



LOS INMIGRANTES LATINOAMERICANOS INDOCUMENTADOS EN ESTADOS UNIDOS Y ESPAÑA

Ernesto Barnach-Calbó Martínez

Los indocumentados o sin papeles, no irregulares y menos ilegales, constituyen el sector de la población inmigrante más vulnerable. Ellos padecen en mayor grado fenómenos característicos de la inmigración como la explotación laboral, la economía sumergida, la expulsión o repatriación y la discriminación, los cuales pueden conducir □ y de hecho conducen a menudo □ a la violación de los derechos humanos. Asimismo, son ellos los que más difícilmente tienen que superar no sólo las fronteras geográficas exteriores en su periplo hacia el país de destino, sino también las fronteras invisibles internas que la sociedad receptora levanta con frecuencia contra los inmigrantes.¹

Sentadas estas premisas de validez general, y reconocida la inmigración indocumentada como fenómeno global, se pretende analizar aquí algunos aspectos de la situación de los indocumentados insertos en dos principales corrientes migratorias latinoamericanas: la más antigua y cuantiosa con destino a Estados Unidos y la más reciente, a España. En ambas se observan, por un lado, semejanzas derivadas de la globalización imperante, generalmente desfavorable para los países expulsores al ahondar las desigualdades; y, por otro, diferencias propias de su dimensión, antigüedad y destino diferentes.

En primer lugar, tanto en Estados Unidos como en España existe un número considerable de indocumentados con respecto al total de la población inmigrante. En el primero, según cómputo del Pew Hispanic Center, suman 11.2 millones, tres cuartas partes de los cuales son hispanos o latinos, la mayoría procedentes de México, seguidos de los centroamericanos y de los caribeños y suramericanos. En España, donde hay cinco millones de extranjeros con tarjeta de residente, cerca de la mitad de ellos comunitarios y algo más de la mitad inmigrantes sujetos al régimen general, resulta más difícil calcular el número de sin papeles, barajándose cifras entre cuatrocientas mil y ochocientos mil personas, entre los cuales se encuentran los latinoamericanos procedentes sobre todo de los países andinos. Se asume, no obstante, que el número de latinoamericanos indocumentados es importante, ya que

la inmigración residente latinoamericana representa más de la tercera parte de la inmigración total española y más de la mitad del total europeo.

Si bien el principal motivo del éxodo de los indocumentados es también económico, su decisión de emigrar en tan negativa situación, muy a su pesar, se relaciona con la regulación de los flujos regulares. Así, la disfuncional política migratoria norteamericana autoriza un escasísimo número de migrantes anuales ante una demanda mucho mayor, por lo que obtener un visado legal puede demorarse una eternidad, mientras que en España el Gobierno socialista adoptó ante la crisis diversas medidas restrictivas para frenar la migración regular, como las limitaciones a la contratación en origen y a la reagrupación familiar. En ambos países ello conduce a potenciar la emigración irregular como alternativa, si bien influyen también otros factores. Una vez superados los incontables obstáculos naturales y humanos para acceder al país elegido desprovistos de documentos, los sin papeles se ven sometidos a elevados y variables niveles de precariedad.

La política migratoria de Estados Unidos ha sido por lo general muy severa con las migraciones procedentes de América Latina, especialmente con la masiva, accidentada y secular migración mexicana, desde un principio integrada por numerosos indocumentados, soliendo remontar su origen al periodo de inestabilidad generada por la Revolución Mexicana durante la segunda década del siglo XX, si bien la permanente conflictividad entre la minoría de origen mexicano y la población norteamericana tiene su punto de partida en el incumplimiento por Estados Unidos de las cláusulas garantistas del Tratado de Guadalupe Hidalgo que puso fin en 1848 a la guerra entre los dos países² y supuso la pérdida de la mitad del territorio mexicano. El flujo indocumentado ha continuado prácticamente ininterrumpido desde entonces, incrementándose fuertemente en las últimas décadas del siglo pasado □ del que

¹ *Superar Fronteras*, Informe del Servicio Jesuita a Migrantes, abril 2011.

