

## CAPÍTULO 8

# Abre y cierra la muralla: evolución de la política migratoria en Estados Unidos

DALIA GONZÁLEZ DELGADO

### 8.1 Presentación

Cualquier observador de la política estadounidense puede notar que el fenómeno migratorio es parte indisoluble de los debates. El siglo XXI, con las transformaciones que ha supuesto en las relaciones internacionales y las consecuencias de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, ha traído consigo cambios en la interpretación del tema y lo ha mantenido entre las prioridades en la agenda. Sumado a ello, las presidencias de Barack Obama, el primer afroestadounidense en ocupar ese cargo y de Donald Trump, con sus posiciones abiertamente racistas y xenófobas, reavivaron sentimientos de rechazo hacia los inmigrantes entre amplios sectores de la población. Pero eso no es nuevo en Estados Unidos.

Para entender la cuestión desde sus orígenes, este capítulo propone un acercamiento a la evolución de la política migratoria en Estados Unidos desde la formación del país hasta la presidencia de Trump. La intención es caracterizar las principales legislaciones migratorias y sus condicionantes, y encontrar patrones de larga duración que se repiten a través del tiempo.

## 8.2 Cerrando fronteras: exclusión china, nativismo y sistema de cuotas\*

Desde la época de dominio británico cada una de las colonias estableció políticas migratorias que favorecían a los que consideraban «deseables». En muchos casos la religión actuó como un factor de restricción puesto que se impedía la admisión de católicos.<sup>[1]</sup> Hay referencia de que a mediados del siglo XVIII, Benjamin Franklin y otros residentes de Pennsylvania expresaron temor de que los inmigrantes alemanes y su idioma se convirtieran en un problema para los ingleses.<sup>[2]</sup> Algunas de esas prohibiciones sirvieron como modelo para lo que vino después de la independencia.

Los llamados Padres Fundadores tomaron en cuenta la importancia del tema migratorio como parte del proceso de formación de la nueva nación. Aunque no había una coincidencia total en sus posiciones, estaban de acuerdo en no restringir la inmigración siempre que los extranjeros se naturalizaran, aprendieran inglés y se integraran a la cultura estadounidense.<sup>[3]</sup>

En 1790 se aprobó la ley de Naturalización, que se convirtió en la primera aproximación a la definición de nacionalidad estadounidense. El Congreso restringió el proceso de convertirse en ciudadano para las «personas blancas libres» de «buen carácter moral»<sup>[4]</sup> que hubieran estado en Estados Unidos por un período

---

\* Una versión ampliada sobre esta etapa puede encontrarse en Dalia González Delgado, «Cerrando fronteras: la política migratoria de Estados Unidos hasta finales del siglo XX», *Huellas de Estados Unidos: estudios, perspectivas y debates desde América Latina*, n.º 20 (2021), págs. 24-47, disponible en <[http://www.huellasdeeu.com/ediciones/edicion20/02\\_Dalia\\_Gonzalez\\_Delgado\\_pp.24-47.pdf](http://www.huellasdeeu.com/ediciones/edicion20/02_Dalia_Gonzalez_Delgado_pp.24-47.pdf)>.

- [1] Steven Koven y Frank Götzke, *American Immigration Policy. Confronting the Nation's Challenges*, Nueva York: Springer, 2010, pág. 8.
- [2] Peter Collinson, *From Benjamin Franklin to Peter Collinson, 9 May 1753*, disponible en <<https://founders.archives.gov/documents/Franklin/01-04-02-0173>>.
- [3] Roger Daniels, *Guarding the Golden Door. American immigration policy and immigrants since 1882*, Nueva York: Hill y Wang, 2005; Matthew Spalding, «From pluribus to unum: immigration and the Founding Fathers», *Policy Review*, n.º 67 (1994); Aristide Zolberg, *A Nation by Design. Immigration Policy in the Fashioning of America*, Nueva York: Rusell Saga Foundation, 2006.
- [4] Naturalization Act of 1790. Act of March 26, 1790 (1 Statutes-at-Large 103).

de al menos dos años. Los descendientes de africanos no tenían un camino hacia la ciudadanía y los indios eran considerados extranjeros.<sup>[5]</sup> Con esa ley se inauguró un período que algunos historiadores califican como «puertas abiertas para la migración».<sup>[6]</sup>

La expansión económica y territorial aumentó la demanda de fuerza de trabajo, que en parte fue resuelta por la inmigración. Entre 1840 y 1860, más de 4 millones de personas<sup>[7]</sup> (más que toda la población en 1790) entraron al país, la mayoría procedentes de Irlanda y Alemania. Alrededor del 90%<sup>[8]</sup> se asentó en los estados del norte, donde había más oportunidades de trabajo y no tenían que competir con la mano de obra esclava.

Varios factores impulsaron ese flujo masivo de personas. En Europa la revolución industrial y la modernización de la agricultura habían transformado estilos de vida y provocado la desaparición de ciertos tipos de trabajo. Fue una época de cambios profundos en las comunicaciones y el transporte. Algunos migrantes huían de desastres, como los irlandeses de la Gran Hambruna. Para 1850 los irlandeses representaban el 43 % de los nacidos en el extranjero residentes en Estados Unidos.<sup>[9]</sup> Al no tener habilidades industriales o capital ocuparon empleos de bajos salarios que los estadounidenses nativos evitaban, como la construcción de ferrocarriles y canales.<sup>[10]</sup> Así, se comenzó a configurar un patrón en el cual los inmigrantes comenzaron a sustituir a los sectores nacionales en trabajos de menor ingreso.

Los alemanes incluían más cantidad de trabajadores calificados que se establecieron como artesanos, comerciantes o granjeros. Las ciudades de Cincinnati, Saint Louis y Milwaukee se conocían

---

[5] George Brown Tindall y David Emory Shi, *America: A Narrative History*, 9.<sup>a</sup> ed., Nueva York: W. W. Norton, 2013, pág. 273.

[6] Eric Foner, *Give Me Liberty! An American History*, Nueva York: Norton & Company, 2011; Michael LeMay (ed.), *Transforming America. Perspectives on U.S. Immigration*, Santa Barbara: Praeger, 2013.

[7] US Census Bureau. *Historical Statistics of the United States 1789-1945*, en [http://www.census.gov/library/publications/1949/compendia/hist\\_stats\\_1789-1945.html](http://www.census.gov/library/publications/1949/compendia/hist_stats_1789-1945.html).

[8] Foner, *Give Me Liberty! An American History*, op. cit., pág. 348.

[9] Tindall y Shi, *America: A Narrative History*, op. cit., pág. 396.

[10] Foner, *Give Me Liberty! An American History*, op. cit., pág. 349.

como el «Triángulo Alemán». Los británicos continuaron llegando en números considerables durante la primera mitad del siglo XIX, y otros grupos comenzaron a llegar en cantidades significativas durante las décadas de 1840 y 1850. Por ejemplo, los de la región escandinava eran unos 1 000 anuales en 1843 y habían aumentado hasta 72 600 en 1860.<sup>[11]</sup>

Aunque los de origen británico se integraron a la sociedad sin muchas dificultades, los irlandeses encontraron reacciones hostiles sobre todo por motivos religiosos, al ser católicos romanos en un territorio mayoritariamente protestante. A pesar de la masividad de la inmigración en esos años se promulgaron pocas legislaciones sobre el tema. Aristide Zolberg argumentó que la ausencia de normativas federales no refleja una falta de interés en regular la entrada a Estados Unidos, sino que en aquel momento la política migratoria estaba en un segundo plano con respecto a lo que era el tema central de la política nacional: los derechos de los estados con relación a la esclavitud.<sup>[12]</sup>

Esa ausencia de legislación tampoco debe interpretarse como unanimidad de criterios. Muchos eran hostiles hacia los recién llegados, sobre todo hacia algunos grupos específicos, una postura que se conoce como «nativismo». El historiador John Higham definió esa corriente como una intensa oposición a una minoría debido a sus conexiones extranjeras («no estadounidenses»)<sup>[13]</sup> Los nativistas culpaban a los inmigrantes de crímenes, corrupción y de desplazar de los puestos de trabajo a los nacidos en Estados Unidos, argumentos que se han repetido a lo largo de la historia.

En 1854, época de crisis del sistema de partidos e irrupción de nuevos en la escena política, apareció el *American Party*, un partido político y movimiento más conocido como Know-Nothing, que se dedicaba a promover a cargos públicos a candidatos que fueran nativos estadounidenses y protestantes. Además de exigir la exclusión de inmigrantes y católicos de los cargos pedían la

---

[11] US Department of Homeland Security. *2018 Yearbook of Immigration Statistics*; pág. 6.

[12] Zolberg, *A Nation by Design. Immigration Policy in the Fashioning of America*, op. cit., pág. 3.

