

SERVICIOS SOCIALES EN EL CONTEXTO MIGRATORIO<sup>1</sup>EMILIA E. MARTÍNEZ BRAWLEY<sup>2</sup>*Professor of Social Work and John F. Roach. Distinguished Community Service Scholar  
Arizona State University*

PAZ M-B. ZORITA

*Associate Professor of Social Work  
Arizona State University West*

## RESUMEN

*Este artículo se centra en la legislación, procedimientos y servicios referentes a los inmigrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo político en los E.E.U.U., particularmente en la región del Suroeste. El artículo ofrece un bosquejo histórico de las peculiaridades coloniales y post-coloniales de esta región, en especial de aquellas que afectan la situación actual de los inmigrantes. Se incluyen también definiciones claves de las categorías establecidas por el Servicio de Inmigración para la variedad de personas que residen en los E.E.U.U. Estas categorías determinan el status socio-político y legal de estas personas y sus derechos a servicios. Metodológicamente, el artículo se basa en la literatura disciplinaria y periodística y en visitas de campo a agencias sociales que trabajan en este ámbito. Los autores finalizan la monografía con un análisis de los aspectos positivos y problemáticos de la red de servicios sociales accesibles a los nuevos residentes y con recomendaciones para la mejoría de esa red.*

*PALABRAS CLAVES: Servicios Sociales, Estados Unidos, migraciones, intervención social, agencias sociales*

## ABSTRACT

*This article focuses on the legislative and procedural issues that affect the lives of immigrants, refugees and asylum-seekers in the USA, particularly in the region of the Southwest. An overview of the unique colonial and postcolonial features of this region is provided. The authors discuss how the historical and cultural characteristics of the area continue to affect the situation of current immigrants. Definitions of the basic categories established by the Immigration and Naturalization Service for the diverse populations that seek entry or reside in the USA are included. These categories determine the legal and socio-political status of these persons, including their eligibility for social services. The authors draw from the current social science literature and from press coverage of the issues; field visits to social agencies that serve immigrant populations were also used to supplement the accounts. Recommendations for the improvement of the network of services that affect newcomers to the U.S. are offered in the conclusions. Implications for other countries facing similar quandaries are drawn.*

**1 Agradecemos las contribuciones de René Franco y Marcy Miranda Janes del Catholic Social Service, Tucson, Arizona; Frederick S.Klein de Episcopal Community Services, Tucson; Jenane Al-Dalal y Linda A. McAllister del International Rescue Committee en Phoenix, Arizona; Andrea G. Black y Suzannah Maclay de Florence Immigrant and Refugee Rights, Inc., Florence, Arizona.; James Hicks, Leanne McElroy y Vanga Pasalic del Lutheran Social**

KEY WORDS: *Social Services, U.S.A, Migrations, Social Intervention, Sociales Agencies*

## INTRODUCCIÓN

Durante los años noventa la población de los Estados Unidos llegó a un total de 281.421.906 habitantes. El cambio registrado en el censo del año 2000 es el mayor incremento de censo a censo en la historia del país. Gran parte del cambio fue causado por la inmigración. El mayor número de inmigrantes procedentes de un solo país son de Méjico, tanto documentados como no documentados. Aparte de Méjico los inmigrantes de Hispanoamérica llegan principalmente de Cuba, Colombia, Perú y República Dominicana. Sólo en 1998, hasta 660.477 inmigrantes -de 208 países— recibieron la clasificación de “residentes permanentes” en los Estados Unidos. Entre éstos también el grupo más numeroso –131.575— era el de Méjico (Swerdlow, 2001).

Nuestro artículo se centra en la legislación, procedimientos y servicios referentes a los inmigrantes en los EE.UU. Pero al tratar de los recién venidos no se pueden ignorar a los refugiados y solicitantes de asilo político. Por otra parte, el fenómeno de la inmigración no puede tratarse aisladamente: tendremos en cuenta también temas generales que afectan a la inmigración mundial. En 1999, había 14,1 millones de refugiados en el mundo (U.S. Committee for Refugees, 2001). En varios países de Europa se escribe mucho acerca de los inmigrantes. En España, sin ir más lejos, tanto las autoridades como los servicios sociales prestan mucha atención a los inmigrantes marroquíes y otros africanos. En el Reino Unido hay gran preocupación con las entradas ilegales a través del Túnel del Canal. Fuera de Europa, el tema de los refugiados y solicitantes de asilo en Australia ha recibido amplia consideración en la prensa mundial en los últimos meses.

Dado el origen de muchos inmigrantes hispanos, la región del suroeste de EE.UU. (el Suroeste, escribiremos) se revela pronto como punto central de investigación. Para completar la información bibliográfica e ilustrar las experiencias de inmigrantes y refugiados, visitamos agencias sociales que trabajan con asiduidad entre las gentes del Suroeste en el estado de Arizona. Basamos la selección en su accesibilidad, su reputación dentro de la comunidad, su importancia en el momento de nuestra investigación. Las agencias así contactadas abarcan toda la gama de servicios y de localidades rurales y urbanas.

## BOSQUEJO HISTÓRICO

Es lugar común que el continente americano, y más concretamente los Estados Unidos de América, deben su transformación al constante arribo de gentes de todo el mundo que por una razón u otra buscan afincarse en nueva tierra. Desde los peregrinos, perseguidos por su religión en Inglaterra, hasta las víctimas de la más reciente limpieza étnica en los Balcanes, los EE.UU. han figurado como lugar donde individuos y grupos pueden transformarse a sí mismos. Muchos otros grupos hallaron derrotero o fueron traídos a estas costas a lo largo de los siglos: los perseguidos por cuestiones de religión que se asentaron en las primeras colonias; los deudores, para evitar la cárcel; las trágicas víctimas de tráfico de esclavos africanos; los refugiados judíos de antes y después de la Segunda Guerra Mundial; los cubanos que huyeron de su isla ora por apoyar ora por protestar del

régimen político; los vietnamitas víctimas de una guerra perdida, y tantos otros del resto del mundo. La categoría de personas desplazadas por guerras ganadas o perdidas está muy nutrida. Como resultado de la guerra española-americana de 1898, por ejemplo, Puerto Rico, Cuba, las Filipinas y Guam fueron anejadas a los EE.UU., y, lo que hace más al caso, como resultado de la guerra de los EE.UU. con Méjico, ¡cuántos ciudadanos del Suroeste no tuvieron que elegir país y nacionalidad! Estos hechos los reconoce Purcell adecuadamente cuando afirma que “todos los americanos son inmigrantes o descendientes de inmigrantes. Quizá no nos figuramos con frecuencia que somos así, pero la descripción es estrictamente verdadera ...” (Purcell, 1995: xi)

