legalmente. Según republicanos como el Senador Ted Cruz, la acción diferida es lo que ha incentivado a los niños a venir aquí, lo cual es patentemente absurdo ya que el programa de acción diferida se creó después de que comenzara el aumento en la entrada de menores no acompañados. Por otra parte, los niños acabados de llegar no pueden beneficiarse de este.

Estos proyectos, claro está, no eran viables pues el Senado demócrata nunca los aprobaría. El Senado, sin embargo, se fue al receso de verano sin aprobar legislación para darle recursos adicionales al presidente para atender esta situación y ahora con el Senado Republicano menos lo van a hacer. De hecho, el verano pasado varios demócratas prefirieron votar en contra de que la ley fuera considerada en el pleno de dicho cuerpo por miedo a abordar un tema controvertido que pudiera poner en riesgo sus posibilidades de salir reelegidos en noviembre. Estarán ahora los Senadores republicanos dispuestos a abordar el tema?

Al final, la política se antepuso a las consideraciones humanitarias; cosa triste considerando que este país históricamente ha tenido una generosa política de acogida a los perseguidos y refugiados. Washington se fue de vacaciones y se olvidó de los niños, volvió y ya no se acordó del tema.

En el corto plazo Washington y los organismos internacionales con el mandato de velar por los intereses de los inmigrantes deben garantizar un proceso rápido pero que atienda a las necesidades de estos grupos vulnerables. En el largo plazo la respuesta es mas complicada y requiere una política nacional e internacional que atienda a las tres causas de los flujos migratorios que son los factores económicos (trabajo), sociales (familia), y circunstanciales (guerra y violencia.)

3. Observaciones sobre la Inminente Acción Ejecutiva del Presidente Obama

En el primer cuatrienio del Presidente Obama, del 2009 al 2012, la administración de Obama removió a más de 1.5 millones de personas de los Estados Unidos. Estas deportaciones no se enfocaron prioritariamente en personas que hubiesen cometido delitos graves. Las propias estadísticas del Departamento de Seguridad Interna demuestran que, en los primeros cuatro años de esta administración, más de la mitad de las personas deportadas no tenían antecedentes penales. Y, el año pasado, alrededor de un 45% de los deportados, más de 180,000 personas, no tenían record criminal grave.

La realidad es que el presidente tenía toda la autoridad en ley para detener estas deportaciones y no lo hizo. La Ley de Inmigración y Nacionalidad le otorga gran discreción al Departamento de Seguridad Interna para determinar cómo proceder con inmigrantes indocumentados que son detenidos.

Esta discreción es la que ahora, pasadas las elecciones, pretende usar el presidente para detener las deportaciones con la acción “diferida.”

En el reciente caso de Arizona v. U.S., en el que el Tribunal Supremo consideró la constitucionalidad de varias disposiciones de la controvertible ley anti-inmigrante de Arizona, el Juez Kennedy dejó claro que: “una de las principales características del sistema de remoción es la amplia discreción que ejercen los oficiales de inmigración. Los oficiales federales, como asunto inicial, deben decidir si tiene sentido alguno buscar la remoción” y, más adelante, declaró, que esa “discreción en el

ejecutar la ley de inmigración toma en cuenta consideraciones humanas inmediatas. Trabajadores indocumentados que están tratando de mantener a sus familias, por ejemplo, probablemente presentan menos peligro que inmigrantes que son traficantes o han cometido un crimen serio. La equidad de un caso individual dependerá de muchos factores, incluyendo si una persona tiene hijos que han nacido en los Estados Unidos, vínculos de mucho tiempo con la comunidad, o un historial de servicio militar distinguido.”

El presidente, en efecto, utilizó esta discreción que le da la ley recientemente para otorgarle la llamada “acción diferida” a aquellas personas que entraron al país ilegalmente cuando eran menores de edad de manera que no sean deportadas y puedan quedarse en el país a trabajar o estudiar.

La acción diferida pueda resultar en permisos de trabajo temporales, pero en si nunca podrá resultar en un estatus legal permanente, lo cual impedirá la reunificación familiar y la circularidad. Además, los beneficiados estarán siempre en la incertidumbre de saber que su estatus legal depende únicamente y exclusivamente de la discreción del ejecutivo, y si entrara otro presidente o cambiaran los vientos políticos podría acabar con la acción diferida inmediatamente.

