

Arizona: la criminalización de la población inmigrante

Doris Marie Provine *

Tema: El proyecto de ley 1070 del Senado de Arizona (conocido como SB 1070), contra el que una jueza federal emitió una orden preliminar por la que se suspendían sus disposiciones más controvertidas el día antes de su entrada en vigor, se sitúa en el corazón de un debate político nacional sobre la inmigración.

Resumen: Arizona está desafiando al gobierno federal en su intento de mantenerse como la única autoridad con capacidad para aplicar las política de inmigración, algo que ha vuelto a reactivar el latente debate sobre cómo hacer frente a los 11 millones de residentes ilegales que, según los cálculos, se encuentran en EEUU. Se suele decir que esta ley es producto de la frustración generada por el “descompuesto” sistema de inmigración del gobierno federal. Sin embargo, esta afirmación tan general resulta algo engañosa. Arizona no quiere que el gobierno federal establezca “una vía para la obtención de la ciudadanía” ni que regularice a los inmigrantes residentes como lo hizo en 1986. El SB 1070 está diseñado más bien para orientar el debate nacional hacia sendas más restrictivas. La política de Arizona de “desgaste mediante la aplicación de la ley” (attrition through enforcement) supone un punto de confluencia para quienes se oponen a una amplia reforma del sistema de inmigración dentro de parámetros aparentemente legales y posiblemente apropiados dada la falta de acción por parte del gobierno federal. Se diseñó a modo de prueba. A nivel local, el SB 1070 refleja la implacable hostilidad del estado hacia sus residentes ilegales y su indiferencia ante quienes se ven obligados a portar en todo momento documentos identificativos para probar el derecho a permanecer en ese territorio. El estado lanza una advertencia a los cuerpos locales de policía: o dan prioridad a la aplicación de las leyes de inmigración o se enfrentan a la posibilidad de ser denunciados por iniciativa popular.

Análisis:

La reciente aserción de autoridad de Arizona para aplicar la ley de inmigración federal dentro de su territorio como considere oportuno tiene como telón de fondo la prolongada ambivalencia de EEUU con respecto a la inmigración, en particular en momentos de dificultad económica. Al igual que en el pasado, la preocupación por que los inmigrantes “roben” los trabajos a los estadounidenses y supongan una carga excesiva para los fondos públicos se ha unido al temor de que una inmigración excesiva altere la esencia del país. Estas preocupaciones han sido expresadas por destacados intelectuales como Peter Brimelow, quien sostiene que los inmigrantes de hoy en día tienen “tradiciones

* Profesora en la Escuela de Transformación Social de la Universidad Estatal de Arizona

culturales distintas y posiblemente incompatibles”, o como Samuel Huntington (2000), que sostiene que la inmigración mexicana en EEUU “es un desafío único y molesto a nuestra integridad cultural, nuestra identidad nacional y potencialmente a nuestro futuro como país”. Al analizar estas obras, Leo Chávez (2008) encuentra pruebas de una omnipresente narrativa de “amenaza latina” que incorpora creencias sin fundamento sobre una fecundidad “descontrolada” de las latinas y su rechazo a integrarse. Esta sensación de miedo es casi palpable en Arizona, un Estado fronterizo que se convirtió a mediados de los años noventa en el principal punto de entrada de la inmigración desde el Sur, cuando otras rutas más fáciles fueron bloqueadas.

El temor generado por estos “otros” inintegrables nos recuerda que, a pesar de la falta de un fundamento empírico, la raza sigue siendo un factor importante en la identidad nacional y, por tanto, en los debates sobre quién debe formar parte de la nación. Tras todo sentimiento de crisis y episodio de violencia ocasional generado por la inmigración a gran escala suele esconderse siempre un temor relacionado con la raza. Lo novedoso de la actual ola de preocupación por la inmigración es el uso generalizado de la legislación local para expresar esa ira generada por los inmigrantes ilegales y el deseo de una política más restrictiva a nivel nacional. Y parece que la tendencia está cobrando fuerza. Políticos de todo el país han expresado su interés en aprobar su propia versión de la ley de Arizona.

La SB 1070 permite a los oficiales de la policía local comprobar el estatus legal de un inmigrante cuando efectúen paradas o detenciones, si sospechan que puede tratarse de un inmigrante irregular. La ley no define qué puede considerarse como indicio razonable de estancia irregular pero prohíbe el “racial profiling”, es decir, en este caso, la comprobación del estatus legal de cualquier persona con aspecto latinoamericano. Las fuerzas del orden que se resistan a aplicar, con carácter prioritario, las leyes de inmigración en sus funciones diarias se expondrán a ser denunciadas por daños y perjuicios por iniciativa popular. La SB 1070 también prohíbe a los residentes ilegales solicitar trabajo y exige a los empresarios el cumplimiento de ciertos requisitos. Sin embargo, lo que ha generado la controversia es la obligación de demostrar el estatus legal de la estancia. Los latinoamericanos o cualquiera que pueda “parecer irregular” debe, en efecto, llevar siempre consigo los documentos que prueben su situación legal.

