

¿Será posible la legalización? Tendencias y mapeo político de la inmigración en la Cámara de Representantes ¹

Reforma migratoria: Un problema constante

Durante décadas, la inmigración ha sido un tema que ha provocado un debate político en Estados Unidos. Después de todo, es mucho lo que está en juego: empleo, reagrupación familiar, seguridad fronteriza, asilos, servicios sociales, ciudadanía y legalización. De estas dificultades, es la última la más controversial. Aún cuando muchos sectores reconocen que el sistema migratorio necesita mejoramiento, la cuestión de qué hacer con los 11 millones de indocumentados, número estimado que radica en el país es asunto controversial.²

Aunque la población apoye la reforma migratoria, cuando se cuestiona la ciudadanía de los migrantes indocumentados, la opinión al respecto está dividida. Por ejemplo, en una encuesta Gallup de Julio del 2013, 90 por ciento de los encuestados respondió que es muy importante tener nuevas leyes migratorias. De estos, 37 por ciento sentía que la cuestión era “extremadamente importante”. A nivel nacional, la mayoría de los encuestados apoyan el reforzamiento de la seguridad fronteriza (83 por ciento), el requerimiento de una verificación de los lugares de trabajo (84 por ciento), y el incremento de visas de trabajo a corto plazo para los inmigrantes que se necesitan por sus habilidades (73 por ciento).³ Considerablemente, la mayoría de los encuestados (67 por ciento) creen que a los inmigrantes indocumentados que se encuentran actualmente en EEUU se les debería de “permitir permanecer en el país legalmente”. De estos, 45 por ciento apoyan una vía a la ciudadanía, mientras que el 22 por ciento restante apoyan una vía a una residencia permanente.⁴

A pesar del mandato político de cambio, pasar una reforma migratoria será difícil, si se toman en cuenta las situaciones anteriores. La reforma más reciente, la Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986, se considera generalmente como un fracaso en la prevención de una emergente población de inmigrantes indocumentados, y siempre se menciona como una precaución a los esfuerzos de reforma contemporáneos.⁵ A principios del 2000, un número de intentos de reforma detuvieron la rotunda derrota de Fronteras Seguras, Oportunidades Económicas, y Ley de Reforma de la Inmigración del 2007.

Seis años después, conscientes del aumento del peso político de hispanos votantes,⁶ el asunto vuelve a discusión. El 26 de abril de 2013, un bipartido “Banda de los ocho” presenta al Senado Fronteras Seguras, Oportunidades Económicas, y Ley de Modernización de la Inmigración, la cual pasó después 68-32.

¹ Manuel Orozco y Julia Yansura, Inter-American Dialogue. Memo preparado para la reunión CAF, Washington, DC Setiembre 2013.

² <http://www.pewresearch.org/2013/04/17/authorized-immigrants-how-pew-research-counts-them-and-what-we-know-about-them/>

³ <http://www.gallup.com/poll/1660/immigration.aspx>

⁴ <http://www.nationaljournal.com/congressional-connection/coverage/americans-split-on-linking-border-security-and-citizenship-in-immigration-reform-20130618>

⁵ <http://www.migrationinformation.org/USFocus/display.cfm?ID=861>

⁶ <http://www.cnn.com/2012/11/09/politics/latino-vote-key-election>

En esencia, el proyecto de ley del Senado establece que cuando se encuentran algunos factores desencadenantes de seguridad se facilitarían para los inmigrantes indocumentados una vía a la residencia y a la ciudadanía. Estos factores de seguridad, sin embargo, son bastante rigurosos. Antes de procesar las solicitudes de residencia, el Secretario de Seguridad Nacional debe certificar que se haya alcanzado un 90 por ciento del porcentaje de eficacia⁷ en todos los corredores de alto tráfico fronterizo, se contrataron 20, 000 agentes adicionales de Patrullaje, se ha implementado una estrategia de construir 700 millas de muro fronterizo, además de sistemas de verificación de empleadores. Una vez pasadas estas estipulaciones de seguridad, los migrantes indocumentados serán elegibles para aplicar por el estatus de Inmigrante Provisional Registrado (IPR); además, ya después de completar varios requerimientos y de llevar 10 años en Estados Unidos, estos inmigrantes podrán aplicar por la ciudadanía.