A largo plazo, el plan del Presidente Obama no parece responder a las necesidades económicas que atraen a la inmigración ni a la necesidad de estabilidad legal y social que se merecen los trabajadores y sus familias.

Claramente, la propuesta del Presidente Obama es una solución política no una solución bien elaborada.

4. Una Solución a largo plazo basada en la Circularidad: El Programa de Trabajadores Temporales

Después de estas últimas elecciones, las personas que quieren ver soluciones a los problemas de los flujos migratorios somos escépticos de que el Congreso realmente vaya a arreglar nuestro sistema de inmigración. Y tenemos buenos fundamentos.

Ambos partidos responden a sus bases políticas y en ningún caso les favorece políticamente una reforma migratoria que resuelva el problema del flujo migratorio indocumentado. Desde el punto de vista de los demócratas, una reforma migratoria que incluya un programa de trabajadores temporales se enfrenta a los intereses de los sindicatos, los cuales quieren mantener los salarios artificialmente altos, incluso si con ello se daña la economía. Desde el punto de vista republicano, se teme que una ola de inmigración traiga consigo un cambio social y político que los aparte del poder en el futuro próximo.

Además, la experiencia mas reciente es difícil de ignorar. Cuando en los años 80, el Congreso aprobó la reforma migratoria bajo la administración del presidente Reagan, el problema de la inmigración ilegal no se detuvo, sólo creció.

Sin embargo, los defensores de la reforma migratoria, tanto demócratas como republicanos, nos dicen que las cosas van a ser diferentes en esta ocasión debido a que van a exigir lo que la ley de 1986 no consiguió: principalmente, que la seguridad de la frontera esté garantizada, que se implemente un sistema electrónico eficaz de elegibilidad de empleo, y que las multas que se impongan a aquellos que contraten a inmigrantes indocumentados sean mucho mayores.

No hay duda de que estas disposiciones son necesarias para abordar adecuadamente los desafíos de inmigración. Pero, siguen siendo insuficientes para resolver el problema de forma permanente.

La única manera de hacerlo es mediante la creación de un mecanismo eficaz para gestionar el futuro flujo de inmigrantes que en su mayoría vienen con el simple propósito de encontrar un trabajo: es decir, mediante la creación de un programa de trabajadores invitados creíble.

El programa de trabajadores temporales no fue incluido en la ley de reforma migratoria de 1986. Y la evidencia apunta a que esa es la razón central por la cual fracasó. Los más de 3 millones de inmigrantes indocumentados legalizados en su momento ya habían sido absorbidos por el mercado de trabajo; sin embargo, los empleadores estadounidenses todavía necesitan más trabajadores extranjeros. Y, sin más visas de trabajo disponibles, los trabajadores indocumentados seguían llegando.

La realidad es que nuestra economía necesita un flujo constante de trabajadores extranjeros para realizar trabajos que los estadounidenses no quieren hacer o para los que simplemente no son suficientes los estadounidenses de edad laboral.

Incluso en estos tiempos inciertos, hay muchas industrias que no podrían continuar existiendo en su actual prosperidad sin mano de obra extranjera.

La agricultura es sin duda una de ellas.

Seamos realistas: la mayoría de los estadounidenses no quieren trabajar recogiendo fruta, cortando el césped o lavando los platos en los restaurantes. Con una mayor asistencia de educación universitaria, la mayoría de estadounidenses no valoran este tipo de trabajo. Por otra parte, a menudo los empleadores no pueden encontrar trabajadores nacidos en Estados Unidos menores de 50 años para hacer muchos trabajos de mano de obra. Es evidente que nuestra población nativa está envejeciendo y no tenemos suficiente gente para reponer nuestra mano de obra.

En la actualidad, no hay suficientes visas de trabajo para los trabajadores extranjeros que vienen ilegalmente. Por otra parte, los programas de visas de trabajo existentes están excesivamente regulados y requieren procesos onerosos para los empleadores. En la economía mas grande del mundo, el límite anual de visas para trabajadores no agrícolas, es sólo de 66.000 al año.

