

# LA PUERTA DE ORO DESLUSTRADA

## Los Derechos Civiles en la Inmigración

Un Informe de la Comisión de Derechos Civiles de  
los Estados Unidos

Septiembre de 1980

## **COMISION DE DERECHOS CIVILES DE LOS ESTADOS UNIDOS**

La Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos es una agencia temporal, autónoma y con representación de los dos partidos políticos nacionales, establecida por el Congreso en 1957 para:

- \* Investigar querellas en que se alegue que a los ciudadanos se les priva de su derecho al voto por motivos de su raza, color, religión, sexo, edad, incapacidad u origen nacional o a través de prácticas fraudulentas;
- \* Estudiar y reunir información concerniente a situaciones legales que constituyan discriminación o denegación de igual protección de las leyes bajo la Constitución por motivos de raza, color, religión, sexo, edad, incapacidad u origen nacional o en la administración de justicia;
- \* Evaluar las leyes y políticas federales con respecto a discriminación o denegación de igual protección de las leyes por motivos de raza, color, religión, sexo, edad, incapacidad u origen nacional o en la administración de justicia;
- \* Servir como centro nacional de información con respecto a discriminación o denegación de igual protección bajo las leyes por motivos de raza, color, religión, sexo, edad, incapacidad u origen nacional;
- \* Someter informes, con el resultado de sus investigaciones y recomendaciones, al Presidente y al Congreso.

## **MIEMBROS DE LA COMISION**

Arthur A. Flemming, Presidente  
Stephen Horn, Vicepresidente  
Frankie M. Freeman  
Manuel Ruiz, Jr.  
Murray Saltzman  
Louis Nuñez, Director Ejecutivo

# **LA PUERTA DE ORO DESLUSTRADA**

## **Los Derechos Civiles en la Inmigración**

Un Informe de la Comisión de Derechos Civiles de  
los Estados Unidos

Septiembre de 1980

SEÑOR PRESIDENTE  
SEÑOR PRESIDENTE DEL SENADO  
SEÑOR PRESIDENTE DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES

Señores:

La Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos les presenta este informe de conformidad con la Ley 85-315, según enmendada.

La Puerta de Oro Deslustrada: Los Derechos Civiles en la Inmigración está basado en una vista celebrada por la Comisión en Washington, D.C. en noviembre de 1978 y en meses de investigaciones antes y después de esa vista. El informe examina el actual sistema de inmigración y los problemas sobre derechos civiles encontrados en ese sistema por residentes americanos, particularmente aquellos ciudadanos y extranjeros que se identifican racial y culturalmente con grupos principales de inmigrantes. Aunque los Estados Unidos ha sido variamente caracterizado como "una nación de inmigrantes" y como "un crisol", extranjeros que emigran a sus playas a menudo han encontrado resistencia por parte de anteriores generaciones de inmigrantes. En parte, esta resistencia está reflejada en las actuales leyes, procedimientos y prácticas de inmigración que a menudo no les extienden las garantías constitucionales de que disfrutaban otros ciudadanos de los Estados Unidos, los "viejos" inmigrantes de América.

En términos generales, el informe llega a dos conclusiones: las leyes de inmigración del presente todavía contienen disposiciones discriminatorias y las leyes de inmigración del presente y las prácticas y procedimientos para la ejecución de esas leyes resultan en la denegación de los derechos de ciudadanos americanos y extranjeros. Para remediar los problemas que condujeron a esas conclusiones, el informe ofrece recomendaciones para mejorar la ley y los procedimientos de inmigración.

Algunos de los problemas específicos discutidos en este informe requerirán remedios legislativos, mientras que otros pueden resolverse más fácilmente a través de una acción administrativa. Esperamos que de este informe, con sus conclusiones y recomendaciones, surja una acción correctiva inmediata, puesto que consideramos que residentes americanos, con características similares a grupos importantes de inmigrantes, han sufrido demasiado tiempo de las aflicciones inherentes a la condición de inmigrante o extranjero en la sociedad americana.

Respetuosamente,

Arthur S. Flemming, Presidente  
Stephen Horn, Vicepresidente  
Frankie M. Freeman  
Manuel Ruiz, Jr.  
Murray Saltzman  
Louis Nuñez, Director Ejecutivo

## RECONOCIMIENTOS

Richard Baca, anterior Asesor Legal, tuvo la responsabilidad general por el diseño y planificación de la primera mitad de este proyecto. Reita P. Pendry, anterior Asesora Legal Auxiliar, coordinó las investigaciones iniciales en el campo. Las investigaciones en el campo fueron conducidas por los siguientes anteriores y actuales miembros del personal de la Oficina de Asesoramiento Legal: Reita P. Pendry, Nicasio Dimas, Jr., Linda Huber, Debra Miron, Donald Chou y Phyllis K. Fong. Antes de la vista nacional, Nicasio Dimas, Jr., anterior Asesor Legal Auxiliar Interino, pasó a ser el director del proyecto y dirigió el mismo hasta la terminación del primer borrador del informe. El informe fue escrito por Nicasio Dimas, Jr., Donald Chou y Phyllis K. Fong. Durante las últimas etapas de la redacción del borrador de este informe, Donald Chou, abogado-asesor, asumió los deberes de director de proyecto. Eileen Stein, Asesora Legal, tuvo a su cargo la supervisión general para la preparación final del informe.

La asistencia editorial y técnica fue provista por: Carol-Lee Hurley, Laura Chin, Jack Hartog, Emily Marwell, Debra Schirm, Newton Chu, Gloria González, Michael Kramer, María Echaveste, Marlene Cintrón, Alvin Mathews, Nina G. Rosoff, Helen Loukas y Shirley Hill Witt.

También ayudaron Lorraine W. Jackson, Treola J. Grooms, Ana M. Beitia, Connie Lee, DeBorah Marks, Mary Grose, Brenda Blount, Gwen Morris, Angela Randolph, Stephanie Campbell, Vivian Washington, Vivian Hauser, Deborah Harrison, Audree Holton y Tanya Wideman.

La traducción al español fue hecha por Gladys E. Zeda, Traductora de la Comisión con la asistencia de Juanita Mantilla, Diane Hiligh y Ana Dew.

## CONTENIDOS

|                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Introducción . . . . .                                                                                 | 1   |
| DISCRIMINACION EN LAS LEYES DE INMIGRACION DE<br>LOS ESTADOS UNIDOS                                    |     |
| 1. Discriminación Histórica en las Leyes de Inmigración . . . . .                                      | 15  |
| Los Primeros Años                                                                                      |     |
| Los Movimientos Pro Intereses Nativos                                                                  |     |
| La Exclusión de los Chinos                                                                             |     |
| Los Exámenes de Alfabetismo y la Zona Asiática Prohibida                                               |     |
| El Sistema de Cuotas Basado en Orígenes Nacionales                                                     |     |
| La Campaña Mexicana de "Repatriación"                                                                  |     |
| Erosión de Ciertas Barreras Discriminatorias                                                           |     |
| La Ley McCarran-Walter de 1952                                                                         |     |
| "Operación Espaldas Mojadas"                                                                           |     |
| Las Enmiendas de 1965                                                                                  |     |
| Restringiendo la Inmigración Mexicana                                                                  |     |
| Revisiones Recientes al Sistema de Cuotas de Inmigración                                               |     |
| 2. Discriminación en las Leyes de Inmigración en la Actualidad. . .                                    | 35  |
| Límites por País                                                                                       |     |
| Cuotas Coloniales                                                                                      |     |
| Efectos de los Límites por País y las Cuotas Coloniales<br>en la Actualidad                            |     |
| Conclusión y Recomendación                                                                             |     |
| EL PROCESO DE INMIGRACION                                                                              |     |
| 3. Funciones de Servicio y de Adjudicaciones del Servicio de<br>Inmigración y Naturalización . . . . . | 56  |
| Imagen del SIN en cuanto a Empleo                                                                      |     |
| Obteniendo Información del SIN                                                                         |     |
| Acceso a los Expedientes de los Solicitantes                                                           |     |
| Procesando Casos Atrasados                                                                             |     |
| Ejercicio en Discreción por Parte de los<br>Adjudicadores del SIN                                      |     |
| Separación de las Funciones de Servicio y de<br>Ejecución de la Ley                                    |     |
| Conclusiones y Recomendaciones                                                                         |     |
| 4. El Departamento de Estado . . . . .                                                                 | 122 |
| El Proceso de la Visa Consular                                                                         |     |
| Facilidades para la Revisión de Decisiones Consulares<br>sobre las Visas                               |     |
| Conclusiones y Recomendaciones                                                                         |     |

## PENALIDADES A LOS PATRONOS

5. Legislación Sobre Penalidades a los Patronos . . . . . 163  
    Contestación Positiva al Problema  
    La Política Extranjera Puede ser un Factor Importante al  
        Tratar con el Problema  
    Legislación Sobre Penalidades a los Patronos  
    Tarjetas de Identificación Nacionales  
    "Operación Cooperación"  
    Resumen  
    Conclusiones y Recomendaciones

## EL PROCESO DE EXPULSION

6. Aprehensiones Realizadas por el Servicio de Inmigración  
    y Naturalización . . . . . 235  
    Autoridad  
    Operaciones de Control de Area  
        Las Operaciones de Control de Area Como Aprehensiones  
        Irrazonables  
        Definiciones de "Sospecha Razonable" del SIN para Realizar  
            un Registro  
        Ordenes de Allanamiento para Registro Usadas en Operaciones  
            de Control de Area  
        Efectos de las Operaciones de Control de Area  
    Envolvimiento de la Policía Local en el Cumplimiento con  
        las Leyes de Inmigración  
    Conclusiones y Recomendaciones
7. Derechos de los Detenidos Después de su Detención y  
    Aprehensión . . . . . 297  
    La Deportación como un Procedimiento Civil  
    El Derecho a Tener Asesoramiento Legal  
    El Derecho a Fianza  
    El Derecho a un Juicio Imparcial  
    Ordenes de Arresto Administrativas  
    Conclusiones y Recomendaciones

## INVESTIGACION DE QUERELLAS SOBRE MALA CONDUCTA

8. Procesamiento para la Investigación de Querellas del Servicio  
    de Inmigración y Naturalización . . . . . 367  
    Resolución de Querellas  
    Conocimiento Público del Proceso de Querellas  
    Notificación a los Querellantes  
    Procedimientos Investigativos  
    Selección de Investigadores  
    Recolección de Estadísticas Sobre Querellas  
    Conclusiones y Recomendaciones

|                                                                                                                                                                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Conclusión . . . . .                                                                                                                                                                                                                                 | 417 |
| Resumen de Conclusiones y Recomendaciones . . . . .                                                                                                                                                                                                  | 420 |
| Declaraciones Adicionales por el Vicepresidente Stephen Horn . . . . .                                                                                                                                                                               | 456 |
| Declaraciones Separadas de la Comisionada Frankie M. Freeman<br>en Oposición al Voto de la Mayoría contra las Penalidades<br>al Patrono . . . . .                                                                                                    | 466 |
| Apéndice . . . . .                                                                                                                                                                                                                                   | 469 |
| Tablas                                                                                                                                                                                                                                               |     |
| 2.1 Inmigración Canadiense y Mexicana a los Estados Unidos, ,<br>1920-70 . . . . .                                                                                                                                                                   | 37  |
| 2.2 Inmigrantes Admitidos a los Estados Unidos por País o Región<br>de Nacimiento, 1967-76 . . . . .                                                                                                                                                 | 41  |
| 2.3 Disponibilidad de Visas de Inmigrantes a los Estados Unidos,<br>febrero de 1979 . . . . .                                                                                                                                                        | 46  |
| 3.1 Fuerza de Trabajo del Servicio de Inmigración y Naturalización<br>por Nivel de Grado, Raza, Etnicidad y Sexo, Distribución de<br>Porcentaje (Horizontal), Septiembre de 1978 . . . . .                                                           | 58  |
| 3.2 Fuerza de Trabajo Femenil del Servicio de Inmigración por<br>Nivel de Grado, Raza y Etnicidad, Distribución de<br>Porcentaje (Horizontal), septiembre de 1978 . . . . .                                                                          | 60  |
| 3.3 Fuerza de Trabajo del Servicio de Inmigración, Nivel de Grado<br>en Agrupaciones por Raza, Etnicidad y Sexo, septiembre<br>de 1978 . . . . .                                                                                                     | 61  |
| 3.4 Fuerza de Trabajo del Servicio de Inmigración y Naturalización,<br>Distribución Cumulativa, Septiembre de 1978 . . . . .                                                                                                                         | 63  |
| 3.5 Fuerza de Trabajo del Servicio de Inmigración y Naturalización<br>por Nivel de Grado, Raza, Etnicidad y Sexo, Distribución<br>de Porcentaje (Horizontal) septiembre de 1978 . . . . .                                                            | 64  |
| 3.6 Servicio de Inmigración y Naturalización, Empleo en<br>Ocupaciones Selectas, por Serie, Raza, Etnicidad y Sexo,<br>Septiembre de 1978. . . . .                                                                                                   | 66  |
| Ilustración                                                                                                                                                                                                                                          |     |
| 7.1 Personas Aprehendidas, Expelidas y Expelidas sin una Visa,<br>1945-76 . . . . .                                                                                                                                                                  | 318 |
| Diagramas                                                                                                                                                                                                                                            |     |
| A1. El Sistema de Siete Categorías de Preferencia . . . . .                                                                                                                                                                                          | 474 |
| A2. Eliminación de Cúmulos de Solicitudes Pendientes de Procesar<br>Dentro de las Categorías de Preferencia Bajo el Nuevo Sistema<br>de Selección de Inmigrantes Propuesto sin Limitaciones<br>Numéricas por País y Territorio Dependiente . . . . . | 475 |
| A3. Desglose de Visas Disponible por País de Origen Bajo<br>el Nuevo Sistema de Selección de Inmigrantes Propuesto . . . . .                                                                                                                         | 476 |



## Introducción

Dame tus cansadas, pobres apiñadas  
masas que ansían respirar libremente,  
el infeliz desperdicio de tus prolíficas  
playas; envíame a estos, los destituidos,  
agitados por la tormenta, elevo mi  
lámpara junto a la puerta dorada.

"The New Colossus," (El Nuevo Coloso),  
poema de Emma Lazarus inscrito en la  
Estatua de la Libertad

América es una nación de inmigrantes y sus descendientes.<sup>1</sup> El conocido historiador Oscar Handlin escribió una vez, "En una ocasión pensé en escribir la historia de los inmigrantes en América. Entonces, descubrí que los inmigrantes eran historia americana".<sup>2</sup> Ciertamente, las contribuciones de los aproximadamente 50 millones de inmigrantes que han arribado a nuestras playas desde 1607 han sido enormes. Los nombres de inmigrantes y sus hijos y de los hijos de sus hijos salpican la historia de América, puesto que fue a través de su obra laboriosa que se creó este país. Ellos han hecho contribuciones significativas a la creación de América en la industria, la política, las profesiones y las artes. Han traído costumbres y tradiciones que, absorbidas dentro de nuestra cultura ecléctica han sido proclamadas como verdaderamente "Americanas". Según dijo el fenecido Presidente John F. Kennedy: "No hay una parte de nuestra nación que no haya sido tocada por nuestros antecedentes

de inmigrantes. En todos sitios los inmigrantes han enriquecido y reforzado el material que compone la vida americana".<sup>3</sup>

Para muchos de esos que vinieron, la puerta dorada de nuestros confines simbolizaba un espíritu de libertad, espíritu que se reflejaba en las tradiciones libres y democráticas de nuestra sociedad. Al otro lado de la puerta dorada veían una tierra de oportunidad en donde las esperanzas y aspiraciones de cualquier individuo podían realizarse a plenitud. Para los pobres y oprimidos del mundo, este país representaba un refugio en donde podían adquirir un sistema de vida mejor. Para otros, la entrada por la puerta dorada representaba la liberación de una persecución religiosa, de una tiranía política o de opresiones económicas. Por eso, la inscripción en la Estatua de la Libertad es verdaderamente una declaración de nuestro espíritu humanitario, la mejor de las tradiciones americanas.

La imagen de la puerta dorada, sin embargo, es una imagen empañada. En la historia de la inmigración americana cada grupo de inmigrantes que se sucedió, fue recibido con resistencia, irónicamente, por parte de grupos de inmigrantes que habían llegado antes. Durante épocas de presiones económicas, el trato hacia los inmigrantes por parte de los americanos ha sido a menudo cruel. Las eras anticitólicas, antichinas, antimexicanas y otras antiextranjeros en la historia de la inmigración americana están repletas de ejemplos de tal trato. Debido a su condición como inmigrantes recientes en los Estados Unidos, estos varios grupos eran extremadamente vulnerables y políticamente impotentes y por tanto se prestaban idealmente para el papel de víctimas propiciatorias de los infortunios económicos y sociales de América. Pocos salieron ilesos, y para muchos, el sueño dorado americano a menudo se convirtió en la pesadilla americana.

El sentimiento antiextranjero se tradujo en un trato discriminatorio a los inmigrantes. Para muchos americanos, las restricciones sobre la inmigración de ciertos grupos religiosos, políticos, raciales o étnicos, se convirtió en punto focal a ser usado como panacea de la economía americana. En la burocracia federal, la reacción era que a menudo se ignoraban los salvaguardias constitucionales apropiados a que tenían derecho las personas que eran detenidas. Por ejemplo, en los 1950s durante la "Operación Espaldas Mojadas",<sup>4</sup> el proceso administrativo de expulsión fue abreviado para poder aligerar las deportaciones. Y las agencias de inmigración a menudo requerían de los inmigrantes de ciertos países más documentación que de otros, creando de ese modo un proceso de selección de inmigrantes discriminatorio.

El tratamiento arbitrario y discriminatorio a los extranjeros se ha llevado a cabo con la aprobación de los cuerpos legislativos americanos. Las legislaturas estatales, así como el Congreso, han puesto en vigor legislación limitando la total participación de lo extranjero o inmigrante dentro de nuestra sociedad. Tal legislación discriminaba no solamente en contra de los que habían arribado a América más recientemente, sino que también contribuía al sufrimiento de ciudadanos americanos<sup>5</sup> y extranjeros residentes por largo tiempo,<sup>6</sup> particularmente aquellos que estaban identificados racial y étnicamente con los principales grupos de inmigrantes.

Debido a que dentro del actual proceso de cumplimiento con las leyes sobre la inmigración todavía existen un sistema discriminatorio para la selección de inmigrantes, métodos de interrogación inapropiados y búsquedas e incautaciones anticonstitucionales, los derechos civiles de ciudadanos y

residentes en el país por largo tiempo, son violados. Para el extranjero sin documentos,<sup>7</sup> el sistema es una realidad mucho más ruda. Debido a que la deportación no está caracterizada legalmente como "castigo", a los extranjeros se les niegan muchas de las protecciones constitucionales a que tienen acceso los acusados en procedimientos criminales. La deportación, sin embargo, es un castigo más severo que muchas sanciones criminales. Al preparar el borrador de las Resoluciones de Virginia objetando a las Leyes sobre los Extranjeros y sobre la Sedición de 1798, James Madison, padre de la Constitución y más tarde Presidente, escribió en su calidad de miembro de la Asamblea de Virginia en 1800:

Si el destierro de un extranjero de un país a donde se le ha invitado como si fuera el asilo que más felicidad podría ofrecerle--un país en donde puede que haya forjado las conexiones más tiernas; en donde puede que haya invertido la totalidad de sus propiedades y adquirido propiedades de índole real y permanente, así como movable y temporal; en donde disfruta, bajo las leyes, una porción mayor de las bendiciones de seguridad y libertad personal, que aquella a que podría aspirar en otro sitio y en donde podría casi haber completado su derecho probatorio a la ciudadanía; sí, más aún, la ejecución de la sentencia en contra suya lo va a exponer, no solamente a los peligros ordinarios del mar, sino a los desastres peculiares que conllevan una crisis de guerra y al libertinaje poco

común en ese elemento, y posiblemente a propósitos vengativos, que su propia inmigración puede haber provocado; si este tipo de destierro no es un castigo, y uno de los más severos, será difícil imaginarse a qué destino más terrible podría aplicarse ese término. 8

Casi una centuria más tarde, el Juez David J. Brewer citó los puntos de vista de Madison en su disensión en el caso de Fong Yue Ting vs. United States cuando argumentó que la deportación era ciertamente el más severo de los castigos. 9

En los años recientes la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos se ha estado preocupando más y más por el conocimiento inadecuado entre el público y la falta de información correcta que existe sobre la entrada de inmigrantes a este país. La Comisión ha recibido alegaciones y quejas sobre la denegación de los derechos civiles en el cumplimiento de las leyes de inmigración, tanto de extranjeros como de ciudadanos y residentes en el país por largo tiempo.

En 1977 la Comisión comenzó un estudio de los problemas sobre derechos civiles existentes en las leyes, práctica y procedimientos relacionados con la inmigración. En el proceso de identificación y exploración del impacto que hacen esas áreas de problemas en los derechos civiles de los ciudadanos, extranjeros residentes y los extranjeros sin la documentación apropiada, con relación a la inmigración, el personal de la Comisión condujo búsquedas intensivas de antecedentes e investigaciones en el campo. Cientos de personas fueron entrevistadas, incluyendo representantes de organizaciones de la comunidad y de los servicios de inmigración; funcionarios de grupos de negocios

y de uniones; abogados y otras personas que trabajan con el proceso de inmigración; funcionarios gubernamentales del Servicio de Inmigración y Naturalización, del Departamento de Estado y otros; expertos en inmigración; inmigrantes y patronos. En febrero, junio y septiembre de 1978 los Comités Asesores Estatales en New York, California y Texas celebraron vistas públicas. En estas vistas públicas hablaron más de 150 personas. En noviembre de 1978, la Comisión, por primera vez, condujo nacionalmente una vista pública sobre los derechos civiles en la inmigración. A la misma se citaron o invitaron treinta y dos testigos a declarar.

Debido a la amplitud del sistema de inmigración americano, los datos recogidos durante las investigaciones en el campo y el testimonio recibido en las reuniones abiertas y en la vista nacional se limitaron a asuntos selectos relacionados con los derechos civiles. Por lo tanto, algunos asuntos sobre inmigración que en la actualidad preocupan al público y que no se contempló cubrir en el proyecto original, no están cubiertos por este informe. Un asunto muy importante es la situación por que están pasando los refugiados de Haití y Cuba, así como los de Indochina. A la Comisión le preocupa hondamente el sistema de procesamiento requerido para aquellas personas que están solicitando entrada a este país como refugiados. A la Comisión también le preocupa mucho los informes de que refugiados residentes en este país están experimentando trato discriminatorio, puesto que, sin duda, los refugiados que vienen a residir a los Estados Unidos tienen derecho a todas las protecciones proporcionadas por la Constitución.

Aunque el informe no cubre los problemas de la situación de los refugiados, la Comisión no desea reducir la importancia de esa creciente preocupación nacional e internacional. De hecho, es nuestra esperanza y creencia que la Ley de los Refugiados de 1980,<sup>10</sup> que fue firmada en marzo de este año, aumentará grandemente nuestra respuesta a la situación mundial de los refugiados y de ese modo reflejará la actitud humanitaria de esta nación como refugio para aquellos que traten de escapar de la persecución, la tiranía política y otras opresiones.

Este informe es la culminación de más de 8 meses de investigaciones en el campo, 8 días de vistas públicas y 2 días de vistas nacionales. Aunque no es una revisión comprensiva del sistema de inmigración en su totalidad, la Comisión espera que este informe provea una opinión general de los problemas más críticos sobre los derechos civiles con que se confrontan las personas que tienen que lidiar con ese sistema de la ley de inmigración, su práctica y sus procedimientos.

Al examinar el actual sistema de inmigración, el informe también establece analogías y comparaciones entre el cumplimiento con las leyes de inmigración y con las leyes criminales.

El Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) es una agencia especializada con funciones ejecutivas en cuanto a la ley encargada de administrar las leyes de inmigración de los Estados Unidos y de hacerlas cumplir.<sup>11</sup> En el desempeño de sus deberes estatutorios, el SIN, al igual que las agencias policiales, hace uso de técnicas de patrulla e investigativas para hacer cumplir<sup>12</sup> las leyes. Los agentes de la Patrulla Fronteriza del SIN están dispersos a lo largo de la frontera americana con el propósito de disuadir en su intento o aprehender a las personas que traten de entrar al país por sitios autorizados

de la frontera sin ser inspeccionadas mediante interrogaciones o detenciones con fines investigativos y otras técnicas en la ejecución de la ley.<sup>13</sup> Estos funcionarios del SIN, al igual que los funcionarios de la policía, tienen autorización para estar armados y usar fuerza física, en circunstancias apropiadas, para cumplir con su deber. En localidades interiores, los funcionarios del SIN conducen investigaciones que culminan en el arresto de personas que están residiendo en los Estados Unidos en violación de las leyes de inmigración, interrogando y conversando con personas que tienen información sobre violaciones de la ley de inmigración, interrogando a personas sospechosas de estar violando la ley o enfrentando a personas sospechosas con evidencia o información, y realizando actividades de vigilancia u operaciones de control del área en comunidades o negocios en donde se sospeche que se encuentren violadores de la ley<sup>14</sup> de inmigración. En ciertas circunstancias, los funcionarios del SIN tienen autoridad estatutoria para hacer arrestos o conducir búsquedas sin autorización alguna del tribunal.<sup>15</sup>

La Comisión reconoce que el sistema para hacer cumplir y administrar las leyes de inmigración no es idéntico al de la justicia criminal. De hecho, el proceso de deportación<sup>16</sup> ha sido consistentemente caracterizado por los tribunales como un procedimiento civil.<sup>17</sup> Sin embargo, existe suficiente similitud entre el sistema para hacer cumplir las leyes de inmigración y el de la justicia criminal como para justificar una comparación de ciertos aspectos en ambos sistemas. Otros estudios, examinando las prácticas del SIN, han reconocido estas similitudes al comparar aspectos de ambos sistemas.<sup>18</sup>



El informe representa los resultados de las investigaciones de la Comisión y sus conclusiones con respecto a la administración de la justicia en el cumplimiento con las leyes de inmigración de los Estados Unidos. El mismo consta de cinco secciones.

La primera sección del informe discute provisiones discriminatorias del pasado y el presente en las leyes de inmigración de los Estados Unidos. La segunda sección enfoca los problemas en las prácticas y procedimientos del SIN y del Departamento de Estado en la administración de las leyes de inmigración y cómo esas prácticas y procedimientos afectan a los ciudadanos, extranjeros e inmigrantes en perspectiva.<sup>19</sup> La tercera sección del informe se concentra en las sanciones patronales, una solución legislativa propuesta para el "problema de la inmigración". En la cuarta sección, los capítulos 6 y 7 examinan los derechos constitucionales que se les reconocen a las personas durante las etapas de su captura, detención y deportación dentro del proceso de expulsión en inmigración y el efecto de ese proceso en otras personas aparte de aquellas que están sujetas a deportación. La última sección del informe examina procedimientos investigativos de quejas utilizados por el SIN.

Algunos de los problemas que surgen de la ejecución y la administración de las leyes de inmigración han sido corregidos a través de reformas instituidas por Leonel Castillo, el anterior Comisionado del SIN. Pero aún quedan muchos problemas. Estos están resumidos en los dos resultados más importantes de la investigación del informe: (1) La actual Ley de Inmigración y Nacionalidad aún contiene provisiones discriminatorias y (2) las prácticas y procedimientos utilizados en la actualidad en el cumplimiento con esa ley resultan en la denegación de derechos a ciudadanos americanos y a extranjeros con y sin documentos.

Los resultados de la investigación del informe son seguidos por las recomendaciones de la Comisión para eliminar las provisiones discriminatorias de la ley y para revisar las prácticas y procedimientos de inmigración utilizados en la actualidad. Estas mejoras en la ley, práctica y procedimiento de inmigración son necesarias si los ciudadanos americanos, los extranjeros residentes y los extranjeros sin documentos americanos han de recibir la totalidad de los beneficios y protecciones legales a que tienen derecho bajo nuestro sistema de gobierno. Adoptando estos cambios, los "viejos" inmigrantes de América podrán emprender la ruta verdadera que adelanta las tradiciones de nuestra sociedad libre y democrática, no solo para el extranjero sino también para el ciudadano americano.

Introducción - Notas al Calce

1. Aunque los Indios Americanos y algunos historiadores mantienen que los Indios Americanos son nativos de este país, otros antropólogo-historiadores mantienen que los Indios Americanos también son inmigrantes habiendo migrado de Asia a través de un puente terráqueo que existía anteriormente.
2. Oscar Handlin, The Uprooted (Los Desarraigados) (2da edición 1973), pág. 3.
3. John F. Kennedy, A Nation of Immigrants (Una Nación de Inmigrantes) (revisión de 1964), pág. 18.
4. La "Operación Espaldas Mojadas" es discutida en el capítulo 1 de este informe.
5. Generalmente, los ciudadanos son personas nacidas en este país, personas nacidas en el extranjero, pero cuyos padres son ciudadanos de los Estados Unidos (aunque se puede imponer un requisito de residencia) y personas que se han naturalizado. La naturalización, la concesión de la ciudadanía a un extranjero, requiere que el individuo haya residido en los Estados Unidos por 5 años continuos, que tenga buen carácter moral, que sepa leer, escribir, y que entienda el inglés ordinario y que conozca la historia americana y nuestra forma de gobierno y sus funcionarios.
6. Los extranjeros residentes incluyen a todos aquellos que sin ser ciudadanos han sido admitidos al país legalmente y que residen en los Estados Unidos. Este término será usado recíprocamente con el término "inmigrante".
7. Los extranjeros sin documentos son extranjeros cuya presencia en los Estados Unidos viola las leyes de inmigración. Por ejemplo, los extranjeros que entran al país sin ser inspeccionados, así como los que permanecen en el país después de la fecha de expiración de sus visas (que le autorizan a permanecer en los

Estados Unidos el tiempo permitido para ese extranjero en particular) son extranjeros sin documentos. Un extranjero documentado, por supuesto, es aquel que ha adquirido residencia legal en este país.

8. De Elliot's Debates on the Federal Constitution (Los Debates de Elliot Sobre la Constitución Federal), vol. 4, pág. 555.
9. 149 U.S. 698, 740-41 (1893).
10. Ley de los Refugiados de 1980, Pub. L. Núm. 96-212 (a ser codificada en secciones dispersadas en el 8 U.S.C.).
11. Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, según enmendada, 8 U.S.C. §§1101-1557 (1976).
12. Para una breve descripción de la patrulla policíaca y de las técnicas investigativas, véase President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice (La Comisión del Presidente sobre la Ejecución de la Ley y la Administración de la Justicia), Task Force on the Police (Grupo de Trabajo sobre la Policía), Task Force Report: The Police (Informe del Grupo de Trabajo: La Policía) (1967), pág. 1.
13. Las prácticas de implementación y aprehensión son discutidas en los capítulos 5 ("Operación Cooperación") y 6 de este informe.
14. Las operaciones de control de área del SIN y su legalidad son discutidas en los capítulos 5 ("Operación Cooperación") y 6 de este informe.
15. 8 U.S.C. §§1357 (1976). Por supuesto, los poderes de allanamiento de los oficiales del SIN, al igual que los de otros oficiales para la ejecución de la ley, están sujetos a los requerimientos de la cuarta enmienda de la Constitución de los Estados Unidos. Véase el capítulo 6 de este informe para una discusión de los poderes de allanamiento del SIN.

16. La deportación es una sanción legal bajo la cual aquellos extranjeros, cuya presencia en los Estados Unidos constituye una violación de las leyes de inmigración, son expulsados del país.

17. La clasificación de la deportación como un procedimiento civil será discutido en el capítulo 7 de este informe.

18. Un ejemplo sería "A Comparison of the Bond-Setting Practices of the Immigration and Naturalization Service with that of the Criminal Courts"

(Una Comparación Entre las Prácticas para la Fijación de Fianzas del Servicio de Inmigración y Naturalización y Aquellas de los Tribunales Criminales) por Bruce D. Beaudin, quien condujo el estudio para el Departamento de Justicia y el SIN. Los resultados de la investigación y recomendaciones de ese estudio son discutidas en el capítulo 2.

19. Los futuros inmigrantes son nacionales extranjeros que desean venir a los Estados Unidos a vivir y trabajar. Este término será usado en este informe recíprocamente con el término "inmigrante en perspectiva."

DISCRIMINACION EN LAS LEYES DE INMIGRACION  
DE LOS ESTADOS UNIDOS

## Capítulo 1

### Discriminación Histórica en las Leyes de Inmigración

#### Los Primeros Años

Durante los años formativos de este país, la inmigración era alentada casi libremente. Cualesquiera restricciones de inmigración en los 1700s eran el resultado de normas de selección establecidas por cada colonia. La única reglamentación federal sobre inmigración durante este período estuvo en vigor dos años solamente y procedía de la Ley Sobre Extranjeros de 1798, la cual concedía al Presidente autoridad para expulsar del país aquellos extranjeros que constituyesen una amenaza a la seguridad nacional.<sup>1</sup>

Inmigrantes procedentes del norte y oeste de Europa comenzaron a filtrarse dentro del país como resultado de la incertidumbre de las condiciones económicas prevalecientes en sus propios países. En Alemania, las perspectivas económicas desfavorables en la industria y en el comercio, combinadas con desasosiego político, forzó a muchos de sus ciudadanos a<sup>2</sup> buscar oportunidades para ejercer sus oficios aquí. En Irlanda, los problemas de la economía, empeorados por la pérdida de varias cosechas de papas en los 1840s, empujó a miles de irlandeses hacia los puertos en que anclaban<sup>3</sup> los barcos que iban hacia los Estados Unidos. Para otros europeos, la emigración de sus países nativos tuvo ímpetu, no solamente como consecuencia de condiciones económicas adversas en su país, sino también como resultado de las historias favorables que circulaban sobre la disponibilidad de terrenos gratuitos y salarios altos en América.<sup>4</sup>

### Los Movimientos Pro Intereses Nativos

Como resultado de los grandes números de católicos que emigraron de Europa en los 1830s se inició un movimiento pro intereses nativos.<sup>5</sup> El mismo abogaba por restricciones a la inmigración para evitar la llegada de más católicos a este país. El anti-catolicismo era un asunto muy popular y muchos católicos e instituciones católicas fueron objeto de ataques violentos por parte de los simpatizadores nativistas. El movimiento, sin embargo, no adquirió mucha fuerza política y su objetivo de contener la inmigración no se materializó.

A mediados del siglo diecinueve, los inmigrantes no procedían del norte y oeste de Europa solamente. En China, el desasosiego político y la reducción en productividad agrícola resultaron en la inmigración de chinos a las playas de América.<sup>6</sup> El número de inmigrantes chinos aumentó constantemente después de la llamada Guerra del Opio, debido no solamente a la economía china, sino también a las historias ampliamente diseminadas sobre la disponibilidad de empleos, salarios atractivos y el descubrimiento de oro en Sutter's Mill, las cuales se filtraron con los que arribaban procedentes de las naciones occidentales.<sup>7</sup>

El movimiento nativista de los 1830s resurgió a fines de los 1840s y se convirtió en un partido político, el Partido Ignorante.<sup>8</sup> Sus partidarios en el oeste incluyeron el movimiento antichino al sentimiento anticatólico del este.<sup>9</sup> Pero una vez más, aunque el movimiento nativista adquiría fuerza política localmente, fracasaba en sus intentos para promulgar legislación que contuviera la inmigración. Al nivel local, sin embargo, el grito de



"América para los americanos" a menudo trajo como consecuencia estatutos estatales discriminatorios que penalizaban ciertos grupos identificables racialmente.<sup>10</sup> Por ejemplo, California adoptó estatutos sobre el licenciamiento de mineros y pescadores extranjeros, que se aplicaban a los chinos casi<sup>11</sup> exclusivamente.

A mediados de los 1850s, el Partido Ignorante perdió ímpetu como resultado de una división sobre el asunto de la esclavitud, tema de mayor importancia en ese tiempo.<sup>12</sup> El movimiento nativista y el sentimiento anti-extranjero se aminoraron debido a la esclavitud y a la Guerra Civil y mantuvieron un rol secundario hasta que estalló el Pánico de 1873.

#### La Exclusión de los Chinos

A los extranjeros se les inculpaba por la economía durante la depresión de los 1870s, acusándoseles de forzar los salarios a un nivel subnormal, así como de apoderarse de empleos que "pertenecían" a los americanos blancos. Aunque los cargos económicos no carecían enteramente de base, la realidad muestra que la mayoría de los extranjeros no competían con los trabajadores blancos por sus empleos "apetecibles" a los blancos. Más bien, los extranjeros<sup>13</sup> eran usualmente relegados a los empleos menos "apetecibles".

El objetivo primordial de esta controversia lo constituían los chinos, cuya alta visibilidad racial, unido a diferencias culturales y a la falta de poder político, hacían de ellos una víctima propiciatoria para imputarles la<sup>14</sup> responsabilidad por los problemas económicos de los 1870s. Los periódicos adoptaron las exhortaciones de los líderes obreros, culpando a los chinos por

los problemas económicos de la clase obrera. Los trabajadores descargaban sus frustraciones y cólera sobre ellos, particularmente en el oeste. <sup>15</sup> Finalmente, los políticos sucumbieron a la creciente demanda por la exclusión de los chinos.

El Congreso respondió aprobando la Ley sobre la Exclusión de los Chinos <sup>16</sup> de 1882. Esa ley suspendió la inmigración de los obreros chinos por 10 años, excepto de aquellos que ya estaban en el país el 17 de noviembre de 1880. Aquellos que no tenían residencia legal en los Estados Unidos estaban sujetos a deportación. A los inmigrantes chinos también se les prohibía obtener la ciudadanía de los Estados Unidos después de la fecha en que era efectiva la ley.

La ley de 1882 fue enmendada en 1884 para que cubriera a todos los ciudadanos de China y a todos los chinos que residían en cualquier otro país extranjero. <sup>17</sup> Luego, en 1888, se aprobó otra ley que extendía la suspensión de inmigración para todos los chinos, excepto los funcionarios del gobierno, <sup>18</sup> comerciantes, estudiantes, maestros y aquellos en viajes de placer. Legislación suplementaria a esa ley también les prohibía a los obreros chinos que salían del país el volver a entrar, según lo dispuesto en la ley de 1882, a <sup>19</sup> menos que no regresaran antes de la fecha en que la legislación era efectiva.

Matthew C. Butler, de South Carolina, resumió los esfuerzos congresionales para excluir a los chinos, indicando:

[M]e parece que todo este asunto sobre los chinos ha sido una cuestión de ventaja política, y no nos hemos dejado gobernar por la deliberación que a mi parecer requiere

la gravedad de la pregunta. En otras palabras, se avecina una elección presidencial importante. Una Cámara del Congreso aprueba una ley empujando a estos pobres diablos dentro del Océano Pacífico, y la otra Cámara surge y dice, "Sí, los empujaremos aún más dentro del Océano Pacífico,<sup>20</sup> a pesar de los tratados entre los dos gobiernos".

No obstante, la ley de exclusión de los chinos fue extendida en 1892<sup>21</sup> y 1902<sup>22</sup>  
<sup>23</sup> y en 1904 fue extendida indefinidamente.

Aunque objetadas por residentes americanos de descendencia china, las disposiciones de estas leyes de exclusión eran usualmente sostenidas por decisio-  
<sup>24</sup> nes judiciales. Por ejemplo, la ley de 1892 requería que los obreros chinos obtuvieran certificados de residencia durante el año a partir de la fecha en que se aprobara la ley o de lo contrario, se enfrentarían a una deportación. Para poder obtener el certificado, se requería el testimonio de un testigo blanco de credibilidad que estableciera que el obrero chino era ciudadano americano antes de la aprobación de la ley. Ese requerimiento fue sostenido por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en Fong Yue Ting vs. United  
<sup>25</sup> States.

#### Los Exámenes de Alfabetismo y la Zona Asiática Prohibida

La naturaleza racial de las leyes de inmigración se manifestaron claramente en restricciones adicionales impuestas a los inmigrantes en perspectiva cuando éstos procedían de países asiáticos o eran de descendencia asiática. Además de extender la vida estatutoria de la ley de exclusión de los chinos,

la extensión de 1902 también la hacía aplicable a las posesiones territoriales americanas, prohibiendo de esta manera no solo la inmigración de aquellos obreros chinos que carecían de ciudadanía americana de "una isla, posesión de los Estados Unidos al territorio continental", sino también "de una porción<sup>26</sup> de la isla, posesión de los Estados Unidos, a otra porción de la misma isla". Poco después, la libre inmigración de los japoneses a los Estados Unidos fue restringida por el "Acuerdo entre Caballeros" negociado entre los gobiernos<sup>27</sup> respectivos en 1907. La prohibición de inmigración procedente de países en el Triángulo Asiático-Pacífico, según la establece la Ley de Inmigración de<sup>28</sup> 1917, proveería evidencia adicional.

Durante este período, también se hicieron intentos congresionales para impedir que los negros inmigraran a este país. En 1915 una enmienda para excluir "a todos los miembros de la raza africana o negra" de ser admitidos a los Estados Unidos fue introducida en el Senado, durante sus deliberaciones<sup>29</sup> sobre un proyecto de ley propuesto sobre inmigración. El Senado aprobó la<sup>30</sup> enmienda con una votación de 29 a 25, pero más tarde ésta fue derrotada en la<sup>31</sup> Cámara por una votación de 253 a 74, luego de una intensa campaña para su<sup>32</sup> derrota por parte del NAACP.

En 1917 el Congreso codificó las leyes de inmigración existentes dentro<sup>33</sup> de la Ley de Inmigración de ese año. Como respuesta al influjo de inmigrantes procedentes del sur y el este de Europa, esa ley retuvo todas las causales anteriores para inadmisibilidad y añadió los analfabetas a la lista de aquellos inelegibles para inmigrar. Debido al temor de que las normas americanas fueran bajadas por considerarse a estos nuevos inmigrantes racialmente "inasimilables" y analfabetas, se excluyó a todo extranjero mayor de

16 años de que no cupiera leer. El otro aspecto importante de esta ley fue la creación del Triángulo Asiático-Pacífico, una zona Asiática prohibida, designada para prohibir a los asiáticos la inmigración a los Estados Unidos. Las únicas exenciones de esta zona fueron de una área que incluía a Persia y porciones de Afganistán y Rusia.

La ley de inmigración de 1917 reflejaba el movimiento de la inmigración americana para contener la libre inmigración. La libre inmigración, particularmente procedente de naciones que eran distintas culturalmente a los antecedentes del norte y el oeste de Europa prevaleciente en la mayoría de los americanos, generalmente se consideraba ser la raíz de los problemas económicos y sociales con que se confronta este país.

#### El Sistema de Cuotas Basado en Orígenes Nacionales

Cuatro años más tarde, el Congreso creó una ley temporal sobre cuotas que limitaba el número de extranjeros de cualquier nacionalidad que pudiesen emigrar, a 3 por ciento de los residentes de esa nacionalidad que vivían en los Estados Unidos en 1910.<sup>34</sup> El total de inmigración anual permitido en un año cualquiera fue fijado en 350,000. Los extranjeros del Hemisferio Occidental estaban exentos de la cuota si su país de origen era una nación independiente y el extranjero había residido allí por lo menos un año.

La intención clara de la ley sobre cuotas de 1921 era limitar la inmigración lo más posible a personas de extracción del oeste y norte de Europa. Según lo indica el informe minoritario:

El propósito obvio de esta discriminación es la adopción de una teoría antropológica, infundada, de que las

naciones favorecidas son la prole de antepasados nórdicos ficticios y desconocidos hasta ahora, mientras que aquellos contra quienes se discrimina no se clasifican como que pertenecen a ese linaje ancestral imaginario. Para documentar esta proposición pseudocientífica no se introdujo ninguna evidencia científica digna de consideración. La misma es pura ficción creada por una imaginación periodística....El informe mayoritario insinúa que algunos de aquellos procedentes de países extranjeros no pueden adaptarse o se adaptan muy lentamente a la nueva sociedad adonde inmigran. Para substanciar tal declaración no se ofrecen datos algunos. La preponderancia del testimonio <sup>35</sup> presentado ante el comité indica lo contrario.

No obstante estas objeciones, con la aprobación de la Ley sobre los Orígenes Nacionales de 1924 el Congreso hizo permanente la cuota que hasta <sup>36</sup> entonces era temporera. Se impuso un máximo de 1,500 inmigrantes por año. Las cuotas correspondientes a cada grupo nacional eran de 2 por ciento del total de miembros de una nacionalidad que residían en los Estados Unidos <sup>37</sup> de acuerdo con el censo de 1890. Nuevamente, los extranjeros del Hemisferio Occidental estaban exentos de las cuotas (por tanto, eran clasificados como inmigrantes "sin cuota"). A todos los extranjeros que desearan emigrar a los Estados Unidos se les requería un patrocinador en este país y una visa obtenida de la oficina consular americana del país de donde procedieran. La entrada al país sin una visa y en violación de la ley conllevaba que el

inmigrante fuera deportado no importa cuando hubiera inmigrado (sin estatuto de limitación). Otra disposición que prohibía la inmigración de extranjeros que no fueran elegibles para la ciudadanía, cerraba completamente la puerta a la inmigración japonesa, puesto que el Tribunal Supremo había dictaminado<sup>38</sup> que los japoneses no eran elegibles para hacerse ciudadanos naturalizados. Con anterioridad a la ley de 1924, la inmigración japonesa había estado sujeta a "limitación voluntaria" por el Acuerdo de Caballeros negociado entre el gobierno japonés y el Presidente Theodore Roosevelt.

Además de las disposiciones discriminatorias expresas que contenía, la ley de 1924 también era criticada como discriminatoria en contra de los negros<sup>39</sup> en general y en contra de los negros de las Indias Occidentales en particular.

#### La Campaña Mexicana de "Repatriación"

Aunque los mexicoamericanos tienen una larga historia de residencia dentro<sup>40</sup> de lo que es hoy día territorio de los Estados Unidos, la inmigración mexicana<sup>41</sup> a este país es relativamente nueva. Los ciudadanos mexicanos comenzaron a inmigrar a este país en números significativos después de 1909 debido a condiciones económicas, así como a la violencia y al acrecentamiento político de la<sup>42</sup> Revolución Mexicana. Estos refugiados fueron bien recibidos por los americanos, puesto que ayudaban a aliviar la escasez de obreros ocasionada por la Primera<sup>43</sup> Guerra Mundial. Sin embargo, el espíritu de aceptación duró solo un corto tiempo.

Impelidos por las dificultades económicas de la Gran Depresión, los funcionarios de inmigración federales expulsaron de este país a miles de personas de descendencia mexicana por medio de un aumento en las incursiones de la Patrulla

Fronteriza y otras técnicas para el cumplimiento con las leyes de inmigración. Para apaciguar la objeción pública a las expulsiones en masa, este programa fue identificado como la campaña de "repatriación". Aproximadamente 500,000 personas fueron "repatriadas" a México, más de la mitad de las cuales eran ciudadanos  
45  
americanos.

#### Erosión de Ciertas Barreras Discriminatorias

Con anterioridad a la próxima recodificación de las leyes de inmigración, se aprobaron varias leyes congresionales que derrumbaron algunas de las barreras discriminatorias establecidas por el sistema de orígenes nacionales. En 1943 la Ley de Exclusión de los Chinos fue revocada, permitiendo que 105 chinos  
46  
inmigraran anualmente a este país y declarando a los chinos elegibles para naturalización. La Ley de 1945 Sobre las Esposas de los Soldados en los  
47  
Teatros de Guerra, permitió la inmigración de 118,000 esposas e hijos de miembros de las fuerzas militares. En 1946 el Congreso aprobó legislación  
48  
concediéndoles a los Pilipinos y a las razas indígenas de la India, la eligi-  
49  
bilidad para naturalización. Una proclamación presidencial ese mismo año  
50  
aumentó la cuota Pilipina de 50 a 100. En 1948 la Ley sobre Personas Desplaza-  
das proveyó para la entrada de aproximadamente 400,000 refugiados procedentes de Alemania, Italia y Austria (más tarde se admitieron a los Estados Unidos  
51  
214,000 refugiados adicionales).

#### La Ley McCarran-Walter de 1952

52

La Ley McCarran-Walter de 1952, ley básica en vigor hoy día, codificó las leyes de inmigración bajo un solo estatuto. La misma estableció tres principios para la política de inmigración:



- (1) la reunificación de familias,
- (2) la protección de las fuerzas laborales domésticas, y
- (3) la inmigración de personas que poseían destrezas necesarias.

Sin embargo, retuvo el concepto del sistema de orígenes nacionales, así como la inmigración sin restricciones procedente del Hemisferio Occidental. Una disposición importante del estatuto eliminaba la prohibición sobre inmigración y ciudadanía impuesta anteriormente a algunas razas. Sin embargo, todavía se continuaba discriminando contra los países asiáticos, puesto que aquellos inmigrantes con la mitad de sus antecedentes de una raza del Lejano Oriente, estaban sujetos a cuotas mínimas para esa nación, sin tomar en consideración su país de nacimiento.

#### "Operación Espaldas Mojadas"

Poco después de las campañas de repatriación de los 1930s, los Estados Unidos entraron en la Segunda Guerra Mundial. La movilización para el esfuerzo de la guerra produjo una reducción en las fuerzas laborales que tuvieron como resultado un cambio en la actitud de los americanos hacia los inmigrantes procedentes de México. Una vez más los nacionales mexicanos fueron recibidos con los brazos abiertos. Sin embargo, esta política de "brazos abiertos" duró tan poco tiempo como la anterior.

En los 1950 a muchos americanos les alarmó el número de inmigrantes procedentes de México. Como resultado de ésto, el Procurador General de los Estados Unidos para ese tiempo, Herbert Brownell, Jr., inició un programa militarizado, conocido como la "Operación Espaldas Mojadas", para expulsar mexicanos de este país. Entre aquellos que fueron afectados por la campaña

de expulsión, estaban ciudadanos americanos de descendencia mexicana quienes se vieron forzados a abandonar el país en donde nacieron. Para asegurar la efectividad del proceso de expulsión, a muchos de aquellos capturados se les negó una vista en la que pudieran defender sus derechos constitucionales y presentar evidencia que hubiera impedido el que fueran deportados. Más de 1 millón de personas de descendencia mexicana fueron expelidos de este país en 1954 durante la fase más activa de la "Operación Espaldas Mojadas".<sup>53</sup>

#### Las Enmiendas de 1965

El sistema de cuotas de inmigración basado en orígenes nacionales generó oposición desde el momento de su inceptión, siendo censurado por sus intentos para mantener la composición racial existente de los Estados Unidos. Finalmente, en 1965, enmiendas a la Ley McCarran-Walter abolieron el sistema de orígenes nacionales, así como la zona asiática prohibida.<sup>54</sup> Sin embargo, todavía se imponían restricciones numéricas para limitar la inmigración anual. El Hemisferio Oriental tenía una limitación general de 170,000 inmigrantes y de 20,000 por país. Más aún, los territorios coloniales estaban limitados a 1 por ciento del total disponible para la madre patria (cuota que fue elevada más tarde a 3 por ciento o 600 inmigrantes en las enmiendas de 1976). Por primera vez, el Hemisferio Occidental estuvo sujeto a una limitación general de 120,000 inmigrantes anuales, aunque no se impuso ningún límite individual por país. En lugar del sistema por orígenes nacionales, el Congreso creó un sistema de preferencias en siete categorías, dándoles prioridad para inmigración a los familiares de residentes en los Estados Unidos y a inmigrantes con talentos o destrezas que eran necesitadas aquí.<sup>55</sup> La limitación de 20,000

inmigrantes por país y las limitaciones coloniales, así como la preferencia para los familiares de americanos, más usada bajo el proceso de selección anterior, han sido aludidas por los críticos como "los últimos vestigios del sistema de orígenes nacionales", porque perpetúan la discriminación racial producida por el sistema de orígenes nacionales.

#### Restringiendo la Inmigración Mexicana

Las condiciones económicas en los Estados Unidos cambiaron después de 1965. Con la opresión económica experimentada por muchos americanos, resurgió la demanda por leyes de inmigración más restrictivas. La diferencia entre la situación presente y la del siglo 19 es que los ataques están ahora centralizados en los mexicanos, y no en los chinos. Los altos "estimados basados en conjeturas" con relación al número de extranjeros mexicanos que entran a los Estados Unidos ilegalmente, muchos de los cuales se originaron en datos del Servicio de Inmigración y Naturalización, han sido objeto de  
56  
atención por parte de la prensa.

Como respuesta parcial a la demanda de que se "contenga la marejada" de inmigración mexicana, en 1976 el Congreso enmendó la Ley de Inmigración  
57  
y Naturalización, imponiendo el sistema de preferencia de siete categorías y la limitación numérica de 20,000 inmigrantes por país para las naciones del Hemisferio Occidental. La inmigración legal procedente de México, que  
58  
había sido de más de 40,000 personas por año, con una lista de espera de 2 años, fue de este modo reducida en más de un 50 por ciento.

Revisiones Recientes al Sistema de Cuotas de Inmigración

Aunque las limitaciones anuales por país han permanecido intactas, el Congreso sí enmendó la Ley de Inmigración y Nacionalidad en 1978 para eliminar las cuotas hemisféricas de 170,000 para los países del Hemisferio Oriental y de 120,000 para los países del Hemisferio Occidental. Esos máximos hemisféricos fueron substituidos por una limitación mundial anual de 290,000.<sup>59</sup>

En 1980 el sistema de cuotas de inmigrantes fue revisado más aún con la ejecución de la Ley de los Refugiados. Además de ampliar la definición del término "refugiado", ese estatuto eliminaba la séptima categoría de visa preferente mediante el establecimiento de un límite mundial por separado para las admisiones de refugiados a este país. También reducía a 270,000 visas el límite anual mundial para las seis categorías de preferencia restantes y aumentaba a 26 por ciento el número de visas asignadas a la segunda preferencia.<sup>60</sup>

Capítulo I - Notas al Calce

1. Cap. 58, 1 Estatuto 570 (1978).
2. Carl Wittke, We Who Built America (Nosotros Los Que Hicimos a América) (rev. de 1964), pág. 67.
3. Ibid., págs. 129-33.
4. Ibid., págs. 101-10.
5. Ibid., págs. 491-97.
6. Li Chien-nung, The Political History of China, 1840-1928 (La Historia Política de China, 1840-1928) (1956), págs. 48-49; Stanford Lyman, Chinese Americans (Americanos Chinos) (1974), págs. 4-5.
7. Mary Roberts Coolidge, Chinese Immigration (Inmigración China) (1909), págs. 16-17.
8. Wittke, We Who Built America (Nosotros Los Que Hicimos a América), págs. 497-510.
9. Coolidge, Chinese Immigration (Inmigración China), pág. 58.
- 10.. Ibid., págs. 69-82. Algunas municipalidades también adoptaron ordenanzas que discriminaban en contra de los chinos. Como ejemplo, en San Francisco se puso en vigor una ordenanza municipal, que subsiguientemente fue declarada inconstitucional en Yick Wo vs. Hopkins, 118 U.S. 356 (1886), regulando la operación de lavanderías públicas pero, en la práctica, su ejecución era casi exclusivamente en contra de los chinos.
11. Ibid., págs. 33-38, 69-74.
12. Wittke, We Who Built America (Nosotros Los Que Hicimos a América), págs. 509-10.
13. Según señaló un autor, "[a]ntes de finalizar la decena del 1870 al 1880, los chinos trabajaban solamente en aquellas labores que los obreros

blancos rehusaban realizar. De este modo, los chinos eran no solamente competidores que no hacían daño, sino que en efecto, eran benefactores del obrero blanco". S. W. Kung, Chinese in American Life: Some Aspects of Their History, Status, Problems, and Contributions (Los Chinos en la Vida Americana: Algunos Aspectos de su Historia, Estatus, Problemas y Contribuciones) (1963), pág. 68.

14. Carey McWilliams, Brothers Under the Skin (Hermanos en el Ideal), rev. de 1951), págs. 101-03).

15. Coolidge, Chinese Immigration (Inmigración China), pág. 188.

16. Cap. 126, 22 Estatuto 58 (1882).

17. Cap. 220, 23 Estatuto 115 (1884).

18. Cap. 1015, 25 Estatuto 476 (1888).

19. Cap. 1064, 25 Estatuto 504 (1888).

20. Récord del Congreso 19, 8218 (1888).

21. Cap. 60, 27 Estatuto 25 (1892).

22. Cap. 641, 32 Estatuto 176 (1902).

23. Cap. 1630, 33 Estatuto 428 (1904).

24. Cap. 60, 27 Estatuto 25 (1892).

25. 149 U.S. 698 (1893).

26. Cap. 641, 32 Estatuto 176 (1902).

27. El Acuerdo entre Caballeros de 1907, Departamento de Estado de los Estados Unidos, Papers Relating to the Foreign Relations of the United States 1924 (Documentos Relacionados con las Relaciones Extranjeras de los Estados Unidos 1924) (1939), vol. 2, pág. 339.

28. Cap. 29, 39 Estatuto 874 (1917).
29. Récord del Congreso 52, 805 (1914).
30. Id. a 807.
31. Id a 1138-39.
32. Véase Crisis (Crisis), vol. 9 (febrero de 1915), pág. 190.
33. Cap. 29, 39 Estatuto 874 (1917).
34. Cap. 8, 42 Estatuto 5 (1921).
35. Según est   reproducido en la historia legislativa de la INA (1952)  
(Ley de Inmigración y Nacionalidad) Código Congresional y Noticias Administra-  
tivas de los Estados Unidos 1653, 1668.
36. Cap. 190, 43 Estatuto 153 (1924).
37. Esa ley disponía, sin embargo, que:

La cuota anual de cualquier nacionalidad para el año fiscal comenzando el 1 de julio de 1927, y para cada año fiscal subsiguiente, será una cifra que guarde la misma proporción con 150,000 que la que guardaba el número de habitantes del mismo origen nacional en los Estados Unidos continentales en 1920 (determinado según se dispone más adelante en esta sección) con el número de habitantes en los Estados Unidos continentales en 1920, pero la cuota mínima de cualquier nacionalidad será 100.

Cap. 190, 43 Estatuto 153, 159,   11(b).

38. La ejecución de disposiciones congresionales restringían la elegibilidad para naturalización a personas blancas libres (cap. 3, 1 Estatuto 103 (1790))

y a personas nacidas en Africa o de descendencia africana (Estatuto revisado §2169 (1875)). Pero cuando el Congreso pasó la Ley de Naturalización del 29 de junio de 1906 (cap. 3592, 34 Estatuto 596), personas de descendencia japonesa comenzaron a someter peticiones para hacerse ciudadanos naturalizados bajo los procedimientos establecidos por esa ley. El Tribunal Supremo, sin embargo, sostuvo que la ley de 1906 estaba limitada por disposiciones congresionales anteriores y por tanto, los japoneses no eran elegibles para naturalización. *Ozawa vs. United States*, 260 U.S. 178 (1922).

39. "West Indian Immigration and the American Negro" (La Inmigración de las Indias Occidentales y el Negro Americano), Opportunity (Oportunidad), octubre de 1924, págs. 298-99.

40. Bajo el Tratado de Guadalupe Hidalgo, muchos ciudadanos mexicanos se convirtieron en ciudadanos de los Estados Unidos después de la incorporación de territorio mexicano como estadounidense, por parte de los Estados Unidos después de la Guerra Mexicana. Leo Grebler, Joan W. Moore y Ralph C. Guzmán, The Mexican American People (La Gente Mexicoamericana) (1970), págs. 40-41.

El Tratado de Guadalupe Hidalgo está reproducido en A Documentary History of the Mexican Americans (Una Historia Documentaria de los Mexicoamericanos) de Wayne Moquin, (1971), pág. 183.

41. Grebler, Moore y Guzmán, The Mexican American People (La Gente Mexicoamericana), págs. 62-63.

42. Ibid.

43. Ibid., pág. 64

44. Ibid., págs. 523-26.

45. Moquin, A Documentary History of the Mexican Americans (Una Historia Documentaria de los Mexicoamericanos (1971), pág. 294.



46. Cap. 344, 57 Estatuto 600 (1943).
47. Cap. 591, 59 Estatuto 659 (1945).
48. 60 Estatuto 1353.
49. Cap. 534, 60 Estatuto 416 (1946).
50. Proclamación Presidencial Núm. 2696, (1946) Código Congresional de los Estados Unidos y Noticias Ad. 1732.
51. Cap. 647, 62 Estatuto 1009 (1948).
52. Cap. 477, 66 Estatuto 163 (1952).
53. Grebler, Moore y Guzmán, The Mexican American People (La Gente Mexico-americana), págs. 521-22. Mark A. Chamberlin, et al, editores, (Our Badge of Infamy: A Petition to the United Nations on the Treatment of the Mexican Immigrant (Nuestra Divisa de Infamia: Una Petición a las Naciones Unidas sobre el Trato a los Inmigrantes Mexicanos), en The Mexican American and the Law (El Mexicoamericano y la Ley) (edición de 1974), págs. 31-34.
54. Ley Núm. 89-236, 79 Estatuto 911 (1965).
55. Las enmiendas de 1965 a la Ley de Inmigración y Nacionalidad disponían el siguiente sistema de siete categorías de preferencia:

Primera preferencia: hijos solteros e hijas solteras de ciudadanos de los Estados Unidos. (20 por ciento)

Segunda preferencia: cónyuges, hijos, solteros e hijas solteras de extranjeros residentes legales. (20 por ciento más cualesquiera visas que no se necesiten para la primera preferencia)

Tercera preferencia: profesionales, científicos y artistas de habilidad excepcional y sus cónyuges, hijos e hijas (10 por ciento)

Cuarta preferencia: hijos casados e hijas casadas de ciudadanos de los Estados Unidos, y los cónyuges, hijos e hijas de esos.

(10 por ciento más cualesquiera visas que no se necesiten para las primeras tres preferencias)

Quinta preferencia: hermanos y hermanas de ciudadanos de los Estados Unidos, y los cónyuges, hijos e hijas de esos.

(24 por ciento más cualesquiera visas que no se necesiten para las primeras cuatro preferencias)

Sexta preferencia: obreros diestros y no diestros en ocupaciones de las cuales existe en este país una escasez de trabajadores, y los cónyuges, hijos e hijas de esos. (10 por ciento)

Séptima preferencia: refugiados. (6 por ciento)

Cónyuges, hijos e hijas menores de edad de los ciudadanos americanos están exentos del sistema de preferencias.

56. "De 6 a 8 millones", New West Magazine, 23 de mayo de 1977; "de 4 a 12 millones", Los Angeles Times, 7 de agosto de 1977.

57. Ley Núm. 94-571, 90 Estatuto 2703 (1976).

58. En 1976 había 57,863 inmigrantes procedentes de México y en 1975, 62,205. Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos, Annual Report 1976 (Informe Anual de 1976), pág. 89.

59. Ley Núm. 95-412, 92 Estatuto 907 (1978).

60. La Ley de los Refugiados de 1980, Ley Núm. 96-212 (a ser codificada en secciones dispersas del 8 U.S.C.). La Ley de los Refugiados también aumentó a 50,000 anuales la asignación de visas para refugiados para los primeros tres años fiscales bajo el estatuto y dispuso que el número de admisiones de refugiados en los años siguientes sería determinado por el Presidente luego de consultar con el Congreso.

## Capítulo 2

### Discriminación en las Leyes de Inmigración en la Actualidad

Al revocar el sistema basado en el origen nacional en 1965, la intención era abolir todo discrimen en la selección de los inmigrantes a ser admitidos a los Estados Unidos a base de su raza u origen nacional. Para substituir un sistema ampliamente aceptado como racialmente discriminatorio, todos los inmigrantes en perspectiva iban a tener iguales oportunidades para entrar en los Estados Unidos al considerarse sus solicitudes en el orden en que fueran recibidas, "sin tomar en consideración su lugar de nacimiento"<sup>1</sup>. Aunque el actual sistema de selección de inmigrantes parece tener el propósito de tratar a todas las personas por igual, el mismo ha sido objeto de críticas alegándose que tiene un efecto discriminatorio debido a la imposición de limitaciones anuales, por país, de 20,000 inmigrantes y de cuotas coloniales de 600 visas.<sup>2</sup> Tal como concluyó un funcionario de inmigración con experiencia:

Nuestras políticas antidiscriminatorias nacionales y las salvaguardias constitucionales que las garantizan, sin embargo, han pasado por alto nuestras leyes de inmigración. Esas siguen siendo una reliquia vergonzosa de nuestro pasado, nutrida en la miasma mohosa del prejuicio infundado, la predisposición y la discriminación racial....Estas discriminaciones entre... subcuotas coloniales y subcuotas nacionales son clasificaciones indefensas basadas en raza, origen nacional, lugar de nacimiento y prejuicio. Sin embargo, las mismas han sido sostenidas por los tribunales y representan nuestra política nacional--una política en conflicto con nuestras declaraciones

y actitudes antidiscriminatorias nacionales. Podemos  
\*  
retener un máximo anual mundial de 290,000, pero la  
discriminación basada en edad, cuotas nacionales,  
cuotas de acuerdo con el lugar de nacimiento y cuotas  
nacionales, ni se necesitan ni están de acuerdo con  
los conceptos modernos de igualdad y justicia. Estas  
representan una reliquia de prejuicio y una era del  
2  
pasado. Deberían ser eliminadas.