Se encontraba una fuerte oposición al proyecto de ley del Senado en la Cámara de Representantes, controlada por los Republicanos, donde se consideró “fundamentalmente defectuoso e inviable”.⁸ Consecuentemente, los Republicanos de la Cámara comenzaron a redactar varios de sus proyectos de ley, un enfoque llamado paso a paso,⁹ que se enfoca fuertemente en el reforzamiento y el control fronterizo antes de que tan siquiera se considere cualquier amnistía. Muchos estadounidenses vieron esta movida como un intento de paralizar la reforma.¹⁰ A finales de la sesión de agosto de 2013, la Cámara introdujo 5 proyectos de ley separados:

- Ley de Trabajadores Agricultores Invitados, la cual podría crear un programa de visa H-2C de varios años
- Ley de Resultados de Seguridad Fronteriza, la cual requiere 90 por ciento de control fronterizo en áreas de alto tráfico
- Ley de Fuerza Laboral Legal, implementando el E-Verify por un periodo de 24 meses
- Ley SAFE, reforzando el cumplimiento interior mediante la cooperación local, estatal y federal
- Ley de Visa SKILLS, la cual incrementaría las visas H-1B y crearía una visa empresario, mientras elimina la diversidad y categorías de visa de familia de 4ª preferencia

Política del Congreso: interpretando el paisaje

Que la Cámara de Representantes llegue a una fórmula para legalizar los migrantes indocumentados depende de un número de factores complejos que operan en un ambiente político polarizado. En esta sección, consideramos las políticas de la Cámara, analizando la posición y la importancia que cada Representante fija a la legalización.¹¹

⁷ La efectividad se mide al dividir el número de aprehensiones por el número total estimado de entradas ilegales.

⁸ <http://goodlatte.house.gov/pages/Top-10-Concerns-With-The-Senate-Immigration-Bill>

⁹ <http://www.npr.org/blogs/itsallpolitics/2013/07/10/200860744/house-gop-we-wont-consider-senate-immigration-bill>

¹⁰ http://msnbcmedia.msn.com/i/MSNBC/Sections/A_Politics/Today_Stories_Teases/130724-July-NBC-WSJ-poll.pdf

¹¹ Esta sección informa los resultados de un mapeo político de la Cámara y se basa en una revisión de 15 acciones legislativas con la selección de las cuatro más importantes y debatidas entre el 2005 y 2013. Estas acciones seleccionadas se usaron como poder por las posiciones en contra o a favor de algunas formas de legislación de los inmigrantes indocumentados. También se basa en una revisión de noticias locales y nacionales, y en argumentos de cada representante en asuntos migratorios entre el 2009 y 2013. Se tomaron en consideración cinco factores principales en el mapeo: i) tamaño de la población migrante y naturalizada en cada distrito; ii) posiciones políticas sobre la reforma migratoria; iii) la importancia política unida a la reforma migratoria y, iv) la distinción entre novatos y otros representativos; v) tasas de desempleo distritales. La revisión y el análisis de estos datos fue dirigida por los autores.

Primero, una mirada a la composición demográfica de cada distrito da una idea de la escasa magnitud del apoyo Republicano para la legalización. El siguiente cuadro muestra que el número de ciudadanos extranjeros nacidos y naturalizados es menor en los distritos Republicanos que en los Demócratas. Por otra parte, el 18 por ciento de la población en los distritos Demócratas son nacidos en el extranjero, en comparación con el 9 por ciento en los distritos Republicanos. Una base política mucho menor de migrantes o ciudadanos naturalizados en territorio Republicano hace que sea más difícil abogar con éxito por la legalización de estos distritos.