[13] John Higham, *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860-1925*, Rutgers University Press, 1955, pág. 4.

extensión del período para acceder a la naturalización de cinco a veintidós años de residencia legal.<sup>[14]</sup> Los años de la Guerra Civil opacaron el furor antiinmigrante y los Know-Nothings no lograron sus objetivos, pero son un ejemplo de un tipo de movimiento antiinmigrante cuya principal objeción a los recién llegados era su preferencia religiosa.<sup>[15]</sup>

La expansión hacia el Oeste y el descubrimiento de oro en California en 1848 generaron un crecimiento en la demanda de nuevos trabajadores y los chinos comenzaron a emigrar a esa zona en cantidades significativas en la década de 1850. El censo de 1870 registró 63 199 y el de 1880, 105 465 chinos,<sup>[16]</sup> tres cuartas partes de ellos residentes en California.<sup>[17]</sup> Así, el tema de la inmigración china llegó a la agenda de la política local y comenzó a formar parte de los debates dentro del Congreso. Incluso los sindicatos se sumaron al discurso antiinmigrante por temor a la competencia para la fuerza de trabajo local. En 1882 se promulgó la ley de Exclusión China,<sup>[18]</sup> que suspendió la admisión de todos los trabajadores chinos y prohibió a cualquier gobierno estadual naturalizar a los inmigrantes de ese origen. Así, inició una larga etapa donde predominaron las políticas migratorias restrictivas. Pocos meses después el Congreso promulgó la que se considera la primera ley general sobre inmigración, que amplió las restricciones para personas que podrían convertirse en una «carga pública».<sup>[19]</sup>

En 1891 agregaron a la categoría de excluibles a los «polígamos», a quienes tuvieran «ciertas enfermedades contagiosas» y

- 
- [14] Bruce Levine, «Conservatism, Nativism, and Slavery: Thomas R. Whitney and the Origins of the Know-Nothing Party», *The Journal of American History*, vol. 88, n.º 2 (2001), págs. 455-488.
- [15] David Harry Bennett, *The Party of Fear: From Nativist Movements to the New Right in American History*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1988; Roger Daniels, *Coming to America: A History of Immigration and Ethnicity in American Life*, Harper Perennial, 2002.
- [16] US Census Bureau. *Historical Statistics of the United States 1789-1945*.
- [17] Daniels, *Guarding the Golden Door. American immigration policy and immigrants since 1882*, op. cit., pág. 17.
- [18] Chinese Exclusion Act of May 6, 1882 (22 Statutes-at-Large 58).
- [19] Immigration Act of August 3, 1882 (22 Statutes-at-Large 214).

a los «convictos por determinados crímenes».<sup>[20]</sup> Mediante esa legislación, además, un Congreso cada vez más involucrado en los asuntos migratorios estableció un control casi exclusivamente federal sobre el tema, con la creación de la Oficina de Inmigración bajo la égida del Departamento del Tesoro. Eso, más la apertura al año siguiente de la estación de inmigración en Ellis Island, marcó el comienzo de un servicio de inmigración;<sup>[21]</sup> se pasó de un modelo descentralizado a una federalización de la legislación y la política migratorias.

En el período transcurrido entre la Reconstrucción y el final de la primera guerra mundial, Estados Unidos experimentó transformaciones económicas y sociales que afectaron todos los aspectos de la vida. Entre 1870 y 1920 casi 11 millones de estadounidenses se mudaron del campo a la ciudad y se incorporaron unos 25 millones de inmigrantes.<sup>[22]</sup>

Durante las décadas siguientes las legislaciones migratorias estuvieron marcadas por un mayor control federal y un endurecimiento abiertamente racista y religioso contra asiáticos y europeos del sudeste. En 1903 se aprobó la que se conoce como Ley de Exclusión de los Anarquistas,<sup>[23]</sup> primera legislación migratoria que abiertamente discriminaba por cuestiones de preferencia política. Otra ley migratoria de 1907 rechazó la entrada de «imbéciles, débiles, con defectos físicos o mentales, enfermos de tuberculosis, niños no acompañados por sus padres, personas que admitieron la comisión de un delito que implica depravación moral, y mujeres con fines inmorales».<sup>[24]</sup> Además, autorizó lo que se convirtió en la Comisión de Inmigración del país, conocida como Comisión Dillingham por el nombre de su presidente y promotor, el Senador William P. Dillingham. Fue el primer estudio a gran escala sobre el tema realizado por el gobierno.

---

[20] Immigration Act of March 3, 1891 (26 Statutes-at-Large 1084).

[21] *Ibidem*, pág. 41.

[22] Foner, *Give Me Liberty! An American History*, op. cit., pág. 634.

[23] Immigration Act of March 3, 1903 (32 Statutes-at-Large 1213).

[24] Immigration Act of February 20, 1907 (34 Statutes-at-Large 898).

Investigaron durante más de tres años y en 1911 publicaron un informe de cuarenta y un volúmenes, donde calificaban a los inmigrantes de Europa del este y del sur como «inferiores en educación, habilidades y composición genética»<sup>[25]</sup> en comparación con los que habían llegado anteriormente. Por lo tanto, recomendaron, además de pruebas de alfabetización, una política migratoria étnicamente discriminatoria. Un año antes de que estallara la Primera Guerra Mundial, Dillingham propuso un plan para limitar la inmigración estableciendo cuotas máximas nacionales.<sup>[26]</sup> Aunque el Congreso no actuó en esa dirección en ese momento, el informe se convirtió en un impulso importante para las restricciones que ocurrirían luego. La proliferación de proyectos y leyes de inmigración excluyentes coincidió con niveles de inmigración sin precedentes. Según el censo decenal, la proporción de nacidos en el extranjero entre la población de Estados Unidos había alcanzado máximos históricos de 14.8 % en 1890 y 14.7 % en 1910.<sup>[27]</sup>

Como apuntó el historiador Matthew Frye Jacobson en «Whiteness of a different Color», el acceso a la ciudadanía en Estados Unidos fue desde el comienzo un concepto ligado a la noción de «raza» y su interpretación, con una ley de naturalización que favorecería a los «blancos libres».<sup>[28]</sup> En la medida en que la inmigración se disparó en la segunda mitad del siglo XIX, la llegada de campesinos y trabajadores blancos de otras regiones de Europa despertó reinterpretaciones sobre el tema. Esos recién llegados se comenzaron a catalogar en diferentes «tipos raciales».<sup>[29]</sup> Algunos fueron designados como «más blancos» y otros como demasiado cercanos a la «negritud» para ser socialmente aceptados. La historia

---

[25] William Paul Dillingham *et al.* (eds.), *Abstracts of Reports of the Immigration Commission: With Conclusions and Recommendations, And Views of the Minority (in Two Volumes)*, Washington 1911.

[26] Daniel Tichenor, *Dividing Lines: The Politics of Immigration Control in America*, Princeton University Press, 2002.

[27] US Census Bureau. *Historical Statistics of the United States 1789-1945*.

[28] Jacobson Frye Matthew, *Whiteness of a different Color. European Immigrants and the Alchemy of Race*, Massachusetts: Harvard University Press, 1998.

[29] *Ibidem*, págs. 13-14.

de los inmigrantes italianos es muy ilustrativa en ese sentido.<sup>[30]</sup> Asimismo, caricaturas políticas publicadas en el siglo XIX mostraban a los irlandeses como salvajes, amenazadores, y con la piel oscura.<sup>[31]</sup> También hubo posturas discriminatorias hacia los inmigrantes procedentes de la región de Medio Oriente, que habían comenzado a llegar en mayor número desde finales del siglo XIX. Desde entonces, los estadounidenses percibían al mundo islámico como incivilizado y bárbaro.<sup>[32]</sup>

En 1917 una nueva ley de inmigración<sup>[33]</sup> codificó exclusiones previamente promulgadas. Además de rechazar a los analfabetos en los puertos de entrada, restringió la inmigración de asiáticos mediante la creación de una «zona prohibida» (el triángulo Asia-Pacífico) cuyos habitantes fueron declarados inadmisibles. Las excepciones eran Filipinas –ocupada por Estados Unidos– y Japón, con el que habían llegado a un acuerdo bilateral en 1907.

La Primera Guerra Mundial alimentó la xenofobia e impulsó el sentimiento antiinmigrante a uno de sus picos más altos en la historia estadounidense.<sup>[34]</sup> En 1921 se aprobó la ley de Cuotas de Emergencia,<sup>[35]</sup> que restringía las llegadas europeas cada año al 3% del número total de cada nacionalidad representada en el censo de 1910. Esa norma marcó un punto de inflexión en las restricciones, puesto que por primera vez impuso un límite numérico. El presidente entonces, Warren G. Harding, había llegado a la Casa Blanca sobre una plataforma aislacionista con el eslogan de campaña *America First*. Otra ley de Inmigración aprobada en 1924<sup>[36]</sup> –conocida como Johnson-Reed– fue más allá y redujo la cifra al

---

[30] Jennifer Guglielmo y Salvatore Salerno (eds.), *Are Italians White?*, Routledge, 2003.

[31] Robert Bartholomew y Anja Reumschüssel, *American Intolerance: Our Dark History of Demonizing Immigrant*, Nueva York: Prometheus Books, 2018.