### Límites por País

Antes de la adopción de un solo límite anual para el mundo entero en  
3  
1978, las enmiendas de 1965 a la Ley McCarran-Walter repelieron el sistema  
de cuotas por origen nacional para la selección de inmigrantes a los Estados  
Unidos y limitaron el número de inmigrantes procedentes del Hemisferio  
Oriental para un año cualquiera a 170,000, asignándosele no más de 20,000  
4  
visas a cada país en ese hemisferio. La inmigración procedente del Hemisferio  
Occidental, que había sido restringida antes, iba a ser limitada a 120,000  
inmigrantes anuales para julio de 1968, aunque no se impusieron limitaciones  
5  
algunas por país. Es interesante notar que durante la década que precedió  
a la imposición de estas restricciones sobre la inmigración procedente del  
Hemisferio Occidental, el número de inmigrantes mexicanos aumentó constante-  
mente y comenzó a sobrepasar la inmigración canadiense a los Estados Unidos,  
aunque el número de inmigrantes mexicanos que entraron a los Estados Unidos  
en los sesenta ni siquiera se aproximó al número de inmigrantes canadienses  
que entraron en los veinte (véase la tabla 2.1).

TABLA 2.1

Inmigración Canadiense y Mexicana a los Estados Unidos, 1920-70\*

|         | Canadá    | México  |
|---------|-----------|---------|
| 1920-30 | 1,014,540 | 511,648 |
| 1931-40 | 108,527   | 22,319  |
| 1941-50 | 171,718   | 60,589  |
| 1951-60 | 377,952   | 299,811 |
| 1961-70 | 413,310   | 453,937 |

Nota: La inmigración total a los Estados Unidos procedente de países del Hemisferio Occidental para este período fue de 31,191,167.

\* Años terminando el 30 de junio.

Fuente de Información: Estados Unidos, Departamento de Justicia, Servicio de Inmigración y Naturalización, 1976 Annual Report (Informe Anual de 1976), págs. 87-88. Las cifras para la inmigración canadiense y mexicana fueron extraídas de la tabla 13.

La intención del nuevo sistema al imponer los límites por país era corregir las políticas de inmigración discriminatorias inherentes en el sistema de cuotas por origen nacional, disponiendo que todos los futuros inmigrantes fueran tratados por igual, no importa cual fuera su lugar de origen. Los límites numéricos impuestos oficialmente a cada país tenían el propósito de "prevenir la asignación irrazonable de un número de visas a un estado extranjero" solamente. Imponiendo cuotas de inmigrantes por país más bien que permitir una migración ilimitada dentro de la limitación para el hemisferio (y dentro del máximo para el mundo entero después del 1978), el nuevo sistema ha perpetuado, las distinciones basadas en su país de origen establecidas entre los futuros inmigrantes, por leyes de inmigración anteriores. Allí en donde ciudadanos de los Estados Unidos,

supuestos beneficiarios de las leyes de inmigración, traten de traer a los Estados Unidos a miembros de su familia que no pueden entrar a este país por largos períodos de tiempo debido a las cuotas, esos ciudadanos resultan así mismo perjudicados por su origen nacional.

Bajo el anterior sistema de orígenes nacionales, el número de inmigrantes procedentes de cualquier país en un año cualquiera estaba limitado a un pequeño porcentaje del número total de personas de esa nacionalidad que ya residían en los Estados Unidos. Esto significaba que la inmigración procedente de países tales como China, Japón y otros del Triángulo Asiático-Pacífico, que por varias décadas habían estado sujetos a estrictas leyes exclusionarias, era severamente restringida bajo el sistema basado en origen nacional, debido a que pocos asiáticos ya residían legalmente en los Estados Unidos para poder servir de población base en la computación de las cuotas. Para reducir en parte a un mínimo los efectos racialmente discriminatorios del sistema basado en el origen nacional, el Congreso permitió que entraran a los Estados Unidos un número de asiáticos mayor que el que de lo contrario hubiera entrado bajo las cuotas impuestas por la ley. Por ejemplo, debido a que la ley de 1952 limitaba la inmigración procedente de cualquier país a 1/6 de uno por ciento de la población de ese país que de acuerdo con el censo de 1920 ya residía en los Estados Unidos, la cuota anual de inmigrantes chinos que podían entrar a los Estados Unidos hubiera sido menor que la cuota mínima garantizada de 105.

El resultado del sistema basado en el origen nacional era negarle la oportunidad de inmigrar a aquellas personas procedentes de países cuya población base en los Estados Unidos era baja, debido a restricciones anteriores

en su inmigración. Por otro lado, aquellos países en el norte y el oeste de Europa que anteriormente habían disfrutado de una inmigración ilimitada a los Estados Unidos tenían una población base alta, y por tanto, tenían derecho a cuotas substanciales bajo la fórmula basada en el origen nacional. Irlanda, por ejemplo, tenía una cuota de 17,756 y Alemania tenía una cuota de 25,814 mientras que las cuotas para países tales como China (100), Japón (185), las Filipinas (100) y las Islas del Pacífico (100), eran insignificantes.<sup>8</sup> Las estadísticas de inmigración demuestran que, en las décadas subsiguientes a la fecha en que fueron puestas en vigor las cuotas basadas en los orígenes nacionales, la demanda por visas en Alemania e Irlanda no llegaron al máximo permitido.<sup>9</sup>

Al poner en vigor las limitaciones de 20,000 por país en 1965 para substituir las cuotas basadas en orígenes nacionales, la intención era, en parte, proveer algún alivio a aquellos países con largas listas de espera, pero esas limitaciones también sirvieron para proteger aquellos países que se habían beneficiado bajo el sistema anterior.

Debido a la existencia de un cúmulo de solicitudes sin considerar, en aquellas naciones contra las cuales discriminaba el sistema basado en origen nacional, se establece una cuota anual de inmigrantes limitada de 20,000 para que, a la larga, ninguna nación pueda recibir una porción indebidamente desproporcionada<sup>10</sup> de las cuotas.

Aunque este nuevo sistema para la selección de inmigrantes se propone abolir las políticas discriminatorias anteriores y tratar por igual a los inmigrantes de todos los países, la imposición de una cuota uniforme tiene

un impacto desproporcionado demostrable, basado en el país de origen de un inmigrante. El análisis de datos estadísticos sobre inmigración indican que la limitación de 20,000 inmigrantes por país excede grandemente la demanda por visas procedente de los países del norte de Europa, mientras que los países asiáticos consistentemente utilizan todas las visas disponibles para ellos y aún todavía tienen largas listas de espera, compuestas primordialmente de familiares inmediatos de ciudadanos de los Estados Unidos, que tratan de conseguir visas para entrar al país.

La Tabla 2.2 demuestra la reciente disminución en el número de inmigrantes europeos en contraste con el aumento en el número de inmigrantes asiáticos. Entre 1975 y 1976, por ejemplo, la inmigración asiática aumentó un 9 por ciento, mientras que la inmigración europea disminuyó un 4 por ciento.<sup>11</sup> En 1976 ningún país europeo alcanzó el límite de 20,000 visas asignadas por país; Portugal fue el que más se acercó, enviando 9,309 de sus ciudadanos a América, mientras que al otro extremo del cuadro, solo 162 austríacos inmigraron a los Estados Unidos. En Asia, por otro lado, tanto Corea como las Filipinas alcanzaron el máximo de 20,000 mientras que el número de inmigrantes procedentes de la India y de China llegaron a 16,642 y 14,402 respectivamente.<sup>12</sup> En 1974 la Oficina de Visas informó que, bajo las clases limitadas numéricamente, "58% de los números asignados al Hemisferio Oriental fueron usados por nativos de seis países--Corea (19,831), Filipinas (19,675), China (18,901), India (12,575), Italia (13,925) y Portugal (10,679)."<sup>13</sup> De estas estadísticas se desprende que personas procedentes de países que habían sido excluidos por anteriores leyes de inmigración resultan afectadas adversamente por las limitaciones impuestas por país y debido al alto cúmulo de peticiones sin considerar, ahora se les requiere que esperen por las visas.



TABLA 2.2

Inmigrantes Admitidos a los Estados Unidos por País o Región de Nacimiento, 1967-76\*

|                  | 1967    | 1968    | 1969    | 1970    | 1971    | 1972    | 1973    | 1974    | 1975    | 1976    |
|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Todos los países | 361,972 | 454,448 | 358,579 | 373,326 | 370,478 | 384,685 | 400,063 | 394,861 | 386,613 | 398,613 |
| Europa           | 137,301 | 137,754 | 118,028 | 116,039 | 96,506  | 89,993  | 92,870  | 81,212  | 73,996  | 72,411  |
| Asia             | 61,446  | 58,989  | 75,679  | 94,883  | 103,461 | 121,058 | 124,160 | 130,662 | 132,469 | 149,881 |
| Africa           | 4,236   | 5,078   | 5,876   | 8,115   | 6,772   | 6,612   | 6,655   | 6,182   | 6,729   | 7,723   |
| Oceanía          | 2,328   | 2,588   | 2,639   | 3,198   | 2,923   | 3,286   | 3,255   | 3,052   | 3,347   | 3,591   |
| Norte América    | 140,138 | 228,060 | 132,426 | 129,114 | 140,114 | 144,375 | 152,788 | 151,444 | 146,668 | 142,307 |
| Sur América      | 16,517  | 21,976  | 23,928  | 21,973  | 20,700  | 19,359  | 20,335  | 22,307  | 22,984  | 22,699  |
| Otros            | 6       | 3       | 3       | 4       | 2       | 2       | -       | 2       | 1       | 1       |

\*Años terminando el 30 de junio.

Fuente de Información: Estados Unidos, Departamento de Justicia, Servicio de Inmigración y Naturalización, 1976 Annual Report (Informe Anual de 1976), pág. 89, extraído de la tabla 14.

La aprobación de las enmiendas de 1976, imponiéndole a los países del Hemisferio Occidental las limitaciones por país, tuvo un efecto restrictivo similar en la inmigración procedente de México. La intención reconocida de esta legislación al imponer una limitación uniforme de 20,000 a la inmigración procedente de todos los países, tanto del Hemisferio Oriental como del Hemisferio Occidental, era prevenir el trato desigual a los futuros inmigrantes basado en su origen nacional. Según lo expresan los Departamentos de Justicia y de Estado en mayo de 1976 en unas declaraciones hechas ante el Comité Judicial de la Cámara:

Basado en una revisión de los datos existentes, un límite uniforme para cada país...sería preferible. Esto permitiría una distribución equitativa de la inmigración procedente del hemisferio y del mundo entero. Los problemas con la inmigración ilegal existirán tanto si la inmigración procedente de México se limitara a 20,000 ó 35,000 por año, como si fuera ilimitada. Aunque permitir la entrada de 35,000 inmigrantes anualmente procedentes de México aliviaría levemente su demanda, esto solo aumentaría las listas de espera y la demanda a través del resto del hemisferio (Vistas  
14  
de 1976, págs. 362-363).

El efecto inmediato de esta ley fue reducir a la mitad la inmigración  
15 16  
mexicana, que se calculaba en 39,459 para el año fiscal 1976, imponiéndole

la limitación de 20,000 creando de ese modo una escasez inmediata de visas para inmigrantes y una larga lista de espera para las visas que había disponibles. Otros países del Hemisferio Occidental no fueron afectados de manera similar, puesto que sus demandas eran fácilmente satisfechas por la limitación de 20,000 por país.<sup>17</sup>

### Cuotas Coloniales

Las cuotas impuestas por la Ley McCarran-Walter de 1952 limitaron la inmigración a los Estados Unidos, procedente de cualquier colonia, a 100 personas cada año, cifra que debía ser descontada del máximo a que tenía derecho la madre patria correspondiente, a menos que no se estableciera una cuota por separado. De las muy pocas cuotas creadas por separado, ninguna excedía el límite ya establecido de 100 inmigrantes. La intención declarada al imponer estas cuotas era "prevenir la absorción indebida de la cuota de un país gobernante por parte de una colonia o dependencia e impedir que las colonias o dependencias tuvieran mayores preferencias que los países independientes que tienen derecho a cuotas mínimas".<sup>18</sup>

Desde el momento en que estas cuotas fueron puestas en vigor, las mismas fueron percibidas como operando de manera racialmente discriminatoria, primordialmente en contra de futuros inmigrantes procedentes de las Indias Inglesas Occidentales. En su informe de 1953, la Comisión del Presidente sobre Inmigración encontró que la implementación de estas cuotas coloniales "ha sido generalmente considerada como discriminatoria para la gente de color del área del Caribe",<sup>19</sup> y el Secretario de Estado señaló que, de hecho, las Indias Inglesas Occidentales serían afectadas adversamente.

En las áreas coloniales y otras dependientes, ha surgido una situación aún menos satisfactoria. La nueva ley provee que las colonias tendrán cuotas de 100 cada una, en vez de poder hacer uso ilimitado de la cuota del país que las gobierna. Las dificultades son evidentes más claramente en el área estratégicamente importante del Caribe. El hecho que esta área ha sido el único sitio en el Hemisferio Occidental sujeto a cuotas ha sido siempre desagradablemente irritante para estas gentes coloniales. En el caso de las Indias Inglesas Occidentales, la amplia cuota británica nunca usada en su totalidad, estaba a su disposición. Por lo tanto, esas islas no han experimentado los efectos prácticos de la discriminación implícita en su singular condición dentro del Hemisferio. A los Estados Unidos en ningún año han entrado más de 2,500 inmigrantes procedentes de las Indias Inglesas Occidentales. En adelante, sin embargo, no podrán entrar más de 800 cada año<sup>20</sup> (100 por cada uno de los 8 territorios británicos).

Adelantándose a las consecuencias de la implementación de los límites por país, la imposición de estas cuotas redujo en dos terceras partes la inmigración colonial procedente de las Indias Británicas y creó una larga lista de espera para las visas de inmigrantes de los Estados Unidos.

Desde 1952, sin embargo, cambios en las leyes de inmigración han dejado estas cuotas virtualmente intactas. Las enmiendas de 1965 aumentaron a 1 por ciento (ó 200) las asignaciones coloniales de los límites por país en el Hemisferio Oriental, mientras que las leyes de 1976 aumentaron las cuotas a 600 para todas las dependencias. Aunque el aumento de 1976 estaba supuesto a aliviar los altos números de solicitudes pendientes de consideración en Hong Kong y en otras dependencias del Hemisferio Occidental, que a enero de 1976<sup>21</sup> hacían un total de 23,510 en algunas áreas coloniales, mayormente en Hong Kong, aún existen largas listas de espera para obtener visas de inmigrante.

#### Efectos de los Límites por País y las Cuotas Coloniales en la Actualidad

Los límites por país y las cuotas coloniales existentes ahora tienen un impacto discriminatorio en cuanto a que excluyen a personas de ciertos países, mientras que admiten a otras de condiciones preferenciales idénticas, procedentes de otros países, basándose únicamente en su país de origen. Muchos países o áreas, tales como las Filipinas o Hong Kong, con grandes números de solicitudes pendientes de consideración debido a las restrictivas leyes de inmigración anteriores, utilizan sus cuotas anuales rápidamente. Sus listas de espera continúan creciendo debido a que el número de solicitantes excede grandemente el límite numérico permitido por la ley, mientras que la demanda por visas en otros países tales como la Gran Bretaña, ni siquiera se acercan al límite de 20,000. El efecto de esta desigualdad según lo demuestra la tabla 2.3, es someter a inmigrantes de ciertos países a larga espera por sus visas, mientras que inmigrantes de otros países pueden obtenerlas inmediatamente.

TABLA 2.3

Disponibilidad de Visas de Inmigrantes a los Estados Unidos, febrero de 1979

| Estado<br>Extranjero                                                                                     | *<br>Preferencia |         | 3ra      | 4ta      | 5ta      | 6ta     | Sin<br>Preferencia |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|---------|----------|----------|----------|---------|--------------------|
|                                                                                                          | 1ra              | 2da     |          |          |          |         |                    |
| Todos los esta-<br>dos extranjeros<br>y áreas depen-<br>dientes que no<br>sean los que<br>aparecen abajo | C                | C       | C        | C        | 7-1-78   | C       | U                  |
| China                                                                                                    | C                | C       | C        | C        | 6-8-78   | 3-1-78  | U                  |
| India                                                                                                    | C                | C       | 1-1-75   | C        | 5-22-78  | C       | U                  |
| Corea                                                                                                    | C                | C       | C        | C        | 9-8-77   | C       | U                  |
| México                                                                                                   | C                | 1-1-70  | C        | 11-22-77 | 9-1-77   | C       | U                  |
| Filipinas                                                                                                | C                | 6-15-77 | 10-15-69 | 10-22-72 | 2-22-69  | 2-22-78 | U                  |
| Anguila                                                                                                  | C                | C       | C        | C        | 7-1-78   | 5-15-77 | U                  |
| Antigua                                                                                                  | C                | 1-12-78 | C        | C        | 2-1-75   | 5-17-77 | U                  |
| Belice                                                                                                   | C                | 6-15-77 | C        | C        | 6-22-74  | 3-1-78  | U                  |
| Hong Kong                                                                                                | C                | 9-1-75  | 6-1-69   | 12-15-73 | 11-15-67 | 4-15-76 | U                  |
| San Cristóbal-<br>Nevis                                                                                  | C                | 1-1-78  | C        | C        | 7-1-74   | 3-15-68 | U                  |
| Santa Lucía                                                                                              | C                | C       | C        | C        | 7-1-78   | 5-1-70  | U                  |
| San Vicente                                                                                              | C                | C       | C        | C        | 7-1-78   | 1-1-77  | U                  |

\* C--Disponibilidad en la actualidad

U--No hay disponibles

Fechas--Fechas prioritarias para visas comprometidas que sobrepasan la cantidad disponible.

Fuente de Información: Estados Unidos, Departamento de Estado, Visa Bulletin (Boletín Sobre Visas) (febrero de 1969).

A febrero de 1979, había visas disponibles en todas las categorías de preferencia excepto en la quinta, para todos los solicitantes de Europa y otros países que no están específicamente enumerados en la tabla 2.3, mientras que países tales como México y las Filipinas y dependencias tales como Hong Kong, ya habían sobrepasado la mayoría de sus categorías de preferencia. Bajo este sistema, un solicitante de sexta preferencia procedente de Inglaterra, quien pudiera ser un

mero obrero inmigrante, podría entrar a los Estados Unidos inmediatamente, mientras que los familiares de algunos residentes legales tendrían que esperar 9 años en México, y los hijos casados de otros residentes de los Estados Unidos tendrían que esperar 7 años en las Filipinas. El propósito primordial de la ley de inmigración, la reunificación de familias, no se logra a plenitud allí en donde familiares de residentes y ciudadanos de los Estados Unidos tienen que esperar nueve veces más para entrar a los Estados Unidos que personas que meramente desean trabajar en América.

La intención expresa de la ley de proveer a los inmigrantes igualdad de acceso a los Estados Unidos sin tomar en consideración su lugar de nacimiento tampoco se realiza a través de la operación que envuelve los límites por país y las cuotas coloniales. Tal como lo demuestra la tabla 2.3, los solicitantes son, de hecho, tratados de maneras diferentes basadas en su lugar de origen. Los hermanos y hermanas de ciudadanos de los Estados Unidos que deseen inmigrar de Inglaterra solo tendrán que esperar 6 meses, mientras que hermanos y hermanas que deseen inmigrar de Hong Kong tendrán que esperar 12 años, un período 24 veces más largo (a febrero de 1979).

### Conclusión y Recomendación

Conclusión 2.1 El sistema de selección de inmigrantes bajo la actual Ley de Inmigración y Nacionalidad tiene un impacto discriminatorio en los inmigrantes en perspectiva procedentes de ciertos países o dependencias y, por tanto, resulta en la denegación o demora en el recibo de los beneficios bajo esa ley, para ciudadanos americanos y extranjeros residentes.

El efecto de los límites por país y de las cuotas coloniales bajo la Ley de Inmigración y Nacionalidad ha sido someter a inmigrantes en perspectiva

procedentes de ciertos países o dependencias, particularmente de aquellos países o dependencias que anteriormente no habían sido favorecidos por las leyes de inmigración de los Estados Unidos, a esperas de hasta 12 años (a febrero de 1979) para poder obtener visas, mientras que inmigrantes procedentes de otros países pueden obtenerlas inmediatamente. La revocación del sistema de cuotas basado en los orígenes nacionales y la ejecución de las enmiendas de 1965 a la Ley McCarran-Walter, tenían el propósito de brindar a todos los inmigrantes oportunidades iguales para entrar a los Estados Unidos, siendo las solicitudes procesadas en el orden en que se recibieran, sin tomar en consideración la raza u origen nacional del solicitante. Pero en vez de eliminar la discriminación causada por el sistema de orígenes nacionales, estas limitaciones numéricas resultan en el mantenimiento de una representación proporcional de inmigrantes procedentes de varios países, similar a la que existía en los Estados Unidos antes de 1965.

Las cuotas coloniales han limitado la inmigración de nativos de áreas coloniales basado en su raza. A pesar de que estas cuotas han sido denunciadas como discriminatorias tanto en propósito como en operación, las mismas existen aún y son ejecutadas hoy día. La imposición de limitaciones por país en el número de inmigrantes, más bien que permitir una migración ilimitada dentro de la limitación para el mundo entero ha perpetuado los efectos discriminatorios inherentes en las leyes de inmigración anteriores que hacían distinciones entre los futuros inmigrantes a base de su país de origen. Allí en donde se supone que el beneficiario de una preferencia basada en una condición de familiar, es un ciudadano americano o un extranjero residente, el residente americano también sufre una discriminación basada en su origen nacional.



El propósito y la intención de las leyes de inmigración se ven frustrados por las actuales limitaciones de 20,000 visas de inmigrantes anuales por país y por las cuotas coloniales de 600 visas para inmigrantes. Primero, está claro que a los solicitantes no se les están adjudicando prioridades estrictamente de acuerdo con la fecha de sus solicitudes y "sin tomar en consideración su lugar de nacimiento". Personas procedentes de ciertos países tienen que esperar de 8 a 10 años para obtener visas, mientras que personas dentro de la misma categoría de preferencia, pero procedentes de otros países, pueden obtener visas inmediatamente. Segundo, las diferencias en los períodos de espera frustran el propósito primordial de la Ley de Inmigración y Nacionalidad-- la reunificación de familias. Por ejemplo, los hermanos de ciudadanos de los Estados Unidos que tratan de emigrar de las Filipinas tienen que esperar muchos años, mientras que hermanos de ciudadanos de los Estados Unidos que desean emigrar de Gran Bretaña pueden obtener visas después de esperar solo 6 meses.

Recomendación 2.1: El Congreso debe enmendar la Ley de Inmigración y Nacionalidad para eliminar las limitaciones numéricas por país y las cuotas coloniales y disponer la admisión dentro de la limitación mundial por año de 270,000 procesando las solicitudes en el orden en que se reciban de acuerdo con las 6 categorías de preferencia existentes.

La decisión en cuanto al número de visas a ser concedidas anualmente es una decisión política a ser hecha por el Congreso. A la Comisión solo le interesa que no se discrimine al aplicar esa política sobre visas, una vez el número de visas haya sido determinado por el Congreso.

Si las leyes de inmigración de los Estados Unidos van a tener éxito en proveer igualdad de oportunidades a todos los futuros inmigrantes sin tomar

en consideración su descendencia o su lugar de nacimiento y en promover la reunificación de familias, el sistema discriminatorio actual de cuotas numéricas para el número de inmigrantes procedentes de cada país y territorio dependiente deberá ser abolido.

La abolición de las limitaciones por país y de las cuotas coloniales garantizará que todas las personas serían tratadas por igual bajo las leyes y someterá a los solicitantes solamente al límite mundial de 270,000 visas de inmigrantes y al sistema existente de seis categorías de preferencia que asigna visas de la siguiente manera:

Primera preferencia: hijos solteros e hijas solteras de ciudadanos de los Estados Unidos (20 por ciento del límite anual mundial);

Segunda preferencia: cónyuges, hijos solteros e hijas solteras de extranjeros residentes legales (26 por ciento más cualesquiera visas que no se necesiten para la primera preferencia);

Tercera preferencia: profesionales, científicos y artistas de habilidad excepcional y sus cónyuges, hijos e hijas (10 por ciento);

Cuarta preferencia: hijos casados e hijas casadas de ciudadanos de los Estados Unidos y los cónyuges, hijos e hijas de esos (10 por ciento más cualesquiera visas que no se necesiten para las primeras tres preferencias);

Quinta preferencia: hermanos y hermanas de ciudadanos de los Estados Unidos y sus cónyuges, hijos e hijas (24 por ciento más cualesquiera visas que no se necesiten para las primeras cuatro preferencias) y

Sexta preferencia: trabajadores calificados y sin experiencia en ocupaciones para las cuales haya escasez de recursos humanos en este país, y sus cónyuges, hijos e hijas (10 por ciento).

Esto permitiría que todos los inmigrantes en perspectiva pudieran obtener visas basadas estrictamente en la fecha de su prioridad y que las solicitudes fueran procesadas en el orden en que fueran sometidas sin tomar en consideración su país de origen. Aunque la eliminación de estas limitaciones numéricas inicialmente permitiría a ciertos países obtener más visas que las 20,000 disponibles en la actualidad, debido a sus listas de espera ya muy extensas, este sistema según está demostrado en el apéndice a este informe, permitiría a todos los ciudadanos y residentes americanos oportunidades iguales para reunirse con sus familiares cercanos que están en la actualidad en el extranjero, lo mismo que vinieran de México como de Hong Kong o Irlanda. Así, el país de origen de los inmigrantes en perspectiva y sus familiares en los Estados Unidos ya no sería tomado en consideración al figurar la duración del período de espera para las visas.

Capítulo 2 - Notas al Calce

1. S. Rep. Núm. 748, Cong. 89, 1ra sesión, reimpreso en [1965] U. S. Code Cong. & Ad. News 3328, 3332.

\* El límite anual mundial para inmigrantes que no se clasifican como refugiados fue reducido a 270,000 en 1980. La Ley de los Refugiados de 1980, Pub. L. Núm. 96-212 (a ser codificada en secciones dispersadas del 8 U.S.C.).

2. Jack Wasserman, declaraciones sometidas a la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, vista en Washington, D.C., 14-15 de noviembre de 1978, págs. 2, 6-7.

3. Pub. L. Núm. 95-412, 92 Stat. 907 (1978).

4. Como el sistema de cuotas basado en el origen nacional no sería abolido oficialmente hasta el 1 de julio de 1968, los límites por país iban a ser impuestos gradualmente. En el interín, aquellos números de cuotas bajo el sistema de cuota existente, que aún no hubieran sido usados al final del año, serían reasignados a países que hubiesen sobrepasado sus cuotas y que tuviesen largas listas de espera de categorías preferentes. S. Rep. Núm. 748, Cong. 89, 1ra sesión, reimpreso en [1965] U. S. Code Cong. & Ad. News 3328, 3329, 3333.

5. Imponiendo esta cuota de 120,000 el Congreso intentaba colocar a los inmigrantes procedentes de ambos hemisferios en un mismo nivel en términos de acceso a los Estados Unidos.

El comité ha estado progresivamente preocupado con el torrente ilimitado de inmigración procedente de países sin cuota (Hemisferio Occidental) con un promedio aproximado de 110,000

admisiones (por año) durante los últimos diez años...el continuar la inmigración ilimitada de personas nacidas en países del Hemisferio Occidental es conferir a tales extranjeros una condición de preferencia comparada con aquélla de extranjeros nacidos en otras partes del mundo....

Id. a 3336.

6. Id. a 3332.

7. Cap. 477, 66 Stat. 163, §202(e).

8. Informe de la C. de R. Núm. 1365, Cong. 82, 2da sesión, reimpresso en (1952) U.S. Código Congresional & Ad. News 1681.

9. Durante la década de 1931-40, la inmigración procedente de Irlanda solamente alcanzó 13,167 (la cuota irlandesa era 170,000) y la inmigración alemana solo fue de 114,058 (su cuota era 250,000), mientras que durante 1941-50 la inmigración irlandesa solamente alcanzó 26,967 y la inmigración alemana solo fue de 226,578. Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), Annual Report 1976 (Informe Anual de 1976), pág. 87.

10. 111 Récord Congresional 24226 (1965) (comentarios del Senador Edward Kennedy).

11. SIN, Annual Report 1976 (Informe Anual de 1976), pág. 7.

12. Ibid., pág. 44. Estas estadísticas han sido tomadas de la tabla 6.

13. Departamento de Estado de los Estados Unidos, Negociado de Seguridad y de Asuntos Consulares, Report of the Visa Office (Informe de la Oficina de Visa) (1974), págs. 8-9. Estas cifras representan aquellos inmigrantes sujetos a limitaciones numéricas.

Antes de que pasara la Ley Núm. 95-412, 92 Stat. 907 (1978), la cual estableció un límite mundial para la inmigración a los Estados Unidos, los números de visas eran asignados dentro de dos límites hemisféricos. Los países cuyos números de visas eran cargados contra el límite para el Hemisferio Occidental incluían las naciones independientes de Norte y Sur América. Las visas para todos los otros países eran cargadas contra el total para el Hemisferio Oriental.

14. Informe de la Cámara Núm. 94-1553, Cong. 94, 2da sesión 9, reimpreso en (1976) U.S. Code Cong. & Adm. News 6081.

15. SIN, Annual Report 1976 (Informe Anual de 1976), pág. 44. Esta cifra representa aquellos inmigrantes sujetos a limitaciones numéricas.

16. Las disposiciones de la ley tendrían efecto el 1 de enero de 1977.

17. SIN, Annual Report 1976 (Informe Anual de 1976), pág. 44. Durante el año fiscal de 1976, las demandas por visas en todos los otros países del Hemisferio Occidental fueron bastante menos de 20,000 excepto en Cuba: un gran número de cubanos pudieron inmigrar bajo la Ley de Refugiados Cubanos del 2 de noviembre de 1966, Ley Núm. 89-732, 80 Stat. 1161 (1966). Ibid., pág. 12.

18. Informe de la Cámara Núm. 1365, Cong. 82, 2da sesión, reimpreso en (1952) (1953) U.S. Code Cong. & Adm. News 1689, 1690-91.

19. Estados Unidos, Comisión del Presidente sobre Inmigración y Naturalización, Whom Shall We Welcome (A Quiénes Daremos la Bienvenida) (1953), pág. 88.

20. Ibid.

21. Informe de la C. de R. Núm. 94-1553, Cong. 94 2da sesión 9, reimpreso en (1976) U. S. Code Cong. & Adm. News 6081.

EL PROCESO DE INMIGRACION

### Capítulo 3

#### Funciones de Servicio y de Adjudicaciones del Servicio de Inmigración y Naturalización

Por ley, el Servicio de Inmigración y Naturalización tiene dos funciones principales: primero, la de administrar las leyes de inmigración, asistiendo a aquellos que deseen inmigrar o aquellos que ya estén en los Estados Unidos y deseen permanecer aquí y segundo, la de ejecutar las leyes de inmigración evitando la migración ilegal a los Estados Unidos y expeliendo aquellos que han entrado al país sin tener el derecho legal a permanecer aquí.

Como parte de sus responsabilidades administrativas y de servicio, el SIN le provee al público información sobre los beneficios de inmigración dispuestos por la ley, acepta solicitudes y peticiones procedentes de aquellos que desean recibir estos beneficios y determina si los beneficios deberán ser concedidos o denegados en cada caso. Este capítulo discutirá estas funciones, las funciones de servicio, del SIN y se concentrará en los problemas que en la actualidad existen en las relaciones del público con el SIN, en el efecto del atraso en solicitudes pendientes de ser procesadas y en la adjudicación de peticiones sometidas al SIN. Este capítulo también examinará las misiones conflictivas del SIN de servicio y de ejecución de la ley y qué efecto tiene el conflicto entre los dos roles en sus funciones de servicio. El capítulo seis de este informe discutirá las responsabilidades del SIN en cuanto a la ejecución de la ley y los problemas que surgen de muchas de las prácticas que ahora usan para cumplir con esa responsabilidad.



Sin embargo, antes de discutir las operaciones de servicio y de ejecución de la ley, es apropiado que se examine brevemente la imagen del Servicio en cuanto a empleo.<sup>1</sup>

#### Imagen del SIN en cuanto a Empleo

Miembros del personal de la Comisión de Derechos Civiles prepararon un análisis e informe del cuadro general que sobre empleo presenta el SIN en 1978. El informe está basado en estadísticas y datos provistos por la Sección de Igualdad en Oportunidades de Empleo de la División de Personal de la Oficina Central del SIN, y refleja las cifras de empleo más recientes disponibles a septiembre de 1978.<sup>2</sup> El documento analiza la composición de la fuerza de trabajo del SIN a tres niveles principales: al nivel de agencia, al de la Oficina Central y al de las Oficinas Regionales. El análisis de la fuerza de trabajo se limita, sin embargo, a aquellos empleos y posiciones dentro del sistema de pagos General Schedule (GS) (Plan General)<sup>3</sup> y presenta una imagen de las actuales prácticas de empleo en el SIN; no se hizo ningún intento por analizar estadísticas de años anteriores para determinar el grado de éxito que el SIN ha tenido en cumplir con sus responsabilidades sobre la igualdad de oportunidades de empleo.<sup>4</sup> El análisis de la Comisión encontró que:

. A septiembre de 1978, miembros de grupos minoritarios componían solo un poco más de 28 por ciento de la fuerza de trabajo total GS del SIN. Aproximadamente 11.8 por ciento de estos empleados eran negros, 13.6 por ciento eran hispanicos, 0.1 por ciento eran indios americanos y 2.5 por ciento eran asiáticoamericanos.<sup>5</sup> (Véase la tabla 3.1).

TABLA 3.1

Fuerza de Trabajo del Servicio de Inmigración y Naturalización\* por Nivel de Grado, Raza, Etnicidad y Sexo, Distribución de Porcentaje (Horizontal), Septiembre de 1978

| Grado | Límites de Salarios | Negro | Hispano | Nativo Americano** | Asiático Americano | Total del Grupo Minoritario | Blanco/Anglo | Total  | Hombres | Mujeres |
|-------|---------------------|-------|---------|--------------------|--------------------|-----------------------------|--------------|--------|---------|---------|
| 2     | \$ 7,422-9,645      | 40.1% | 6.1%    | 0.0%               | 0.0%               | 46.2%                       | 53.8%        | 100.0% | 20.5%   | 79.5%   |
| 3     | 8,356-10,877        | 36.5  | 14.6    | 0.0                | 1.0                | 52.1                        | 47.9         | 100.0  | 20.5    | 79.5    |
| 4     | 9,391-12,208        | 26.7  | 17.2    | 0.2                | 2.2                | 46.3                        | 53.7         | 100.0  | 24.3    | 75.7    |
| 5     | 10,507-13,657       | 11.1  | 14.5    | 0.1                | 5.4                | 31.0                        | 69.0         | 100.0  | 51.0    | 49.0    |
| 6     | 11,712-15,222       | 16.1  | 19.5    | 0.0                | 6.2                | 41.9                        | 58.1         | 100.0  | 50.0    | 49.8    |
| 7     | 13,014-16,920       | 13.2  | 14.2    | 0.3                | 3.5                | 31.2                        | 68.8         | 100.0  | 56.6    | 43.4    |
| 8     | 14,414-18,734       | 13.1  | 17.2    | 0.0                | 4.0                | 34.3                        | 65.7         | 100.0  | 56.6    | 43.4    |
| 9     | 15,920-20,699       | 2.8   | 18.0    | 0.2                | 1.5                | 22.5                        | 77.5         | 100.0  | 89.7    | 10.3    |
| 10    | 17,532-22,788       | 3.4   | 6.9     | 0.0                | 6.9                | 17.2                        | 82.8         | 100.0  | 93.1    | 6.9     |
| 11    | 19,263-25,041       | 4.9   | 8.1     | 0.1                | 0.5                | 13.6                        | 86.4         | 100.0  | 90.5    | 9.5     |
| 12    | 23,087-30,017       | 3.0   | 4.6     | 0.2                | 0.4                | 8.1                         | 91.9         | 100.0  | 93.2    | 6.8     |
| 13    | 27,453-35,688       | 2.8   | 3.5     | 0.3                | 0.3                | 6.9                         | 93.1         | 100.0  | 92.7    | 7.3     |
| 14    | 32,442-42,171       | 2.0   | 3.1     | 0.0                | 0.3                | 5.4                         | 94.6         | 100.0  | 92.2    | 7.8     |
| 15    | 38,160-49,608       | 2.1   | 6.4     | 0.0                | 0.7                | 9.3                         | 90.7         | 100.0  | 95.7    | 4.3     |
| 16    | 44,756-56,692       | 0.0   | 0.0     | 0.0                | 0.0                | 0.0                         | 100.0        | 100.0  | 100.0   | 0.0     |
| 17    | 52,429-59,421       | 0.0   | 0.0     | 0.0                | 0.0                | 0.0                         | 100.0        | 100.0  | 100.0   | 0.0     |
| 18    | 61,449-             |       |         |                    |                    |                             |              |        |         |         |
| Total |                     | 11.8% | 13.6%   | 0.1%               | 2.5%               | 28.1%                       | 71.9%        | 100.0% | 64.5%   | 35.5%   |

\*Fuerza de trabajo bajo el Plan General (GS).

\*\*Incluye a los aleutianos y esquimales.

Fuente de Información: Estados Unidos, Departamento de Justicia, Servicio de Inmigración y Naturalización, "INS Minorities by Minority Group Designator Within Series" (Minorías del SIN por Designador del Grupo Minoritario Dentro de las Series) (Personnel Systems, Washington, D.C.: September 1978) (Sistemas de Personal, Washington, D.C. septiembre de 1978), citado en Estados Unidos, Comisión de Derechos Civiles, documento interno, "The Immigration and Naturalization Service: An Employment Profile" (El Servicio de Inmigración y Naturalización: Un Perfil de Empleo (noviembre de 1978), pág. 52.

. Aproximadamente 35.5 por ciento de la fuerza de trabajo total GS eran mujeres; de ese número, 40.4 por ciento eran también miembros de grupos minoritarios. Aproximadamente 24.3 por ciento de las mujeres empleadas por el SIN eran negras, 12.3 por ciento eran hispanicas, 0.2 por ciento eran indias americanas y 3.6 por ciento eran asiático-americanas.<sup>6</sup> (Véanse las tablas 3.1 y 3.2).

. A pesar de que más de 28 por ciento de la fuerza de trabajo total GS era minoritaria, la gran mayoría (74 por ciento) estaba empleada a un nivel de GS-8 o más bajo, mientras que un número considerable (32 por ciento) de los empleados minoritarios estaban a un nivel de GS-4 o más bajo. En contraste, menos de la mitad (46.4 por ciento) de todos los empleados blancos estaban a un nivel de GS-8 o más bajo, y solo una fracción (13 por ciento) de la fuerza de trabajo estaba a un nivel de GS-4 o más bajo. Los empleados blancos, sin embargo, dominaban los grados más altos de la escala de salarios con más de un 15 por ciento de la fuerza de trabajo blanca empleada, a un nivel de GS-12<sup>7</sup> o más alto comparado con un mero 3 por ciento de todos los empleados minoritarios en ese mismo nivel. (Véase la tabla 3.3).

. Aunque una gran parte de la fuerza de trabajo del SIN son mujeres, la mayoría (88.3 por ciento) estaban empleadas a un nivel de GS-8 o más bajo, solo 2 por ciento estaban a un nivel de GS-12 o más alto. Comparativamente, 17 por ciento de todos los hombres empleados estaban a un nivel de GS-12 o más alto.<sup>8</sup> (Véase la tabla 3.3).

TABLA 3.2

Fuerza de Trabajo Femenil del Servicio de Inmigración por Nivel de Grado, Raza y Etnicidad, Distribución de Porcentaje (Horizontal), septiembre de 1978

| Grado | Límites de Salarios | Negro | Hispano | Nativo Americano** | Asiático Americano | Total del Grupo Minoritario | Blanco/Anglo | Total  |
|-------|---------------------|-------|---------|--------------------|--------------------|-----------------------------|--------------|--------|
| 2     | \$ 7,422- 9,645     | 43.8% | 5.7%    | 0.0%               | 0.0                | 49.5%                       | 50.6%        | 100.0% |
| 3     | 8,356-10,877        | 36.8  | 13.6    | 0.0                | 1.0                | 51.3                        | 48.7         | 100.0  |
| 4     | 9,391-12,208        | 28.4  | 14.0    | 0.1                | 2.1                | 44.7                        | 55.3         | 100.0  |
| 5     | 10,507-13,657       | 17.0  | 12.7    | 0.2                | 4.9                | 34.7                        | 65.3         | 100.0  |
| 6     | 11,712-15,222       | 19.6  | 8.7     | 0.0                | 5.3                | 33.6                        | 65.4         | 100.0  |
| 7     | 13,014-16,920       | 22.5  | 12.7    | 0.3                | 3.8                | 39.3                        | 60.7         | 100.0  |
| 8     | 14,414-18,734       | 18.6  | 0.0     | 0.0                | 7.0                | 25.6                        | 74.4         | 100.0  |
| 9     | 15,920-20,699       | 14.0  | 14.9    | 0.4                | 9.4                | 38.7                        | 61.3         | 100.0  |
| 10    | 17,532-22,788       | 0.0   | 0.0     | 0.0                | 50.0               | 50.0                        | 50.0         | 100.0  |
| 11    | 19,263-25,041       | 29.1  | 6.4     | 0.7                | 1.4                | 37.6                        | 62.4         | 100.0  |
| 12    | 23,087-30,017       | 13.5  | 8.8     | 0.0                | 2.7                | 24.3                        | 75.7         | 100.0  |
| 13    | 27,453-35,688       | 8.7   | 8.7     | 0.0                | 0.0                | 17.4                        | 82.6         | 100.0  |
| 14    | 32,442-42,171       | 8.7   | 8.7     | 0.0                | 0.0                | 17.4                        | 82.6         | 100.0  |
| 15    | 38,160-49,608       | 16.7  | 33.3    | 0.0                | 0.0                | 50.0                        | 50.0         | 100.0  |
| 16    | 44,756-56,692       |       |         |                    |                    |                             |              |        |
| 18    | 61,449-             |       |         |                    |                    |                             |              |        |
| Total |                     | 24.3% | 12.3%   | 0.2%               | 3.6%               | 40.3%                       | 59.7%        | 100.0% |

\*Fuerza<sup>a</sup> de trabajo bajo el Plan General (GS).

\*\*Incluye a los aleutianos y esquimales.

Fuente de Información: Estados Unidos, Departamento de Justicia, Servicio de Inmigración y Naturalización,

"INS Minorities by Minority Group Designator Within Series" (Minorías del SIN por Designador del Grupo Minoritario Dentro de las Series) (Personnel Systems, Washington, D.C.: September 1978) (Sistemas de Personal, Washington, D.C.: septiembre de 1978), citado en Estados Unidos, Comisión de Derechos Civiles, documento interno, "The Immigration and Naturalization Service: An Employment Profile" (El Servicio de Inmigración y Naturalización: Un Perfil de Empleo (noviembre de 1978), pág. 55.

TABLA 3.3

Fuerza de Trabajo del Servicio de Inmigración,\* Nivel de Grado en Agrupaciones por Raza, Etnicidad y Sexo, septiembre de 1978

| Grupo por<br>Grado | Negro |       | Hispano |       | Nativo<br>Americano |       | Asiático<br>Americano |       | Total<br>Minoría |       | Blanco/<br>Anglo |       | Hombres |       | Mujeres |       |
|--------------------|-------|-------|---------|-------|---------------------|-------|-----------------------|-------|------------------|-------|------------------|-------|---------|-------|---------|-------|
|                    | Núm.  | %     | Núm.    | %     | Núm.                | %     | Núm.                  | %     | Núm.             | %     | Núm.             | %     | Núm.    | %     | Núm.    | %     |
| GS 01-04           | 650   | 49.4  | 311     | 20.6  | 2                   | 15.4  | 31                    | 10.9  | 994              | 31.9  | 1,038            | 12.9  | 454     | 6.4   | 1,578   | 39.9  |
| GS 05-08           | 494   | 37.6  | 612     | 40.7  | 4                   | 30.8  | 203                   | 71.9  | 1,313            | 42.1  | 2,677            | 33.5  | 2,079   | 28.9  | 1,911   | 48.4  |
| GS 09-11           | 139   | 10.5  | 533     | 35.2  | 5                   | 38.5  | 44                    | 15.5  | 721              | 23.0  | 3,075            | 38.4  | 3,418   | 47.7  | 378     | 9.5   |
| GS 12-15+          | 34    | 2.5   | 54      | 3.5   | 2                   | 15.3  | 5                     | 1.7   | 95               | 3.0   | 1,220            | 15.2  | 1,226   | 17.0  | 89      | 2.2   |
| Total              | 1,317 | 100.0 | 1,510   | 100.0 | 13                  | 100.0 | 283                   | 100.0 | 3,123            | 100.0 | 8,010            | 100.0 | 7,177   | 100.0 | 3,956   | 100.0 |

\* Fuerza de trabajo bajo el Plan General (GS).

Fuente de Información: Estados Unidos, Departamento de Justicia, Servicio de Inmigración y Naturalización, "INS Minorities by Minority Group Designator With Series" (Minorías del SIN por Designador del Grupo Minoritario Dentro de las Series) (Personnel Systems, Washington, D.C. September 1978) (Sistemas de Personal, Washington, D.C., septiembre de 1978), citado en Estados Unidos, Comisión de Derechos Civiles, documento interno, "The Immigration and Naturalization Service: An Employment Profile" (El Servicio de Inmigración y Naturalización: Un Perfil de Empleo (noviembre de 1978), pág. 57.

. El nivel de grado promedio en que los minoritarios y las mujeres estaban empleados (GS-4.5) era cuatro niveles de grado más bajo que el nivel promedio de los blancos (GS-8.5).<sup>9</sup> (Véase la tabla 3.4).

. Los empleados minoritarios y las mujeres empleadas parecían tener poca o ninguna participación en la formulación de políticas y en la toma de decisiones dentro del SIN, particularmente al nivel mediano de administración entre GS-9 y GS-12. Un pequeño porcentaje de todos los empleados minoritarios (9.6 por ciento) y de las mujeres (5.9 por ciento) estaban en un nivel de GS-9 o más alto, mientras que casi 32 por ciento de la fuerza de trabajo blanca estaba en ese nivel o más alto. Los empleados blancos también dominaban los niveles superiores de administración y supervisión, ocupando 92.7 por ciento de todos los trabajos a un nivel de GS-12 o más alto, comparado con un pequeño número de todos los minoritarios (7.2 por ciento) y de las mujeres (6.8 por ciento) a este nivel.<sup>10</sup> (Véase la tabla 3.4).

. Aproximadamente 18 por ciento de todos los empleados del SIN ganaban menos de \$12,208 anuales; casi 32 por ciento de todos los empleados minoritarios y 40 por ciento de todas las mujeres empleadas caían dentro de esta categoría, mientras que solo 13 por ciento de todos los empleados blancos ganaban un salario menor. Al otro extremo de la escala de sueldos, sin embargo, más de 15 por ciento de la fuerza de trabajo blanca ganaba en exceso de \$23,087 anuales, mientras que solo 3 por ciento de los empleados minoritarios y solo 2 por ciento de las mujeres empleadas caían dentro de esta categoría.<sup>11</sup> (Véase la tabla 3.5).

TABLA 3.4

Fuerza de Trabajo del Servicio de Inmigración y Naturalización,\* Distribución Cumulativa, Septiembre de 1978

| Grado      | Límites de Salarios | Blanco/Anglo |       |       | Minoría ** |       |       | Mujeres |       |       | Total |        |       |
|------------|---------------------|--------------|-------|-------|------------|-------|-------|---------|-------|-------|-------|--------|-------|
|            |                     | f            | Cum f | Cum % | f          | Cum f | Cum % | f       | Cum f | Cum % | f     | Cum f  | Cum % |
| 15+        | \$38,160-49,608     | 148          | 8,010 | 100.0 | 13         | 3,123 | 100.0 | 6       | 3,956 | 100.0 | 161   | 11,133 | 100.0 |
| 14         | 32,442-42,171       | 280          | 7,862 | 98.2  | 16         | 3,110 | 99.6  | 23      | 3,950 | 99.8  | 296   | 10,972 | 98.6  |
| 13         | 27,453-35,688       | 295          | 7,582 | 94.7  | 22         | 3,094 | 99.1  | 23      | 3,927 | 99.3  | 317   | 10,676 | 95.9  |
| 12         | 23,087-30,017       | 497          | 7,287 | 91.0  | 44         | 3,072 | 98.4  | 37      | 3,904 | 98.8  | 541   | 10,359 | 93.0  |
| 11         | 19,263-25,041       | 1,281        | 6,790 | 84.8  | 201        | 3,028 | 97.0  | 141     | 3,867 | 97.8  | 1,482 | 9,818  | 88.2  |
| 10         | 17,532-22,788       | 24           | 5,509 | 68.8  | 5          | 2,827 | 90.5  | 2       | 3,726 | 94.2  | 29    | 8,336  | 74.9  |
| 9          | 15,920-20,699       | 1,770        | 5,485 | 68.5  | 515        | 2,822 | 90.4  | 235     | 3,724 | 94.1  | 2,285 | 8,307  | 74.6  |
| 8          | 14,414-18,734       | 65           | 3,715 | 46.4  | 34         | 2,370 | 75.9  | 43      | 3,489 | 88.2  | 99    | 6,022  | 54.1  |
| 7          | 13,014-16,920       | 536          | 3,650 | 45.6  | 243        | 2,273 | 72.8  | 338     | 3,446 | 87.1  | 779   | 5,923  | 53.2  |
| 6          | 11,712-15,222       | 375          | 3,114 | 38.9  | 270        | 2,030 | 65.0  | 321     | 3,108 | 78.6  | 645   | 5,144  | 46.2  |
| 5          | 10,507-13,657       | 1,701        | 2,739 | 34.2  | 766        | 1,760 | 56.4  | 1,209   | 2,787 | 70.4  | 2,467 | 4,499  | 40.4  |
| 4          | 9,391-12,208        | 532          | 1,038 | 13.0  | 459        | 994   | 31.8  | 750     | 1,578 | 39.9  | 991   | 2,032  | 18.3  |
| 3          | 8,356-10,877        | 435          | 506   | 6.3   | 474        | 535   | 17.1  | 723     | 828   | 20.9  | 909   | 1,041  | 9.4   |
| 2          | 7,422- 9,645        | 71           | 71    | 0.9   | 61         | 61    | 2.0   | 105     | 105   | 2.7   | 132   | 132    | 6.2   |
| Mediano    |                     | 8.5          |       |       | 4.5        |       |       | 4.5     |       |       | 6.5   |        |       |
| Mayormente |                     | 9.0          |       |       | 5.0        |       |       | 5.0     |       |       | 5.0   |        |       |
| Menos      |                     | 7.8          |       |       | 6.0        |       |       | 5.2     |       |       | 7.4   |        |       |

f=Frecuencia o número de casos que ocurren a un nivel de GS específico.

\*Fuerza de trabajo bajo el Plan General (GS).

\*\*Incluye a negros, hispanos, asiáticoamericanos e indios americanos.

Fuente de Información: Estados Unidos, Departamento Justicia, Servicio de Inmigración y Naturalización, "INS Minorities by Minority Group Designator Within Series" (Minorías del SIN por Designador del Grupo Minoritario Dentro de las Series) (Personnel Systems, Washington, D.C., September 1978) (Sistemas de Personal, Washington, D. C., septiembre de 1978), citado en Estados Unidos, Comisión de Derechos Civiles, documento interno, "The Immigration and Naturalization Service: An Employment Profile" (El Servicio de Inmigración y Naturalización: Un Perfil de Empleo (noviembre de 1978), pág. 56.

TABLA 3.5

Fuerza de Trabajo del Servicio de Inmigración y Naturalización\* por Nivel de Grado, Raza, Etnicidad y Sexo,  
Distribución de Porcentaje (Horizontal), septiembre de 1978

| Grado | Límite de Salarios | Negro  | Hispano | Nativo Americano** | Asiático Americano | Total del Grupo Minoritario | Blanco/Anglo | Total  | Hombres | Mujeres |
|-------|--------------------|--------|---------|--------------------|--------------------|-----------------------------|--------------|--------|---------|---------|
| 2     | \$ 7,422- 9,645    | 4.0%   | 0.5%    | 0.0%               | 0.0%               | 2.0%                        | 0.9%         | 1.2%   | 0.4%    | 2.7%    |
| 3     | 8,356-10,877       | 25.2   | 8.8     | 0.0                | 3.2                | 15.2                        | 5.4          | 8.2    | 2.6     | 18.2    |
| 4     | 9,391-12,208       | 20.2   | 11.3    | 15.4               | 7.8                | 14.7                        | 6.6          | 8.8    | 3.4     | 19.0    |
| 5     | 10,507-13,657      | 20.8   | 23.7    | 15.4               | 46.5               | 24.4                        | 21.2         | 22.2   | 17.5    | 30.5    |
| 6     | 11,712-15,222      | 7.9    | 8.3     | 0.0                | 14.1               | 8.6                         | 4.7          | 5.8    | 4.5     | 8.1     |
| 7     | 13,014-16,920      | 7.8    | 7.4     | 15.4               | 9.5                | 7.9                         | 6.7          | 7.0    | 6.1     | 8.5     |
| 8     | 14,414-18,734      | 1.0    | 1.1     | 0.0                | 1.4                | 1.1                         | 0.8          | 0.8    | 0.8     | 1.1     |
| 9     | 15,920-20,699      | 4.9    | 27.3    | 30.8               | 12.4               | 16.5                        | 22.1         | 20.5   | 28.5    | 5.9     |
| 10    | 17,532-22,788      | 0.1    | 0.1     | 0.0                | 0.7                | 0.2                         | 0.3          | 0.3    | 0.4     | 0.1     |
| 11    | 19,263-25,041      | 5.5    | 7.9     | 7.7                | 2.5                | 6.4                         | 16.0         | 13.2   | 18.6    | 3.6     |
| 12    | 23,087-30,017      | 1.2    | 1.7     | 7.7                | 0.7                | 1.4                         | 6.2          | 4.9    | 7.0     | 0.9     |
| 13    | 27,453-35,688      | 0.7    | 0.7     | 7.7                | 0.4                | 0.7                         | 3.7          | 2.8    | 4.1     | 0.6     |
| 14    | 32,442-42,171      | 0.5    | 0.6     | -                  | 0.4                | 0.5                         | 3.5          | 2.7    | 3.8     | 0.6     |
| 15    | 38,160-49,608      | 0.2    | 0.6     | -                  | 0.4                | 0.4                         | 1.6          | 1.3    | 1.9     | 0.2     |
| 16    | 44,756-56,692      | -      | -       | -                  | -                  | -                           | 0.1          | 0.1    | 0.2     | -       |
| 17    | 52,429-59,421      | -      | -       | -                  | -                  | -                           | 0.1          | 0.1    | 0.1     | -       |
| 18    | 61,449-            | -      | -       | -                  | -                  | -                           | 0.1          | 0.1    | 0.1     | -       |
| Total |                    | 100.0% | 100.0%  | 100.0%             | 100.0%             | 100.0%                      | 100.0%       | 100.0% | 100.0%  | 100.0%  |

\*Fuerza de trabajo bajo el Plan General (GS).

\*\*Incluye a los aleutianos y esquimales.

Fuente de Información: Estados Unidos, Departamento de Justicia, Servicio de Inmigración y Naturalización, "INS Minorities by Minority Group Designator With Series" (Minorías del SIN por Designador del Grupo Minoritario Dentro de las Series) (Personnel Systems, Washington, D.C., September 1978) (Sistemas de Personal, Washington, D.C., septiembre de 1978), citado en Estados Unidos, Comisión de Derechos Civiles, documento interno, "The Immigration and Naturalization Service: An Employment Profile" (El Servicio de Inmigración y Naturalización: Un Perfil de Empleo (noviembre de 1978), pág. 51



. Dentro del SIN, las cuatro categorías de empleo: clerical general, investigador, inspector y oficial de patrulla, comprendían más de 60 por ciento de la fuerza de trabajo total de la agencia. Aunque las minorías estaban bien representadas (44 por ciento) en los empleos clericales generales, ocupaban solamente 12 por ciento de las posiciones de investigador, 19 por ciento de los empleos de inspector y 19 por ciento de las posiciones de oficial de patrulla.<sup>12</sup> (Véase la tabla 3.6).

. Las mujeres empleadas estaban ~~mayormente concentradas~~ en trabajos clericales, ocupando 90 por ciento de todas las posiciones de estenógrafa, secretaria<sup>1</sup> y oficinista/mecanógrafa. En las cuatro principales categorías de empleo, las mujeres ocupaban aproximadamente 42 por ciento de los empleos clericales generales, pero solo 4 por ciento de las posiciones de investigador, 23 por ciento de las de inspector y menos de 1 por ciento de las de oficial de patrulla.<sup>13</sup> (Véase la tabla 3.6).

Debido a que el SIN ha tenido un programa de acción afirmativa por  
<sup>14</sup>  
varios años, los minoritarios y las mujeres constituyen una porción significativa de su fuerza de trabajo total, pero tienden a estar concentradas en ocupaciones a los niveles de grado y salario más bajos. Como resultado de esto, los minoritarios y las mujeres empleadas tienen poca o ninguna participación en la formulación de políticas del SIN o  
<sup>15</sup>  
en la toma de decisiones de la agencia.

#### Obteniendo Información del SIN

El SIN mantiene un número de oficinas de distrito a través de los Estados Unidos con el propósito de, en parte, proveer información al

TABLA 3.6

Servicio de Inmigración y Naturalización, Empleo en Ocupaciones Selectas, por Serie, Raza, Etnicidad y Sexo,  
Septiembre de 1978

| Ocupación/Serie                   |      | Total  | Negro |     | Hispano |     | Nativo Americano |   | Asiático Americano |     | Blanco |       | Total |       | Minoría de Mujeres |       |
|-----------------------------------|------|--------|-------|-----|---------|-----|------------------|---|--------------------|-----|--------|-------|-------|-------|--------------------|-------|
|                                   |      |        | M     | F   | M       | F   | M                | F | M                  | F   | M      | F     | Min.  | Fem.  | %                  | %     |
| Administración de Personal/Espec. | 201  | 25     | 0     | 1   | 1       | 0   | 0                | 0 | 0                  | 0   | 18     | 5     | 2     | 6     | 8.0%               | 24.0% |
| Especialista de Personal          | 212  | 32     | 1     | 4   | 0       | 0   | 0                | 0 | 0                  | 0   | 4      | 23    | 5     | 27    | 15.6               | 84.3  |
| Clerical general                  | 301  | 1,589  | 103   | 254 | 235     | 69  | 1                | 0 | 11                 | 23  | 569    | 324   | 696   | 670   | 43.8               | 42.1  |
| Oficinista                        | 305  | 536    | 82    | 162 | 33      | 10  | 0                | 1 | 5                  | 8   | 100    | 135   | 301   | 316   | 56.1               | 58.9  |
| Estenógrafa                       | 312  | 320    | 1     | 47  | 0       | 45  | 0                | 0 | 0                  | 2   | 2      | 223   | 95    | 317   | 29.6               | 99.0  |
| Secretaria                        | 318  | 250    | 1     | 34  | 0       | 23  | 0                | 1 | 0                  | 4   | 0      | 187   | 63    | 249   | 25.2               | 99.6  |
| Estenógrafa Oficinista            | 322  | 624    | 16    | 201 | 8       | 71  | 0                | 0 | 0                  | 6   | 27     | 295   | 302   | 573   | 48.3               | 91.8  |
| Oficial Administrativo            | 341  | 15     | 1     | 0   | 1       | 2   | 0                | 0 | 1                  | 0   | 6      | 4     | 4     | 6     | 26.6               | 40.0  |
| Analista de Programas             | 345  | 32     | 0     | 1   | 1       | 0   | 0                | 0 | 0                  | 0   | 26     | 4     | 2     | 5     | 6.2                | 15.6  |
| Contador                          | 525  | 35     | 0     | 3   | 0       | 1   | 0                | 0 | 0                  | 2   | 7      | 22    | 6     | 28    | 17.1               | 80.0  |
| Examinador de Comprobantes        | 540  | 20     | 0     | 0   | 0       | 1   | 0                | 0 | 0                  | 0   | 4      | 15    | 1     | 16    | 5.0                | 80.0  |
| Abogado                           | 905  | 251    | 4     | 3   | 6       | 4   | 0                | 0 | 3                  | 0   | 211    | 20    | 20    | 27    | 7.9                | 10.7  |
| Representante de Contacto         | 962  | 267    | 7     | 74  | 11      | 48  | 0                | 1 | 3                  | 7   | 20     | 96    | 151   | 226   | 56.5               | 84.6  |
| Intérprete                        | 1047 | 605    | 3     | 8   | 20      | 51  | 0                | 0 | 82                 | 53  | 160    | 228   | 217   | 340   | 35.8               | 56.1  |
| Investigador                      | 1811 | 1,083  | 38    | 5   | 79      | 1   | 1                | 0 | 3                  | 1   | 917    | 38    | 128   | 45    | 11.8               | 4.1   |
| Inspector                         | 1816 | 2,259  | 48    | 73  | 207     | 58  | 3                | 1 | 21                 | 29  | 1,464  | 355   | 440   | 516   | 19.4               | 22.8  |
| Oficial de Patrulla               | 1896 | 2,151  | 16    | 1   | 390     | 7   | 2                | 0 | 5                  | 0   | 1,717  | 13    | 421   | 21    | 19.5               | 0.9   |
| Subtotales                        |      | 10,094 | 321   | 871 | 992     | 391 | 7                | 4 | 134                | 135 | 5,252  | 1,987 | 2,854 | 3,388 | 28.2               | 33.5  |
| Totales                           |      |        | 1,192 |     | 1,383   |     | 11               |   | 269                |     | 7,239  |       |       |       |                    |       |
| Por ciento del total              |      |        | 11.8% |     | 13.7%   |     | 0.1%             |   | 2.6%               |     | 71.7%  |       |       |       |                    |       |

Fuente de Información: Estados Unidos, Departamento de Justicia, Servicio de Inmigración y Naturalización, "INS Minorities by Minority Group Designator With Series" (Minorías del SIN por Designador del Grupo Minoritario Dentro de las Series) (Personnel Systems, Washington, D.C., September 1978) (Sistemas de Personal, Washington, D.C., septiembre de 1978), citado en Estados Unidos, Comisión de Derechos Civiles, documento interno, "The Immigration and Naturalization Service: An Employment Profile" (El Servicio de Inmigración y Naturalización: Un Perfil de Empleo (noviembre de 1978)), pág. 58.

público sobre los procedimientos necesarios para obtener beneficios tales como el derecho de los ciudadanos americanos a traer a los Estados Unidos familiares cercanos bajo las leyes de inmigración. Muchos de los problemas en los servicios de información del SIN fueron reconocidos por Leonel Castillo el anterior Comisionado del SIN, poco después de su nombramiento. Luego de tomar posesión de su empleo, hizo la siguiente evaluación de las funciones de servicio del SIN en su oficina de distrito de Los Angeles:

La gente está haciendo fila a la media noche con la esperanza de que se les viera la próxima mañana.

Muchas llamadas telefónicas permanecían sin contestar y los que llamaban solamente oían un tono de ocupado.

Era difícil, si no imposible, conseguir información y formas sin dar un viaje a la oficina y, a menudo,  
16  
esperar en fila todo un día.

Debido a estos problemas, el anterior Comisionado Castillo introdujo reformas tales como el establecimiento de oficinas "satélites" para distribuir formas e información, trayendo la automatización a sus operaciones a través de la "oficina modelo" de Houston, creando un curso de adiestramiento para los representantes de contacto y mejorando las formas de solicitud del SIN. Estas reformas han sido reconocidas como "comienzos muy prometedores" en la corrección  
17  
de algunas de las deficiencias. De acuerdo con un abogado de inmigración, estas medidas han mejorado el servicio que el SIN le rinde al público:

Hemos tenido un nuevo Comisionado del Servicio de Inmigración por menos de un año. En este corto tiempo, como el Sr. Rosen

ha señalado y como todos nosotros como abogados ejerciendo nuestra profesión reconocemos, han habido mejoras comendables. Primero, ha habido un intento muy serio para humanizar el Servicio de Inmigración, corregir muchas de sus iniquidades, reducir el volumen de solicitudes pendientes de consideración<sup>18</sup> y, en general, la atmósfera ha mejorado.