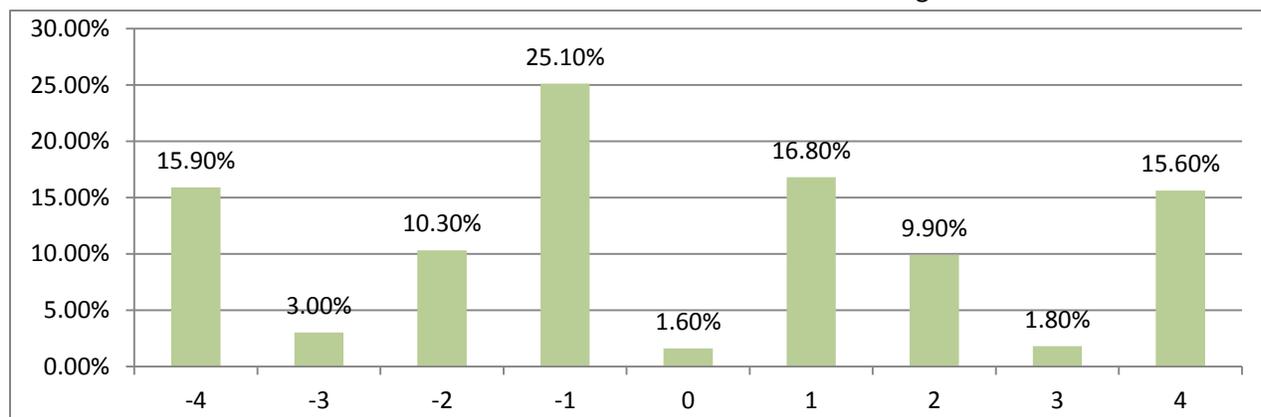
Cuadro 1: Características claves de distritos del Congreso

	Partido		
	D	R	Todos los distritos
Total pop.	692,508	736,313	716,430
Número de nacidos en el extranjero	125,397	67,609	93,839
Naturalizados	57,716	29,293	42,194
Nacidos en el extranjero	18%	9%	13%
Origen latino/ hispano	25%	13%	19%
Año promedio elegido	2002	2005	2004
Tasa promedio de desempleo (Junio 2013)	8.2	7.6	7.8

Fuente: Análisis de los datos del censo por distritos. Las tasas de desempleo por distrito se pueden encontrar en <http://www.mydistrictdata.com/>

Cuando se trata de posiciones¹² sobre la reforma migratoria, la oposición se encuentra muy extendida, pero superficial. El siguiente cuadro sugiere que más del 50 por ciento de los Representantes están en contra de la legalización como solución. Sin embargo, una parte importante de los que se oponen a la legalización, solo se oponen un poco. Este segmento de la Cámara merece suma atención en los próximos meses.

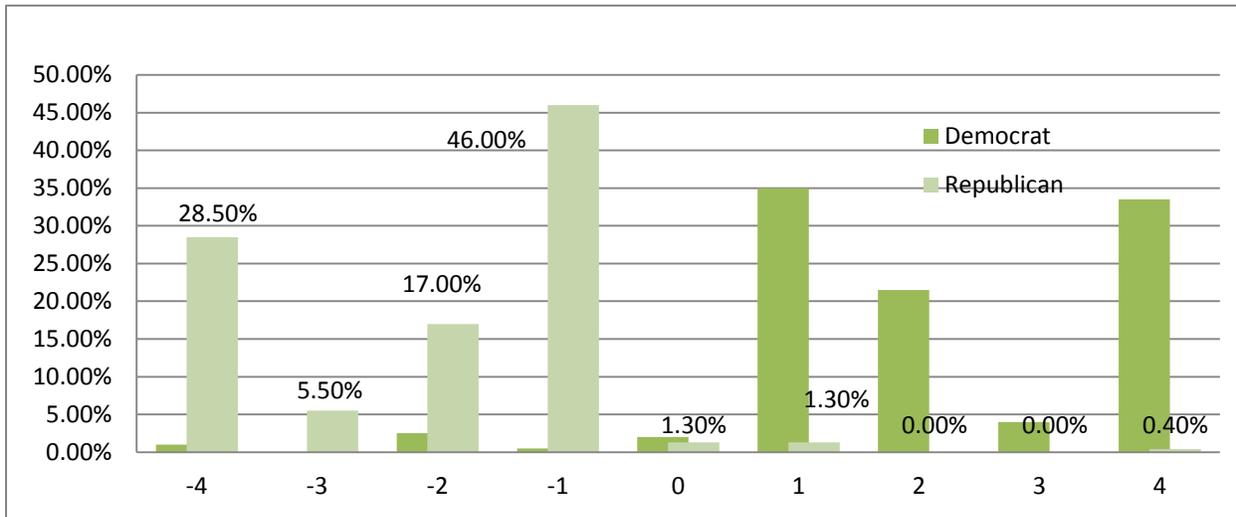
Gráfico 1: Posición entre los miembros de la Cámara contra o a favor de la legalización