[32] *Ibidem*; Rubina Ramji, «From Navy Seals to The Siege: Getting to Know the Muslim Terrorist, Hollywood Style», *Journal of Religion & Film*, vol. 9, n.º 2 (2005).

[33] Immigration Act of February 20, 1907 (34 Statutes-at-Large 898).

[34] Daniels, *Coming to America: A History of Immigration and Ethnicity in American Life*, op. cit.

[35] Quota Law of May 19, 1921 (42 Statutes-at-Large 5).

[36] Immigration Act of May 26, 1924 (43 Statutes-at-Large 153).

2 por ciento tomando en consideración el Censo de 1890, con el objetivo de reducir aún más las cuotas de nuevos inmigrantes del este y sur de Europa; a los inmigrantes del norte y oeste del viejo continente les asignó alrededor del 85 % del total.

El componente racista de la ley es notable. «Estados Unidos debe mantenerse estadounidense», declaró el presidente Calvin Coolidge.<sup>[37]</sup> Su secretario de trabajo, James J. Davis, comentó que la política de inmigración, una vez basada en la necesidad de trabajo y la noción de Estados Unidos como un asilo de libertad, debía descansar en una «definición biológica de la población ideal».<sup>[38]</sup> Para algunos historiadores esa legislación significó el mayor triunfo del Nativismo en la historia del país.<sup>[39]</sup>

La ley Johnson-Reed tuvo el impacto deseado por sus promotores. En su primer año de operación la inmigración disminuyó en más del 50 %. De los admitidos, aproximadamente el 75 % eran del norte y oeste de Europa, lo cual contrasta con el 25 % que ingresaron entre 1920 y 1921.<sup>[40]</sup> Se redujo la inmigración drásticamente a unos 300 000 anuales, muy por debajo del millón al año registrado antes de la Primera Guerra Mundial. Pero fue en la década de 1930 con la crisis económica cuando los números tocaron fondo: un promedio de 50 000 al año.<sup>[41]</sup>

Durante la etapa del *New Deal* no hubo un programa específico para la migración.<sup>[42]</sup> A finales de la década de 1930 un gran número de refugiados de la Alemania nazi, la mayoría judíos, intentaron ingresar a Estados Unidos. Aunque unos 250 000 encontraron allí

---

[37] Calvin Coolidge, *Address Accepting the Republican Presidential Nomination*, 1924, disponible en <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-accepting-the-republican-presidential-nomination-3>>.

[38] Foner, *Give Me Liberty! An American History*, op. cit., págs. 842-843.

[39] Roger Daniels, «Changes in Immigration Law and Nativism since 1924», *American Jewish History*, n.º 76 (1986), págs. 159-180; Higham, *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860-1925*, op. cit.; Zolberg, *A Nation by Design. Immigration Policy in the Fashioning of America*, op. cit.

[40] Koven y Götzke, *American Immigration Policy. Confronting the Nation's Challenges*, op. cit., pág. 11.

[41] Daniels, *Coming to America: A History of Immigration and Ethnicity in American Life*, op. cit., pág. 15.

[42] Kirk Porter y Donald Bruce Johnson (eds.), *National Party Platforms: 1840-1964*, Illinois: University of Illinois Press, 1966, pág. 276.

refugio temporal o permanente, una cantidad significativa fue rechazada por funcionarios consulares. Como consecuencia, en 1944 el Departamento del Tesoro emitió un informe donde denunciaba el antisemitismo en el Departamento de Estado.<sup>[43]</sup>

Las normas migratorias durante la Segunda Guerra Mundial y los primeros años de la Guerra Fría estuvieron marcadas por tendencias aparentemente contradictorias: el aumento de los sentimientos antijaponeses y, al mismo tiempo, la relajación de las restricciones para otros grupos asiáticos. En 1942, en respuesta al bombardeo a Pearl Harbor, reunieron a unas 120 000 personas de ascendencia japonesa que vivían en la costa oeste (dos tercios de ellos ciudadanos estadounidenses) y los encarcelaron en «campos de reubicación» hasta 1945. Además, el gobierno alentó a Perú y otras naciones latinoamericanas a deportar a algunos miembros de sus poblaciones alemana, japonesa e italiana. Recibieron al menos 2 264 japoneses, principalmente de Perú, 4 058 alemanes y 288 italianos, y los colocaron en esos campos de internamiento.<sup>[44]</sup> Paralelamente 1943 marcó un punto de inflexión pues una ley aprobada ese año permitió que se reanudara la inmigración de trabajadores chinos, aunque con la irrisoria cuota de 105 al año. A partir de entonces las personas de esa ascendencia fueron elegibles para la naturalización, con lo cual quedó definitivamente derogada la ley de Exclusión China de 1882. Eso se extendió a los indios y filipinos en 1946.

Al mismo tiempo el escenario de guerra precipitó una escasez de mano de obra agrícola, y en respuesta a la presión de los productores el gobierno de Estados Unidos instituyó en 1941 la participación a gran escala de trabajadores agrícolas temporales provenientes de México, el «Programa Bracero»,<sup>[45]</sup> que se renovó en 1947 y finalizó en 1964. Durante esa etapa más de 4,5 millones de mexicanos ingresaron al país bajo contratos laborales del gobierno.<sup>[46]</sup>

---

[43] Bartholomew y Reumschüssel, *American Intolerance: Our Dark History of Demoning Immigrant*, op. cit.

[44] Max Paul Friedman, *Nazis and Good Neighbors: The United States Campaign against the Germans of Latin America in World War II*, Cambridge University Press, 2005.

[45] Act of April 29, 1943 (57 Statutes-at-Large 70).

[46] Foner, *Give Me Liberty! An American History*, op. cit., pág. 928.

Después de que terminó la guerra y Estados Unidos comenzó a ejercer una mayor influencia global, se hizo evidente que las políticas de naturalización e inmigración no eran congruentes con su política exterior. Era difícil pretender ser «el líder del mundo libre» cuando gran parte de la población mundial no era elegible para emigrar a Estados Unidos.<sup>[47]</sup> En ese contexto, los debates sobre el tema condujeron a la primera revisión importante de la legislación migratoria desde 1924, que terminó con la aprobación de la ley McCarran-Walter de 1952,<sup>[48]</sup> que mantuvo el sistema de cuotas pero favoreció la reunificación familiar y dejó claro que preferían inmigrantes altamente calificados. Además, autorizó la deportación de inmigrantes identificados como «comunistas» incluso si ya eran ciudadanos estadounidenses. Esa combinación aparentemente paradójica de elementos nativistas y liberalizadores parece reflejar, en palabras de Roger Daniels, la subordinación de la política de inmigración a la política exterior a partir de esa etapa.<sup>[49]</sup>

Tanto el Congreso como los presidentes Dwight D. Eisenhower, John F. Kennedy y Lyndon B. Johnson asignaron a ciertos grupos, en su mayoría catalogados como «refugiados del comunismo», un tratamiento especial en el contexto de la Guerra Fría. Dentro de esa categoría, por ejemplo, fueron recibidos en el país unos 38 000 húngaros.<sup>[50]</sup> Una disposición dentro de la ley McCarran-Walter otorgó al Fiscal General de Estados Unidos el poder discrecional para admitir a un número ilimitado de extranjeros «por razones de emergencia o por razones estrictamente de interés público».<sup>[51]</sup> En la práctica, eso significó que el ejecutivo admitiría a grupos selectos de extranjeros: húngaros, cubanos, tibetanos y vietnamitas.

---

[47] Daniels, *Coming to America: A History of Immigration and Ethnicity in American Life*, op. cit., pág. 16.

[48] Immigration and Nationality Act of 1952 (66 Statutes-at-Large 163).

[49] Daniels, *Guarding the Golden Door. American immigration policy and immigrants since 1882*, op. cit., pág. 128.

[50] Joyce Viallet, «A brief history of US immigration policy», *Report Congressional Research Service*, vol. 80, n.º 22 (1980), pág. 13.

[51] Immigration and Nationality Act of June 27, 1952 (INA) (66 Statutes-at-Large 163).

El caso cubano es singular. En junio de 1962 se firmó la ley de Asistencia a la Migración y a los Refugiados del Hemisferio Occidental, que permitió la asignación de fondos especiales como el Programa de Refugiados Cubanos y el Centro de Emergencia para Refugiados Cubanos, creados en Miami en diciembre de 1960.<sup>[52]</sup> El siguiente espaldarazo llegó en 1966 cuando el Congreso de Estados Unidos aprobó la ley de Ajuste Cubano<sup>[53]</sup>, que facilita la obtención de la residencia y ciudadanía para todos los cubanos que han llegado a Estados Unidos después de 1959.<sup>[54]</sup>

En 1965, en el punto cumbre del período de reforma social que el presidente Johnson llamó la «Gran Sociedad», el Congreso eliminó el mecanismo de cuotas con la aprobación de la ley de Servicios de Inmigración y Nacionalidad, también conocida como Hart-Celler. En lugar de cuotas nacionales creó topes hemisféricos para las visas.<sup>[55]</sup> Además del efecto de la Gran Sociedad, otros factores impulsaron esa legislación. Las narrativas que validaron las pruebas de alfabetización, la exclusión asiática y las cuotas durante principios del siglo XX cayeron en descrédito después de la guerra, en gran parte debido a que podían ser asociadas con el racismo nazi. Igualmente importante, la competencia con la Unión Soviética durante la Guerra Fría amplió los imperativos para que los presidentes de la posguerra buscaran una política migratoria expansiva.<sup>[56]</sup>

### 8.3 Cambios en los patrones migratorios: 1965-2001

La Hart-Celler marcó un punto de inflexión. Según David Reimers, Estados Unidos volvió a ser «la puerta de oro»<sup>[57]</sup> para cientos de miles de inmigrantes. Entraron alrededor de 2.5 millones de personas en la década de 1950, 3.3 millones en la década de 1960, 4.5

[52] Public Law 87-510.