A pesar de lo dicho, los procedimientos y prácticas de inmigración y la opinión pública sobre los inmigrantes han tropezado con varias dificultades a lo largo de los años. Estas dificultades son el resultado de sentimientos ambivalentes acerca de lo inmigrantes, sentimientos basados con frecuencia en prejuicios acerca del país de origen, de las características raciales o religiosas, y en las condiciones laborales y económicas de la época. En el periodo colonial la inmigración—de ingleses, holandeses, alemanes, franceses, escoceses, irlandeses en la costa Este de EE.UU., y de hispanos en el Suroeste— era relativamente libre y, en general, el terreno era apropiado libremente por los recién llegados. Al establecerse la nueva nación se instituyeron, alrededor de 1789, cláusulas constitucionales que crearon la noción de naturalización y de ciudadanía para todas las “personas blancas libres”. Muy temprano el concepto de raza jugó un papel muy importante en determinar las condiciones de admisión y la clasificación del recién llegado.

Es claro que la fuerza de atracción del país receptor y la fuerza impelente del país de origen son factores importantes, pero grandes son también los obstáculos. Gran Bretaña, por ejemplo, tuvo hasta 1825 leyes reguladoras del desplazamiento de gentes, práctica repetida con frecuencia en tiempos recientes por la Unión Soviética y por Cuba. Durante la hambruna de la patata en Irlanda (1845-1849) miles de irlandeses se vieron obligados a emprender la marcha a América para escapar de la muerte por inanición. Por otra parte, a pesar del hambre, EE.UU. no admitía a inmigrantes de países católicos durante el periodo de fuerte sentimiento anticatólico (1834-1856 aproximadamente). Aunque la legislación tenía a menudo en cuenta las necesidades laborales, se aprobaron varias leyes que restringían la inmigración por razones de raza o de analfabetismo. Desde entonces fue más problemática la entrada a los EE.UU. pues se había establecido el principio de inmigración a base de preferencias.

Purcell (1995) delinea aquella política de inmigración de los EE.UU., política que ha dejado rastro en los sentimientos y recelos de hoy. Cuando los ciudadanos de hoy temen la inclusión de personas ignorantes del inglés, o procedentes de países no occidentales, o simplemente de países muy pobres, reflejan una historia establecida en las mentes de sus antepasados desde los últimos años del siglo XIX.

Es, pues, esencial que en el siglo XXI los lectores sepan ver en su debida perspectiva histórica las situaciones que encuentran los profesionales de servicios humanos de EE.UU. También deben recordar que la política migratoria es producto de la conciencia política del país, y que tal política, por lo menos en una democracia, refleja las perspectivas,

temores y aspiraciones de un público que va a las urnas. Por ejemplo, los requisitos de conocimientos de inglés que no permiten a ciertos grupos entrada franca en los rangos de ciudadanía, delatan el miedo de los contribuyentes a cargar con los gastos originados por el analfabetismo. Con frecuencia hay estados o distritos que se niegan a prestar servicios educativos en otras lenguas que el inglés; ello denota tanto falta de conciencia de los problemas globales como temor a fomentar la desunión nacional. Cuando se niega asistencia financiera a familias indocumentadas, la gente está trasladando viejos principios a una situación moderna. Cuando se niega ayuda financiera para la educación universitaria de inmigrantes indocumentados, se pone en evidencia el recelo a que demasiados inmigrantes se beneficien del erario público, sin pararse a considerar las ganancias que a largo plazo reportarían a dicho erario.

Opiniones y percepciones, sin embargo, varían constantemente. Mientras escribimos esto, por ejemplo, el gobierno mejicano reclama la atención pública a los problemas migratorios. Para Méjico los “mejicanos de afuera” (como las disposiciones mejicanas presentes llaman a los emigrantes) representan una importante fuente de recursos económicos, recursos que envían a sus respectivas comunidades de origen con beneficio para la economía mejicana general. Nada nuevo, desde luego. Lo nuevo es que el gobierno mejicano está tratando de crear en su vecino EE.UU. una conciencia pública más positiva. Tanto el congreso como el presidente de los EE.UU. están considerando la posibilidad de regular la situación de tres millones de inmigrantes indocumentados, ya sea extendiéndoles permiso como “trabajadores huéspedes” ya sea otorgándoles amnistía total. La prensa concede inusitada atención a inmigrantes y refugiados, y el espectro de opiniones incluye desde la más negativa a la más positiva.

Otros países latinoamericanos están asimismo bien representados en los EE.UU. Como muchos de ellos llegan vía Méjico, este hecho ha desarrollado entre los inmigrantes una conciencia de hispanidad que no tenían en sus respectivos países.

*Es en los EE.UU. donde se fragua la conciencia de ser parte de un solo mundo hispánico, conciencia que no existe en los países latinoamericanos. Todo debido a que las diferentes gentes hispánicas experimentan idénticos conflictos con la cultura estadounidense. Tales conflictos tienen lugar a un nivel mucho más profundo que el económico o el político; se refieren a diferentes modos de percibir, evaluar y tomar posición ante la realidad misma (Albacete, 2001).*

Quitando Méjico ningún otro país latinoamericano ha iniciado aún un programa diplomático y de relaciones públicas para beneficio de sus emigrantes.