¹² Esta posición política se basa en cómo los representantes han votado a favor o en contra de las legislaciones relacionadas a la inmigración desde el 2005. Se utiliza una escala de -4 a +4, siendo -4 Muy en contra, +4 Muy a favor de la legislación.

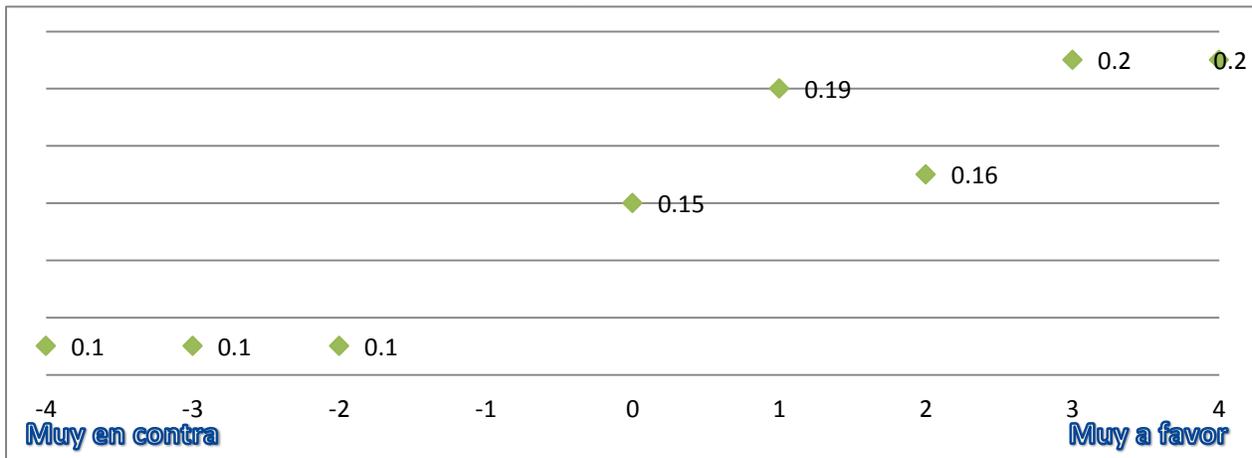
Cuando estas posiciones se comparan en las líneas del partido, la división es bastante sencilla; existe una fuerte oposición de la base Republicana. Finalmente, aunque hay oposición, la extrema no es tan fuerte, lo cual se puede apreciar particularmente entre los representantes Republicanos, 46 por ciento de los cuales se pueden considerar como “No tan en contra de la legalización”.