Se dijo que hasta la actitud de los empleados había mejorado; un abogado de inmigración testificó que "en términos de descortesía por parte de los empleados del SIN, tengo que admitir que están mejorando...."<sup>19</sup> Sin embargo, la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos ha recibido cuantioso testimonio de que existen muchos problemas en los servicios de información del SIN. El anterior Comisionado Castillo reconoció que estos servicios necesitaban ser mejorados y notó que el SIN estaba considerando métodos para proveerle mejor servicio al público. El dijo:

Con respecto a las funciones informativas, estamos de acuerdo con que necesitan ser mejoradas. En la actualidad se están discutiendo planes para transferir la responsabilidad por esta función a Adjudicaciones, que también asumirá la responsabilidad de adiestrar a los representantes y al personal de respaldo asignado a la función informativa. Consideramos que estos cambios mejorarán el programa colocándolo bajo el control de la división que es primordialmente responsable de la conce-<sup>20</sup> sión de beneficios de inmigración al público.

El SIN ha tenido dificultad en la administración de sus puntos de contacto con el público para evitar que las personas que llaman sean referidas a muchos otros números antes de que sus llamadas sean finalmente contestadas.

21

Carl Wack, Comisionado Asociado del SIN para Exámenes, abiertamente aceptó que hay serios problemas en la manera como se atienden las llamadas del público pidiendo información y atribuyó esto en parte a la escasez de personal en los puntos de contacto del SIN:

En todas nuestras oficinas tenemos problemas con respecto al personal de nuestros puntos de contacto con el público, en donde estamos sobrecargados de trabajo. En algunas áreas hemos instalado tanto como 10, 20 teléfonos, con personas para atenderlos, y aún así la compañía de teléfono nos dice que ha conducido encuestas y ha encontrado que de acuerdo con su equipo, no se han contestado tantos cientos de llamadas al día. Sin embargo, nosotros sí tenemos un punto de contacto en cada oficina con un número de teléfono asignado para ese propósito y automáticamente las llamadas entran a través de ese número. Eso es parte del problema, tratando de concentrar las llamadas en un punto específico para eliminar el mismo problema que usted describe, de hecho, sobrecargamos ese instrumento o individuo en particular. Los que contestan esos teléfonos no están supuestos a referir los casos a menos que no envuelvan alguna dificultad.

22

Aunque el Comisionado Asociado Wack ha instruido a sus empleados que eviten referir llamadas a diferentes sitios para información,<sup>23</sup> esto no ayuda a aquellas personas cuyas llamadas no son contestadas.

Las personas que habiendo tratado de comunicarse con el SIN por teléfono, sin éxito, van personalmente a esas oficinas para obtener información, se enfrentan con dificultades similares: no hay suficientes empleados asignados para contestar preguntas. A menudo hay que permanecer en largas filas por mucho tiempo en las oficinas del SIN para obtener información y formas. Un líder de la comunidad en Los Angeles testificó:

Usted tenía que esperar de 4 a 5 horas para que le atendieran, ó de 1 a 2 ó a 3 horas simplemente para obtener información. Yo creo que esto es una tremenda...

<sup>24</sup>

pérdida de tiempo....

Asímismo, Michael Cortes, vicepresidente del Concilio Nacional de La Raza, indicó que "las líneas injuriosamente largas y la variedad de otros obstáculos que se crean" tienden a desalentar a la gente de solicitar información y beneficios a los cuales tienen derecho por ley.<sup>25</sup>

Los representantes de contacto que dispensan información al público en las oficinas del SIN son empleados a un nivel de GS-5 a GS-7 y son considerados trabajadores clericales, más bien que oficiales de inmigración.<sup>26</sup> Antes de 1978, a los representantes de contacto no se les daba ningún adiestramiento formal en leyes de inmigración, aunque de allá acá se ha implementado un nuevo curso de adiestramiento.<sup>27</sup> Aunque los representantes de contacto no son oficiales de inmigración,<sup>28</sup> están supuestos a contestar una extensa gama de preguntas

por parte del público y a hacer ciertas determinaciones preliminares sobre la elegibilidad de los solicitantes para beneficios de inmigración. El Sr. Wack expresó que los representantes de contacto tienen que:

aceptar solicitudes en las ventanillas y determinar si son elegibles prima facie a primera vista, si están acompañadas de los documentos apropiados, si la relación entre el solicitante y el futuro inmigrante parece ser apropiada, si el juramento está firmado, etc., y entonces referirlas al  
29  
adjudicador.

En el futuro, a los representantes de contacto se les dará más responsabilidad para tomar acción sobre ciertos tipos de solicitudes. El Sr. Wack predijo que:

En algunos casos esperamos que, luego de recibir más adiestramiento, puedan tomar acción sobre asuntos de menor importancia tales como conceder extensiones para tener efecto inmediatamente, más bien que tener que someter las solicitudes para eso al proceso normal  
30  
que toma mucho más tiempo.

La Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos también ha recibido quejas procedentes del público referentes al trato rudo recibido por parte de empleados del SIN. El SIN ha negado estas alegaciones y ha informado a la Comisión que la política del Servicio no condona un comportamiento tal por parte de empleados de la agencia. El anterior Comisionado Castillo dijo:

el Servicio es criticado severamente por cosas tales como antagonismo racial, trato rudo, prejuicio y discriminación.

Nosotros consideramos estas alegaciones como extremadamente serias. Nosotros no condonamos una conducta tal en nuestros empleados. Nosotros no solamente tratamos de inculcar en todos nuestros empleados la necesidad de ser justos y corteses, sino que también es nuestra política el aplicar una acción correctiva en cualquier instancia en que un empleado no mantenga estas normas.

31

Sin embargo, un abogado testificó que:

Para aquellos que han frecuentado sus instalaciones, el Servicio de Inmigración es posiblemente la agencia más ruda con que yo me he encontrado en términos de su trato hacia el público, particularmente el público extranjero.

32

Los empleados del SIN, él dijo, se caracterizan por "su falta de sensibilidad y de respeto en su trato hacia las personas que hablan un idioma extranjero".

33

Michael Cortes, vicepresidente del Concilio Nacional de La Raza, también testificó que la actitud de los empleados del SIN son un problema común y que a veces puede caracterizarse como intolerancia. Dijo que los representantes de contacto "hacen comentarios desdeñosos y generalmente no cooperan con las personas de otro color o que hablan un idioma diferente al de ellos".

34

El trato rudo y la falta de cooperación en las actitudes por parte de los empleados del SIN, alegaciones que esa agencia niega, aunque no están justificadas, son posiblemente síntomas de un problema mayor, esto es, el alcance a que se pueden entender las diferentes necesidades y problemas de

35



las personas procedentes de varios países distintos. Pedro Lamdagen, un abogado pilipino especializado en inmigración, testificó que los pilipinos se enfrentan a un tratamiento insensible y brusco por parte de los empleados del SIN. Observó que:

tal vez existe insensibilidad hacia las necesidades y las posibles alternativas para solucionar o contestar los problemas de un pilipino que trata de ayudar la inmigración de familiares y amigos, y...muy a menudo se crean problemas al ser despachado sumariamente o recibir una contestación  
36  
altamente brusca a un problema....

George Lee, un abogado de inmigración, testificó que oficiales del SIN en la oficina de Los Angeles no están familiarizados con lo difícil que se hace obtener la evidencia documentaria necesaria de la República del Pueblo de China, posiblemente debido a su ignorancia sobre la estructura de la vida  
37  
en las aldeas chinas.

El empleo de más personas procedentes de grupos minoritarios podría ayudar a aumentar la sensibilidad del SIN y proveería al público un servicio más cortés e inteligente. Tal paso podría también aumentar la percepción del público del conocimiento y sensibilidad del SIN hacia las necesidades de la comunidad. El Sr. Lamdagen testificó que en la actualidad hay pocos pilipinos empleados por el SIN como representantes de contacto:

Tengo conocimiento, a través de mi observación de la oficina local del SIN, de que recientemente algunos pilipinos han sido empleados por el Servicio de Inmigración. Conozco un inspector en Control de

Viajes y sé de algunos oficinistas que trabajan en el Servicio de Inmigración, pero al punto de tener el contacto público con las encuestas y solicitudes que tanto se necesita, de eso no he visto mucho.

38

Asimismo, el Sr. Lee testificó que son muy pocos los chinos que ocupan alguna posición en el SIN de Los Angeles:

Hay un intérprete y sus servicios solamente son usados cuando se celebra una vista. No hay ninguna--solo hay una oficinista, pero ésta no tiene contacto con el público en la sala a donde van los chinos....

39

La falta de representación minoritaria y la aparente falta de sensibilidad y conocimiento cultural por parte de algunos empleados del SIN, han resultado en que algunos solicitantes procedentes de comunidades minoritarias sean tratados con desprecio y que se presuma que están equivocados hasta que puedan probar lo contrario. El Reverendo Bryan Karvelis, de la Diócesis de la Iglesia Católica Romana de Brooklyn testificó que, según él lo ve, esta actitud negativa prevaleciente entre los empleados del SIN en contra de los extranjeros, le hace mucho daño a los solicitantes:

Cuando usted va a la oficina central aquí en Federal Plaza, al igual que esos individuos que comparecen ante jueces, tratando de presentar solicitudes para varios--regularizando su estatus, la actitud de (los empleados del SIN) es siempre muy brusca, siempre tiende a requerir del solicitante la responsabilidad de la prueba sobre lo que alega. "Usted está

equivocado, tiene que probar que lo que alega es cierto".

Es simplemente una forma general de actitud negativa para todo. "Trataremos de mantenerlo fuera de este país si es que podemos". Estoy hablando ahora obviamente de actitudes. No estoy hablando ahora de ninguna acción ilegal por parte de ellos, sino más bien de actitudes.

40

Esta actitud puede tener un efecto negativo en muchas personas desanimándolas para que no sometan solicitudes por beneficios a los cuales puede que tengan derecho. Víctor Maridueno, un líder de la comunidad, testificó que el público es tratado con desprecio por aquellos empleados del SIN que consideran que los extranjeros son "culpables" hasta que prueban lo contrario:

No me cabe la menor duda que los oficiales más rudos, imperiosos e insensitivos que yo he observado son los de Inmigración. No sé si será porque están sobrecargados de trabajo o porque creen que están revestidos de un derecho divino que rinden sus servicios de esa forma despectiva en que tratan a esos extranjeros, por quienes se les paga para que les rindan un servicio. Más de una vez he oído a oficiales expresarse usando insultos de naturaleza étnica o rechazando bruscamente a la persona que se dirige a ellos. Estos oficiales de inmigración son el antítesis de lo que este país representa. En esta nación, que es la portadora del estandarte de la democracia en el mundo entero, una persona es inocente

hasta que se prueba su culpabilidad. Para un oficial de inmigración, no importa cuáles sean las circunstancias de la persona que se les acerca, la misma es considerada culpable hasta que prueba su inocencia.<sup>41</sup>

#### Acceso a los Expedientes de los Solicitantes

Aún después que una persona logra someter las formas apropiadas, él o ella a menudo tienen problemas para obtener información sobre su caso. Kalman Resnick, un abogado de inmigración, testificó que no hay un procedimiento efectivo para obtener información sobre una petición, una vez la misma ha sido sometida al SIN:

Uno de los mayores problemas, aún después de haber esperado un año, si no ha tenido noticias de lo que haya sucedido con su solicitud, es que no existen procedimientos para averiguar con facilidad qué ha sucedido con sus papeles,<sup>42</sup> ni para el abogado ni para el o la solicitante misma.

Una de las principales razones por las cuales no se puede obtener información sobre un caso es la pérdida de expedientes.<sup>43</sup> El anterior Comisionado Castillo del SIN admitió que ciertamente el Servicio pierde muchos expedientes, no que meramente se archivan mal, y atribuyó este problema al sistema manual del SIN para localizar expedientes. En ciertas oficinas de distrito principales, incluyendo las de Los Angeles y New York, se asignan diariamente tanto como 25 empleados en la búsqueda de expedientes que no aparecen.<sup>44</sup>

Reconociendo estos problemas, el SIN ha comenzado el desarrollo de una "oficina modelo" en Houston que usa un computador para localizar solicitudes, encontrar expedientes y realizar otras funciones. En la oficina de Houston, la mayoría de los expedientes pueden ser encontrados

"en un minuto" a través del sistema de localización automatizado.<sup>45</sup> Las oficinas del SIN que no tienen computadoras, sin embargo, continúan siendo un obstáculo para los solicitantes o peticionarios que están tratando averiguar estatus de sus casos. Claramente, esto resulta en dilaciones para aquellos ciudadanos y residentes de los Estados Unidos que desean reunirse con sus familias que están en el extranjero y para los extranjeros residentes que desean hacer uso de esos beneficios para los cuales son elegibles de acuerdo con las leyes de inmigración.

Los expedientes perdidos pueden hacer que un daño mayor que meramente dilatar la adjudicación de una petición o solicitud. Lee Teran, una abogada, describió una situación en que su cliente, un extranjero con residencia permanente que había perdido su pasaporte y su tarjeta de identificación de extranjero I-151, fue sometido a una vista de exclusión por parte del SIN. Debido a que el SIN no pudo localizar su expediente de inmigración, la persona fue excluida y no se le permitió entrar a los Estados Unidos. La señorita Teran testificó que "hasta donde sé, el expediente nunca fue localizado", y como resultado de esto, su cliente estuvo imposibilitado de entrar al país por año y medio.<sup>46</sup>

A pesar de las serias consecuencias que pueden resultar de la pérdida de expedientes, testimonio recibido por la Comisión indica que en algunas oficinas del SIN los expedientes perdidos continúan siendo un problema y que la situación no está mejorando. Según un abogado de inmigración de experiencia indicó:

Muchas veces, luego de varias encuestas y de haberse dicho que un caso en particular está siendo procesado, finalmente se le dice que el expediente fue perdido. Parece que el problema de la pérdida de expedientes es uno que está empeorando, por lo menos en la oficina de distrito con <sup>47</sup> que trabajo aquí en Washington, D.C.

#### Procesando Casos Atrasados

Una vez que una persona ha sometido una petición o solicitud, el SIN deberá determinar si va a concederle los beneficios solicitados o no. Por varios años el gran número de peticiones y solicitudes pendientes de adjudicaciones por parte del SIN han sido objeto de la crítica del público. El problema fue reconocido por el anterior Comisionado Castillo. Al revisar un borrador de este informe antes de su publicación, él comentó:

Una de las críticas en el informe es que los beneficios de inmigración que se dilatan son, para todos los efectos, beneficios de inmigración denegados. Para ayudar a acelerar las decisiones de solicitudes por tales beneficios, la División de Adjudicaciones del SIN puso en vigor nuevos procedimientos que combinaban las solicitudes y peticiones que estuvieran relacionadas. Haciendo ésto, redujimos significativamente el tiempo invertido en adjudicaciones y también recortamos por lo menos en un 50 por ciento el número de transacciones necesarias entre el SIN y el solicitante antes de que el beneficio fuera concedido.

Estos nuevos procedimientos han tenido gran aceptación por parte del público; los solicitantes de beneficios combinados están ahora recibiendo esos beneficios más rápidamente que nunca. Debido al éxito que este programa ha tenido, estamos expandiéndolo para aumentar más aún nuestra <sup>48</sup> habilidad en la entrega de beneficios.

Las adjudicaciones necesitaban decisiones aceleradas porque testimonio recibido por la Comisión indicaba que en muchos casos ciudadanos de los Estados Unidos tenían que esperar más de un año antes de que el SIN aprobara sus peticiones solicitando visas para traer a familiares inmediatos, que residentes permanentes tenían que esperar año y medio después de radicar sus peticiones <sup>49</sup> antes de que pudieran hacerse ciudadanos naturalizados, y que existían "dilaciones injustificadas" de 2 a 3 años en el procesamiento de solicitudes para <sup>50</sup> otros beneficios de inmigración.

El resultado de tales dilaciones en el procesamiento es, en efecto, la denegación de beneficios de inmigración a personas que por ley tienen derecho a ellos. El anterior Comisionado Leonel Castillo reconoció el alcance de este cúmulo de casos atrasados y las serias consecuencias que tienen para aquellas personas cuyas familias están separadas y cuyas vidas están desorganizadas:

El [cúmulo] de casos pendientes de adjudicación, aún algunos sencillos [era] tal que tomó meses o hasta años el reunir nuevamente a familiares, el obtener el reajuste de un status a extranjero residente permanente o, en algunos casos, que un estudiante recibiera una simple extensión de su estadía en el <sup>51</sup> país.

El ofreció la siguiente perspectiva sobre el problema de la acumulación de casos atrasados:

Con respecto a la acumulación de casos atrasados y sus efectos, no estamos de acuerdo con que los beneficios dilatados son, beneficios denegados. Sí estamos de acuerdo que eso afecta a todas las partes concernientes cuando los beneficios se dilatan. Sin embargo, el problema del cúmulo de casos atrasados tiene que ser puesto en perspectiva en términos del volumen de trabajo y los recursos de Adjudicaciones. Desde 1976, el volumen de solicitudes y peticiones de todas categorías que se reciben ha aumentado en un 50 por ciento, de 1.2 a 1.8 millones de casos.

Este tremendo aumento en el volumen de trabajo no ha sido acompañado por un aumento correspondiente en los recursos de Adjudicaciones con los cuales hacer el trabajo adicional. Las mejoras que hemos hecho en la administración, tales como el procesamiento combinado, no son por sí solas suficientes para realizar el trabajo adicional. A menos que se provean los recursos necesarios para eliminar el tiempo excesivo que se usa en las adjudicaciones, el problema de la acumulación  
52  
de casos atrasados y sus efectos continuará.

Aunque el Comisionado no estuvo de acuerdo con nuestro análisis del efecto de la acumulación de casos atrasados, de sus comentarios se desprende claramente que el problema no está resuelto.



El SIN ha dado varios pasos para mejorar la rapidez y eficiencia del proceso de dar servicio: por un período específico, se han enviado "fuerzas de trabajo" movibles compuestas de oficiales de adjudicación procedentes de varias oficinas a otras oficinas de distrito del SIN que tienen un volumen enorme de casos atrasados pendientes de resolver para ayudarlos a procesar esos casos; el Servicio ha expandido el programa de alcance dentro de la comunidad mediante el cual adiestra en la ley de inmigración a voluntarios de esa comunidad para que luego éstos puedan ayudar a la gente a llenar los formularios del SIN y a solicitar los beneficios de inmigración; y el SIN ha implementado un programa de "enviar afuera" mediante el cual las solicitudes son enviadas para procesamiento a otras divisiones del Servicio que, debido a la naturaleza de sus labores, tienen tiempo libre durante su día de trabajo. A pesar de que estas medidas han ayudado a reducir el número de solicitudes complejas que esperan la acción del SIN, el atraso en solicitudes sin procesar aún existe, de acuerdo con Ralph Kramer, Comisionado Auxiliar Diputado para Adjudicaciones del SIN:

Para este mismo tiempo en septiembre (1978), teníamos 234,000 solicitudes y peticiones pendientes de procesar. Esta cifra es menor que la de 241,000 que existía cuando comenzamos nuestro programa acelerado y nuestros serios esfuerzos por reducir las solicitudes sin procesar atrasadas. Eso fue en junio de 1977. Sin embargo, hay una diferencia definitiva. Aunque las cifras totales parecen ser las mismas relativamente....ahora con lo que estamos tratando es con

solicitudes y peticiones que nos toman menos tiempo  
para adjudicar que el que nos tomaban en junio de  
57  
1977.

Estas demoras substanciales en el actual proceso de tramitación de solicitudes a menudo resulta en severos contratiempos para los solicitantes o peticionarios y sus familias. A personas que por ley califican para ciertos beneficios y que tienen que esperar muchos meses y hasta años para que sus peticiones sean consideradas, se les están, en efecto, denegando los beneficios del SIN durante el largo período de espera. Tales demoras pueden separar familias, en aquellos casos en que un miembro de la familia tiene que esperar fuera de los Estados Unidos hasta que el SIN le apruebe la solicitud de ajuste, o cuando cónyuges de ciudadanos de los Estados Unidos deban esperar fuera del país hasta que el SIN les apruebe sus solicitudes para preferencias en las visas. Las personas que tienen derecho a que se les ajuste su status al de residente permanente tienen a menudo que esperar que el SIN procese sus solicitudes, aplazando, por tanto, la fecha en que puedan solicitar la ciudadanía de los Estados Unidos y obtener todos los derechos que acompañan esa ciudadanía, de los cuales, uno de los más importantes es el derecho a que los miembros de su familia inmediata estén exentos de las cuotas de inmigración.

Además de la separación de familias, también pueden ocurrirles otros contratiempos penosos, a personas cuyas solicitudes no son procesadas inmediatamente. Dale Swartz, un abogado de inmigración, testificó que "demoras substanciales" en la concesión de autorizaciones para trabajar a personas

cuyas solicitudes para ajuste de su status están pendientes de ser procesadas, impide que los solicitantes trabajen durante el tiempo que necesita<sup>58</sup> el SIN para aprobar sus aplicaciones. Cuando el SIN no extiende la autorización para trabajar a aquellos que tienen derecho a la misma, los recursos financieros de los solicitantes se merman y, en muchos casos, se ven obligados a violar su status como extranjeros trabajando ilegalmente para poderse mantener. Martin Needleman, practicante de inmigración, testificó que tales demoras en la concesión de autorizaciones para trabajar pueden también tener efectos perjudiciales para los solicitantes que no pueden conseguir trabajo y cuyas solicitudes son, por tanto, denegadas debido a la posibilidad de que ellos puedan convertirse en cargas públicas:

Eso lo que hace es ponerlos en una posición en la cual no tienen otras alternativas que la de aceptar el peor tipo de trabajo con el sueldo más bajo o la de no poder conseguir trabajo alguno y, ¿cuál es el resultado de esto dentro del sistema? Entonces no pueden protegerse de la disposición del estatuto sobre ser un cargo público, y nunca pueden obtener la residencia ni la autorización para trabajar. Así que, es un círculo vicioso, substancialmente forzado por las demoras envueltas en estas<sup>59</sup> determinaciones.

El SIN ha reconocido los problemas creados por las demoras en las autorizaciones para trabajar y ha consentido en tratar de aliviar la onerosa espera por tales autorizaciones. Como Dale Swartz testificó:

Hemos hecho algo en esta área relacionada con las demoras substanciales en la emisión de autorizaciones para trabajar, y muy recientemente, el Servicio de Inmigración acordó promulgar nuevas guías diseñadas para asegurar que personas que soliciten un ajuste en su status recibirán inmediatamente una autorización para trabajar mientras su solicitud esté pendiente de procesar, siempre y cuando preliminarmente haya  
60  
establecido su elegibilidad para el ajuste.

Sin embargo, tal vez la más seria consecuencia de los atrasos es la interrupción de relaciones y la separación en las familias que han resultado de estas demoras y a pesar del propósito establecido por la Ley de Inmigración y Nacionalidad de promover la unificación de las familias. Es muy significativo que, allí en donde los esfuerzos aumentados del SIN están dirigidos hacia la reducción de la acumulación de solicitudes pendientes de procesamiento, el efecto, por lo menos superficialmente, es crear más trabajo para el SIN. Entonces el Comisionado Castillo del SIN testificó que en una reciente ceremonia de naturalización en Baltimore, 700 personas se hicieron ciudadanos de los Estados Unidos; una hora más tarde estaban radicando peticiones con el SIN para traer a otros miembros de su familia. El concluyó:  
61  
"y por tanto, más bien que aliviar la carga de trabajo, añadimos más". Más bien que indicar que el SIN está en un callejón sin salida, el hecho que estos nuevos ciudadanos inmediatamente radican peticiones para traer a sus familiares parece indicar que el efecto de completar las solicitudes para

naturalización es promover la reunificación de las familias. Dada la existencia de las grandes demoras del SIN en el procesamiento de solicitudes, se puede asumir que un gran porcentaje de aquellos que se naturalizaron tuvieron que esperar mucho para recibir los beneficios a que tienen derecho por ley, y que sus familias estuvieron separadas por un período más largo de lo necesario debido a las dilaciones en el procesamiento de SIN.

Debido a que estas dilaciones tienen efectos tan detrimientales en todos los solicitantes, ya sean estos ciudadanos de los Estados Unidos, residentes permanentes o extranjeros, se deben agotar todos los esfuerzos por identificar y eliminar los factores que crearon el volumen de solicitudes atrasadas en el Servicio de Inmigración. Entre las razones que generalmente se dan por el atraso, las principales son el énfasis histórico que se le da a las funciones de cumplimiento de la ley y la falta de recursos suficientes para sus funciones de servicio.

El anterior Comisionado Castillo, atribuyó el problema a la falta de recursos de que dispone el SIN para el desempeño de todas sus funciones. Dijo que tanto la rama de servicio como la de ejecución de la ley del SIN estaban "increíblemente carentes" de recursos y que la capacidad del personal del SIN debiera ser aumentada a dos o tres veces la actual para poder hacer el trabajo. Como un ejemplo de este problema progresivo, señaló que en 1977 el SIN recibía 100,000 casos cada mes y podía adjudicar 100,000 mensualmente, mientras que en 1978 el SIN recibió 177,000 casos mensuales y no se le asignaron recursos adicionales para procesar el aumento. Un investigador del SIN indicó que los recursos del SIN no han aumentado proporcionalmente con el aumento en el número de extranjeros que busca beneficios en los Estados Unidos:

También desearía hacer unos comentarios sobre una cosa, aquella con relación a nuestros atrasos y al volumen de trabajo que realiza el Servicio de Inmigración, obviamente el personal de inmigración...no se ha mantenido a la par con la población extranjera, y esta es la razón única mayor por la cual a menudo no podemos realizar algo tan ligero como desearíamos hacerlo. Comprendemos que estas personas están esperando por ciertos beneficios, y simplemente no tenemos la capacidad para responder tan a tiempo como  
64  
desearíamos.

Sin embargo, puede ser que los recursos limitados no sean la única razón para la presencia continuada de los atrasos en procesamiento. Benjamin Gim, un abogado de inmigración, atribuyó los atrasos, en parte, a los "programas de prioridades tan erróneamente concebidos" de la administración anterior, que concentraba los recursos del Servicio en sus funciones de aprehensión y deportación al punto de excluir sus responsabilidades de  
65  
servicio. Se ha sugerido que aunque la alegación de falta de personal puede estar justificada, la actual asignación de recursos existentes indica "prioridades formuladas incorrectamente",  
66  
asignando su personal de investigación a "la búsqueda, a menudo futil y muy costosa, del limitado número de inmigrantes sin documentos" en vez de asignar investigadores para tramitar las peticiones de beneficios pendientes de procesamiento. "Tal parecería", dijo Michael Cortes, "que el SIN está más interesado en buscar y encontrar

trabajadores sin documentos que en hacer posible que aquellos que tienen derecho a permanecer en este país aseguren sus derechos".<sup>67</sup> Tal asignación de recursos es posible porque, teniendo funciones tanto de ejecución de la ley como de servicio, el SIN puede encauzar sus recursos hacia aquellos programas que desee enfatizar:

[L]a palabra "Servicio" indicaría el rendimiento de un servicio y en muchas ocasiones lo que sucede dentro de la presente estructura de la agencia, debido a su función dual de ejecución de la ley y de adjudicaciones... gran parte de la asignación se invierte en la ejecución de la ley y, subsiguientemente, el funcionamiento apropiado del proceso adjudicativo del Servicio fracasa.

Lo que esto hace es crear un volumen de trabajo atrasado en varias oficinas del Servicio de Inmigración...Volúmenes de trabajo atrasado y dilaciones que en efecto ocasionarán, en nuestra opinión, una violación, de los derechos civiles, no solamente de los extranjeros, sino de los americanos....<sup>68</sup>

#### Ejercicio en Discreción por Parte de los Adjudicadores del SIN

En muchas ocasiones, beneficios de inmigración creados estatutoriamente están al alcance de solicitantes elegibles solo cuando el Procurador General o la persona que él designe<sup>69</sup> determina, a su discreción, que la ayuda debe ser concedida. Para obtener estos beneficios, un solicitante deberá probar que él o ella reúne los requisitos de la ley para obtenerlos y entonces convencer al adjudicador para que use su discreción y le conceda el beneficio que solicita.<sup>70</sup>

Los adjudicadores del SIN tienen una extensa autoridad discrecional para conceder o denegar solicitudes sometidas a ellos, y al así hacerlo, sus propias actitudes, opiniones y prejuicios vienen a reflejarse, de necesidad, en los casos que tienen al frente. Maurice Roberts, anterior Presidente de la Junta de Apelaciones de Inmigración, indicó que:

Los adjudicadores más estrictos en sus opiniones generalmente son más conservadores en sus evaluaciones de la evidencia presentada y en la concesión de beneficios discrecionales que sus semejantes con filosofías más permisivas. Hay que reconocer como una realidad humana que los funcionarios de servicios y los miembros de la Junta no están más inmunes que otras personas a las influencias que resultan en predisposiciones y predilecciones individuales.

71

Dado el hecho que los adjudicadores usan su discreción personal en muchos casos, y que no se les requiere ser abogados o tener ninguna clase de adiestramiento legal, siempre existe la posibilidad de que tomen decisiones arbitrarias o inconsistentes. Un abogado de inmigración señaló:

[Muchos adjudicadores] proceden de la [Patrulla] Fronteriza, y estas personas no están adiestradas, no se les provee con guías para tomar decisiones de acuerdo con normas ya establecidas y, como resultado de esto, tenemos la deplorable "ruleta" de justicia en la cual algunos extranjeros sin méritos a su

72



favor podrían obtener la residencia permanente, mientras que casos que envuelven extranjeros muy meritorios podrían ser rechazados.

73

El SIN mismo ha reconocido los muchos problemas que las decisiones inesperadas pueden crear, incluyendo la denegación de beneficios a personas que se los merecen y la concesión de beneficios a solicitantes que no tienen derecho a ellos, así como el gasto de defender decisiones erróneas en tales casos:

Las denegaciones mal redactadas, inconsistentes o legalmente defectuosas resultan en apelaciones innecesarias, generan querellas, privan a los extranjeros de beneficios a los cuales tienen derecho y no pueden ser defendidas en caso de que las cortes lleven a cabo una revisión judicial. Los casos aprobados a base de un error, por falta de conocimientos, o por cualquier otra razón, conceden beneficios para los cuales el extranjero es inelegible o que no se merece y podrían necesitar extensos procedimientos de anulación que consumirían mucho tiempo.

74

Luego de reconocer que se pueden hacer decisiones defectuosas por falta de

75

una supervisión adecuada a tiempo y debido a la ausencia de guías uniformes,

la Oficina Regional del Sur del SIN instituyó recientemente un programa de

76

control de calidad para las adjudicaciones. El programa estimula a los

supervisores a que revisen todas las decisiones en su principio para asegurarse

de su consistencia y exactitud y a que presten asistencia a los adjudicadores

en la redacción de decisiones sobre casos difíciles o raros, para su posible

publicación como precedentes. Se proveen comentarios y citas de referencias para las "áreas problemáticas más comunes" con que se encuentran los adjudicadores y un análisis de varias formas del SIN con citas de las secciones aplicables de la ley, del Código de Reglamentaciones Federales, de las Instrucciones para las Operaciones del Servicio, del Manual para los Inspectores de Inmigración, y de decisiones previas pertinentes.<sup>77</sup> La Oficina Central del SIN ha informado a la Comisión recientemente que, entre otras reformas, ha adoptado un programa similar para reducir las decisiones arbitrarias en las adjudicaciones.<sup>78</sup>

Pero allí en donde no hay guías claras del Servicio o una vigilante y temprana supervisión, los adjudicadores pueden hacer decisiones inconsistentes y erróneas mientras están haciendo uso de su discreción. Testimonio recibido por la Comisión indica la posibilidad de que puedan surgir algunos problemas allí en donde a los adjudicadores se les concede una autoridad absoluta para conceder o denegar una reparación en casos individuales. Benjamin Gim, un abogado de inmigración, testificó que los examinadores del SIN pueden manifestar antagonismos raciales que bajo otras circunstancias no serían visibles debido a la amplia latitud de su autoridad discrecional:

Y el hecho que la Sección 245 de la Ley de Inmigración y Nacionalidad deja a discreción de los examinadores del Servicio de Inmigración el conceder o denegar una solicitud, aún cuando en otras circunstancias el extranjero calificaría, les brinda la oportunidad de encubrir las decisiones que estén realmente motivadas por prejuicios raciales.<sup>79</sup>

Asímismo, Pedro Lamdagen, otro abogado de Inmigración, atribuyó a prejuicios raciales algunos usos irrazonables de discreción por parte de algunos adjudicadores:

Yo sé que el Servicio de Inmigración no tiene el personal,  
y mucho menos el tiempo para considerar todas las  
circunstancias en detalle y realmente tienen que dejarse  
llevar por sus propias experiencias pasadas, pero a veces,  
en la mayoría de los casos, eso es meramente un prejuicio  
hacia un grupo de personas y un tipo de petición en  
particular....

Las decisiones basadas en los prejuicios raciales del oficial que decide  
pueden resultar en un trato injusto a solicitantes de ciertos países o de  
ciertos grupos raciales. Un practicante en inmigración testificó que el SIN  
opera sobre la premisa de que los matrimonios entre personas procedentes de  
ciertos países posiblemente son una farsa o envuelven un fraude:

Hay la presunción, por ejemplo, de que ciertos grupos  
étnicos (sólo) se casan con otros grupos étnicos. Si  
un puertorriqueño se casa con un griego, puede estar  
seguro que el Servicio de Inmigración investigará eso  
simplemente porque tienen predilección por los  
puertorriqueños que se casan con griegos, y esa es  
la clase de política que típicamente prevalece en el  
Servicio de Inmigración a un nivel funcional.

Asi mismo, el testimonio indic6 que el SIN considera que posiblemente ciertos tipos de documentos, tales como cartas o testimonios sobre experiencia de trabajo, son fraudulentos cuando los mismos son sometidos por personas procedentes de países asiáticos tratando de conseguir un ajuste en su status. Un abogado de inmigración testific6 que, como resultado de esta presunción, el SIN automáticamente devuelve a Asia, para investigación, tales casos cuando han sido radicados por asiáticos, mientras que una carta similar sometida por un solicitante europeo no sería automáticamente investigada en esta forma.

82

De acuerdo con testimonio recibido por la Comisión, la desigualdad en el trato por parte del SIN, basada en la raza u origen nacional del solicitante, es particularmente evidente en casos que envuelven personas procedentes de la República de China. Steven Mukamal, un abogado de inmigración, indic6 que las dilaciones por parte del SIN en el procesamiento de casos que envuelven a ciudadanos de los Estados Unidos que desean traer de China a familiares cercanos, pueden extenderse hasta de 5 a 6 años a partir de la fecha de su radicación. El Sr. Mukamal señal6, "No importa cuán difícil o amplia en alcance pueda ser la solicitud, es ciertamente un período de tiempo excesivo".

83

George Lee, un abogado de inmigración chinoamericano, discuti6 los problemas de evidencia particular con que se encuentran personas que están tratando de ayudar a familiares a emigrar de Hong Kong o de China. Puesto que China no expide certificados de matrimonio y no mantiene ninguna clase de registro de récords similares, los solicitantes tienen que depender de

evidencia secundaria, tal como declaraciones certificadas, para establecer que ciertos matrimonios y nacimientos ciertamente tuvieron lugar en China:

Ahora bien, es muy recientemente que el SIN está requiriendo que el peticionario haga un esfuerzo o por lo menos escriba al interior de China (la República de China), para solicitar la documentación. En algunos casos ésta se ha conseguido, pero muy escasa, hasta donde lo indica mi propia experiencia. En muchos casos no recibo contestación alguna. Sin embargo, puedo conseguir testigos aquí, ciudadanos de los Estados Unidos o personas que ya obtuvieron la residencia permanente, para que declaren bajo juramento que vivían...en la casa del lado o en una aldea contigua o que asistían a la misma escuela y que saben que el Sr. y la Sra. Tal o Cual están casados y que el niño de esta familia nació en tal fecha. Esto es ahora raro entre los casos chinos porque los mismos requieren una evidencia documentaria voluminosa. Ahora bien, tal parecería que aún en un procesamiento criminal, en donde el peso de la prueba tiene que ser muy potente, un testigo, dos testigos, pueden enviar a un hombre a la cárcel o quitarle la vida y, sin embargo, usted puede tener dos testigos declarando bajo juramento, o dispuestos a comparecer ante el Servicio a declarar, que tal o cual y tal o cual están ciertamente casados, y puede que hasta hayan presenciado la ceremonia nupcial, y asistido a la celebración de un mes de tal boda, ellos (el SIN) requerirían aún más evidencia documentaria....

El Sr. Lee concluyó diciendo que este requerimiento del SIN de que las personas chinas obtengan evidencia documentaria resulta en un contratiempo penoso muy claro.<sup>85</sup> También testificó que los peticionarios chinos que estén tratando de ayudar a sus hijos a inmigrar deberán someterse a un examen de sangre y "yo no sé de ningún otro grupo étnico al cual se le requiera someterse a un examen de sangre".<sup>86</sup>

La Comisión también recibió considerable testimonio concerniente a la aparente ausencia de guías del Servicio, o, en aquellos casos en que sí existen, concerniente a la renuencia de los adjudicadores a utilizarlas aplicándolas a los casos ante ellos. Raymond Campos, un abogado de inmigración, testificó que el SIN sí promulga algunas guías para las decisiones discrecionales en sus reglamentaciones, Instrucciones para la Operación, y en los casos de decisiones rendidas por la Junta de Apelaciones de Inmigración, "pero ni siquiera se dejan llevar por las guías porque el caso en sí ni se mira".<sup>87</sup> Sam Williamson, otro practicante de inmigración, igualmente testificó que en San Antonio los adjudicadores del SIN ignoran las guías del Servicio ya establecidas en "cientos" de casos, denegándoles ajustes a solicitantes a base de su intención preconcebida de permanecer en los Estados Unidos, y señaló que estas denegaciones tienen lugar a pesar de la presencia de equidades substanciales por parte de los solicitantes y a pesar de la existencia de guías del Servicio que requieren que a tales solicitantes se les conceda lo que piden.<sup>88</sup>

Testimonio recibido por la Comisión indica que también pueden tomarse decisiones inconsistentes allí en donde no existen guías para ayudar a los adjudicadores a interpretar y aplicar difíciles disposiciones de la ley. Steven Merkatz, un especialista en inmigración, testificó que los examinadores del SIN interpretan

de diferentes maneras ciertas secciones de la Ley de Inmigración y Nacionalidad, y señaló que la disposición sobre "carga pública" es un magnífico ejemplo de

89

esto. Bajo esa sección del estatuto, los adjudicadores pueden denegar una solicitud para ajuste del status allí en donde, a su discreción, ellos consideren que el solicitante es o podría llegar a ser una carga pública para el

90

Gobierno de los Estados Unidos. El Sr. Merkatz testificó que las oficinas de distrito del SIN de Los Angeles y de New York aplican estándares diferentes para determinar si los solicitantes podrían llegar a convertirse en cargas públicas resultando, por tanto, en decisiones inconsistentes dentro del Servicio:

En New York, cuando yo trabajaba allí, del '74 al '75, al momento de ser entrevistado si usted no estaba recibiendo asistencia pública, no tenía ningún problema. Aquí, en Los Angeles, se ciñen bastante estrictamente a la letra de la ley. Investigan cuánto dinero usted está ganando, si antes de esa fecha usted estaba recibiendo ayuda, y si la cantidad de dinero que usted gana le permite mantener a su familia o si escasamente gana suficiente para eso, y yo encuentro que esto crea un problema porque hay gente que viene de otras áreas de Los Angeles y nos dicen, "Bueno, yo no tenía ningún problema en New York o en Philadelphia", y entonces nuestros clientes de aquí dicen,

91

"Bueno, esto es otra historia".

Está claro que la revisión supervisora adecuada de todas las decisiones sobre adjudicaciones aseguraría cierto grado de consistencia y de justicia en las determinaciones del Servicio.

### Separación de las Funciones de Servicio y de Ejecución de la Ley

La raíz de los problemas a que se enfrentan los ciudadanos y los residentes de los Estados Unidos con las funciones de servicio del SIN proviene en gran parte de las misiones conflictivas del Servicio--servicio y ejecución de la ley. Varios estudios que han examinado los deberes y la operación del SIN y sus predecesores, han concluido que no es deseable combinar las responsabilidades de servicio y de ejecución de la ley en una sola agencia. Tan temprano como en el 1931, la Comisión Wickersham encontró que la agencia encargada de administrar y ejecutar las leyes de inmigración tenía deberes conflictivos allí en donde tenía la responsabilidad de aprobar solicitudes por beneficios de inmigración así como la de deportar personas. Esa Comisión también encontró que "la confusión de funciones limita el desempeño efectivo de cada función envuelta", y concluyó que era necesario separar las funciones.

Un estudio comisionado por el SIN en 1978 para evaluar sus prácticas en el señalamiento de fianzas apuntó que las responsabilidades duales del SIN en la ejecución de la ley y en el rendimiento de servicio creaban "numerosos conflictos de roles". El estudio también señaló que:



La estructura interna y los planes de promoción del Servicio fomentan las filosofías divergentes de ejecución de la ley y de servicio. Los Agentes de la Patrulla Fronteriza se vuelven Investigadores, Supervisores, Administradores principales, incluyendo Directores de Distrito. Los Examinadores de Naturalización se vuelven Abogados de Corte, Oficiales de Investigaciones Especiales o "jueces". A la vez que tal sistema ciertamente produce algunas verificaciones, también pone a una filosofía en contra de la otra.<sup>95</sup>

En 1978 el Proyecto de Reorganización del Presidente (PRP) de la Oficina de Administración y Presupuesto, expresó su preocupación sobre las misiones conflictivas del SIN. En su análisis de las funciones de servicio de inmigración y de administración de la frontera, el PRP dijo:

Además de su rol como ejecutor de la ley en la frontera, el SIN también administra las leyes de inmigración. Así, a la vez que se espera que juzgue objetivamente asuntos relacionados con los derechos humanos, también se espera que evite la entrada de extranjeros sin documentos. Estos dos roles son a menudo incompatibles y en el pasado han resultado en un énfasis en la función de ejecución, en detrimento de las otras funciones de administración de la ley.<sup>96</sup>

Como resultado de esto, el PRP recomendó que las responsabilidades de servicio de inmigración y de ejecución de la ley en la frontera no fueran impuestas a una sola agencia.<sup>97</sup>

Del testimonio recibido por la Comisión es evidente que los funcionarios del SIN tienen, de hecho, una labor extremadamente difícil de ejecutar al tratar de mantener el balance apropiado entre sus deberes y sus responsabilidades bajo cada una de estas funciones. El testimonio indica que normalmente ocurre un exceso de énfasis en las funciones ejecutivas.

Este énfasis desproporcionado en las funciones ejecutivas a menudo resulta en la denegación de servicios o beneficios para los cuales las personas son elegibles bajo las leyes de inmigración. Este problema es particularmente evidente en las ventanillas de información del SIN. Tal como declaró un abogado de inmigración en Houston, Texas, cuando los representantes de contacto del SIN sospechan que una persona que viene a pedir información está en el país ilegalmente, ésta es automáticamente referida al personal de ejecución de la ley para procesamiento y entrevista.  
98  
Otro abogado de inmigración de experiencia testificó sobre experiencias similares con la oficina del SIN en Chicago:

Otro gran problema en esta área--si una persona solicita servicios de la Oficina de Servicios de Inmigración y Naturalización, entonces queda inmediatamente sujeta a acciones de investigación y de ejecución de la ley, si es que durante el período en que está solicitando servicios se vislumbra que pueda ser un extranjero a quien se pueda deportar o someter a una investigación para determinar si es o no así. Este es un problema enorme porque

algunas personas en la Oficina Central del SIN han hecho un llamado público a las personas con documentos para que vayan a solicitar ayuda del Servicio de Inmigración. En Chicago, muchas de estas personas están siendo objeto de procedimientos de expulsión, aun cuando califican para inmigrar legalmente al país bajo las cuotas.

99

El SIN parece haber reconocido algunos de estos problemas y ha hecho un esfuerzo por bifurcar sus funciones de servicio y de ejecución mediante el establecimiento de oficinas satélites en Los Angeles y New York para proporcionar información y servicios al público. En Los Angeles no hay personal de ejecución estacionado en las oficinas de El Monte ni en las de Santa Ana:

100

Esas son extensiones de la Oficina de Distrito y tramitarán adjudicaciones y procesamientos, contestarán preguntas, y distribuirán formas que estarán disponibles en los anaqueles de las paredes, también una nueva innovación. Esas oficinas cuentan con personal de experiencia, fluentes tanto en español como en inglés.

101

Debido a que esta bifurcación está limitada a las oficinas satélites de Los Angeles y New York, sin embargo, muchos oficiales del SIN todavía tienen la tendencia a combinar, más bien que separar, las funciones de servicio y de ejecución. Oswald Kramer, Comisionado Regional del SIN para la Región del Este, consideraba que esto no constituía un conflicto de deberes. El testificó que, en su opinión, las funciones de servicio y de

ejecución no están necesariamente separadas--siendo el desempeño de una función necesaria para el desempeño con éxito de la otra:

Tratamos de adiestrar nuestra gente para que traten con sensibilidad a la otra gente y sus problemas. Uno de ustedes mencionó que la ejecución y la adjudicación son dos cosas separadas y diferentes, y el Servicio de Inmigración tiene ambas. Bueno, sí, tenemos funciones ejecutivas, y tenemos funciones de servicio; pero realmente, ¿por qué tratarlas como si fueran diferentes? Yo creo que las dos son diferentes caras de una misma moneda. Para realizar una buena labor de ejecución ustedes tienen que tener en mente la función de servicio que tenemos, y para realizar la función de servicio, tiene que tener la función ejecutiva. Nuestros investigadores primordialmente salen a capturar extranjeros que están aquí ilegalmente; pero, si se les requiere que lo comprueben para asegurarse de que es así, que comprueben si esa persona es elegible para beneficios bajo la ley de inmigración y que se lo pongan en conocimiento del individuo y se los ofrezcan y si el solicitante consigue el beneficio, eso también es buen desempeño de las funciones de ejecución.

102

Los abogados de inmigración a menudo difieren con este análisis. Aunque tal vez en teoría sea cierto que las dos funciones están relacionadas, en la práctica, existe un conflicto entre las funciones de servicio

del SIN y las de ejecución. Tal como testificó un abogado, la práctica de referir las personas que buscan información a los funcionarios de ejecución tiene un efecto desalentador en aquellos solicitantes en perspectiva que podrían tener derecho a ciertos beneficios, pero que no se atreven a radicar solicitudes en las oficinas del SIN porque temen ser deportados.

El resultado es que mucha gente tiene miedo de ir al Servicio de Inmigración y Naturalización, no van ahí a solicitar ayuda, no van a radicar solicitudes, o a ver que ha sucedido con ellas porque entonces pueden ser objeto de procedimientos de expulsión del país. En el Servicio de Inmigración y Naturalización de Chicago no hay ninguna bifurcación de estas funciones. Usted puede estar esperando en una fila que parezca ser para recibir un servicio, pero puede ser inmediatamente transferido a otra fila o a otro funcionario que está desempeñando funciones de ejecución.<sup>103</sup>

La mezcla de responsabilidades de servicio y de ejecución no es el único problema, sin embargo; para algunas personas la situación es exacerbada por empleados que desatienden sus funciones de servicio en su empeño de ejecutar la ley. Angie Cruz, una representante de la comunidad testificó:

El Servicio de Inmigración y Naturalización a los Asiáticos nunca ha sido nada más que una agencia de supervisión policial.

Parece que solamente se ocupa de su función para ejecutar la ley descuidando completamente la rendición de servicio alguno. Como asiáticos, con aspectos tan característicos, somos blanco fácil para las tendencias policiales del SIN. Nuestra raza parece ser la causa específica de una discriminación notable y una completa desatención de los derechos civiles y humanos por parte del SIN. Yo tengo la tendencia a creer que en cuanto a lo que al SIN concierne, todos los asiáticos son considerados ilegales, a menos que puedan mostrar una tarjeta verde, un sistema de justicia absolutamente inconsistente con los principios democráticos de América.

104

Algunos testigos también declararon que, además de la combinación de las funciones de servicio y de ejecución y del resultante énfasis en las actividades de cumplimiento, la escala de progreso profesional es una razón principal para la actitud negativa hacia el público y el trato al mismo. Debido a que la escala de progreso profesional está estructurada para ascender funcionarios que tienen experiencia en la ejecución de la ley, la mayoría de los empleados del Servicio adquieren a través de su trabajo, alguna experiencia en actividades de ejecución. Esta experiencia en ejecución tiende a resultar en una "mentalidad de ejecución", que permanece con los empleados aún cuando subsiguientemente sean asignados a labores de "servicio" o ascendidos a posiciones que envuelvan el establecimiento de políticas. Un abogado testificó que:

En mi opinión, la raíz del problema, o una de sus causas reales, es la confusión entre la función de ejecución y la de servicio del Servicio de Inmigración y Naturalización. La mayoría de los empleados del Servicio de Inmigración están envueltos en la ejecución de la ley, la investigación, el control fronterizo, la detención y la deportación, y en funciones de jueces de inmigración y de abogados de juicios. Por tanto, en la agencia, la mayoría de las posiciones al nivel de los grados más altos están en el área de la ejecución de la ley, y son muy pocas las posiciones al nivel de los grados altos que existen en el área de las solicitudes. Por lo tanto, como empleado que va ascendiendo la escala profesional, desempeña labores en el área de ejecución de la ley. Así que, indirectamente, el sistema obliga a personas que actualmente no están tan interesadas en el aspecto de ejecución de la ley del Servicio de Inmigración a participar en (algunas posiciones) del área de ejecución, porque allí es en donde existen los grados a niveles más altos....El resultado de una mentalidad de ejecución de la ley es que busca el fraude en todos sitios, lo cual causa el hostigamiento de individuos, así como dilaciones  
105  
innecesarias.

El sugirió que la solución a estos problemas estaba en la separación de las funciones de servicio y de ejecución del SIN.

[U]na obvia solución a los problemas, por lo menos en parte, sería bifurcar las funciones duales del Servicio de Inmigración. Ciertamente, debería ponerse mayor énfasis en el área de las solicitudes, y aún con recursos humanos limitados, al personal de ejecución deberían reasignársele las solicitudes. Obviamente, si hay millones de extranjeros que están en los Estados Unidos ilegalmente, ¿a cuántos sería posible arrestar?--no los suficientes como para que reflejen una diferencia en las estadísticas. Bien, el asignarle las solicitudes a mil empleados que ahora persiguen extranjeros [sin documentos] puede hacer una enorme diferencia para aquellas personas que han sometido solicitudes y cuyas vidas están siendo literalmente destruidas por estas dilaciones desmedidas....

106

### Conclusiones y Recomendaciones

#### Conclusión 3.1:

a. A pesar de que personas de grupos minoritarios y mujeres componen una porción significativa de la fuerza de trabajo del SIN, ambas tienen muy poca, o ninguna, participación en la formulación de política y en la toma de decisiones dentro del SIN.

A septiembre de 1978, la fuerza de trabajo del SIN que operaba bajo el sistema de pago de salarios General Schedule (Plan General) (GS) <sup>107</sup> incluía poco más de 28 por ciento de empleados minoritarios y aproximadamente 35.5 por ciento de mujeres. La mayoría de esos empleados estaban concentrados en los niveles de grados más bajos, con 74 por ciento de los empleados minoritarios y 88 por ciento de las mujeres a un nivel de GS-8 o más bajo. Solo 3 por ciento



de los empleados minoritarios y 2 por ciento de las mujeres estaban empleadas al nivel del grado GS-12 o más. En contraste, los empleados blancos dominaban los niveles administrativos y de supervisión más altos y ocupaban 92.7 por ciento de todas las posiciones del nivel de GS-12 en adelante.

b. Pocos de los empleados en puntos de contacto del SIN con el público tienen antecedentes raciales o étnicos similares a los de muchos inmigrantes. Esto ha contribuido, en parte, a una percepción pública muy fuerte de que personas, particularmente aquellas de antecedentes minoritarios, son a menudo tratadas con rudeza e insensibilidad por parte de los empleados del SIN.

Recomendación 3.1:

a. El SIN debería continuar sus esfuerzos comendables para emplear minoritarios y mujeres para trabajos en el Servicio. A la vez, la agencia debería hacer mayores esfuerzos por colocar minoritarios y mujeres en las posiciones de la agencia en donde se establezcan políticas y se tomen decisiones.

b. El SIN también debería hacer un esfuerzo concertado por emplear más personas bilingües, particularmente miembros de los mayores grupos étnicos de inmigrantes tales como los hispanos y los asiáticos, en sus ventanillas de información para proveer mejor servicio a los miembros de esas comunidades.

Conclusión 3.2: Los puntos de contacto del SIN con el público carecen de suficiente personal y el personal existente no está equipado para proveer servicio e información adecuada a muchas personas.

Recomendación 3.2:

a. El SIN debería asignar más personal a sus puntos de contacto con el público para proveer servicio e información adecuados a todo el mundo.

b. El SIN debería proveer a todos los empleados cuyas labores envuelvan contacto con el público, adiestramiento en relaciones públicas, así como en las complejidades de la ley de inmigración y en los procedimientos del SIN. Este adiestramiento deberá ser provisto no solo a los nuevos empleados antes de ser asignados a sus labores, sino también, como parte de un programa de adiestramiento interno continuo, a los empleados que ya están en el desempeño de sus funciones.

Conclusión 3.3: En la actualidad no existe ningún procedimiento efectivo a través del cual los solicitantes puedan obtener información sobre el status de sus casos.

El SIN pierde muchos expedientes de solicitantes, principalmente debido a su inefectivo sistema manual para localizar archivos. Aunque el SIN, reconociendo estos problemas, ha comenzado a desarrollar un sistema computarizado para localizar y obtener expedientes, las mayorías de las oficinas del SIN no están computarizadas.

Recomendación 3.3:

- a. El SIN debería desarrollar y ejecutar procedimientos específicos mediante los cuales los solicitantes puedan obtener información correcta sobre el status de sus solicitudes.
- b. El SIN debería modernizar y hacer más eficiente su sistema para archivar los expedientes de solicitantes.

Conclusión 3.4: Existen grandes acumulaciones de solicitudes para beneficios de inmigración pendientes de adjudicación por parte del SIN.

Largos períodos de espera, que pueden extenderse de varios meses a varios años, a menudo interfieren con la reunificación de familias, incluyendo aquellas

de ciudadanos de los Estados Unidos. Aunque el Servicio ha tratado de reducir el volumen de solicitudes atrasadas pendientes de procesamiento, un gran número de éstas todavía aguardan adjudicación.

Recomendación 3.4: El Congreso debería asignar recursos adicionales para aumentar el número de posiciones en el personal de adjudicaciones del SIN.

Conclusión 3.5: La falta de guías claras del Servicio y de una supervisión de vigilancia al comienzo del procesamiento resulta en decisiones inconsistentes o erróneas bajo la extensa autoridad discrecional de los adjudicadores del SIN para conceder o denegar solicitudes. Más aún, en áreas tales como la disposición sobre carga pública donde existen algunas guías, las adjudicaciones del SIN son a menudo percibidas por el público como inconsistentes. Con el fin de reducir el ejercicio de discreción por parte de los adjudicadores del SIN, la agencia ha adoptado recientemente un programa de control de calidad en las adjudicaciones a ser ejecutado a través de todo el Servicio.

Recomendación 3.5: Para asegurar un control efectivo en la calidad de las adjudicaciones bajo su nuevo programa, el SIN debería:

- a. Publicar decisiones anteriores y casos raros o difíciles según estos surjan y ponerlos al alcance de todos los adjudicadores.
- b. Hacer a los oficiales supervisores de adjudicaciones responsables de revisar todas las decisiones y asegurarse de su exactitud y consistencia.
- c. Proveer a los supervisores, al momento de colocarlos, con adiestramiento adicional en la ley de inmigración y en técnicas de supervisión que les permita revisar adecuadamente todas las decisiones.
- d. Establecer guías que clarifiquen la política del Servicio en cuanto a secciones difíciles de la ley tales como la disposición sobre la carga pública,

especificando la interpretación apropiada de la ley y la evidencia que se pueda considerar al hacer las determinaciones.

Conclusión 3.6: La combinación de dos responsabilidades, la adjudicativa/de servicio y la de ejecución, en el SIN, resulta en una subordinación de la función de servicio a la ejecutiva.

A pesar de que en un intento por separar sus funciones adjudicativas/de servicio y de ejecución el SIN ha establecido oficinas satélites en Los Angeles y en New York para proveer información y servicios al público, en otras oficinas del SIN continúan existiendo problemas.

Recomendación 3.6:

- a. El Congreso debería crear una Agencia para la Administración de la Frontera dentro del Departamento de Tesorería y entonces transferir la función ejecutiva del SIN a esa agencia. Tal legislación permitiría que el SIN concentrara todos sus recursos en sus actividades de servicio pudiendo así proveerle mejor servicio al público.
- b. El SIN también debería separar totalmente sus funciones de servicio del resto de sus actividades de ejecución, preferiblemente mediante el establecimiento de más oficinas satélites.

### Capítulo 3 - Notas al Calce

1. Tanto en sus responsabilidades de servicio como en las ejecutivas, el SIN establece contacto repetidas veces con comunidades minoritarias y personas de otros países. Los oficiales de servicio del SIN diariamente proveen información a personas de muchas naciones, procesan sus solicitudes por beneficios y ayudan a ciudadanos de los Estados Unidos de origen hispano, asiático/pacífico y europeo a traer familiares inmediatos a este país. Los oficiales de ejecución del SIN tienen la oportunidad de interrogar a personas de variados antecedentes raciales y étnicos, a ciudadanos de los Estados Unidos y a extranjeros por igual y de procesar para deportación a personas de muchos países. Un estudio ha señalado que, para poder desempeñar sus deberes más efectiva y eficientemente y para reducir la estereotipia y el prejuicio, una agencia de cumplimiento con la ley debería emplear un número significativo de empleados procedentes de grupos minoritarios. La Comisión del Presidente sobre el Cumplimiento con la Ley y la Administración de la Justicia, Task Force Report: The Police (Informe del Grupo de Trabajo: La Policía) (1967), págs. 167, 174. Testimonio presentado ante la Comisión sugiere similarmente que la presencia de un número substancial de empleados minoritarios en la fuerza laboral del SIN puede aumentar los conocimientos del Servicio sobre diferentes grupos minoritarios y sus problemas particulares, así como aumentar la confianza del público en la habilidad del SIN para desempeñar sus deberes responsablemente y con sensibilidad. Véase la discusión sobre "Obteniendo Información del SIN" que aparece más adelante en este capítulo.

2. Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, Informe Interno, "The Immigration and Naturalization Service: An Employment Profile" (El Servicio

de Inmigración y Naturalización: Un Perfil de Trabajo) (noviembre de 1978), pág. 3 (en adelante citado como "Perfil de Trabajo"). El informe en su totalidad fue introducido en las actas de la vista sobre inmigración conducida por la Comisión en Washington. Véase Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, vista, Washington, D.C., 14-15 de noviembre de 1978, vol. II; Anexos, págs. 43-166.

3. El sistema de pago en el gobierno federal General Schedule (GS) (Plan General) se aplica básicamente a posiciones de "cuello blanco" o de un nivel profesional. El otro sistema de pago federal mayor, la Junta de Salarios (Wage Board [WB]), generalmente cubre las ocupaciones de "cuello azul" o de los artesanos expertos. Poco más de 11,100 personas, o casi 96 por ciento, de la totalidad de la fuerza de trabajo del SIN estaban empleados bajo el sistema de pago GS. Ibid., págs. 4-5.

4. "Employment Profile" (Perfil de Empleo), pág. 44.

5. Ibid.

6. Ibid.

7. Ibid., pág. 45

8. Ibid.

9. Ibid.

10. Ibid. Véase también la tabla 1B en el apéndice al "Employment Profile" (Perfil de Empleo).

11. Ibid.

12. Ibid., pág. 46

13. Ibid.

14. El SIN también ha puesto en vigor recientemente un programa de movilidad progresiva diseñado para proveer más oportunidades de empleo a empleados minoritarios. James Walker, Comisionado Auxiliar para Personal del SIN, testimonio

ante la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, vista, Washington, D.C., 14-15 de noviembre de 1978, págs. 52-54 (en adelante citado como la Transcripción de la Vista en Washington).

15. "Perfil de Empleo", pág. 46.

16. Leonel Castillo, Comisionado, SIN, declaración, en Undocumented Aliens: Hearings Before a Subcommittee of the House Committee on Appropriations (Extranjeros sin Documentos: Vistas ante el Subcomité del Comité de la Cámara sobre Apropiaciones, Congreso nonagésimoquinto, 2da sesión (1978), pág. 3 (en adelante citado como la Declaración de Castillo).

17. Michael Cortes, vicepresidente para investigaciones, defensa y legislación, Concilio Nacional de La Raza, testimonio, Transcripción de Vista en Washington, pág. 21.

18. Benjamin Gim, testimonio ante el Comité Asesor Estatal de New York a la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, reunión abierta, Ciudad de New York, 16-17 de febrero de 1978, vol. 1, pág. 233 (en adelante citado como Transcripción de la Reunión Abierta en New York).

19. Raymond Campos, testimonio ante el Comité Asesor Estatal de California a la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, reunión abierta, Los Angeles, 15-16 de junio de 1978, pág. 117 (en adelante citado como Transcripción de la Reunión Abierta de Los Angeles).

20. Leonel Castillo, Comisionado, SIN, carta a Louis Nuñez, director ejecutivo, Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, 28 de septiembre de 1979 (en adelante citada como la Carta de Castillo).

21. El Sr. Wack se retiró del Servicio en mayo de 1980. El fue el Comisionado Asociado para Exámenes desde octubre de 1975 hasta su retiro.

22. Carl Wack, testimonio, Transcripción de la Vista en Washington, págs. 184-85.
23. "Es un problema que hemos instruido a toda nuestra gente mantener a un mínimo. Un punto de contacto." Ibid., pág. 185.
24. Pok Than, vicepresidente de la Comunidad Camboyana Unida, testimonio, Transcripción de la Reunión Abierta de Los Angeles, pág. 11.
25. Michael Cortes, testimonio, Transcripción de la Vista en Washington, pág. 21.
26. Testimonio de Wack, Transcripción de la Vista en Washington, pág. 178.
27. Leonel Castillo, Comisionado, SIN, testimonio, Transcripción de la Vista en Washington, pág. 122. Tres de tales sesiones de adiestramiento tuvieron lugar en 1978. Véase también material de los anexos sometido por Carl Wack, como fue reproducido en la vista de la Comisión de Derechos Civiles en Washington, D.C., 14-15 de noviembre de 1978, vol. II: Anexos, págs. 331-32.
28. Los representantes de contacto son en la actualidad parte de la División de Servicios de Información en el SIN; en un futuro cercano, sin embargo, serán transferidos a la División de Exámenes y sus actividades serán supervisadas por el Comisionado Asociado para Exámenes. Testimonio de Wack, Transcripción de la Vista en Washington, pág. 178.
29. Ibid., pág. 178.
30. Ibid., pág. 179.
31. Comentando sobre este capítulo del informe, el Comisionado Castillo no solamente negó las alegaciones sino que también dijo que éstas no eran lo suficientemente específicas para que el Servicio siguiera respondiendo a ellas. Carta de Castillo.
32. Austin Fragomen, profesor de leyes, Universidad de New York y Escuelas de Leyes de Brooklyn, Transcripción de la Reunión Abierta en New York, vol. 1, pág. 247.