[53] Public Law 89-732.

[54] Ernesto Domínguez López *et al.*, «Nueva inmigración y comunidad cubana en Estados Unidos en los albores del siglo XXI», *Migraciones Internacionales*, vol. 8, n.º 4 (2016), págs. 105-136.

[55] Tindall y Shi, *America: A Narrative History*, op. cit., págs. 1329-1330.

[56] Tichenor, *Dividing Lines: The Politics of Immigration Control in America*, op. cit., pág. 217.

[57] David Reimers, *Still the Golden Door: The Third World Comes to America*, Columbia University Press, 1992.

millones en la década de 1970, más de 7 millones en la década de 1980 y más de 8 millones en la década de 1990. Pero el cambio más significativo no fue la cantidad sino la composición de esa migración.

Durante la década de 1950 todavía Europa era la fuente principal, aunque su preponderancia había estado disminuyendo sostenidamente desde la Primera Guerra Mundial. Ya en la década de 1960 los europeos eran solo un tercio de todos los inmigrantes, en la década de 1970 eran menos de un quinto, y en las de 1980 y 1990 poco más de una décima parte. Fueron reemplazados por personas procedentes de América Latina y Asia en números aproximadamente iguales. Entre 1981 y 1996 unos 13.5 millones de inmigrantes legales fueron admitidos en Estados Unidos.<sup>[58]</sup>

Como en etapas anteriores, los cambios en el volumen y el origen de la nueva migración provocaron resistencia. Sin embargo, el impacto del movimiento por los derechos civiles de los años sesenta también influyó los debates. Quienes proponían políticas restrictivas se distanciaron, al menos en el discurso público, de los argumentos étnicos y raciales que antes habían utilizado los nativistas<sup>[59]</sup> y ofrecieron razones económicas, realidad que se vio agudizada por los efectos de la crisis económica de los años 70. Las encuestas de la época indicaban que la mayoría de los estadounidenses creían que estaban ingresando al país demasiados inmigrantes, tanto legalmente como indocumentados.<sup>[60]</sup> En la formulación de las diferentes políticas migratorias han influido tanto esas percepciones sociales, los intereses de política exterior y también los intereses de las élites de poder, sobre todo en términos de garantizar fuerza de trabajo. Por eso ha habido legislaciones para favorecer la migración temporal por razones económicas, como en el caso de los Braceros.

También durante esa etapa, en el contexto de la Guerra Fría y de la Guerra en Vietnam, los presidentes utilizaron su autoridad

---

[58] Daniels, *Coming to America: A History of Immigration and Ethnicity in American Life*, op. cit., págs. 16-17.

[59] Tichenor, *Dividing Lines: The Politics of Immigration Control in America*, op. cit., pág. 239.

[60] *Ibidem*, pág. 238.

ejecutiva para ampliar la ayuda a quienes ellos consideraban «refugiados del comunismo». Los diferentes congresos apoyaron esas iniciativas de la Casa Blanca para aumentar el número de refugiados, y en muchos casos promulgaron leyes que proporcionaban residencia legal permanente y programas especiales de asistencia, con la asignación de fondos. En 1975 se aprobó la ley de Migración y Asistencia a los Refugiados de Indochina<sup>[61]</sup> que amplió la definición del término «refugiado» para incluir a las personas que procedían de Camboya y Vietnam.

En la década de 1980 los cambios en el marco de lo que se conoce como Revolución Conservadora impactaron también en la política migratoria.<sup>[62]</sup> Ronald Reagan nombró un grupo especial de trabajo sobre inmigración y refugiados. Además, en 1981 el Congreso emitió un informe de su Comisión Selecta sobre Política de Inmigración y Refugiados que se convirtió en la base de la futura legislación. La ley de Inmigración y Control de 1986 (IRCA)<sup>[63]</sup> fue un resultado de todo ello. Tenía dos objetivos fundamentales: por un lado, ser más rigurosos con la aplicación de las leyes migratorias y por otro crear nuevos caminos para la inmigración legal.<sup>[64]</sup> Esa medida, sin embargo, no satisfizo las demandas de aquellos que deseaban reducir drásticamente la inmigración ilegal.<sup>[65]</sup> Los años ochenta y noventa fueron prolíficos en legislaciones restrictivas en torno a la migración, aunque sin llegar a los extremos vistos en una ley como la de 1924.

Pero como en épocas anteriores se trataba de limitar la entrada de ciertos grupos de extranjeros al tiempo que se priorizaba el arribo de mano de obra calificada. Por ejemplo, en 1988, la ley

---

[61] Indochina Migration and Refugee Assistance Act of May 23, 1975 (89 Statutes-at-Large 87).

[62] Nicholas Laham, *Ronald Reagan and the Politics of Immigration Reform*, Praeger, 2000.

[63] Immigration Reform and Control Act of November 6, 1986 (IRCA) (100 Statutes-at-Large 3359).

[64] Thomas Alexander Aleinikoff *et al.*, *Immigration: process and policy*, West Academic Publishing, 2016, pág. 57.

[65] Vernon Briggs, «The “Albatross” of Immigration Reform: Temporary Worker Policy in the United States», *International Migration Review*, vol. 20, n.º 4 (1986), págs. 995-1019, págs. 995-1019; LeMay, *Transforming America. Perspectives on U.S. Immigration*, op. cit., pág. 183.

contra el Abuso de Drogas<sup>[66]</sup> añadió el «delito agravado» como un motivo para la deportación. Inicialmente esa categoría se limitaba a delitos como asesinato y tráfico de drogas y armas. Pero la ley de Inmigración de 1990<sup>[67]</sup> amplió el alcance del delito agravado para incluir hechos de violencia no políticos por los cuales se impusiera una pena de prisión de al menos cinco años. En 1994, la ley de Aplicación de la Ley y Control de Delitos Violentos<sup>[68]</sup> dio al fiscal general la opción de eludir los procedimientos de deportación para ciertos delincuentes extranjeros, aumentó las penas por el reingreso después de la deportación, y aumentó las asignaciones monetarias para la Patrulla Fronteriza.

Como en los debates sobre la exclusión china, la inmigración católica irlandesa o los nuevos inmigrantes del este y sur de Europa a principios del siglo XX, la definición sobre quiénes debían ser estadounidenses volvió a convertirse en una cuestión polémica. El aumento de la diversidad cultural inspiró cuestionamientos sobre si se debía exigir a los niños inmigrantes que aprendieran inglés. Por ejemplo, durante la década de 1990 California aprobó medidas para prohibir la educación bilingüe en las escuelas públicas y la acción afirmativa en la admisión a colegios y universidades públicas.<sup>[69]</sup> En 1996 el presidente Bill Clinton firmó La ley de Reforma de Inmigración Ilegal y Responsabilidad de Inmigrantes (IIRIRA), que aumentó el número de agentes de la Patrulla Fronteriza, facilitó la deportación y redujo los beneficios gubernamentales para los inmigrantes.

Una de las características distintivas de esa etapa fue el abandono gradual del consenso que había reinado anteriormente dentro del Congreso con respecto a los temas migratorios. De acuerdo con estudios realizados por James R. Edwards y James G. Gimpel, antes de 1979 la política migratoria no dependía de las mayorías republicanas o demócratas, sino que ambos partidos consideraban que la apertura impulsada después de 1965 no suponía grandes

---

[66] Anti-Drug Abuse Act (ADAA) (102 Stat. 4181).

[67] Immigration Act of November 29, 1990 (104 Statutes-at-Large 4978).

[68] Violent Crime Control and Law Enforcement Act of September 13, 1994 (108 Statutes-at-Large 1796).

[69] Foner, *Give Me Liberty! An American History*, op. cit., págs. 1155-1156.

problemas para el país.<sup>[70]</sup> Eso no significa que no hubiera desacuerdos o debates al interior del órgano legislativo, pero aprobaron la mayoría de los proyectos de ley con apoyo bipartidista. Las causas de la posterior división partidista son múltiples, aunque Edwards y Gimpel subrayan dos como las fundamentales. Por una parte, los costosos programas que se aprobaron para la asistencia de inmigrantes y refugiados. Los autores consideran, además, que la oleada migratoria de cubanos hacia Estados Unidos durante la crisis del Mariel dio el tiro de gracia al consenso bipartidista sobre las admisiones abiertas.