Cualquier cambio en la conciencia pública acerca del valor de los inmigrantes beneficiará a otros inmigrantes, no sólo a los de Méjico. El senador Daschle, jefe de la mayoría de la cámara de diputados dice que “el congreso necesita aprobar y el presidente firmar un programa amplio de legalización de trabajadores indocumentados que hayan trabajado en este país por largo tiempo” (Durhams, 2001). Declaraciones como ésta acrecientan

la importancia del presente debate a la par que avivan la conciencia pública. Incluso los sindicatos, que hace algunos años favorecían la criminalización de contratar inmigrantes indocumentados, tratan ahora de encuadrarlos:

*... el AFL-CIO [American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations] propugna la amnistía de millones de inmigrantes ilegales que trabajan y pagan impuestos en EE.UU. El consejo ejecutivo de la federación del trabajo dio hace un año su bendición al concepto de amnistía, e hizo un llamamiento para abrogar las sanciones a los patronos que contraten inmigrantes ilegales... Los sindicatos... saben ver las oportunidades del momento. Los recién llegados contribuyen al crecimiento de la membresía de los sindicatos para que éstos recobren la musculatura de que gozaban en sus mejores días ... (Parker, 2001)*

#### DEFINICIONES: INMIGRANTES, REFUGIADOS Y SOLICITANTES DE ASILO POLÍTICO

Ninguna definición abarca todas y cada una de las variantes individuales. No obstante las definiciones acotan un campo para poder establecer comparaciones de política migratoria.

*Inmigrantes* son personas que “dejan su patria voluntariamente en busca de mejores oportunidades de vida en otras latitudes. Aunque estén sufriendos severos inconvenientes en sus países respectivos, no son con todo objeto de persecución explícita dirigida personalmente hacia ellos” (Wilbanks, 1996:21). Los *refugiados* son personas que se ven obligadas a salir de su tierra a causa de “un miedo bien fundado de ser perseguidos por razones de raza, nacionalidad, religión, opiniones políticas o pertenencia a un especial grupo social” (Naciones Unidas, Convención relativa al Estado de Refugiados, 1951). En 1967, el protocolo original de la Convención fue enmendado para incluir tanto situaciones de atemorización resultantes de persecuciones pasadas como de temor a otras futuras. Los *solicitantes de asilo* son aquellas personas que habiendo conocido la persecución en sus países de origen entraron en los EE.UU. sin haber establecido su condición de refugiados. Sean inmigrantes, refugiados o solicitantes de asilo, las personas desplazadas sufren un número de condiciones sociales que las hacen acreedoras a la asistencia de los servicios humanos. A los abogados, trabajadores sociales y demás personas envueltas en el ancho campo de dichos servicios se les presentan cada día inmigrantes, refugiados y solicitantes de asilo cuyos problemas cotidianos requieren intervención. Ahora bien, el tratamiento de estos problemas se ve afectado por diferentes disposiciones administrativas, regulaciones y prestaciones de acuerdo con la condición legal concreta de los desplazados.

Los emigrantes que tradicionalmente llegaban a los EE.UU. eran inmigrantes (documentados o no). Ello era debido a que los EE.UU. no reconocían a los refugiados como categoría especial. Sólo después de la Segunda Guerra Mundial, cuando Europa se hallaba en la mayor crisis de refugiados, se reconoció esta última categoría. Según Wilbanks (1996), los EE.UU. habían fallado en reconocer la crisis que sufría el pueblo judío, aplicando leyes de inmigración muy restrictivas a todos los grupos sin considerar los diversos grados de peligro. Así se llegó a 1948 en que se aprobó la Ley de Personas Desplazadas al objeto de bregar con el problema de los refugiados europeos después de la Segunda Guerra Mundial. Más tarde, en 1953, la Ley de Ayuda al Refugiado (The Refugee Relief Act) tuvo como objetivo resolver el problema de los refugiados de la Alemania del Este. Esta ley fundamentó categorías como la de refugiados políticos. Esto benefició, entre otros, a los grupos de húngaros y cubanos, pues daba prioridad a los refugiados provenientes de regímenes comunistas. En 1967 los EE.UU. firmaron el protocolo internacional relativo a los refugiados. En 1980, la Ley del Refugiado abrió una serie de posibilidades, incrementaron las cuotas y el número de admisiones. En 1999 la cifra de refugiados se elevó a 85.006. Provenían principalmente de la antigua Unión Soviética, Bosnia y Kosovo, y también del Vietnam, Somalia, Liberia, Sudán, Cuba, Iraq, El Congo e Irán.

Categoría digna de mención es la del *trabajador temporal*, categoría que ya existía durante la Segunda Guerra Mundial y que ahora es objeto de mucha atención y discusión. El trabajador temporal entra en los EE.UU. legalmente, por un periodo de tiempo limitado, para trabajar en una tarea estacional (esto es, agrícola) o allá donde haya puestos de trabajo no ocupados por ciudadanos y que por tanto resultan fácilmente accesibles a los forasteros (ejemplo, las industrias de construcción y de hostelería; las industrias de alta tecnología, etc.). Hay acuerdos especiales dentro del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA) que se aplican a Canadá y a México, pero de modo diferente. Aunque los acuerdos sobre trabajadores temporales han sido objeto de críticas frecuentes y severas por aquellos grupos latinos que apoyan al inmigrante, especialmente en los estados del Suroeste, la opinión de estos grupos es fluctuante en estos momentos. Este cambio se ve reflejado en las palabras de Yzaguirre (2001), presidente del Consejo Nacional de la Raza:

*Los anteriores programas de trabajo temporal entrañaban abuso y explotación de los inmigrantes, además de acarrear consecuencias negativas respecto a los jornales y condiciones de trabajo de todos los demás trabajadores. Pero es posible diseñar un programa diferente, un programa en que la incierta situación de los trabajadores migratorios sea sustituida por un mecanismo ordenado que trate a estos trabajadores con el respeto que merecen. (Yzaguirre, 2001:12A)*

## EL CONTEXTO DEL SUROESTE: HISTORIA Y CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN MIGRATORIA

Rosales (1996) resume los cambios históricos que tuvieron lugar en el Suroeste de los EE.UU., y define bien los periodos de tiempo en que tuvieron lugar. Los estados de Tejas,

Nuevo Méjico, Arizona, California y parte de los de Nevada, Utah, Colorado, Oklahoma y Kansas fueron en otro tiempo territorio de Méjico, territorio heredado en 1821 al independizarse México de España. Treinta y tres años después, estas vastas extensiones mejicanas pasaron a manos de los EE.UU.