33. Ibid., pág. 251.
34. Testimonio de Cortes, Transcripción de la Vista en Washington, pág. 21.
35. Carta de Castillo.
36. Pedro Lamdagen, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta en Los Angeles, pág. 9.
37. George Lee, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta en Los Angeles, págs. 12-14, 17. Su testimonio sobre este problema es presentado con mayores detalles más adelante en este capítulo en una sección titulada, "Ejercicio en Discreción por Parte de los Adjudicadores del SIN".
38. Testimonio de Lamdagen, Transcripción de Reunión Abierta en Los Angeles, pág. 10.
39. Testimonio de Lee, Transcripción de Reunión Abierta de Los Angeles, pág. 16.
40. Bryan Karvelis, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta en New York, vol. 1, págs. 143-44.
41. Victor Maridueño, anterior presidente de PROECUA (Asociación de Profesionales Ecuatorianos en el Extranjero) y director de servicios sociales de la Casa Cultural y Social Ecuatoriana, testimonio, Transcripción de la Reunión Abierta en New York, vol. 1, pág. 233.
42. Kalman Resnick, testimonio, Transcripción de la Vista en Washington, pág. 154.
43. Véase United States vs. Guevara-Martínez, 597 F. 2do 954 (5to Circuito 1979) (envolviendo un caso en donde el SIN tuvo perdido por 9 meses un expediente conteniendo una petición I-130).
44. Testimonio de Castillo, Transcripción de la Vista en Washington, pág. 128.
45. Ibid.

46. Lee Teran, testimonio ante el Comité Asesor de Tejas a la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, reunión abierta, San Antonio, 12-14 de septiembre de 1978, vol. 3, págs. 181-83 (en adelante citado como Transcripción de la Reunión Abierta en Texas).
47. Ronald Chirlin, testimonio, Transcripción de la Vista en Washington, pág. 160.
48. Carta de Castillo.
49. Testimonio de Resnick, Transcripción de la Vista en Washington, pág. 154.
50. John Phalen, director ejecutivo, Instituto Internacional de Los Angeles, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta en Los Angeles, pág. 159.
51. Declaración de Castillo, pág. 3.
52. Carta de Castillo. Los efectos en el Público de los Casos Atrasados son discutidos en detalle más adelante.
53. Ralph Kramer, testimonio, Transcripción de Vista en Washington, pág. 174.
54. Testimonio de Castillo, Transcripción de la Vista en Washington, págs. 122, 127.
55. Testimonio de Kramer, Transcripción de Vista en Washington, pág. 174.
56. El Sr. Kramer se retiró del Servicio en enero de 1980. El fue el Comisionado Auxiliar Diputado para Adjudicaciones de septiembre de 1974 hasta su retiro.
57. Testimonio de Kramer, Transcripción de la Vista en Washington, págs. 174-75.
58. Dale Swartz, director, Proyecto de Ley sobre los Derechos de los Extranjeros, Comité para los Derechos Civiles Bajo la Ley de los Abogados de Washington, testimonio, Transcripción de la Vista en Washington, pág. 152.
59. Martin Needleman, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta en New York, vol. 1, pág. 257.
60. Testimonio de Swartz, Transcripción de Vista en Washington, pág. 152.

61. Testimonio de Castillo, Transcripción de Vista en Washington, pág. 126.
62. Ibid., pág. 125.
63. Ibid., pág. 127.
64. Philip Smith, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta en Los Angeles, pág. 129.
65. Testimonio de Gim, Transcripción de Reunión Abierta en New York, vol. 1, págs. 233-34.
66. Testimonio de Cortes, Transcripción de Vista en Washington, pág. 21.
67. Ibid.
68. Steven Mukamal, testimonio, Transcripción de Vista en Washington, págs. 235-36.
69. El Procurador General tiene responsabilidades ejecutivas y administrativas sobre las leyes de inmigración y puede delegar esta autoridad en el Comisionado del SIN. Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, §103(a) y (b), 8 U.S.C. §1103(a) y (b)(1976). El Comisionado, a su vez, ha redelegado esta autoridad en varios oficiales del Servicio. 8 C.F.R. §100.2(1980).
70. Por ejemplo, el estatuto que gobierna las solicitudes de ajuste de condición como inmigrante provee en parte pertinente:

§1255. Ajuste de condición de no inmigrante a condición de persona admitida para residencia permanente; récord; trabajadores extranjeros, extranjeros que continúan empleados o que aceptan empleo sin autorización y extranjeros admitidos en tránsito, sin visa.

(a) La condición de un extranjero que fue inspeccionado y admitido o admitido condicionalmente en los Estados

Unidos puede ser ajustada por el Procurador General, a su discreción y bajo aquellas regulaciones que él prescriba, a una condición de extranjero admitido legalmente para residencia permanente si (1) el extranjero solicita tal ajuste, (2) el extranjero es elegible para recibir una visa de inmigrante y es admisible a los Estados Unidos para residencia permanente y (3) cuando radique su solicitud hay disponible para él inmediatamente, una visa de inmigrante.

Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, §245, 8 U.S.C. §1255(1976).

71. Maurice Roberts, "The Exercise of Administrative Discretion Under the Immigration Laws" (El Ejercicio de Discreción Administrative bajo las Leyes de Inmigración), San Diego Law Review (1975), vol. 13, págs. 144, 148.

72. Andrew Carmichael, Comisionado Auxiliar para Naturalización del SIN, testimonio, Transcripción de Vista en Washington, pág. 178.

73. Testimonio de Gim, Transcripción de Reunión Abierta en New York, vol. 1, pág. 242.

74. William Zimmer, Comisionado Regional Asociado para Exámenes, memorándum a Todos los Directores de Distrito y Oficiales Encargados, Región del Sur, 8 de noviembre de 1977, concerniente a "Quality Control of Adjudications" (Control de Calidad de Adjudicaciones), pág. 1 (en adelante citado como el Memorándum de Adjudicaciones de Zimmer). Preston Ivey, Comisionado Regional Auxiliar para Exámenes, Región del Sur, testificó que a las otras oficinas regionales del SIN se les suministraron copias de ese memorándum para su uso. Preston Ivey, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta en Texas, vol. 4, págs. 364-65.

75. La oficina regional dijo:

Al revisar estos casos /terminados/, una de las causas más aparentes para las deficiencias es la falta de supervisión primaria y de revisión supervisora consistente y adecuada. Es imperativo que los supervisores no solamente estén adiestrados, sino que limiten el desempeño de sus deberes como nuevos oficiales y asuman un mayor grado de responsabilidades de supervisión.

Memorándum de Adjudicaciones de Zimmer, pág. 1.

76. Ibid.,

77. Ibid., véase los anexos I y II.

78. El SIN informó a la Comisión:

Este año el SIN rendirá decisiones sobre aproximadamente 1.7 millones de casos, a ser adjudicados por más de 1,000 oficiales en unas 235 diferentes localizaciones a través del mundo. Dentro de los niveles de recursos existentes, hemos tomado todas las precauciones razonables para prevenir las decisiones inconsistentes. Sin embargo, con una operación tan extensa, es imposible asegurar que todas las decisiones serán consistentes. El Servicio publica y distribuye decisiones que establecen precedentes cubriendo todas las áreas de Adjudicaciones. También tenemos un Programa de Control de Calidad de Adjudicaciones diseñado para observar, entre otras cosas, la calidad de las decisiones

de casos desde el punto de vista de la ley, las regulaciones, instrucciones y consideraciones humanitarias. También hemos expandido la asistencia a nuestro Curso de Adiestramiento para Nuevos Examinadores, en el cual los adjudicadores reciben instrucción avanzada en tópicos que incluyen decisiones que sientan precedentes, el uso apropiado de la discreción y la redacción de decisiones. En 1979, más de 30 por ciento de la fuerza de trabajo de adjudicadores completaron este curso de dos semanas.

También hemos instituido un programa de escalera profesional para adjudicadores que comienza al nivel de un GS-5. Este programa no solamente abre paso para una ruta de movilidad progresiva para la fuerza de trabajo clerical del SIN, sino que también nos da la habilidad para adiestrar adjudicadores profesionales con efectividad.

Carta de Castillo.

- 79. Testimonio de Gim, Transcripción de Vista en Washington, pág. 16.
- 80. Testimonio de Lamdagen, Transcripción de Reunión Abierta en Los Angeles, págs. 25-26.
- 81. Testimonio de Fragomen, Transcripción de Reunión Abierta en New York, vol. 1, págs. 250-51.
- 82. Ibid., págs. 249-50.
- 83. Testimonio de Mukamal, Transcripción de Vista en Washington, pág. 236.
- 84. Testimonio de Lee, Transcripción de Reunión Abierta de Los Angeles, págs. 13-14.

85. Ibid., pág. 18.
86. Ibid., pág. 14.
87. Testimonio de Campos, Transcripción de Reunión Abierta de Los Angeles, pág. 143.
88. Sam Williamson, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta en Texas, vol. 3, págs. 162-63. El Sr. Williamson testificó que las guías del SIN aplicables a las solicitudes para el ajuste de status proveen que, si tales solicitudes son radicadas poco después de que los solicitantes hayan entrado a los Estados Unidos como no inmigrantes, las mismas pueden ser denegadas basado en que los solicitantes tenían la "intención preconcebida" de permanecer en los Estados Unidos. Estos extranjeros serían considerados como "inmigrantes" bajo las leyes de inmigración y por tanto no serían admisibles porque presentaron visas de no inmigrantes más bien que de inmigrante. Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, §§101(a)(15)(b), 212(a)(20), 8 U.S.C. §§1101(a)(15)(b), 1182(a)(20)(1976). El Sr. Williamson también testificó que, en casos en que un solicitante tenga suficiente "equidades" que permitan que se le conceda la partida voluntaria, más bien que la deportación, las Instrucciones de Operaciones del SIN proveen que su solicitud para ajuste "no será denegada".
89. Steven Merkatz, especialista en inmigración, Servicios a Familias Judías, testimonio, Reunión Abierta de Los Angeles, págs. 132-33.
90. Ley de Inmigración y Nacionalización de 1952, §212(a)(15), 8 U.S.C. §1182(a)(15)(1976).
91. Testimonio de Merkatz, Transcripción de Reunión Abierta en Los Angeles, pág. 132.

92. Comisión Wickersham, Report on the Enforcement of the Deportation Laws of the United States (Informe Sobre el Cumplimiento con las Leyes de Deportación de los Estados Unidos), págs. 94-95.
93. Ibid., págs. 154, 157-59.
94. SIN, "A Comparison of the Bond-Setting Practices of the Immigration and Naturalization Service with that of the Criminal Courts" (Una Comparación de las Prácticas en la Fijación de Fianza del Servicio de Inmigración y Naturalización con la de los Tribunales Criminales) (1978) (Bruce D. Beaudin, consultor), pág. 18.
95. Ibid.
96. James T. McIntyre, Jr., Oficina de Administración y Presupuesto, memorándum [sobre el cumplimiento con la ley, la administración fronteriza y la reorganización de la política sobre inmigración] al Presidente Carter, 1 de junio de 1978, pág. 23.
97. Ibid., pág. 25. Acción sobre las recomendaciones del PRP ha sido postpuesta, hasta tanto se someta el informe de la Comisión Selecta sobre Inmigración recientemente nombrada.
98. Testimonio de Williamson, Transcripción de Reunión Abierta de Texas, vol. 3, págs. 170-71.
99. Testimonio de Resnick, Transcripción de la Vista en Washington, pág. 154.
100. Testimonio de Castillo, Transcripción de la Vista en Washington, pág. 122.
101. Declaración de Castillo, pág. 6.
102. Oswald Kramer, testimonio, Transcripción de la Reunión Abierta de New York, vol. 2, págs. 167-68.
103. Testimonio de Resnick, Transcripción de la Vista en Washington, pág. 164.



104. Angie Cruz, vicepresidenta, Americanos Pilipinos para Acción y Desarrollo de la Comunidad y miembro, Junta Regional del Mediano Atlántico del PAC-MAR (Coalición Pacífico-Asiática), testimonio, Transcripción de Reunión Abierta en New York, vol. 1, págs. 14-15.
105. Testimonio de Fragomen, Transcripción de Reunión Abierta de New York, vol. 1, págs. 247-49.
106. Ibid., pág. 251.
107. Casi 96 por ciento, o poco más de 11,100 empleados del SIN estaban empleados bajo el sistema de pago GS que, en 1978, consistía de GS-1 hasta GS-18. Bajo la reorganización del servicio civil, aquellas posiciones más altas que GS-15 ahora han sido asignadas a un servicio de ejecutivos mayores.

## Capítulo 4

### El Departamento de Estado

#### El Proceso de la Visa Consular

Bajo la ley existente a cualquier persona que esté tratando de entrar a los Estados Unidos legalmente se le requiere obtener un permiso oficial para solicitar la entrada, llamado "visa", de un consulado americano en el extranjero. En la mayoría de los casos en donde un oficial consular declina el emitir una visa, el inmigrante en perspectiva no es el único agraviado. La denegación también puede afectar adversamente a ciudadanos americanos o residentes legales y negocios americanos quienes están tratando de traer a miembros de su familia o empleados expertos al país. A estas personas, la denegación de una visa les impide la reunificación de una familia o les ocasiona la pérdida de destrezas profesionales o técnicas que necesitan, sin embargo, una persona que trate de revocar una decisión desfavorable encontrará en el Departamento de Estado un proceso de revisión relativamente informal y muy limitado.

Lo mismo si el solicitante trata de ser admitido permanentemente o en una base temporal, esto es, en condición de inmigrante o sin esa condición, al oficial consular tiene que someterse a una variedad de evidencia, incluyendo documentos, como prueba. Sobre el solicitante recae todo el peso de establecer su elegibilidad para una visa mediante la presentación de esta u otra evidencia documentaria. Tal como está provisto en el estatuto:

Cuando cualquier persona solicita una visa...el peso de la prueba recaerá en tal persona para establecer que es elegible a recibir tal visa...y, si es un extranjero, que tiene derecho a la condición que reclama como diferente a la de inmigrante, inmigrante dentro de una cuota, o inmigrante fuera de una cuota, según sea el caso. Si tal persona no establece a la satisfacción del oficial

consular que es elegible para recibir una visa...a tal persona no se le expedirá...ninguna visa,...ni será tal persona admitida a los Estados Unidos a menos que no establezca a satisfacción del Procurador General que no se le puede excluir bajo ninguna disposición de este capítulo (el subrayado es nuestro).<sup>2</sup>

Al solicitante de una visa no se le permite entrar legalmente a los Estados Unidos sin una visa. Las reglamentaciones del estatuto y del Departamento de Estado hacen ver bien claro que el obtener una visa de un consulado de los Estados Unidos en el extranjero depende primordialmente de si el solicitante "satisface" al oficial consular de que la visa debe ser concedida. "A satisfacción del oficial consular", la norma estatutoria, imparte al oficial consular un alto grado de discreción y, como se verá, hay poca posibilidad de evitar que se abuse de esa discreción.

Aunque un oficial consular tiene autoridad para conceder o denegar una visa, dependiendo de si está o no "satisfecho" de la eligibilidad del solicitante, esa autoridad no está exenta de condiciones, puesto que una visa puede ser denegada técnicamente solo cuando el oficial consular tiene "razón para creer" que el solicitante no es elegible para la misma. El tener "razón para creer" requiere que "una determinación esté basada en hechos reales o circunstancias que conducirían a una persona razonable a concluir que el solicitante es inelegible" para una visa.<sup>3</sup> Por lo tanto, la "satisfacción del oficial consular" no es una norma que concede una autoridad absoluta sino más bien una norma para una persona razonable que requiere que el oficial consular ejerce un alto grado de discreción al decidir si debe expedir o denegar una visa.

Para ayudar en esas determinaciones, el Departamento de Estado publica un manual de visas con guías para el ejercicio de discreción en ciertas áreas<sup>4</sup> específicas o con relación a algunos tipos de solicitudes, pero estas son guías solamente. La decisión en cada caso individual se deja últimamente a la discreción del oficial consular. Esta autoridad de los oficiales consulares y el sistema de revisión han sido el objeto de frecuentes quejas del público. Testimonio recibido de abogados y otras practicantes de inmigración con relación al ejercicio de autoridad discrecional alega que, en muchos casos, hubo un ejercicio arbitrario de tal discreción.

Un abogado de inmigración testificó que oficiales consulares le han denegado beneficios a solicitantes aún cuando las solicitudes estaban basadas en certificados de ciudadanía expedidos por el Servicio de Inmigración y Naturalización.<sup>5</sup> Estos certificados son usualmente expedidos solo después de una extensa investigación por la sección de ciudadanía del Servicio, la cual está compuesta de abogados responsable de la determinación en cuanto a alegaciones de ciudadanía. Así, ese abogado tenía reservas sobre las decisiones del SIN por parte de oficiales consulares basadas en determinaciones que ya tenían que estar establecidas.

La legalidad de tales redeterminaciones fue considerada por el Procurador General de los Estados Unidos, quien expidió una opinión escrita en donde encontraba que los certificacos de ciudadanía expedidos por el SIN tenían que ser aceptados por el Departamento de Estado, puesto que solamente el Procurador General tiene autoridad para instituir procedimientos de cancelación para<sup>6</sup> anular un certificado de ciudadanía. Las determinaciones y decisiones emitidas por el Procurador General sobre preguntas legales con respecto a inmigración y

naturalización son finales y el Departamento de Estado tiene que aceptarlas. Pero el abogado Laurier McDonald testificó que, a pesar de la relativa falta de experiencia de los oficiales consulares en la determinación de reclamaciones de ciudadanía y la finalidad de la opinión del Procurador General en cuanto a lo que a esos oficiales respecta, ha habido oficiales consulares que han denegado beneficios a solicitantes basándose en que los peticionarios no pueden ser ciudadanos americanos, a pesar de sus certificados de ciudadanía expedidos por el SIN.

8

Casos que frecuentemente se citan como ejemplos del abuso de discreción son aquellos en que un oficial consular deniega una visa basado en que existe la posibilidad de que una vez el o la solicitante entre a los Estados Unidos, se convierta en una carga pública. Aunque la disposición de carga pública es una base apropiada para denegar visas allí en donde haya razón para creer que los extranjeros no podrán proveer para su propio sustento, había quejas de que tal vez los oficiales consulares a veces al denegar una visa, se basaban en esa disposición. Dos abogados de inmigración, Barbara Hines, abogada-administradora de la Sociedad de Ayuda Legal del Centro de Texas y el Sr. McDonald, testificaron que los oficiales consulares denegaban visas basándose en la disposición de carga pública a pesar de que los solicitantes han vivido en los Estados Unidos y han establecido un récord de no haber recibido beneficios procedentes de la agencia de bienestar público. El Sr. McDonald alegó que las denegaciones de visas por la disposición de carga pública pueden basarse en características étnicas tales como el color de la piel. Sin embargo, el Departamento de Estado aseguró que "cualesquiera declaraciones en el sentido de que las denegaciones de visas han estado basadas en razones de etnicismo son falsas".

En un caso de una familia de ocho, reciente tramitado por Ms. Hines, uno de los niños era ciudadano americano por nacimiento, la madre reclamaba ciudadanía de los Estados Unidos derivativa y el padre y cinco niños habían nacido en México. El padre y los cinco niños nacidos en México fueron entrevistados por un oficial consular para establecer su elegibilidad a visas. Todas las solicitudes fueron aprobadas excepto la de la hija mayor, de 20 años de edad, soltera y en su octavo mes de embarazo. No obstante su embarazo, ella era, por ley, parte de la unidad de la familia mientras permaneciera soltera y menor de 21 años. Sin embargo, el oficial consular la declaró inelegible para inmigrar a los Estados Unidos con su familia, basándose en el razonamiento de que puesto que estaba en estado de embarazo no era, por tanto, parte de la unidad de la familia. El adujo, más aún, que el ser elegible para beneficios del AFDC al nacimiento de su bebé, per se, en una carga pública. Había, sin embargo, substancial evidencia de que ella y su familia podían proveer su propio sustento sin necesidad de asistencia pública porque la hija tenía una oferta de empleo en los Estados Unidos y la familia había estado viviendo en los Estados Unidos por 7 años sin recibir beneficios procedentes de la agencia de bienestar público. Si un senador no hubiese solicitado y conseguido una revisión acelerada de las conclusiones legales del oficial consular, la hija hubiera sido separada de la familia permanentemente, y cuando tuviera los 21 años de edad no hubiera sido legalmente elegible para una visa como miembro  
13  
de la familia.

Otro caso envolvía una niña Pakistani de 8 años de edad quien solicitó una visa no de inmigrante debido a su necesidad de someterse a cirugía del corazón en los Estados Unidos. El oficial consular denegó la visa basándose

en que probablemente la niña se convertiría en una carga pública y que su verdadera intención era permanecer en los Estados Unidos permanentemente. Finalmente se consiguió una visa luego de que varios congresistas intervinieron en el caso, aunque la visa fue expedida por una oficina consular diferente. Steven S. Mukamal, anterior presidente de la Asociación de Abogados de Inmigración y Nacionalidad y abogado del caso, concluyó, "así es de poderoso<sup>14</sup> ese cónsul americano cuando ocupa esa posición. El es la ley".

Uno de los propósitos principales de las leyes de inmigración es mantener la integridad de la unidad de la familia. La denegación de la visa basada en la disposición de carga pública a veces resulta en la separación de familias, lo cual puede crear nuevos recipientes de bienestar público. Allí en donde un oficial consular ha denegado una visa al proveedor del sustento de una familia de los Estados Unidos nacido en el extranjero, la denegación de la visa puede ocasionar que esa familia solicite en los Estados Unidos beneficios de<sup>15</sup> bienestar para poder sobrevivir.

Puede también ser que una familia que está inmigrando a los Estados Unidos deje algunos de sus hijos al cuidado de otros cuando el ingreso de la familia no sería suficiente para satisfacer al oficial consular de que la familia no<sup>16</sup> se convertiría en una carga pública.

La provisión de carga pública es una difícil de administrar, que requiere que el oficial consular haga una determinación basada en evidencia indirecta y en acontecimientos futuros que no son seguros. Elizabeth J. Harper, Secretaria de Estado Auxiliar Diputada para Servicios de Visa, estuvo en desacuerdo con este análisis y declaró en una carta a la Comisión:

La evidencia en que se basan las determinaciones sobre carga pública no es indirecta e incierta. Los solicitantes deberán presentar documentación que demuestre que podrán proveer su propio sustento y el de su familia en los Estados Unidos. Los oficiales consulares proceden de todos los antecedentes educacionales, casi siempre con un grado universitario y frecuentemente con grados avanzados. No descansan únicamente en su propio juicio, educación o experiencia en la aplicación de las disposiciones de carga pública de la ley puesto que tienen acceso a índices sobre el costo de vida publicados por otras agencias del Gobierno de los Estados Unidos, así como a guías emitidas por el Departamento de Estado. El Departamento enfatiza la uniformidad mundial en estos y todos los otros casos a través de programas de adiestramiento, conferencias consulares, talleres de trabajo sobre visas e instrucciones departamentales.

17

Elizabeth Harper sí testificó, sin embargo, que las determinaciones han de ser hechas referentes a la condición financiera o económica de los solicitantes, o a la posibilidad de que puedan convertirse en cargas públicas en el futuro, generalmente requieren la pericia de economistas o científicos sociales, mientras que algunos oficiales consulares puede que solo tengan una educación al nivel de escuela superior. El Presidente Eisenhower criticó esta ley en las primicias de los 50, lo cual impuso en los oficiales consulares la carga de predecir eventos que no pueden anticiparse y recomendó que el Congreso explorara las posiblemente rudas consecuencias de una disposición que permitía a los cónsules tanta discreción.

18

19



Al proveer que un oficial consular ejercerá discreción al tomar acción sobre las solicitudes para visas y al definir los límites de tal discreción<sup>20</sup> en términos de una "persona razonable", el Departamento de Estado reconoció que para hacer una determinación justa de los méritos de cada caso, es necesario ejercer una discreción razonable, basada en equidades y hechos que un oficial consular individual puede determinar a través de una entrevista personal con el solicitante.

Sin embargo, la Oficina de Visas ha reconocido la existencia de discrepancias y diferencias en las actitudes y decisiones de oficiales consulares concernientes a la interpretación de la disposición de carga pública, entre varios puestos consulares. Ha atribuido tales decisiones inconsistentes a la insuficiencia de guías para los casos de carga pública y a las actitudes subjetivas de los oficiales consulares.<sup>21</sup>

Por tanto, la Oficina de Visas está considerando cambios correctivos, incluyendo la emisión de guías más específicas, talleres de trabajo para adiestrar a oficiales en la tramitación apropiada de la disposición sobre carga pública y una corta revisión de las denegaciones de visas a ser conducida por oficiales de supervisión.<sup>22</sup>

Para traer al proceso de toma de decisiones consular responsabilidad por sus decisiones, consistencia y el debido procedimiento, la Asociación de Abogados de Inmigración y Nacionalización (AINL) ha argumentado en favor de una revisión más adecuada de las denegaciones de visas. El Departamento de Estado, a pesar de que concede que "existen discrepancias y diferencias en actitudes y decisiones", se opone a una revisión centralizada por parte de la Oficina de Visas y favorece la emisión de guías más específicas.<sup>23</sup> A<sup>24</sup> septiembre de 1978, sin embargo, este problema permanecía sin corregir.

La falta de una toma de decisiones uniforme en el proceso de emisión de visas es atribuible, en parte, a la calidad de la fuerza de trabajo consular misma. El Departamento de Estado, luego de conducir "una revisión comprensiva de las funciones consulares en el Departamento" en 1977, sometió al Comité sobre Relaciones Internacionales de la Cámara un informe que reconocía la "desigualdad" en la actuación de oficiales consulares. El informe concluyó que el adiestramiento inadecuado, la falta de "supervisión sensitiva", la insuficiencia de normas sobre las calificaciones en el nombramiento de oficiales consulares y un "proceso de eliminación selectivo" inadecuado para oficiales consulares que no desempeñan sus labores satisfactoriamente, son algunos de los factores que contribuyen a las variaciones en las actuaciones de oficiales consulares. El Departamento dijo que iniciaría un programa para remediar este problema, incluyendo un "esfuerzo especial" para mejorar el adiestramiento provisto a los oficiales.

La Asociación de Oficiales Consulares, una organización informal del Servicio Extranjero y especialistas consulares GS ha declarado que el adiestramiento provisto a oficiales consulares es insuficiente, particularmente en las áreas de adiestramiento en idiomas y en estudios de áreas. Aunque el Departamento de Estado ha adoptado una "actitud de adelanto" hacia el adiestramiento y ha mejorado grandemente el curso básico de adiestramiento para oficiales menores, aparentemente no le ha dado suficiente énfasis a la importancia de la proficiencia en idiomas extranjeros y a la familiaridad con la cultura y políticas de las áreas en el trabajo consular.

#### Facilidades para la Revisión de Decisiones Consulares sobre las Visas.

Testigos en las reuniones abiertas del Comité Estatal Asesor de la Comisión y en la vista pública de la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos

en Washington expresaron descontento con el procedimiento actual para la solicitud de visas. De acuerdo con testimonio, uno de los peores problemas que se encuentran en todo el proceso de inmigración es un sistema inadecuado para la revisión de decisiones consulares sobre las visas. Benjamin Gim, un abogado de inmigración de New York que fue presidente de la Asociación de Abogados de Inmigración y Nacionalidad, declaró en la vista en Washington:

Yo diría que lo más serio es el poder que se investe en el cónsul americano para expedir o denegar una visa, y esa decisión no puede ser revisada ni siquiera por el Secretario de Estado, y ciertamente no puede ser revisada en los tribunales. A través de legislación implícita--creo que es la Sección 104--el Congreso ha excluido al cónsul. Un oficial relativamente menor, un vice cónsul, por ejemplo, su decisión sobre si se debe o no expedir una visa no puede ser revisada por la Oficina de Visas del Departamento de Estado, excepto en cuanto a dudas de índole legal, pero una duda sobre hechos no puede ser revisada por el Departamento de Estado ni puede ser revocada, no importa cuán injusta sea, ni siquiera en los tribunales. Y yo creo que esa es un área en donde hay tanto potencial para el abuso, y en donde sí se abusa, que necesita reformas.

29

La Hermana Adela Arroyo, directora de Servicios Católicos para Inmigrantes, en San Antonio, Texas, testificó que:

Muchas veces los problemas más graves y mayores conciernen a los cónsules de los Estados Unidos, quienes están bajo el

Departamento de Estado. Los cónsules que trabajan en el extranjero se convierten en reyes en su propio dominio.

Ni aún el Secretario de Estado tiene autoridad para ordenarle a un oficial consular que conceda o deniegue una visa. Y además, la negativa de un oficial consular a expedir una visa no puede ser revisada por el sistema  
30  
de tribunales de los Estados Unidos.

Cuando una solicitud para una visa es denegada, las reglamentaciones del Departamento de Estado proveen un sistema de revisión rudimentario de esa  
31  
denegación, generalmente consistente de una reevaluación del caso por parte del oficial consular principal o del oficial consular de supervisión. Ese oficial, bajo las reglamentaciones, puede llegar a una de tres decisiones: (1) estar de acuerdo con el oficial consular menor en la denegación de la visa, en cuyo caso la solicitud por una visa es retenida en los archivos permanentes de la oficina consular y no se toma ninguna otra acción, (2) concluir que la denegación no está justificada y asumir responsabilidad por ese caso en particular, expidiendo la visa o discutiendo la conclusión con el oficial menor para persuadirlo a que reverse la decisión original o (3) no estar de acuerdo con la determinación y solicitar dirección del Departamento de Estado para tomar una decisión. Si se solicita dirección, el caso sería enviado a la Oficina de Visas del Departamento de Estado en Washington para una opinión asesora o para una determinación departamental por parte de un oficial apropiado del Negociado de Asuntos Consulares.

Aún sin una petición consular específica, el Departamento de Estado puede  
32  
iniciar la revisión de una solicitud para visa y emitir una opinión asesora

al oficial consular para su consideración. Sin embargo, no importa quién haya iniciado la revisión, las decisiones del Departamento de Estado imperan solamente en cuanto a la implicación legal. Las dudas sobre hechos quedan a la absoluta discreción de los oficiales consulares.

Fuera de esta limitada revisión supervisora, al Secretario de Estado claramente le está prohibido, por ley, el considerar la expedición o denegación de visas en casos individuales. Al Secretario de Estado se le da autoridad de supervisión sobre las actividades consulares para administrar y poner en vigor las leyes de inmigración "excepto para aquellos poderes, deberes y funciones conferidas a los oficiales consulares, relacionadas con la concesión o denegación de visas" (el subrayado es nuestro). A una persona perjudicada por una decisión consular también se le niega el acceso al Tribunal federal en busca de reparación del agravio, puesto que los tribunales han sostenido consistentemente que, sin lenguaje legal explícito que autorize tal revisión, las denegaciones de visas son inmunes al escrutinio judicial.

Elizabeth J. Harper, Secretaria de Estado Auxiliar Diputada para Servicios de Visas, testificó que el proceso de revisión comienza cuando el oficial consular de supervisión, normalmente el jefe de la sección consular, revisa los documentos de cada caso de visa denegada, estudiando el caso de nuevo mediante el estudio de expedientes y otros materiales presentados por el oficial consular menor para determinar si se ejerció "buen juicio". Si fuere necesario, el oficial consular requerirá información adicional de parte del solicitante o del oficial menor antes de tomar una determinación, pero tales pedidos son raros, de acuerdo con Ms. Harper, porque "la mayoría de las denegaciones están bien documentadas". Admitió que los solicitantes a quienes se les han denegado

visas no reciben notificación de la subsiguiente revisión de su solicitud "a menos que no pregunten por la misma", y que los solicitantes y/o sus representantes legales o personales no tienen acceso automático alguno al proceso de revisión.<sup>37</sup> La denegación de una visa puede ser apelada ante un oficial superior si los solicitantes demandan ver a un oficial de más alto rango, y, aunque no hay ningún requisito absoluto que diga que a los abogados se les permita participar en el proceso de revisión, se puede dar permiso a un abogado para que acompañe a un solicitante que ha conseguido acceso a un oficial consular de revisión. Ms. Harper caracterizó el proceso de revisión de la actualidad como "un sistema de apelación modesto para asegurar que no haya abusos por parte de oficiales consulares...no tanto para entresacar oficiales como para evitar que se cometa una injusticia con los solicitantes".<sup>38</sup>

Los practicantes de inmigración, sin embargo, a menudo difieren con la conclusión de que el sistema de revisión existente es adecuado para evitar la injusticia para los solicitantes y han criticado su fracaso en asegurar que a las personas perjudicadas se le otorgan los salvaguardas de procedimiento de que se dispone en otras situaciones bajo la doctrina del debido procedimiento tradicional. El abogado de Inmigración Laurier McDonald, en su testimonio sobre el proceso consular de visas, declaró:

El proceso americano termina en el umbral de los consulados americanos en el extranjero. Yo nunca he visto ninguna otra fase de las agencias federales en ningún sitio que compare con la falta de debido procedimiento que existe dentro de los consulados americanos y las embajadas americanas en el extranjero. Esto no incluye a México solamente, esto es en cualquier parte del mundo.<sup>40</sup>

El anterior presidente de la Asociación de Abogados de Inmigración y Nacionalidad, Steven S. Mukamal, apoyaba esta opinión:

de vez en cuando hay un oficial consular que pierde de vista  
con qué propósito está allí y se desenvuelve fuera de la ley,  
de la ley como existe, y no hay nada que ni usted ni yo  
podamos hacer sobre eso en la actualidad.... A mí no me  
gusta la idea de que este país que tiene un proceso  
democrático tenga que permitir que este tipo de sistema  
41  
continúe y absolutamente requiere cambio.

Como mínimo, el debido procedimiento requiere que una persona agraviada  
reciba aviso del procedimiento de revisión, una oportunidad para ser oído y  
42  
el derecho a una apelación o revisión de una decisión inequitativa o injusta.  
El actual sistema de revisión para decisiones sobre visas consulares no provee  
adecuadamente estos salvaguardas de debido procedimiento a una persona agraviada.  
De hecho, el cuadro que emerge de la revisión de las denegaciones de visas en  
la actualidad es ese de un proceso relativamente informal en el cual los  
43  
solicitantes de visas generalmente no participan. Otras agencias del gobierno  
federal, aún allí en donde están en juego asuntos de menor impacto que la  
separación de familias, han establecido sistemas de revisión apelativas forma-  
les para la denegación de beneficios bajo nuestras leyes que conceden mayores  
44  
derechos de debido procedimiento.

En su propio examen del proceso de solicitud de visas, el Departamento  
de Estado llegó a conclusiones que apoyan la necesidad de un sistema de apela-  
ciones mejorado que vaya más allá de las revisiones superficiales que existen  
en la actualidad. Luego de conducir su inspección y revisión interna de la

función consular, el Departamento de Estado concluyó, en términos generales, que el adiestramiento y la supervisión de algunos oficiales consulares eran<sup>45</sup> inadecuadas y reconoció inconsistencias en la actuación de oficiales consulares, atributables, en parte, a las actitudes subjetivas de oficiales y a<sup>46</sup> la ausencia de guías adecuadas para la toma de decisiones.

Se necesita un procedimiento de revisión para ayudar a asegurar que la ley será aplicada igual y consistentemente a todos los solicitantes de visas, pero el sistema de revisión actual no asegura ese resultado. Aunque la Secretaria de Estado Auxiliar Diputada para Servicios de Visas testificó<sup>47</sup> que todas las denegaciones de visas son "revisadas por regulación", el Proyecto de Reorganización del Presidente de la Oficina de Administración y Presupuesto, en su análisis de los procedimientos de revisión para denegaciones de visas, concluyó que "solo existe un proceso de apelación rudimentario y raramente es usado".<sup>48</sup> Más aún, la falta de supervisión adecuada, según se indica en la revisión de la función consular del Departamento del Trabajo mismo, levanta serias dudas en cuanto a la efectividad de la actual revisión de supervisión. La Asociación de Oficiales Consulares, quien ha criticado la supervisión general de la función consular, indicó:

Las secciones consulares en los puestos de ultramar son notorias por su escasez de personal. Como consecuencia de ésto, el oficial cuya principal ocupación debiera ser la supervisión de los oficiales menores y la administración general del programa consular se encuentra muy a menudo obligado a desempeñar deberes de investigador de casos, ocho horas al día.



Eso presupone, sin embargo, que existe un oficial consular de supervisión nominal. La realidad es que como en un quinto de los puestos en donde se conduce trabajo consular, no hay un oficial consular todo el tiempo y menos aún un supervisor. En otro tercio más, hay solo un oficial consular, quien está casi invariablemente trabajando en su primer o segunda asignación y las posibilidades son de que tenga el personal local nacional menos calificado y de menos utilidad. Un sexto adicional de todos los establecimientos consulares constituyen una operación de dos oficiales, con el de más tiempo en la agencia a un nivel de no más de un 05 y, más frecuentemente, a un nivel de un 06. En oficinas como estas--que componen más de dos terceras partes de todas las secciones consulares--la única supervisión de nivel superior que hay disponible proviene de oficiales cuya propia experiencia consular data de 20 años atrás cuando ellos eran oficiales menores. En puestos tales como estos--y aún en algunas misiones más grandes en donde las prácticas locales podrían haber llegado a dominar lo que se considera como procedimiento normal--la habilidad del Cuerpo de Inspección para funcionar como un instrumento que asegura una aplicación de la ley y de la reglamentación equitativa y consistente y que provee un conocimiento a fondo de los problemas de administración consulares de utilidad, es de primordial importancia. Desgraciadamente, el Cuerpo de Inspección mismo no ha podido conseguir para sus grupos un personal compuesto de oficiales consulares de un alto nivel, con muchos años de experiencia, más que nada porque simplemente no hay grandes números de ellos disponibles.

El proceso de revisión es en la actualidad más administrativo que de apelación. Hablando en términos amplios, una revisión administrativa es una evaluación unilateral del desempeño de sus deberes de un empleado subordinado, conducida por su supervisor para determinar si el trabajo resultante de esas labores es apropiado y eficiente, mientras que una revisión de apelación es generalmente un proceso más formal mediante el cual un administrador, juez u otro árbitro resuelve una disputa luego de que ambas partes han sido debidamente notificadas y se les ha dado la oportunidad de argumentar sus respectivas contenciones y de presentar los correspondientes datos que respalden su posición. Bajo los procedimientos de la actualidad para la revisión de denegaciones de visas, el oficial consular de supervisión revisa solamente la decisión del oficial consular menor mediante un exámen de los documentos del caso para determinar si se ejerció un buen o mal juicio, a menos que el solicitante de una visa que ha sido denegada tenga conocimiento del proceso de revisión, demanda acceso al mismo y se le brinda una oportunidad para defender los méritos de su caso.

El adiestramiento inadecuado y la falta de decisiones uniformes en ciertos tipos de casos prueban la necesidad de que las decisiones consulares sobre visas puedan ser revisadas. Similarmente, lo inadecuado de la supervisión y la ausencia de salvaguardas de procedimiento bajo la doctrina tradicional de debido proceso requieren el establecimiento de un proceso de revisión formal que vaya más allá que la revisión administrativa de la actualidad.

Un área en la que debería haber una revisión de apelación es la situación en donde oficiales consulares retienen documentos originales sometidos por un

52

solicitante substanciando la solicitud de la visa. De acuerdo con Ms. Harper, los documentos que acompañan una solicitud son retenidos si la visa es denegada y el documento tiene una relación directa con la denegación. Aunque ella no tenía conocimiento de ninguna solicitud para la devolución de documentos retenidos, Ms. Harper admitió que no hay ningunas instrucciones o proceso del Departamento de Estado mediante el cual un solicitante pueda recobrar documentos originales que él o ella aleguen que ni son fraudulentos ni que estaban en su posesión ilegalmente.

53

Un problema que frecuentemente se pasa por alto del proceso de revisión actual es la protección de los derechos de los ciudadanos americanos, los residentes legales y las empresas comerciales. Un examen del proceso de revisión consular usualmente se concentra exclusivamente en los derechos al alcance del solicitante a quien se le ha denegado una visa aunque "mayormente, la parte agraviada en este caso no es necesariamente el extranjero fuera de los Estados Unidos sino que sería el peticionario en los Estados Unidos".

54

Milton R. Konvitz, en su libro, Civil Rights in Immigration (Derechos Civiles en Inmigración), describe la situación de este modo:

De acuerdo como la situación existe en la actualidad, en cada situación que envuelve un extranjero tocando a nuestras puertas para que se le admita, la atención se centraliza en el extranjero. Puede que él esté solicitando entrada porque haya sido invitado por un hijo o padre u otro pariente cercano, o por una universidad distinguida, o por una iglesia o sinagoga responsable o por un comité de letrados famosos quienes están planificando una conferencia internacional. Tales circunstancias pueden, en algunas ocasiones,

colocar al extranjero en una categoría de preferencia substancialmente, pero desde el punto de vista del procedimiento, tales hechos harán muy poca diferencia. El caso nunca se convierte en uno que envuelve los derechos de los ciudadanos americanos que tratan de conseguir la admisión del extranjero. En el proceso, los ciudadanos<sup>55</sup> patrocinadores no gozan de ningún status o derechos especiales.

Al discutir un caso en que él patrocinaba la admisión a un letrado francés, el Sr. Konvitz señaló que "no había la más mínima evidencia de que se reconociera que el patronizador, un ciudadano americano, tenía ningunos intereses<sup>56</sup> legítimos, y menos aún derechos, que merecieran respeto."

La opinión disensiva del Sr. Juez Frankfurter en *Knauff vs. Shaughnessy* reconoció que el Congreso, al poner en vigor la Ley de las Novias de Guerra, había "extendido el privilegio del beneficio, no del extranjero, sino de su<sup>57</sup> esposo americano". Así mismo, el sistema de selección de inmigración actual está diseñado para beneficiar americanos y los negocios americanos. El sistema de preferencias le asigna la más alta prioridad a la reunificación de ciudadanos americanos y residentes legales con sus familias en el extranjero. A los negocios americanos se les asigna la próxima prioridad más alta para que puedan realizar la admisión de ciertos nacionales extranjeros con las destrezas profesionales o técnicas que se necesiten. Los beneficios derivados de la expedición de una visa, ya sea la búsqueda de empleados calificados o la "pre-<sup>58</sup>servación de unidades de familia", son ciertamente substanciales. Similarmente, los efectos dañinos de la denegación de una visa también son substanciales. Los americanos que han sufrido las consecuencias de una decisión consular adversa sobre una visa deberían tener derecho a alguna reparación.

A cualquier parte agraviada, no solamente el solicitante a quien se le ha denegado una visa, "debería reconocérsele suficiente interés en un caso de solicitud de visa como para que tenga derecho a entablar una apelación".<sup>59</sup>

#### Conclusiones y Recomendaciones

Conclusión 4.1: Sería una práctica de procedimiento sólida si para las solicitudes de visas todos los oficiales consulares prepararan memorándums escritos sobre sus decisiones exponiendo en detalle sus conclusiones y la evidencia que respalda esas conclusiones. En casos en que las decisiones de un oficial consular sean protestadas, los memorándums escritos facilitarían el proceso de revisión.

Recomendación 4.1: El Secretario de Estado debería promulgar regulaciones requiriendo que cada oficial consular registre detalladamente en memorándums escritos las razones que substantian su decisión en cada solicitud de visa.

Conclusión 4.2: El proceso actual del Departamento de Estado para la revisión de denegaciones consulares de visas no protege adecuadamente a las partes agraviadas del ejercicio inapropiado de la autoridad discrecional consular.

Aunque la denegación de una visa le impide con efectividad a una persona que entre a los Estados Unidos, el proceso de solicitud de visa no contiene salvaguardas de procedimiento adecuadas para asegurar que los solicitantes de visas tendrán el beneficio de un juicio basado en los méritos de su caso y que la decisión final estará libre de un ejercicio arbitrario de autoridad discrecional por parte de un oficial consular. Excepto por la limitada revisión de tipo administrativo de la actualidad, no existe ninguna otra revisión para ciertos ejercicios de autoridad consular discrecional. Las determinaciones factuales por parte de oficiales consulares, no importa cuan arbitrarias, no pueden ser revisadas por el Secretario de Estado o por aquéllos que el Secretario designe administrativamente para ese propósito a través del proceso judicial.

Hasta los oficiales consulares de dedicación y conciencia pueden cometer errores de ley o de hecho. Tanto el Departamento de Estado como la Asociación de Oficiales Consulares han reconocido y admitido que la actuación de oficiales consulares es, a veces, desigual. No obstante, las partes agraviadas que han sufrido de un abuso de autoridad consular discrecional a menudo no se les concede una reparación por tal error.

Las consecuencias que pueden surgir de la denegación de una visa requieren un proceso de revisión más formalizado que provea para mayor debido proceso. Tal como la Junta de Apelaciones de Inmigración indicó en el Matter of S-- and B--C--, (Asunto de S-- y B--C--), 9 I and N 436, 446 (1960) (citando el Informe de la Comisión del Presidente Sobre Inmigración y Naturalización, 1 de enero de 1953, pág. 177):

Eliminación de la oportunidad para venir a los Estados Unidos es actualmente una privación aplastante para muchos inmigrantes en perspectiva. Muy a menudo destruye las esperanzas y aspiraciones de toda una vida y frecuentemente opera no solamente en contra del individuo inmediatamente, sino que también afecta grandemente a su familia en y fuera de los Estados Unidos.

La adopción de un sistema de revisión más formal haría que los oficiales consulares fueran responsables por sus decisiones y sería consistente con las prácticas de apelación de otras agencias federales en la actualidad.

Recomendación 4.2: El Congreso debería enmendar la Ley de Inmigración y Nacionalidad delegando la autoridad para la expedición de visas en el Secretario

de Estado y autorizando además al Secretario de Estado a crear una Junta de  
60  
Apelaciones de Visas, similar en función a la Junta de Apelaciones de  
Inmigración.

A la Junta de Apelaciones de Visas debería investírsele con jurisdicción para escuchar apelaciones de denegaciones de visas consulares allí en donde se alegue que la acción, las conclusiones y/o recomendaciones del oficial consular con respecto a una solicitud de visa sean arbitrarias o caprichosas o que constituyan un abuso de la discreción del oficial o que en cualquier otra forma no estén de acuerdo con la ley. La función de una Junta tal sería importante en aquellos casos de visas de inmigrante que afectan la reunificación de ciudadanos de los Estados Unidos y residentes legales con familiares en el extranjero y la pérdida de destrezas técnicas y profesionales por parte de negocios americanos. Cualquier parte agraviada, incluyendo ciudadanos americanos, residentes legales, y negocios, deberán tener el derecho a apelar de una decisión consular adversa sobre una visa. La Junta, a través de una mayoría de votos, debería tener el poder para afirmar, devolver para más investigación o revertir una denegación consular de una visa en cualquier caso. La Junta deberá transmitir su decisión por escrito y enviar copias al Negociado de Asuntos Consulares del Departamento de Estado y al solicitante a quien se le ha denegado una visa u otra(s) parte(s) agraviada(s) que hayan radicado la apelación. En circunstancias anormales, y por buenas y apremiantes razones, el Secretario de Estado debería tener autoridad para revocar una decisión de la Junta de Apelaciones de Visas.

Conclusión 4.3: El ejercicio arbitrario de autoridad discrecional por parte de oficiales consulares puede ser atribuido, en parte, a deficiencias en el programa para adiestramiento de oficiales consulares del Departamento de Estado.

El adiestramiento y la supervisión inadecuados de oficiales consulares es una causa de la falta de decisiones en el proceso consular de visas. El Departamento de Estado y la Asociación de Oficiales Consulares han reconocido la necesidad de mejoramiento en esta área. Para corregir este problema, el Departamento de Estado ha mejorado la calidad de su programa de adiestramiento para oficiales consulares. De acuerdo con la Asociación de Oficiales Consulares, sin embargo, todavía persisten deficiencias en el adiestramiento en idiomas y en estudios del área.

Recomendación 4.3: El Departamento de Estado debe continuar dándole énfasis al mejoramiento de programas de adiestramiento para oficiales consulares. Este mejoramiento debería incluir un adiestramiento más concienzudo en idiomas y cursos de estudio en el área más extensos sobre la cultura y políticas del país en particular a donde el oficial consular haya sido asignado.



#### Capítulo 4 - Notas al Calce

1. Bajo la ley de inmigración actual, un inmigrante en perspectiva que busca admisión a este país debe pasar por un sistema de entrada de doble verificación. Inicialmente, deberá solicitar y obtener una visa de inmigrante o una de no inmigrante de un consulado americano en el extranjero. Para poder obtener una visa, los solicitantes deberán probar, a satisfacción del oficial consular, que son elegibles para recibir una visa y que tienen derecho (por lo tanto, admisibles a los Estados Unidos) a visas bajo la condición de inmigrante o de no inmigrante que reclaman. Una vez se haya conseguido una visa, la persona tiene derecho a presentarse a un puerto de entrada de los Estados Unidos en donde el Servicio de Inmigración y Naturalización determina su admisibilidad 8 U.S.C. §§1201, 1225 (1976).

2. Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, §291, 8 U.S.C. §1361 (1976). Las reglamentaciones del Departamento de Estado hacen resaltar la autoridad discrecional de los oficiales consulares para denegar visas a menos que el solicitante de la misma haya probado su elegibilidad para obtener una visa a satisfacción del oficial consular.

Para visas de no inmigrante, 22 C.F.R. §41.10 (1979) provee, en parte pertinente, que:

Se presumirá que un solicitante de una visa de no inmigrante es un inmigrante hasta tanto haya establecido a satisfacción del oficial consular que tiene derecho a un status de no inmigrante....El peso de la prueba descansa en el solicitante para establecer que tiene derecho a la clasificación y tipo de visa de no inmigrante que solicita.

A los solicitantes de visas que piden un status de inmigrante preferencial basado en su relación con un ciudadano o residente legal americano inicialmente se les requiere que obtengan una solicitud de visa, aprobada, del Servicio de Inmigración y Naturalización. El hecho de que estas peticiones sean recibidas por un consulado americano en el extranjero, sin embargo, no le da derecho automáticamente a los solicitantes de las visas a un status de inmigrante de primera, segunda, cuarta o quinta preferencia. Además de la solicitud de visa aprobada, 22 C.F.R. §§42.30, 42.31, 42.33, 42.34 (1979) requieren que:

El oficial consular esté satisfecho en cuanto a que el extranjero tiene la relación con un (ciudadano o residente legal) americano indicada en la petición.

Aquellos que tratan de entrar a los Estados Unidos basándose en destrezas de empleo o trabajo también deberán adquirir una petición aprobada del SIN. Nuevamente, estas peticiones no le dan derecho automáticamente al solicitante de la visa a una visa de tercera o sexta preferencia. Bajo 22 C.F.R. §42.32 (1979), aún una visa de tercera preferencia requiere que el solicitante de la visa "establezca a satisfacción del oficial consular que pertenece a la clase descrita". La sexta preferencia un peso de prueba similar sobre el solicitante de una visa en 22 C.F.R. §42.40 (1979), una reglamentación de aplicabilidad general a todas las peticiones de visa del SIN, que provee que:

Los oficiales consulares están autorizados por el Secretario de Estado a conceder, al momento de recibir, y dentro del período de validez de, una petición radicada con y aprobada por el Servicio de Inmigración y Naturalización, el status de familiar inmediato o de preferencia indicado en la petición. La aprobación

de la petición por parte del Servicio de Inmigración y Naturalización no relevará al extranjero del peso de establecer a satisfacción del oficial consular que es elegible en todos respectos para recibir la visa.

3. 22 C.F.R. §§41.90, 42.90 (1979).

4. Departamento de Estado de los Estados Unidos, Manual de Asuntos Extranjeros, vol. 9, partes 3-3.

5. Laurier McDonald, testimonio ante el Comité Asesor de Texas a la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, Reunión Abierta, San Antonio, 12-14 de septiembre de 1978, vol. 3, págs. 92-94 (en adelante citada como la Transcripción de la Reunión Abierta de Texas.)

6. Opinión 41 del Procurador General 452 (1960). Encontrando que el hecho que el solicitante tuviera en su poder un certificado de ciudadanía expedido por el SIN precluía al Departamento de Estado de disputar, para propósitos del pasaporte, la ciudadanía del olicitante, el Procurador General indicó que:

En mi opinión, el Congreso, al proveer para la emisión de certificados de ciudadanía por parte del Procurador General, y hasta ahora, por parte del Comisionado y los Comisionados Diputados de Inmigración y Naturalización y, al especificar que en todas las oficinas públicas de los Estados Unidos tal certificado deberá tener el mismo efecto que un certificado judicial de naturalización o de ciudadanía, tenía el efecto de cerrar el asunto y deprivar a todos los otros oficiales administrativos de los Estados Unidos del poder de disputar un status de ciudadanía reconocido por un certificado que de por sí es regular.

Id. a 461.

7. Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, §103(a), 8 U.S.C. §1103(a) (1976).

8. Testimonio de McDonald, Transcripción de Reunión Abierta de Texas, vol. 3, págs. 93-94. El Departamento de Estado informó a esta Comisión después de nuestra vista pública en Washington, que creía que este asunto había sido resuelto. Indicaron que:

El testimonio del Sr. Laurier McDonald concerniente a los certificados de nacionalidad emitidos por el Servicio de Inmigración y Naturalización presenta un asunto que nosotros entendíamos había sido resuelto a satisfacción de todas las partes envueltas. El Departamento le ha avisado a todos los puestos que a tales certificados se les deben dar un presunto peso, pero que, en aquellos casos raros en donde el puesto tenga razones fuertes identificables para creer que la persona no es un ciudadano americano, el caso deberá ser referido al Servicio de Inmigración y Naturalización para ser reexaminado y que se tome una determinación final sobre el mismo.

Elizabeth J. Harper, Secretaria de Estado Auxiliar Diputada para Servicios de Visa, carta a Louis Nuñez, Director Ejecutivo, Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, 6 de septiembre de 1979 (en adelante citada como la Carta de Harper).

9. Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, §212(a)(15), 8 U.S.C. §1182(a)(15) (1976).

10. Barbara Hines, testimonio, Transcripción de la Reunión Abierta de Texas, vol. 3, págs. 153-44; y testimonio de McDonald, Transcripción de la Reunión Abierta de Texas, vol. 3, págs. 99-100.

11. Testimonio de McDonald, Transcripción de la Reunión Abierta de Texas, vol. 3, págs. 106-07.
12. Carta de Harper.
13. Testimonio de Hines, Transcripción de la Reunión Abierta de Texas, vol. 3, págs. 140-42.
14. Steven Mukamal, testimonio ante la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, vista pública, Washington, D.C., 14-15 de noviembre de 1978, pág. 243 (en adelante citada como Transcripción de la Vista Pública de Washington).
15. Testimonio de McDonald, Transcripción de la Reunión Abierta de Texas, vol. 3, págs. 97-100.
16. Testimonio de Hines, Transcripción de la Reunión Abierta de Texas, vol. 3, pág. 143.
17. Carta de Harper.
18. Elizabeth Harper, Secretaria de Estado Auxiliar Diputada para Servicios de Visa, testimonio, Transcripción de la Vista Pública de Washington, págs. 199-200.
19. El Presidente Dwight D. Eisenhower dijo:

En el Mensaje de la Unión yo señalé que "legislación existente contiene injusticias". Entre las disposiciones administrativas de la ley que se alega pueden operar con ilimitada dureza están las siguientes:

La disposición que hace inadmisibile a cualquier extranjero quien, en la opinión del cónsul, tenga la posibilidad de convertirse en una carga pública en cualquier momento en

el futuro. Esto pone sobre el cónsul el peso de pronosticar acontecimientos que no pueden ser predichos y, se alega, permitiría el abuso de un juicio discrecionario.

El Presidente Eisenhower, carta al Senador Arthur V. Watkins, Presidente del Subcomité para Inmigración y Naturalización del Comité Judicial del Senado (antes de sus vistas de 1953), 6 de abril de 1953, según reimpresso en Civil Rights in Immigration (Derechos Civiles en Inmigración) (1953) de Milton R. Konvitz, Apéndice III, pág. 190.

20. 22 C.F.R. §§41.90 (1979).

21. Asociación de Abogados de Inmigración y Nacionalidad, Comité de Prácticas sobre Visas, Informe de Reunión con la Oficina de Visas, Departamento de Estado de los Estados Unidos, 28 de septiembre de 1978, pág. 5.

22. Ibid.

23. Ibid. "La Oficina de Visas indicó que por ahora mantendría la posición de que la revisión centralizada de la Oficina de Visas de las denegaciones 212(a)(15) no podrían ser implementadas ni se implementarían. Sin embargo, se acordó que existen discrepancias y diferencias en actitud y decisión entre los varios puestos....Por tanto la O(ficina) de V(isas) se propone emitir guías más específicas para el campo....".

24. Ibid. El informe de la AINL de esa reunión indicó que "el tema fue detalladamente explorado y concluyó con la O(ficina) de V(isas) reiterando el hecho que se daba cuenta que había una falta de uniformidad en las decisiones y que está en proceso de adoptar una acción vigorosa y directa para corregir esto".

25. Departamento de Estado de los Estados Unidos, "Informe de las Funciones Consulares del Departamento de Estado" (diciembre de 1977), pág. 7.

26. El informe decía:

La calidad de la fuerza de trabajo consular necesita ser reforzada. Aunque la mayoría de los oficiales consulares son profesionales con dedicación quienes están desempeñando sus responsabilidades de manera ejemplar, hay algunos que no son tan efectivos. La razón básica para esta desigualdad puede ser identificada como resultado de las políticas sobre el traslado de personal por años en cuanto a lo que a la fuerza consular respecta. Esto, a su vez, es atribuible a la actitud anterior extensamente mantenida de que el trabajo consular no requería el alto grado de profesionalismo necesario en otras funciones. Por tanto, el Departamento ha utilizado la función consular, en algunas ocasiones, para colocar a oficiales que no han trabajado satisfactoriamente en otras funciones. También ha habido la tendencia a colocar dentro del cono consular a la mayoría de los oficiales que entran al Servicio mediante una acción lateral. Algunos de estos han tenido impedimentos tales como la falta de antecedentes relativos, adiestramiento suficiente y una supervisión sensitiva.

El Departamento está iniciando un programa concertado para remediar este problema de calidad. Se dará más énfasis a las calificaciones más altas para oficiales designados para actividades consulares.

Una vez hayan entrado al servicio activo, el Departamento hará un esfuerzo especial para proveer adiestramiento regular a estos oficiales para expandir y modernizar sus destrezas; y para asegurarse de que se beneficien de una supervisión cuidadosa y de las

oportunidades para desarrollar su profesión. Finalmente, también tendrá que haber un proceso de eliminación mejorado para aquellos oficiales cuyo desempeño durante un período de tiempo y en más de un ambiente de trabajo, no alcanza las altas normas requeridas de la función consular en la situación actual.

Para aquellos oficiales que realizan trabajo consular en la actualidad el programa de adiestramiento expandido que se discute en otra sección de este informe les proveerá las oportunidades que necesitan para mejorar sus destrezas. También le daremos más énfasis a una atención supervisora más efectiva.

27. Wayne S. Leininger, presidente, Asociación de Oficiales Consulares, carta a la Oficina del Asesor Legal General, Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, 11 de diciembre de 1978.

28. Ibid., págs. 2-3. El Sr. Leininger, hablando por el COA, indicó:

En nuestra opinión, el Departamento ha adoptado una actitud de progreso en cuanto a lo que al adiestramiento de los oficiales consulares se refiere. Ahora hay más oficiales consulares en adiestramiento universitario, adiestramiento económico o asistiendo a varios seminarios mayores del gobierno que antes. El Instituto del Servicio Extranjero ofrece ahora tres veces al año un curso consular avanzado para oficiales que están a mitad en su carrera profesional, que se concentra grandemente en tópicos de administración y comenzará pronto una serie de talleres de trabajo consular y de seminarios sobre supervisión en ultramar. El adiestramiento básico de los



oficiales principiantes mejoró grandemente con el enfoque experimental "ConGen Rosslyn".

Sin embargo, los oficiales consular todavía tienen dificultad en la adquisición del volumen de adiestramiento en idiomas y estudios de área que necesitan antes de reportarse al puesto asignado. Las presiones del trabajo juegan un papel en esto: sencillamente no hay tiempo suficiente para dedicarse otras seis o 12 semanas al adiestramiento en idiomas cuando el puesto necesita otro oficial de visas ahora. Más aún, la designación de ciertas posiciones en puestos en el extranjero como requiriendo que el incumbente posea cierto grado de proficiencia en un idioma--la "posición designada por idiomas" programa (LDP)--es dejada en manos de Administradores Consulares del Departamento o Embajadores quienes tienen ellos mismos un conocimiento incompleto de las complejidades del trabajo consular en los 70s. Finalmente, la opinión tradicional del Departamento sobre el trabajo consular como una especialidad técnica y funcional--más bien que una "substantiva", tal como el análisis político--le ha llevado, por alguna razón a concluir que la especialización por área no es necesaria. Esta actitud aparentemente ignora las diferencias culturales y políticas en el ambiente del país anfitrión que hacen del trabajo consular en Santo Domingo una actividad tan claramente diferente como el trabajo consular en Amsterdam (subrayado provisto en el original).

29. Benjamin Gin, testimonio, Transcripción de la Vista Pública en Washington, pág. 24.

30. Hermana Adela Arroyo, testimonio, Reunión Abierta en Texas, Transcripción, vol. 5, pág. 17.

31. Para las visas de no inmigrantes, reglamentaciones del Departamento de Estado proveen:

(b) Revisión de denegaciones en las oficinas consulares. Si las razones de inelegibilidad por las cuales la visa fue denegada no pueden ser eliminadas con la presentación de evidencia adicional, el oficial consular principal en un puesto, o un alterno que él específicamente designe, revisaría el caso de un solicitante a quien se le haya denegado una visa y entrará su decisión en una forma prescrita por el Departamento, firmándola y fechándola. Si las razones para la inelegibilidad pueden ser eliminadas con la presentación de nueva evidencia, y si el solicitante ha indicado que intenta obtener tal evidencia, la revisión de la denegación podrá ser postpuesta por un período que no exceda de 120 días. Si el oficial consular principal, o su alterno, no están de acuerdo con la denegación, podrá (1) referir el caso al Departamento para una opinión asesora o (2) asumir él mismo la responsabilidad del caso.

22 C.F.R. § 41.130(b) (1979). Para las visas de inmigrante, las reglamentaciones proveen:

(b) Revisión de denegaciones en las oficinas consulares. El oficial consular principal en un puesto, o un alterno que específicamente designe, revisará sin dilación el caso de cada solicitante a quien

se le ha denegado una visa y entrará su decisión en una forma prescrita por el Departamento, firmándola y fechándola. Si el oficial consular principal, o su alterno, no está de acuerdo con la denegación, (1) referirá el caso al Departamento para una opinión asesora, o (2) asumirá él mismo la responsabilidad del caso.

22 C.F.R. §42.130(b) (1979).

32. Aunque no está indicado en sus reglamentaciones, el Departamento de Estado ha indicado que tal revisión podrá ser conducida "por su propia iniciativa o a solicitud de partes interesadas". Carta de Harper.

33. Las reglamentaciones del Departamento de Estado proveen:

(c) Revisión de denegaciones por el Departamento. El Departamento podrá requerir de un oficial consular en un caso individual o en clases especificadas de casos, que le someta un informe si se ha denegado una visa de no inmigrante. El Departamento revisará tales informes y podrá proveer al oficial consular una opinión asesora para ayudarle a dar consideración adicional a tales casos. Si al recibir la opinión asesora del Departamento el oficial consular contempla tomar una acción contraria a la opinión asesora, el caso será resometido al Departamento con una explicación sobre la acción que se propone tomar. Las decisiones del Departamento concernientes a una interpretación de la ley, y no a la aplicación de la ley a los hechos, deberán ser obedecidas por los oficiales consulares.

22 C.F.R. §41.130(c) (1979) (aunque esta sección es aplicable solamente a las visas de no inmigrante, 22 C.F.R. §42.130(c) (1979) provee para una revisión similar de las visas de inmigrante en un lenguaje casi idéntico). Aunque las opiniones asesoras no tienen que ser obedecidas por los oficiales consulares, el Departamento de Estado afirmó que:

En la práctica, se considera que el oficial consular en el campo es el que mejor puede juzgar los datos del caso y las opiniones asesoras del Departamento están restringidas a consejo en cuanto a la aplicación de la ley a los hechos. Aunque en el sentido legal una opinión asesora no ejerce control sobre la acción del oficial consular individual, solamente hemos experimentado raras y aisladas ocasiones en que la opinión del Departamento no fuese aceptada.

Carta de Harper.

34. Ley de Inmigración y Nacionalidad, §104(a), 8 U.S.C. §1104(a) (1976).

35. Ulrich vs. Kellogg, 30 F. 2do 984 (D.C. Cir. 1929), cert. denegado, 279 U.S. 868 (1929) (sosteniendo que las decisiones consulares sobre visas no son revisables en ausencia de una provisión legal expresa); Licea-Gómez vs. Pilliod, 193 F. Supp. 577 (N.D. Ill. 1960) (sosteniendo que el plan estatutorio provisto por el Congreso para excluir extranjeros, no importa cual sea, es un proceso debido, citando a Knauff vs. Shaughnessy, 338 U.S. 537 (1949), y que solamente una acción congresional podría remediar el plan estatutorio); Estrada vs. Ahrens, 296 F. 2do 690 (5to Cir. 1961) (en donde el tribunal reconoció en una nota al calce la inmunidad a revisión de las decisiones consulares sobre visas, citando a Ulrich vs. Kellogg).