² Los artículos VIII y IX del Tratado contenían disposiciones muy favorables para los aproximadamente 100 mil mexicanos asentados en los territorios conquistados con respecto a su estatus, libertad y propiedades, pero la interpretación judicial y legislativa a lo largo del tiempo violó repetidamente el espíritu del Tratado. Cf. Richard Griswold del Castillo, *The Treaty of Guadalupe Hidalgo: A Legacy of Conflict*, 1990.

La política migratoria de EUA ha sido muy severa con las migraciones procedentes de América Latina

el Tratado de Libre Comercio firmado entre los dos países en 1992 hizo caso omiso, si bien ha decrecido drásticamente en los últimos años, según el proyecto de investigación al respecto de la Universidad de Princeton, por causas atribuibles contrariamente a lo que ha sido habitual al país expulsor: expansión económica y educativa, familias más reducidas y peligrosidad en la frontera.

Incluso en fechas recientes fueron promulgadas medidas discriminatorias por los poderes públicos estadounidenses, principalmente contra los indocumentados mexicanos³ aunque extensibles a todos en iguales circunstancias. En los últimos años su situación se ha vuelto más precaria debido, por un lado, a su progresivo incremento desde los años setenta y, por otro, al impacto negativo para la inmigración en general del 11-S. Hoy día, los sin papeles constituyen el mayor obstáculo a la reforma migratoria integral pendiente desde hace años y que sigue siendo uno de las principales promesas incumplidas de la campaña presidencial de Obama.

En efecto, el debate gira actualmente en torno a la viabilidad y alcance de una amnistía para los indocumentados en el país, medida sin acometerse desde 1986. El Presidente George W. Bush, partidario de la reforma, intentó llevarla a cabo en dos ocasiones durante su presidencia. La primera en 2001, tras negociaciones con el Gobierno mexicano bajo el principio de la responsabilidad compartida, se fue al traste al producirse el ataque terrorista; y la segunda en 2005, una vez que el prometedor proyecto de ley consensuado entre los Senadores McCain y Kennedy⁴ se hundiera en la Cámara de Representantes. En cambio, el Congreso aprobaría la construcción de un muro a lo largo de la frontera, lo que generó una dura y extensa condena nacional e internacional y el deterioro de las relaciones con México. Masivas manifestaciones de protesta de inmigrantes de condición jurídica diversa tuvieron lugar en las principales ciudades norteamericanas.

No obstante, pese a tan poco estimulantes antecedentes y la victoria de los republicanos más proclives a impedir la reforma en las elecciones parciales al Congreso en 2010, Obama ha vuelto a reiterar recientemente en la ciudad

³ La sentencia del Tribunal Supremo Plyer vs. Doe de 1982 anuló una ley del Estado de Texas que privaba de educación pública a los indocumentados. La controvertida Proposición 187 de California en 1994, impidiendo a los sin papeles en dicho Estado acceder a la educación pública y la sanidad, fue declarada anticonstitucional por una Corte federal, pero su repercusión ha sido muy negativa. Fue también notoria la Proposición 227 de California en 1998 anulando el polémico bilingüismo escolar, generado en los reivindicativos años sesenta.