En 1821 Stephen F. Austin firmó un acuerdo para llevar familias católicas no hispanas a la inmensa y despoblada área llamada Tejas-Coahuila. Los anglos continuaron entrando en lo que ya era un estado mejicano, que estaba gobernado por leyes mejicanas, que usaba la lengua española y se regía aún por los códigos legales españoles. Los colonos anglos de Tejas se disgustaron pronto a causa de la falta de protección del gobierno mejicano, a lo que siguió la Rebelión Tejana para independizarse de Méjico. Los EE.UU. trataron de anejarse la novísima República de Tejas de la Estrella Solitaria, que era lo que Méjico más temía. En 1845 el presidente Polk autorizaba la ocupación militar de la zona, al tiempo que ofrecía a Méjico comprarle los estados de California y Nuevo Méjico. Los gobernantes mejicanos rechazaron la oferta. El “Destino Manifiesto” —la creencia de que los EE.UU. estaban destinados a extenderse “de mar a refulgente mar”—era la doctrina política dominante de aquel tiempo. Cuando ocurrió un incidente militar en las orillas del río Nueces se declaró la guerra a Méjico. El resultado fue una larga y amarga lucha que acabó con la firma del Tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848. A mayor abundamiento el Tratado Gadsden de 1853 trazó la frontera del Suroeste tal como hoy la conocemos, salvo correcciones posteriores de poca importancia. El Tratado de Guadalupe Hidalgo era, en teoría, importante porque prometía a los mejicanos poder vivir en los territorios anejados, respetando sus derechos constitucionales a la propiedad, la cultura y la religión. El Tratado Gadsden confirmó luego tales principios. Por esta causa pocos mejicanos optaron por abandonar la tierra en que habían nacido y continuaron residiendo en lo que era de hecho un país nuevo sin casi percatarse de ello (Rosales, 1996; Fuentes, 1992; Novas, 1998).

De los casi 300 millones de habitantes de los EE.UU., 12,6% son latinos, término muy general, aunque no todos son inmigrantes ni viven en estados fronterizos. Para entender los presentes debates sobre la inmigración, en particular los referidos a la población latina, es esencial todavía recordar el pasado histórico de la frontera del Suroeste. Frontera que era porosa, y en gran medida lo sigue siendo. Indios, mestizos, hispanos, todos ellos

están situados a ambos lados de las actuales demarcaciones políticas; todos estaban y están acostumbrados a moverse libremente por la zona entera. Perfecto ejemplo de ello lo constituye la nación Tohono O'odham. Tohono O'odham es una reserva de indios cruzada por una frontera que no puede dividir su unidad de sangre, de tradiciones, de género de vida y de cultura. Ahora bien, los miembros mejicanos de la tribu Tohono O'odham que habitualmente viven al sur de la frontera son considerados como inmigrantes (documentados o no) en la hora y momento que la cruzan hacia el norte. Conviene notar que con frecuencia les resulta difícil a los miembros de esta tribu probar su nacionalidad, ya estadounidense ya mejicana, a causa de que la documentación oficial del lugar de origen no siempre es obtenible.

En la actualidad hay un proyecto de ley ante el congreso de EE.UU. para otorgar ciudadanía a todos los miembros de la nación Tohono O'odham que vivan en territorio mejicano. Como hemos sugerido, estas medidas forman parte del nuevo clima político y ciudadano respecto a los problemas peculiares de la frontera.

Las características geográficas de la frontera juegan un papel importante en unir, a la par que distanciar, los mundos latino y anglo. Los lazos que unen (familia, vecindad, costumbres) son semejantes a los que existen en tribus como la de O'odham y la Yaqui. Arizona, estado fronterizo, tiene un 25,3% de población hispana. La mayoría son mejicanos, procedentes sobre todo de los estados fronterizos del Norte de Méjico. (En Tejas y en California los porcentajes son aún más altos). Los factores que dividen son económicos y culturales.

Se mezclan y enredan los factores que empujan a la emigración y los que, del otro lado, tiran de ella; todos estos factores han de salvar obstáculos de geografía física y de geografía política. Los mejicanos que atraviesan la frontera están animados por razones económicas. Conviene recordar que la renta nacional per cápita de Méjico en dólares es de 4.440 anuales, mientras en EE.UU. es de 31.910. Durante la Segunda Guerra Mundial se firmó El Acuerdo Bracero entre los EE.UU. y Méjico, además de otros acuerdos sobre trabajadores agrícolas y temporales. La agricultura estadounidense se viene sosteniendo en gran manera en el flujo y reflujo de trabajadores mejicanos, tanto documentados (permiso de 90 días) como no documentados.

En EE.UU. la intensa mecanización de la agricultura ha reducido enormemente la mano de obra agrícola nativa. Por tanto, frutas y verduras que requieren labor manual intensiva en el tiempo de la recogida, dependen de trabajadores temporales, casi siempre inmigrantes. Lo propio ocurre en la industria turística. Hoteles, restaurantes, lavanderías y servicios parecidos dependen de la existencia de mano de obra temporera y barata; mano de obra constituida las más de las veces por mejicanos, aunque también por otros inmigrantes latinoamericanos. Muy recientemente se ha sumado un largo contingente de refugiados de África.

Los últimos conflictos políticos en América Latina han contribuido lo suyo al



flujo migratorio hacia el norte. Después de la guerra civil salvadoreña, por ejemplo, la inmigración, que antes podía medirse con cuentagotas se ha convertido en torrente. Al igual que los salvadoreños, otros llegaron en busca de libertad, protección o mejores medios de vida. Como muchos de ellos, refugiados oficiales o no, vinieron a través de Méjico, ahora cuentan en la composición de la población inmigrante del Suroeste.