La nueva ley de Arizona ha sido amplia y justamente condenada por incitar al odio racial y asignar a la policía local una misión imposible de cumplir. Hasta la fecha se han emprendido siete acciones judiciales, entre ellas una incoada por el gobierno federal, para tratar de frenar la aplicación de esta ley por motivos constitucionales. El gobierno federal ganó una primera acción legal para bloquear la aplicación de varios aspectos claves de la ley; este caso junto con otro más se encuentran en apelación y han pasado con éxito las mociones preliminares de rechazo. Es posible que la ley no sea capaz de superar estos escollos legales, pero esto no parece preocupar a sus defensores, que ya se han apresurado a calificar la acción federal de “pura política”. Y es de esperar que la emisión de un fallo judicial federal definitivo desfavorable para Arizona provocara una reacción similar. Quizá el objetivo de quienes han elaborado la ley no sea tanto transformar la labor de las fuerzas del orden público en Arizona, sino mostrar al resto del mundo que es viable y deseable este enfoque local dada la falta de acción del gobierno federal. Éste es sin duda el punto de vista de los asesores jurídicos de Washington que ayudaron a Arizona a elaborar la ley. Todos los que participaron debieron haber previsto que se emprenderían acciones judiciales para tratar de frenar su aplicación, pero también debieron haber previsto algún beneficio político para la causa de las políticas restrictivas,

aun cuando terminara revocándose. Arizona se convertiría en el David enfrentado al Goliat del *big government* y de las organizaciones nacionales de tendencia izquierdista en un escenario jurídico predispuesto en contra de este pequeño estado del oeste. El desgaste mediante la aplicación de la ley atraerá publicidad y simpatizantes, mientras que las propuestas relativas a una posible obtención de la ciudadanía quedarán aún más relegadas a un segundo plano en los debates nacionales.

La aprobación del SB 1070 no debería sorprender a quienes han sido testigos de cómo se recrudecía la guerra librada por Arizona contra la inmigración ilegal y el cambio de actitud del gobierno federal respecto de la aplicación de sus propias leyes de inmigración. En los últimos 15 años el gobierno federal ha ido reduciendo progresivamente su control sobre la aplicación de las leyes de inmigración, estableciendo una serie de programas de colaboración con los cuerpos locales de policía, y endureciendo al mismo tiempo sus propias medidas de lucha contra la inmigración ilegal, aparentemente con la esperanza de convencer a los legisladores y a la opinión pública de la importancia que concede a la aplicación de la ley. La política implícita del gobierno federal de desgaste a través de la aplicación de la ley ha incluido algunas medidas contra los inmigrantes imposibles de defender jurídicamente, como la redada federal de Postville (Iowa), donde la estrategia de la fiscalía de imputar excesivos cargos a los inmigrantes fue unánimemente criticada por el Tribunal Supremo de EEUU. También ha incluido una mayor predisposición a expulsar a los inmigrantes legales que delincan; la lista de delitos que justifican una expulsión es cada vez mayor y los procesamientos por cualquier delito de inmigración han alcanzado niveles históricos. En la frontera, la Operación Streamline facilita la presentación de cargos contra los inmigrantes que sean detenidos al tratar de entrar en EEUU, y la imposición de penas a los mismos. En el interior, el programa Secure Communities está agrupando cada vez más cárceles en la política de expulsar a inmigrantes detenidos por delitos, pero sin asegurarse de que los arrestos no se produzcan meramente como una medida de control migratorio. Desde este punto de vista, Arizona no ha hecho más que aceptar la invitación implícita del gobierno federal de aplicar mano dura a los inmigrantes ilegales, llevándola un poco más allá. Hasta el gobierno federal pareció aceptar esta idea al explicar, en un comunicado de prensa emitido para anunciar su intención de emprender acciones legales, que Arizona había “cruzado una línea constitucional” (comunicado de prensa, 6/VII/2010).