⁴ Condiciones básicas del moderado proyecto de ley secundado por Bush fueron la amnistía a los indocumentados con condiciones y requisitos variables, según el tiempo que llevarán en el país, y el “programa huésped” o concesión de visados para trabajadores temporales a semejanza del Programa Bracero de los años cuarenta. El Presidente consideró este revés como uno de sus grandes fracasos.

fronteriza de El Paso, consciente de la necesidad de atraer al indispensable electorado hispano, la urgencia de una nueva ley migratoria sobre la base de la regularización de los indocumentados, no sin que antes se produjeran nuevas manifestaciones⁵ de protesta contra la Ley antiinmigrante de Arizona, aprobada en abril de 2010. Otras medidas debatidas durante la actual presidencia de Obama tampoco han sido favorables para los sin papeles. Así, el Congreso rechazó el *Dream Act*, que pretendía conceder la ciudadanía a los indocumentados que sirvieran en las fuerzas armadas o cursaran estudios universitarios y podría plantearse ahora la posibilidad de suprimir la nacionalidad estadounidense a los hijos de inmigrantes sin papeles nacidos en territorio norteamericano. Pero ha sido sin duda la citada Ley SB I070 de Arizona la medida más polémica y de mayor repercusión, al autorizar a la policía el exigir a los sospechosos de no tener papeles su identificación.

La ley promulgada en un Estado muy conservador al que en los últimos años han accedido numerosísimos indocumentados, mayormente mexicanos fue apoyada por la mayoría de la población, aún cuando revela un claro componente racista y supone un desafío al Gobierno federal, tradicionalmente responsable de la política migratoria del país. Pero además, otros Estados están adoptando medidas restrictivas en el mismo sentido como Alabama, cuya ley aprobada en 2011 es aún más severa que la de Arizona, ya que requiere por primera vez comprobar el permiso de residencia de los menores y sus progenitores en las escuelas públicas. El debate está servido para las próximas elecciones presidenciales.

EL Departamento de Justicia se opuso a la citada ley y una juez federal la suspendió cautelarmente en sus artículos más negativos, aludiéndose en la sentencia “al perjuicio que puede causar a extranjeros residentes legales, incluso a ciudadanos norteamericanos, puesto que su libertad se ve afectada mientras se comprueba su estatus”; su futuro depende ahora del Tribunal de Apelación y tal vez del Tribunal Supremo. Como dice Doris Marie Provine, la ley es prueba de que el miedo de la sociedad norteamericana a ciertas poblaciones consideradas inasimilables en línea con la tesis de Arthur Huntington todavía persiste, y “la raza a pesar de carecer de base pragmática continúa jugando un papel en la identidad nacional”.⁶ Lo que resulta más novedoso añade es el uso reiterado de la legislación local para lograr una política migratoria más restrictiva a nivel nacional. En todo caso, la deportación de todos los indocumentados “no sólo sería costosa e injusta sino también impracticable a menos que queramos convertir a Estados Unidos en un Estado policial”, apunta el corresponsal del *Miami Herald* Andrés Oppenheimer. No obstante, el número de sin papeles deportados ha crecido

⁵ Las manifestantes del 21 de marzo en Washington y del 1 de mayo en las ciudades más importantes instaron al Presidente cumplir su promesa electoral, pero tuvieron un carácter más abiertamente pro norteamericano que las anteriores de 2006. Cf. Artículo de Tomás Calvo Buezas en *Inmigrantes en Estados Unidos y en España: Protagonistas en el siglo XXI*, 2010

⁶ D. M. Provine, “La criminalización de la política inmigrante”, artículo en la web del Real Instituto Elcano, marzo, 2011

notoriamente durante la presidencia de Obama. El control de la frontera se ejerce también más allá de la misma sobre extensos espacios fronterizos, tanto de la frontera sur como de la del norte con Canadá, utilizándose además procedimientos modernos menos traumáticos y más eficaces, aunque no exentos de controversia, como las llamadas *redadas silenciosas* por las que agentes federales acceden a los registros de empresas □ auditorías □ para indagar sobre trabajadores en situación irregular, pero sin que ello conduzca siempre a su deportación. Por otro lado, *E-Verify* es un sistema informático de Internet por el que el patrono procede a comparar la información suministrada por el trabajador sobre su estatus con los datos federales al respecto, para determinar si su situación es o no regular, un procedimiento voluntario que se pretende extender dadas sus ventajas. En cuanto a las cárceles de inmigrantes (equivalentes a los centros de internamiento para extranjeros en España), es revelador el hecho que suele subcontratarse su gestión a empresas privadas, por lo que escapan a todo control federal.