Obviamente la demanda para este tipo de trabajador es mucho mayor, y esta es la razón por la cual los inmigrantes ingresan ilegalmente o se quedan más allá del límite permitido por sus visas. Simplemente no existen los mecanismos legales eficientes para que los trabajadores migrantes puedan entrar y salir del país atendiendo al crecimiento de la economía. En este caso, la intervención y la regulación gubernamental han creado el problema de la ilegalidad.

La población de inmigrantes indocumentados actualmente en los Estado Unidos es sólo un síntoma del problema de la inmigración. Podemos mejorar la seguridad fronteriza y endurecer la aplicación interna de la ley de inmigración, pero si no tenemos una forma de gestionar los futuros flujos de inmigrantes, vamos a seguir recibiendo a gente que viene aquí ilegalmente para trabajar. Ese es el poder de las fuerzas del mercado de una economía como la nuestra, que, después de todo, es la más grande en el mundo.

Un programa de trabajadores temporales incorporaría en nuestro sistema el concepto de migración circular. Los trabajadores extranjeros vendrían de forma legal, realizarían su trabajo, y regresarían a sus países de origen cuando quisieran, y luego cuando el trabajo se lo permitiese podrían volver a entrar legalmente y volver al trabajo.

Es un hecho que la mayoría de los inmigrantes que vienen a los Estados Unidos no quieren establecerse aquí ni convertirse en ciudadanos. En muchos casos en los que los inmigrantes se quedan en

este país sin estatus legal es porque el volver a casa les obligaría a emprender una travesía peligrosa y pondría en peligro no solo la posibilidad de volver a ingresar para trabajar, sino su propia vida y la vida de sus familias que a menudo cuentan con las remesas para salir adelante en su país de origen.

Un programa de trabajadores temporales eficaz no sólo es importante para las empresas que no pueden encontrar estadounidenses para determinados puestos de trabajo. También es esencial para evitar la separación de los trabajadores migrantes durante largos períodos o permanentemente de sus familias.

Demasiados niños quedan sin padres en países como México y el cono norte de Centroamérica por el simple motivo de que no hay un proceso establecido que facilite el movimiento circular de los trabajadores migrantes. Estos niños después arriesgan sus vidas para reunirse con sus padres. Los que se quedan en sus países de origen a menudo buscan el calor de un padre en las pandillas y el crimen organizado y el círculo vicioso va consumiendo a la sociedad, incrementando el uso y tráfico de drogas, la violencia y fomentando aun mas la diáspora de aquellos que desean una vida mejor.

Los proyectos de ley mas recientes, como el proyecto de ley del Senado del 2013, introducida por la "Banda de los Ocho" proporcionaba un buen programa, basado en la realidad económica, pero solo para los trabajadores de la agricultura. El plan de trabajadores temporales no agrícolas era demasiado pequeño. Para hacerse una idea, consideren que una vez que la ley estuviera totalmente implantada en el año 2020, limitaría las visas de trabajo a sólo 200.000, y, las visas para la construcción en particular, se limitarían en 15.000 visas de trabajo.

En nuestra opinión, es absolutamente imprescindible que el programa de trabajadores temporales propuesto por el Senado sea ampliado y mejorado si queremos arreglar nuestro sistema de inmigración. Hay propuestas muy interesantes, como la de la Fundación Vernon Krieble, por ejemplo, que ha propuesto un programa basado en el mercado que podría servir de marco para los legisladores.

5. Conclusión

El presidente Reagan entendió esto mejor que muchos. Ya en los años 70 y los años 80, grupos de trabajo y organizaciones restriccionistas empezaban a quejarse de los inmigrantes que venían aquí a trabajar. Reagan respondió meditando en voz alta que "Ninguna ley y ningún reglamento debería respetarse si resulta en que las cosechas se pudran en los campos por falta de trabajadores."

Los gobiernos y los organismos internacionales pueden y deben ofrecer liderazgo para que los inmigrantes puedan trabajar y vivir dignamente, y para que las economías de los países de origen, transito y destino se beneficien de su labor.

Es nuestra responsabilidad conjunta generar, impulsar, y apoyar esta política.