Hay muchos motivos por los que Arizona se ha situado a la cabeza de quienes se oponen a que la sociedad estadounidense acepte a inmigrantes ilegales. Entre ellos figura un evidente e inquietante racismo que ha sido activo históricamente en el Estado y que ahora con frecuencia asoma en *blogs* y manifestaciones, pero también un sentimiento de agravio por la indiferencia mostrada en el pasado por el gobierno federal ante los costes a los que Arizona ha tenido que hacer frente en su calidad de estado fronterizo. También existen consideraciones políticas de orden práctico. Se calcula que en el estado de Arizona, con una población de unos 6,5 millones de personas, hay 500.000 inmigrantes ilegales. Una ola de nuevos votantes inmigrantes podría hacer peligrar el dominio de los republicanos conservadores en ese estado. La batalla emprendida contra una población vulnerable sin derecho a voto también desvía, muy convenientemente, la atención de otros problemas acuciantes a los que el estado tiene que hacer frente, al mismo tiempo que da una imagen de sus líderes como personas dispuestas a enfrentarse al gobierno federal, una postura que siempre da buen resultado en Arizona.

La población a la que se dirige el SB 1070 es fundamentalmente la inmigración de origen mexicano, pero también incluye a centroamericanos y algunos otros latinoamericanos. La mayoría de estos inmigrantes no fueron atendidos debidamente o no pudieron obtener autorización para inmigrar legalmente cuando se desplazaron hasta Arizona en busca de trabajo en la agricultura, la construcción, los restaurantes, los hoteles y las fábricas. Algunos son ciudadanos estadounidenses, nacidos en EEUU de padres ilegales. Otros son niños que fueron llevados a Arizona a una edad temprana, la denominada “generación 1,5”. Esta población de estatus jurídico mixto es visible y genera un visible desagrado entre parte de la población blanca de Arizona que, a pesar de ello, depende de ella para servicios de bajo salario. Pero éstos no son los únicos inmigrantes ilegales del estado. Arizona también atrae a canadienses y a algunos europeos que violan las condiciones de estadia consiguiendo trabajos o instalándose allí. Sin embargo, estos inmigrantes “no visibles” no parecen preocupar ni a la opinión pública ni a los legisladores de Arizona.

Plenos poderes y transferencia de competencias para la aplicación de la ley

En todas las naciones modernas la determinación de las políticas de inmigración es plena competencia de las autoridades nacionales. Esto no siempre ha estado claro en EEUU, puesto que la Constitución federal sólo se refiere a este tipo de políticas de forma críptica, al hacer referencia a la competencia federal para naturalizar a los ciudadanos. Sin embargo, hace casi un siglo el Tribunal Supremo aclaró esta cuestión y desde entonces no se ha vuelto a cuestionar seriamente la competencia del gobierno federal para fijar los términos de las políticas de inmigración. Esta división de competencias no ha impedido a las autoridades federales de inmigración colaborar con la policía local de forma *ad hoc* y oficiosa cuando las circunstancias así lo han exigido. En ocasiones la policía local se ha puesto en contacto con las autoridades federales de inmigración para solicitar la expulsión de delincuentes, una estrategia que gozó de popularidad en la época de la Ley Seca como forma de hacer frente a los gánsteres de origen extranjero.

Las amplias medidas de lucha contra la inmigración adoptadas de cuando en cuando a lo largo de la historia del país han implicado una colaboración entre las autoridades locales y federales. De 1929 a 1939, las autoridades federales de inmigración solicitaron la asistencia de las autoridades locales en diversos estados para, según los cálculos, “repatriar” a un millón de personas de ascendencia mexicana (resulta impreciso aplicar este término a la mayoría de aquellas personas, puesto que en realidad eran ciudadanos estadounidenses). Los agentes de la Patrulla Federal de Fronteras colaboraron de nuevo con la policía local en 1954 cuando decidieron poner en marcha campañas de identificación de personas “de apariencia mexicana” en Texas. Con la Operación Espalda Mojada se expulsó a decenas de miles de personas y se alentó a muchas otras a abandonar el territorio *motu proprio*. Arizona también ha conocido campañas de expulsión de este tipo, con o sin ayuda federal. Sin embargo, no fue hasta 1996 cuando el Congreso reconoció oficialmente esta relación, ofreciendo por primera vez a la policía local una oportunidad concreta de colaborar con las autoridades federales para la aplicación de las leyes de inmigración.

En 1996 el Congreso aprobó dos leyes con la idea de que la policía local se convirtiera en un “factor multiplicador” en la lucha contra la inmigración ilegal en el territorio nacional. La división constitucional de poderes sólo permitía invitar a participar; según la Constitución, el gobierno federal no puede exigir a la policía local que aplique sus leyes. Así, la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA, por sus siglas en inglés) autorizaba la impartición de capacitación a policías locales y

estatales para la aplicación de las leyes federales de inmigración y preveía un programa de apoyo a esta política, conocido informalmente como el programa “287g” por su ubicación en la Ley de Inmigración y Nacionalidad. La segunda ley aprobada en 1996, la Ley Antiterrorista y de Pena de Muerte Efectiva, enmendó la Ley de Inmigración y Nacionalidad para conferir a la policía local la autoridad de detener a los no ciudadanos que cometieran delitos graves previamente expulsados. Este reparto de competencias no resulta extraño en EEUU. El federalismo es desde hace tiempo una solución habitual al problema de la limitada capacidad de gobierno y desde hace tiempo es común que todos los niveles de gobierno participen cuando se trata de abordar cuestiones sociales (véase, por ejemplo, Grodzins, 1966, p. 32). En este sentido, la inmigración llega relativamente tarde a la escena de la transferencia de competencias.

El Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés) añadió otra dimensión a la transferencia de competencias federales al establecer una colaboración con la policía local en materia antiterrorista tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra el World Trade Center y el Pentágono. Como parte del programa NSEERS se contactó e interrogó a diversos varones musulmanes por su posible conexión con el terrorismo. Más o menos en aquella misma época, la Oficina de Asesoría Jurídica formuló un amplio memorando sobre dicha relación, sosteniendo que los estados tenían la obligación inherente de aplicar las leyes federales de inmigración. Aquel memorando fue ampliamente criticado pero nunca se retiró. A nivel operacional, las autoridades federales de inmigración cada vez colaboran más con la policía local. El gobierno federal ha añadido órdenes judiciales para casos de inmigración a las bases de datos que comparte con las estructuras policiales locales. Los agentes de inmigración han pasado a formar parte de los destacamentos locales destinados a combatir el tráfico de drogas y las bandas. Actualmente existen numerosos programas de colaboración enmarcados en un programa general denominado ICE ACCESS (Acuerdos de Cooperación en Comunidades para Mejorar la Seguridad). Uno de los de mayor alcance es *Secure Communities* (Comunidades seguras), que, como se ha indicado, está dirigido a vincular todas las prisiones locales del país con ICE (Inmigración y Control de Aduanas) de forma que pueda comprobarse la situación migratoria de cualquier persona registrada en una prisión estadounidense. En enero de 2011 969 jurisdicciones y 37 estados han suscrito este programa.

La transferencia de competencias federales a las autoridades locales para la aplicación de la ley se ha visto acompañada por un *impasse* en la reforma migratoria a nivel federal. El actual sistema no ofrece permisos de trabajo permanentes o temporales suficientes como para satisfacer la demanda del mercado, y la entrada legal en el país por motivos de reunificación familiar lleva años, en ocasiones más de una década, para los mexicanos. Incluso los visados de turista, en teoría ilimitados, son difíciles de obtener. Este sistema disfuncional fomenta la inmigración ilegal. La fortificación de la frontera sur también tiende a aumentar los niveles de asentamiento ilegal al dificultar los retornos. Los 11 millones de inmigrantes ilegales que, según los cálculos, residen actualmente en EEUU están más dispersos que en el pasado. Muchos están encontrando trabajo en zonas que no están acostumbradas a recibir tantos residentes extranjeros ni están preparadas para ello. Esto, unido al difícil clima económico, crea el caldo de cultivo ideal para el surgimiento de controversias en todo el país.

A partir de 2005 los estados empezaron a responder a estos mayores niveles de inmigración ilegal mediante resoluciones y proyectos de ley. Las leyes para hacer del inglés la lengua oficial del estado y limitar la concesión de permisos de conducir a los ciudadanos y los residentes legales permanentes se convirtieron en temas favoritos para legislar. El número de estados que han planteado leyes relacionadas con la inmigración ha crecido constantemente hasta alcanzar en el 2010 el número de 208 leyes y 138 resoluciones adoptadas en 46 estados más el distrito de Columbia. La mayoría de los legisladores estatales quieren hacer menos atractiva la vida en Estados Unidos para los inmigrantes irregulares, aunque unos pocos están intentando integrar a los que ya están establecidos en sus estados.

Las ciudades y localidades de mayor tamaño también participan en este debate. Algunos hacen todo lo que pueden por disuadir a los inmigrantes de asentarse en sus territorios mientras que otros, por lo general las grandes ciudades, se resisten a este planteamiento restrictivo de distintas formas, por ejemplo facilitando identificación local a los inmigrantes en situación de ilegalidad. La preocupación por que los inmigrantes cojan miedo a la policía y se resistan, por temor, a denunciar comportamientos delictivos o su propia victimización ha llevado a algunas comunidades a aprobar políticas de protección. No es de sorprender la existencia de conflictos entre los distintos niveles de gobierno: en ocasiones las ciudades se ven obligadas a aplicar iniciativas estatales o de condado que consideran contrarias a sus intereses. Y a veces ciudades y localidades vecinas adoptan posturas contrarias con respecto a la acogida de inmigrantes ilegales. El resultado es un variado mosaico de leyes locales destinadas a controlar el empleo, las oportunidades de enseñanza, los servicios sociales, los alquileres y otras cuestiones a las que los inmigrantes tienen que hacer frente en su vida diaria. Aunque la mayoría de ellas son cuestiones con respecto a las cuales las localidades han disfrutado por lo general de competencias legislativas, no está claro hasta qué punto los estados pueden actuar sin interferir en la autoridad soberana del gobierno federal de determinar las políticas de inmigración.