La migración latinoamericana y caribeña a España comenzó a finales del siglo pasado, pero el grueso de la misma no se produjo hasta comienzos del actual. Su veloz crecimiento, que la convirtió en la más numerosa, condujo a las autoridades a establecer visas de entrada para mejor regularla, lo que rompió con una inveterada tradición que eximía de tal requisito a los procedentes de América Latina. La medida fue muy mal acogida por los Gobiernos e intelectuales de la región, contraviniendo el espíritu de la llamada Comunidad Iberoamericana auspiciada por España. La crisis económica ha hecho mella tanto en los indocumentados como en los que vienen en situación regular, por lo que el número de sin papeles latinoamericanos se ha estabilizado en alguna medida. Pero resulta preocupante el aumento de la irregularidad sobrevenida, es decir, la caída en situación irregular ante la imposibilidad de renovar las autorizaciones de residencia y trabajo debido a la rigidez de los requisitos de renovación, así como por la dificultad de gestionar el arraigo por carecer de contrato de trabajo, situación ésta característica de la crisis.

Sobre las diferencias en la situación de los indocumentados en Estados Unidos y España es de señalar, en primer lugar, el que los sin papeles empadronados tengan derecho a una cobertura sanitaria en las mismas condiciones que los españoles. Beneficio sin parangón en los países de la Unión Europea, por lo que ha sido considerado como *“la excepcionalidad española.”*⁷ Conviene recordar, a tal efecto, que la Ley de salud tan tenazmente promovida por el Presidente Obama y laboriosamente aprobada en el Congreso en 2010 excluyó a los sin papeles. En segundo lugar, también es un hecho diferenciador que el Tribunal Constitucional español, en sentencia de 2007, concediera a los sin papeles los derechos fundamentales de reunión, asociación, sindicación y huelga

⁷ El Informe de Caritas de marzo 2010 lamenta los obstáculos que algunos ayuntamientos ponen al empadronamiento, consecuencia de “una dudosa interpretación de la legislación vigente”, quejándose también de “las preocupantes declaraciones de algunos responsables políticos”.

Una vez ingresados en los centros de internamiento y privados de libertad, sus condiciones de vida son pésimas e impropias de un país democrático como España

por su condición de personas. Lo que en realidad les exime de ser considerados ilegales, aún cuando no parece haberse desarrollado jurisprudencia al respecto. Por último, en España ha habido en este siglo, contrario a lo acontecido en Estados Unidos, tres regularizaciones colectivas □ equivalentes a amnistías □, pero tras la última, que regularizó a más de 600 mil indocumentados pese al contundente rechazo de la oposición conservadora por motivo de generar el supuesto “efecto llamada”, la Unión Europea ya no apoya esta medida, prefiriendo para su normalización la vía individual del arraigo.

Resulta paradójico, en cambio, que la prensa y los medios de comunicación españoles en general estén siendo más bien parcos en reflejar las persistentes redadas a la búsqueda de indocumentados en varias ciudades españolas, que, entre otras disposiciones, violan la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana y la Declaración Universal de Derechos Humanos, habiendo también sido objeto de condena por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, mientras que dedicara en su día amplia cobertura a la citada ley de Arizona por sus potencialmente negativas consecuencias. Lo que trae a colación la responsabilidad de la prensa y de los medios de comunicación en general en el escaso conocimiento y valoración de la sociedad española acerca de tan graves asuntos, como son las redadas callejeras y los centros de internamiento para extranjeros, donde van a parar como resultado de dichos controles los que no han podido demostrar su regularidad, antes de ser por lo general expulsados.