Debido al flujo constante de inmigrantes la diversidad cultural y racial se convirtió en algo cada vez más notable en Estados Unidos. Para el año 2000 el número de personas nacidas en el extranjero era de más de 31 millones, lo que representaba el 11 % de la población.<sup>[71]</sup> Aunque ese indicador era inferior a la proporción máxima del 14 % que se había alcanzado tiempo atrás, en números absolutos esos 31 millones representaban el mayor total de inmigrantes en la historia de la nación. Se diversificó también el mapa religioso de país. Para el año 2000, más de 3 millones de musulmanes residían en Estados Unidos y la población combinada de budistas e hindúes excedía el millón.<sup>[72]</sup> El carácter multiétnico de la población estadounidense se fortaleció. El Censo del año 2000 determinó que los «blancos» constituían alrededor del 70 %, los negros e hispanos alrededor del 13 % cada uno y los asiáticos el 6 %.<sup>[73]</sup>

En los albores del siglo XXI parecía claro que Estados Unidos necesitaba una reforma migratoria que organizara asuntos pendientes acumulados. Como ex-gobernador de un estado fronterizo con experiencia en negocios, George W. Bush había prometido durante su campaña acelerar el procesamiento de inmigración para familias y empleadores inmigrantes, y comenzó un proceso de negociaciones con el presidente de México para proponer cambios

---

[70] James Gimpel y James Edwards, *Congressional Politics of Immigration Reform*, Boston: Allyn & Bacon, 1998.

[71] Bureau of the Census. *The United States Census of 2000*. En [https://www.census.gov/history/www/through\\_the\\_decades/overview/2000.html](https://www.census.gov/history/www/through_the_decades/overview/2000.html) .

[72] Foner, *Give Me Liberty! An American History*, op. cit., pág. 1146.

[73] Bureau of the Census. *The United States Census of 2000*.

a la seguridad fronteriza, un nuevo programa de trabajadores temporales y la legalización para los indocumentados.<sup>[74]</sup> Sin embargo, ese proceso se vio interrumpido por los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

#### 8.4 Política migratoria en el siglo XXI

Los atentados marcaron un punto de inflexión en los debates sobre migración. Los secuestradores de los aviones eran ciudadanos extranjeros que habían entrado al país con visas de turistas o estudiantes, por lo cual a partir de ese momento los procesos de control fronterizo se volvieron más estrictos. El lanzamiento de la Guerra contra el Terrorismo llevó a la promulgación de medidas que afectaron directamente la inmigración.<sup>[75]</sup>

Pocas semanas después de los ataques se aprobó por abrumadora mayoría en el Congreso la ley Patriota,<sup>[76]</sup> que entre otras cosas aumentó las prerrogativas del gobierno federal para la vigilancia masiva a ciudadanos y amplió las posibilidades para las deportaciones; aumentó la gama de extranjeros que podían ser excluidos de Estados Unidos por motivos relacionados con el terrorismo, al tiempo que redujo las protecciones disponibles para ellos. Según la nueva ley, los inmigrantes calificados como amenazas a la seguridad nacional debían permanecer bajo custodia del gobierno sin posibilidad del pago de una fianza, en espera de los procedimientos de expulsión del país. La detención podría volverse indefinida para aquellos a ser deportados, pero cuyos países de origen se negaban a recibir.<sup>[77]</sup>

La política migratoria no solo se volvió más restrictiva, sino que el gobierno aumentó el presupuesto, el personal y la burocracia

---

[74] Marc Rosenblum, «US Immigration Policy Since 9/11: Understanding the Stalemate over Comprehensive Immigration Reform», *Migration Policy Institute* (2011).

[75] *Ibidem*.

[76] Public Law 107-156. Esta forma de citar una ley es incorrecta. Por favor, revisar y corregir.

[77] Shirin Sinnar, «Patriotic or Unconstitutional? The Mandatory Detention of Aliens Under the USA Patriot Act», *Stanford Law Review* (2003).

de control migratorio. En esa línea, en abril del año 2002 se aprobó la «ley de reforma de entrada de visa y seguridad fronteriza mejorada»,<sup>[78]</sup> que indicó aumentar el número de investigadores e inspectores del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS), autorizó asignaciones para el INS, la Patrulla Fronteriza y el personal consular, ordenó a las entidades policiales y de inteligencia que compartieran con el INS y el Departamento de Estado información relacionada con la admisibilidad y deportación de extranjeros, exigió al Departamento de Estado copias electrónicas del visado de los extranjeros que entrarían al país, y prohibió la entrada de extranjeros procedentes de países designados en su lista de «Estados patrocinadores del terrorismo».

En 2003 se promulgó la ley de Seguridad Nacional,<sup>[79]</sup> que creó el Departamento de Seguridad Nacional (DHS) mediante la fusión de 22 agencias y oficinas diversas. El Servicio de Inmigración y Naturalización, que había sido parte del Departamento de Justicia, se dividió en tres nuevas agencias dentro del DHS: la Patrulla Fronteriza y de Aduanas (CBP), el Servicio de Ciudadanía e Inmigración (USCIS) y el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE). Según varios autores la creación del DHS representó la reestructuración más grande de las funciones del poder ejecutivo desde el establecimiento del Departamento de Defensa después de la Segunda Guerra Mundial.<sup>[80]</sup>

Como consecuencia de los reajustes y el protagonismo que adquirió en la etapa el tema migratorio, otro de los cambios significativos fue el aumento de los presupuestos destinados para ese fin. Según datos compilados por Chishti y Bolter,<sup>[81]</sup> en el año fiscal 2000 los fondos del INS fueron de 4.3 mil millones de dólares. Para el año fiscal 2006, el presupuesto de las agencias de aplicación de

---

[78] Public Law 107-173.

[79] Homeland Security Act. Public Law 107-296.

[80] Muzaffar Chishti y Jessica Bolter, «Two Decades after 9/11, National Security Focus Still Dominates U.S. Immigration System», *Migration Policy Institute* (2021); Rosenblum, «US Immigration Policy Since 9/11: Understanding the Stalemate over Comprehensive Immigration Reform», op. cit.

[81] Chishti y Bolter, «Two Decades after 9/11, National Security Focus Still Dominates U.S. Immigration System», op. cit.

la ley de inmigración dentro del DHS fue de 12.5 mil millones, y para 2020, 25.1 mil millones, más que los 19.5 mil millones destinados a las principales agencias federales de aplicación de la ley penal. A medida que aumentaron las asignaciones también lo hizo el personal. En el año fiscal 2000 el INS tenía 32 000 empleados; para 2020 el personal de migración del DHS aumentó a 105 000, el 44 % del total de empleados del departamento.

Las autoridades usaron las nuevas regulaciones para arrestar a ciudadanos extranjeros en los meses siguientes a los atentados, la mayoría de ellos musulmanes de países árabes y del sur de Asia a quienes el gobierno consideraba posibles amenazas a la seguridad nacional. El escenario fue de creciente islamofobia, un fenómeno que no era nuevo en la historia estadounidense pero que se volvió central en esa etapa.

Lo explicado anteriormente fue la respuesta en materia migratoria a los atentados terroristas. Hubo un giro en la política de la administración Bush con respecto a lo que había sido su campaña y los primeros meses de gobierno. Aunque las medidas respondieron a una situación coyuntural, estaban en consonancia con tendencias más profundas y de más larga historia en Estado Unidos, como la xenofobia y el racismo. Paralelamente, todo ello debe entenderse como parte integral de una política exterior agresiva y unilateral en esa etapa. Así, la política migratoria estuvo marcada por fenómenos internos en la sociedad, el 11 de septiembre, el giro en la administración Bush a partir de entonces, más la política exterior. Los años y los gobiernos posteriores continuaron también esas líneas.

En ese contexto se hizo visible la necesidad de volver a reformar la legislación migratoria. En su Discurso sobre el Estado de la Unión del año 2004 Bush identificó a la reforma migratoria –junto con los recortes de impuestos y la reforma del Seguro Social– como una prioridad legislativa de su gobierno.<sup>[82]</sup> Propuso un nuevo programa para los trabajadores temporales que incluía a algunos

---

[82] George Bush, *Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*, 2004, disponible en <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-state-the-union-24>>.

indocumentados, aunque se opuso a la inmigración ilegal y enfatizó en el control de la frontera.

Así, creció el debate sobre la Reforma Migratoria Integral (CIR, por sus siglas en inglés), un concepto que había ganado popularidad desde 2001. La idea es combinar, en un paquete de legislación, una mayor aplicación de la ley en las fronteras con la legalización de los inmigrantes no autorizados y la capacidad para atraer a la fuerza de trabajo que necesita el mercado laboral de Estados Unidos. Esa necesidad tiene que ver tanto con la situación coyuntural específica como con los fenómenos de acumulación que se dan en el tiempo y la necesidad de actualizar la legislación al respecto.