La ley de Arizona

Arizona comenzó su acometida legal contra los inmigrantes ilegales asentados en su territorio en 1988, con una iniciativa electoral para establecer el inglés como lengua oficial del estado. Aquella ley fue revocada por el tribunal supremo del estado por su excesiva amplitud, pero aquel revés no amilanó a los dirigentes legislativos ni a los activistas antiinmigración. En 2004 los votantes aprobaron restringir el acceso a los servicios sociales de los residentes ilegales e impusieron unos requisitos de identificación más estrictos para impedir votar a los no ciudadanos. En 2006 una iniciativa ciudadana consiguió modificar la Constitución del estado para convertir el inglés en su lengua oficial. Otra iniciativa logró que los inmigrantes ilegales no pudieran solicitar daños y perjuicios punitivos al tratar de obtener reparación ante los tribunales del estado. Ese mismo año el estado de Arizona determinó que los individuos en situación de ilegalidad no tenían derecho a acceder a las clases de inglés patrocinadas por el estado ni a otras prestaciones como la enseñanza pública o las ayudas financieras otorgadas para asistir a la universidad y a los centros de enseñanza superior de dicho estado. Aquella ley afectó a cerca de 5.000 graduados de la escuela secundaria cuando entró en vigor y obligó a los ya matriculados a pagar unos derechos de matrícula mucho más elevados para poder terminar sus estudios (Wingett y Benson, 2007). Todas estas propuestas se aprobaron sin problema, algunas por un margen de prácticamente tres a uno.¹

¹ Para obtener una perspectiva general de las propuestas electorales de Arizona, su contenido y sus

El estado de Arizona también ha estado experimentando con las sanciones penales. En 2006 la asamblea legislativa de ese estado aprobó una ley para combatir el desplazamiento clandestino de personas, que el Fiscal del Distrito interpretó de forma que los inmigrantes quedaban criminalizados como co-conspiradores de esas actividades. En 2007 la asamblea legislativa limitó la libertad bajo fianza para aquellos inmigrantes ilegales acusados de delitos graves. Arizona se situó en el punto de mira del país en enero de 2008, al aprobar una ley que castigaba a los empresarios que, a sabiendas, contrataban a trabajadores no documentados, suspendiendo o revocando sus licencias de actividad profesional. Actualmente esta ley está siendo objeto de examen por el Tribunal Supremo de EEUU y se ha iniciado una denuncia contra la ley estatal que limita el acceso a la libertad provisional bajo fianza.

Estas medidas adoptadas en el pasado para disuadir a los inmigrantes ilegales de desplazarse hasta Arizona o asentarse allí sentaron las bases para el proyecto de ley 1070 del Senado (SB 1070), denominado, de forma algo equívoca, Ley de Apoyo a Nuestras Fuerzas de Orden Público y a los Vecindarios Seguros. De hecho, esta ley ata de pies y manos a los departamentos de policía y las ciudades disconformes con el enfoque centrado exclusivamente en la aplicación de la ley. Algunos de ellos consideran que la seguridad pública exige la confianza de la comunidad en la policía y, por tanto, se muestran a favor de un enfoque más matizado. A otros les preocupan los costes derivados de tener que detener, albergar y transportar a los inmigrantes.

Los partidarios de la SB 1070, sin embargo, sostienen que este proyecto refleja la actual legislación federal, que exige a todos los no ciudadanos a llevar encima documentos que permitan acreditar su legalidad en el territorio. La legislación federal exige a las personas que hayan entrado sin inspección registrarse en el plazo de 90 días. Sin embargo, es evidente que la legislación de Arizona va más allá de estas exigencias. En particular, criminaliza el no llevar encima documentos que acrediten la situación migratoria, mientras que en la legislación federal el no portarlos se considera sólo una infracción civil. La ley de Arizona se base en un requisito de registro ampliamente abandonado por el gobierno federal en favor de otros métodos de lucha contra la inmigración ilegal. Pero quizá lo más importante es que este proyecto obliga al gobierno federal a responder a la opinión de Arizona sobre las prioridades de aplicación de las leyes de inmigración, básicamente acabando con la facultad discrecional federal de establecer cómo utilizar sus recursos para la aplicación de dichas leyes.