36. Hay evidencia, sin embargo, de que la documentación sobre las razones para algunas denegaciones de visas es insuficiente. Por ejemplo, una visa puede ser denegada bajo la Sección 212(a)(19) de la ley en donde se cree que un solicitante ha usado fraude o falsa representación tratando de conseguir una visa. Tal parece que los datos que dan lugar a una denegación 212(a)(19), cuando se basan en declaraciones orales de un solicitante, no están entradas por escrito en su totalidad. La Oficina de Visas está considerando en la actualidad una recomendación de la AINL de que esos hechos sean reducidos por escrito y que se hagan accesibles a partes interesadas. AINL, Comité de Prácticas sobre Visas, Informe de Reunión con la Oficina de Visas, Departamento de Estado de los Estados Unidos, 28 de septiembre de 1978, pág. 6.

37. En la entrevista inicial para adquirir una visa de inmigrante, tampoco existe el derecho a tener asesoramiento legal. Bajo la actual política de la Oficina de Visas del Departamento de Estado, cada oficial consular puede determinar en una base individual si permitir o no que un abogado acompañe y preste asistencia a un solicitante de una visa en la entrevista sobre la visa. La Oficina de Visas ha informado a los abogados de inmigración que no ordenará o requerirá la presencia de un abogado allí en donde el oficial consular objete a su presencia. Asociación de Abogados de Inmigración y Nacionalidad, Comité de Prácticas sobre Visas, Informe de Reunión con la Oficina de Visas, Departamento de Estado de los Estados Unidos, 28 de septiembre de 1978, pág. 4.

Por otro lado, 8 U.S.C. §1362 (1976) permite representación legal sin costo para el gobierno, durante otros procedimientos de inmigración.

38. Testimonio de Harper, Transcripción de Vista Pública en Washington, págs. 195-96, 204.

39. "Partes agraviadas" incluye otras personas además de la del solicitante de una visa. Personas a quienes la denegación de una visa afecta adversamente a menudo son ciudadanos o residentes legales de los Estados Unidos y empresas de negocio americanas. La denegación de una visa puede impedir la reunificación de familias, principal objetivo de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, o puede resultar en la pérdida del principal o único proveedor del sustento de una familia americana. Puede también significar que la pericia técnica que pudiera estar buscando un negocio americano no estuviera disponible.

40. Testimonio de McDonald, Transcripción de la Reunión Abierta de Texas, vol. 3, pág. 92.

41. Testimonio de Mukamal, Transcripción de Vista Pública de Washington, pág. 243.

42. Por supuesto, la revisión u oportunidad para ser oído debe ser significativa; esto es, a la parte agraviada debe permitírsele argumentar los méritos de su caso en su totalidad y de manera justa.

43. Según se indica anteriormente, no existe el requerimiento de que al solicitante a quien se le ha denegado una visa se le avise si va a conducir una revisión ni tiene éste ni su representante personal o legal derecho a tener acceso automático al oficial de revisión. Aún así, el solicitante a quien se le ha denegado una visa puede ganar acceso al proceso de revisión demandándolo o puede que a él o ella se le avise y se le conceda una participación limitada en la revisión cuando el oficial de revisión solicite de él información adicional.

Una solicitud por información adicional, sin embargo, no siempre garantiza la participación en el proceso de revisión al solicitante a quien se le ha

denegado una visa. Las solicitudes por información adicional pueden ser dirigidas al oficial consular subordinado y de ese modo el solicitante a quien se le ha denegado la visa que desconoce el proceso de revisión, presumiblemente no tendría conocimiento alguno de tal solicitud.

44. E.q., Servicio de Rentas Internas. 26 C.F.R. § 601.106(1978).

45. Departamento de Estado de los Estados Unidos, "Informe de las Funciones Consulares del Departamento de Estado" (diciembre de 1977), pág. 7.

46. Por ejemplo, la Oficina de Visas ha reconocido, por lo menos con respecto a las denegaciones de visas basadas en la disposición sobre la carga pública (Sección 212(a)(15) de la ley), que la falta de decisiones uniformes pudiera ser resultado de tales factores. AINL, Comité de Prácticas sobre Visas, Informe de Reunión con la Oficina de Visas, Departamento de Estado de los Estados Unidos, 28 de septiembre de 1978, pág. 5.

47. Testimonio de Harper, Transcripción de la Vista Pública en Washington, pág. 195.

48. James T. McIntyre, Jr., Oficina de Administración y Presupuesto, memorandum (sobre aplicación de la ley, administración de la frontera y reorganización de la política sobre inmigración) al Presidente Carter, 1 de junio de 1978.

49. Wayne S. Leininger, presidente, Asociación de Oficiales Consulares, carta a la Oficina del Asesor Legal, Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, 11 de diciembre de 1978, págs. 4-5.

50. Testimonio de Harper, Transcripción de la Vista Pública en Washington, pág. 196.

51. Ibid., págs. 195-96.

52. Ibid., pág. 206. Cornelius D. Scully, Jefe de la Rama de Regulación y Legislativa de la Oficina de Visas, indicó, sin embargo, que él "asumía" que

se podía hacer un arreglo para hacer una copia del original para el archivo consular "si el solicitante necesitaba" el original. Testimonio de Scully, Transcripción de la Vista Pública en Washington, pág. 206.

53. Testimonio de Harper, Transcripción de Vista en Washington, pág. 207.

54. Testimonio de Mukamal, Transcripción de la Vista Pública en Washington, pág. 237.

55. Milton R. Konwitz, Civil Rights in Immigration (Derechos Civiles en Inmigración) (1953), pág. 78.

56. Ibid., pág. 79.

57. Knauff vs. Shaughnessy, 338 U.S. 537, 549 (1949).

58. NOTA, "Judicial Review of Visa Denials: Re-examining Consular Nonreviewability" (Revisión Judicial de Denegaciones de Visas: Reexaminando la Imposibilidad de Revisión Consular), New York University Law Review (Revista Legal de la Universidad de New York), vol. 52 (1977), págs. 1137, 1154.

59. Comité Judi  Americano, Americanizing Our Immigration Laws (Americanizando Nuestras Leyes sobre Inmigración) (1949), según citado en Konvitz, Civil Rights in Immigration (Derechos Civiles en Inmigración), pág. 79, n. 208.

60. La creación de una Junta de Apelaciones de Visas fue sugerida tan temprano como en 1955 por la Sección de Ley Administrativa del Colegio de Abogados Americano. Esa recomendación fue adoptada por la Sección de Ley Administrativa en forma de una resolución que le a:

Resuelto, que la Sección de Ley Administrativa recomienda que la Cámara de Delegados adopte la siguiente resolución:

"Resu lvese, que es la opinión del Colegio de Abogados Americano que se establezca una Junta de Apelaciones de Visas con poderes



para revisar la denegación de una visa por un cónsul y que a la Sección de Ley Administrativa se le autorize y ordene a proveer legislación apropiada para tales fines".

Administrative Law Bulletin (Boletín de Ley Administrativa) (julio de 1955), vol. 7, pág. 236.

La recomendación fue aprobada más tarde por la Junta de Gobernadores de la Asociación Americana de Abogados. 81 Informes de la ABA 426 (1956).

PENALIDADES A LOS PATRONOS

## Capítulo 5\*

### Legislación sobre Penalidades a los Patronos

#### Introducción

Como resultado de las actuales condiciones de la economía y del mercado de empleos en los Estados Unidos, una creciente atención nacional se ha concentrado en los trabajadores que están en el país sin documentos. Tanto en los sectores públicos como en los privados se han iniciado muchos estudios para confirmar el número de trabajadores sin documentos que residen en los Estados Unidos y su impacto en el mercado de trabajo y la economía americana. Aunque esos estudios indican la imposibilidad de recopilar estadísticas correctas y exactas, generalmente confirman que en Estados Unidos hay una población significativa de trabajadores sin documentos.

Hay menos unanimidad, sin embargo, en cuanto al impacto de los trabajadores sin documentos en el mercado de trabajo. Los estudios sí concuerdan con varias suposiciones preliminares. Ninguno de los estudios pone en duda la aseveración de que personas de países extranjeros han entrado a este país sin los documentos requeridos, o que algunos extranjeros han permanecido en este país después de la fecha de expiración o de los términos de sus visas. Así mismo, no hay duda que un número de estos extranjeros sin documentos consiguen empleos aquí. La pregunta sin resolver es, ¿cuál es el grado del impacto económico que tienen los trabajadores sin documentos sobre los trabajadores americanos?

Aquellos que han estudiado e investigado el asunto pueden ser divididos en dos grupos. Un grupo de investigadores ha llegado a la conclusión de que, debido a que algunos ciudadanos de países extranjeros entran a los Estados Unidos y consiguen empleo, estos contribuyen al severo desplazamiento económico de los

trabajadores americanos (por ejemplo, ciudadanos americanos y extranjeros con residencia legal), particularmente de los desempleados pertenecientes a grupos minoritarios que buscan empleo, y a la reducción en niveles de salarios para empleos que, de lo contrario, atraerían a los trabajadores americanos. Por otro lado, otro grupo de investigadores, aunque conscientes de la alta tasa nacional de desempleo, sugieren que los trabajadores sin documentos no tienen un impacto tan significativo sobre la fuerza laboral doméstica.

Debido a problemas metodológicos en el diseño de estudios sobre la participación de los trabajadores sin documentos en el mercado de trabajo, las conclusiones de la investigación de cualquier estudio en particular o de un grupo de estudios, tienen una utilidad limitada para llegar a determinaciones conclusivas sobre el grado de impacto económico de los trabajadores sin documentos. Sin embargo, el número de estudios hechos y su alcance son indicativos de la seria preocupación nacional existente con relación a este asunto.

Tomando en consideración todos los aspectos, la Comisión concluye que se debe reconocer que la presencia de trabajadores sin documentos en el mercado de trabajo sí tiene un impacto adverso en las oportunidades de empleo para un número de ciudadanos y residentes legales.

#### Contestación Positiva al Problema

A juicio de esta Comisión, en aquellas áreas en donde los trabajadores sin documentos tengan un impacto adverso en las oportunidades de empleo para ciudadanos y extranjeros legales, el gobierno federal deberá hacer todo lo posible por responder a este impacto en forma tal que reduzca significativamente el número de trabajadores así afectados en nuestro mercado de trabajo doméstico.

Primero, la Comisión cree que la Ley de Normas Justas de Trabajo deberá ser aplicada vigorosamente. Se alega que algunos patronos emplean trabajadores

sin documentos más bien que residentes legales extranjeros o ciudadanos porque saben que el temor a ser descubiertos impedirá que esos extranjeros radiquen quejas relativas a las pobres condiciones de trabajo. La aplicación efectiva de la Ley de Normas Justas de Trabajo puede ayudar a reducir la atracción de tal alternativa y a la vez ayudaría a asegurar que ni los ciudadanos ni los extranjeros serían objeto de condiciones de trabajo injustas.

Segundo, creemos que debería haber un aumento substancial en los recursos que se proporcionan al Servicio de Inmigración y Naturalización y a otras agencias que pudieran en el futuro asumir las responsabilidades de hacer cumplir con las leyes de inmigración.

Tales recursos aumentados deberán ser utilizados no solamente para expandir, por ejemplo, la Patrulla Fronteriza, sino también para conducir programas de reclutamiento efectivos consistentes con los objetivos de la igualdad en oportunidades de empleo, para mejorar los programas de adiestramiento, y para aprovechar plenamente el progreso tecnológico en el área de ejecución de las leyes.

Esta Comisión cree que nuestra nación tiene la capacidad para iniciar un programa de ejecución de las leyes más adelantado en el área de la inmigración y a la vez conducirlo de manera tal que proteja los derechos civiles de todas las personas hacia quienes esté dirigido.

Reconocemos que este no es el momento para recomendar la expansión de los recursos de ningún programa gubernamental. Sin embargo, una inversión substancial en un programa para la ejecución de la ley, expandido y mejorado, del Servicio de Inmigración y Naturalización, produciría beneficios en forma de aumento en las oportunidades de empleo, tanto para los ciudadanos como para los extranjeros que están aquí legalmente, que sobrepasaría los gastos en que se incurriera.

La Política Extranjera Puede ser un Factor Importante al Tratar con el Problema

Tercero, no podemos—debido a su seriedad—dar la espalda a los aspectos de política extranjera del problema. En el período de 1942 a 1947, por ejemplo, un acuerdo ejecutivo entre los Estados Unidos y México jugó un papel muy importante en la determinación del rol que los mexicanos tendrían en el mercado de trabajo de los Estados Unidos. <sup>9</sup> Ambos gobiernos participaron en la ejecución del acuerdo.

Se reconoce que la situación actual es muy diferente a la situación que prevalecía en ambos países durante esos años. Sin embargo, acuerdos de trabajo para mejorar la regulación del flujo de población entre los Estados Unidos y los principales países de donde provienen los trabajadores sin documentos podrían ayudar a llegar a la raíz de algunas de nuestras actuales dificultades. Las complejidades y dificultades envueltas en el desarrollo de tales acuerdos de trabajo no deben ser usadas como excusas para no tratar de realizarlos, si realmente estamos convencidos que el número de trabajadores sin documentos que continúan entrando a este país está teniendo un impacto adverso sobre el bienestar económico de muchos de nuestros ciudadanos y extranjeros legales.

Los esfuerzos para negociar tales acuerdos tendrían que hacerse simultáneamente con los esfuerzos por resolver otros asuntos pendientes entre los Estados Unidos y las otras naciones, la resolución de los cuales sería de beneficio para todas las partes que participen en las negociaciones.

En una conferencia reciente sobre el asunto de trabajadores sin documentos auspiciada por la Administración de Servicios a la Comunidad, expertos en inmigración que participaron en la conferencia, aunque divididos en otros

aspectos del asunto de los trabajadores sin documentos, llegaron a un "consenso significativo" de que:

...cualesquiera que fueran las políticas que eventualmente se formulen, las mismas deberán ser desarrolladas conjuntamente con México. De hecho, probablemente sería más productivo y realístico el establecer políticas multilaterales con aquellas naciones que han mostrado evidencia de una emigración significativa a los Estados Unidos. Finalmente, las políticas deberán cubrir tanto las causas como las consecuencias de la migración. El considerar solamente el impacto de los extranjeros clandestinos una vez están en los Estados Unidos sin tratar con los factores que los han compelido a migrar, haría poco o nada para aliviar el problema o  
10  
para solucionarlo equitativa y efectivamente.

Este "consenso" señala lo deseable que sería tener acuerdos laborales diseñados para regular el flujo de personas procedentes de otros países y que estén basados en políticas diseñadas para eliminar algunas de las razones por las cuales esa gente desea venir a este país. Por ejemplo, una porción de la parte de la política económica extranjera de los Estados Unidos que provee asistencia a otros países, podría y debería designarse para ayudar a crear empleos y mejorar las condiciones de vida de aquellas personas que, viviendo en otros países, creen que su única esperanza está en emigrar a los Estados Unidos. Este objetivo podría y debería tenerse en mente cuando los Estados Unidos esté participando en la formulación y financiamiento de programas auspiciados por las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo Interamericano.

Los autores de un estudio muy reciente sobre la inmigración americana han sugerido que si se formara una Unión Económica Norteamericana, cuyos miembros incluirían a los Estados Unidos, México y Canadá, la misma podría

servir de vehículo para ayudar a resolver el problema de los trabajadores sin documentos. La relación entre una unión tal y el problema de inmigración es descrito por los autores de la siguiente manera:

El Presidente mexicano, José López Portillo, ha dicho repetidas veces que México desea exportar mercancía, no trabajadores. Es ya tiempo que los Estados Unidos se den cuenta de que o importará mercancía mexicana o tendrá que aceptar la importación de trabajadores  
11  
mexicanos.

En resumen, esta Comisión cree que una determinación para enfocar con un sentido de urgencia el aspecto de política extranjera en el problema del trabajador sin documentos, podría resultar en que realmente llegáramos a la "raíz" de las causas del problema. Los enfoques que se esbozan arriba pueden ser ejecutados sin arriesgar nuestras libertades civiles.

#### Legislación sobre Penalidades a los Patronos

Durante los pasados años, como resultado del asunto del trabajador sin documentos, se ha propuesto legislación diseñada para castigar a los patronos que empleen trabajadores sin documentos. Aunque varios estados han puesto en ejecución leyes sobre penalidades para los patronos,  
12  
no existe ninguna ley federal tan amplia que incluya penalidades a los patronos por emplear trabajadores sin  
13  
documentos.

La proposición federal más reciente para castigar a los patronos fue incluida en el grupo de sugerencias sobre inmigración presentadas al Congreso por la  
14  
administración de Carter en 1977, recomendando que aquellos patronos que a sabiendas establezcan un patrón o práctica de emplear trabajadores sin documentos, estén sujetos a multas de \$1,000 por cada extranjero ilegal que esté bajo su



empleo y a mandatos judiciales ordenándoles que se abstengan de hacer uso de tal práctica. Violaciones a este mandato conllevarían que el patrono fuera citado por desacato criminal y, posiblemente, encarcelado. Los patronos podrían defenderse de los cargos por emplear ilegalmente a trabajadores sin documentos presentando evidencia de que examinaron ciertos documentos que probaban la residencia legal de esos empleados. Regulaciones a ser emitidas por el Procurador General después de la aprobación de la legislación propuesta describirían los documentos que un patrono podía examinar para verificar la condición legal de un empleado.

Esta proposición legislativa no incluía una recomendación para que se creara una tarjeta de identificación nacional. El análisis que sigue está basado en la suposición de que tal tarjeta no estaría disponible. La sección subsiguiente trata de la situación que existiría si se adoptara una tarjeta de identificación nacional.

La ejecución de una ley imponiendo penalidades al patrono constituiría una política pública defectuosa por un número de razones. Bajo tal legislación, a los patronos se les requerirá determinar si un solicitante está violando la Ley de Inmigración y Naturalización al entrar al país sin ser inspeccionado, al permanecer más allá del período indicado en su visa o violando los términos de su visa y negarse a emplearlo. Si los patronos no tomaran tal acción, violarían la ley y estarían sujetos a penalidades civiles o criminales.

Es cierto, por supuesto, que ya la ley federal legítimamente les impone muchos requisitos a los patronos. La Ley de Normas de Empleo Justas, por ejemplo, los obliga a pagar a sus empleados un salario mínimo y a compensarlos a una tasa más alta por sobretiempo. Las leyes de impuesto sobre ingresos los

obliga a retener una porción de los salarios de la mayoría de sus empleados y a informar al gobierno el total de salarios devengados por cada empleado, y el Título VII de la Ley de Derechos Civiles de 1964 les prohíbe hacer uso de prácticas discriminatorias en el empleo.

Una ley de penalidades al patrono sería especial, sin embargo, en que su propósito no sería meramente la regulación de la conducta del patrono, sino la regulación--a través del patrono--de la conducta anterior de empleados actuales o del futuro, lo cual no tendría relación alguna con el empleo. También obligaría al patrono a asumir un rol de ejecucionario para el SIN, juzgando si un solicitante habría violado las leyes de inmigración y castigándolo al negarle empleo si se le hallara "ser culpable". Un enfoque tal levantaría preguntas que preocuparían sobre la capacidad de patronos privados para asumir responsabilidades en la ejecución de la ley, así como sobre el impacto que tal sistema tendría en el riesgo de afectar adversamente los derechos de los solicitantes a que se les someta a un debido proceso.

La efectividad de una ley sobre penalidades a un patrono también es dudosa. En testimonio ante un subcomité del Comité de Apropiaciones de la Cámara, el Procurador General Benjamin Civiletti expresó sus dudas sobre si tal ley cumpliría con sus propósitos y su preocupación de que fuera mayormente imposible de ejecutar, en el siguiente coloquio:

Sr. Alexander: ...¿Aceptaría el Procurador General una recomendación para discutir la posibilidad de imponer penalidades criminales a los americanos que con conocimiento de causa y con su saber y consentimiento violaran la ley empleando ilegalmente a extranjeros en este país?

Sr. Civiletti: Es fácil decir que sí, por supuesto, considerarlo seriamente. Yo creo que el Procurador General Bell propuso al Congreso una ley como esa en 1977. Por lo menos en la determinación que se hizo en ese tiempo, parecía ser de potencial asistencia en el problema de la inmigración ilegal. Yo no estoy tan seguro de eso. Yo no estoy muy seguro de que no es superficial y de que la labor de ejecutar una ley en contra de ciudadanos americanos que empleen gente, basándose en aseveraciones por parte de los individuos mismos de que están aquí legalmente como residentes o como parientes o de que tienen un permiso para permanecer aquí o cualquier otra autorización, sería escandalosamente difícil. Además, no sería muy productiva, porque a menos que podamos ejecutarla con una fuerza de investigación y enjuiciamiento altamente substancial, entonces la "plaza del mercado" económico subsistirá. Las necesidades y alzas y bajas en la "plaza del mercado" atraerán [a los trabajadores sin documentos] a los pequeños hombres de negocios, a los hombres de negocios medianos, a las esposas que emplean jardineros y sirvientas, los trabajos menos deseables. Muchos de los empleos para los trabajadores de la agricultura migrantes van a ser llenados y vamos a tener un área substancial de la ley que será violada y no será ejecutada.

Estoy de acuerdo con el Congresista [Jack] Hightower [de Texas], no hay nada más debilitante para la fibra del país y sus ciudadanos que tener en los libros leyes que no sean obedecidas y violaciones que no sean investigadas, enjuiciadas y ejecutadas. Por eso tengo reservaciones significativas sobre una ley general de sanciones a los patronos como el único resorte efectivo  
15  
en este problema.

De aún mayor preocupación, sin embargo, es el peligro de que la aprobación de leyes sobre penalidades a los patronos pueda conducir a prácticas de empleo discriminatorias que afecten especialmente a miembros de las comunidades de  
16  
patrimonio hispano o asiático. En testimonio ante la Comisión, Daniel E. Leach, vicepresidente de la Comisión de Igualdad en Oportunidades de Empleo, estuvo de acuerdo con que esos temores estaban bien fundados:

Lo que preocupa a la Comisión de Igualdad en Oportunidades de Empleo es que si en el noventa y quinto Congreso se ponen en vigor leyes con disposiciones sobre penalidades al patrono, según lo propone la Ley del Senado 2252 [la propuesta de la administración de Carter], podría ser que los patronos actuaran de cierta manera que tendría un efecto discriminatorio basado en el origen nacional.

Primero que nada, los patronos tal vez deseen hacer investigaciones antes de emplear a una persona para asegurarse de que no están empleando extranjeros sin documentos. Aunque en algunos casos el Título VII sí permite investigaciones antes de emplear a una persona, las posibilidades son que

los patronos interrogarán a algunos solicitantes, aquellos de origen hispano y no a otros, para que muestren prueba de su ciudadanía. Este trato distinto a ciertos grupos podría constituir una violación a la ley.

Segundo, existe la duda de si los americanos de origen nacional hispano serían empleados allí en donde los patronos dudaran de la autenticidad de la documentación de ciudadanía que presentaran y tuvieran el temor de estar violando la ley sin saberlo. Muchos patronos decidirían no correr ningún riesgo y rehusarían emplear solicitantes de origen hispano. Nuevamente, esto constituiría discriminación por razones de origen nacional. La agencia también es de opinión que este tipo de discriminación sería  
17  
muy difícil de erradicar.

Algunos miembros de la comunidad de negocios, quienes serían los penalizados por infracciones a la ley, también creen que las sanciones a los patronos resultarían inevitablemente en prácticas de empleo discriminatorias. Típico de la preocupación de los patronos de que sí ocurriría discriminación, es el testimonio congresional de Bernard Z. Brown, presidente de la Coalición de las Industrias de la Ropa de California:

Cualquier estatuto que le prohíba a un patrono emplear un extranjero sin documentos, con las penalidades necesarias por la violación del mismo, coloca una tremenda carga sobre el patrono. Un patrono a quien le preocupe cumplir con la ley, de necesidad, vería un peligro potencial en

todo solicitante que correspondiera con el estereotipo físico de un extranjero que está aquí ilegalmente. Así, en California del Sur, los solicitantes o actuales empleados de piel oscura serían mirados con mucha sospecha. Esto no puede ser considerado una situación saludable. En una época que alienta la desegregación y la aceptación entre todas las razas, estamos preparando<sup>18</sup> el escenario para la forma de discriminación más abierta.

Posiblemente los empleos más pequeños experimentarían mayores dificultades en la ejecución de una ley con penalidades a los patronos, puesto que muchos de esos patronos están muy mal preparados para investigar empleados y verificar su condición de inmigrantes. Representantes de la comunidad de negocios en Los Angeles testificaron que el "patrono promedio" no puede verificar la auten-<sup>19</sup> ticidad de los documentos de inmigración y que los patronos menores no tienen los recursos para determinar la legalidad de la condición de un inmigrante "sin<sup>20</sup> realmente entrar en el interrogatorio discriminatorio". Los patronos menores, quienes ya tienen dificultades lidiando con las complejidades de la ley federal sobre la igualdad en oportunidades de empleo, posiblemente serían los menos equipados para asumir la responsabilidad de seleccionar los solicitantes adecuados sin causar un aumento en la discriminación en el empleo. De acuerdo con el vicepresidente del EEOC, Daniel Leach:

los patronos mayores en el área de empleo--y hablo como un Comisionado de EEOC operando bajo el Título VII--generalmente son más sofisticados, tienen buen asesoramiento, buenos abogados; pueden tenerlos como parte de sus gastos.

Entre los patronos menores es tal vez en donde algunos de los problemas del Título VII permanecen más severos: aquellos que carecen de sofisticación, que no entienden la ley, prefieren no lidiar con ella. Eso, como existe ahora, constituye un problema para EEOC. Estoy seguro que sería un problema y que continuará siendo un problema con cualquier legislación que se proponga en <sup>21</sup> esta área.

Las complejidades de las leyes de inmigración hacen muy poco probable que el asunto de la legalidad del empleo de un individuo pueda ser resuelto meramente haciendo que el patrono examine la documentación de la persona. <sup>22</sup> Para evitar que se le niegue empleo a personas que serían legalmente elegibles para trabajar, los patronos tendrían que hacer algo más que solo examinar documentos; tendrían que desarrollar alguna pericia en diferentes facetas de la ley <sup>23</sup> de inmigración. Tal como lo ha señalado la Asociación de Americanos de Apellidos Hispanos, entre otros, una ley sobre sanciones a los patronos:

equivocada e injustamente requiere que el patrono que haga determinaciones que solamente el Servicio de Inmigración y Naturalización propiamente puede hacer. En efecto, el patrono se ve obligado a actuar como oficial de inmigración al determinar si un extranjero está autorizado por el Pro- <sup>24</sup> curador General de los Estados Unidos a aceptar empleo.

Un anterior empleado del SIN, con 32 años de servicio, preguntó si los patronos podrían desarrollar la pericia necesaria en la ley de inmigración para seleccionar <sup>25</sup> empleados y poder verificar correctamente su condición como inmigrantes.

Aunque la interpretación de la ley de inmigración para determinar si la condición de inmigrante de un empleado es legal es una tarea extremadamente difícil, otras labores de selección para empleo pueden ser igualmente difíciles. Hasta la mera inspección de un documento corriente de inmigración puede crear dificultades para un patrono. Explicando este problema, Leslie Frank, del Comité Conjunto sobre Extranjeros del Colegio de Abogados del Condado de Los Angeles, testificó:

Obviamente, habrá un problema allí en donde ciertos patronos sencillamente van a acobardarse. Hoy día, hay extranjeros que tienen autorizaciones para trabajar estampadas en una forma I-94, la cual es un récord de entrada-deportación, y aún cuando enseñan esta forma a un patrono, éste tiene miedo de emplearlo, porque están bajo la impresión de que debén ver una tarjeta verde. Muchos patronos se sorprenden cuando ven que es azul; por lo tanto, pensando que la tarjeta azul-verde, que es el color que ha tenido desde 1965, es un documento fraudulento de una clase u otra, se llenan de pánico y se acobardan y yo creo que están justificados. Por lo tanto, creo que hay muchas personas que van a ser perjudicadas; si se ven diferentes, si suenan diferentes, si su idioma nativo es el español o el chino o el de Thailandia o cualquiera otro, las posibilidades de que un patrono los emplee son algo difíciles y yo creo que como esa, pudiera haber muchas otras prácticas discriminatorias, no todas las cuales son intencionales por parte de los patronos y sí, en cierta forma, resultado de este tipo de legislación.



La experiencia de California al prepararse para poner en ejecución su ley estatal sobre penalidades a los patronos, la cual fue aprobada en 1971, puede dar una idea de las dificultades a que se enfrentarían los patronos en la interpretación de la ley de inmigración.<sup>27</sup> Colleen M. Logan, administradora de área para la División de Ejecución de Normas de Trabajo del Departamento de Relaciones Industriales de California, testificó en la reunión abierta de Los Angeles que tanto los patronos como la agencia estatal de ejecución tenían dudas sobre el método apropiado para verificar el status de inmigración. Como ella dijo, "No puedo decir que ellos [entendían que tenían que seleccionar] porque realmente yo no lo entendía en su totalidad".<sup>28</sup> También testificó que la reacción de algunos patronos era seleccionar empleados a base del "color de su piel o de su acento al hablar".<sup>29</sup> Su considerada opinión era que la respuesta de un patrono a la ley federal de sanciones a los patronos, no sería diferente.<sup>30</sup>

La falta de pericia o de comprensión del método apropiado para verificar el status podría llevar a los patronos que desearan evitar violar la ley, a recurrir a prácticas de empleo discriminatorias.

Reconociendo la discriminación que podría resultar de los patronos hacer determinaciones de ciudadanía y de status de inmigración, al someter su propuesta sobre penalidades al patrono, el Presidente Carter dijo: "para evitar cualquier práctica de empleo discriminatoria, a las agencias federales de derechos civiles se les encargará hacer esfuerzos mucho mayores para asegurar que las leyes existentes en contra de la discriminación son ejecutadas en su totalidad".<sup>31</sup> Si la legislación sobre penalidades a los patronos resultare en un aumento de la discriminación en el empleo (eso es, en la violación de los derechos civiles individuales), ningún remedio que se provea para compensar

la discriminación que impide que algunos ciudadanos o residentes legales americanos gocen plenamente y participen de nuestra sociedad democrática.

Más aún, si se pone en ejecución una ley sobre penalidades a los patronos, es altamente dudoso, por varias razones, que solamente un pequeño porcentaje de los casos de discriminación en el empleo que resulten de tal ley sean compensados. Las personas que serían afectadas por la ley propuesta sobre penalidades a los patronos serían, en su mayoría, ciudadanos y residentes legales que pueden ser identificados racial y/o culturalmente con grupos mayores de trabajadores sin documentos y que están buscando esos trabajos que los trabajadores sin documentos podrían típicamente solicitar. Los miembros de esos grupos son generalmente los que menos conocen sus derechos y los que menos saben qué hacer si se les niegan. Segundo, a las víctimas de discriminación se les impone una tarea difícil cuando persiguen procedimientos administrativos, obtienen representación legal y tienen que probar la discriminación en el empleo. A menudo sería muy difícil probar que un patrono le negó empleo a un solicitante de trabajo bona fide, porque éste es racial o étnicamente identificable con trabajadores sin documentos, aún cuando el solicitante persistiera en la substancial inversión de tiempo y esfuerzo necesarios para alcanzar la adjudicación de su demanda. Finalmente a las agencias federales de derechos civiles podría hacerseles difícil responder a tales casos de discriminación en el empleo, puesto que las quejas de discriminación que surjan de la ley propuesta sobre penalidades a los patronos representarían un aumento de trabajo adicional para esas agencias que ya están sobrecargadas.

Aunque tales casos fueran tramitados en una base sistemática, más bien que como casos individuales, es posible que no resolvieran un gran número de los casos por discriminación. Por ejemplo, la EEOC sí tiene autoridad para instituir

una demanda legal que sirva de patrón o práctica en contra de un patrono que al seleccionar empleados sistemáticamente haga uso de una práctica discriminatoria<sup>32</sup> en contra de solicitantes que de lo contrario calificarían. Tales demandas tienen el potencial para ayudar a muchas más personas que las que se beneficiarían de la resolución de quejas individuales atendidas una a una. Sin embargo, de acuerdo con el vicepresidente de EEOC, Leach, puede que este tipo de litigación que normalmente coge "2, 3 años o hasta más tiempo",<sup>33</sup> no esté dirigido hacia aquellos patronos que tendrían las mayores posibilidades de tener dificultades con una ley de penalidades a los patronos.

[L]a ley en el nonagésimo quinto Congreso--autoriza las demandas llamadas "de patrón y práctica" contra patronos que violan estas disposiciones. Estos casos serían difíciles de radicar, puesto que los patronos a quienes más afectaría la ley son, por lo general,<sup>34</sup> patronos pequeños.

Nuestros casos--bajo nuestro nuevo programa que llamamos "programa sistemático", de la manera que lo concebimos, es realmente para hacer el mayor impacto en cualquier caso que envuelva una alegación de patrón o práctica. El término "impacto", presumo, significa en un sentido, "alcance de los resultados". Así que, en efecto, aunque tenemos la esperanza de hacer blanco en el orden de importancia de los casos, atacando a los peores primero, esa fórmula también incluirá el tratar de atacar primero los casos en donde el resultado final vaya a tener los mayores resultados. Y yo creo que eso realmente significaría el considerar<sup>35</sup> también compañías que no están clasificadas como pequeños negocios.

### Tarjetas de Identificación Nacionales

Algunos proponentes de la legislación sobre penalidades a los patronos han sugerido que la posibilidad de que tal ley resultara en discriminación en el empleo podría eliminarse con el desarrollo y ejecución compulsoria de una tarjeta de identificación nacional. Ellos creen que una tarjeta de identificación nacional permitiría que los patronos identificaran con mayor certeza a las personas que no están autorizadas para aceptar empleo y que de ese modo se reduciría la discriminación potencial en el empleo que resultaría de la ley de penalidades al patrono. Algunos defensores del sistema de identificación compulsorio respaldan la alternativa de un sistema compulsorio nacional de permisos para trabajar. El permiso para trabajar sería requerido solamente de aquellas personas que ya están trabajando y de las que están buscando trabajo y sería, por tanto, menos costoso que un sistema que cubriera a todos los ciudadanos y residentes extranjeros. Ambas soluciones propuestas, sin embargo, envuelven un documento de identificación compulsivo y un banco de información centralizada. Así, la discusión que sigue sobre los méritos de las tarjetas de identificación nacionales compulsivas es igualmente aplicable a los sistemas compulsivos de permisos para trabajar. Existe una preocupación genuina sobre la eficacia de las tarjetas de identificación nacionales para resolver este problema y su costo en términos de pérdida de libertades civiles básicas.

36

Aquellos en favor del uso compulsorio de tarjetas de identificación nacionales argumentan que estas serían efectivas porque existe la tecnología necesaria para la creación de una tarjeta que no pueda ser alterada. Alegan que innovaciones tales como la de una tarjeta que se hace pedazos cuando se saca de su cubierta

plástica, ayudaría a impedir que pudieran ser alteradas ilegalmente. Poniendo una fotografía o firma en la tarjeta, o hasta una huella digital, haría aún más difícil la alteración ilegal y reduciría el uso de tarjetas perdidas o robadas por otras personas que no fueran el dueño legal. Realizando estas mejoras técnicas en la tarjeta de seguro social o incorporando estos detalles a la tarjeta de identificación propuesta habría más seguridad de que la tarjeta sería una prueba positiva de identificación. Esto, arguyen los proponentes de las tarjetas de identificación nacional, eliminaría las preocupaciones de los patronos concernientes a la dificultad en verificar documentación.

Sin embargo, posiblemente la existencia de tecnología para manufacturar una tarjeta de identificación más confiable no eliminaría el mercado negro de documentación fraudulenta que ahora existe. Si la tecnología para mejorar la tarjeta está a la disposición de la agencia del gobierno que administre el sistema compulsorio de tarjetas de identificación, entonces posiblemente también esté al alcance de personas envueltas en la duplicación ilegal de documentos de identificación. De hecho, podría muy bien argumentarse que el mercado de documentación fraudulenta, ya sea esta falsificada, perdida o robada, aumentaría si se instituye un sistema compulsorio de tarjetas de identificación nacional y la posesión de tal tarjeta se acepta como prueba del derecho a vivir y trabajar en los Estados Unidos. Y de ese modo, los patronos todavía seguirían agobiados por dificultades en la verificación de esos nuevos documentos.

37

El Comité Federal Asesor sobre Falsa Identificación, dijo en un informe de noviembre de 1976, al rechazar una propuesta para un documento de identificación nacional:

Si a pesar de estas dificultades se implementara un sistema tal, sería derrotado por impostores o falsificadores aprovechándose de las inspecciones descuidadas de documentos o a través de la corrupción de oficiales.

Más aún, los esfuerzos por hacer que la tarjeta de identificación sea confiable aumentaría sus costos sociales y económicos. Como concluyó el Departamento de Salud, Educación y Bienestar en un estudio evaluando el uso de la tarjeta de seguro social como una identificación universal estándar (IUE), "el mecanismo burocrático necesario para asignar y administrar una IUE representaría otra imposición de control del gobierno sobre una ciudadanía que ya está bastante recargada"<sup>39</sup>. La necesidad de preparar una tarjeta tal para cada residente legal de los Estados Unidos (o aunque solo fuera para cada residente legal en la fuerza laboral), y de reemplazar la fotografía con la suficiente frecuencia como para que constituya un medio de identificación confiable, hace que el sistema sea costoso y oneroso. Y aunque el poner una huella digital en tal tarjeta aumentaría la confiabilidad de la tarjeta de identificación a un grado mayor, esta sería verdaderamente efectiva solamente si el patrono y/o el banco central de información de la agencia del gobierno responsable por la administración del sistema compulsorio de tarjeta de identificación nacional mantienen la maquinaria y el personal necesarios para verificar huellas digitales. Por supuesto, eso aumentaría aún más significativamente el costo del sistema. Un estudio reciente que evalúa el costo de establecer un sistema de permisos de trabajo estimó que un programa tal, basado conservativamente en 15 millones de solicitudes en el primer año y 10 millones de adiciones y cancelaciones anuales en los archivos del banco central de información, representaría \$28 millones "de costos iniciales" y \$175 millones por año "por los primeros años"<sup>40</sup>.

Aunque hay desacuerdos en cuanto a la eficacia de las tarjetas de identificación nacionales compulsorias para controlar el empleo de trabajadores sin

documentos y disminuir el desempleo entre los ciudadanos y los extranjeros residentes, la mayor controversia envuelve la invasión de privacidad y el resultante efecto que esta invasión podría tener en la erosión de otros derechos, tales como los derechos a hablar, a reunirse y asociarse. Proponentes de las tarjetas de identificación dicen que ya existe un sistema de facto y que la invasión de la privacidad y de otros derechos sería mínima.

El actual uso de la tarjeta de seguro social y de la licencia de conductor le dan respaldo al argumento de que existe un sistema de facto. Muchos negocios requieren la inspección de uno de esos documentos antes de que se finalicen transacciones comerciales de créditos o pagos hechos por medio de cheques personales. Otras entidades también piden esos documentos a menudo como prueba de identidad. De hecho, algunos estados, aunque no todos, usan el número de seguro social como el número en la licencia de conductor. Así, se arguye que la creación de una tarjeta de identificación nacional o la conversión de la tarjeta de seguro social a una identificación tal constituiría meramente una aceptación de su uso en la actualidad y de las demandas modernas de la sociedad.

También se arguye que la creación de una tarjeta de identificación nacional o una tarjeta de seguro social usada como identificación universal normal tendría muchos aspectos beneficiosos. Entre esos beneficios estaría la facilitación del mantenimiento de récords más fáciles y más exactos y menos información duplicada, así como la eliminación o reducción de números de identificación múltiples. Se arguye que solo habría un mínimo de invasión de privacidad y la única información divulgada a los patronos sería el número individual de la tarjeta y la posesión de residencia legal en este país.<sup>41</sup>

Sin embargo, la presentación de tarjetas de seguro social u otros documentos para respaldar un crédito u otros privilegios es enteramente voluntaria

y por lo tanto, no es un índice confiable de la aceptación popular de un sistema compulsorio de inscripción e identificación. Los oponentes al uso de la tarjeta de seguro social como una identificación nacional también señalan que, aunque parece tener alguna aceptación de facto como identificación personal universal, ese no fue el propósito para el cual se estableció. Generalmente hablando, el sistema de seguro social se desarrolló para proveer un ingreso de retiro y otra ayuda gubernamental que garanticen la seguridad económica y el bienestar personal de los trabajadores americanos. La tarjeta de seguro social fue ideada bajo ese programa para establecer una cuenta a la cual se deben acreditar las contribuciones deducidas de las nóminas de pago y para más tarde mostrar evidencia de la elegibilidad de ese empleado a participar en los programas de beneficios del seguro social.

Las preocupaciones sobre la expansión en el uso de la tarjeta de seguro social condujo al Congreso a aprobar legislación poniéndole freno a ese abuso. 42 Durante los debates en el Senado sobre esa disposición de la Ley de Privacidad de 1974, el Senador Charles H. Percy señaló los problemas que se han creado por el uso de la tarjeta de seguro social más allá del propósito de su creación:

si usted mira su propia tarjeta de seguro social, en la parte inferior, lee:

Para propósitos de seguro social y de contribuciones--no para identificación.

Claramente, no era la intención de los creadores del número de seguro social que éste se convirtiera en una identificación universal. Pero en la carrera por entrar en computadoras todo dato conocido que el



gobierno conserva sobre sus ciudadanos, la advertencia en nuestras tarjetas ha sido ignorada. No es tanto que el número de seguro social tuviera que ser usado por los programadores de computadoras y los recogedores de datos.

Estaba ahí y era conveniente. Aparentemente 15 o 20 años atrás a nadie se le ocurrió la posibilidad de que al computarizar en masa expedientes de datos personales a base de un solo número sin protección, pudiera algún día presentar un problema.

Esa falta de previsión fue desafortunada--porque ahora cientos de sistemas de computación del gobierno y miles de sistemas de computación privados usan el número de seguro social en la preparación de índices y en la identificación de individuos. La posibilidad está creciendo de que cualquiera que tenga acceso al terminal apropiado de una computadora podría introducirle un número de seguro social mecanografiado y de ese modo ordenar a la computadora a producir detalles tales como la clase de automóviles que poseemos y nuestro récord como conductores, en qué gastamos nuestro dinero y cómo pagamos nuestras cuentas, qué trabajo hicimos en la escuela, qué le decimos a nuestro doctor y qué nos dice él a nosotros.

43

Las tarjetas de identificación nacionales compulsorias, bien sea que resulten de la extensión del uso de la tarjeta de seguro social o de la creación de un nuevo documento, también presentan graves problemas potenciales, como dice el Senador Percy, de la invasión a las libertades civiles de los individuos

y a su derecho a la privacidad. El establecimiento de un sistema nacional de identificación compulsorio significaría la imposición de otro programa gubernamental substancial para recoger datos e información individuales sobre los americanos. Las preocupaciones sobre la ya significativa cantidad de datos tales recogidos por el Gobierno Federal fueron tal vez mejor expresados por el Profesor Arthur Miller de la Escuela de Leyes de Harvard:

Los americanos son hoy día escudriñados, medidos, observados, contados e interrogados por más agencias del gobierno, oficiales de ejecución de la ley, científicos sociales y personas que conducen encuestas públicas que en ninguna otra época en nuestra historia....Las actividades de recolección de información y de observación por parte del gobierno federal se han expandido a tal extremo que se están convirtiendo en una amenaza para varios de los derechos básicos de todo americano, los derechos a la privacidad, la libertad de palabra, el derecho a reunirse con otros, a asociarse y a presentar peticiones al gobierno....

Yo creo que si se lee a Orwell y a Huxley cuidadosamente, uno se da cuenta que "1948" es una condición de la mente. En el pasado, las dictaduras siempre han llegado con botas claveteadas y tanques y ametralladoras, pero una dictadura de expedientes personales, una dictadura de bancos de datos, puede ser igualmente represiva, igualmente desalentadora e igualmente debilitante para nuestras protecciones constitucionales.

44

Los problemas que presenta un sistema de identificación universal no están limitados, sin embargo, a la creación de expedientes de información sobre

americanos individualmente o a los tipos y cantidad de datos recogidos por el gobierno federal. También hay problemas con respecto a quién tiene acceso a los datos y al uso que se le da a esa información. Aunque la institución de un sistema compulsorio de tarjeta de identificación nacional levanta serias dudas en cuanto al acceso potencial de patronos a información que aparecería en el expediente de un individuo, la preocupación más obvia y mayor sería el uso inapropiado de la información recolectada por la agencia del gobierno. Esto no crearía un nuevo problema para la recolección de información por parte del gobierno. En sus deliberaciones, el Congreso ha reconocido esto como un serio problema. Y al aprobar la Ley de Privacidad de 1974,<sup>45</sup> el Congreso indicó que tal legislación era necesaria debido a la

investigación y vigilancia ilegal, indiscreta y demasiado amplia de los expedientes de ciudadanos que respetan la ley, producida en años recientes como resultado de las acciones de algunos investigadores superfervorosos y la curiosidad de algunos administradores gubernamentales o la revelación y el uso erróneo, en algunos casos, de expedientes personales mantenidos por agencias federales.<sup>46</sup>

El aumento en la preocupación de los americanos sobre las intrusiones gubernamentales al derecho a la privacidad de los individuos se refleja en las decisiones del Tribunal Supremo de los Estados Unidos durante la última década.<sup>47</sup> El Tribunal ha reconocido que el derecho a la privacidad sí existe. Aunque "[l]a Constitución no menciona específicamente ningún derecho a la privacidad", el Tribunal ha declarado que este derecho mana de las zonas de privacidad creadas por muchas garantías constitucionales.<sup>48</sup> En una era anterior, el Juez

Louis Brandeis se refirió a este derecho como "el derecho de más valor para  
49  
los hombres civilizados" y dijo:

La experiencia debe enseñarnos que cuando los propósitos  
del gobierno son beneficiosos es cuando más alerta debemos  
estar para proteger nuestra libertad. Los hombres que han  
nacido libres, por naturaleza se mantienen alertas para repe-  
ler la invasión a su libertad por parte de gobernantes mal  
pensados. Los mayores peligros a la libertad se esconden  
en la insidiosa usurpación por parte de hombres de fervor,  
50  
bien intencionados, pero sin entendimiento.

El desarrollo y ejecución de un sistema compulsorio de tarjeta de identi-  
ficación nacional proveería a los oficiales de ejecución de la ley y otros  
oficiales gubernamentales con una "poderosa arma de intimidación" potencial  
51  
que podría resultar de "la mera amenaza de confiscación oficial". La uti-  
lidad de un medio de identificación universal general o el uso compulsorio de  
una tarjeta de identificación nacional estribaría en su presentación al ser  
requerida oficialmente. La creación de un sistema compulsorio de tarjeta de  
identidad nacional o la elevación de la tarjeta de seguro social a una condi-  
ción de identificación nacional facilitaría mucho más el que una variedad de  
oficiales gubernamentales (que no estuvieran envueltos en la administración  
de programas de seguro social o en programas de empleo) demandaran la inspec-  
ción de ese documento y así proveyeran el potencial para violaciones de los  
derechos individuales.

Estos peligros han sido señalados en varios estudios. En julio de 1977, en un informe al Presidente Carter, la Comisión para el Estudio de la Protección de la Privacidad, establecida por el Congreso, trata a fondo con estos asuntos fundamentales. En un capítulo sobre los números de seguro social se llegó a esta conclusión:

Que el gobierno federal no considere tomar ninguna acción que estimule el desarrollo de una designación universal estándar para individuos o un registro central de población, hasta tanto se hayan tomado medidas significativas para ejecutar salvaguardias y normas referentes a los usos y revelaciones de información sobre individuos permisibles en el espíritu de aquellos recomendados por la Comisión [para el Estudio de la Protección de la Privacidad] y se 52  
haya probado que esas salvaguardias y normas son efectivas.

La Comisión [para el Estudio de la Protección de la Privacidad] incluyó los siguientes comentarios en apoyo de esta recomendación:

[H]ay en la actualidad mucho debate sobre la necesidad de desarrollar métodos de identificación que absolutamente impidan el uso fraudulento de documentos estándar que se usan extensamente para propósitos de identificación y autenticidad, tales como las licencias de conductor y las tarjetas de Seguro Social. La Comisión [para el Estudio de la Protección de la Privacidad] reconoce que el hacer tal uso de esos documentos de identificación ocasiona una gran pérdida a la industria, al gobierno y a la sociedad

en general, pero también reconoce que el desarrollo de documentos de identidad mejorados es visto a menudo como inconsistente con la tradición de las libertades civiles de América....

Debido a este conflicto potencial, la Comisión [para el Estudio de la Protección de la Privacidad] cree que cualquier consideración de una designación universal estándar y de un sistema de récord que se aproxime a un registro central de población, deberá ser pospuesta hasta que la sociedad, a través de sus legislaturas, haya progresado significativamente en el establecimiento de políticas para regular el uso y la revelación de información sobre individuos, recolectada tanto por organizaciones privadas como por agencias del gobierno, y hasta que se pruebe que tales políticas son efectivas.

\* \* \*

Por lo tanto, la Recomendación (4) expuesta arriba, significa que el gobierno federal deberá actuar positivamente para detener la creciente tendencia hacia el establecimiento de una designación universal estándar y un registro central de población hasta tanto se hayan desarrollado leyes y políticas sobre el uso de los récords personales de individuos y se haya demostrado que las mismas son efectivas.

53

Es significativo que esta recomendación es la recomendación final del informe de la Comisión y, en efecto, expresa una preocupación central de la Comisión que la lectura del informe completo revela bien claro.

Esta preocupación central está reflejada en los siguientes extractos de la discusión de la Comisión sobre la Ley de la Privacidad:

La Ley de la Privacidad surgió de casi una década de examen congresional de los sistemas de información en la rama ejecutiva y siguió muy de cerca los abusos en la conservación de récords y las invasiones de la privacidad personal asociadas con el caso del Watergate. La misma fue aprobada, en parte como una protección contra los abusos premeditados en el uso de los récords de las agencias federales pero, más importante aún, en reconocimiento del hecho que aún los usos normales de un récord sobre un individuo pueden tener consecuencias perjudiciales para él y que este daño potencial puede ser ampliado grandemente por el uso de la tecnología de computadores y telecomunicación que está surgiendo. A pesar de estos antecedentes, sin embargo, hay poco en la Ley de la Privacidad para evitar los abusos de poder premeditados a través del mal uso de información registrada, particularmente, en lo que concierne a los usos internos de las agencias. Aunque la posición de un individuo con relación a una agencia es más sólida como resultado del Acta, las disposiciones de resguardo no han sido ejecutadas en forma tal que eviten adecuadamente el abuso por parte del personal de la agencia, especialmente en vista de que esas funciones de ejecución de la agencia no han sido observadas y auditadas internamente como es debido.

Más aún, los problemas percibidos por el Congreso al momento de aprobar la Ley han resultado ser más complejos que lo que se anticipaba, y, en términos generales, son independientes del problema del abuso premeditado. Es más posible que el crecimiento continuo en el apetito del gobierno por información sobre individuos y en el uso de esa información para crecientes números y tipos de propósitos, resulten en abusos actuales o potenciales relacionados con esa información. El verdadero peligro está en la erosión gradual de las libertades individuales a través de la automatización, integración e interconexión de muchos sistemas de conservación de récords pequeños y separados, cada uno de los cuales, por separado, podría parecer inofensivo, hasta benévolo y absolutamente justificable. Los desarrollos dramáticos en la tecnología de las computadoras y de la comunicación, ambas de las cuales facilitan las funciones de conservación de récords que antes eran realizadas manualmente y proveen ímpetus y medios para diseñar nuevas, solamente pueden exacerbar este problema (el <sup>54</sup> énfasis aparece en el original).

Como se indicara anteriormente, el Comité Asesor Federal sobre la Falsa Identificación también se ha opuesto al desarrollo de una tarjeta de identidad <sup>55</sup> nacional. Un estudio de HEW también se opuso al uso de la tarjeta de seguro <sup>56</sup> social como un identificador universal estándar. Tal como lo indica el estudio de HEW preparado por el Comité Asesor del Secretario sobre los Sistemas de Información Personal Automatizados:



El registro nacional de población implicado por un IUE podría servir de base para un sistema nacional de datos personales que mantuviera información sobre todo ciudadano [y residente] desde su cuna hasta la tumba.

57

Ese estudio también indicó que este tipo de recolección de información está en desacuerdo con las tradiciones americanas:

Un IUE permanente emitido al momento de nacimiento de una persona podría crear un incentivo para que las instituciones unieran o enlazarán sus récords, haciendo así posible que la información sobre su vida entera se reflejara en cualquier decisión que se tomara sobre un individuo específico. La cultura americana cree ciegamente que un individuo puede mudarse de un sitio a otro y comenzar una vida nueva, pero una [persona] que ha sido identificada universalmente podría permanecer prisionera de su pasado, el cual aparece registrado en un expediente.

58

El enorme potencial para la invasión del derecho a la privacidad y el impacto que esto podría tener en la invasión de otros derechos, sugiere enérgicamente que la propuesta para una tarjeta de identidad nacional, si se adopta, meramente cambiaría un problema por otro y más serio.

Puede ser que al introducir la ley que eventualmente se convirtió en la Ley de la Privacidad de 1974, el anterior Senador Sam J. Ervin, Jr., haya ofrecido la declaración más elocuente de esa preocupación sobre la intrusión gubernamental adicional en la privacidad individual:

lo que el gobierno pueda saber acerca de cada uno de sus ciudadanos tiene que tener sus límites. Cada vez que

dejamos que el gobierno tenga un poco más de información sobre nosotros, renunciamos a parte de nuestra libertad. Porque mientras más sepa el gobierno o alguna institución sobre nosotros, más poder tiene sobre nosotros. Cuando el gobierno conozca todos nuestros secretos, aparecemos desnudos ante el poder oficial. Perdida nuestra privacidad, perdemos nuestros derechos y privilegios. Entonces, nuestra Carta de Derechos viene a ser meras palabras.

59

### "Operación Cooperación"

Aunque hay un creciente debate público sobre el empleo de trabajadores sin documentos, el asunto permanece sin resolver, puesto que todos los intentos por poner en ejecución una ley federal que prohíba su empleo han fracasado. No obstante la condición incierta de tal legislación, el SIN ha instituido en algunas regiones del país un programa para disuadir a los patronos de emplear trabajadores sin documentos. Este programa, conocido en algunas áreas como la "Operación Cooperación" o el "Proyecto Denver", no está específicamente autorizado por un estatuto o una regulación y podría someter a personas a los mismos tipos de discriminación en el empleo que resultarían de una ley de penalidades al patrono.

De acuerdo con un memorándum interno de la Región del Oeste del SIN, la "Operación Cooperación" es conducida de la siguiente manera. Un investigador del SIN inicialmente se pone en contacto con el patrono y

60

solicita su consentimiento para conducir una encuesta....

Si el patrono está de acuerdo con la encuesta propuesta, entonces se le informa que la misma será conducida en

un futuro cercano pero no se le dice la fecha exacta....

Si el dueño del negocio niega su consentimiento para que se conduzca la encuesta, entonces se trata de aprehender a varios de sus empleados extranjeros que están en el país ilegalmente para obtener la causa probable necesaria que justifique la emisión de una orden de allanamiento por parte de un magistrado federal....Al finalizarse la encuesta [ya sea con el consentimiento del patrono o con una orden de allanamiento] al patrono se le notifican por correo los nombres de los extranjeros ilegales que se encontraron en su empleo. Se le solicita que emplee solamente personas que están en los Estados Unidos legalmente y también se le informa que este Servicio le prestará asistencia para determinar si los extranjeros que solicitan trabajo tienen derecho legal para estar en el país.

61

El memorándum de la Región del Oeste levanta varias cuestiones que ponen en duda lo apropiado de tal programa, en ausencia de legislación que prohíba el empleo de trabajadores sin documentos. Primero, debido a que la Ley de Inmigración y Nacionalidad no provee penalidades para los patronos, a estos no se les requiere investigar a los empleados para determinar su condición de inmigrantes. Aunque el SIN le pide a los patronos que investiguen a los empleados voluntariamente, bajo este programa no se les provee con ninguna guía que asegure que las técnicas de investigación no son discriminatorias.

Segundo, puede que el consentimiento del patrono no sea verdaderamente voluntario.<sup>62</sup> Si un patrono rehusa su consentimiento, el memorándum sugiere que tal negativa será una razón para poner el negocio bajo observación y tratar de aprehender algunos de sus empleados que puedan carecer de documentos.<sup>63</sup> Se anticiparía que una investigación de estos empleados proveyera la información necesaria para obtener una orden de allanamiento para entrar al negocio.

Si se continua la "Operación Cooperación" esto podría resultar en discriminación en el empleo.<sup>64</sup> Por ejemplo, ciertas investigaciones para tratar de verificar la condición de inmigrante del empleado en perspectiva antes de colocarlo, particularmente si esas están dirigidas solamente a grupos étnicos o raciales selectos, podrían muy bien violar el Título VII o las leyes del estado sobre las prácticas de empleo justas.<sup>65</sup> Los oficiales del SIN no han hecho ningún esfuerzo por asegurar que la "Operación Cooperación" proteja a los solicitantes de empleo contra discriminación basada en tales prácticas de empleo ilegales. En la reunión de Los Angeles, el Director de Distrito del SIN en Los Angeles dijo, "Queremos que...[los patronos]...vayan a la FEPC [la Comisión de Prácticas de Empleo Justas] para determinar qué preguntas<sup>66</sup> deben hacer". También dijo que no estaba seguro de lo que constituía una investigación permisible antes de emplear a la persona, testificando: "...Realmente no estoy seguro de esto; porque me parece un poco confuso...no puedo<sup>67</sup> hablar con absoluta certidumbre". Estas declaraciones enfatizan la ausencia de guías que protejan los derechos de los individuos al ser verificados por el SIN, y señalan la discriminación potencial en el empleo que podría resultar del uso continuado de la "Operación Cooperación" como una técnica de cumplimiento.

El testimonio de George Lundquist, administrador de la fábrica Edinburg Manufacturing Company en Pharr, Texas, levanta dudas sobre la naturaleza voluntaria de la cooperación que el patrono le brinda al SIN. El testificó<sup>68</sup> que inicialmente había consentido en participar en el "Proyecto Denver", que es como la "Operación Cooperación" se conoce en esa área, pero que su retiro subsiguiente del programa resultó en una redada del SIN en su fábrica.

Antes de su participación en el "Proyecto Denver", dijo el Sr. Lundquist, las relaciones entre su compañía y el SIN habían sido cordiales, y la compañía había cooperado con el SIN en la investigación de varios empleados. En esas ocasiones el SIN llamaba al empleado a una oficina privada para el interrogatorio.<sup>69</sup> Después de esas investigaciones, los oficiales del SIN regresaron y le pidieron al Sr. Lundquist que cooperara en el interrogatorio de todos los empleados de la fábrica, el "Proyecto Denver". El Sr. Lundquist testificó que él accedió a cooperar en el interrogatorio de todos los empleados de la fábrica porque no quería que los empleados llegaran tarde al trabajo o que se dilataran en regresar a sus hogares al final del día de trabajo y porque no creyó que el interrogatorio interferiría con la operación ininterrumpida de la fábrica. Declaró que los oficiales del SIN acordaron verificar a los empleados<sup>70</sup> "poco a poco". Para la primera investigación se seleccionaron al azar sesenta empleados.

El Sr. Lundquist dijo que el primer intento por verificar la condición legal de los empleados, sin embargo, fue:

realmente interrumpidor...[hubo] niveles de ansiedad fantásticos. Diez minutos después de las 7, allí en donde las cosas se estaban desenvolviendo normalmente el trabajo se paralizó. Hubo muchas discusiones, se habló mucho, mucho ...

nerviosismo. La investigación de estas 60 personas

71

les tomó como 20 o 30 minutos.

Debido a que los cuatro oficiales del SIN no "investigaron a la gente según iban pasando por el reloj que registra su hora de llegada", caminaron "arriba y abajo entre las líneas de empleados verificando su documentación" después que la fábrica comenzó sus operaciones.

72

Durante esta encuesta, los agentes del SIN trajeron una empleada a la oficina de la fábrica y pidieron que se le despidiera.

73

La empleada, quien había estado con la compañía por "varios años" y "tenía intereses acumulados en el plan de distribución de ganancias entre los empleados, en vacaciones, paga por trabajar días feriados, etc.", tenía legalmente derecho a trabajar

74

y a permanecer en los Estados Unidos bajo una orden de un tribunal federal emitida en ocasión de una acción de clase, Silva vs. Levi.

75

Ella tenía en su posesión una carta de su abogado indicando que ella era miembro de la clase protegida en Silva vs. Levi. El Sr. Lundquist dijo que los oficiales del SIN insistieron en que la empleada fuera despedida "aunque no era ilegal que yo la hubiera empleado y no podían deportarla si yo cooperaba y la despedía."

76

A ese punto él se negó a despedir a la empleada y retiró la participación de la fábrica en el programa de verificación, después que su oficina de Dallas le informó que "[n]osotros no tenemos el derecho a transferirle a nadie los derechos de otra gente".

77

Como resultado de esto, alegó el Sr. Lundquist, los oficiales del SIN respondieron que "tendrían que hacerlo a la fuerza".

78

Poco después de esta confrontación, el SIN obtuvo una orden de allanamiento (como el memorándum de la Región del Oeste indicó que se haría bajo la "Operación Cooperación" allí en donde el consentimiento fuera negado) y condujo una "encuesta

79

de fábrica" en el negocio, arresando a 14 de los 938 empleados, todos los cuales fueron más tarde liberados de la detención en las oficinas del SIN.

Ninguno de los 14 empleados era deportable, aunque eran extranjeros. 80

La naturaleza voluntaria de la cooperación también fue puesta en duda en la reunión abierta de Los Angeles sobre inmigración. Antonio Rodríguez, del Centro de Acción sobre Inmigración y Trabajo de Los Angeles y del Centro para la Ley y Justicia de Los Angeles testificó:

Con respecto a la alegada cooperación por parte de la mayoría de los patronos, creo que debemos, por otro lado, explicar qué sucede si no hay cooperación y cómo a los patronos se les coloca bajo el fuego. Si cuando el SIN se presenta en una fábrica, demanda entrada--si el patrono rehusa dejarles entrar, los agentes bloquean todas las salidas mientras que otros agentes se regresan y obtienen una orden para entrar.

Eso quiere decir que, puesto que todas las salidas están bloqueadas, ningún trabajador, nadie de adentro de la fábrica puede salir de la misma, a menos que se tome el riesgo de que le violen los derechos que le garantiza la cuarta enmienda de que sea arrestado; esto es, para poder salir de la fábrica, una persona tendrá que contestar preguntas sobre su ciudadanía, cómo entró al país, etc....

Nadie puede salir. Nosotros hemos visto casos en que se tomaron tanto como de 3 a 4 horas en conseguir la orden y, durante ese tiempo, nadie pudo salir de la fábrica. 81

El paso final en los procedimientos de la "Operación Cooperación", según lo revela el memorándum del SIN, es la notificación por correo a los patronos "en cuanto a los nombres de los extranjeros ilegales que fueron encontrados en su empleo".<sup>82</sup> Estas cartas pueden ser usadas potencialmente para establecer el "patrón o práctica" necesarios para acusar a patronos por violaciones de una ley de penalidades al patrono que pudiera ser aprobada por el Congreso más tarde. Según lo dice el memorándum:

El propósito de notificar a patronos de la identidad de esos extranjeros [sin documentos] es que en caso que se ponga en ejecución una ley imponiendo penalidades a los patronos de extranjeros ilegales, esta oficina tendrá evidencia de que un gran número de patronos en esta área han estado usando<sup>83</sup> tales prácticas de empleo.

Este punto fue reiterado por el Asesor de la Región del Oeste del SIN, quien testificó en la reunión abierta de Los Angeles que: "Si penalidades tales como estas cartas [Operación Cooperación] fueran alguna vez establecidas por ley, entonces esta sería la primera "mordida" que al patrono se le daría sin que existiera<sup>84</sup> ninguna posibilidad de que se incoara acción en contra suya".