Como vimos en el epígrafe anterior, la ley Hart-Celler de 1965 provocó un cambio en los patrones migratorios en Estados Unidos por el acelerado crecimiento de la población latina. Para 2005, los inmigrantes representaban el 12.4 % de la población del país y había 11 millones de extranjeros indocumentados, 7 millones de los cuales eran miembros de la fuerza laboral. Para 2006 muchos estadounidenses estaban convencidos de que el país había perdido el control de sus fronteras y la inmigración era responsable del estancamiento de los salarios.<sup>[83]</sup> Ese año la Cámara de Representantes aprobó un proyecto de ley que convertía en delito estar en el país ilegalmente y también ofrecer ayuda a inmigrantes ilegales. Conocida como ley de Control de Inmigración Ilegal y Antiterrorismo (HR 4437),<sup>[84]</sup> era una propuesta muy restrictiva que no incluía ninguna vía de legalización para los indocumentados. Además, proponía hasta 700 millas de cerca a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos, obligaba a los empleadores a verificar el estatus legal de los trabajadores a través de medios electrónicos, e incluso permitía la deportación de cualquier extranjero sin papeles condenado por conducir bajo los efectos del alcohol.

La respuesta fue masiva y hasta cierto punto inesperada. Durante varias semanas hubo manifestaciones de inmigrantes y quienes los apoyaban para exigir el derecho a permanecer en el país. Cientos de miles de personas –en su mayoría latinos y sus familias, y

---

[83] Foner, *Give Me Liberty! An American History*, op. cit., pág. 1194.

[84] HR 4437-109th Congress: Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005.

muchos estudiantes– salieron a las calles en ciudades como Nueva York, Los Ángeles, Chicago o Dallas. La manifestación más grande ocurrió el 25 de marzo de 2006 en el centro de Los Ángeles en lo que se conoce como «La Gran Marcha», donde se estima participaron más de 500 mil personas.<sup>[85]</sup>

El Senado, por su parte, aprobó una Reforma Integral de Inmigración en 2006<sup>[86]</sup> conocida como ley McCain-Kennedy. Proponía aumentar la seguridad a lo largo de la frontera sur, permitir que algunos indocumentados obtuvieran estatus legal y aumentar el número de trabajadores contratados a través de un programa de visas. Pero ni esa propuesta ni la HR 4437 se convirtieron en ley porque las dos Cámaras no llegaron a un acuerdo. Lo que el Congreso sí logró acordar fue una ley para construir un muro de 700 millas a lo largo de parte de la frontera entre Estados Unidos y México.<sup>[87]</sup>

En 2007, un nuevo Congreso hizo renovados intentos por aprobar una Reforma Migratoria Integral, con un proyecto que se presentó primero en el Senado.<sup>[88]</sup> El proyecto habría proporcionado estatus legal para los aproximadamente 12 millones de inmigrantes indocumentados que había entonces. Asimismo, intentaba un compromiso entre proporcionar un camino hacia la ciudadanía para indocumentados y una mayor aplicación de la ley fronteriza, incluía fondos para barreras y 20 000 agentes más de la Patrulla Fronteriza, mientras simultáneamente reorganizaba los criterios de visado en torno a trabajadores altamente cualificados. Pero no logró avanzar en el Congreso. Las elecciones generales de 2008 y los efectos de la crisis económica pusieron fin a cualquier esperanza de aprobar esa reforma migratoria integral.

---

[85] Aunque esa es la cifra que se maneja oficialmente, los organizadores calcularon entre 1.25 y 1.5 millones de personas. Xavier Rodriguez, «La Gran Marcha: Largest mass protest demonstration in US history», *Mexican American News* (2021), disponible en <[https://www.mexican-american.org/history/21st-century/2006/la-gran-marcha\\_largest-march-in-us-history.html](https://www.mexican-american.org/history/21st-century/2006/la-gran-marcha_largest-march-in-us-history.html)>.

[86] S.2611-109th Congress (2005-2006): Comprehensive Immigration Reform Act of 2006.

[87] Secure Fence Act of 2006. Public Law 109-367.

[88] S.1348-110th Congress (2007-2008): Comprehensive Immigration Reform Act of 2007.

Los demócratas conquistaron la Casa Blanca y grandes mayorías en ambas cámaras del Congreso. Barack Obama prometió durante su campaña presidencial impulsar una reforma migratoria en su primer año en el cargo. Pero, aunque el Congreso (2009-2010) aprobó legislaciones importantes como la *Affordable Care Act* (ACA) –conocida también como *Obamacare*– la migración quedó en un segundo plano entre las prioridades.

En 2013 se produjo otro momento importante en los debates sobre una Reforma Migratoria Integral. Un grupo bipartidista de ocho senadores conocido como la «Banda de los Ocho» redactó La ley de Seguridad Fronteriza, Oportunidad Económica y Modernización de la Inmigración,<sup>[89]</sup> que habría proporcionado un camino hacia la ciudadanía para los inmigrantes indocumentados. El proyecto buscaba también aumentar el límite de visas H-1B para personas altamente calificadas. Al mismo tiempo, se enfocaba en la seguridad y proponía el aumento de agentes de Patrulla Fronteriza. A pesar de ser aprobado por el Senado no fue considerado por la Cámara de Representantes.

Daniel Tichenor apunta que durante los primeros años de gobierno de Obama se aprobó un importante paquete de estímulo económico, legislación histórica sobre el cuidado de la salud y otras medidas importantes, pero la reforma migratoria fracasó tanto en 2009 como en 2013 porque ese tema inspiró conflictos entre los partidos y al interior de ellos.<sup>[90]</sup> Para entender la actuación del Congreso hay que considerar los efectos de la polarización partidista y de elites en ese contexto.<sup>[91]</sup>

Ante la inacción del Congreso, la primera acción importante de Obama sobre inmigración se produjo en agosto de 2012, cuando anunció una orden ejecutiva titulada Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (*Deferred Action for Childhood Arrivals*, DACA),

---

[89] S.744-113th Congress (2013-2014): Border Security, Economic Opportunity, and Immigration Modernization Act.

[90] Daniel Tichenor, «The Demise of Immigration Reform: Policy-Making Barriers under Unified and Divided Government», en *Congress and Policy Making in the 21st Century*, ed. por Jeffery Jenkins y Eric Patashnik, Cambridge University Press, 2016, págs. 242-271.

[91] Ernesto Domínguez López y Seida Barrera Rodríguez, *Estados Unidos en transición. Cambios, resistencia y realineamientos*, La Habana 2018.

que buscaba beneficiar a algunos inmigrantes indocumentados que habían llegado al país cuando eran niños. Incluía subsidios anuales de protección contra la deportación, además de permisos de trabajo y documentos de identidad para los llamados *Dreamers* (soñadores). El término hace referencia a la *Dream Act*, un proyecto de ley que fue presentado por primera vez en el Congreso en el año 2001<sup>[92]</sup> para resolver la situación de esos jóvenes y garantizarles un camino hacia la ciudadanía. Después de varios intentos fallidos de aprobar ese proyecto en el Congreso, Obama utilizó sus prerrogativas ejecutivas para intentar hallar una solución temporal a través del DACA. Para clasificar en ese programa los solicitantes debían ser menores de 30 años, haber ingresado en Estados Unidos con menos de 16, no tener antecedentes penales, y estar estudiando, haberse graduado o haber sido licenciados con honores del ejército. A cambio, el gobierno acordaba «diferir» cualquier acción sobre su estatus migratorio.

En esa etapa hubo también un boom de menores de edad no acompañados intentando entrar a Estados Unidos. Procedentes sobre todo de países centroamericanos, durante 2014 unos 57 000 jóvenes migrantes fueron capturados a lo largo de la frontera con México.<sup>[93]</sup> Al mismo tiempo, la administración Obama estaba deportando un número récord de inmigrantes indocumentados, algunos de los cuales habían estado trabajando en el país durante décadas. Así se ganó el calificativo de «deportador en jefe». Por ejemplo, según datos del Departamento de Seguridad Nacional, Estados Unidos deportó a un récord de 438 421 inmigrantes no autorizados en el año fiscal 2013, con lo cual llegó a más 2 millones de deportaciones desde que Obama asumió el cargo en 2009.<sup>[94]</sup> El aumento en el número de deportaciones ese año coincidió con el estancamiento del crecimiento de la población inmigrante no autorizada de Estados Unidos desde 2009, y un aumento en el número de detenciones en la frontera entre Estados Unidos y México. En

---

[92] S.1291-107th Congress (2001-2002): DREAM Act.

[93] Tindall y Shi, *America: A Narrative History*, op. cit., pág. 1500.

[94] Ana Gonzalez-Barrera y Jens Manuel Krogstad, *U.S. deportations of immigrants reach record high in 2013, 2014*, disponible en <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/10/02/u-s-deportations-of-immigrants-reach-record-high-in-2013/>>.