Gráfico 2: Posiciones partidistas sobre la legalización



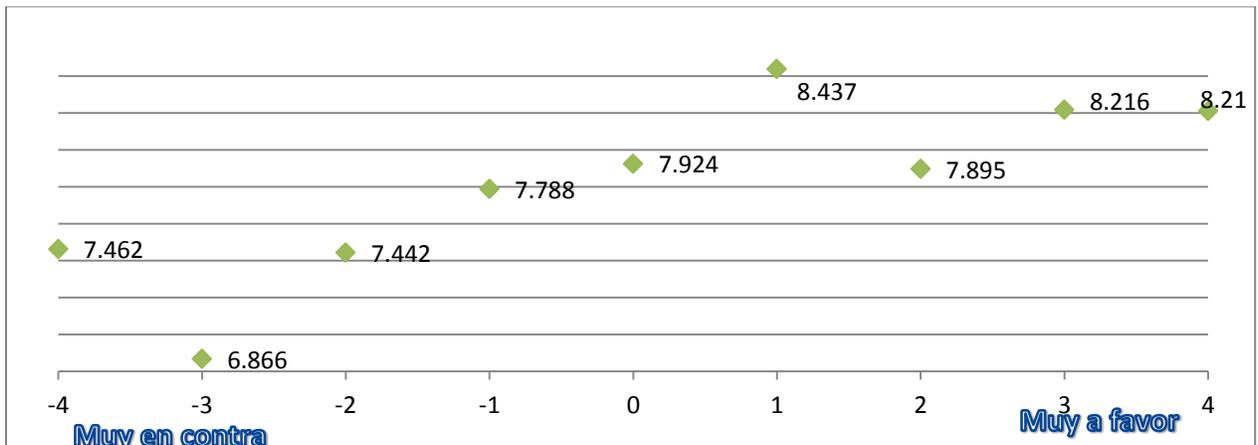
La oposición a la legalización también disminuye con el tamaño de la población nacida en el extranjero. Como se ha mencionado, en promedio, los Republicanos representan distritos con menores poblaciones nacidos en el extranjero.

Gráfico 3: Posición sobre la reforma migratoria y porcentaje de nacidos en el extranjero



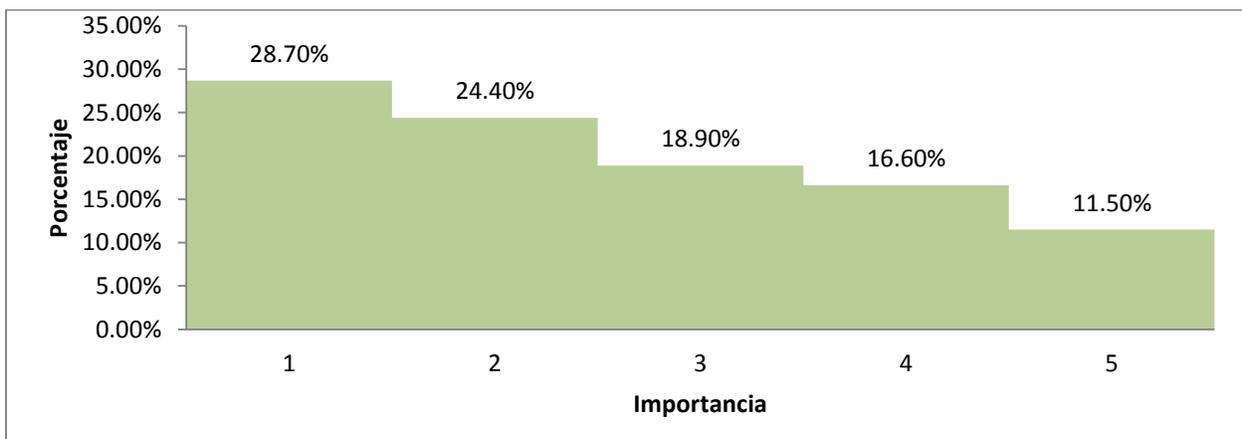
Otro elemento es que la oposición no incrementa con el aumento de desempleo entre los distritos. En promedio, los Demócratas representan distritos con mayores tasas de desempleo (8.2 por ciento), que los Republicanos (7.6 por ciento). La Cámara de Representantes puede no estar tan preocupada por los efectos de la inmigración en el desempleo como a veces se asume, ya que las tasas de desempleo en los distritos no se relacionan con la desaprobación de la reforma.

Gráfico 4: Tasas de desempleo y posición sobre la reforma migratoria



Finalmente, si consideramos la importancia¹³ unida a este problema, dos de cuatro Representantes no considera la legalización como un asunto importante, lo que dificulta movilizar sus votos.

Gráfico 5: Importancia de la Reforma migratoria para Representantes de EEUU



Cuando se configuran su posición y la importancia que conceden a la legalización, encontramos que los de la media también se encuentran entre aquellos que ven la legalización como un asunto “algo importante”, pero “muy importante”.