#### Resumen

La discusión que precede señala el hecho de que el flujo de migrantes ilegales ha resultado en la presentación de propuestas diseñadas para reducir ese flujo pero que son propuestas que, a juicio de la Comisión, levantan serias preguntas sobre la dilución de las libertades civiles. La Comisión no cree que, por serio que parezca ser el impacto adverso de los trabajadores sin documentos en las oportunidades de empleo de algunos ciudadanos y extranjeros legales, el



mismo justifique que la nación recorra un camino que puede resultar en la depri-  
vación de las libertades civiles de todos los ciudadanos. La Comisión no cree  
que los resultados que se alcanzarían justificarían los medios propuestos.

Esto no quiere decir que la Comisión cree que la nación debe aceptar el  
status quo. Como se indica anteriormente, la Comisión considera que se puede  
y se debe tomar acción en ambos frentes, el doméstico y el extranjero, diseñada  
para reducir el número de trabajadores sin documentos que ocupan empleos que, de  
lo contrario, estarían siendo desempeñados por ciudadanos o extranjeros que  
residen aquí legalmente.

#### Conclusiones y Recomendaciones

Conclusión Resumida: Aunque se desconoce la naturaleza y el grado exactos del  
impacto de los trabajadores sin documentos en la economía americana, la mayoría de  
los expertos en inmigración concuerdan en que el asunto crea una seria preocupación  
nacional y que tiene un impacto adverso en el desempleo doméstico para algunos de  
nuestros ciudadanos y residentes legales. Ellos están, sin embargo, divididos en  
cuanto a la manera en que se debe enfocar este asunto. Hay serias divisiones  
sobre la necesidad y/o eficacia de la legislación sobre sanciones a los patronos  
como una solución unilateral al asunto de los trabajadores sin documentos. Hay  
más acuerdo sobre la negociación de acuerdos bilaterales entre los Estados Unidos  
y los países de donde proceden la mayoría de esos trabajadores para reducir el  
número de estos que entren a este país y sobre ocuparnos de y ayudar a remediar  
algunas de las condiciones y factores económicos que estimulan la migración de  
ciudadanos de esos países a los Estados Unidos en busca de oportunidades de  
empleo, como una solución más equitativa y efectiva.

Conclusión 5.1: El alcance a que los trabajadores sin documentos desplazan de empleos a los ciudadanos y extranjeros residentes, aumentará si algunos patronos tienen la libertad de explotarlos, por ejemplo, pagándoles menos que el salario mínimo, porque los trabajadores sin documentos no se atreven a reclamar sus derechos.

Recomendación 5.1: El Departamento del Trabajo deberá ejecutar vigorosamente la Ley de Normas Justas de Trabajo y otras leyes del trabajo para asegurarse que ni a los ciudadanos ni a los extranjeros se les requiera trabajar bajo condiciones de trabajo injustas, y para reducir el desplazamiento de empleos.

Conclusión 5.2: El número de trabajadores sin documentos puede ser reducido poniendo en ejecución leyes de inmigración más efectivas, empleando personal adicional y haciendo uso de tecnología más moderna en la ejecución de la ley, tal como la computación de los récords de llegadas y salidas del país. La Comisión cree que tal esfuerzo mejorado en la ejecución de la ley puede ser realizado sin dilución de los derechos civiles individuales.

Recomendación 5.2: El Congreso deberá asignar fondos adicionales al Departamento de Justicia para que el Servicio de Inmigración y Naturalización pueda poner en ejecución las leyes de inmigración con más efectividad, expandiendo su fuerza de trabajo y teniendo a su disposición una tecnología más moderna para la ejecución de las leyes.

Conclusión 5.3: Existen precedentes para el desarrollo de acuerdos de trabajo ha ser utilizados en el trato con el movimiento de población entre los Estados Unidos y los países que constituyen la fuente primordial de trabajadores sin documentos. Se reconoce que la negociación de tales acuerdos tiene que

estar enlazada con otros asuntos pendientes entre los Estados Unidos y los países de donde vienen esos trabajadores, la solución de los cuales resultaría ventajosa para todas las partes concernientes. También se pueden establecer programas de cooperación y desarrollo económico en forma tal que resulten en un aumento de los recursos necesarios para reducir la necesidad de que ciudadanos de esos otros países busquen trabajo en los Estados Unidos.

Recomendación 5.3: El Presidente deberá tratar de establecer acuerdos o compactos bilaterales o multilaterales con los países que constituyen la fuente primordial de trabajadores sin documentos para reducir y regular el flujo de población entre esos países y los Estados Unidos.

Conclusión 5.4: Una ley de penalidades al patrono constituiría una imposición injustificada de obligaciones de cumplimiento con la ley sobre personas o corporaciones privadas, con consecuencias indeseables, no solo para el patrono sino para los derechos de debido proceso de los solicitantes de empleo. Más aún, una ley de penalidades al patrón podría resultar en un aumento en la discriminación en el empleo contra ciudadanos y residentes legales de los Estados Unidos, quienes se identifican racial y culturalmente con grupos mayores de inmigrantes.

Si se ponen en vigor penalidades contra el empleo de trabajadores sin documentos, puede que la discriminación en el empleo por parte de los patronos sea inevitable y en contra de empleados actuales o en perspectiva, aún cuando los patronos actúen de buena fe. Puede que a los solicitantes de empleo bona fide que tengan "apariencia de extranjeros" o que "hablen un idioma extranjero" se les niegue empleo porque los patronos no puedan hacer determinaciones sobre su condición legal como inmigrantes. Puede que los recursos inadecuados

que los patronos tengan a su disposición para verificar el status, la insuficiencia de guías para esa verificación o la inhabilidad o renuencia de los patronos para interpretar o evaluar el status de inmigrante de un individuo hagan imposible identificar a los extranjeros con un status legal.

Como un remedio para la discriminación potencial en el empleo que resultaría de una ley de penalidades al patrono, se ha propuesto que las agencias federales que tratan con los derechos civiles aumenten sus esfuerzos para hacer cumplir la ley. Sin embargo, el tiempo, el esfuerzo, la sofisticación y el costo que típicamente necesitaría un querellante para proseguir un caso de discriminación en el empleo hasta obtener un fallo favorable son tales, que serían muy pocos los casos de discriminación en que se harían reparaciones. Más aún, los remedios, después de haber tenido lugar la discriminación, son raramente adecuados para compensar a los ciudadanos y residentes legales americanos de la discriminación que no les permite gozar y participar plenamente en nuestra sociedad democrática.

Recomendación 5.4:\* El Congreso no deberá aprobar una ley de penalidades al patrono.

Conclusión 5.5: El desarrollo y establecimiento de un sistema compulsorio de tarjeta de identificación nacional o uno de permiso nacional para trabajar, ha sido propuesto como un medio para resolver los problemas envueltos en la ejecución de una ley de penalidades al patrono.

Estudios conducidos por comisiones gubernamentales han levantado serias dudas en cuanto a la posibilidad de desarrollar una tarjeta de identificación nacional confiable y a prueba de fraude o un permiso para trabajar que evite el surgimiento de un mercado para la falsa documentación, bien sea como resultado de falsificación, pérdida o robo del documento.

Una objeción aún más fundamental, sin embargo, es que la accesibilidad a una tarjeta de identificación nacional tal proveería un recurso que podría ser usado para violar el derecho del individuo a la privacidad.

Recomendación 5.5: El Congreso no debe aprobar legislación para el desarrollo y ejecución de un sistema compulsorio de tarjeta de identificación nacional o de un permiso de trabajo.

Conclusión 5.6: En la actualidad, el SIN conduce un programa para verificar la condición de inmigrante de las personas a ser empleadas, sin tener guías para proteger a los empleados actuales o en perspectiva de la discriminación en el empleo.

A pesar del debate nacional sin resolver sobre las penalidades a los patronos, el SIN ha instituido un programa, conocido en ciertas áreas como la "Operación Cooperación" o el "Proyecto Denver", para disuadir a los patronos de emplear trabajadores sin documentos. La participación en este programa no siempre es voluntaria. La falta de cooperación en este programa puede hacer que un establecimiento de negocio sea objeto de una redada del SIN que interrumpa el trabajo o de una operación de control de área, lo cual, a su vez, podría hacer que los empleados sean objeto de violaciones a sus derechos constitucionales (por ejemplo, véase el capítulo 6 de este informe para una discusión de los problemas de la cuarta enmienda con relación a las operaciones de control de área del SIN).

Más importante aún, la "Operación Cooperación" no contiene ninguna salvaguardia para proteger a los empleados contra prácticas de empleo injustas que hayan sido o sean adoptadas por los patronos bajo el programa. Esto deja al programa abierto al mismo tipo de discriminación en el empleo que podría resultar de una ley de sanciones al patrono.

Recomendación 5.6: • El SIN debería terminar el uso de programas tales como el de "Operación Cooperación".

## Capítulo 5

### Notas al Calce

\*El Comisionado Stephen Horn y la Comisionada Frankie M. Freeman han disentido con algunas de las recomendaciones que acompañan este capítulo. Para sus comentarios, véase las "Declaraciones Adicionales por el Vicepresidente Stephen Horn" y las "Declaraciones Separadas de la Comisionada Frankie M. Freeman".

1. Aunque esto no es en manera alguna una lista completa, algunos de los estudios que se han conducido sobre el asunto incluyen: Departamentos de Justicia, del Trabajo y del Estado, de los Estados Unidos, Grupo de Trabajo Interagencial sobre Política de la Inmigración, Staff Report Companion Papers (Documentos que Acompañan el Informe Interno) (1979); Charles B. Keely (del Concilio de la Población), U.S. Immigration: A Policy Analysis (La Inmigración en los Estados Unidos: Un Análisis de la Política) (1979); Paul R. Erhlich, Loy Bilderback y Anne H. Erhlich, The Golden Door: International Migration, Mexico, and the United States (La Puerta Dorada: Migración Internacional, México y los Estados Unidos) (1979); Instituto Latinoamericano de la Universidad de New Mexico, The Problem of the Undocumented Worker (El Problema del Trabajador sin Documentos) (1979); Comisión Nacional para la Política Sobre los Recursos Humanos, Manpower and Immigration Policies in the United States (Las Políticas sobre Recursos Humanos e Inmigración en los Estados Unidos) (1978); Wayne A. Cornelius, Illegal Migration to the United States: Recent Research Findings, Policy Implications, and Research Priorities (Migración Ilegal a los Estados Unidos: Recientes Conclusiones de las Investigaciones, Implicaciones de la Política y Prioridades de las Investigaciones) (1977); Oficina de Contabilidad General de los Estados Unidos, Immigration - Need to Reassess U.S. Policy (Inmigración--La Necesidad de Reevaluar la Política de

los Estados Unidos) (1976); Comité Doméstico de los Estados Unidos sobre los Extranjeros Ilegales, Preliminary Report (Informe Preliminar) (1976); David S. North y Marion F. Houstoun, The Characteristics and Role of Illegal Aliens in the U.S. Labor Market: An Exploratory Study (Las Características y el Rol de los Extranjeros Ilegales en el Mercado de Trabajo de los Estados Unidos: Un Estudio Exploratorio) (1976).

2. Véase, por ejemplo: Erhlich, Bilderback y Erhlich, The Golden Door (La Puerta Dorada), págs. 182-90; Consejo Doméstico, Preliminary Report (Informe Preliminar), págs. 124-31; Keely, U.S. Immigration (La Inmigración de los Estados Unidos), pág. 47; Vernon M. Briggs, Jr., The Impact of the Undocumented Worker on the Labor Market (El Impacto del Trabajador sin Documentos en el Mercado de Trabajo) pág. 33.

Para una reseña excelente de estudios anteriores sobre la enumeración de la población de trabajadores sin documentos y los problemas que afectan la exactitud de los estimados de esa población, hechos por investigadores, véase Preliminary Review of Existing Studies of the Number of Illegal Residents in the United States (Reseña Preliminar de Estudios Existentes sobre el Número de Residentes Ilegales en los Estados Unidos) (enero de 1980) del Negociado del Censo, Departamento de Comercio de los Estados Unidos (en adelante citada como Negociado del Censo, Preliminary Review (Reseña Preliminar)).

3. Véase, Negociado del Censo, Preliminary Review (Reseña Preliminar), para una buena recopilación de los varios estimados hechos por investigadores.

4. El Profesor Michael J. Greenwood, de la Universidad de Arizona, en un papel que acompaña al Informe Interno del Grupo de Trabajo Interagencial sobre



la Política de Inmigración, llamó estos dos puntos de vista "la hipótesis del reemplazo" y "la hipótesis de la segmentación". Examinando los estudios de varios escritores sobre el asunto del impacto de los trabajadores sin documentos en la fuerza laboral doméstica, él señaló que, no empecé la teoría que respaldaban, faltaba evidencia correcta. Según él indica en su papel:

[E]ntre observadores del problema [de los trabajadores sin documentos] existe un bien propagado desacuerdo con referencia a los efectos que el comportamiento [de los trabajadores sin documentos] que buscan trabajo tiene en los trabajadores domésticos.

Vernon Briggs [en "Mexican Workers in the United States Labour Market: A Contemporary Dilemma," (Trabajadores Mexicanos en el Mercado de Trabajo de los Estados Unidos: Un Dilema Contemporáneo) International Labour Review, (Revista Internacional de Trabajo) noviembre de 1975 y en "Illegal Aliens: The Need for a More Restrictive Border Policy" (Extranjeros Ilegales: La Necesidad de una Política Fronteriza Más Restrictiva) Social Science Quarterly (Revista Trimestral sobre Ciencia Social) diciembre de 1975], por ejemplo, ha articulado lo que podría llamarse "The Replacement Hypothesis" (La Hipótesis del Reemplazo). El asegura que los extranjeros [sin documentos] rebajan los niveles de salarios locales y toman empleos que de lo contrario serían desempeñados por trabajadores domésticos. William Hartley [en "United States

Immigration Policy: The Case of the Western Hemisphere," (Política de Inmigración de los Estados Unidos: El Caso del Hemisferio Occidental). World Affairs (Asuntos Mundiales) verano de 1972] respalda este punto de vista al arguir que los extranjeros [sin documentos] trabajan:

...como obreros agrarios y en los "sweatshops" (sitio en donde se trabaja en exceso por un salario excesivamente bajo) de fábricas. Ellos desplazan a los trabajadores americanos de bajos ingresos, estorbando los esfuerzos por unionarse, alientan a los patronos a ignorar los estatutos sobre salarios, horas y condiciones de trabajo y generalmente rebajan la calidad del mercado de trabajo.

Más aún, Michael Piore [en "Comment on 'Primary and Secondary Labor Markets,'" (Comentario sobre Mercados de Trabajo Primarios y Secundarios) por M. L. Wachter, Brookings Papers on Economic Activity (Papeles de Brookings sobre Actividad Económica), 1974] ha vuelto a expresar esta posición en términos algo más fuertes. El arguye que los extranjeros [sin documentos] crean oportunidades para un mercado de trabajo clandestino y que:

Los incentivos económicos para tal mercado de trabajo son extensos. Dentro del mismo un patrono puede obviar la legislación sobre salario mínimo, las normas legales sobre salud y seguridad, las contribuciones de seguro social, el seguro contra el desempleo, la compensación para trabajadores y las retenciones de contribuciones sobre ingresos.

El entonces sugiere que la inmigración ilegal tiene varias consecuencias para los trabajadores domésticos en los mercados de trabajo secundarios. En particular:

...las preocupaciones de los dualistas por eliminar el ...sector secundario [de empleo] están erróneamente colocadas. La batalla de la próxima década será defensiva...para prevenir que el sector secundario retroceda a las condiciones de fines del siglo diecinueve y principios del veinte.

Otros escritores han expresado lo que podría llamarse "The Segmentation Hypothesis." "La Hipótesis de la Segmentación" J. A. R. Nafziger en "Undocumented Aliens" (Extranjeros sin Documentos) (un papel presentado ante la reunión regional de la Asociación Internacional de Derecho, septiembre de 1975)], por ejemplo, ha tomado una posición virtualmente opuesta a aquella de Briggs arguyendo que los trabajos ocupados por los extranjeros [sin documentos] son, de acuerdo con los estándares americanos, de salarios bajos, periódicos y relativamente indeseables y que, por tanto, típicamente no son del tipo que interesaría a los trabajadores domésticos. E. Abrams y F.S. Abrams [en "Immigration Policy--Who Gets in and Why?," "Política de Inmigración--¿Quién Entra y Por Qué?" The Public Interest (El Interés Público) invierno de 1975] también respalda la hipótesis de la segmentación, según se indica en la siguiente declaración:

En cuanto a la aserción de que los extranjeros [sin documentos] le quitan empleos a los americanos, hay una ...falta de evidencia. Ciertamente no es "lógico concluir que si están empleados en la actualidad le están quitando el empleo a uno de nuestros ciudadanos americanos;" "el hecho de que un número considerable de [trabajadores sin documentos] tienen o podrían conseguir certificaciones de trabajo niega esa "lógica" e indica que muchos extranjeros [sin documentos] están remediando déficits que hasta el Departamento del Trabajo considera genuinos.

El argumento presentado por Nafziger y por Abrams y Abrams es que el mercado de trabajo doméstico está tan suficientemente segmentado que los trabajadores americanos están insulated contra los efectos del empleo directo de los extranjeros.

~~No importa que respalden la hipótesis del reemplazo o la de la segmentación,~~ ninguno de estos escritores, o los muchos otros envueltos en el debate, presentan evidencia concreta respaldando sus aserciones.

Michael J. Greenwood, "The Economic Consequences of Immigration for the United States: A Survey of the Findings, (Las Consecuencias Económicas de la Inmigración para los Estados Unidos: Un Estudio de las Conclusiones) (diciembre de 1978) preparado para el Grupo de Trabajo Interagencial sobre la Política de la Inmigración de los Departamentos de Justicia, Trabajo y Estado de los Estados Unidos, Staff Report Companion Papers (Papeles que Acompañan al Informe Interno, agosto de 1979, págs. 49-50.

5. El Profesor Vernon Briggs, Jr. es un experto de inmigración cuyos puntos de vista son representativos de este grupo. El ha dicho:

Actualmente el número preciso [de trabajadores sin documentos residiendo en este país] "es irrelevante" si uno concede-- como lo hace todo el que está familiarizado con este asunto-- que el número de personas envueltas es substancial y que la dirección del cambio es hacia aumentos anuales.... Toda la investigación sobre las características de los extranjeros [sin documentos] muestra que la razón principal por la que vienen es para encontrar trabajo. [nota al calce omitida] La evidencia también indica que mayormente tienen éxito en su pesquisa....

En los mercados de trabajo locales en donde hay extranjeros [sin documentos], todos los trabajadores de bajos ingresos son afectados adversamente. Quienquiera que esté seriamente preocupado con los trabajadores pobres de la nación deberá incluir el poner fin a la inmigración ilegal como parte de un programa nacional de oportunidades económicas mejoradas.

Briggs, The Impact of the Undocumented Worker on the Labor Market

(El Impacto del Trabajador sin Documentos en el Mercado de Trabajo), págs. 33-34.

De acuerdo con un artículo reciente del New York Times, este punto de vista se refleja en un estudio ha ser publicado por el Departamento del Trabajo, titulado "1979 National Longitudinal Survey of Youth

Labor Market Experience," ("Encuesta Longitudinal Nacional de la Experiencia en el Mercado de Trabajo de la Juventud de 1979")) New York Times, 29 de febrero de 1980, págs. A1, A14.

Véase también la discusión sobre "la hipótesis de reemplazo" en la nota 4.

6. Algunos investigadores de inmigración han concluido que los trabajadores sin documentos generalmente cogen aquellos trabajos que los americanos no quieren porque son los menos deseables y ofrecen poca oportunidad para progresar. Véase, por ejemplo, Cornelius, Illegal Migration to the United States (Migración Ilegal a los Estados Unidos), págs. 8-9.

Los autores de un estudio de inmigración más reciente dijeron:

Mientras [el anterior Comisionado del SIN] Chapman y otros mantienen que por cada [extranjero sin documentos] empleado hay un americano o un inmigrante legal desempleado, hay personas que tienen el punto de vista opuesto. Ellos arguyen que la disponibilidad de empleos con salarios bajos causa el flujo de [extranjeros sin documentos]. Alegan que, si los [trabajadores sin documentos] no fueran económicamente necesitados en la fuerza de trabajo, no estarían aquí en los números que están, ni hubieran estado por tanto tiempo... Ahora se está haciendo un trabajo honesto y prometedor con relación a la pregunta del "desplazamiento de trabajo", esto es [los trabajadores sin documentos], desplazando de los empleos a residentes legales. Esta labor, sin embargo, es limitada, preliminar y de carácter exploratorio. Sus resultados no describen el "verdadero mundo" más de lo que lo hicieron los viejos estimados del SIN y aquellos que están haciendo el trabajo no alegarían que lo hacen.

Erhlich, Bilderbach y Erhlich, The Golden Door (La Puerta Dorada), págs. 193-95. También señalaron que "[h]ay tres argumentos principales a favor de la premisa de que la exclusión de trabajadores [sin documentos] no aumentaría apreciablemente el número de trabajos disponibles para los americanos". Ibid., pág. 195. Uno de estos argumentos principales es que las posiciones ocupadas por trabajadores sin documentos desaparecerían debido a la automatización o mecanización. Otro argumento importante es que puede que los negocios sean trasladados a otros países o áreas en donde los costos por mano de obra sean substancialmente más bajos. Y tercero, se alega que el sacar del país a los trabajadores sin documentos más bien aumentaría el desempleo, porque muchos negocios marginales o negocios de industrias que están en decadencia y que emplean trabajadores sin documentos podrían verse forzados a cerrar y de ese modo enviar a los empleados administrativos a las líneas de desempleados. Ibid.

Y, finalmente, aunque no se descarta la idea de que habría algún grado de desplazamiento, Charles B. Keely del Concilio de la Población, dijo en un reciente estudio investigativo: "Finalmente, no debemos atribuirle a la migración internacional un efecto exagerado sobre el empleo en los Estados Unidos. Las tasas de desempleo en los Estados Unidos no son primordialmente el resultado de la migración ilegal". Keely, U.S. Immigration (La Inmigración en los Estados Unidos), págs. 59-60.

Véase también la discusión sobre "la hipótesis de la segmentación" en la nota 4.

7. Para una discusión de algunos problemas de metodología con que generalmente se enfrentan los investigadores que estudian a los trabajadores

sin documentos, véase el Negociado del Censo, Preliminary Review (Reseña Preliminar).

8. 29 U.S.C. §§201-219 (1976 y Suplemento I 1977).

9. Para una discusión más detallada del programa del bracero, véase a Richard B. Craig, The Bracero Program (El Programa del Bracero) (1971).

10. Instituto Latinoamericano de la Universidad de New Mexico, The Problem of the Undocumented Worker (El Problema del Trabajador sin Documentos) (1979), págs. 2-3.

11. Paul Ehrlich, Loy Bilderback y Anne Erhlich, The Golden Door (La Puerta Dorada), pág. 330.

12. California y Connecticut están entre los estados que han instituido leyes sobre sanciones a los patronos. El estatuto de Connecticut provee lo siguiente:

§31-51k. Empleo de un extranjero que no tenga derecho a residencia.

(a) Ningún patrono empleará a un extranjero sabiendo que éste no tiene derecho a residencia legal en los Estados Unidos.

Estatuto General de Connecticut, Anotado §31-51k (Suplemento del Oeste de 1976).

El estatuto de California provee:

§2805. Empleo de un extranjero; efecto adverso en los trabajadores residentes; violación. (a) Ningún patrono empleará a un extranjero sabiendo que éste que no tiene derecho a residencia legal en los Estados Unidos, si tal acción tendría un efecto adverso en los trabajadores con residencia legal.

Código del Trabajo de California §2805 (Suplemento del Oeste 1979).



13. Sin embargo, los patronos que practiquen una conducta o actividad más allá de lo que se considera ser "prácticas usuales y normales incidentales al empleo" podrían ser culpables de estar "acogiendo" a un extranjero bajo la §274 de la Ley de Inmigración y Nacionalidad, 8 U.S.C. §1324 (1976). Véase a United States vs. Smith, 112 F. 2do 83 (2do Cir. 1940) (envolviendo una convicción por dar albergue bajo el 8 U.S.C. §144, predecesor del 8 U.S.C. §1324).

Y a los que contratan labores agrícolas les está prohibido el "reclutar, emplear o utilizar, con conocimiento", a trabajadores sin documentos o a personas que no tengan una autorización para trabajar, expedida por el Procurador General. 7 U.S.C. §2045 (1976).

14. Ley de Adaptación y Empleo de Extranjeros de 1977 (propuesta), S.2252, Congreso Nonagésimoquinto, lera Sesión, 123 Record Congressional S18064 (28 de octubre de 1977). La legislación propuesta provee, en la parte pertinente:

Sec. 5 (a) La Sección 274 de la Ley de Inmigración y Nacionalidad (8 U.S.C. 1324) se enmienda--

(1) insertando después de la subsección (b) la siguiente nueva subsección:

"(c)(1) Será ilegal por parte de cualquier patrono el emplear, en los Estados Unidos, a extranjeros que no hayan sido admitidos a los Estados Unidos legalmente para residencia permanente, a menos que el empleo de tales extranjeros esté autorizado por el Procurador General.

(2) Cualquier patrono que violare esta subsección será objeto de una penalidad civil de no más de \$1,000 por cada extranjero

que esté bajo su empleo en la fecha en que sea efectiva esta subsección o que haya sido empleado por él después de esa fecha, excepto en el caso de un extranjero cuya condición como inmigrante haya sido cambiada, o que tenga pendiente de resolución una solicitud para cambiarla, de acuerdo con los términos de la sección 2 o de la sección 4 de la Ley de Adaptación y Empleo de Extranjeros de 1977.

(3) Una vez se haya determinado que existe causa para creer que un patrono ha estado estableciendo un patrón o práctica de emplear extranjeros en violación de esta subsección, el Procurador General entablará un proceso tanto para castigo civil como para desagravio por mandato judicial en el tribunal de distrito de los Estados Unidos en cualquier distrito en que se alegue que el patrono haya violado esta subsección, o en cualquier distrito en que el patrono se encuentre o en donde conduzca sus negocios.

(4) La prueba presentada por un patrono con respecto a cualquier persona empleada por él de que, antes de emplear a esa persona, o, en el caso de una persona empleada antes de la fecha en que esta subsección fue efectiva, lo antes posible pero de todos modos dentro de los próximos noventa días de esa fecha en que ha sido efectiva, vio tal evidencia documentaria de la elegibilidad para trabajar en los Estados Unidos, según lo ha designado el Procurador General por medio

de una regulación diseñada para tal propósito, dará lugar a una presunción disputable de que el patrono no ha violado esta subsección con respecto a esa persona en particular....

15. Vistas Ante el Subcomité sobre los Departamentos de Estado, Justicia y Comercio, el Poder Judicial y Agencias Relativas, de la Comisión de la Cámara sobre Apropiaciones, Congreso nonagésimosexto, Segunda Sesión (1980), pág. 59.

16. En ocasiones anteriores esta Comisión ha expresado su preocupación de que ciudadanos hispanos y asiáticoamericanos pudieran ser objeto de discriminación en el empleo debido a que los patronos los identifiquen con trabajadores sin documentos. Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, The Federal Civil Rights Enforcement Effort-1974, (El Esfuerzo Federal Para que se Pongan en Vigor los Derechos Civiles) (junio de 1977), págs. 41-42.

17. Daniel Leach, testimonio ante la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, vista pública, Washington, D.C., noviembre 14-15, 1978, págs. 40-41 (en adelante citada como la Transcripción de la Vista de Washington).

18. Bernard Z. Brown, declaraciones, en The Effects of Proposed Legislation Prohibiting the Employment of Illegal Aliens on Small Business: Hearings Before the Senate Select Committee on Small Business (Los Efectos de Legislación Propuesta Prohibiendo el Empleo de Extranjeros Ilegales en Pequeños Negocios: Vistas ante el Comité Selecto del Senado sobre Pequeños Negocios), nonagésimo cuarto Congreso, 2da sesión, (1976), pág. 245.

19. Richard Lotts, abogado, Comité del Grupo de Trabajo de la Cámara de Comercio de Los Angeles, testimonio ante el Comité Asesor de California a la

Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, reunión abierta, Los Angeles, junio 15-17, pág. 311 (en adelante citada como la Transcripción de la Reunión Abierta de Los Angeles).

20. Frank St. Denis, Director de Servicios de Personal, Concilio de Hospital de California del Sur, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta de Los Angeles, pág. 312.

21. Testimonio de Leach, Transcripción de Vista de Washington, pág. 44.

22. Bajo una ley de penalidades al patrono, los patronos tendrán que desarrollar pericia en la ley de inmigración para poder verificar la condición como inmigrante de un solicitante a un trabajo. Se les requerirá hacer más que inspeccionar un documento de inmigración para determinar si el mismo es bona fide, aunque el testimonio indica que tal inspección también presentará problemas al patrono. Leslie J. Frank, abogado, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta de Los Angeles, págs. 237-38. Por ejemplo, puede que los solicitantes de empleo sean documentables pero en algunos casos no deportables--casos que podrían tomarle al Servicio de Inmigración y Naturalización varias semanas para clarificar. Russell Parson, consultor, Asociación de Comerciantes y Manufactureros, testimonio, Transcripción de la Reunión Abierta de Los Angeles, págs. 225-26. Se puede anticipar que los patronos tengan dificultades similares en determinar si tales solicitantes de empleos pueden ser empleados.

23. Un ejemplo sería la determinación de si un empleado o un empleado en perspectiva es miembro de la clase Silva. Un patrono se encontró con un caso como ese durante las actividades de cumplimiento del SIN conducidas en la fábrica de la Edinburgh Manufacturing Company en Edinburg, Texas. Ese caso es discutido más adelante en la sección titulada "Operación Cooperación" de este capítulo del informe.

24. Asociación de Americanos de Apellidos Hispanos "A Comprehensive Analysis of the Rodino Bill Before Congress" (Un Análisis Comprensivo del Proyecto de Ley de Rodino ante el Congreso) (mayo de 1973), pág. 6.
25. Leslie Wilkinson, testimonio ante el Comité Asesor de Texas a la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, reunión abierta, San Antonio, 12-14 de septiembre de 1978, vol. 5, págs. 68-69 (en adelante citada como la Transcripción de la Reunión Abierta de Texas).
26. Leslie J. Frank, testimonio, Transcripción de la Reunión Abierta de Los Angeles, págs. 237-38.
27. Código del Trabajo de California, §2805 (Suplemento del Oeste de 1979). Véase la nota 7 de este capítulo para el texto relevante sobre ese estatuto. La ley no ha sido puesta en vigor debido a una prohibición judicial permanente para que no se haga eso registrada en el caso sin resolver aún de Dolores Canning vs. Milias, N. C-16928 (Condado de L.A., Cal. Tribunal Superior radicado el 23 de noviembre de 1971). El Tribunal Supremo de los Estados Unidos sostuvo en DeCanas vs. Bica, 425 U.S. 351 (1976), que la promulgación por el Congreso de la Ley de Inmigración y Nacionalidad no precluía al estado de regular la relación de empleo cubierta por el estatuto del estado de manera que fuera consistente con la ley federal, pero ni el Tribunal Supremo ni el Tribunal de Apelaciones de California llegaron a la pregunta de si el estatuto viola las cláusulas del debido proceso o de la igualdad de protecciones de la Constitución.
28. Colleen M. Logan, testimonio, Transcripción de la Reunión Abierta de Los Angeles, pág. 289.
29. Ibid., pág. 290.
30. Ibid., pág. 291.

31. El Mensaje del Presidente al Congreso Sobre Extranjeros Sin Documentos, .  
Compilación Semanal de Documentos Presidenciales, vol. 13, págs. 1170, 1172  
(4 de agosto de 1977).

32. 42 U.S.C. sección 2000e-6(e) (1976).

33. Testimonio de Leach, Transcripción de la Vista de Washington, pág. 46.

La Comisión de Igualdad en el Empleo (EEOC) añadió:

Las querellas sobre discriminación por su misma naturaleza  
a menudo envuelven consideraciones complejas (por ejemplo,  
el revisar exámenes de personal de validez incierta, reque-  
rimientos de los grados técnicos y muchas otras áreas fuera  
de la legislación en contra de la discriminación) para lo  
cual ahora el personal de EEOC obtiene el adiestramiento  
necesario y la asistencia pericial. Mi opinión es que el  
asunto de la inmigración sería menos complejo que muchos  
de los asuntos a que se enfrenta el personal de EEOC  
regularmente.

Carta de Norton.

34. Testimonio de Leach, Transcripción de la Vista en Washington, pág. 41.

35. Ibid., pág. 46.

36. La pérdida de libertades civiles que podría resultar del desarrollo y  
promulgación de una tarjeta de identificación nacional o de un sistema nacional  
de permiso para trabajar compulsorios es motivo de gran preocupación para los  
miembros de grupos minoritarios. Según lo expresó el Fondo Mexicoamericano  
para Defensa Legal en carta a esta Comisión:

[N]osotros nos oponemos firmemente a cualquier tarjeta de identificación nacional para propósitos de empleo o para cualquier otro propósito. Una tarjeta tal es de por sí una violación a nuestros derechos y libertades civiles. Además, cualquier tarjeta de esa índole, en la práctica, sería usada solamente para o en contra de los hispanos, asiáticos u otras personas de origen nacional e idioma minoritario. No importa cuales sean los requerimientos establecidos para que la tarjeta siempre se lleve consigo, a 99% de los anglos nunca se les pediría que la mostrasen.

Morris Baller, Abogado, Fondo Mexicoamericano para Defensa Legal, carta a Louis Nuñez, director ejecutivo, Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, 2 de abril de 1980.

37. El Comité Asesor Federal sobre la Falsa Identificación fue establecido por el Procurador General de los Estados Unidos en noviembre de 1974. Ese comité examinó el uso criminal de la falsa identificación y publicó un informe que contenía sus conclusiones sobre el problema y las soluciones que proponían para reducir con efectividad el creciente uso de la falsa identificación.

Los miembros del Comité Asesor Federal sobre la Falsa Identificación incluían: al Presidente David J. Muchow, División Criminal, Departamento de Justicia (DOJ); Co-Presidente Douglas H. Westbrook, División Criminal, DOJ; Secretario Emil L. Schroeder, Negociado Federal de Investigación; jefes de negociados, jefes de oficinas y otro personal de los Departamentos de Salud, Educación y Bienestar (ahora Servicios de Salud y Humanos), de

Estado, Tesorería, Comercio, Agricultura, Defensa, Transportación y Justicia y representantes de gobiernos estatales y locales, corporaciones privadas, asociaciones profesionales y asociaciones comerciales. Departamento de Justicia de los Estados Unidos, Comité Asesor Federal sobre la Falsa Identificación, The Criminal Use of False Identification (El Uso Criminal de la Falsa Identificación) (noviembre de 1976), págs. xxxii-xxvii (en adelante citado como El Uso Criminal de la Falsa Identificación).

38. Ibid., pág. 75.

39. Departamento de Salud, Educación y Bienestar de los Estados Unidos (ahora Servicios de Salud y Humanos), Comité Asesor del Secretario sobre Sistemas Automatizados de Datos Personales, Records, Computers, and the Rights of Citizens (Récords, Computadores y los Derechos de los Ciudadanos), (julio de 1973), pág. 111 (en adelante citado como el HEW Report (Informe de HEW)). Los miembros del Comité Asesor del Secretario sobre Sistemas Automatizados de Datos Personales eran: Willis H. Ware, Rand Corporation, presidente; Lyman E. Allen, Escuela de Leyes de la Universidad de Michigan; Juan A. Angleró, Departamento de Servicios Sociales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; Stanley J. Aronoff, Senador del Estado de Ohio; William T. Bagley, Asambleísta del Estado de California; Philip M. Burgess, Universidad Estatal de Ohio; Gertrude M. Cox, consultora de estadísticas; K. Patricia Cross; Servicio de Pruebas Educativas; Gerald L. Davey, Servicios de Computadores Medlab, Inc.; J. Taylor DeWeese, Philadelphia; Guy H. Dobbs, Servicios de Computadores Xerox; Robert R. J. Gallati, Sistema de Identificación e Inteligencia del Estado de New York; Florence R. Gaynor, Hospital Martland; John L. Gentile, Departamento de Finanza de Illinois;



Frances Grommers, M.D., Escuela de Salud Pública de Harvard; Jane L. Hardaway, Departamento de Personal de Tennessee; James C. Impara, Departamento de Educación de Florida; Patricia J. Lanphere, Departamento de Servicios de Instituciones, Sociales y de Rehabilitación de Oklahoma; Arthur R. Miller, Escuela de Leyes de Harvard; Don M. Muchmore, Asociación Federal de Ahorros y Préstamos de California; Jane V. Noreen, St. Paul, Minn.; Roy Siemiller, Alianza Nacional de Hombres de Negocios; Sra. Harold Silver, Denver, Colorado; Sheila M. Smythe, Servicio de Hospital Asociado de New York; Joseph Weizenbaum, Instituto de Tecnología de Massachusetts. Ibid., págs. xii-xiii.

40. David S. North, "Keeping Undocumented Workers Out of the Workforce: Costs of Alternative Work Permit Systems," "Manteniendo a los Trabajadores sin Documentos Fuera de la Fuerza de Trabajo: Costos de Sistemas Alternativos de Permisos de Trabajo" (mayo de 1979).

41. En la actualidad, la prueba de elegibilidad para una tarjeta de seguro social consiste de evidencia sobre la edad, ciudadanía o condición como extranjero y verdadera identidad. 20 C.F.R. sección 422.107 (1979).

42. Ley de Privacidad de 1974, Ley Pública Núm. 93-579, 88 Stat. 1896, 1909 (codificada en 5 U.S.C. sección 552a nota).

43. 120 Rec. Cong. 36905 (1974) (comentarios del Senador Percy).

44. Informe del Senado Núm. 93-1183, Congreso nonagésimotercero, 2da sesión 7 (1974).

45. 5 U.S.C. sección 552a (1976).

46. Informe del Senado Núm. 93-1183, Congreso nonagésimotercero, 2da sesión 1 (1974).

47. Carey vs. Population Services Int. 431 U.S. 678, 684 (1977); Roe vs. Wade, 410 U.S. 113, 152 (1973); Griswold vs. Connecticut, 381 U.S. 479, 484-84 (1965).

48. Según dijo el Tribunal en Roe vs. Wade, 410 U.S. a 152:

La Constitución no menciona explícitamente ningún derecho de privacidad. En una línea de decisión, sin embargo, retrocediendo tal vez tan atrás como hasta Union Pacific R. Co. vs. Botsford, 141 U.S. 250, 251 (1891), el tribunal ha reconocido que en la Constitución sí existe un derecho a la privacidad personal, o una garantía de ciertas áreas o zonas de privacidad. En contextos variantes, los tribunales o jueces individuales ciertamente han encontrado por lo menos las raíces de ese derecho en la Primera Enmienda, Stanley vs. Georgia, 394 U.S. 557, 564 (1969); en la Cuarta y la Quinta Enmiendas, Terry vs. Ohio, 392 U.S. 1, 8-9 (1968), Katz vs. United States, 389 U.S. 347, 350 (1967), Boyd vs. United States, 116 U.S. 616 (1886), véase a Olmstead vs. United States, 277 U.S. 438, 478 (1928) (Brandeis, J. disintiendo); en las penumbras de la Carta de Derechos, Griswold vs. Connecticut, 381 U.S., a 484-485; en la Novena Enmienda, id., a 486 (Goldberg, J., concurriendo); o en el concepto de libertad garantizado por la primera sección de la Enmienda Catorce, véase a Meyer vs. Nebraska, 262 U.S. 390, 399 (1923).

49. Olmstead vs. United States, 277 U.S. 438, 478 (1928) (Brandeis, J., disintiendo).

50. Id. a 479.

51. Hew Report (Informe de HEW), pág. 111.

52. Comisión para el Estudio de la Protección de la Privacidad, Personal Privacy in an Information Society (Privacidad Personal en una Sociedad de Información (1977)), pág. 617.

Los miembros de la Comisión para el Estudio de la Protección de la Privacidad eran: Presidente David F. Linowes, Contable Público Certificado, Ciudad de New York, y profesor Boeschstein de economía política y política pública, Universidad de Illinois; Vicepresidente Willis H. Ware, Rand Corporation, Santa Monica, California; William O. Bailey, presidente de Aetna Life and Casualty Company, Hartford, Conn.; William B. Dickinson, editor administrativo retirado, Philadelphia Evening Bulletin; Congresista Barry M. Goldwater, Jr., California; Congresista Edward I. Koch, New York, y Senador Estatal Robert J. Tennessen, abogado, Grose, Von Holtum, Von Holtum, Sieben y Schmidt, Minneapolis, Minn. Ibid., pág. ix.

53. Ibid., pág. 618.

54. Ibid., pág. 533.

55. The Criminal Use of False Identification (El Uso Criminal de la Falsa Identificación) pág. 76.

56. HEW Report (Informe de HEW), pág. 112.

57. Ibid., pág. 111. Preocupaciones similares fueron expresadas por la Comisión para el Estudio de la Protección de la Privacidad en la pág. 618 de su informe.

58. HEW Report (Informe de HEW), pág. 111-12.

59. 120 Informe del Congreso 12646 (1947) (palabras del Senador Ervin).

60. En abril de 1980 el SIN informó a la Comisión que:

El programa "Operación Cooperación" ha sido suspendido hasta el 1 de julio de 1980, debido a la política del Servicio durante el censo de 1980. Se anticipa que el programa resumirá su actividad el 1 de julio de 1980.

David Grosland, Comisionado Interino, Servicio de Inmigración y Naturalización, carta a Louis Nuñez, director ejecutivo, Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, 28 de abril de 1980.

61. Philip H. Smith, Director Auxiliar de Distrito para Investigaciones, Oficina de Distrito del SIN de Los Angeles, memorándum al Comisionado Regional del Oeste del SIN, 14 de marzo de 1977.

62. El SIN aseveró sobre el asunto del consentimiento:

En cuanto a la declaración de que puede que el consentimiento de un patrono no sea verdaderamente voluntario, en muchos casos el SIN tiene en su posesión evidencia que establece causa probable para justificar la emisión de un allanamiento de registro al momento de solicitarse la cooperación voluntaria de la compañía, obviando de ese modo la necesidad de tal consentimiento.

Leonel Castillo, Comisionado, Servicio de Inmigración y Naturalización, carta a Louis Nuñez, director ejecutivo, Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, 28 de septiembre de 1979 (en adelante citada como la Carta de Castillo). La Comisión no está de acuerdo con que la posesión de evidencia que alegadamente establece probable causa es suficiente para obviar la necesidad del

consentimiento a menos que, como lo prescribe la cuarta enmienda, un magistrado neutral e independiente haya tenido una oportunidad para evaluar esa evidencia y determinar si existe causa probable y si debe emitirse un allanamiento de registro. La causa probable es una determinación que debe ser hecha por un oficial judicial imparcial, no por un oficial de cumplimiento con la ley del SIN. (Para una discusión más detallada de las operaciones de control de área del SIN y la Cuarta Enmienda, véase el capítulo 6 de este informe.)

63. Comentando sobre esta sección del informe, el SIN declaró:

Lógicamente se aduce que si una compañía no participa en la "Operación Cooperación", en donde se hacen arreglos apropiados para determinar si ha empleado extranjeros sin documentos, pueden usarse operaciones de control de área rutinarias para hacer esa determinación, de acuerdo con la autoridad concedida al Servicio por la sección 287 de la Ley de Inmigración y Naturalización, 8 U.S.C. 1357.

Carta de Castillo.

La Comisión no sugiere en ninguna forma que los oficiales del SIN no tienen la autoridad, sin una autorización judicial, "para interrogar a cualquier extranjero o persona que se sospeche sea extranjera, en cuanto a su derecho a estar o a permanecer en los Estados Unidos", 8 U.S.C. sección 1357(a)(1) (1976), o "a arrestar a cualquier extranjero en los Estados Unidos, si tiene razón para creer que el extranjero así arrestado está en los Estados Unidos en violación de las leyes de inmigración", 8 U.S.C. sección 1357 (a)(2)(1976). Pero la Comisión es de opinión que tales acciones del SIN

deben ser conducidas de acuerdo con la cuarta enmienda de la Constitución. (Véase el capítulo 6 de este informe para una discusión detallada sobre la aplicación de la cuarta enmienda a las operaciones de control de área del SIN).

64. Al conducir su estudio de inmigración, la Comisión sí investigó el potencial para discriminación en el empleo bajo la legislación propuesta sobre sanciones a los patronos. Testigos en la vista de la Comisión y en las reuniones abiertas regionales notaron la discriminación potencial que podía resultar de los intentos de los patronos por verificar la condición del empleado como inmigrante bajo tal ley. Sin embargo, no se realizó ninguna investigación para substantiar si realmente ha ocurrido alguna discriminación en el empleo bajo la Operación Cooperación. Pero debido a que la Operación Cooperación es similar a la propuesta para penalidades al patrono (ambas envuelven un programa para la verificación de la condición de los empleados como inmigrantes) y porque no contiene guías para la prevención de la discriminación en el empleo, la Comisión cree que ofrece el mismo potencial para discriminación en el empleo que la ley sobre penalidades al patrono.

65. Testimonio de Leach, Transcripción de Vista de Washington, pág. 40; Testimonio de Wilson, Transcripción de Reunión Abierta de Los Angeles, pág. 275; Testimonio de García, Transcripción de Reunión Abierta de Los Angeles, págs. 273-74.

66. Joseph Sureck, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta de Los Angeles, pág. 512.

67. Ibid., pág. 513.

68. George Lundquist, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta de Texas, vol. 3, págs. 6-33.

69. Ibid., pág. 7.

70. Ibid., pág. 8.

71. Ibid., pág. 9.

72. Ibid., págs. 8-9.

73. En carta a la Comisión, el SIN disputó el testimonio del gerente de fábrica George Lundquist de que bajo la "Operación Cooperación" se pide la terminación del empleo de individuos: Ellos dicen:

La "Operación Cooperación" no contempla, y el SIN no pide, el despido de nadie empleado en un lugar en donde se lleva a cabo una operación de control de área. Si el extranjero es deportable, simplemente a él o a ella se le lleva a la oficina local del SIN o se le fija una fecha específica para comparecer en esa oficina. No se da ningún otro paso para terminar el empleo de una persona que la remoción del extranjero deportable.

Carta de Castillo.

74. Testimonio de Lundquist, Transcripción de la Reunión Abierta en Texas, vol. 3, pág. 9.

75. Silva vs. Levi demandantes, ciudadanos del Hemisferio Occidental residiendo en este país desde antes del 11 de marzo de 1977 e inscritos con un consul americano antes del 1 de enero de 1977 para una visa de inmigración, tienen derecho legalmente, bajo una orden judicial, a permanecer en los Estados Unidos mientras se expiden números disponibles de visas recapturadas que les permitan regular su condición como inmigrantes. El caso Silva vs. Levi

fue uno de acción de clase disputando la política de descontar de la cuota anual de inmigración del Hemisferio Occidental a los refugiados cubanos cuya condición había sido regulada bajo la Ley de Regulación Cubana. El tribunal sostuvo que la política era contraria a la ley y que le negaba a otros ciudadanos del Hemisferio Occidental la oportunidad de ser considerados para los 144,999 números de visas otorgados a los refugiados cubanos y descontados de la cuota del Hemisferio Occidental. Como resultado de esto, el tribunal ordenó que esos 144,999 números de visas fueran recapturados y puestos a la disposición de ciudadanos del Hemisferio Occidental residiendo en los Estados Unidos de manera que pudieran regular su condición. Hasta que todos esos números de visas no sean utilizados, los ciudadanos del Hemisferio Occidental de la clase protegida que residen en este país no están sujetos a deportación y están autorizados a buscar empleo. Silva vs. Levi, Núm. 76 C 4268 (N.D. Ill. 1 de abril de 1978), entrado como orden final sub nom. Silva vs. Bell, Núm. 76 C 4268 (N.D. Ill. 10 de octubre de 1978).

76. Testimonio de Lundquist, Transcripción de Reunión Abierta de Texas, vol. 3, pág. 10.

77. Ibid.

78. Ibid., págs. 14-15.

79. Las encuestas en las fábricas son un tipo de operación de control de área conducida por los oficiales del SIN. La legalidad de tales técnicas de cumplimiento se discute en el cap. 6 de este informe.

80. Testimonio de Lundquist, Transcripción de Reunión Abierta de Texas, vol. 3, págs. 11, 20-21.



81. Antonio Rodríguez, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta de Los Angeles, págs. 343-44.

82. Philip H. Smith, Director Auxiliar de Distrito para Investigaciones, Oficina de Distrito del SIN para Los Angeles, memorándum al Comisionado de la Región del Oeste del SIN, 14 de marzo de 1977, pág. 2.

83. Ibid.

84. Bernard Karmiol, testimonio, Transcripción de la Reunión Abierta de Los Angeles, pág. 567.

\*El Comisionado Stephen Horn y la Comisionada Frankie M. Freeman han disentido con esta recomendación. Para sus comentarios, véase las "Declaraciones Adicionales por el Vicepresidente Stephen Horn" y las "Declaraciones Separadas de la Comisionada Frankie M. Freeman".

\*  
\*El Comisionado Stephen Horn y la Comisionada Frankie M. Freeman han disentido con esta recomendación. Para sus comentarios, véase las "Declaraciones Adicionales por el Vicepresidente Stephen Horn" y las "Declaraciones Separadas de la Comisionada Frankie M. Freeman".

●El Comisionado Stephen Horn y la Comisionada Frankie M. Freeman han disentido con esta recomendación. Para sus comentarios, véase las "Declaraciones Adicionales por el Vicepresidente Stephen Horn" y las "Declaraciones Separadas de la Comisionada Frankie M. Freeman".

## EL PROCESO DE EXPULSION

## Capítulo 6

### Aprehensiones Realizadas por el Servicio de Inmigración y Naturalización

Nos confrontamos aquí con la necesidad hartó familiar de reconciliar una necesidad legítima del gobierno con derechos protegidos constitucionalmente. No puede haber duda alguna sobre la seriedad y legitimidad del problema de aplicación de la ley con respecto a las leyes válidas y otras relativas a las mismas, a lo largo de miles de millas de frontera abierta. Ni tampoco puede haber ninguna duda en cuanto a la necesidad, en nuestra sociedad libre, de proteger a las personas contra búsquedas y aprehensiones<sup>1</sup> prohibidas por la Cuarta Enmienda.

Un jueves por la tarde de marzo de 1978 en Washington, D.C., en Blackie's House of Beef, un concurrido restaurante del centro de la ciudad, "pocos minutos antes de las 6, cinco carros se estacionan al borde de la acera en la Calle 22, frente a Blackie's. De los mismos salen una docena de agentes del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), una división del Departamento de Justicia. Dos agentes corren por el callejón y toman posiciones bloqueando la entrada del servicio. Otro avanza a cubrir una salida por el lado.

"El núcleo de agentes entra por la puerta principal, empujando cortésmente la fila de clientes que esperan para ser servidos. El jefe de los mozos se adelanta. '¿Reservaciones, caballeros?' pregunta. El agente a cargo...enseña por un breve instante un pedazo de papel. 'Servicio de Inmigración, tenemos una autorización, vamos a entrar.' Les hace un gesto a los otros agentes y todos se dirigen hacia la cocina. El jefe de los mozos parece que quisiera protestar, luego recapacita y se hace a un lado....Durante unas dos horas los agentes

recorren por todo el restaurante, demandando papeles de identificación de cualquier persona que parezca ser hispano o africano....El trabajo en la cocina se paraliza y el murmullo de los clientes en el comedor se convierte en sordo rugido....

'Finalmente, los agentes seleccionan a quince personas, las ponen en carros sin identificar, y los llevan a las oficinas principales de inmigración para más interrogación...."<sup>2</sup>

Pocos meses más tarde, un juez de un tribunal de distrito dictamina que las acciones del SIN fueron ilegales.<sup>3</sup>

<sup>4</sup>  
Actividades de aprehensión tales como ésta, llamadas "operaciones de control de área", así como algunas otras variaciones, motivan las más serias quejas contra el Servicio de Inmigración y Naturalización. Estas quejas no carecen de una base substancial de hechos, puesto que muchas de las operaciones de control de área se basan en confidencias anónimas y vagas de que en una área específica hay "ilegales". El SIN no tiene, por regla general, suficiente información detallada y confiable para obtener órdenes de arresto para ningún individuo específico en estas situaciones. Por el contrario, el SIN aparentemente prefiere una búsqueda abierta porque, además del arresto de cualesquiera individuos sobre quienes hay información específica disponible, el SIN puede aprovechar el arresto de un individuo como una oportunidad para interrogar a grandes números de personas, en un esfuerzo por descubrir a otros que no tengan documentos.

Aunque sin duda alguna tales técnicas proveen al Servicio una oportunidad para interrogar a grandes números de personas y pueden, de hecho, aumentar el

5

número de extranjeros aprehendidos por el SIN, también pueden violar la privacidad de muchos ciudadanos y residentes permanentes de los Estados Unidos, quienes a menudo son detenidos e interrogados durante el curso de estas operaciones del SIN.

El alcance de la autoridad del SIN para interrogar a personas sobre su condición de inmigrantes está detallada en la Ley de Inmigración y Nacionalidad. Debido a que la autoridad general que se le da al SIN para interrogar individuos constituye la base legal para sus otras actividades en la aplicación de la ley, incluyendo las interrogaciones en grande escala de muchas personas en sus lugares de empleo u en otros sitios públicos, es necesario explorar la magnitud de esa autoridad.

#### Autoridad

La Sección 287 de la Ley de Inmigración y Nacionalidad da a los agentes amplios poderes para detener e interrogar a personas en cuanto a su extranjería. Los oficiales del SIN pueden "interrogar cualquier extranjero o persona que se sospeche sea un extranjero, en cuanto a su derecho a estar o a permanecer en los Estados Unidos" sin tener que previamente obtener una autorización.<sup>6</sup>

En las áreas fronterizas, a los agentes del SIN se les dan poderes aún más amplios para buscar extranjeros. Sin embargo, fuera de la frontera, el lenguaje de esta sección de la Ley de Inmigración ha servido como base para muchas actividades del SIN en la aplicación de la ley. Este lenguaje, aunque de por sí no impone ningunas condiciones a los agentes del SIN en el ejercicio de su autoridad para detener e interrogar a personas, debe ser interpretado con relación a la Constitución, como debe serlo toda legislación puesta en vigor por el Congreso. Por tanto, se ha mantenido que las limitaciones

impuestas por la cuarta enmienda sobre los oficiales que aplican la ley limitan el aparente alcance de la autoridad conferida a los oficiales del SIN por la Ley de Inmigración y Nacionalidad.<sup>8</sup>

<sup>9</sup>  
La cuarta enmienda, que garantiza el derecho de las personas a no ser sometidos a "búsquedas y aprehensiones irrazonables", prescribe condiciones bajo las cuales las intrusiones gubernamentales son permisibles. El alcance de cualquier conflicto entre las limitaciones de la cuarta enmienda y las prácticas del Servicio de Inmigración y Naturalización para aplicar la ley es en la actualidad un tópico a ser debatido y que requiere un examen cuidadoso.

En una serie de casos, el Tribunal Supremo ha considerado la interacción entre la sección 287(a) de la Ley de Inmigración y Nacionalidad y la cuarta enmienda. De estos casos, han surgido determinaciones que permiten al SIN una amplia latitud en la interrogación de personas en la frontera y en puntos<sup>10</sup> considerados como "equivalentes funcionales" de la frontera. Sin embargo, el Tribunal Supremo no ha permitido una libertad similar al SIN en situaciones "no fronterizas", dictaminando que una patrulla móvil puede detener vehículos con el propósito de interrogar a sus ocupantes solamente cuando un oficial tiene una sospecha razonable basada en "hechos articulables específicos" e inferencias razonables derivadas de esos hechos, de que en el vehículo hay<sup>11</sup> personas que están en los Estados Unidos ilegalmente.

Los casos considerados envolvían el detenimiento de automóviles. El Tribunal Supremo aún no ha decidido la pregunta de si un agente del SIN similarmente necesita una "sospecha razonable" de presencia ilegal en este país antes de tener el derecho a detener e interrogar personas en las calles, en sitios de empleo (por ejemplo, estaciones del ferrocarril, terminales de

autobuses, etc.) y en otros sitios públicos en áreas que no son fronterizas,  
12  
o si es suficiente que tengan una sospecha razonable de extranjería.

Sin embargo, se les ha pedido a tribunales federales menores que consideren la pregunta y éstos, tratando de producir una contestación, se han concentrado en el grado a que un individuo se le restringe al estar siendo  
13  
interrogado por un oficial del SIN. La prohibición sobre las aprehensiones irrazonables contenida en la cuarta enmienda es aplicable cuando a una persona se le considera "aprehendida" o "detenida forzosamente por un oficial para la  
14  
aplicación de la ley". En Terry vs. Ohio, el caso principal sobre detenciones investigativas llevados a cabo por oficiales para la aplicación de la ley, el Tribunal Supremo sostuvo que un detencimiento en la calle, como resultado del cual un individuo no puede seguir caminando, es una "aprehensión" para efectos constitucionales. Antes de que pueda hacer una detención investigativa, Terry le requiere al oficial de la policía que tenga "hechos articulables específicos" que levanten una "sospecha razonable" de que se ha perpetrado un crimen y que conecten al sospechoso con ese crimen.

15  
En su reciente opinión en Dunaway vs. New York, el Tribunal Superior reiteró su decisión en Terry. Encontró que la aprehensión del acusado había sido inconstitucional en cuanto a que había sido realizada sin causa probable para creer que él había cometido un crimen y en cuanto a que había sido puesto bajo la custodia de un oficial para la aplicación de la ley y hubiera sido restringido físicamente si hubiera tratado de escaparse. El Tribunal dijo que, aunque sí existen ciertas limitadas excepciones al requerimiento de

que un oficial debe tener causa probable antes de aprehender a una persona, incluyendo la autoridad del SIN a detener vehículos en la frontera y a erigir puestos de control fijos en el área de la frontera, estas excepciones deberán ser interpretadas limitadamente.<sup>16</sup>

Allí en donde una persona es interrogada por un oficial del SIN, los tribunales han reconocido que una detención forzosa puede ocurrir no solo a la fuerza o bajo amenaza de hacer uso de la fuerza, sino también por medio de una "orden basada en la autoridad oficial del agente".<sup>17</sup> Los tribunales también han interpretado que Terry requiere que para que una "aprehensión" tenga lugar, no solo tiene la persona que estar restringida al punto que él o ella no estén en libertad de irse del lugar, sino que también tiene que estar consciente de que su libertad ha sido restringida:

Tiene que existir un conocimiento de la situación tanto por parte de la policía como del sospechoso. Allí en donde el sujeto no esté consciente de que está siendo "aprehendido" no puede efectuarse una aprehensión.<sup>18</sup>

El asunto más importante que los tribunales están debatiendo es en qué punto el mero interrogatorio de una persona por parte de un oficial del SIN se convierte en detención forzosa o "aprehensión" de ese individuo. Los tribunales están generalmente de acuerdo con que un oficial del SIN deberá tener una sospecha razonable, basada en datos articulables específicos, de que un extranjero está en los Estados Unidos ilegalmente antes de que puedan detener a esa persona para interrogación.<sup>19</sup> Por otro lado, un oficial puede interrogar casualmente a una persona que coopere cuando tenga una sospecha razonable de que la persona es extranjera.<sup>20</sup>



Los tribunales han mantenido que la cooperación o el permiso de una persona para ser interrogada es un elemento crucial en la determinación<sup>21</sup> de si ha sido actualmente detenida o meramente interrogada. El razonamiento para esta distinción es que la interrogación casual de una persona que coopera es una invasión mínima de su privacidad y está justificada por las necesidades legítimas del gobierno en la aplicación de la ley, para conducir tal interrogatorio, mientras que detención es una invasión más substancial de la privacidad de un individuo y solamente puede ser justificada cuando el oficial tiene una sospecha razonable de que el individuo ha violado la ley.

Los tribunales generalmente están de acuerdo con que "mientras la persona interrogada se someta voluntariamente al interrogatorio, es legal que un oficial del SIN se le acerque a base de una sospecha razonable de<sup>22</sup> extranjería solamente" (el subrayado es nuestro). Sin embargo, por lo menos un tribunal ha encontrado que la distinción entre interrogatorios<sup>23</sup> casuales y actuales detenciones existe meramente en la teoría. Reconociendo que su deber es mantener el balance apropiado entre el interés público en la aprehensión de personas que están en los Estados Unidos ilegalmente y el derecho de un individuo a no ser aprehendido inconstitucionalmente, ese tribunal observó que permitir el interrogatorio casual de extranjeros sospechosos se podía apoyar "siempre y cuando que la distinción entre interrogatorios casuales y las paradas con fines de detención sea o puede ser, estrictamente observada".<sup>24</sup> En opinión del tribunal, sin embargo, esta distinción existía solamente en la teoría y no era posible observarle en situaciones actuales.

El hablar de un interrogatorio "casual" entre un oficial del gobierno, armado con una placa de identificación y un revólver y encargado de aplicar las leyes de inmigración de la nación y de una persona sospechosa de extranjería es una (contradicción de términos).<sup>25</sup>

El tribunal indicó que la posición del gobierno al depender de la distinción entre un mero interrogatorio y una detención era "una caña demasiado débil de la cual recostarse" y concluyó que, por lo menos en cuanto a lo que las operaciones de control de área respecta, es necesario que haya una sospecha de presencia ilegal para justificar cualquier detenimiento, no importa cuán  
26  
breve éste sea. El tribunal encontró que esta norma más estricta reflejaba el "apropiado balance" entre las consideraciones en conflicto.

No hay ninguna duda que la autoridad estatutoria del SIN para interrogar a personas está sujeta a limitaciones constitucionales. El debate ha sido, y parece ser que seguirá siendo, sobre el alcance de los actuales límites impuestos a la autoridad del SIN para interrogar individuos en localidades  
27  
fuera de la frontera, en donde no esté envuelta la detención de un vehículo.

#### Operaciones de Control de Area

La incursión de inmigración detallada al principio del capítulo es un ejemplo de lo que el SIN llama "operaciones de control de área" o "encuestas". El Servicio cita la sección 287 de la Ley de Inmigración y Nacionalidad como la que autoriza sus operaciones de control de área en vecindarios, fábricas y  
28  
plantas industriales. No importa qué nombre se le aplique, una operación de control de área es básicamente una búsqueda de trabajadores sin documentos

por parte de un número elevado de agentes del SIN. Típicamente, las entradas y salidas del sitio a ser registrado son bloqueadas y las personas dentro del área rodeada son interrogadas en cuanto a la legalidad de su permanencia en este país.

Charles Sava, Comisionado Asociado del SIN para la Ejecución de la Ley dijo que las operaciones de control de área son registros hechos sin indicios específicos anteriores en cuanto a la presencia de personas en particular en sitios específicos:

En otras palabras, una "operación de control de área" estaría, digamos, buscando por trabajadores sin documentos en un área, o buscándolos en un lugar de trabajo. Aunque puede que tengamos alguna información de que estén allí, es diferente a tener un caso en el cual vamos a entrevistar a una persona en particular llamándola por su nombre, en una localización  
29  
específica....

Las operaciones de control de área del SIN deben ser evaluadas tomando en consideración las restricciones judiciales impuestas por casos sobre la autoridad de interrogación del SIN que han ido a los tribunales. Esta sección discute operaciones de control de área conducidas por el SIN en la actualidad, desde el punto de vista de las normas judiciales aplicables a interrogaciones de individuos. Específicamente examina operaciones de control de área para determinar si las prácticas del SIN en la aplicación de la ley violan la garantía que ofrece la cuarta enmienda al prohibir las aprehensiones irrazonables, estén o no esas operaciones basadas en hechos articulables específicos para iniciar

estas operaciones y si las órdenes de registro que en la actualidad usa el SIN para conducir operaciones de control de área son constitucionalmente aceptables. Una sección también señala los efectos de estas operaciones sobre los ciudadanos y residentes legales de los Estados Unidos, así como sobre los extranjeros.

#### Las Operaciones de Control de Área como Aprehensiones Irrazonables

Los tribunales han mantenido que, bajo la cuarta enmienda, una aprehensión ocurre cuando un individuo que ha sido detenido para interrogación pierde la libertad para seguir caminando y está consciente de que su libertad ha sido restringida. Durante investigaciones en fábricas, los oficiales del SIN rodean el área o edificio a ser registrado y se aseguran de que "la  
30  
puerta--las salidas están selladas". Agentes bloquearán las salidas de las fábricas investigadas para asegurarse de que ningún empleado salga del edificio:

Antes de que el número limitado de oficiales disponibles para conducir una investigación llegue, se han preparado diagramas indicando las varias entradas a la compañía. Usualmente se estacionan oficiales en las varias entradas y salidas para garantizar que los individuos no puedan escaparse. Bajo circunstancias normales, alrededor de 25 por ciento de esos oficiales disponibles para conducir una investigación son estacionados fuera de la planta  
31  
industrial.