2013, hubo 414 000 detenciones en la frontera suroeste, 27 % más que en 2011.<sup>[95]</sup>

Algunos estados aprobaron también políticas migratorias restrictivas. Aunque analizar cada una de ellas desborda el propósito de este capítulo, merece especial atención una ley aprobada en Arizona en 2010. La llamada ley de apoyo a las fuerzas del orden y los vecindarios seguros, conocida como SB 1070, otorgó a la policía local la autoridad para verificar el estado migratorio de las personas durante arrestos de rutina (como las paradas de tránsito) y para detener o arrestar a las personas que encontraron indocumentadas. Generó acusaciones de que conduciría a una discriminación racial generalizada y fue bautizada por sus críticos como ley de «muéstrame tus papeles».<sup>[96]</sup>

La presidencia de Obama estuvo marcada también por el crecimiento de las expresiones de odio y xenofobia entre algunos sectores. Si colocamos en una ecuación el significado del 11 de septiembre para la sociedad estadounidense, la política exterior en esa etapa, los efectos de la crisis económica, la crisis de hegemonía, y la llegada a la Casa Blanca del primer presidente afroamericano, había un escenario propicio para el aumento del extremismo ideológico. Eso ayuda a entender la base que llevó a la victoria a Donald Trump, más allá de las reglas del proceso electoral que también contribuyeron a que fuera el ganador en 2016.

Como argumenté en otro trabajo, el llamado trumpismo «fue una reacción a cambios estructurales en la sociedad estadounidense, desde transformaciones económicas y demográficas hasta algunos derechos ganados por las minorías en décadas anteriores. Fenómenos como la desindustrialización, la pérdida de empleos asociada y la decadencia de la clase media, hacen que ciertos sectores culpen a los inmigrantes y minorías por su pérdida de estatus».<sup>[97]</sup> En un país, además, donde el nativismo y el racismo han sido una constante. Trump supo movilizar sentimientos muy arraigados, y

---

[95] *Ibidem*.

[96] Judith Gans *et al.* (eds.), *Debates on US Immigration*, SAGE, 2012, pág. 175.

[97] Dalia González Delgado, *Trumpismo, antes y después de Trump*, 2021, disponible en <<http://www.cubadebate.cu/opinion/2021/09/26/trumpismo-antes-y-despues-de-trump/>>.

su victoria no puede entenderse si se deja a un lado el sentimiento antiinmigrante entre amplios sectores de la población.

Por eso no es extraño que ese tema haya sido uno de los ejes de su campaña y su administración. Entre sus promesas estaban construir el muro fronterizo y hacer que México lo pagara, deportar a todos los indocumentados, recortar financiamiento a las ciudades santuario –que protegen a los inmigrantes–, y triplicar el número de agentes fronterizos. Luego de llegar a la Casa Blanca logró diferentes grados de progreso en lo que se proponía, sobre todo en lo relacionado con la aplicación de la ley, recortes a los programas humanitarios, aumento de los obstáculos para la inmigración legal y los intentos por finalizar el DACA.

Un informe del Migration Policy Institute publicado en 2018<sup>[98]</sup> resume los cambios fundamentales en la política migratoria de Trump hasta esa fecha. Aumentó el tipo de inmigrantes que podrían ser considerados para deportación, eliminó las protecciones temporales para algunos no ciudadanos, prohibió que ciudadanos de países de mayoría musulmana ingresaran a Estados Unidos, algo que recuerda un poco a la exclusión de los chinos en el siglo XIX. Una de las medidas que mayor atención mediática recibió fue su política de «tolerancia cero», que exigió procesos penales para todos los adultos que ingresaran ilegalmente al país. Miles de niños fueron separados de sus familias antes de que una orden judicial mandara a terminar esa práctica. El reporte destaca también el aumento de los obstáculos para la inmigración legal, puesto que creció el número de entrevistas y trámites para visados.

En «Making America 1920 Again? Nativismo e inmigración estadounidense, pasado y presente»,<sup>[99]</sup> Julia Young sugiere que el eslogan de la campaña de Trump de «Hacer a Estados Unidos grande otra vez» recuerda a la década de 1920 y las restricciones migratorias basadas en concepciones racistas. No obstante, las políticas severas de Trump no deben llevar a pensar que la de Obama fue una época dorada. Las diferencias entre las políticas migratorias

---

[98] Sarah Pierce *et al.*, «US Immigration Policy under Trump: Deep Changes and Lasting Impacts», *Migration Policy Institute* (2018).

[99] Julia Young, «Making America 1920 Again? Nativismo e inmigración estadounidense, pasado y presente», *Center for Migration Studies* (2017).

de ambas administraciones, aunque no son intrascendentes, operan también dentro de un continuo.<sup>[100]</sup> A pesar de las diferencias discursivas o prácticas, hay tendencias en la política migratoria que se mantienen en el tiempo más allá de quién ocupe la Casa Blanca.

## 8.5 Consideraciones finales

La composición y naturaleza de la inmigración en Estados Unidos ha evolucionado, con el predominio en distintas etapas de europeos del norte y del Mediterráneo, latinoamericanos y asiáticos. Cada uno de esos grupos llevó consigo prácticas y tradiciones diferentes que contribuyeron a diversificar la población estadounidense y a su vez generaron reacciones no pocas veces contradictorias y conflictivas entre distintos sectores. Esas variaciones se reflejan en la historia de las políticas migratorias generadas a lo largo del tiempo, particularmente en las legislaciones.

La política migratoria puede agruparse en cinco períodos fundamentales diferenciados tanto por los flujos específicos de inmigrantes como por la situación interna del país en cada momento. La primera etapa está relacionada con el proceso formativo de Estados Unidos, desde la independencia hasta después de la Guerra Civil, que es también el período formativo de la política migratoria. Durante alrededor de un siglo hubo muy pocas restricciones, hasta la aprobación de la ley de Exclusión China en 1882, que marcó el inicio de una larga etapa donde predominaron las políticas migratorias restrictivas para ciertos extranjeros.

Una segunda etapa, comprendida entre 1882 y 1924, caracterizada por el auge de sentimientos y políticas nativistas, cristalizó en ese último año con la aprobación de la ley Johnson-Reed que instauró un sistema de cuotas para limitar la entrada de europeos del este y del sur. A finales del siglo XIX, además, se creó una Oficina de Inmigración bajo la égida del Departamento del Tesoro para administrar todas las leyes migratorias. Se pasó de un modelo

---

[100] David Brotherton y Philip Kretsedemas (eds.), *Immigration Policy in the Age of Punishment Detention, Deportation, and Border Control*, Nueva York: Columbia University Press, 2017.

descentralizado, con los estados a cargo de la migración, a una federalización de la legislación y la política migratorias.

La tercera etapa abarca desde 1924 hasta 1965, año en el cual la ley Hart-Celler abolió el sistema de cuotas. La desaparición de ese modelo restrictivo se produjo durante la Gran Sociedad debido a una convergencia de factores. Los argumentos que habían validado la exclusión asiática, las pruebas de alfabetización o las cuotas, cayeron en descrédito después de la guerra, en parte porque podían ser asociados con el racismo nazi. También tuvo un peso la competencia con la Unión Soviética en el contexto de la Guerra Fría. En ese escenario la política migratoria comenzó a estar condicionada no solamente por la situación interna del país sino también por la política exterior.

Así, el año 1965 marcó el inicio de una cuarta etapa, que se extendió hasta los finales del siglo XX. La eliminación del sistema de cuotas abrió la posibilidad de mayor entrada para inmigrantes latinoamericanos y asiáticos, lo cual modificó los patrones migratorios existentes hasta ese momento. El movimiento por los derechos civiles de los años sesenta también influyó los debates sobre el tema puesto que quienes proponían políticas restrictivas se distanciaron, al menos en el discurso público, de los argumentos raciales y étnicos que habían utilizado los nativistas.

La etapa más reciente comenzó después de los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001, hecho que marcó un punto de inflexión puesto que a partir de ese momento los procesos de control fronterizo se volvieron más estrictos y los debates sobre migración se conectaron con el discurso sobre el terrorismo. Varios intentos por aprobar una Reforma Migratoria Integral no lograron avanzar en el Congreso.

En todas las etapas, aunque la idea de las fronteras abiertas coexistió con la hostilidad hacia los recién llegados, la política migratoria tuvo un carácter selectivo y la tendencia observada es hacia las restricciones de diversa índole, aunque con fluctuaciones particularmente entre 1965 y 1980. Muchos de los recién llegados fueron perseguidos tanto por motivos religiosos como raciales, o económicos. La oposición hacia los católicos irlandeses o alemanes a comienzos del siglo XIX, la hostilidad contra los asiáticos o los musulmanes en diferentes etapas es una evidencia de que la

xenofobia de un gobierno como el de Donald Trump es un capítulo más en una larga historia. Si bien 2001 marcó un aceleramiento en esos procesos, algunos patrones y tendencias en la política migratoria se han mantenido en el tiempo más allá de coyunturas o administraciones específicas.