La descripción de la situación de los inmigrantes en el área fronteriza con Méjico sería incompleta si no se mencionaran las complejidades añadidas por el tráfico de drogas, triste fenómeno de realidad universal. La percepción pública del inmigrante se ve afectada negativamente por la presencia de los individuos que cruzan la frontera para traficar en drogas. La prensa nos informa día tras día del número de inmigrantes detenidos por las patrullas fronterizas (Bustos 2001; Associated Press, 2001). Muchos países han tenido que recurrir a la policía para controlar estas actividades ilegales. Dado el miedo que inspira el tráfico de drogas es difícil eliminar las prevenciones del público estadounidense hacia los inmigrantes, en particular hacia los hispanos.

Una observación final. Los emigrantes que arriban a los EE.UU., sea cual fuere el país de origen, son en general gente joven y muchos de ellos son, claro, parte de unidades familiares. La edad media de los procedentes de Méjico es de 24,2 años, mientras la media en todo EE.UU. es de 35,3.

#### NOTAS DE CAMPO. PREMISAS DE UNA RED COMPLEJA DE SERVICIOS

La investigación de campo que hicimos nos advirtió pronto de que para describir políticas y servicios no se deben mezclar las categorías de inmigrantes, refugiados y solicitantes de asilo, pues la naturaleza de las prestaciones varía significativamente de grupo a grupo. Las agencias envueltas en el cuidado de recién llegados han de estar bien versadas en la complejidad y en las carencias inevitables que existen en políticas y servicios. Los supuestos implícitos sobre los cuales las autoridades de la inmigración establecen diversas categorías determinan muchas de las diferencias que se dan en la provisión de servicios. Supuestos que operando invisiblemente son fuente de muchas incongruencias posteriores.

- Los inmigrantes han de demostrar que son capaces de funcionar de modo independiente y productivo en los EE.UU. antes de que se les conceda visado de inmigración. En consecuencia, son mínimas las prestaciones sociales que puedan facilitar su recepción en el país y el comienzo de su vida como nuevos ciudadanos. Los inmigrantes documentados gozan de todas las obligaciones y protecciones legales de los ciudadanos cuando se trata

de derechos civiles y laborales que no sean los del voto. En general se aplica el principio de que los inmigrantes documentados no han de constituir una carga para el estado. Los programas contributivos tales como la seguridad social están desde luego abiertos a los inmigrantes documentados pero respecto a los programas no-contributivos hay que dejar pasar ciertos periodos de tiempo antes de que gocen de sus beneficios. De estas restricciones temporales están excluidos la educación pública, los almuerzos escolares y las prestaciones del programa WIC (mujeres, infantes y niños). Para los no documentados, existen servicios médicos de urgencia si no pueden cubrir enteramente los gastos médicos mínimos. Los servicios para los niños inmigrantes, documentados o no, son más generosos. Finalmente, están abiertos a todos los programas de aculturación y lengua, como son las clases de ciudadanía.

- El supuesto implícito respecto a refugiados y asilados políticos es que los EE.UU. se benefician del hecho de recibirlos y apoyarlos, tanto si los reciben por la propia filosofía política de los EE.UU. como si es por resultado de tratados internacionales. Para los que entran como refugiados el gobierno financia muchos y relativamente generosos programas de provisión social (recepción inicial, vivienda, transporte, comida, cuidado médico, asistencia en colocación y entrenamiento, lengua, ciudadanía, etc.). Pero no hay programas parecidos para los que simplemente entran buscando asilo, aunque les sean aplicables algunos programas en cuanto reciban la condición oficial de asilados políticos.

Si bien la mayoría de las disposiciones legales que regulan la entrada de los individuos en los EE.UU. son federales y caen bajo la jurisdicción del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS), perteneciente al departamento de Justicia, también el departamento de Estado interviene en la administración de la política de refugiados, puesto que los últimos son de hecho objeto de decisiones de política exterior. Cuando se desciende a la concretización de algunas de estas prestaciones, particularmente en el área de servicios directos, son las organizaciones no gubernamentales (ONG) y cada uno de los cincuenta estados los que juegan el papel decisivo, aunque usen fondos federales, tanto del Departamento de Estado como del de Servicios Humanos y Salud (Health and Human Services). Por ejemplo, la condición de refugiados para nacionales que llegan de un país particular puede estar determinada por el departamento de Estado, pero es el INS el que de hecho da el visto bueno a la entrada. Más aún, aunque los fondos para dar algún dinero en efectivo a los refugiados puedan venir de fuentes federales, con frecuencia es cada estado particular el que regula su distribución.

- Los inmigrantes indocumentados y los solicitantes de asilo son sujetos de acuerdos internacionales de derechos humanos. Una vez que han pasado el punto de entrada en los EE.UU., los solicitantes de asilo tienen derechos constitucionales básicos pero los procedimientos legales que les afectan no son judiciales (a través de los tribunales) sino

administrativos (operados por el INS). En los EE. UU. el gobierno no financia programas o servicios para esta población, excepto el de cuidado médico urgente. Algunas organizaciones caritativas que no usan fondos gubernamentales ofrecen ayuda a estos solicitantes, incluida la ayuda legal necesaria para prevenir su deportación a los países de origen.

#### ASPECTOS POSITIVOS Y ASPECTOS PROBLEMÁTICOS DE LA RED

En las entrevistas que realizamos tratamos de elucidar los aspectos positivos y los problemas originados por el complejo de prestaciones existentes. La expresión “sistema de prestaciones” no puede ser usada aquí con propiedad, porque al igual que las políticas inmigratorias, que se desarrollaron históricamente sobre la marcha, también las prestaciones sociales para los recién llegados a los EE.UU. se desarrollaron de forma asistemática y como a retazos, originando una madeja muy enredada. Las siguientes áreas fueron mencionadas por muchos informantes, bien por sus ventajas bien por sus deficiencias. Se hizo evidente que muchos aspectos sistémicos positivos llevaban consigo retos complementarios, de forma que no es fácil separar los unos de los otros.