¹³ La importancia se midió al estudiar los argumentos de cada representante en las noticias, locales y nacionales, sobre inmigración. El rango de importancia se basa en una escala de 1 a 5 (1 no es importante – 5 muy importante).

Cuadro 2: Cámara de Representantes, posición y relevancia.

Posición→	Contra	En el medio	Favor
Importancia			
Algo importante	19.80%	36.10%	16.10%
Muy importante	9.40%	7.40%	11.30%

Hasta el momento, es importante identificar formas para lograr la reforma migratoria más **visible**, **beneficiosa** y **positivamente convincente** para todos los distritos, pero particularmente en los distritos Republicanos y especialmente **dirigido a los líderes Republicanos que se encuentran “algo en el medio” o “no tan en contra”**.

Cuadro 3: Relevancia – importancia y posición sobre la reforma migratoria por líneas del partido

Posición	Cámara Demócrata		Cámara Republicana	
	Relevancia		Relevancia	
	Algo importante	Muy importante	Algo importante	Muy importante
Contra	3.50%	0.00%	33.60%	17.40%
En el medio	28.50%	9.00%	42.60%	6.00%
Favor	35.00%	24.00%	0.00%	0.40%

Perspectivas de una reforma: desafíos y escenarios

Mientras los funcionarios debaten si los proyectos de ley de la Cámara y el Senado pueden ser reconciliados, se han formado alianzas políticas y han surgido actores clave.

Los grupos a favor de una reforma migratoria integral son dispares y se vinculan solo vagamente. Se unieron legisladores Demócratas con algunos Libertarios y Republicanos, a menudo estos representan distritos fuertemente hispanos. Los grupos religiosos, de inmigrantes, de negocios y de trabajo también han prestado su apoyo a una reforma migratoria integral.

Por otro lado, un proyecto de ley integral se opone a los líderes de la Cámara de Republicanos, como a John Boehner (R-OH) y a Bob Goodlatte (R-VA). También se involucran grupos como el Tea Party, organizaciones anti inmigrantes, y algunas organizaciones de políticas conservadoras. La Cámara Nacional Republicana ha pedido recientemente a la Cámara de Republicanos aprobar un proyecto de ley integral pero se opone fuertemente a una vía a la ciudadanía (Ver el siguiente cuadro).

Cuadro 4: Actores clave y alianzas en el debate de la reforma migratoria

<i>Por una Reforma migratoria integral que incluye una vía a la ciudadanía</i>	<i>Contra una Reforma migratoria integral, oposición a vía hacia a la ciudadanía</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Administración Obama • Bipartido en el Senado “Banda de los ocho” • Apoyo Demócrata en la Cámara y en el Senado • Bipartido en la Cámara “Banda de los siete” • 23 Representantes Republicanos¹⁴ • Algunos grupos evangélicos¹⁵ • Representantes de universidades católicas¹⁶ • Grupos de negocios¹⁷ • Grupos de derechos de los inmigrantes • Uniones laborales • Organizaciones políticas libertarias como CATO¹⁸ 	<ul style="list-style-type: none"> • Liderazgo Republicano en el Congreso • Organizaciones políticas conservadoras como Heritage Foundation¹⁹ • Organizaciones anti inmigrantes como FAIR, NumbersUSA, y CIS • Grupos Tea Party²⁰

Existen muchas dinámicas que garantizan más atención. Será importante ver cómo los estados rojos Demócratas mantienen su apoyo a la reforma sin importar la presión de sus electores, y si los Republicanos que ahora apoyan la reforma pueden entablar un apoyo al proyecto de reforma, particularmente entre aquellos que se oponen ligeramente.²¹ Adicionalmente, mientras el debate continúa, la cantidad de capital político y recursos que destinan las organizaciones comunitarias, a ambos lados de la cuestión, será fundamental para determinar los resultados políticos.