Quienes critican la ley se han centrado principalmente en el problema de los “perfiles raciales”. Aunque los dirigentes del estado insisten en que en la legislación y en la ley de Arizona en general se prohíbe esta práctica, no está nada claro que no vaya a ocurrir. Los “perfiles raciales” resultan difíciles de detectar salvo con datos estadísticos difíciles de obtener sobre las detenciones e interrogatorios efectuados en la práctica. También está el problema del consentimiento. Los agentes de policía están autorizados a hacer preguntas, no sólo en situaciones de detenciones, sino también en cualquier otro momento, si su curiosidad se ve despertada por alguna situación sospechosa. Lo probable es que esas preguntas se dirijan a personas con aspecto inmigrante y que se

resultados, véase http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Arizona_Ballot_Propositions. Para acceder al texto completo de la Propuesta 300, por la que pasó a exigirse ser ciudadano para poder acceder a la enseñanza estatal y varios otros servicios sociales, véase <http://www.azsos.gov/election/2006/info/PubPamphlet/english/Prop300.htm>.

concentren en la situación migratoria de esos individuos, dadas las prioridades del estado. Los individuos interrogados tienen derecho a permanecer en silencio pero muchos, y en particular los inmigrantes, no lo saben o temen ser víctimas de represalias si no colaboran. Otro problema que se plantea son las paradas efectuadas bajo el pretexto de que se ha cometido alguna infracción menor de tráfico u otro tipo de falta. La ley de Arizona amplía al máximo los motivos que permiten interrogar a inmigrantes, llegando a incluir entre ellos el incumplimiento de las ordenanzas locales. Esto hace a las personas susceptibles de ser investigadas por la policía por tener el césped demasiado alto o celebrar fiestas demasiado ruidosas. En definitiva, los agentes interesados en expulsar a los inmigrantes irregulares tienen nuevas oportunidades de poder aplicar las leyes de inmigración. Se tienen noticias puntuales de que ya se están solicitando documentos identificativos basándose en la raza, si bien la ley aún no ha entrado en vigor. Se percibe ya un clima de endurecimiento de la aplicación de las leyes, por la gran publicidad recibida por las redadas efectuadas por el *sheriff* del condado de Maricopa, un ferviente defensor del SB 1070, y las acciones emprendidas por algunos agentes de unidades del área metropolitana.

Los departamentos de policía en Arizona y en general en Estados Unidos no están en situación de impedir que sus agentes efectúen arrestos y detenciones en base a la raza. Aunque se ha advertido a la policía de que no debe utilizar “perfiles raciales” para determinar quién resulta sospechoso de violaciones de las disposiciones en materia de inmigración, no se dispone de políticas avaladas por el tiempo en esta esfera. Una reciente encuesta realizada a nivel nacional entre los jefes de policía de ciudades de mediano y gran tamaño puso de manifiesto que sólo el 39% disponían de políticas escritas sobre las obligaciones de los agentes en materia de inmigración. El 51% no disponía de políticas ni escritas ni no escritas (Decker *et al.*, 2009). Y es aún menos probable que las pequeñas ciudades y localidades vayan a disponer de ellas.

Arizona ya está sintiendo los efectos de su nueva ley. La posibilidad de que llegue a aplicarse ha provocado un éxodo de inmigrantes mexicanos y centroamericanos del estado. Se estima que unos 100.000 hispanos se han marchado. Estos inmigrantes dejan tras sí apartamentos vacíos y plazas sin ocupar en las escuelas públicas. La mayoría huyen a otros estados, pero algunos están regresando a sus países de origen. Un estudio publicado por la Universidad de Arizona calcula que, de eliminarse a todos los no ciudadanos de la población activa del estado, la producción anual disminuirá en al menos 29.000 millones de dólares (Gans, 2007). La ley también ha provocado protestas políticas. Algunas organizaciones profesionales y los gobiernos de algunas ciudades han prometido boicotear al estado hasta que se retire la ley. México ha expresado su consternación por la ley de Arizona y se ha negado a proseguir la mayor parte de sus actividades diplomáticas en el estado. El Center for American Progress estima pérdidas de 45 millones de dólares por cancelación de alquileres y de 141 millones en ingresos turísticos perdidos. También se está observando un impacto político, a medida que las organizaciones de defensa de los derechos de los inmigrantes van encontrando nuevos apoyos en sus esfuerzos por inscribir a los inmigrantes legales a fin de que puedan votar, algo que podría terminar afectando a los patrones de voto del estado.