- Ha habido en EE.UU. una larga tradición de servicios para recién llegados, ofrecida por organizaciones gubernamentales y voluntarias (de caridad). Esta tradición informa y facilita lo que se ofrece hoy. Desde aquellas casas de asentamiento (las famosas “settlement houses”) de principios del siglo XX, que ayudaban principalmente a inmigrantes europeos, hasta los servicios de las más complejas organizaciones no-gubernamentales de hoy, los EE. UU. han sido capaces de dar oportunidades y absorber a millones de personas a través de los años. En una cultura tan litigante como la de EE.UU. las agencias de caridad continúan defendiendo a los que se ven atacados en sus derechos. Hay como un consenso básico de que en una democracia la justicia debe beneficiar a todos, a pesar de las contradicciones y obstáculos legales y sociales.

- Los EE.UU. y Méjico tienen, como hemos dicho, una larga historia de crisis migratoria debido a la longitud de la frontera y a las desigualdades económicas entre ambos países. Las agencias que proveen servicios a los inmigrantes hispanos o latinos en los estados del Suroeste luchan con la escasez de fondos para atenderlos debidamente. Es bien sabido que son generaciones enteras los hispanos, y en especial los mejicanos, que han vivido y viven en los EE. UU., bien como documentados, como indocumentados o como trabajadores temporales.

- A pesar de la especial relación que tienen los inmigrantes latinos con el Suroeste, persiste en los EE.UU. una actitud negativa frente a los inmigrantes mejicanos, actitud frecuentemente mencionada por nuestros informantes. Esto constituye tal vez el obstáculo mayor para reformar la muy difícil realidad migratoria de hoy. Muchos de nuestros informantes se muestran preocupados por la frecuente falta de sensibilidad que se observa en las agencias y en el público. Un informante comentaba que en las escuelas “todos los ‘Jesuses’ eran ‘Jessies’”. Quería decir cuán frecuentemente son ignorados algunos elementos básicos de identidad como son los nombres de pila. Aunque se hacen esfuerzos por usar la lengua española para comunicarse con los recién llegados (todo norteamericano sabe decir

**Ministry of the Southwest, Phoenix; Doris L. Zavala de**

“uno momento”, “mucho loco cabeza”<sup>33</sup>), la calidad de la comunicación es generalmente pobre y tosca, incapaz de expresar matices culturales. Parece existir una jerarquía implícita y antigua de las culturas, que aprecia poco la herencia cultural hispana y recela de las conexiones mejicanas/latinas con el Suroeste. El uso del español es visto por muchos como un defecto, no como una ventaja (Pimentel, 2001). Las tensiones engendradas por la educación bilingüe complican políticamente todo el asunto.

- Los proveedores de servicios adujeron casos que prueban dramáticamente a qué grado llega la explotación ejercida por los patronos y qué gran obstáculo sigue siendo cuando alguien trata de mejorar la situación de los trabajadores. Las leyes de trabajo y empleo se aplican, sí, a los inmigrantes como a todo otro trabajador en el país, esté o no documentado, pero como a los indocumentados les preocupa más el peligro de ser detenidos y deportados que el gozar de trato justo no hay peligro de que recaben la protección a que tienen derecho (Baker y Diaz, 2001).

Las agencias de caridad tratan de remediar estas formas de explotación pero pocas veces pueden hacer nada eficaz. Nos dicen las agencias que dejando a un lado el miedo que sienten estos recién llegados, está el hecho de que tampoco éstos están acostumbrados a ejercer sus derechos legales frente a una cultura nueva, cultura en que los individuos deben positivamente protegerse a sí mismos. Las agencias legales y los líderes religiosos se preocupan por la tendencia creciente de criminalizar más pronto las ofensas cuando éstas son cometidas por inmigrantes (Associated Press, 10 de septiembre 2001).

- Algunos informantes opinan que la existencia de una complicada burocracia da ocasión a que individuos poco escrupulosos traten de explotar a los más vulnerables. Instancia de ello son los inmigrantes indocumentados que no pueden solicitar carnet de conducir en muchos estados. Y sin embargo hay muchos lugares donde la falta de transporte público hace absolutamente necesario el conducir. Tal situación ha provocado, como medida de seguridad pública, iniciativas legislativas para conceder carnets a los inmigrantes indocumentados (así es en Arizona). Entre tanto, los poco escrupulosos se aprovechan ofreciendo a los inmigrantes indocumentados papeles falsos a altos precios. Los mismos informantes destacan el hecho de que, por desgracia, los explotadores son a veces los mismos latinos, no sólo miembros de otros grupos.

- Muchos de los proveedores de servicios que entrevistamos sienten que hay que hacer más en favor de los refugiados. De todas maneras el sistema de protección y cuidado está asegurado por el gobierno federal (departamento de Estado) por medio de contratos establecidos con varias agencias. Los refugiados tienen servicios de recepción, apoyo para necesidades básicas, orientación en la comunidad, servicios de salud, orientación para el empleo y referencias a otros servicios (Cooperative Agreement between the Department of State and the International Rescue Committee, 2001). En nuestras conversaciones con

el personal de las agencias de Arizona nos dimos cuenta de que los refugiados, en general, son acogidos con delicadeza bajo los términos de dicho Cooperative Agreement. Los empleados de las agencias se acomodan a las familias de refugiados según sus culturas y lenguas a la vez que les ayudan en las transiciones necesarias durante el período especificado por el gobierno para la provisión de servicios. Las preocupaciones de los trabajadores de campo se refieren no tanto a los recursos materiales accesibles a los refugiados como a las dificultades de coordinar un sistema de asistencia muy desarticulado, que opera en múltiples niveles (federales y estatales) y en el que entran múltiples agencias, cada una con su peculiar filosofía, sus tradiciones administrativas y rutinas burocráticas.

- A los trabajadores de las agencias les preocupan las dificultades de tener que ayudar a gentes de muy diversos lugares y de los más dispares niveles culturales, educativos, sociales y económicos, particularmente entre los refugiados. La condición de inmigrante o refugiado tiende a allanar las clases sociales. Los mismos trabajadores resaltan que algunos grupos de refugiados se forjan ilusiones mal fundadas sobre el futuro propio en EE.UU., con lo que pronto chocan con la áspera realidad de su condición de recién llegados. Entre los recién llegados se surgen también tensiones. Otras dificultades provienen de los prejuicios que ellos mismos abrigan sobre la cultura de los EE.UU., una cultura que no sospechaban ser tan heterogénea.