## Referencias

- ALEINIKOFF, THOMAS ALEXANDER *et al.*, *Immigration: process and policy*, West Academic Publishing, 2016, referencia citada en página 196.
- BARTHOLOMEW, ROBERT y ANJA REUMSCHÜSSEL, *American Intolerance: Our Dark History of Demonizing Immigrant*, Nueva York: Prometheus Books, 2018, referencia citada en páginas 190, 192.
- BENNETT, DAVID HARRY, *The Party of Fear: From Nativist Movements to the New Right in American History*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1988, referencia citada en página 187.
- BRIGGS, VERNON, «The “Albatross” of Immigration Reform: Temporary Worker Policy in the United States», *International Migration Review*, vol. 20, n.º 4 (1986), págs. 995-1019, referencia citada en página 196.
- BROTHERTON, DAVID y PHILIP KRETSEDEMÁS (eds.), *Immigration Policy in the Age of Punishment Detention, Deportation, and Border Control*, Nueva York: Columbia University Press, 2017, referencia citada en página 208.
- BUSH, GEORGE, *Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union*, 2004, disponible en <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-before-joint-session-the-congress-the-state-the-union-24>>, referencia citada en página 201.
- CHISHTI, MUZAFFAR y JESSICA BOLTER, «Two Decades after 9/11, National Security Focus Still Dominates U.S. Immigration System», *Migration Policy Institute* (2021), referencia citada en página 200.
- COLLINSON, PETER, *From Benjamin Franklin to Peter Collinson, 9 May 1753*, disponible en <<https://founders.archives.gov/documents/Franklin/01-04-02-0173>>, referencia citada en página 184.
- COOLIDGE, CALVIN, *Address Accepting the Republican Presidential Nomination*, 1924, disponible en <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-accepting-the-republican-presidential-nomination-3>>, referencia citada en página 191.
- DANIELS, ROGER, «Changes in Immigration Law and Nativism since 1924», *American Jewish History*, n.º 76 (1986), págs. 159-180, referencia citada en página 191.
- *Coming to America: A History of Immigration and Ethnicity in American Life*, Harper Perennial, 2002, referencia citada en páginas 187, 190, 191, 193, 195.
- *Guarding the Golden Door. American immigration policy and immigrants since 1882*, Nueva York: Hill y Wang, 2005, referencia citada en páginas 184, 187, 188, 193.

- DILLINGHAM, WILLIAM PAUL *et al.* (eds.), *Abstracts of Reports of the Immigration Commission: With Conclusions and Recommendations, And Views of the Minority (in Two Volumes)*, Washington 1911, referencia citada en página 189.
- DOMÍNGUEZ LÓPEZ, ERNESTO y SEIDA BARRERA RODRÍGUEZ, *Estados Unidos en transición. Cambios, resistencia y realineamientos*, La Habana 2018, referencia citada en página 204.
- DOMÍNGUEZ LÓPEZ, ERNESTO; LANDY MACHADO CAJIDE y DALIA GONZÁLEZ DELGADO, «Nueva inmigración y comunidad cubana en Estados Unidos en los albores del siglo XXI», *Migraciones Internacionales*, vol. 8, n.º 4 (2016), págs. 105-136, referencia citada en página 194.
- FONER, ERIC, *Give Me Liberty! An American History*, Nueva York: Norton & Company, 2011, referencia citada en páginas 185, 188, 191, 192, 197, 198, 202.
- FRIEDMAN, MAX PAUL, *Nazis and Good Neighbors: The United States Campaign against the Germans of Latin America in World War II*, Cambridge University Press, 2005, referencia citada en página 192.
- GANS, JUDITH; ELAINE REPLOGLE y DANIEL TICHENOR (eds.), *Debates on US Immigration*, SAGE, 2012, referencia citada en página 206.
- GIMPEL, JAMES y JAMES EDWARDS, *Congressional Politics of Immigration Reform*, Boston: Allyn & Bacon, 1998, referencia citada en página 198.
- GONZÁLEZ DELGADO, DALIA, «Cerrando fronteras: la política migratoria de Estados Unidos hasta finales del siglo XX», *Huellas de Estados Unidos: estudios, perspectivas y debates desde América Latina*, n.º 20 (2021), págs. 24-47, disponible en <[http://www.huellasdeeu.com/ediciones/edicion20/02\\_Dalia\\_Gonzalez\\_Delgado\\_pp.24-47.pdf](http://www.huellasdeeu.com/ediciones/edicion20/02_Dalia_Gonzalez_Delgado_pp.24-47.pdf)>, referencia citada en página 184.
- *Trumpismo, antes y después de Trump*, 2021, disponible en <<http://www.cubadebate.cu/opinion/2021/09/26/trumpismo-antes-y-despues-de-trump/>>, referencia citada en página 206.
- GONZALEZ-BARRERA, ANA y JENS MANUEL KROGSTAD, *U.S. deportations of immigrants reach record high in 2013*, 2014, disponible en <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/10/02/u-s-deportations-of-immigrants-reach-record-high-in-2013/>>, referencia citada en páginas 205, 206.
- GUGLIELMO, JENNIFER y SALVATORE SALERNO (eds.), *Are Italians White?*, Routledge, 2003, referencia citada en página 190.
- HIGHAM, JOHN, *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860-1925*, Rutgers University Press, 1955, referencia citada en páginas 186, 191.
- KOVEN, STEVEN y FRANK GÖTZKE, *American Immigration Policy. Confronting the Nation's Challenges*, Nueva York: Springer, 2010, referencia citada en páginas 184, 191.
- LAHAM, NICHOLAS, *Ronald Reagan and the Politics of Immigration Reform*, Praeger, 2000, referencia citada en página 196.
- LEMAY, MICHAEL (ed.), *Transforming America. Perspectives on U.S. Immigration*, Santa Barbara: Praeger, 2013, referencia citada en páginas 185, 196.

- LEVINE, BRUCE, «Conservatism, Nativism, and Slavery: Thomas R. Whitney and the Origins of the Know-Nothing Party», *The Journal of American History*, vol. 88, n.º 2 (2001), págs. 455-488, referencia citada en página 187.
- MATTHEW, JACOBSON FRYE, *Whiteness of a different Color. European Immigrants and the Alchemy of Race*, Massachusetts: Harvard University Press, 1998, referencia citada en página 189.
- PIERCE, SARAH; JESSICA BOLTER y ANDREW SELEE, «US Immigration Policy under Trump: Deep Changes and Lasting Impacts», *Migration Policy Institute* (2018), referencia citada en página 207.
- PORTER, KIRK y DONALD BRUCE JOHNSON (eds.), *National Party Platforms: 1840-1964*, Illinois: University of Illinois Press, 1966, referencia citada en página 191.
- RAMJI, RUBINA, «From Navy Seals to The Siege: Getting to Know the Muslim Terrorist, Hollywood Style», *Journal of Religion & Film*, vol. 9, n.º 2 (2005), referencia citada en página 190.
- REIMERS, DAVID, *Still the Golden Door: The Third World Comes to America*, Columbia University Press, 1992, referencia citada en página 194.
- RODRIGUEZ, XAVIER, «La Gran Marcha: Largest mass protest demonstration in US history», *Mexican American News* (2021), disponible en <[https://www.mexican-american.org/history/21st-century/2006/la-gran-marcha\\_largest-march-in-us-history.html](https://www.mexican-american.org/history/21st-century/2006/la-gran-marcha_largest-march-in-us-history.html)>, referencia citada en página 203.
- ROSENBLUM, MARC, «US Immigration Policy Since 9/11: Understanding the Stalemate over Comprehensive Immigration Reform», *Migration Policy Institute* (2011), referencia citada en páginas 199, 200.
- SINNAR, SHIRIN, «Patriotic or Unconstitutional? The Mandatory Detention of Aliens Under the USA Patriot Act», *Stanford Law Review* (2003), referencia citada en página 199.
- SPALDING, MATTHEW, «From pluribus to unum: immigration and the Founding Fathers», *Policy Review*, n.º 67 (1994), referencia citada en página 184.
- TICHENOR, DANIEL, *Dividing Lines: The Politics of Immigration Control in America*, Princeton University Press, 2002, referencia citada en páginas 189, 194, 195.
- «The Demise of Immigration Reform: Policy-Making Barriers under Unified and Divided Government», en *Congress and Policy Making in the 21st Century*, ed. por Jeffery Jenkins y Eric Patashnik, Cambridge University Press, 2016, págs. 242-271, referencia citada en página 204.
- TINDALL, GEORGE BROWN y DAVID EMORY SHI, *America: A Narrative History*, 9.ª ed., Nueva York: W. W. Norton, 2013, referencia citada en páginas 185, 194, 205.
- VIALET, JOYCE, «A brief history of US immigration policy», *Report Congressional Research Service*, vol. 80, n.º 22 (1980), referencia citada en página 193.
- YOUNG, JULIA, «Making America 1920 Again? Nativismo e inmigración estadounidense, pasado y presente», *Center for Migration Studies* (2017), referencia citada en página 207.

ZOLBERG, ARISTIDE, *A Nation by Design. Immigration Policy in the Fashioning of America*, Nueva York: Rusell Saga Foundation, 2006, referencia citada en páginas 184, 186, 191.