En lo que respecta a los centros de internamiento para extranjeros, un número considerable de cuyos internos son latinoamericanos, el ingreso de los indocumentados en los mismos tras su detención por la policía “se utiliza indiscriminadamente sin antes haber explorado otras posibles medidas cautelares previstas en la Ley de Extranjería,” según se expone en el Informe de Pueblos Unidos.⁸ Esta ley se refiere a la multa como primera medida y el Ministerio del Interior ha manifestado reiteradamente que el internamiento se reserva para personas con antecedentes penales, lo que significa que los sin papeles, culpables únicamente de una falta administrativa, se ven obligados a convivir con delincuentes en centros injustificadamente gestionados por la propia policía ajena a tal función. Además, una reciente

⁸ El detallado Informe de Pueblos Unidos de 2010 sobre el CIE de Aluche en Madrid: “100 ventanas y 5000 vidas truncadas” (el número de personas que se cree han pasado por dicho centro ese año) se refiere sólo a dicho centro pero es extensible a los demás existentes en España, si bien hay diferencias debido precisamente a la ausencia de un reglamento válido para todos ellos, todavía pendiente a pesar de numerosas reclamaciones.

sentencia judicial menciona expresamente otras posibles medidas cautelares disponibles,⁹ siendo también necesario un mayor control judicial.

El hecho es que, una vez ingresados en los centros de internamiento y privados de libertad, sus condiciones de vida son pésimas e impropias de un país democrático como España. El citado Informe de Pueblos Unidos que logró, pese a muchas dificultades, ponerse en contacto con internos del Centro de Aluche en Madrid de manera continuada □ la mayoría de los cuales eran latinoamericanos □ subraya algunas de las deficiencias observadas: afinamiento, atención médica y jurídica insuficientes, falta de claridad en el régimen de visitas y mal trato a éstas en la cola, dificultad para comunicarse con el exterior y para plantear quejas, abusos al trasladar a los expulsados al aeropuerto, etc. Ante la situación de aislamiento e incertidumbre en que están inmersos los internos, no es difícil imaginar el estado de ansiedad y depresión que a menudo les invade. A pesar de algunas mejoras introducidas recientemente, como la autorización de entrada a las ONG, es apremiante ahora su reforma en profundidad y su eventual eliminación.¹⁰

Si bien es cierto que en ambos países los migrantes llegan menos al país de destino debido sobre todo a la crisis económica, sigue siendo necesario el control de la frontera para conseguir una migración más ordenada y para combatir la trata, el tráfico de personas y los desmanes del crimen organizado, que convierten a los indocumentados en víctimas propiciatorias. Así, es de lamentar la odisea de los centroamericanos □ guatemaltecos, hondureños y salvadoreños principalmente □ a través de México hasta cruzar la frontera norte, expuestos a la tortura, secuestro, extorsión, violación y muerte, no sólo por pandillas juveniles como los maras o narcotraficantes como los zetas, sino también por los *coyotes* o la propia policía. En fin, en la ruta del desierto, preferida ahora por muchos, han de enfrentarse a las severísimas condiciones ambientales cuando no a los ataques de los grupos civiles caza inmigrantes. Odisea ésta que recuerda por su dramatismo el mortífero viaje por mar de los subsaharianos a las costas españolas.¹¹

Los peligros a los que se exponen los indocumentados para llegar a sus respectivos países de destino y la discriminación e incertidumbre con las que suelen vivir en ellos es prueba, por un lado, de que su trabajo, el menos apetecido por los nativos

y más precario en la práctica, sigue siendo indispensable en ambos países; y, por otro, que la pobreza y desigualdad de sus países de origen continúan siendo altísimos y su reducción exigencia ineludible para los Gobiernos. Si bien es cierto que algunos países latinoamericanos están logrando en los últimos años reducir sensiblemente la pobreza, pero no tanto la desigualdad. Ambas características confieren a las migraciones estudiadas un carácter estructural y como tal deben tratarse. En España, país tradicionalmente emigrante, sobre todo a América Latina, el conjunto de la inmigración tanto regular como irregular es más bien reciente, habiéndose desarrollado con rapidez y encontrándose ahora sometida a la normativa común que sobre esta materia pretende establecer la Unión Europea, pero cuya orientación no está aún muy clara.¹²