- La gente reconoce y manifiesta públicamente cada día más el valor de los inmigrantes, aun indocumentados. La prensa es vehículo de un debate que existe en la actualidad entre grupos con puntos de vista muy contrarios. Unos dicen:

*El jugo viene de naranjas recogidas por indocumentados en Florida... El lacón ha pasado por manos de inmigrantes en Iowa, en una fábrica de empaquetamiento de carne. La mermelada de tu tostada viene de las fresas recogidas por trabajadores de California. ¿Y esos espléndidos nuevos fritos? Gracias, amigo. (Wagner y Flannery, 2001)*

Otros afirman que sí, que es verdad que los inmigrantes “apechugan con los trabajos más duros. Pero la mayoría de los inmigrantes ilegales cuestan más a los servicios públicos —escuelas, policía, cuidado médico— que lo que pagan en impuestos” (Talton, 2001). La realidad, a pesar de ello, es que:

*Con relación a la inmigración ilegal no existe cifra autorizada que refleje costes y beneficios porque la mano de obra indocumentada opera en un mundo oscuro. El resultado es que políticos e ideólogos de poco fuste tienen libertad para extrapolar cifras que les sirvan mejor para sus fines políticos e intereses financieros. (Wagner y Flannery, 2001)*

- Repitamos que en los EE.UU. existe siempre una voluntad básica de echar una mano al necesitado. En nuestras entrevistas nos fue dado observar que aún en las zonas más burocratizadas del sistema hay muchos individuos que luchan por favorecer a quienes necesitan protección. Se dan también casos de insensibilidad, sin duda, pero prevalecen los esfuerzos por ajustarse a los recién llegados usando sus propias lenguas y poniéndose dentro de sus marcos culturales. Por ejemplo, se instruye a las mujeres musulmanas en

cómo pueden adaptar su indumentaria para trabajos que lo requieren sin por ello tener que negar su cultura tradicional. Anima el pensar que, pasados los inconvenientes iniciales, con frecuencia inmigrantes y refugiados resultan no sólo ciudadanos productivos sino también líderes de la comunidad.

## CONSECUENCIAS PARA LOS SERVICIOS SOCIALES

La redacción de este artículo se acabó antes del ataque terrorista del 11 de septiembre del 2001 en Nueva York y Washington. Si quizá este suceso ha hecho cambiar de actitud a nuestros informantes, creemos con todo que la dirección de sus recomendaciones sigue siendo positiva cuando se aplica a los problemas humanos de la mayoría de las gentes desplazadas en el mundo.

Una revisión incluso breve del fenómeno de la inmigración como tema de investigación indica que no es un asunto limitado a los EE.UU. ni al continente americano. Mientras que en un tiempo, la absorción masiva de recién llegados estaba circunscrita a unos pocos países, hoy, todo indica que la migración es un fenómeno universal. Los países del mundo industrializado tienen que encarar el reto planteado por el gran número de sus recién llegados, háyase originado por las condiciones económicas o por los conflictos políticos de otras partes del mundo. Países como Gran Bretaña, Francia y España, por citar unos pocos, tienen que enfrentarse con los problemas que, en busca de mayor protección y mejores oportunidades acarrean los inmigrantes de África, Asia y de la misma Europa.

Dadas las especiales circunstancias legales de los diversos países del mundo es difícil hacer generalizaciones. La inmigración es un problema legal y social que afecta de modos diferentes a países diferentes y en tiempos diferentes. Con todo, hay hoy algunos retos que son comunes y a los que puede hacerse cara. Centrándonos en los países que reciben no sólo inmigrantes sino también refugiados y asilados políticos en el sentido anteriormente definido, pueden hacerse las sugerencias que van a continuación.

- La condición legal de la gente migrante determina el modo en que cada país va a recibirlos y a tratar con ellos; ello es resultado de reglas y regulaciones tanto internacionales como propias de cada país. Los proveedores de servicios necesitan estar familiarizados con las sutilezas legales que dirigen el movimiento migratorio entre las naciones. La ley amplía o restringe con frecuencia la capacidad de ayudar en el momento concreto de la provisión de servicios. Los proveedores de servicios deben familiarizarse bien con dichas leyes al objeto de poder acceder a los recursos que se ofrezcan a los migrantes y poder asimismo identificar las consiguientes carencias y fallos.

- Según comentarios recibidos de personas experimentadas en este campo, uno de los mayores temas en la regularización de los migrantes es la complejidad del sistema de proceso. La burocratización en el proceso de inmigrantes, refugiados y solicitantes de asilo tiene serias implicaciones fiscales y de seguridad y de servicios en el país receptor. Cuanto más se prolonga la ambigüedad del status del migrante, mayores son las dificultades para el individuo y mayor el riesgo potencial para el país receptor. Las agencias de gobierno

responsables de la procesación de los recién llegados —se trate de inmigrantes o de solicitantes de asilo— deben funcionar con el más alto nivel de eficiencia profesional.

- El estado de ambigüedad entraña una condición social inestable que recorta las opciones legítimas de la vida diaria. Los migrantes que carecen de status legalizado tiene pocas opciones legales, tanto para la búsqueda de empleo regular, como para operar vehículos de transporte, como para asegurarse los medios básicos de vida. La respuesta común de los ciudadanos recelosos es frecuentemente xenofóbica y presiona a las autoridades a maximizar la criminalización de los delitos.

- Las autoridades deben tener en cuenta que los migrantes llegan a convertirse a menudo en ciudadanos de pleno derecho. El dinero empleado en la salud de ellos y en la educación de sus niños es una buena inversión en recursos humanos. Cuanto más diligente es el país receptor en facilitar la incorporación de los recién llegados a la trama productiva de la sociedad, tanto más pronto el país recibirá los beneficios.

- La adaptación a culturas nuevas requiere un periodo de introducción a los valores y a las costumbres del país receptor. Los recién llegados traen consigo una percepción diferente de lo que constituye una buena conducta cívica. Los programas de socialización que incluyen el aprendizaje de nueva lengua y de absorción de nueva cultura minimizan los sentimientos de marginalización. Los grupos marginados socialmente no son productivos.