Desafíos

Mientras que la reforma migratoria con una vía a la ciudadanía todavía se encuentra dentro de alcance, esta enfrenta importantes obstáculos. Estos incluyen la Regla Hastert, limitaciones políticas de los electores, la falta de prioridad política que los políticos conceden actualmente a la cuestión, y el escaso capital político de los grupos pro inmigrantes.

Cualquier proyecto de ley de reforma migratoria escrito por la Cámara de Representantes se enfrenta a un inmediato obstáculo de procedimiento. La llamada “Regla Hastert” es una tradición en la cual el orador de la Cámara no permite nada que no tenga el apoyo de la mayoría de la Cámara de

¹⁴ <http://americasvoiceonline.org/research/getting-to-a-majority-more-house-republicans-come-out-for-citizenship/>

¹⁵ <http://firstread.nbcnews.com/news/2013/08/21/20118594-congress-evangelicals-launch-radio-ads-in-support-for-immigration-reform?lite>

¹⁶ http://articles.washingtonpost.com/2013-07-18/local/40649216_1_immigration-reform-catholic-bishops-catholic-university

¹⁷ https://www.uschamber.com/sites/default/files/hill-letters/130731_Updated_Multiindustry_Comp-Immigration_House.pdf

¹⁸ <http://www.cato.org/blog/path-citizenship-vs-legalization-let-immigrants-choose>

¹⁹ <http://blog.heritage.org/2013/08/07/morning-bell-5-immigration-questions-for-your-congressman/>

²⁰ <http://www.politico.com/story/2013/06/immigration-bill-2013-tea-party-93581.html>

²¹ El rol de los líderes Republicanos y el alcance de su pragmatismo político previo a las elecciones presidenciales de 2016 es un factor determinante clave. La CNR recientemente pasó una resolución llamando al Presidente Obama y al Congreso a pasar una reforma migratoria integral, aunque se opuso a la vía a la ciudadanía. <http://abcnews.go.com/blogs/politics/2013/08/rnc-calls-for-immigration-reform-but-no-pathway-to-citizenship/>

Republicanos.²² Esto es importante porque un paquete de reforma que pueda pasar la Cámara – Demócratas y alrededor de una docena de Republicanos que la apoyen– puede que nunca sea permitido. En recientes entrevistas, Boehner ha insinuado que va a romper la regla no escrita,²³ que indica que es más de un "objetivo" que una regla.²⁴

Aún si un proyecto de ley de reforma llegara a la Cámara, los representantes Republicanos simpatizantes con el paquete de reforma inmigratoria se enfrentarían con dinámicas difíciles en sus distritos de origen que pueden evitar votar por este. Ellos están limitados por los principales desafíos próximos²⁵ y las opiniones de sus electores. Es importante señalar que, mientras una mayoría de Republicanos apoya algo llevado a cabo sobre la inmigración, 62 por ciento se opone al paquete de inmigración del Senado, y el 47 por ciento de estos se opone “fuertemente.”²⁶ Según algunos analistas, es poco probable que estos sacrifiquen su asiento por un proyecto de ley de reforma migratoria.^{27 28}

Finalmente, muchos grupos pro inmigrantes están agrupados geográfica y políticamente en áreas que simpatizan con la idea de la reforma migratoria. Al analizar 50 organizaciones pro inmigrantes que asistieron al reciente evento de promoción, encontramos que estas están agrupadas en áreas liberales, urbanas con grandes poblaciones de inmigrantes. A nivel nacional, menos de 20 por ciento de sus oficinas se ubican en distritos Republicanos, donde su promoción debió haber tenido un impacto más directo.

Análisis de 50 grupos pro inmigración a nivel nacional

Grupos en distritos Demócratas	80%
Distritos donde aparecen con mayor frecuencia representantes Demócratas	Becerra (D-CA), Holmes Norton (D-DC), Maloney (D-NY)
Grupos en distritos Republicanos	20%
Distritos donde aparecen con mayor frecuencia representantes Republicanos	Tipton (R-CO), Grimm (R-NY)