Por qué el apoyo al SB 1070

A pesar de todo lo dicho, los partidarios de la ley han conseguido apoyo político en el proceso, al menos a corto plazo. Cuando la gobernadora Jan Brewer firmó la entrada en vigor de la ley, sus niveles de popularidad aumentaron considerablemente, lo suficiente como para situarla por delante de sus rivales en la candidatura republicana al cargo de

governador y para ganar el puesto. Tanto dentro como fuera del estado la ley disfruta de un amplio apoyo público y apoyo financiero para su defensa. Pero no está del todo claro lo que ese apoyo significa realmente. Muchos de los encuestados que se declaraban partidarios de la ley también se mostraban a favor de una vía que permitiera a los residentes ilegales obtener la ciudadanía, una postura que difiere de la adoptada por los líderes republicanos de Arizona. Ninguno de ellos está a favor de que los inmigrantes ilegales puedan obtener la ciudadanía en última instancia, ni siquiera el senador John McCain, que en el pasado se destacó por defender esta posibilidad.

El contexto local incluye muchas otras muestras de hostilidad hacia la presencia de este tipo de inmigrantes. El condado de Maricopa, de enorme tamaño y en enorme expansión, donde se concentra más de la mitad de la población del estado, ha elegido reiteradamente a Joseph Arpaio como *sheriff*. Desde 2005, cuando Arpaio se dio cuenta de que combatir la inmigración ilegal podía convertirse en una medida popular, se ha venido destacando por la prioridad que otorga a la detección y expulsión de inmigrantes ilegales. Arpaio fue uno de los primeros en adoptar el programa 287g, y con gran determinación. Este programa permite a la policía local detener a personas en situación irregular. El condado de Maricopa se situó a la cabeza de la nación en cuanto al número de agentes formados para realizar funciones de inmigración. El *sheriff* Arpaio también colaboró estrechamente con el fiscal del condado, que se sirvió de una ley estatal sobre el desplazamiento clandestino de personas para procesar como co-conspiradores a las personas introducidas clandestinamente en el país.

Muchos dirigentes políticos también han expresado su claro deseo de expulsar a estos residentes ilegales. J.D. Hayworth, antiguo congresista que fue candidato al escaño del senador McCain, convirtió la hostilidad hacia los inmigrantes en un tema central de su campaña. Los legisladores estatales que propusieron el SB 1070 y leyes anteriores en esa misma línea también se han caracterizado por su hostilidad hacia los residentes ilegales. El líder indiscutible de este grupo, el senador estatal Russell Pearce, se ha envalentonado tras la victoria del SB 1070, que él patrocinó. Ahora está trabajando en la aprobación de leyes que permitan denegar partidas de nacimiento a los hijos de inmigrantes ilegales nacidos en Arizona. El senador Pearce también es partidario de cobrar las clases a los estudiantes que no tengan derecho a asistir a las escuelas públicas del estado.

Ciertamente existen voces discrepantes, en particular entre activistas políticos, demócratas liberales y políticos de origen latino. Pero resulta difícil mantenerse firme en una postura intermedia razonable. El debate público en Arizona, al menos entre quienes más se hacen oír, está claramente caldeado. Pero aun así, existen ciertos límites a las afirmaciones formuladas en el debate público. Cuando la gobernadora Brewer calificó a la mayoría de los inmigrantes ilegales de narcotraficantes, hasta sus partidarios criticaron la evidente falsedad de su afirmación. Y cuando un candidato a la comisión estatal que regula los servicios públicos sugirió que los inmigrantes ilegales no deberían tener derecho a gas, agua y electricidad, también fue duramente criticado. Incitar a la violencia contra los inmigrantes ilegales también resulta claramente inaceptable para la clase política.

Conclusión: La SB 1070 muestra cómo funciona el federalismo americano en una situación de gran tensión política. El sistema es lo suficientemente flexible como para permitir a las localidades considerable voz política, incluso en un ámbito tradicionalmente reservado al gobierno federal. Arizona, con la ayuda de los partidarios a nivel nacional de

restringir la inmigración, ha demostrado cómo un estado puede hacer oír su voz. Aprobando el SB 1070 Arizona ha conseguido finalmente obtener una respuesta definitiva del gobierno federal con respecto a sus políticas sobre la inmigración ilegal. En su demanda, el gobierno federal explica detalladamente por qué necesita la discreción de poder aplicar su legislación y de qué forma la ley de Arizona interfiere en sus políticas y sus prácticas.