Entonces, las incursiones del SIN a las fábricas son planificadas cuidadosamente para asegurarse que todos los empleados se vean obligados a permanecer en el local o que estén impedidos de salir de allí. Otro testimonio indica que los

empleados de las fábricas están ciertamente conscientes de que su libertad para salir de allí ha sido restringida. Un testigo declaró que durante las incursiones del SIN a las fábricas, los empleados se asustaban y presa de pánico, trataban de escapar:

También deseo señalar que las incursiones a sitios de trabajo, fábricas pequeñas, son una experiencia traumática y ocurren con frecuencia, con mucha frecuencia. Los autobuses se detienen y los agentes rodean el edificio y entran al mismo y la barahunda que se crea en la fábrica es terrible. La gente  
32  
grita y corre.

Aunque un individuo puede rehusar el contestar preguntas cuando es detenido e interrogado por los oficiales del SIN y hasta puede seguir caminando, un oficial del SIN concede que esto sería difícil de hacer porque los oficiales del SIN bloquean todas las salidas:

Bien, puede que se le haga imposible salir si todas las salidas están bloqueadas, pero aún así puede negarse a contestar preguntas, y, a la verdad que si fuera listo, o si hubiera estado bien aleccionado por alguna organización, insistiría en sus derechos civiles y no tendría que... contestar. Podría meramente dar una vuelta y alejarse del  
33  
agente.

Testimonio recibido por la Comisión alegaba, sin embargo, que los empleados que son atrapados en fábricas en realidad no tienen otra alternativa que contestar el interrogatorio del SIN. Mark Rosenbaum, de la Unión Americana de Libertades Civiles, testificó que, durante las incursiones en fábricas, los empleados

realmente no tienen la alternativa de negarse a contestar las preguntas que se les hacen:

Una vez adentro, el SIN bloquea todas las salidas. No hay manera que una persona quede en libertad para salir del lugar de su empleo una vez el SIN entra, así que usted tiene una situación clásica de custodia, en que a todos (se les) priva de su libertad y el mensaje a todos los que están envueltos es extremadamente claro, que tienen que someterse al interrogatorio, contestar las preguntas, y, en términos generales, contestarlas de la manera que el SIN quiera. No tienen la libertad de negarse.... Es una clara situación de custodia en la cual no están en libertad de no contestar a las preguntas (el subrayado es nuestro).

La cuarta enmienda garantiza que ninguna persona podrá ser víctima de aprehensiones "irrazonables" por parte de agentes del gobierno. Los oficiales del SIN reconocen que, bajo la decisión del Tribunal Supremo en Brignoni-Ponce, tienen que tener por lo menos una "sospecha razonable" de extranjería basada en "hechos articulables específicos" antes de interrogar a un individuo en aquellos casos que no envuelvan el detenimiento de un vehículo. Sin embargo, no parece que el SIN tenga ninguna política uniforme para la selección de individuos a ser interrogados durante sus operaciones de control de área.

Hay testimonio que indica que por lo menos en una región del SIN existe conflicto entre oficiales de alto nivel del SIN sobre qué método de selección para interrogatorio sería legalmente permisible. Bernard Karmiol, Asesor Legal

del SIN para la Región del Oeste, testificó que las normas legales que se requieren para interrogar a una persona en cuanto a extranjería, fueron establecidas en el caso Brignoni-Ponce del Tribunal Supremo, y él las interpreta como significando que:

(M)eramente porque una persona tenía la piel oscura o parecía tener una derivación étnica hispana, esto no era lo suficiente para detener a esa persona y hablarle, que (se necesitan) otros hechos considerados como articulables. 37

El llegó a la conclusión que los oficiales del SIN también deberán tener una sospecha razonable de extranjería basada en hechos articulables específicos para poder interrogar a los empleados durante las incursiones en fábricas del área metropolitana.

El oficial tendrá que poder explicar más tarde exactamente por qué, además de que tal vez el hombre tenía una piel oscura, interrogó al individuo en cuanto a si era ciudadano o extranjero y luego partiendo de ese punto, continuó con el proceso. 38

El anterior Director de Distrito de Los Angeles, Joseph Sureck, por otro lado, testificó que después que los oficiales del SIN entran a una fábrica, pueden interrogar a todo el mundo sobre su extranjería. 39

Hay testimonio indicando que en algunas jurisdicciones oficiales del SIN interrogan a todas las personas en el área designada para control; otros seleccionan algunas personas para ser interrogadas basándose en etnicidad solamente; y aún otros hacen selecciones basadas en una combinación de factores. Durante una operación de control de área conducida en Terminal Island en

California, agentes del SIN registraron todas las fábricas de enlatado e  
40  
interrogaron a todos los 5,000 empleados.

De acuerdo con Phillip Smith, Director Auxiliar de Distrito para Investigaciones, los agentes del SIN interrogan durante las investigaciones de fábricas, a casi todos los empleados:

Yo tengo autoridad para establecer políticas y guías con respecto a procedimientos investigativos y también para poner en vigor políticas de Inmigración y políticas establecidas por el Director de Distrito.... Durante la incursión, los oficiales de Inmigración usualmente hablan con virtualmente todas las personas empleadas por una compañía, bien para asegurarse de la condición de una persona como inmigrante o para obtener información sobre  
41  
ella (el subrayado es nuestro).

De las declaraciones de una investigadora en criminología, del SIN, al decir que ella interrogaba "a tantas personas como fuera posible, bien sea para determinar si eran extranjeros o para obtener información acerca de otras personas..."  
42  
se ve bien claro que la política y la práctica es interrogar a todos los individuos. Esta práctica de interrogar a todos los empleados sugiere la ausencia de una sospecha razonable, basada en hechos articulables específicos, de que cada persona interrogada es un extranjero. Tal como se indica anteriormente, los tribunales han encontrado que los interrogatorios conducidos en ausencia de una sospecha razonable basada en hechos articulables específicos, violan la garantía de la cuarta enmienda que prohíbe los registros y aprehensiones irrazonables.



También hay testimonio que alega que algunos oficiales del SIN, por otro lado, interrogan a ciertos individuos basándose únicamente en el color de su piel o su apariencia étnica:

Una vez el SIN entra a su lugar de empleo, el interrogatorio de los empleados se basa solamente en un criterio y éste es el color de su piel, parezcan o no chicanos. Esa es la única razón por la cual las personas son seleccionadas. A las personas blancas no se les interroga. Los negros no son interrogados. Solo las personas de piel aceitunada son  
43  
interrogadas.

Así mismo, David Carliner, un abogado de inmigración, testificó que los oficiales del SIN interrogaban a personas basándose únicamente en su raza o  
44  
apariencia étnica y describió un memorándum anterior del Servicio que justificaba estas acciones:

Típicamente, un extranjero que es aprehendido y puesto bajo custodia está en su lugar de empleo, o es aprehendido mientras camina por la calle, y el procedimiento es para un oficial de inmigración que puede que tenga o no tenga otra base substancial para saber que la persona es un extranjero, que su impresión sobre la apariencia de la persona. Parece chino, extranjero, mexicano. Usa cierto tipo de ropa. En una ocasión tuvieron una guía....operacional de oficiales del Servicio de Inmigración en New York cuya descripción decía, se asumía que las "personas que vestían ropa que parecía ser de corte extranjero y que cargaban bolsas de

papel color marrón", eran extranjeros de habla hispana procedentes de países de habla hispana, porque esa combinación, de acuerdo con la experiencia del Servicio de Inmigración, reflejaba (que) una persona que tenía su almuerzo en esta bolsa marrón y --vestía ropa de corte extranjero--probablemente no era ciudadano de los Estados Unidos (o probablemente) ni siquiera un extranjero con residencia permanente en los Estados Unidos.

Esto es absurdo...porque toda clase de gente carga bolsas marrón hoy día y toda clase de gente viste...ropa de corte extranjero. Esa persona podría ser un extranjero con residencia permanente y hacer ambas cosas y estar aquí legalmente. Esa persona podría haber sido detenida miles de veces por oficiales del Servicio de Inmigración y Naturali-  
45  
zación en New York y en otras ciudades.

Otro abogado de inmigración describió una investigación de área del SIN, en New York, iniciada debido a la radicación de una queja por parte de representantes de varias organizaciones de la comunidad que alegaban que una gran población de empleados sin documentos vivían en su vecindario de Queens. El SIN respondió enviando aproximadamente 100 o más investigadores, quienes fueron estacionados en entradas del tren subterráneo en Jackson Heights y en otras comunidades, en donde detuvieron e interrogaron a personas con referencia a su derecho a residir en los Estados Unidos. El SIN seleccionó personas para su interrogatorio, dijo él, basándose únicamente en su apariencia étnica:

Bien, interrogaron a la persona negra. Interrogaron a la persona de características étnicas hispanas. Interrogaron a la persona cuya vestimenta se veía un poco diferente, la persona que llevaba El Diario bajo su brazo más bien que el New York Times, y la persona que llevaba la bolsa de papel marrón....  
46

La apariencia étnica, añadió, era la base para la selección de personas a ser interrogadas durante las incursiones en fábricas:

cuando las nóminas de pago son mostradas a estos agentes por el patrono, quien puede que sepa o no su derecho legal a negarse a hacerlo, mi experiencia y la de mis colegas es que los nombres que son seleccionados para interrogación son aquellos que suenan hispanos, que suenan orientales, que suenan como del este de Europa.

Los Smiths, los Joneses y los Rosens no son interrogados.

Los Martínez, los Pérez y los López y los Wangs lo son,  
47  
y hay algo drásticamente malo en ese sistema.

En una investigación conducida en la Fábrica de Zapatos Sbicca en California, en mayo de 1978, de acuerdo con Los Angeles Times, oficiales del SIN interrogaron a todos los empleados hispanos. El Times informó que el SIN envió a la fábrica 40 oficiales, muchos de ellos armados, selló las salidas y "ordenó en español a todos los empleados que no se movieran"; entonces se requirió de todos los trabajadores hispanos que produjeran documentos estableciendo su condición como inmigrantes.  
48

Oficiales del SIN han testificado que el interrogatorio basado únicamente en la apariencia racial o étnica no es apropiado. Glen Bertness, Comisionado

Auxiliar para Investigaciones del SIN testificó que se requieren "hechos articulables" en cuanto a la extranjería de un individuo para que éste pueda ser interrogado y señaló que al hacer esta determinación varios factores deberán ser considerados:

Bien, nuevamente, serían miles cosas, dependiendo de--sería la manera como la persona reaccionara cuando usted caminaba frente a la línea de montaje, si usted está hablando de una situación similar a una línea de montaje. Muchos de ellos estarían escondidos en huecos y habitaciones, lo cual usted consideraría que eran hechos articulables. Y su negativa a hablarle a usted y su reacción a su presencia cuando supieran que ustedes eran gente de la Inmigración, sería la consideración (primordial).<sup>49</sup>

Aunque la raza de una persona podría ser un factor, indicó, eso de por sí no sería suficiente para justificar el interrogatorio de cualquier individuo. Los tribunales han mantenido consistentemente que el interrogatorio de un individuo, basado únicamente en su apariencia racial o étnica, es<sup>50</sup> inconstitucional.<sup>51</sup>

#### Definiciones de "Sospecha Razonable" del SIN para Realizar un Registro

Al planificar sus operaciones de control de área, el SIN depende de varias fuentes de información para determinar posibles localizaciones o áreas a ser investigadas. Todas las confidencias anónimas y policiales son consideradas justificaciones para las operaciones de control de área del SIN. Philip Smith, Director de Distrito Auxiliar para Investigaciones del SIN en Los Angeles, declaró que la mayoría de las confidencias recibidas por el SIN y usadas como

una base para las operaciones de control de área, eran anónimas y que no se podía investigar la confiabilidad del informante antes de la operación:

La mayoría son anónimas. Cuando yo digo anónimas, la persona que proporciona el informe rehusa identificarse, y yo tengo que presumir, que si es un empleado de allí o está solicitando un trabajo allí, no desea poner en  
52  
peligro su posición.

La información provista por los informantes desconocidos es también dudosa debido a su falta de datos específicos. Mark Rosenbaum de la ACLU testificó que las incursiones del SIN a fábricas son conducidas sin conocimiento particular de que algunos trabajadores sin documentos específicos se encontrarán en la fábrica:

Primero, como está claro, y como no creo que nadie dispute, las incursiones mismas son incursiones que se realizan basadas en, a lo mejor...confidencias anónimas en cuanto a personas que pueden ser trabajadores sin documentos. Los agentes del SIN vienen a las fábricas envueltas sin ningún conocimiento en particular de que ninguna persona(s) en particular en esas fábricas han cometido ningunas violaciones o de que están  
53  
aquí en violación de ningunas leyes....

A pesar de que tal información o confidencias no constituirían una base aceptable para la emisión de una orden de allanamiento para una investigación criminal por  
54  
parte de un magistrado imparcial, el SIN no ve nada incorrecto en actuar a base de tal información y ha hecho uso de esas confidencias en la planificación y ejecución de sus operaciones de control de área. En una carta a la Comisión, el SIN dijo:

También se implica que el SIN ha conducido registros basado en confidencias que no justificarían una orden de allanamiento. Si existe un consentimiento voluntario para la incursión, no se necesita ninguna orden de registro. Si se solicita una orden de registro, la misma no sería concedida sin causa probable. El SIN no conduce registros a menos que no tenga razón para creer que encontrará extranjeros que están en el país ilegalmente. No hay nada impropio en planificar una operación de control de área basada en una confidencia.

55

Ciertamente, las órdenes de allanamiento para registro deben ser emitidas solamente cuando se haya encontrado causa probable y el consentimiento, si voluntariamente y con conocimiento de causa, se renuncia al requisito del allanamiento, puede obviar la necesidad de la autorización. Pero en donde las confidencias de un informante proveen la base para el registro u operación de control de área, esas confidencias deben cumplir con las normas establecidas por la cuarta enmienda.

Al seleccionar localizaciones para sus operaciones de control de área, el SIN acepta, y a veces actúa basándose en información provista por departamentos de la policía. Aunque el Comisionado Regional del SIN, Edward O'Connor, testificó que, como cuestión de política, el SIN ya no conduce incursiones que cubran todo un vecindario, los oficiales del SIN "ayudan" a los departamentos de la policía bajo ciertas circunstancias:

56

Yo dije que (las incursiones que cubran todo un vecindario son) posibles. No dije que lo estamos haciendo. Lo que haríamos sería ayudar al departamento de la policía cuando nos necesite, posiblemente por nuestra habilidad lingüística.

Nosotros no estamos ahora, en el clima existente, saliendo y arrasando vecindarios completos en ninguna parte de este país. Tenemos suficiente que hacer. En la industria hay suficientes personas que permanecen aquí ilegalmente. Hay suficientes extranjeros que permanecen ilegalmente en fincas y ranchos y tratando de cruzar nuestras fronteras, pero no vamos a entrar en los vecindarios.

57

El Sr. O'Connor añadió que los agentes del SIN no entran a los vecindarios a aprehender extranjeros a menos que la policía solicite su asistencia para controlar un "disturbio", definido como "algo que continuamente perturbaría al departamento de la policía local". Concedió que la policía tendría que comunicar hechos articulables específicos para indicar que extranjeros ilegales estaban ciertamente envueltos o que "se sabe que es un área frecuentada por extranjeros ilegales". El entonces citó la parte este de Los Angeles, una comunidad con una población predominantemente mexicoamericana, como un área que se sabe los extranjeros ilegales frecuentan.

58

59

60

61

Las operaciones de control de área basadas en generalidades como esas son cuestionables bajo las actuales normas establecidas por la cuarta enmienda, tal como han sido enunciadas por los tribunales. También están en conflicto con la política de la Oficina Central del SIN en cuanto a la naturaleza y volumen de información a ser suplido por los oficiales de la policía antes de que el SIN conduzca investigaciones en áreas residenciales. Charles Sava, Comisionado Asociado para el Cumplimiento con la Ley, del SIN, declaró que la política de ese Servicio es entrar solamente a los vecindarios residenciales en donde existan hechos articulables específicos que indique que un extranjero sin documentos se encuentra en un sitio en particular:

62

Nuestra política sobre entrar en áreas residenciales y de la comunidad es que, para operaciones de control de área... entramos solo cuando tenemos información basada en hechos articulables que nos permita saber que alguien está en un sitio en particular, en una dirección específica y para hacer uso de esa información.

Contrario a eso, en los casos que no envuelven una actividad de control de área, en donde sí tenemos información específica y estamos trabajando un caso que no es del tipo de control de área, en donde no estamos buscando personas en general, sino que estamos buscando una persona específica por una razón específica, para trabajar esa información.

Una queja procedente de una autoridad policial local, dijo él, podría constituir hechos articulables específicos si tal información era confiable y especificaba el número y localización de extranjeros sin documentos sospechosos:

Si en el pasado habíamos encontrado que era responsable; si él mismo ha probado ser responsable, allí en donde la información que provee es correcta, no engañosa, y es, diría yo, una petición razonable, no algo simplemente muy general.... Si él pudiera, diría yo, documentar su evidencia, decírnos cuántos son y en donde están, ciertamente trabajaríamos con eso.

#### Ordenes de Allanamiento para Registro Usadas en Operaciones de Control de Area

Los autores de la Constitución reconocían que los registros o las aprehensiones de individuos podrían resultar en el detenimiento y arresto de personas inocentes y de ese modo hacer que esos individuos fueran objeto de una intrusión



significativa por parte del gobierno. Al incluir en la cuarta enmienda una disposición al efecto de que los registros o aprehensiones de personas solamente podían conducirse allí en donde hubiera indicaciones específicas de una violación de la ley, trataron de prevenir los registros y aprehensiones generales de individuos. Esta enmienda dice que: "El derecho de la gente a que sus personas, hogares, papeles y efectos estén protegidos contra los registros y aprehensiones irrazonables, no será violado, ninguna orden de allanamiento será emitida para invadir esa privacidad a menos que no exista causa probable, afirmada por juramento o afirmación, y particularmente, describiendo el sitio a ser registrado y las personas o cosas a ser aprehendidas".

El SIN a veces utiliza órdenes de allanamiento para registro para entrar a un lugar a conducir operaciones de control de área con el propósito de aprehender personas de quienes se sospecha que están violando las leyes de inmigración. Las operaciones de control de área del SIN en establecimientos de negocios han estado basadas en órdenes de allanamiento para registro obtenidas bajo la Regla 41 de las Reglas Federales del Procedimiento Criminal. Debido a que las órdenes de allanamiento de la Regla 41 solamente autorizaban la búsqueda de propiedad que fuera evidencia de un crimen y no la búsqueda de personas, un tribunal federal, en decisión emitida en octubre del 1978, sostuvo que los registros del SIN buscando trabajadores sin documentos, en localidades de negocio, bajo tales órdenes de allanamiento no eran permisibles.

La orden de allanamiento para registro en ese caso, Blackie's House of Beef, Inc. vs. Castillo, substituyó la palabra "personas" por la palabra "propiedad" en dos sitios. Pero en el espacio en blanco para "aquí describa la propiedad", se escribió lo siguiente:

Extranjeros que se cree están en los Estados Unidos en violación del Código de los Estados Unidos, Título 8, sección 1325 y sección 241(a)(2) de la Ley de Inmigración y Naturalización, por dichos extranjeros haber entrado a los Estados Unidos sin<sup>72</sup> inspección.

Después de su recitación al efecto de estar "satisfecho de que hay causa probable", el magistrado "ordenó" que los demandados registraran:

a las personas o sitio señalados, en busca de la propiedad especificada...y si se encontraba la propiedad allí, que se incautaran de la misma, dejando una copia de esta orden de allanamiento y un recibo por la propiedad incautada, y que preparen un inventario por escrito de la propiedad y que rápidamente devuelvan esta orden de allanamiento y traigan<sup>73</sup> la propiedad ante (el magistrado) según lo requiere la ley.  
(el subrayado es nuestro)

Agentes del SIN ejecutaron la orden de allanamiento para registro el 30 de marzo de 1978 y arrestaron a 15 extranjeros, empleados del restaurante. Algunos de los extranjeros arrestados habían entrado al país legalmente, mientras que<sup>74</sup> otros habían entrado ilegalmente. La devolución del servicio requerida por la orden de allanamiento reveló que: "Lo siguiente es un inventario de la propiedad incautada de acuerdo con la orden de allanamiento: Véanse los anexos: (enumerando los arrestados)".<sup>75</sup>

El demandante en ese caso alegó que el registro del SIN y los arrestos subsiguientes "violaron derechos garantizados por la Cuarta Enmienda y que constituyeron una transgresión procesable". El Tribunal de Distrito de los Estados

Unidos para el Distrito de Columbia sostuvo que el registro conducido por el SIN con la orden de allanamiento de la Regla 41 fue "irrazonable e ilegal", y <sup>76</sup> por lo tanto, el tribunal falló en favor del demandante.

Las Órdenes de allanamiento de la Regla 41, sostuvo el tribunal, autori-<sup>77</sup> zaban registros para buscar propiedad solamente. Debido a que "las personas no constituyen una propiedad", los registros buscando trabajadores sin documentos no podían conducirse bajo tales órdenes de allanamiento. Como el tribunal razonó:

No es lógico asumir que los extranjeros en el restaurante son "objetos tangibles" ni apropiadamente, objeto de una búsqueda y aprehensión autorizadas amparadas por una orden de allanamiento emitida de acuerdo con la Regla 41. La contención del gobierno de que extranjeros en el restaurante eran tales "objetos tangibles" es completamente opuesta a un fundamento incorporado en nuestra Constitución en los 1860s: ningún ser humano en los Estados Unidos podrá ser tratado por oficiales del gobierno ni por ninguna otra persona como si fuera una propiedad. Ni la Cuarta Enmienda ni ningún estatuto permite a los oficiales del gobierno a utilizar una orden de allanamiento para la búsqueda de propiedad como una autorización para entrar a un restaurante privado en Washington, D.C., en busca de extranjeros ilegales que se sospeche que trabajan allí.

La Cuarta Enmienda autoriza la emisión de órdenes de allanamiento cuando hay causa probable, "respaldada por un juramento o afirmación, describiendo específicamente el lugar a ser

registrado y las personas o cosas a ser aprehendidas".

Aquí, sin embargo, las órdenes de allanamiento no autorizaban ninguna búsqueda de personas, ni mucho menos las describía. Solamente autorizaba la búsqueda e incautación de propiedad.

El Tribunal además sostuvo que "la gran confianza que el gobierno tiene en la decisión del Tribunal Supremo en Almeida-Sanchez vs. United States.... está muy mal depositada". En ese caso, que envolvía el registro, sin autorización, de un automóvil a 25 millas de la frontera, conducido sin causa probable, el SIN argumentó que ese registro era análogo a una inspección administrativa conducida por una agencia regulatoria. El Tribunal Supremo rechazó esa analogía y dijo:

Una diferencia central entre esos casos y éste es que los hombres de negocios que trabajan en tales empresas autorizadas y reguladas por el gobierno, aceptan las molestias así como los beneficios de sus negocios, mientras que el peticionario aquí no estaba envuelto en ningún negocio regulado o autorizado por el gobierno. El hombre de negocios que trabaja en una industria regulada, en efecto, consiente a las restricciones que se le imponen.

En Blackie's, el tribunal del Distrito de Columbia también rehusó justificar la búsqueda basada en la teoría de la inspección administrativa, manteniendo que "el demandante aquí no había consentido implícitamente al registro mediante su involucramiento en un negocio regulado".

Como resultado de la decisión del Tribunal del Distrito de Columbia, el SIN ha comenzado a usar una orden de allanamiento civil para registros, por lo menos en el Distrito de Columbia, para conducir operaciones de control de área en establecimientos de negocios. Después de la invalidación de la orden de allanamiento de la Regla 41, el SIN nuevamente condujo una operación de control de área en Blackie's House of Beef, pero bajo una orden de allanamiento civil. <sup>84</sup> El affidavit respaldando esa orden de allanamiento alegaba la presencia de "extranjeros ilegales conocidos" en el local. Excepto por algunos nombres propios, sin embargo, los nombres específicos de estas personas "conocidas" no fueron dados. La orden de allanamiento misma no contenía nombres ni ninguna otra descripción que identificara a las personas buscadas, ni indicaba el alegado número de extranjeros deportables envueltos o si tales personas eran empleados, clientes o transeúntes. Aunque la orden de allanamiento limitaba la búsqueda a las horas del día, no hacía ninguna referencia a la naturaleza del negocio de Blackie's House of Beef ni a los intereses de empleados o patronos inocentes que estuvieran presentes durante la inspección a la hora del almuerzo. Un tribunal federal en el Distrito de Columbia sostuvo que esta búsqueda era ilegal por tres razones: la búsqueda, de la manera que fue conducida, era inconstitucionalmente amplia, la orden de allanamiento era defectuosa porque no describía específicamente a las personas buscadas; la orden de allanamiento era defectuosa porque no indicaba que el magistrado hubiera tomado en consideración el efecto del registro en las <sup>85</sup> operaciones del restaurante.

El SIN afirma que el uso de tales órdenes de allanamiento civiles está autorizado bajo la opinión concurrente del Juez Lewis F. Powell en Almeida-Sánchez. <sup>86</sup> Aunque el Juez Powell sugirió que un procedimiento de allanamiento

del área pudiera ser permisible, esa sugerencia estaba dirigida al registro  
movible de automóviles en las áreas fronterizas.<sup>87</sup> Debido a que la naturaleza  
de la intrusión en las búsquedas de automóviles era menor que en otras situa-  
ciones, él indicó que tales búsquedas podrían ser permisibles. Según él  
indicó en su opinión concurrente:

Significativamente, estos son registros de automóviles más bien  
que de personas o edificios. El registro de un automóvil consti-  
tuye menos intrusión en los derechos que protege la Cuarta Enmienda  
que el registro de una persona o un edificio. Este Tribunal "hace  
tiempo que ha hecho una distinción entre un automóvil y un hogar  
o una oficina".<sup>88</sup>

Así, la concurrencia de Powell no autoriza explícitamente el uso de una orden  
de allanamiento para registro para buscar en un establecimiento de negocio a  
personas sospechosas de estar violando la ley de inmigración. Más aún, una  
orden de allanamiento que no especifica la identificación de las personas que  
se buscan, violaría el requerimiento de la cuarta enmienda que pide hechos  
articulables específicos, puesto que sugiere el tipo de registro general que  
los autores de la Constitución querían evitar.

#### Efectos de las Operaciones de Control de Area

La manera como el SIN conduce las operaciones de control de área en la  
actualidad puede afectar adversamente a ciudadanos y residentes de los Estados  
Unidos, así como a los extranjeros sin documentos. Austin Fragomen, un abogado  
de inmigración, testificó que considera que a la mayoría de los ciudadanos de  
los Estados Unidos les disgustaría grandemente que fueran interrogados por un  
oficial de cumplimiento con la ley simplemente por su apariencia étnica. "Creo

que son pocos los americanos que no encontrarían eso ofensivo", dijo. Aunque la Comisión ha recibido testimonio de que a veces, durante operaciones de control de área del SIN, se interroga a personas solamente a base de su apariencia étnica, el SIN ha declarado que no condona esta práctica.

Otro practicante de inmigración declaró que un efecto de las operaciones de control de área del SIN es que a muchas personas, incluyendo ciudadanos y residentes de los Estados Unidos, se les someterá a registros y aprehensiones inconstitucionales allí en donde las interrogaciones del SIN no estén justificadas por hechos articulables específicos concernientes a la presencia ilegal en el país de algunos extranjeros en particular. El describió un incidente que tuvo lugar en julio de 1978 en el cual el SIN, con la cooperación de la policía estatal de Illinois, el alguacil del Condado Iroquois y un oficial de la policía local, alegadamente cerró con barreras las principales vías públicas de entrada y de salida de Onarga. El SIN visitó varios establecimientos comerciales o fábricas y arrestó a 30 o 40 personas y entonces condujo una búsqueda, casa por casa, en algunas secciones de Onarga en donde residía un número significativo de mexicoamericanos. Algunos oficiales del SIN también condujeron detenciones investigativas de automóviles y de gente en la calle y algunos individuos fueron interrogados varias veces.

Algunos ciudadanos y residentes de los Estados Unidos, unos dueños y otros a cargo de negocios investigados por el SIN también pueden ser afectados adversamente. Testimonio recibido por la Comisión indica que, contrario a las declaraciones del SIN, sus operaciones de control de área sí causan confusión y pandemonio entre todos los empleados de fábricas, interrumpiendo de ese modo las operaciones y disminuyendo la producción.

Las personas sin documentos que son arrestadas y detenidas por el SIN durante las investigaciones de una fábrica pero que podrían documentarse y que no serían deportadas inmediatamente, pueden también ser afectadas adversamente por las operaciones de control de área del SIN. Hasta que su condición como inmigrantes sea clarificada por el SIN (lo cual podría tardar varias semanas), sus perspectivas de empleo durante ese período serían inciertas:

Uno de los problemas, entre muchos, es que después que la investigación concluye, probablemente dentro de las próximas 48 horas, muchas de esas personas regresarán a la oficina de empleos reclamando que se les reinstale en sus empleos anteriores, y no es fácil determinar si su detención por parte del Departamento de Justicia resultó en alguna clarificación de su status o si cuando regresan después de la investigación su condición como inmigrantes es tan confusa como lo era antes...estoy seguro que en cuanto a las personas aprehendidas en la investigación, es posible que pasen varias semanas antes de que su status pueda ser clarificado....

97

#### Envolvimiento de la Policía Local en el Cumplimiento con las Leyes de Inmigración

La Ley de Inmigración y Nacionalidad autoriza a la policía local a involucrarse en el cumplimiento con las leyes federales de inmigración en una sola ocasión específica. Esa única ocasión es la disposición del albergue, la cual provee que:

Ningún oficial o persona tendrá autoridad para hacer ningún arresto por una violación de ninguna disposición de esta sección excepto oficiales y empleados del Servicio designados por el Procurador General, ya sea individualmente o



como miembro de una clase y todos los otros oficiales  
98  
cuyo deber es hacer cumplir con las leyes criminales.

Sin embargo, las actividades de cumplimiento con las leyes de inmigración por parte de la policía local, que son a veces el resultado directo de un estímulo anterior por parte del Servicio de Inmigración y Naturalización, 99 no se han limitado a esa sección del estatuto que las autoriza.

Un estudio conducido por el comité del Consejo Doméstico en 1976 encontró que el involucramiento de las autoridades locales de inmigración para el cumplimiento con la ley crearon problemas distintos a aquellos que normalmente surgen de las actividades del SIN. Este estudio atribuyó estas dificultades a "agencias...a menudo ignorantes de las políticas usuales en el cumplimiento con las leyes de inmigración u hostiles a los sentimientos de comunidades étnicas". 100

Los intentos de la policía local para poner en vigor las leyes de inmigración pueden infringir en los derechos de los ciudadanos y residentes legales de los Estados Unidos. En Moline, Illinois, el departamento de la policía de la ciudad instituyó una práctica mediante la cual sus oficiales entrarían a establecimientos de la vecindad local e interrogarían a personas de descendencia hispana con relación a su condición de residentes en los Estados Unidos. A pesar de que la mayoría de las personas interrogadas eran ciudadanos o residentes legales de los Estados Unidos, la práctica continuó. Debido al continuado uso de esta práctica se radicó una demanda, alegando que ciudadanos de los Estados Unidos habían sido arrestados y mantenidos en la cárcel local únicamente a base en una sospecha de que estaban violando las leyes federales de inmigración. El Departamento de la Policía de Moline finalmente transó el caso y presentó sus disculpas a la comunidad latina. En 101

California y Texas se han radicado otras demandas que todavía no han sido resueltas, impugnando la acción tomada por la policía local en la ejecución  
102  
de leyes federales de inmigración. Un caso envolvió el arresto y encarcelación por 3 días de un ciudadano americano de descendencia hispana que viajaba como pasajero en un camión conducido por un compañero de trabajo. La querella alegaba que no fue acusado de ningún crimen sino que más bien fue arrestado únicamente porque no cargaba en su persona la documentación necesaria para  
103  
probar que es ciudadano de los Estados Unidos.

Los problemas creados por la policía local en su intento por poner en vigor las leyes federales de inmigración quedan demostrados por el siguiente testimonio procedente del juicio celebrado por cargos relacionados con una infracción del tránsito. En ese caso, un ciudadano americano de descendencia mexicana también había sido retenido en la cárcel por 3 días a base de una orden de retención para investigación sobre entrada ilegal". En el juicio, durante el contrainterrogatorio, el oficial de la policía que hizo el arresto  
104  
testificó lo siguiente sobre el cargo:

P: ¿Cuál fue el cargo?

R: Cargo investigativo de entrada ilegal.

P: Ese cargo, ¿usted no le expidió una citación por ese cargo, no?

R: No señor. Ese es un cargo investigativo.

P: ¿Y usted sabía que inmigración lo estaba buscando?

R: No señor.

P: Pero, ¿usted radicó ese cargo?

R: Cargo investigativo.

P: Cargo investigativo. ¿Retiró usted ese cargo en algún momento?

R: No sé. Evidentemente alguien lo hizo. Yo no.

P: ¿Usted nunca retiró el cargo?

R: No señor.

P: Ahora bien, ¿es esta la rutina normal que usted sigue cuando arresta mexicanos en Grand Prairie?

R: ¿Está usted hablando sobre un extranjero ilegal o de un mexicano?

P: Bueno, ¿cómo puede usted saber la diferencia? ¿Sabe usted cuál es la diferencia?

R: No señor. La razón por la cual los encarcelo con cargos investigativos es cuando no puedo determinarla.

P: De manera que, ¿podría ser que estuviera encarcelando ciudadanos americanos?

R: Es posible.

P: Entonces, ¿eso está bien?

R: Sí señor.

P: ¿Tienen ellos que probar que son ciudadanos americanos?

R: Sí señor.

Tanto el Procurador General como el SIN han tratado recientemente de restringir las prácticas de la policía local al poner en vigor las leyes de inmigración. En un comunicado de prensa de junio de 1978, el entonces Procurador General Griffin Bell declaró que "la responsabilidad de poner en vigor las leyes de inmigración descansa en el Servicio de Inmigración y Naturalización  
105  
(SIN) y no en la policía estatal y local". Por lo tanto, los oficiales de la policía local "no deberán parar e interrogar, detener, arrestar o mantener en "detenimiento de inmigración" a ninguna persona únicamente a base de que pueda ser un extranjero deportable, a menos que se sospeche que haya cometido

106

un crimen. Más de un año antes de ese comunicado de prensa, la Oficina Central del SIN envió las siguientes instrucciones a sus Comisionados Regionales:

En la Ley de [Inmigración y Nacionalización] no hay ningunas otras disposiciones que la Sección 274 que [autorice] el arresto y/o detención de extranjeros por violaciones de la Ley de Inmigración y Nacionalidad, por parte de nadie que no sea un oficial de inmigración. De acuerdo con ésto, cada oficina tomará todas las medidas que sean necesarias para asegurar que las autoridades locales de la ciudad, del condado o del estado...no detendrán u ordenarán "detenciones temporales" de extranjeros para, o a nombre de, este Servicio a menos que con anterioridad un oficial de inmigración haya determinado prima facie que al extranjero se le puede deportar fuera de los Estados Unidos y que específicamente haya autorizado la  
107  
detención del extranjero.

El SIN ha informado a la Comisión recientemente, sin embargo, que cree que existe autoridad implícita para el involucrimiento de la policía local o su  
108  
asistencia para poner en vigor las provisiones criminales de las leyes federales de inmigración. Indicó que:

La ausencia de autoridad expresa en la Ley de Inmigración y Nacionalidad para que la policía local ayude a poner en vigor las leyes de inmigración no precluye, necesariamente, tal asistencia. Puede que la ley estatal autorice a la policía estatal y local a poner en vigor las disposiciones criminales de las leyes de inmigración federales. Los Procuradores Generales de California y Texas, y hasta cierto

punto el Procurador General del estado de Washington, han determinado que todos o algunos de sus oficiales locales para el cumplimiento con la ley sí tienen autoridad para poner en vigor las leyes criminales federales. Es cierto que por mucho tiempo la política del Servicio y del Departamento de Justicia ha sido, según fue reafirmado por el Procurador General, el 23 de junio de 1978, que la policía local no tiene ninguna autoridad para arrestar a personas basado únicamente en la presunción de que puedan ser extranjeros viviendo en los Estados Unidos ilegalmente. Sin embargo, se les estimula a que notifiquen al SIN de cualesquiera personas que estén bajo la custodia local por violaciones estatales o locales y que ellos sospechen sean extranjeros deportables. (El subrayado es nuestro.)

109

No obstante las declaraciones del Departamento de Justicia sobre su política, algunos policías locales aparentemente han continuado sus intentos por poner en vigor las leyes de inmigración. Un periódico informó que oficiales del Departamento de la Policía de El Paso "recogen a los extranjeros y los devuelven al lado mexicano de la frontera". Un testigo en San Diego alegó que la policía local continúa tratando de poner en vigor las leyes de inmigración, y hasta un Director de Distrito del SIN admitió que la policía local continúa "deteniendo temporalmente como inmigrante" a personas sospechosas de violaciones de inmigración:

Puede que [ese testigo anterior] tenga información de que algunos oficiales de la policía están trayendo extranjeros a la oficina del alguacil del condado de aquí y deteniéndolos

temporalmente para el Servicio de Inmigración. Ahora  
112  
estamos teniendo ese problema en particular.

El tipo de conducta que se alega en los casos anteriores indica que la policía local carece de pericia técnica sofisticada en las leyes de inmigración y que tienen dificultad en hacer determinaciones en cuanto a la ciudadanía, condición de inmigrante o validez de los documentos de inmigración.' Debido a que la policía local recibe muy poco o ningún adiestramiento en la ley de inmigración, se puede anticipar que hará determinaciones equivocadas sobre violaciones de esa ley o arrestos de inmigración basados en cargos impermisibles o tal vez inconstitucionales. Las alegaciones de los casos anteriores ilustran las consecuencias potenciales que pueden resultar cuando las autoridades de la policía local tratan de poner en vigor las leyes de inmigración. En esos casos, los oficiales de la policía local alegadamente llevaron a cabo algunos detenciones y arrestos investigativos, a pesar del status legal de la persona detenida, y realizaron otros detenciones y arrestos investigativos a base de las características raciales o étnicas identificables con grupos mayores de inmigrantes. Los tribunales han sostenido constantemente que la apariencia étnica por sí sola no constituye la sospecha razonable necesaria para realizar una detención investigativa, mucho menos un arresto.  
113

En la actualidad hay pocas restricciones que impidan las violaciones constitucionales que pueden resultar de las actividades de la policía local para poner en vigor la ley de inmigración. A pesar de que el Procurador General ha emitido declaraciones urgiendo a la policía local que se abstenga de hacer  
114  
arrestos únicamente por violaciones a la ley de inmigración y el SIN ha instruido a sus oficinas el asegurarse de que la policía local deje de estar

envuelta en eso, la policía local no está bajo la jurisdicción del Departamento de Justicia. Más aún, a pesar de que el Departamento de Justicia oficialmente se opone al involucrimiento de la policía local, por lo menos algunas oficinas locales del SIN tienen la política de continuar aceptando a personas arrestadas por la policía local, bajo sospecha de estar violando las leyes<sup>115</sup> de inmigración.

### Conclusiones y Recomendaciones

Conclusión 6.1: El SIN no ha actualizado su Authority of Immigration and Naturalization Service to Make Arrests (Autoridad del Servicio de Inmigración y Naturalización para Hacer Arrestos) (Manual del SIN M-69), el cual contiene guías para interrogatorios y arrestos de extranjeros por parte de los oficiales del SIN. Desde su publicación en 1967, varias decisiones del Tribunal Supremo interpretando la cuarta enmienda han restringido las condiciones bajo las cuales los oficiales del cumplimiento de la ley están autorizados a conducir búsquedas y a hacer aprehensiones. A pesar de que el SIN ha indicado que se está haciendo una revisión completa del manual, todavía no se ha publicado ninguna edición revisada del mismo. El hecho de que el SIN no ha emitido una edición revisada ha resultado en críticas procedentes de los tribunales.

Recomendación 6.1: El SIN deberá completar la revisión del Manual sobre la autoridad del SIN para hacer arrestos y conducir interrogaciones y ponerlo inmediatamente a la disposición de los oficiales del Servicio para clarificar ante esos oficiales la autoridad legal bajo la cual ellos pueden interrogar y arrestar a personas sospechosas de estar violando las leyes de inmigración.

Conclusión 6.2: Las operaciones de control de área del SIN contienen procedimientos que pueden resultar, y en algunas ocasiones han resultado, en que

personas, incluyendo ciudadanos y residentes de los Estados Unidos, sean sometidos a búsquedas y aprehendimientos inconstitucionales.

Los oficiales del SIN aparentemente seleccionan las personas a ser interrogadas durante las operaciones de control de área en una de tres maneras: (1) todas las personas dentro del área seleccionada; (2) a base de su apariencia étnica; y (3) a base de una mera sospecha de extranjería. Las operaciones de control de área del SIN constituyen aprehensiones "inconstitucionales" porque cada una de las tres normas usadas en la actualidad por el SIN para determinar qué personas serán interrogadas durante las operaciones de control de área son constitucionalmente defectuosas:

- . La interrogación de todas las personas dentro del área seleccionada implica la ausencia de un criterio de selección para la interrogación, lo cual viola el requisito de la cuarta enmienda sobre una sospecha basada en hechos articulables específicos que indiquen que cada persona interrogada ha violado la ley;

- . La selección de personas para ser interrogadas basada en la apariencia étnica no es constitucionalmente permisible sin la presencia de otros factores que den lugar a una sospecha razonable; y

- . La selección basada en una mera sospecha de extranjerismo, aun cuando la misma esté basada en hechos articulables, es insuficiente para justificar las interrogaciones de individuos durante las operaciones de control de área, porque tales encuestas pueden ser consideradas como "aprehensiones" bajo la cuarta enmienda y por tanto requieren una sospecha de presencia ilegal para poder detener a una persona.



Recomendación 6.2: El SIN deberá suspender inmediatamente sus operaciones de control de área, de la manera en que las conduce en la actualidad, para prevenir la continuada violación de los derechos constitucionales y civiles de individuos. Los interrogatorios de personas por parte del SIN deben basarse solamente en hechos articulables específicos que hagan surgir una sospecha razonable de que el individuo está en los Estados Unidos ilegalmente en violación de las leyes de inmigración.

Conclusión 6.3: Las órdenes de allanamiento usadas por el SIN para conducir las operaciones de control de área no son legalmente permisibles a menos que estén de acuerdo con las normas de la cuarta enmienda.

Las órdenes de allanamiento criminales (véase la regla 41 de las Reglas Federales de Procedimiento Criminal) y las órdenes de allanamiento civiles (véase a Blackie's House of Beef, Inc. vs. Castillo, 480 F. Supp. 1078 (D.D.C. 1979)) deben estar basadas en causa probable y deberán indicar el nombre de la persona o personas objeto de la búsqueda y describirla(s) con suficiente particularidad.

Las órdenes de allanamiento civiles basadas en una teoría de inspección administrativa no pueden ser usadas propiamente por el SIN para buscar personas sospechosas de violaciones de inmigración en establecimientos de negocios, allí en donde tales negocios no estén regulados ni se les exijan licencias y en donde las personas buscadas no estén específicamente identificadas por sus nombres.

Recomendación 6.3:

a. Las búsquedas futuras del SIN deberán estar basadas en órdenes de allanamiento respaldadas por causa probable que indiquen el nombre de la persona o personas objeto de la búsqueda y que las describan específicamente.

b. El SIN deberá descontinuar sus intentos por obtener órdenes de allanamiento bajo una teoría de inspección administrativa, puesto que los tribunales han sostenido que solo los negocios regulados podrán ser objeto de tales búsquedas.

Conclusión 6.4: El involucrimiento de la policía local por poner en vigor las leyes de inmigración ha resultado en violaciones de los derechos constitucionales de ciudadanos y residentes legales americanos.

Aunque la Ley de Inmigración y Nacionalidad autoriza expresamente a la policía local a que se envuelva en las actividades para poner en vigor las leyes federales de inmigración solamente en una ocasión,<sup>116</sup> los departamentos de la policía locales no han limitado a esa porción del estatuto sus actividades para poner en vigor esas leyes. Este involucrimiento expandido de la policía local ha continuado a pesar de las admoniciones procedentes del Departamento de Justicia y del Servicio de Inmigración y Naturalización de que las actividades para poner en vigor las leyes de inmigración son responsabilidad del SIN.

Recomendación 6.4: El Congreso deberá clarificar la Ley de Inmigración y Nacionalidad para especificar que las leyes de inmigración deberán ser puestas en vigor solamente por el SIN.

Capítulo 6 - Notas al Calce

1. Almeida-Sanchez vs. United States, 413 U.S. 266 (1973).

2. Washingtonian, septiembre de 1978, pág. 169.

3. Blackie's House of Beef, Inc. vs. Castillo, 467 F. Supp. 170 (D.D.C. 1978).

El tribunal sostuvo que el SIN condujo una búsqueda ilegal e irrazonable que violó la cuarta enmienda de la Constitución y la cual no estaba autorizada por la Ley de Inmigración y Nacionalización.

4. Otro ejemplo de las actividades de aprehensión del SIN ocurrió en una fábrica de ropa en Texas, en donde el gerente de la fábrica le negó permiso para interrogar empleados debido a que anteriormente un interrogatorio de empleados había ocasionado una gran interrupción en el trabajo. Los agentes del SIN regresaron días más tarde con una orden de allanamiento para registro, sellaron las salidas de la fábrica con agentes armados de la Patrulla Fronteriza, interrogaron empleados al azar, y hasta sometieron a un empleado a un registro ordenándole a quitarse la ropa, durante la redada o "encuesta en una fábrica", como lo llama el SIN. George Lundquist, gerente de la fábrica, Edinburg Manufacturing Company, testimonio ante el Comité Asesor de Texas a la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, reunión abierta, San Antonio, 12 a 14 de septiembre de 1978, vol. 3, págs. 7-33 (en adelante citado como Transcripción de la Reunión Abierta de Texas).

5. Las redadas en fábricas y otras operaciones de control de área sin embargo, no siempre descubren extranjeros sin documentos que sean deportables. Por ejemplo, durante una redada de la Edinburg Manufacturing Company en Texas en mayo de 1977, agentes del SIN interrogaron un gran número de los 938 empleados de la fábrica y arrestaron a 14 (menos de 2 por ciento del número total detenido), ninguno de los cuales fue finalmente deportado. Ibid.

6. Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, 8 U.S.C. §1357(a)(1)(1976).

7. 8 U.S.C. §1357(a)(3) (1976) les concede autoridad a los agentes del SIN:

[D]entro de una distancia razonable de cualquier linde externo de los Estados Unidos, para abordar y registrar buscando extranjeros, cualquier embarcación dentro de las aguas territoriales de los Estados Unidos y cualquier vagón de un tren, avión, medio de transportación o vehículo, y dentro de una distancia de veinticinco millas de cualquier linde externo para tener acceso a terrenos privados, pero no a viviendas, para patrullar la frontera con el propósito de prevenir la entrada ilegal de extranjeros a los Estados Unidos.

8. Almeida-Sanchez vs. U.S., 413 U.S. 266 (1973).

9. La cuarta enmienda a la Constitución de los Estados Unidos provee:

El derecho de la gente a la seguridad de sus personas, hogares, documentos y efectos, contra búsquedas y aprehensiones irrazonables, no será violado y no se expedirán órdenes de allanamiento excepto cuando haya causa probable, documentada por un juramento o afirmación, y particularmente describiendo el sitio en donde vaya a tener lugar la búsqueda y la persona o cosas a ser aprehendidas.

10. El equivalente funcional de la frontera se demuestra en el siguiente extracto de una decisión del Tribunal Supremo en la cual el Tribunal dice:

Por ejemplo, las búsquedas en una estación establecida cerca de la frontera, en un punto que señala la confluencia

de dos o más carreteras que parten de la frontera, podrían ser equivalentes funcionales de las búsquedas fronterizas. Para otro ejemplo, la búsqueda entre pasajeros y carga de un avión que está llegando al aeropuerto de St. Louis luego de un vuelo sin escala procedente de Ciudad de México, claramente sería el equivalente funcional de una búsqueda fronteriza.

Almeida-Sanchez vs. United States, 413 U.S. 266, 272-73 (1973) (nota al calce omitida).

11. U.S. vs. Brignoni-Ponce, 422 U.S. 873, 874 (1975).

12. De hecho, el Tribunal expresamente reservó para una decisión futura la pregunta de si los oficiales pueden o no detener a personas basándose en una sospecha de extranjería solamente, allí en donde no hay razón para creer que su presencia en los Estados Unidos sea ilegal. Id. a 884 Nota 9.

13. En la línea de casos considerados por el Tribunal Supremo, no hay duda que se ejerció moderación oficial, puesto que meramente el detener un automóvil que estuviera en movimiento constituía una toma de posesión del vehículo por parte del gobierno, y eso, por tanto, envolvía la cuarta enmienda.

14. 392 U.S. 1, 20-22 (1968).

15. 442 U.S. 200 (1979). En ese caso, el peticionario Dunaway fue aprehendido por tres detectives de la policía en casa de un vecino y llevado al cuartel de la policía para interrogación custodial, a pesar de la poca información que existía para justificar que se expidiera una orden de allanamiento para su arresto.

16. Id. a 210-212. El tribunal citó a U.S. vs. Brignoni-Ponce, 422 U.S. 873 (1975) y a U.S. vs. Martinez-Fuerte, 428 U.S. 543 (1976), como excepciones del

requerimiento de la cuarta enmienda sobre probable causa antes de cualquier búsqueda o aprehensión, dentro del contexto especial de la autoridad del SIN para realizar búsquedas en áreas fronterizas.

17. Illinois Migrant Council vs. Pilliod, 548 F. 2do 715 (7mo circuito 1977).

18. Id. Véase también a Marquez vs. Kiley, 436 Suplemento Federal 100 (S.D.N.Y. 1977).

19. Yam Song Kwai vs. INS, 411 F. 2do 683, 686 (D.C. Circuito 1968). Véase también Au Yi Lau vs. INS, 445 F. 2do 217 (D.C. Circuito 1971).

20. Illinois Migrant Council vs. Pilliod, 548 F. 2do 715 (7mo Circuito 1977); Cheung Tin Wong vs. INS, 468 F. 2do 1123 (D.C. Circuito 1972); Au Yi Lay vs. INS, 445 F 2do 217 (D.C. Circuito) cert. denegado, 404 U.S. 864 (1971). En Au Yi Lau, el tribunal encontró que una detención temporal era más intrusiva que un mero interrogatorio y por tanto era permisible solamente allí en donde el oficial tenía una sospecha razonable de que un individuo estaba en el país ilegalmente.

En Pilliod, el Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos para el Séptimo Circuito afirmó una decisión del tribunal de distrito, citando a Brignoni-Ponce, de que un detenimiento en la calle por parte de un oficial del SIN, que involucrara un interrogatorio en contra de la voluntad de la persona, es justificable solamente cuando el oficial tiene una "sospecha razonable" basada en hechos articulables específicos de que el individuo es un extranjero que ha entrado a los Estados Unidos ilegalmente y no meramente de que el individuo es un extranjero. El gobierno había alegado que 8 U.S.C. §1357(a)(1) autorizaba a los agentes del SIN a "hacer preguntas y, bajo amenaza o detención, obligar a que se den contestaciones". El tribunal rechazó este argumento, diciendo:

De acuerdo con lo que el gobierno concede, esta detención limita el derecho del individuo a marcharse. En acuerdo

con el Tribunal de Apelaciones para el Distrito de Columbia, sostenemos que cuando un individuo es detenido en contra de su voluntad para interrogación, los agentes del SIN deberán tener una sospecha razonable de que es un extranjero (sin documentos).

540 F. 2do. 1062, 1070, núm. 10.

Aunque el tribunal de apelaciones sí afirmó la decisión del tribunal menor en el caso, indicó que su decisión se basaba en la distinción que hacía el Circuito de D.C. entre preguntas casuales y detención. Id.

Una segunda vista en banc clarificó la posición del tribunal de apelaciones y resultó en una modificación de la decisión de la corte inferior prohibiendo al SIN el "arrestar, detener, e interrogar o en cualquier forma intervenir" con personas allí en donde el SIN no tenía un allanamiento, probable causa o una sospecha razonable de presencia ilegal en los Estados Unidos. El tribunal ordenó que el mandato judicial fuese modificado de manera si un agente tenía una sospecha razonable de que la persona era extranjera, que no le prohibiera interrogarla sobre su derecho a estar en los Estados Unidos, siempre y cuando que el agente no detuviera a esa persona por "la fuerza, amenaza del uso de fuerza o un mandato basado en la autoridad oficial del agente". El efecto de esta modificación es la adopción de la diferencia establecida por el Tribunal de Apelaciones del D.C. en Au Yi Lay y Cheung Tin Wong entre el "mero interrogatorio" de un individuo que está cooperando y una "detención temporal" de ese individuo mediante el ejercicio de autoridad.

21. Cheung Tin Wong vs. INS, 468 F. 2do 1123 (D.C. Circuito 1972). Basándose en los hechos particulares en este caso, que envolvieron el interrogatorio de un hombre chino que parecía ser un ayudante de mozo de restaurante y que acababa de abordar un taxímetro, el tribunal estuvo de acuerdo con que el agente de inmigración

tenía una base adecuada para sospechar razonablemente que el individuo era un extranjero. El tribunal también aceptó la contención del gobierno de que el interrogatorio no había envuelto una "detención forzada" y, por lo tanto, al agente no se le requería tener una "sospecha razonable" de presencia ilegal en los Estados Unidos.

22. Marquez vs. Kiley, 436 F. Supp. 100, 112 (S.D.N.Y. 1977) (interpretando Illinois Migrant Council vs. Pilliod, 540 F. 2do 1062 (7mo Circuito 1976). Acuerdo, Au Yi Lau vs. INS, 445 F. 2do 217, 222 (D.C. Circuito 1971); Yam Song Kwai vs. INS, 411 F. 2do 683, 686-88 (D.C. Circuito 1968). Véase también a Terry vs. Ohio, 392 U.S. 1, 32-33 (1968) (Harlen, J., concurriendo) (envolviendo detencimientos investigativos de personas por parte de oficiales locales para el cumplimiento con la ley.)

23. Marquez vs. Kiley, 436 F. Supp. 100, 112 (S.D.N.Y. 1977). Véase también a Illinois Migrant Council vs. Pilliod, 398 F. Supp. 882 (N.D. Ill. 1975).

24. Marquez vs. Kiley, 436 F. Supp. 100, 112 (S.D.N.Y. 1977).

25. Id. a 113.

26. Id. a 114. El tribunal declaró que:

Cuando se toma más aún en consideración que la negativa a cooperar o un intento por evadir un "encuentro casual" tal, ciertamente, hasta una apariencia de nerviosidad podría muy bien considerarse como que provee una base razonable para sospechar de presencia ilegal y por lo tanto para autorizar una detención por la fuerza....la regla que el gobierno nos impone no parece ser factible.  
  
(Las citaciones han sido omitidas)



27. Un caso reciente, el de Shan Gan Lee vs. INS, 590 F. 2do 497 (3er Circuito 1979), consideró las dos normas y decidió el caso sin endosar ninguna de las dos, manteniendo que un interrogatorio tiene en alcance, "una relación razonable" con la sospecha del agente.

28. Bernard Karmiol, Asesor Regional del SIN para el Oeste, testimonio ante el Comité Asesor de California a la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, reunión abierta, Los Angeles, 15-16 de junio de 1978, págs. 538-39 (en adelante citado como Transcripción de la Reunión Abierta en Los Angeles).

29. Charles Sava, testimonio ante la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, vista pública, Washington, D.C. 14-15 de noviembre de 1978, pág. 87 (en adelante citada como la Transcripción de la Vista Pública en Washington.) Por otro lado, Armand Salturelli, Comisionado Regional del SIN para el Sur, señaló que la autoridad del SIN para conducir operaciones de control de área tiene límites y testificó que "nosotros no tenemos ninguna autoridad" para sellar calles de la ciudad para realizar operaciones de control de área. Armand Salturelli, testimonio, Transcripción de la Reunión Abierta en Texas, vol. 4, págs. 356-58.

30. Glen Bertness, Comisionado Auxiliar para Investigaciones del SIN, testimonio, Transcripción de la Vista Pública en Washington, pág. 101.

31. Philip Smith, Director Auxiliar de Distrito para Investigaciones del SIN en Los Angeles, afidávit ejecutado el 30 de junio de 1978, radicado en ILGWU vs. Sureck, Núm. CV 78-0740-LEW (PX) (C.D. Cal. 7 de febrero de 1980) (decisión y orden registradas) (en adelante citado como el Afidávit Smith).

32. Rev. Bryan Karvelis, testimonio ante el Comité Asesor Estatal de New York a la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, reunión 'abierta, Ciudad de New York, 16-17 de febrero de 1978, vol. 1, pág. 120 (en adelante citado como Transcripción de la Reunión Abierta de New York).

33. Testimonio Karmiol, Transcripción de la Reunión Abierta en Los Angeles, pág. 566.

34. Mark Rosenbaum, testimonio, Transcripción de la Reunión Abierta de Los Angeles, pág. 336.

35. Como se discutió anteriormente, aún cuando el Tribunal sostuvo en Brignoni-Ponce que allí en donde estuviera envuelto un detenimiento vehicular, se necesitaba una sospecha de presencia ilegal, el Tribunal expresamente declinó el pronunciar una regla aplicable a otros detencimientos. Aunque ningún caso del Tribunal Supremo ha resuelto la pregunta de qué norma se debe aplicar en los casos de detenimiento en donde no esté envuelto un vehículo, por lo menos un tribunal federal ha dictaminado que antes de que el SIN pueda interrogar a un individuo se requiere una sospecha de presencia ilegal. Véase la discusión anterior de Dunaway vs. New York y de Marquez vs. Kiley. En vista de la confusión entre los tribunales, sin embargo, el SIN ha adoptado la norma menor de sospecha de extranjismo, la cual escasamente provee un mínimo de la protección a los individuos requerida por la cuarta enmienda.

36. La autoridad legal de los oficiales del SIN para interrogar y arrestar personas fue interpretada por las guías del Servicio en Authority of Immigration and Naturalization Service to Make Arrests (Autoridad del Servicio de Inmigración y Naturalización para Hacer Arrestos), Manual del SIN M-69 (rev. mayo de 1967).

Estas guías fueron severamente criticadas por los tribunales tan temprano como en el 1975 como "careciendo severamente de guías apropiadas para los agentes" así como de ser "engañosas e inadecuadas". Illinois Migrant Council vs. Pilliod, 398 F. Supp. 882, 902 (N.D. Ill. 1975), afirmada 540 F 2do 1062 (7mo Circuito 1976), modificada en una segunda vista, 548 F 2do 715 (7mo Circuito 1977). Para noviembre de 1978, aún no se había puesto en vigor ni se había hecho accesible a los oficiales del SIN ninguna revisión completa de estas guías. David Crosland, Asesor Legal General del SIN, testimonio, Transcripción de la Vista Pública en Washington, pág. 668.

37. Testimonio Karmioli, Reunión Abierta en Los Angeles, pág. 516.

38. Ibid., pág. 517.

39. Joseph Sureck, testimonio, Transcripción de la Reunión Abierta en Los Angeles, págs. 511-12, 518.

40. Ibid., pág. 511.

41. Afidávit Smith.

42. Gail Kee, afidávit ejecutado el 30 de junio de 1978, radicado en el Tribunal de Distrito de los Estados Unidos, Distrito Central de California, ILGWU vs. Sureck, Núm. CV 78-0740-LEW(PX). El SIN ha indicado que, en su opinión, tal interrogatorio de casi todas las personas "es perfectamente legal y correcto. De acuerdo con la sección 287 de la Ley, los oficiales de inmigración pueden interrogar sobre su status de inmigrantes a personas que ellos creen sean extranjeros. No existe nada que prohíba el solicitar información sobre aquellos sospechosos de ser extranjeros, de personas que no son sospechosas de ser extranjeras". Leonel J. Castillo, Comisionado, SIN, carta a Louis Nuñez, Director Ejecutivo, Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, 28 de septiembre de 1979, pág. 5 (en adelante citada como la Carta Castillo).

La Comisión no sugiere en ninguna forma que los oficiales del SIN no tengan autoridad para conducir interrogatorios bajo la sección 287 de la Ley de Inmigración y Nacionalidad. Pero es la posición de esta Comisión que tales interrogatorios deben ser conducidos de acuerdo con lo prescrito por la cuarta enmienda.

43. Testimonio Rosenbaum, Transcripción de la Reunión Abierta en Los Angeles, págs. 334-35.

44. La guía proveía que:

La vestimenta de una persona juega un papel importante en la selección de un individuo para acercársele e interrogarlo. La experiencia ha indicado que las personas procedentes de países latino y sudamericanos generalmente retendrán su hábito de vestir al estilo que están acostumbrados en sus países nativos. Algunos estarán usando serapes. Otros estarán vestidos con ropa de corte extranjero, lo cual se puede distinguir inmediatamente. Generalmente, su vestimenta será del tipo que no se asocia con personas que han vivido en el área de New York por períodos de tiempo suficientemente largos. Otra señal será el hecho que estas personas, además de su vestimenta, también llevarán su almuerzo en una bolsa de papel marrón.

Ben Lambert, Director Auxiliar de Distrito para Investigación, del SIN, Distrito de New York, memorándum NYC 50/11, 16 de enero de 1973, impreso en los Estados Unidos, Congreso, Cámara, Comité sobre lo Judicial, Subcomité sobre Inmigración, Ciudadanía y Ley Internacional, Review of the Administration

of the Immigration and Nationality Act (Revista de la Administración de la Ley de Inmigración y Nacionalidad), Congreso 93, 1ra sesión (1973), pág. 32.

45. David Carliner, testimonio, Transcripción de la Vista Pública en Washington, pág. 241.

46. Leon Rosen, testimonio. Transcripción de la Reunión Abierta en New York, vol. 1, págs. 222-23.

47. Ibid, pág. 224.

48. Los Angeles Times, 26 de noviembre de 1978, parte VII 3, pág. 44.

49. Testimonio Bertness, Transcripción de la Vista Pública en Washington, págs. 100-01.

50. Ibid., pág. 101. Véase también la nota 91 de este capítulo del informe.

51. U.S. vs. Brignoni-Ponce, 422 U.S. 873 (1975); Illinois Migrant Council vs. Pilliod, 548 F. 2do 715 (7mo Cir. 1977); Marquez vs. Kiley, 436 F. Supp. 100 (S.D.N.Y. 1977).

52. Philip Smith, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta en Los Angeles, pág. 339. Un testigo presentó motivos diferentes, más dudosos, en la suministra-  
ción de datos al SIN.

[T]al vez no habíamos visto antes en este país una situación en donde miembros de una familia, vecinos, pudieran vengarse y se vengaran unos a otros simplemente porque pueden delatar a una persona que no tiene documentos. Eso ha separado familias. Esto ha causado un sufrimiento humano terrible y todo esto debido a las condiciones en que está la legislación del presente.

Testimonio de Karvelis, Transcripción de Reunión Abierta en New York, vol. 1, pág. 121.

53. Testimonio Rosenbaum, Transcripción de Reunión Abierta en Los Angeles, pág. 334.

54. El Tribunal Supremo ha sostenido que la evidencia de oídas o datos confidenciales provistos por informantes, pueden apropiadamente ser tomados en consideración por un magistrado al extender órdenes de allanamiento para registro allí en donde una base substancial para el crédito que se le dé a la evidencia de a oídas, tenga su origen en información corroborativa independiente o en circunstancias que sostengan la creencia del deponente de que el informante goza de credibilidad y de que su información establece la existencia de probable causa para creer que se ha incurrido en una violación de la ley. U.S. vs. Harris, 403 U.S. 578 (1970); Aguilar vs. U.S., 378 U.S. 108 (1964); Jones vs. U.S., 362 U.S. 257 (1960). Está claro que la confiabilidad de un o una informante y de la información que él o ella proveen no puede ser determinada cuando él o ella permanecen anónima(a) y su información no puede ser corroborada independientemente por el SIN porque no es específica. Se ha encontrado que los registros sin una orden de allanamiento, basados solamente en información telefónica sin verificar, procedente de personas desconocidas, carecen de causa probable y son, por tanto, inconstitucionales. Lankford vs. Gelston, 364 F. 2do 197 (4to Circuito 1966).