Finalmente, cabe aludir a la creciente oposición a la inmigración en general y a los indocumentados en particular tanto en los Estados Unidos como en Europa. El giro, impulsado por la crisis económica y el paro, no sólo a la derecha sino a una nueva derecha más extrema, ultranacionalista y xenófoba se va abriendo camino en varios países europeos y en Estados Unidos. En este país el debate sobre la inmigración está muy polarizado en el Congreso y la opinión pública, hecho que impide la necesaria reforma migratoria sobre la base de una amplia amnistía a los indocumentados, a la que se opone el radicalizado Tea Party. En España la tensión es menor, pero ni mucho menos inexistente. Por un lado, las últimas encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) advierten de un rechazo creciente a los extranjeros y, por otro, ONG, defensorías del pueblo y tribunales critican con frecuencia medidas y actitudes contrarias a la inmigración.

España, país emigrante hasta fechas recientes, y Estados Unidos, país inmigrante por antonomasia, deben, ante la persistencia de la migración, ordenar más equilibradamente sus corrientes migratorias, incluyendo la reducción de los flujos irregulares, pero evitando que éstos sean objeto de agresión, mal trato y discriminación, tanto en su acceso al país de destino como en su estancia en el mismo hasta su deseable regularización e integración. Es de esperar que tema tan importante como éste y tan vinculado al progreso de la democracia, anhelado por muchos, sea merecedor de un debate susceptible de lograr el mayor consenso posible; consenso capaz de evitar también que el concepto de identidad sea arrojado a menudo como una lanza contra los inmigrantes y que, por el contrario, promueva la integración por la vía intercultural. ▣

⁹ El juez Ramiro García de Dios del juzgado nº 6 de Madrid se refiere en sentencia del 18 de marzo de 2011 a la utilización de medias menos gravosas tales como la retirada de pasaporte, presentación periódica en sede judicial y señalamiento de domicilio. Además, afirma que “la expulsión no es un derecho del Estado sino “una ley de oportunidad” que debe ponderarse según cada caso particular.

¹⁰ Varias ONG firmaron en junio de 2011 un manifiesto denunciando la opacidad y falta de participación ciudadana en la elaboración del reglamento de estos centros todavía pendiente y la Plataforma por el cierre de los CIE promueve esta reivindicación, con el lema: *Que el derecho no se detenga por el cierre de los CIE*.

¹¹ Existe también una migración marítima a Estados Unidos desde Cuba y otras Islas del Caribe. Los cubanos que logran tocar suelo norteamericano no son devueltos y sí acogidos favorablemente al tratarse de una emigración política.

¹² La Unión Europea viene promulgando una serie de Directivas que son obligatorias para los Estados miembros pero todavía se está lejos de una legislación común en materia de inmigración y la Directiva que ampliaba a seis meses el plazo máximo para la retención de inmigrantes sin papeles en los centros de internamiento-la llamada Directiva de la Vergüenza fue objeto de una persistente y extendida condena.

Ernesto Barnach-Calbó. Abogado español, especialista en relaciones internacionales. Ex-Director de Programas de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, Ciencia y Cultura (OEI), Madrid. Miembro a título individual del Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, (CEEIB), Madrid. Coordinador de Tertulias Americanas, Casa de América y Museo de América. Autor de *La lengua española en Estados Unidos*, OEI, Madrid; *La minoría etnolingüística hispana en los Estados Unidos*, OEI, Madrid; y de diversos artículos en revistas españolas y latinoamericanas, preferentemente sobre la minoría hispana en Estados Unidos, educación intercultural bilingüe en Estados Unidos y América Latina, migraciones latinoamericanas y la problemática de la multiculturalidad.