A pesar de estos desafíos, siempre se encuentra espacio para el optimismo. El representante Rubén Hinojosa (R-Texas), presidente del Caucus Hispano en el Congreso, está “determinado que no nos vamos a rendir.” “La reforma migratoria es como un rompecabezas,” dijo. “Requiere que pongamos todas las piezas juntas para encontrar una solución. Desafortunadamente, la Cámara continúa descendiendo poco a poco por la vía de hacer pequeños proyectos de ley que no conllevan a unir las mayores piezas–y esta sería la legalización.”²⁹

²² <http://blogs.rollcall.com/goppers/boehnerhastertruleimmigration/>

²³ <http://abcnews.go.com/m/story?id=19370792>

²⁴ <http://blogs.rollcall.com/goppers/boehnerhastertruleimmigration/>

²⁵ <http://www.scpr.org/blogs/multiamerican/2013/07/01/14148/what-s-next-for-immigration-reform-and-what-are-th/>

²⁶ <http://inthewalk.newamerica.net/blog/2013/07/whats-next-immigration-reform>

²⁷ <http://www.scpr.org/blogs/multiamerican/2013/07/01/14148/what-s-next-for-immigration-reform-and-what-are-th/>

²⁸ <http://inthewalk.newamerica.net/blog/2013/07/whats-next-immigration-reform>

²⁹ <http://abcnews.go.com/blogs/politics/2013/06/analysis-whats-next-for-immigration-reform/>

Posibles escenarios

En este momento, parece que la Cámara pasará algún tipo de legislación sobre inmigración. Sin embargo, será difícil adoptar una reforma migratoria integral que incluya una vía a la ciudadanía. Como lo comenta el economista Holtz-Eakin, el producto final puede decepcionar a muchos en última instancia; su aprobación requerirá “una coalición de los descontentos.”³⁰

Un posible escenario es que la Cámara pase el Dream Act, dando alguna forma de amnistía a los migrantes que entraron al país ilegalmente siendo niños. Históricamente los Republicanos no han apoyado el Dream Act, el cual fue presentado por primera vez en el 2001. Sin embargo, algunos han indicado que están dispuestos a reconsiderarlo.³¹ El Líder de la mayoría de la Cámara Eric Cantor (R-Va) y el Presidente de la Comisión de Justicia Bob Goodlatte (R-Va) están redactando el llamado “Kids Act,” el cuál permitiría obtener la residencia a los migrantes que vinieron al país de manera ilegal siendo niños. Cantor menciona que él apoya la ciudadanía para los Soñadores, pero otros en este partido no se encuentran convencidos.³² Es poco probable que ellos apoyen la ciudadanía para los adultos.

Un segundo posible escenario es que la Cámara de Republicanos pase el paquete que incluye el incremento de la seguridad fronteriza junto con la vía a la residencia permanente – sin ciudadanía. De este modo, los Republicanos tal vez podrían equilibrar las demandas de la base conservadora con las demandas políticas del futuro de su partido.

Sin embargo, es difícil decir si el Senado o la Casa Blanca apoyarán estos limitados proyectos de ley. De acuerdo con un analista político, “mientras la Cámara de Republicanos pase algunas de sus soluciones de la reforma migratoria, habrán demostrado a los estadounidenses que ellos quieren resolver el problema de migración, y no importará si sus esfuerzos facilitan un compromiso con Obama y los Demócratas”³³ En efecto, los Demócratas puede que tengan problemas al aceptar un proyecto de ley Republicano que no ofrece una vía a la ciudadanía para los adultos. De acuerdo con Tamar Jacoby de ImmigrationWorksUSA, este enigma político “dividirá el establecimiento de la reforma Demócrata justo por el centro.”³⁴

³⁰ <http://freebeacon.com/immigration-impacts-economy/>

³¹ <http://articles.latimes.com/2013/jul/23/nation/la-na-immigration-kids-20130724>

³² http://www.huffingtonpost.com/2013/07/11/eric-cantor-bob-goodlatte-kids-act_n_3581635.html

³³ <http://www.washingtonpost.com/blogs/plum-line/wp/2013/08/20/heres-how-republicans-may-try-to-kill-immigration-reform/>

³⁴ <http://inthewatertank.newamerica.net/blog/2013/07/whats-next-immigration-reform>