- Muchos países en el mundo tienen fronteras llenas de obstáculos físicos difícilmente superables (desiertos, masas de agua, cadenas montañosas, etc.). Dado el hecho de que la gente que se ve en extrema necesidad raramente se desanima ante estas dificultades, la supermilitarización de las fronteras es improbable que tenga mucha fuerza disuasiva, pero acrecienta los riesgos del éxodo. Las fronteras entre países que están en paz deben ser puntos humanos de cruce más que fortalezas militares.

- Dado el volumen del movimiento de gentes por todo el mundo habrá que revisar las viejas concepciones de fronteras y de identidades nacionales entre naciones contiguas. La Unión Europea ha avanzado mucho en este sentido, y los EE.UU., Canadá y Méjico exploran en el presente nuevos métodos en temas de fronteras. La globalización no es únicamente un fenómeno económico sino un estado mental del mundo moderno que ha de reflejarse en la legislación migratoria.

## BIBLIOGRAFÍA

AGENCIAS (FUERTEVENTURA, SPAIN), 2001: “La Guardia Civil rescata los cadáveres de nueve inmigrantes arrojados al mar en Fuerteventura”, *El País*, 23 de agosto. En <http://www.elpais.es>.

ALBACETE, L. (2001). “America’s Hispanic future”. *New York Times on line*. July 19. [www.nytimes.com](http://www.nytimes.com).

ASSOCIATED PRESS (CANBERRA, AUSTRALIA), 2001: “Australia’s history rife with struggles on refugees, asylum”. *Arizona Republic*, August 31, A24.

ASSOCIATED PRESS, (CUENCA, SPAIN), 2001: “Illegal immigrants flocking to Spain”, *New York Times*, August 23, A14.

ASSOCIATED PRESS (TUCSON, ARIZONA), (2001): “Drug gang sees state border as prime site”, *Arizona Republic*, July 16, 1A.

- ASSOCIATED PRESS (TUCSON, ARIZONA), (2001b): "Catholic bishops urge humane border policy". *Arizona Republic*, September 10, B5.
- BAKER, N. AND DIAZ, E. (2001): "Some employers take advantage of immigrants". *Arizona Republic*, August 26, IM4.
- BECK, R. (1996): *The case against immigration: the moral, economic, social, and environmental reasons for reducing immigration back to traditional levels*. New York: Norton.
- BUSTOS, S. (2001): "Tohono O'odhams seek U.S. rights". *Arizona Republic*, June 5, B1&4.
- BUSTOS, S. (2001b): "61% Oppose blanket amnesty". *Arizona Republic*, August 31, A8.
- CRAWFORD, B. (2001): "Refugees face work-for-dole". *The Australian*, June 18, 5.
- DIVERSITY ALLIANCE FOR A SUSTAINABLE AMERICA: "Why do we have an energy crisis?". *New York Times*, 2001, May 31, A 21. (advertisement).
- DURHAMS, S. (2001): "Daschle urges amnesty for all illegal workers". *Journal Sentinel online*, July 16. ([www.jsonline.com](http://www.jsonline.com))
- EFE (RABAT, MARRUECOS), 2001: "Rabat cree que la posición de España sobre la inmigración es 'simplista'". *El País*, 23 de agosto. En <http://www.elpais.es>
- El Gobierno culpa a Marruecos de la incesante oleada de pateras (2001). *El País*, 22 de agosto. En <http://www.elpais.es>.
- FUENTES, C. (1992). *The Buried Mirror*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- INGLEY, K. (2001): "No more fences". *Arizona Republic*, May 13, V 1-2.
- KAMMER, J. (2001): "Mexican immigrants sap citizens, report says". *Arizona Republic*, July 13, A8.
- LYALL, S. (2001): "British court rules detention in asylum cases violates rights". *New York Times*, September 8, A-3.
- MYDANS, S. (2001): "Australia: stalemate at sea". *New York Times*, August 31, A8.
- NOGUER, M. (2001): "Un partido parlamentario dice que esconde a 34 'sin papeles'". *El País*, 21 de agosto, <http://www.elpais.es>.
- NOVAS, H. (1998): *Everything you need to know about Latino history*. New York: Plume.
- PARKER, L. (2001): "Hispanic immigrants put muscle back into unions". *USA Today*, August 15, 1A & 2A.
- PIMENTEL, O.R. (2001): "When Spanish is viewed as an affliction, we all suffer". *Arizona Republic*, August 21, B7.
- PURCELL, L. E. (1995). *Immigration*. Phoenix, AZ: The Oryx Press.
- ROSALES, F.A. (1997). *Chicano!* Houston, Texas: Arte Publico Press, University of Houston.
- SETIEN, L. (2001). "El Gobierno atribuye el 'desbarajuste' de la inmigración a la anterior Ley de Extranjería". *El País*, 21 de agosto. En <http://www.elpais.es>
- STANLEY, B. (2001). "Illegal immigrants add to Chunnel's problems". *The Arizona Republic*, August 24, A:24
- SWERDLOW, J. L. (2001). "Changing America". *National Geographic*, September, 42-61.
- TALTON, J. (2001). "Debating the economic impact". *Arizona Republic*, August 26, IM3.
- UNITED NATIONS, *Convention relating to the status of refugees, 1951*.
- U.S. COMMITTEE FOR REFUGEES (2001). *World refugee survey 2001*. Washington D.C.: U.S. Committee for Refugees. En [www.refugees.org](http://www.refugees.org).
- U.S. DEPARTMENT OF STATE, BUREAU OF POPULATION, REFUGEES, AND



- MIGRATION (2001): *Cooperative agreement between the government of the United States of America and the International Rescue Committee* (PRM11083).
- WAGNER, D. AND FLANNERY, P. (2001): “Dying to work. Migrants risk all to reach a land dependent on cheap labor”. *Arizona Republic*, August 26, IM1.
- WILBANKS, D.W. (1996). *Re-creating America*. Nashville: Abingdon Press.
- YZAGUIRRE, R. (2001). “Grant broad amnesty. Opposing view: consider legalization limited to long-term working tax payers”. *USA Today*, August 6, 12A.