En el texto aportado por el gobierno se omite por completo la cuestión del derecho de los individuos a no ser parados e interrogados de forma molesta sin justificación para ello por el mero hecho de tener un color de piel determinado, una garantía básica de los derechos civiles. Puede que se trate de una estrategia de tiempos: el gobierno comenzó intentando obtener una orden judicial preliminar mientras que las violaciones de los derechos de los individuos no podrán demostrarse de forma concreta hasta después de su aplicación. Sin embargo, puede también que quienes se encargaron de elaborar la demanda del gobierno hubieran llegado a la conclusión de que el poderoso concepto de derechos civiles sigue estando demasiado vinculado a la ciudadanía como para poder ser trasladado fácilmente al ámbito de la inmigración. Aunque en la Constitución de EEUU no se distingue entre ciudadanos y no ciudadanos al hablar de la garantía de los derechos y las libertades individuales, este elevado concepto no es el que ha determinado la política en materia de inmigración. Las políticas de inmigración de EEUU son fundamentalmente contractuales: el gobierno establece requisitos que el potencial inmigrante debe cumplir. Aunque se han incorporado protecciones procesales a esta estructura, suenan más a una no aplicación de la autoridad gubernamental que a derechos fundamentales. Y por el lado de los derechos civiles, aunque el concepto se ha ampliado más allá de la atención prestada en un principio a la subordinación legal de los afroamericanos, ese legado histórico sigue pesando. La base sobre la que se sustentan los derechos civiles es la ciudadanía estadounidense, no la condición de ser humano o cualquier otro concepto universalista.

Aun así, la situación a que se enfrentan los inmigrantes ilegales de Arizona recuerda extrañamente a la clásica lucha en favor de los derechos civiles que libraron los americanos de raza negra y sus defensores. La similitud no tiene que ver solamente con la posibilidad de que se utilicen perfiles raciales para aplicar la ley, sino también con la determinación de Arizona de acabar con los residentes visiblemente diferentes alegando una situación de irregularidad. El estado ha pasado completamente por alto las contribuciones realizadas por estos residentes, así como sus múltiples conexiones con la sociedad de Arizona. Los está tratando como si no tuvieran valor alguno. La dura política de “desgaste mediante la aplicación de la ley” resultaría indefensible e impopular si los inmigrantes mexicanos de Arizona se consideraran vecinos y amigos. Lo que define a la mayoría de los comportamientos racistas modernos es esta aversión a la inclusión y el desprecio por todo lo que parezca distinto.

La legislación ha contribuido a insensibilizar a los ciudadanos de Arizona ante la crueldad intrínseca del SB 1070. Arizona lleva años usando la ausencia de estatus legal para dividir a sus residentes en dos categorías legales diferenciadas y convertir a los indocumentados en personas sin valor. El gobierno federal ha estado emitiendo señales contradictorias, pero su dependencia cada vez mayor de la aplicación estricta de la ley es tan insensible a las contribuciones realizadas por los inmigrantes irregulares a la sociedad estadounidense como la postura adoptada por Arizona. Al tratar de frenar el SB 1070, el gobierno federal está tratando de conservar el poder de decidir hasta qué punto EEUU acogerá a inmigrantes. Su incapacidad para decidir un curso de acción definitivo

pone de manifiesto otra faceta del federalismo estadounidense. El presidente puede presentar una demanda para poner fin a una usurpación estatal del poder nacional, pero no fijar una vía que permita obtener la ciudadanía, aunque lo considere conveniente para los intereses de la nación.

Doris Marie Provine es abogada y politóloga, profesora en la Escuela de Transformación Social de la Universidad Estatal de Arizona

Bibliografía

- Brimelow, Peter (1995), *Alien Nation: Common Sense about America's Immigration Disaster*, Random House, Nueva York.
- Chavez, Leo (2008), *The Latino Threat: Constructing Immigrants, Citizens, and the Nation*, Stanford University Press, Stanford, CA.
- Decker, Scott H., Paul G. Lewis, Doris Marie Provine y Monica W. Varsanyi (2009), "On the Frontier of Local Law Enforcement: Local Police and Federal Immigration Law", en W.F. McDonald (Ed.), *Immigration, Crime, and Justice*, Emerald Publishing, Bingley, Reino Unido, pp. 263-278.
- Gans, Judith (2007), "Immigrants in Arizona: Fiscal and Economic Impacts", Centro Udall de Estudios de Políticas Públicas de la Universidad de Arizona.
- Grodzins, Martin (1966), *The American System*, Rand McNally, Chicago.
- Hamer, Glenn (2010), "An Open Letter to Barry Wong, Corp. Comm. Candidate", *The Arizona Republic*, 1/VII/2010, p. B5.
- Huntington, Samuel (2000), "The Special Case of Mexican Immigration: Why Mexico is a Problem", *The American Enterprise*, vol. 11, nº 8, diciembre, pp. 20 a 22.
- Montini, E.J. (2010), "Wong has the Right Idea ... to get Elected", *The Arizona Republic*, 1/VII/2010, p. B1.
- Randazzo, Ryan (2010), "Candidate Calls for Utilities to Stop Service to Illegal Migrants", *The Arizona Republic*, 30/VI/2010, p. 1.