55. Carta de Castillo.

56. Testimonio recibido por la Comisión indicaba que el SIN coopera con los departamentos de la policía patrullando ciertos vecindarios étnicos. Armando Navarro, director ejecutivo del Instituto Nacional para el Desarrollo de la

Comunidad, testificó que, por un período de varios meses, el SIN, conjuntamente con la policía local, "hostigaba" a personas cuando éstas asistían a la iglesia los domingos. La iglesia bajo vigilancia estaba localizada en un barrio de Ontario, California, en un vecindario cuya población era primordialmente mexicanoamericana. Durante esta vigilancia, los residentes fueron:

Hostigados en el sentido de que la presencia de la policía y el SIN o de la Patrulla Fronteriza era muy visible todos los domingos. En otras palabras, era corriente en muchas ocasiones que individuos que asistían a la iglesia los domingos fueran detenidos por oficiales del SIN y que se les pidiera que mostrasen sus documentos, etc.

Armando Navarro, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta en Los Angeles, pág. 424.

57. Edward O'Connor, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta en Los Angeles, pág. 538.

58. Ibid., pág. 515.

59. En un memorándum interno de la Región del Oeste del SIN, el Comisionado Regional dijo:

Oficiales de patrulla y de investigación del Servicio conduciendo encuestas necesarias en áreas residenciales, basadas en información recibida de autoridades para el cumplimiento con la ley, responsables, tales como alguaciles, jefes de la policía, etc., de que en una localidad específica hay extranjeros sin documentos. Esta información será interpretada como constituyendo "hechos articulables" que justifican investigación.

Comisionado Regional del SIN, Región del Oeste, memorándum a Directores de Distrito, Oficiales Administrativos y Agentes de la Patrulla Principal, Región del Oeste, 7 de febrero de 1978.

60. Testimonio O'Connor, Transcripción de Reunión Abierta en Los Angeles, págs. 515-16.

61. Ibid., pág. 516.

62. Véase la nota 54 de este capítulo del informe.

63. Testimonio Sava, Transcripción de la Vista Pública en Washington, pág. 87.

64. Ibid.

65. Constitución de los Estados Unidos, Cuarta Enmienda. Para una discusión sobre el origen e historia de la cuarta enmienda, véase a Nelson Lasson, The History and Development of the Fourth Amendment to the United States' Constitution (La Historia y el Desarrollo de la Cuarta Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos) (1937).

66. Véase, por ejemplo, Blackie's House of Beef, Inc. vs. Castillo, 467 F. Supp. 170 (D.D.C. 1978); Memorándum en Apoyo de la Moción para Desestimación, de los Demandados en 1, 22, Intl. Ladies Garment Workers Union vs. Sureck, CV 78-0740-LEW (PX) (C.D. Cal., memorándum radicado el 30 de junio de 1978),

67. Con anterioridad al 1 de agosto de 1979, la Regla Criminal Federal P-41, (R.C.F. P.41) proveía, en parte pertinente;

(a) Autoridad para Emitir una Orden de Allanamiento

Una orden de allanamiento para registro, autorizada por esta regla, puede ser emitida por un magistrado federal o un juez de un tribunal de récord de un estado dentro del distrito en donde esté localizada la propiedad que se busca, al ser solicitada por un oficial federal para el cumplimiento con la ley o un abogado del gobierno.



(b) Propiedad que Puede ser Incautada con una Orden de Allanamiento

Bajo esta regla, se puede emitir una orden de allanamiento para buscar e incautarse de cualquier (1) propiedad que constituya evidencia de la comisión de una ofensa criminal; o (2) contrabando, el fruto de un crimen o cosas que hayan sido asimismo obtenidas a través de un acto criminal; o (3) propiedad designada o que se intente ser usada o que está siendo o ha sido usada como medio para cometer una ofensa criminal.

. . . . .

(h) Alcance y Definición

[E]l término "propiedad" es usado en esta regla para incluir documentos, libros, papeles y cualquier otros objetos tangibles....

68. La proposición de que "personas" no son "propiedad" ha sido básica en la jurisprudencia americana desde los 1860s,

69. La R.C.F. P. 41 ha sido enmendada recientemente para autorizar la emisión de órdenes de allanamiento criminal a ser usadas en la búsqueda de personas bajo ciertas circunstancias. La Regla 41, según enmendada, provee en partes pertinentes:

(b) Propiedad o Personas que Pueden ser Aprehendidas con una Orden de Allanamiento

Una orden de allanamiento puede ser expedida bajo esta regla para buscar y aprehender cualquier...(4) persona para cuyo arresto hay causa probable o que está detenida ilegalmente.

La regla enmendada entró en vigor el 1 de agosto de 1979, y gobierna todos los procedimientos criminales comenzados después de esa fecha. La aplicabilidad de la nueva regla a las órdenes de allanamiento obtenidas por

el SIN para los extranjeros sin documentos no está clara, puesto que todavía no ha habido una oportunidad para interpretar y clarificar judicialmente el lenguaje de la regla. Sin embargo, *Blackie's House of Beef, Inc. vs. Castillo* (*Blackie's II*), 480 F. Supp. 1078 (D.D.C. 1979), aunque no envuelve una orden de allanamiento bajo la Regla 41, indica que las órdenes de allanamiento para buscar personas deberán especificar los nombres y describir las personas específicas que van a ser objeto de la búsqueda y que tales órdenes de allanamiento no confieren en los "oficiales del SIN una 'comisión errante' para registrar el local". *Id.* a 1088.

70. *Blackie's House of Beef, Inc. vs. Castillo*, 467 F. Supp. 170 (D.D.C. 1978). El SIN ha apelado esta decisión, basándose en que la orden de allanamiento para registro fue obtenida correctamente, carta de Castillo, pág. 6.

71. *Blackie's House of Beef, Inc. vs. Castillo*, 467 F. Supp. 170 (D.D.C. 1978).

72. Id. Una copia del allanamiento para registro acompaña la orden en el Apéndice A. Id. a 175.

73. Id.

74. La Comisión reconoce que personas que entraron a los Estados Unidos legalmente, pero que permanecieron en el país en violación de la ley, pueden ser arrestadas sin una orden de allanamiento bajo circunstancias exigentes. 8 U.S.C. §1357(a)(2). Sin embargo, este asunto no se levantó en el caso de Blackie's House of Beef puesto que ese caso se concentraba en la validez de la orden de allanamiento utilizada por el SIN.

75. *Blackie's House of Beef, Inc. vs. Castillo*, 467 Supp. Federal 170 (D.D.C. 1978). Una copia del informe del servicio y el anexo acompañan la orden en el Apéndice B.

76. Id. a 174.

77. La R. Crim. Fed. P. 41 ha sido enmendada desde entonces para autorizar las órdenes de allanamiento para la búsqueda de personas allí en donde exista causa probable. Véase discusión en la nota 69 de este capítulo.
78. 467 F. Supp. a 173.
79. Id. (citas omitidas).
80. Almeida-Sanchez vs. United States, 413 U.S. 266 (1973). El Tribunal sostuvo que la búsqueda sin orden de allanamiento en ese caso no estaba respaldada por una autoridad constitucional o estatutoria y por tanto era irrazonable e ilegal.
81. Las inspecciones administrativas conducidas bajo órdenes de allanamiento son permisibles bajo la cuarta enmienda. Véase a Cámara vs. Municipal Court, 387 U.S. 523 (1967); Véase vs. City of Seattle, 387 U.S. 541 (1967).
82. Almeida-Sanchez vs. United States, 413 U.S. a 271.
83. Blackie's House of Beef, Inc. vs. Castillo, 467 Supp. F. a 174.
84. Blackie's House of Beef, Inc. vs. Castillo, 480 Supp. F. 1078 (D.D.C. 1979).
85. Id. El tribunal, sin embargo, no consideró la pregunta de si el SIN está autorizado a conducir búsquedas administrativas, señalando que éste no invocó normas "administrativamente amplias" como autoridad para su registro del local del demandante. Id. a 1089-90.
86. Almeida-Sanchez vs. United States, 413 U.S. a 275 (Powell, J., concurriendo).
87. En su opinión concurrente, el Juez Powell señaló que podría ser posible:  
obtener aprobación judicial adelantada para la decisión de conducir búsquedas errantes en una carretera o carreteras en particular por un período de tiempo razonable....El uso de un procedimiento de orden de allanamiento para una área específica ciertamente no "frustraría el propósito gubernamental que motiva la búsqueda".

Id. a 283 (cita omitida).

88. Id a 279 (cita omitida)

89. Austin Fragomen, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta en New York, vol. 1, págs. 266-67.

90. Véase discusión en el texto que acompaña a las notas 43-48 de este capítulo.

91. El SIN asume la posición de que "los tribunales han mantenido consistentemente que la apariencia racial por sí sola no constituye suficiente base para interrogar una persona con respecto a su status como inmigrante, y el SIN no practica esa política". Carta de Castillo.

92. Kalman Resnick, testimonio, Transcripción de Vista Pública en Washington, pág. 397.

93. Armand Salturelli, Comisionado Regional del Sur del SIN, testificó que "nosotros no tenemos autoridad" para cerrar calles de la ciudad para conducir operaciones de control de área. Testimonio Salturelli, Transcripción de Reunión Abierta en Texas, vol. 4, págs. 358-59.

94. Testimonio Resnick, Transcripción de Vista Pública en Washington, págs. 159-60.

95. En carta a la Comisión, el SIN dijo:

Al discutir los efectos de las operaciones de control de área conducidas por el Servicio, el informe dice que esas a menudo resultan en pandemonio. El SIN no causa pandemonio. Las personas que no son culpables de una conducta ilegal no tienen que sentir pánico cuando ven un oficial de cumplimiento de la ley. Casi siempre las personas cuyo status en este país no es legal son las que generalmente reaccionan con miedo, confusión y fuga.

Carta Castillo.

96. George Lundquist, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta en Texas, vol. 3, pág. 9. Otro dueño de fábrica concurrió en que las encuestas del SIN pueden resultar en la pérdida de dinero y negocio para los patronos:

/C/ada vez que somos inspeccionados, nos sentamos y hablamos con ellos /el SIN/, preguntándoles "¿Cómo vamos a evitar estas inspecciones?, porque son muy costosas e interruptivas. De hecho, consideramos que ustedes están invadiendo los derechos de los ciudadanos que están trabajando aquí porque no pueden hacer trabajo alguno, y ustedes están invadiendo mis derechos porque me cuesta mucho dinero el interrumpir mi producción por 3, 4 o 5 horas". La producción se arruina por todo el día y posiblemente--de hecho, en una fábrica del tamaño de la nuestra, la producción se arruina por un mes, hasta que volvemos a operar normalmente.

Arnold Sbicca, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta en Los Angeles, pág. 402.

97. Russell Parsons, consultor, Asociación de Comerciantes y Manufactureros, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta en Los Angeles, págs. 225-26.

98. Ley de Inmigración y Naturalización de 1952, §274, 8 U.S.C. §1324(c)(1976).

99. El Manual de la Patrulla Fronteriza, pág. 11-7, provee que "la continuada cooperación (de todas las autoridades locales para el cumplimiento con la ley) deberá buscarse y cultivarse". El estímulo brindado por el SIN a la policía local para que haga cumplir la ley de inmigración ha sido reconocido en correspondencia del Servicio tal como la carta general LIV 40/15-C de la Oficina de la Patrulla Fronteriza de Pleasanton, California, que dice que "/d/esde...temprano en los cincuenta hemos estado solicitando seriamente la

asistencia de los varios departamentos de alguaciles y agencias de la policía en el detenimiento y retenimiento para nosotros de extranjeros que están en los Estados Unidos ilegalmente".

100. Comité Doméstico del Consejo sobre Extranjeros Ilegales, Preliminary Report (Informe Preliminar) (1976), pág. 207.

101. Testimonio de Resnick, Transcripción de Vista Pública en Washington, pág. 159.

102. Savala vs. Castillo, Núm. F-78-173-Civil (E.D.Cal. radicado el 30 de agosto de 1978) (petición verificada para la remoción de una acción civil de un tribunal estatal); Rivera vs. Ballard, CA3-79-0874-C (N.D., Tex. radicado el 10 de julio de 1979); Cervantez vs. Whitfield, CA2-79-206 (N.D. Tex. radicado el 12 de diciembre de 1979).

103. Cervantez vs. Whitfield, CA2-79-206 (N.D. Tex. radicado el 12 de diciembre de 1979).

104. Transcripción de Contrainterrogatorio a 34-35. Texas vs. Rivera, Núms. CCr-78-9668-D, CCr-78-9669-D, CCr-78-9670-D (Dallas Cty, Tex. Tribunal Criminal del Tribunal de Apelaciones, 6 de marzo de 1979).

105. Departamento de Justicia de los Estados Unidos, Comunicado de Prensa, 23 de junio de 1978.

106. Ibid.

107. Comisionado Diputado Green del SIN, memorándum a los Comisionados Regionales del SIN, 10 de enero de 1977. El Sr. Green dejó el Servicio más tarde ese año.

108. Por ejemplo, las disposiciones de la ley de inmigración que clasifican como delito el traer a los Estados Unidos y dar asilo a ciertos extranjeros.

8 U.S.C. §1324(1976).

109. Carta de Castillo.

110. Los Angeles Times, 10 de agosto de 1978. En una carta a la Comisión, el Departamento de la Policía de El Paso explicó su política como sigue:

Es la política del Departamento de la Policía de El Paso no hacer que un extranjero cumpla con las Leyes de Inmigración o arrestarlo simplemente por el hecho de que sea un extranjero. La única vez que un oficial del Departamento de la Policía de El Paso arrestaría un extranjero sería cuando ese extranjero estuviera envuelto en alguna clase de actividad criminal. Es muy corriente que los oficiales de la policía, una vez hayan corroborado que ese individuo es un extranjero, lleven a la persona a la frontera y la pongan en libertad. Esto se hace para evitar la situación de apiñamiento en la Cárcel del Condado de El Paso que resultaría si todos los extranjeros fueran arrestados por ofensas relativamente menores. Nuestra experiencia ha sido que si los extranjeros fueran arrestados y procesados los tribunales solamente los deportarían y a esa persona no se le impondría ningún castigo criminal.

Roberto A. Duran, asesor legal de la policía, Departamento de la Policía de El Paso, a carta a Louis Nuñez, director ejecutivo de la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, 4 de febrero de 1980.

111. Herman Baca, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta en San Diego, pág. 96.

112. Joseph Sureck, Director de Distrito del SIN para Los Angeles, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta en Los Angeles, pág. 580.

113. United States vs. Brignoni-Ponce, 442 U.S. 873 (1976); Cheung Tin Wong vs. INS, 468 F. 2do. 1123 (D.C. Circuito 1972); Illinois Migrant Council vs. Pilliod, 398 Suplemento Federal 882 (1975), afirmado 540 F. 2do. 1062 (7mo. Circuito 1976); Marquez vs. Kiley, 436 Suplemento Federal 100 (1977).

114. Departamento de Justicia, Estados Unidos, Comunicado de Prensa, 23 de junio de 1978; Comisionado Diputado Green del SIN, memorándum a los Comisionados Regionales del SIN, 10 de enero de 1977.

115. A pesar de los esfuerzos del Departamento de Justicia, algunos departamentos de la policía local continúan deteniendo personas basándose en la sospecha de que han violado la ley de inmigración, bajo lo que comúnmente se conoce como un "retenimiento de inmigración", hasta tanto los entregan al SIN o el Servicio los recoge en los lugares de detención de la policía local. Testimonio Sureck, Transcripción de Reunión Abierta en Los Angeles, págs. 582, 583; Walter vs. Edwards, Comisionado Asociado Regional para el Cumplimiento de la Ley, Región del Sur del SIN, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta en Texas, vol. 4, pág. 371.

116. 8 U.S. §1324(c) (1976).



## Capítulo 7

### Derechos de los Detenidos Después de su Detención y Aprehensión

Si la expulsión de un extranjero fuera de un país...en donde disfruta, bajo las leyes, de una porción mayor de las bendiciones de seguridad y libertad personales de las que puede aspirar a disfrutar en otro lugar...no constituye un castigo, y de los más severos, sería difícil imaginarse una condena<sup>1</sup> a la que se pueda aplicar ese nombre.

En distintas ocasiones en la historia de esta nación, su trato dentro de sus lindes, hacia personas que no son ciudadanas, ha sido inhospitalario, a menudo vergonzoso.<sup>2</sup> Aunque el trato hacia los extranjeros y las actitudes hacia ellos ha mejorado en muchos respectos, no obstante el hecho persiste que los extranjeros hoy día son a menudo relegados a una condición de segunda clase, notablemente en el escaso debido procedimiento de protección provisto en los procesos administrativos para expelerlos fuera del país.<sup>3</sup> El efecto de las leyes de deportación es particularmente desastroso para aquellas personas a quienes las políticas de inmigración para entrar a los Estados Unidos precluyen u obstaculizan su entrada legal al país porque favorecen a algunas nacionalidades más que a otras.<sup>4</sup> Esta discriminación en la política de admisiones inmigratorias es complicada más aún por un proceso de deportación que puede resultar en la expulsión de extranjeros en circunstancias tales que, de haber sido miembros de una nacionalidad diferente a la suya, pudiera haberseles eximido de esa deportación.<sup>5</sup> En muchas instancias, una familia americana sufre las más graves consecuencias de esta discriminación, puesto que el resultado es la denegación de una oportunidad para la reunificación de la familia o la disrupción de la unidad de la familia.

A pesar de que, sea cual sea su status, los extranjeros en los Estados Unidos son reconocidos como "personas" dentro del significado de la cuarta enmienda, y por tanto, tienen derecho a un debido proceso de protección,<sup>6</sup> los primeros casos sobre la deportación de extranjeros radicados ante el Tribunal Supremo, limitaban los requerimientos de debido proceso en casos de deportación.<sup>7</sup> En estos primeros casos, el Tribunal Supremo clasificó la deportación como un procedimiento civil. Puesto que se ha estado considerando que ciertos derechos constitucionales, tales como el derecho a tener asesoramiento legal, el derecho a no inculparse a sí mismo, y la prohibición en contra de las<sup>8</sup> leyes ex post facto, pueden usarse solamente en procedimientos criminales, la designación de la deportación como un procedimiento civil ha resultado en la denegación del derecho a verdadero debido proceso para los extranjeros. Hoy día, esta clasificación permanece como un obstáculo mayor para la extensión de un completo debido proceso de protección según lo requieren a menudo las extremas consecuencias de la deportación.

Debido a que los derechos de los detenidos después de su detención o aprehensión dependen de esta distinción judicial, es necesario hacer un análisis de la evolución del término "civil" aplicado a los procedimientos de deportación. El análisis proveerá el fondo histórico para una discusión más adelante sobre garantías constitucionales específicas con respecto al derecho al asesoramiento legal, a fianza, a que se le celebre una vista imparcial y al uso de órdenes de arresto administrativas por parte del SIN.

#### La Deportación como un Procedimiento Civil

Generalmente se ha aceptado que el poder para prevenir la entrada de extranjeros a este país se deriva del poder de soberanía de la nación y que no

descansa en ninguna disposición de la constitución que explícitamente autorice la exclusión. A través de los años se ha estado asumiendo que el poder para prevenir que personas entren a este país también concede el poder para expeler personas después que hayan entrado a los Estados Unidos:

El poder para excluir extranjeros y el poder para expelerlos descansan en un fundamento, se derivan de una fuente, están justificados por las mismas razones y son, con toda certeza,  
9  
solo partes de un mismo poder.

Debido a que el poder soberano era visto como inaccesible por el poder judicial, los tribunales sostuvieron que las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno  
10  
estaban en libertad de determinar quien sería excluido o expelido.

Muchos conceden que la deportación es una acción seria, no obstante, debido a que se dice que emana del poder soberano, los tribunales no han querido restringir o limitar el derecho a deportar. La designación de la deportación como un procedimiento civil, lo cual removi6 el proceso de expulsión del estricto escrutinio constitucional, proviene de la negativa del Tribunal Supremo a considerar la deportación como una forma de castigo, aunque las consecuencias de la deportación han sido frecuentemente atacadas por miembros individuales del Tribunal por ser demasiado severas.

11  
Comenzando con la Ley de Exclusión China de 1882, que precluía la inmigración de obreros chinos, la legislación sobre inmigración ha tratado de determinar quien puede entrar al país, y bajo qué términos. Leyes restrictivas de la inmigración en la década que siguió a la aprobación de la Ley de Exclusión China crearon requerimientos de certificados para los chinos que desearan entrar,  
12  
volver a entrar o permanecer en los Estados Unidos. Bajo la ley de 1892, a los

chinos que ya residían en este país se les requería obtener y llevar siempre consigo papeles de identificación conocidos como "certificados de residencia".<sup>13</sup> Aquellos que no tuvieran en su poder tales certificados estaban sujetos a deportación.

Estos actos no carecieron de refutaciones. En Fong Yue Ting vs. United States,<sup>14</sup> los peticionarios alegaron que la ley de 1892 era inconstitucional y que sin una vista judicial se les estaba denegando un debido proceso de ley.<sup>15</sup> Aunque una fuerte disensión argumentaba en contra de la deportación, porque<sup>16</sup> equivalía a un destierro y a una deprivación sin debido proceso de ley,<sup>17</sup> la opinión de la mayoría rechazó esos argumentos. En lugar de eso, sostuvo que el poder soberano de la nación permitía que el gobierno federal estableciera las condiciones y procedimientos bajo las cuales personas pudieran entrar,<sup>18</sup> permanecer o ser expelidas de este país; que la deportación no constituía un castigo;<sup>19</sup> y que, por tanto, la deportación no era una deprivación "de vida,<sup>20</sup> libertad o propiedad, sin debido proceso de ley".<sup>21</sup>

En Wong Wing vs. United States,<sup>21</sup> el peticionario arguyó que la deportación tenía la naturaleza de un castigo y no podía ser impuesta sin un juicio. El Tribunal rechazó el argumento, citando a Fong Yue Ting y reafirmando el poder del gobierno federal para deportar extranjeros. Sin embargo, el Tribunal comenzó a limitar el poder del gobierno federal sobre los extranjeros en otros respectos decidiendo que no se podían usar procedimientos administrativos para detener y dictar sentencia sobre extranjeros bajo la ley que establecía que el no poseer certificados de residencia constituía una ofensa criminal. Si el gobierno federal deseaba imponer una sentencia criminal, dijo el Tribunal,

tendría que instituir procedimientos criminales. Este caso fue el primero en una larga serie de casos que extendieron a los extranjeros algunas protecciones constitucionales pero, a la vez, sostuvo el poder absoluto del gobierno para deportar.

22

En Bugajewitz vs. Adams, la peticionaria estaba siendo deportada como prostituta, bajo un estatuto federal de inmigración, a pesar de que también hubiera podido ser juzgada a través de procedimientos criminales por una violación a la ley local. El Tribunal sostuvo que esta decisión no hacía de la deportación un castigo por un crimen, sino que era "simplemente la negativa<sup>23</sup> de este gobierno a dar refugio a una persona a quien no quería tener aquí".

24

En Ng Fung Ho vs. White, el Tribunal reiteró el poder del gobierno federal para deportar y su poder para hacerlo a través de procedimientos ejecutivos. Sin embargo, el Tribunal requirió una determinación judicial sobre la solicitud del peticionario para hacerse ciudadano de los Estados Unidos, puesto que las órdenes ejecutivas para deportación solamente son válidas para extranjeros. El Juez Louis Brandeis escribió que tal procedimiento judicial era necesario porque la persona estaba enfrentándose a una deportación, la cual:

podría también resultar en la pérdida de su propiedad y su vida; o de todo aquello que hace que valga la pena vivir. La Quinta Enmienda, al garantizar el debido procedimiento de ley, proporciona protección contra el peligro de tal privación sin la sanción de los<sup>25</sup> procedimientos judiciales.

A pesar de las severas consecuencias de la deportación reconocidas, el Tribunal<sup>26</sup> aún se resistía a considerar que la deportación equivalía a un castigo.

Al fracasar los ataques directos al poder para deportar, los esfuerzos se dirigieron a la invocación de derechos constitucionales individuales en los casos de deportación. La clasificación continuada de la deportación como un procedimiento civil ha limitado severamente la reparación que pudiera obtenerse de los tribunales. Sin embargo, los tribunales, aunque se sentían obligados a considerar decisiones anteriores de que el Congreso tiene discreción absoluta para regular la inmigración, han tratado de mitigar los severos efectos de la deportación interpretando estricta y estrechamente cualquier ley que constituyera la base para este procedimiento.

Las diferentes interpretaciones que el Tribunal le da a un estatuto de deportación<sup>27</sup> explican los resultados diferentes en Galvan vs. Press y Rowoldt vs. Perfetto.<sup>28</sup> Esos casos se concentraban en la Ley de Seguridad Interna de 1950,<sup>29</sup> según enmendada, la cual disponía la deportación de miembros del Partido Comunista. En Galvan, el primer caso en ventilarse, el tribunal argumentó que el Congreso había establecido que el Partido Comunista, en ese entonces una organización política legal en California, se dedicaba a la derrocción del gobierno utilizando la violencia y, por tanto, decidió que ser miembro del mismo nada más constituía suficiente justificación para la deportación. Pero en Rowoldt, el Tribunal sostuvo que la ley requería que la participación como miembro fuera "significativa" para poder justificar la deportación. En el caso de Rowoldt, el Tribunal descansó<sup>31</sup> en su decisión para evitar que otro peticionario fuera deportado. En ese caso, la opinión de la mayoría dijo que: "la deportación es una sanción drástica, una que puede destruir vidas y romper familias y que una decisión de deportación<sup>32</sup> debe, por tanto, basarse en evidencia de una asociación significativa". De

estos tres casos se puede ver, por tanto, que el Tribunal se movió de una amplia construcción de lenguaje congresional a una construcción más estrecha con el propósito de evitar la severidad de la deportación.

Los tribunales también han podido ofrecer una medida de reparación mediante una estrecha definición de la palabra "entrada". Algunos eventos, tales como el ser recipientes de bienestar público o las convicciones por crímenes de depravación moral, son bases para la deportación si ocurren dentro de un cierto período de tiempo después de la entrada a los Estados Unidos. Delgadillo<sup>33</sup> vs. Carmichael envolvía un tripulante, residente legal de los Estados Unidos, cuyo barco, debido a que estaba rodeado por el enemigo, se vió obligado a anclar en un puerto extranjero antes de terminar su jornada de Los Angeles a New York. El Tribunal sostuvo que su regreso a los Estados Unidos procedente de ese puerto extranjero no constituía una entrada, puesto que "entrada" quería decir más que el mero acto físico de entrar a los Estados Unidos; tenía<sup>34</sup> que envolver el venir voluntariamente de un puerto extranjero. Al llegar a su decisión, el Tribunal dijo, "la deportación puede ser el equivalente de una expulsión o un exilio. Los riesgos son ciertamente grandes y de gran importancia<sup>35</sup> para el extranjero que ha adquirido su residencia aquí."

La frase "sentenciado más de una vez por crímenes que envuelvan depravación moral" era el tema del caso de Fong Haw Tan vs. Phelan.<sup>36</sup> En este caso, el peticionario había sido convicto en dos ocasiones diferentes de una misma acusación. Los tribunales de circuito difirieron en cuanto a si esta frase quería decir cualquier convicción después de la primera sentencia o si requería la convicción por crímenes que envolvieran dos incidentes diferentes. El Tribunal decidió que la intención de la Ley de Inmigración era deportar a aquellos que cometieran

otro y fueran sentenciados nuevamente. Por lo tanto, Fong Haw Tan no podía ser deportado. El tribunal citó a Delgadillo vs. Carmichael como un ejemplo de que la deportación puede equivaler a una expulsión y que un estatuto de deportación, por tanto, tiene que estar redactado en términos muy estrictos. La deportación, dijo el Tribunal, "es la pérdida que sufre un residente en este país por su mala conducta. Una pérdida tal constituye una penalidad." <sup>37</sup>

Otra razón por la cual un residente de largo tiempo puede ser deportado es su convicción por la posesión o el uso de drogas o narcóticos. Los tribunales federales han interpretado estrictamente el término "convicción" en algunos casos que han envuelto esta actividad para mitigar la severidad de la deportación. <sup>38</sup> En Rehman vs. INS, el tribunal interpretó "convicción" muy estrechamente. Encontró que en un caso análogo, bajo la ley federal la simple posesión de "hashish" (una droga) de que el peticionario había sido acusado, podía ser borrada del récord y entonces no habría ninguna "convicción" para propósitos de la deportación. Además, puesto que el peticionario había sido colocado en probatoria, el tribunal no encontró que existiera ninguna verdadera "convicción".

<sup>39</sup> En Lennon vs. INS, el músico era un extranjero excluible al momento de su entrada al país debido a una convicción británica anterior por posesión de "hashish". Contrario a la ley americana, para que un individuo sea convicto, la ley británica no requiere prueba de que éste tenga conocimiento personal de que la droga está en su posesión. Debido a esta diferencia, el tribunal encontró que la convicción del músico en las Islas Británicas no podía ser usada para excluirlo o deportarlo.



La deportación no es, por supuesto, una sanción penal. Pero, en severidad, sobrepasa a todas las penalidades criminales, excepto a las más Draconianas. Nosotros, por tanto, no podemos considerar como completamente irrelevante, la larga ininterrumpida tradición de la ley criminal de que no se deben imponer sanciones severas allí en donde no haya evidencia de una culpabilidad moral.<sup>40</sup>

Un ejemplo final de construcción estatutoria por parte de los tribunales para evitar las terribles consecuencias de la deportación es el caso de Lok<sup>41</sup> vs. INS. En ese caso el peticionario Lok aseguró que bajo la ley él era elegible para una exención discrecional.<sup>42</sup> Para tener derecho a ese tipo de reparación discrecional bajo el estatuto, un individuo debería haber estado domiciliado en los Estados Unidos por 7 años consecutivos. El asunto ante el tribunal era si durante este período de 7 años el peticionario tenía que haber mantenido un "domicilio que legalmente no hubiese abandonado" o si ese período de 7 años comenzaría a contar después que el individuo hubiera sido "admitido legalmente para residencia permanente". El tribunal señaló la severidad de la deportación, citando a Lennon vs. INS, y, por tanto, indicó que "es una doctrina establecida que los estatutos de deportación, si son ambiguos, deberán ser interpretados a favor del extranjero".<sup>43</sup> Debido a la ambigüedad de esa disposición estatutoria, el tribunal mantuvo que tal reparación discrecional está disponible para aquellos que cumplan con el requisito del "domicilio que legalmente no hubiese sido abandonado" por 7 años.

La creciente realización de la severidad y carácter penal de la deportación ha tenido como resultado que los tribunales se tomen tiempo y gran cuidado en la

interpretación del lenguaje estatutorio para evitar, en donde sea posible, las severas consecuencias de la deportación. Los tribunales, sin embargo, consideran que están impedidos por las primeras decisiones que establecían que la deportación no es un castigo y que, por tanto, debe ser considerada como un procedimiento civil. Desde el punto de vista de la persona deportada, la deportación tiene que ser considerada como una forma de castigo.

Los casos que preceden ilustran que, por lo menos para los extranjeros residentes o para los residentes de los Estados Unidos por largo tiempo, la deportación es un castigo muy severo. Sin embargo, al extranjero se le priva de todas las protecciones constitucionales simplemente porque los tribunales niegan que la deportación es un castigo y, por tanto, un "mero procedimiento civil".

Decisiones judiciales recientes sugieren que, en ciertas áreas de debido proceso, los tribunales están dispuestos a ignorar la pregunta de la caracterización civil-criminal y a fijarse en la naturaleza del castigo impuesto.

Por ejemplo, ciertas decisiones del Tribunal Supremo han extendido el derecho a tener asesoramiento legal, más allá de la estrecha definición de procedimientos criminales <sup>44</sup> y han establecido bien claro que la pregunta de si se necesita asesoramiento legal o no, no puede ser contestada caracterizando un procedimiento como civil o criminal. Además, en la deportación, el nombre que se le dé a los procedimientos no debe obscurecer las drásticas consecuencias de la penalidad para individuos y sus familias, quienes deberán permanecer en el país o abandonar su propio país, ni negar que el verdadero asunto a ser resuelto es si cuando un extranjero es deportado, se le está castigando en el significado común de la palabra, por violar una disposición de las leyes de inmigración.

### El Derecho a Tener Asesoramiento Legal

Los tribunales han reconocido repetidamente la importancia del asesoramiento legal como un escudo para proteger a un individuo de la pérdida de sus derechos constitucionales y estatutorios. Sin embargo, para los miles que son expulsados de este país todos los años esta protección no existe substancialmente.

La Ley de Inmigración y Nacionalidad provee:

En cualesquier procedimientos de exclusión o deportación que se celebre ante un oficial especial de investigación y en cualesquier procedimiento de apelación que se ventile ante el Procurador General, como parte de tales procedimientos de exclusión o deportación, la persona afectada tendrá el privilegio de ser representada (sin costo alguno para el gobierno) por el asesor legal, autorizado a participar en tales procedimientos, que él escoja. (el subrayado es nuestro)<sup>45</sup>

Sin embargo, la declaración en el estatuto básico que dice que el derecho a tener asesoramiento legal existe en los procedimientos de exclusión o deportación ha sido muy estrechamente interpretada por el SIN, con la resultante confusión sobre representación durante el período envuelto en la aprehensión y "procesamiento" de un extranjero.

Sin embargo, el SIN, en sus comentarios sobre este capítulo, indicó:

El informe también habla de una denegación del derecho a tener asesoramiento durante las prácticas del SIN y de una confusión en cuanto a cuándo se aplican esos

derechos. Tal como lo señala el informe, 8 CFR 287.3, según enmendado, indica muy claramente que después que el oficial examinador ha determinado que se instituirán procedimientos formales en contra del extranjero, a uno que haya sido arrestado sin una orden de allanamiento se le dirá la razón para su arresto y se le informará de su derecho a ser representado por un asesor legal escogido por él, sin costo para el gobierno. A tal extranjero, también se le proveerá, en ese momento, con una lista de los programas para servicios legales, calificados bajo la Parte 292a del 8 CFR a que tenga acceso sin costo alguno en el distrito en donde la vista de la deportación vaya a ser ventilada. Estas dos disposiciones van más allá de lo que el estatuto y la <sup>46</sup> Constitución requieren.

La Ley de Inmigración y Nacionalidad provee que las personas pueden tener representación legal solamente cuando son colocados bajo procedimientos <sup>47</sup> formales de deportación (así como de exclusión). El informarle a las personas arrestadas sobre la disponibilidad de programas de servicios legales para proveerles asesoramiento sin costo alguno, está también limitado a la situación <sup>48</sup> en donde contra las personas se han iniciado procedimientos formales. En la realidad, solo a un número reducido de personas arrestadas se les celebra vistas de deportación. Según se señala en el informe, muchas personas arrestadas eligen la salida voluntaria sin tener la oportunidad de consultar con un asesor legal. Testimonio recibido por la Comisión, pero negado por el SIN, alegó que

en algunas ocasiones a personas arrestadas se les dijo que si pedían que se les celebrara una vista de deportación, no podrían elegir una salida voluntaria.<sup>49</sup> Aquellos que deciden irse voluntariamente del país, están potencialmente renunciando a la elegibilidad para no poder ser deportados que las leyes de inmigración les conceden, lo cual les permitiría permanecer en este país legalmente. A pesar de que la deportación es uno de los castigos más<sup>50</sup> severos que pueden ser impuestos, las personas que son objeto del mismo reciben el derecho a tener asesoramiento legal, solo después que los procedimientos formales de deportación son instituidos. Por otro lado, los demandados en casos criminales tienen el derecho a recibir asesoramiento legal en todas las etapas críticas de los procedimientos.

En el sistema de justicia criminal, el derecho a tener asesoramiento<sup>51</sup> legal se considera fundamental. Por tanto, el Tribunal Supremo ha sostenido en numerosas ocasiones que en todas las etapas críticas de los procedimientos debe haber asistencia legal efectiva disponible.<sup>52</sup>

<sup>53</sup>  
En Miranda vs. Arizona, el Tribunal Supremo reconoció la presencia del crucial potencial para coerción e intimidación existente en la interrogación de una persona bajo custodia:

Hemos concluido que, sin las salvaguardias apropiadas, el proceso de interrogación de personas sospechosas o acusadas de un crimen, mientras éstas están bajo custodia, contiene presiones apremiantes inherentes que debilitan la voluntad del individuo para resistir y lo fuerzan a hablar cuando<sup>54</sup> bajo otras circunstancias no lo harían tan libremente.

A la vez que el tribunal requirió que a los sospechosos se les informe de sus derechos antes de interrogarlos, también declaró el derecho de éstos a tener un asesor legal con ellos durante la interrogación.

Las circunstancias que rodean la interrogación mientras la persona está bajo custodia, pueden contribuir rápidamente a la subyugación de su voluntad cuando sus interrogadores meramente le han señalado sus privilegios. Por lo tanto, el derecho a la presencia del asesor legal durante el interrogatorio es indispensable para la protección del privilegio establecido por la Quinta Enmienda bajo el sistema que hoy delineamos....La advertencia expresada una sola vez por aquellos que van a conducir el interrogatorio, no puede de por sí sola ser suficiente para que los que menos conocen sus derechos puedan realizar ese objetivo. Una mera advertencia hecha por los interrogadores no es  
55  
por sí sola suficiente para realizar ese objetivo.

La asistencia efectiva de un asesor legal es similarmente importante para una persona que se enfrenta a una deportación, puesto que el período entre el encuentro inicial con un agente de inmigración y la vista de deportación es a menudo precisamente el tiempo cuando el acusado está más desamparado y vulnerable a presiones inapropiadas. Las condiciones son más propicias para un exceso de fervor durante las investigaciones, tanto en el campo como aquellas  
56  
preliminares en las facilidades del SIN.

Muchas personas están convencidas de que la denegación del derecho a tener asesoramiento legal permanece un problema serio, y la Comisión ha recibido alegaciones de excesos por parte del SIN con relación al derecho a tener ese asesoramiento durante los allanamientos en las fábricas. Un testigo enfatizó cómo, durante las redadas, las interrogaciones eran diseñadas para eliminar cualquier asistencia externa para el extranjero, aún de parte de abogados.

[E]sto todo se realiza en una situación de custodia extrema, sin que la persona conozca sus derechos ni entienda en absoluto cuales son las implicaciones, sin tener la oportunidad de ver ni consultar con un abogado, un amigo, la familia.

[D]e manera que la situación es una creada en forma tal que las personas, tengan o no documentos o aunque no le vayan a hablar al SIN, finalmente van a contestar toda clase de preguntas, lo cual va a resultar en su deportación. [énfasis

57

añadido]

Otro testigo señaló la necesidad de clarificar hasta qué punto tiene derecho a tener asesoramiento legal una persona que está bajo custodia:

Yo creo que otro problema al cual tenemos que referirnos en todo este proceso es que no está nada de claro cuándo, en este procedimiento que se le ha descrito--tanto la interrogación en la fábrica como también si después de eso la gente es transferida al Servicio de Inmigración, un interrogatorio más o lo que el SIN llama procesamiento...en qué momento se le informa a la gente de su derecho a tener asesoramiento legal.

No está claro cuándo se les informa que cualquier cosa que digan puede ser usado en su contra en vistas subsiguientes, y tercero, no está claro cuándo, de hecho, se les puede permitir tener acceso a un asesor legal--a saber, cuándo, si un abogado está afuera esperando para ver a la persona, y digamos, la persona está ahora en el centro de detención del SIN, no está claro en qué momento tiene derecho a ver a ese abogado, y yo creo que eso presenta ciertos problemas reales y de alguna manera tiene que ser considerado.

58

En el distrito de Los Angeles del SIN, a los agentes se les instruye llenar la forma I-213, "Récord de Extranjero Deportable", antes de permitir que un extranjero se ponga en contacto con su abogado.

En cualquier caso en que un extranjero desee un abogado, se llenará la Forma I-213 según lo indicado en el párrafo anterior. No se le volverá a hacer preguntas adicionales referentes a la deportabilidad o a la actividad criminal sin el consentimiento o presencia del abogado. Al extranjero se le permitirá ponerse en contacto con su abogado al terminar de llenar la Forma I-213. [el subrayado

59

figura en el original]

Puede que las instrucciones emitidas en el distrito de Los Angeles sean también la política en otras áreas, según lo ilustra el testimonio de un abogado de Texas:



Tomaron las formas 213 [récord de extranjero deportable] de ellos e irónicamente les informaron que tenían derecho a los servicios de un abogado. Y cuando ellos dijeron, "Nuestros abogados están al otro lado de la puerta; los podemos ver a través de los pequeños rotos ahí en la puerta. Queremos hablar con él", les dijeron "No, les dejaremos hablar con ustedes después que tomemos sus deposiciones".<sup>60</sup>

Puede que la asistencia que un asesor pueda proveerle a una persona después que ésta haya sido "procesada", sin embargo, sea solamente ilusoria hacer una mera formalidad de una vista de deportación. El efecto dañino que el procesamiento pueda tener para la persona interrogada se ve claro por las instrucciones emitidas por el director de distrito de Los Angeles:

En el campo, si la persona admite extranjería y hechos que establecen su presencia ilegal en los Estados Unidos, el oficial que lo interroga deberá, hasta donde sea posible, ejecutar la Forma SW-424 allí mismo.... La Forma SW-424 debidamente llena establecerá la deportabilidad. Por consecuencia, si el extranjero dice que desea un abogado y/o se niega a contestar preguntas cuando se le hace la advertencia de Miranda, la información procedente de la Forma SW-424 será utilizada para conservar datos sobre la extranjería, la hora, el lugar y la manera de entrada en la Forma I-213 [récord de extranjero deportable].<sup>61</sup>  
[subrayado añadido]

También deberá señalarse que los elementos de hora, lugar y manera de entrada son los elementos precisos requeridos para condenar a un extranjero de la  
62  
ofensa criminal de entrada ilegal.

En 1931 la Comisión Wickersham reconoció que muchos derechos legales fueron amenazados por la etapa de procesamiento del cumplimiento con la ley de inmigración:

Uno de los detalles más sobresalientes de todo el procedimiento es la falta de asesoría legal para los sospechosos. Durante los exámenes preliminares no se permite la presencia de abogados y aún en las vistas basadas en allanamientos, posiblemente las personas con quienes los procesos de las leyes de deportación se ponen en contacto, generalmente no tienen fondos con qué contratar abogados. En la gran mayoría de los casos los sospechosos no tienen a nadie para proteger sus derechos en ninguna de las etapas de sus procedimientos.... En la primera parte de este informe se han dado ejemplos de los muchos casos en que, cuando hay abogados presentes, éstos pudieron establecer hechos adicionales o la construcción y aplicación de las leyes apropiadas y así, evitar la deportación que de otro modo hubiera tenido efecto. Con toda probabilidad, muchas personas sin representación, a quienes  
63  
los abogados hubieran podido salvar, han sido deportadas.

Una medida recomendada por la Comisión Wickersham para ayudar a aliviar los problemas que vio era tener a los sospechosos informados de la disponibilidad de servicios legales gratuitos provistos por organizaciones caritativas. Esta recomendación fue puesta en vigor por el SIN casi 50 años más tarde. Ahora una nueva regulación provee que:

los extranjeros bajo procedimientos de exclusión y deportación deberán ser advertidos de la disponibilidad de programas gratuitos para servicios legales y organizaciones reconocidas de acuerdo con el 8 C.F.S. 292.2....Estas reglas finales son necesarias y su intención es establecer procedimientos para informarle a los extranjeros de la disponibilidad de programas gratuitos para servicios legales de manera que se les de toda clase de oportunidades para obtener representación legal cuando estén envueltos<sup>64</sup> en procedimientos de deportación o exclusión ante este Servicio.

Significativamente, aún esta medida fue adoptada por el SIN solo después que se instituyeron demandas alegando la falta de asesoramiento legal en el proceso<sup>65</sup> de deportación.

Esta nueva disposición para informarle a los extranjeros de la disponibilidad de servicios legales, sin embargo, no hace nada para eliminar las mayores dificultades del sistema. De acuerdo con sus términos, la regulación todavía se aplica solamente a aquellos que son colocados bajo procedimientos de deportación formales, quienes constituyen un reducido número de los que son aprehendidos. Cuando se le preguntó a cuánta gente afectaría esta nueva<sup>66</sup> regulación, el Juez Principal de Inmigración Herman Booford contestó, "Bueno, las últimas cifras que yo vi indicaban que a 800,000 personas se les había permitido partir voluntariamente sin celebrarse una vista. El año pasado<sup>67</sup> celebramos 60,000 vistas". La urgencia por reformas significativas en los derechos de debido proceso de los extranjeros se destaca en la ilustración 7.1, que ilustra el comparativamente pequeño porcentaje de gente que se beneficiará de la nueva regulación.

### El Derecho a Fianza.

Hoy día, con la octava enmienda a la Constitución creando un derecho implícito a tener fianza<sup>68</sup> y varios estatutos creando un derecho explícito a tener fianza,<sup>69</sup> este derecho no es objeto de disputa a menudo.<sup>70</sup> Las preguntas referentes a la fianza generalmente han girado alrededor de la administración de la misma y de las normas usadas para fijarla, con el sistema de justicia criminal luchando por elaborar una contestación equitativa y justa a tales preguntas, según se desprende de la Ley de Reforma Sobre Fianzas de 1966. El sistema de fianza quasi-criminal administrado bajo la Ley de Inmigración y Nacionalidad (INA),<sup>71</sup> sin una reforma comparable, está aún más atrasado que el mismo sistema de justicia criminal.

El propósito de la fianza en los casos criminales es "libertar a una persona de la custodia legal, asegurando que comparecerá a la hora y en el lugar designados y que se someterá a la jurisdicción y juicio del tribunal".<sup>72</sup> La fianza, según la administra el SIN, es análoga a la fianza en los casos criminales y deberá proveer los salvaguardias instituidos en el campo de la ley criminal por medio de la Ley Sobre Reforma de Fianzas.<sup>73</sup>

La Ley Sobre Reforma de Fianzas provee:

Cuando cualquier persona acusada de una ofensa que no sea castigable con la pena de muerte, comparezca ante un oficial judicial, se ordenará hasta tanto se le celebre juicio, que sea puesta en libertad bajo su propia responsabilidad o mediante la ejecución de una fianza sin garantía por una cantidad especificada por el oficial judicial, garantizando su comparecencia en el juicio, a menos que el oficial no determine, a su discreción, que el ponerla en libertad no asegurará de manera razonable su comparecencia según sea requerida....<sup>74</sup>

Bajo esta disposición de la Ley Sobre Reforma de Fianzas, una persona tiene derecho a ser puesta en libertad bajo su propia responsabilidad o mediante la ejecución de una fianza, a menos que el oficial judicial determine que tal liberación no garantizará la comparecencia de la persona. La fianza no se usará para ningún otro propósito que el de asegurar la comparecencia del acusado y es el gobierno el que, si desea detener al acusado, tiene que establecer la posibilidad de que el mismo se de a la fuga.

La Ley de Inmigración y Nacionalidad provee:

Cualquier...extranjero que sea tomado bajo custodia, a la discreción del Procurador General y hasta tanto se haga una determinación final sobre su deportabilidad, podrá ser (1) retenido bajo esa custodia; o (2) puesto en libertad bajo una fianza en una cantidad no menor de \$500 con una garantía aprobada por el Procurador General, que contenga aquellas condiciones que el Procurador General prescriba; o (3) puesto en libertad condicional bajo palabra. Pero tal fianza o libertad bajo palabra, bien sea autorizada antes o después, podrá ser revocada por el Procurador General, a su discreción, y se podrá volver a ejercer custodia sobre el extranjero bajo la autorización que inició los procedimientos en contra suya y detenerlo hasta que se haga la determinación final sobre su deportabilidad.

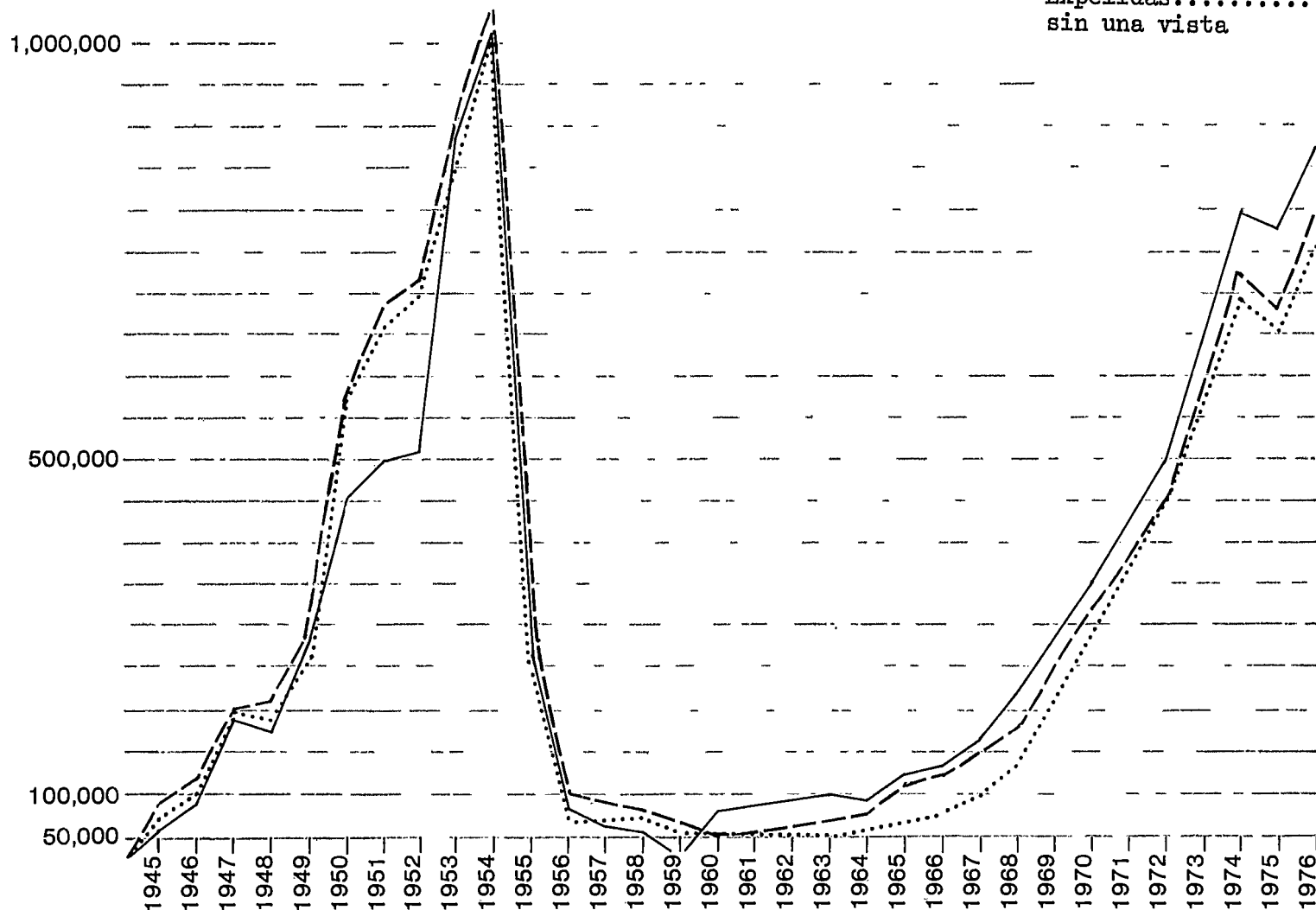
75

Este ejercicio de discreción está sujeto a una revisión muy limitada en los tribunales federales. La Ley de Inmigración y Naturalización dispone que el tribunal, mediante un procedimiento de habeas corpus, solamente puede

# ILUSTRACION 7.1

Personas Aprehendidas, Expelidas y Expelidas sin Una Vista, 1945-76

Aprehendidas \_\_\_\_\_  
 Expelidas - - - - -  
 Expelidas sin una vista .....  
 sin una vista



\*Nota: El sistema de conservación de récords sobre aprehensiones cambió en 1960. Las cifras antes del 1960 representan el total que actualmente fueron aprehendidos. Las cifras desde 1960 incluyen aquellos localizados.

Fuente de Información: Departamento de Justicia de los Estados Unidos, Servicio de Inmigración y Naturalización, 1976 Annual Report (Informe Anual de 1976), pág. 126, extraídos de la Tabla 23.

determinar si "el Procurador General no está procediendo a determinar la deportabilidad de un extranjero con la rapidez razonable requerida por los hechos y circunstancias particulares del caso".<sup>76</sup> Bajo esta norma, una determinación sobre fianza será "revertida solamente ante una evidencia clara de abuso".<sup>77</sup>

Bajo esta sección, entonces, a un extranjero puede o no fijársele fianza, a discreción del Procurador General solamente y podrá ser vuelto a poner bajo custodia a discreción del Procurador General solamente. La única limitación estatutoria de la discreción del Procurador General es la nebulosa "rapidez razonable para determinar la deportabilidad de cualquier extranjero según sea requerida por los hechos y circunstancias particulares del caso". Las reglas promulgadas en el Código de Regulaciones Federales<sup>78</sup> proveen pocas salvaguardias adicionales.

Las Instrucciones para las Operaciones del SIN ofrecen las circunstancias que justifican una detención, a saber:

[c]uando cualquier información disponible indique que el hecho que un extranjero permanezca en libertad claramente representaría un peligro para la seguridad y protección del público, o cuando la falta de fondos o de dirección fija de un extranjero justifique la suposición de que posiblemente el mismo se de a la fuga.<sup>79</sup>

La falta de guías para la liberación y las condiciones de liberación proveen la oportunidad para un trato arbitrario y desigual. Se han hecho alegaciones de que la falta de guías ha conducido a decisiones caprichosas en casos de solicitudes de fianza o de libertad bajo palabra. Un testigo comentó:

Al inmigrante se le trata como si fuera un criminal común; se le toman sus huellas digitales, es fotografiado y encarcelado. Usualmente o se le deporta o se le impone una fianza alta. La fianza es inconsistente. A personas con casos exactamente idénticos se le imponen fianzas de diferentes cantidades....

Austin Fragomen también alegó que las fianzas eran impuestas de maneras discriminatorias:

Si un inglés es arrestado por el Servicio de Inmigración, usted puede estar casi seguro que se le dejaría en libertad bajo su propia responsabilidad. Si el individuo arrestado fuese asiático o hispano, se requeriría una fianza mínima de \$2,500 a pesar de que en la mayoría de los casos la persona europea puede prestar una fianza más alta con más facilidad, y la fianza requerida de un asiático o hispano está en completa desproporción con su habilidad para pagar.... Sencillamente, requieren como rutina cantidades fijas de personas de ciertos orígenes étnicos ignorando completamente la <sup>81</sup> situación [subrayado añadido].

El SIN, sin embargo, disputó el testimonio del Profesor Fragomen, anterior asesor legal del Subcomité de Inmigración, Ciudadanía y Ley Internacional del Comité Judicial de la Cámara y negó "que la fianza es fijada por el SIN de manera discriminatoria y que el Servicio, '...rutinariamente requiere cantidades fijas de personas de ciertos antecedentes étnicos ignorando completamente la situación'".



Un estudio reciente comisionado por el SIN provee algún respaldo a la crítica de que su proceso de fianzas no se aplica de manera uniforme. Este informe comparó las prácticas de fijación de fianzas del SIN con aquellas de los tribunales criminales. Partiendo de la premisa de que la función de la fianza debería ser únicamente garantizar la comparecencia del acusado en un juicio, el informe identificó ciertas iniquidades en el sistema del SIN:

83

- No hay un patrón discernible--en todo el Servicio--para la fijación de fianzas.
- Hay pocas estadísticas--presentes y pasadas--que demuestren, aún a base de "suposiciones", que la cantidad de una fianza tiene más o menos éxito que la de otra.
- Aunque "de boca" se dice que la fianza se fija para asegurar la comparecencia, en realidad también se fija (o no se fija) con otros propósitos. [El informe especificaba tales "otros propósitos" como castigos por mentir, por tratar de eludir el ser vistos, por usar documentos falsos, etc.]
- Hay pocas normas escritas que puedan usarse para evaluar las recomendaciones de fianzas.
- Los archivos no contienen generalmente suficiente información para justificar la fianza recomendada (o la fianza fijada o reducida en las vistas de reducción de fianzas),
- Puesto que la mayoría de las solicitudes para la redeterminación de fianzas resultan en fianzas reducidas (la mayoría de las vistas a que se asistió resultaron en reducciones de fianzas), puede que la fianza inicial haya sido fijada en una cantidad muy alta.

- Puesto que las solicitudes que se someten para la reducción de fianzas son relativamente pocas, cabe creer que la mayoría de las personas detenidas son retenidas en vez de fijárseles fianzas que probablemente serían reducidas si así se solicitara.
- Hay poco uso de la detención sin fianza en casos en donde hay evidencia substancial de que existe la intención de fugarse.

84

Para corregir estas iniquidades, el informe urge que:

- A. En aquellos casos en que se decida emitir una orden para que  
85  
se muestre causa, conjuntamente con una orden de arresto, se debe considerar llevar a cabo una investigación de los lazos con la comunidad más minuciosa que la que ahora se hace.
- B. Se debe diseñar y poner en vigor un sistema objetivo para determinar recomendaciones apropiadas sobre la liberación.
- C. Se debe poner en vigor un sistema que provea que un extranjero detenido sea presentado inmediatamente ante un oficial especial de investigación (bien sea un juez de inmigración o algún tipo de magistrado que no pertenezca al Servicio) para que le fije una fianza inicial y le asesore sobre varios derechos.
- D. En aquellos casos en que el acusado permanezca detenido más de cuarenta y ocho (48) horas se debe considerar un proceso automático de redeterminación de fianza.
- E. Se deben diseñar programas experimentales y supervisarlos cuidadosamente para probar la posibilidad del uso de alternativas razonables para la liberación.

F. Se debe poner en vigor un sistema temporal (comprobación hecha al azar) de análisis de datos para determinar los verdaderos efectos de las prácticas de fianzas que se usan ahora o de cualquier programa experimental que se utilice.

En general, el informe encontró que al sistema de fianzas se le daba mal uso, no con intención maliciosa, sino más bien como resultado de la falta de consistencia y de contabilidad. Las faltas de consistencia y de comparabilidad en las decisiones del SIN sobre fianzas procedían en parte de la falta de coordinación entre las funciones de enjuiciamiento y las adjudicativas del SIN. El informe encontró que los dos grupos trabajaban uno en contra del otro:

investigadores recomiendan fianzas más altas que lo que creen necesario porque "saben" que los jueces las reducirán si se solicita una redeterminación. A su vez, los jueces reducirán las fianzas basándose no tanto en los méritos individuales de un caso particular, sino porque "saben" que el "lado" de cumplimiento con la ley del Servicio requiere fianzas altas anticipando que los jueces las reducirán.

86

Como las utiliza el SIN, las fianzas son análogas a las fianzas en las esferas criminales. Para proteger a la gente de las deprivaciones inconstitucionales de su libertad que pueden ocurrir como consecuencia de las determinaciones erróneas o inapropiadas de fianzas, la fijación de fianzas por el SIN debe, por tanto, ser administrada tan cuidadosamente como en los casos criminales.

#### El Derecho a un Juicio Imparcial

El derecho a una vista es tal vez el requerimiento más firmemente establecido del debido proceso legal, pero las controversias siempre han existido

alrededor de lo que debe constituir una vista. Es generalmente aceptado que el derecho a una vista es principalmente el derecho a ser oído por una persona imparcial o por un juez.

Con anterioridad al 1952, la Ley de Inmigración y Nacionalidad no requería específicamente que a un extranjero se le celebrara una vista antes de su de-  
87  
portación de los Estados Unidos. El Tribunal Supremo, sin embargo, mantuvo que el derecho a una vista era requerido implícitamente por el estatuto de deportación porque "el requerimiento constitucional de debido proceso legal del procedimiento se deriva de la misma fuente de donde procede el poder del Congreso para legislar y, en donde sea aplicable, satura todas las implementacio-  
88  
nes válidas de ese cuerpo". Otros casos del Tribunal Supremo reconocieron las severas consecuencias de la deportación y reconocieron que las personas acusadas de violar las leyes de inmigración tienen derecho a que se les celebre una vista.

[E]ste tribunal nunca ha sostenido, ni debe ahora ser interpretado como que lo hace, que, cuando están ejecutando las disposiciones de un estatuto que envuelve la libertad de las personas, los oficiales administrativos pueden ignorar los principios fundamentales que existen en el "debido proceso legal" según se entendían cuando se adoptó la Constitución. Uno de estos principios es que ninguna persona será privada de su libertad sin dársele, en algún momento, la oportunidad de ser oída, ante tales oficiales, con respecto a los asuntos de que su libertad depende--no necesariamente

una oportunidad en una ocasión regular, preestablecida, y de acuerdo con las formas de procedimiento judicial, sino una que le asegure la acción pronta y vigorosa contemplada por el Congreso y que, a la vez, sea apropiada a la naturaleza del caso sobre el cual los oficiales tienen que tomar acción. Por lo tanto, no se debe...ocasionar arbitrariamente que un extranjero que ha entrado al país y que está bajo su jurisdicción en todos los respectos y forma parte de su población, aunque alegadamente esté aquí ilegalmente, sea puesto bajo custodia y deportado sin dársele toda la oportunidad para ser oído sobre las preguntas que envuelven su derecho a estar y permanecer en los Estados Unidos. Tal poder arbitrario no puede existir allí en donde se reconozcan los principios envueltos en el debido proceso legal [subrayado añadido].

89

Desarrollos adicionales de la doctrina judicial referente a los derechos de los extranjeros a que se les celebre una vista resultaron en un requerimiento de que tales vistas fuesen celebradas ante un juez imparcial. En 1950 el Tribunal Supremo sostuvo en Wong Yang Sung:

Cuando la Constitución requiere una vista, requiere que sea una vista justa, ante un tribunal que por lo menos cumpla con las normas de imparcialidad que prevalecen en la actualidad. Una vista de deportación envuelve asuntos que son básicos para la libertad y la felicidad humanas y, en vista

de los cambios que en la actualidad tienen lugar en las  
tierras adonde los extranjeros pueden ser devueltos, tal  
90  
vez para su vida misma [subrayado añadido].

Aunque la definición de "estándares de imparcialidad que prevalecen en la actualidad" podría variar de generación a generación, está claro que la celebración de una vista imparcial es un mandato de la Constitución. Al decidir el caso de Wong Yang Sung, el tribunal consideró un informe de 1937 del Comité del Presidente sobre Gerencia Administrativa. El Comité encontró que las agencias con funciones de cumplimiento con la ley, así como responsabilidades judiciales, no podían celebrar vistas lo suficientemente imparciales como para proteger los derechos de los individuos que comparecían ante ellos:

a la comisión independiente se le obliga desempeñar funciones judiciales bajo condiciones tales que amenazan la actuación imparcial de esa labor judicial. El trabajo discrecional del administrador está mezclado con aquel del juez. Las presiones e influencias dirigidas apropiadamente hacia oficiales responsables por la formulación y administración de política, constituyen una atmósfera dañina en la cual adjudicar derechos privados. Pero los deberes mezclados de las comisiones hacen imposible escapar de estas influencias subversivas. Más aún, los mismos hombres se ven obligados a ser tanto acusadores como jueces. Esto no solamente socava la imparcialidad judicial; también debilita la confianza pública en su imparcialidad. Las decisiones de la comisión que afectan los derechos y la conducta privada parecen ser explicaciones de los resultados de investigaciones preliminares que la comisión, en su papel de acusadora, se presentó a sí misma. [subrayado añadido]

91

Similarmente, y tan temprano como en el 1931, la Comisión Wickersham encontró que, en los casos de deportación, así como en otros procedimientos judiciales, se necesitaba un oficial de vista pública o un juez independiente para asegurar el derecho constitucional de una persona a que se le concediera una vista imparcial. La Comisión Wickersham concluyó que un cuerpo judicial tenía que estar completamente separado de, y no ser responsable a, la agencia encargada de hacer cumplir las leyes:

Es igualmente importante que este cuerpo no sea designado por, ni funcione bajo la jurisdicción de, el departamento gubernamental responsable por la investigación y prosecución de los casos que el cuerpo juzgador va a decidir.

Este cuerpo deberá tener la libre oportunidad de revisar los procesos anteriores de los casos que se le presenten para ver si todos los hechos han sido debidamente desarrollados y si se ha observado el debido proceso legal; no deberá responder por sus decisiones al departamento  
92  
encargado de implementar las leyes de deportación.

Respondiendo parcialmente a estas decisiones judiciales e informes del comité, en 1952 el Congreso enmendó las leyes de inmigración para proveer a cada persona con una vista ante un oficial imparcial antes de ser  
93  
deportada. Las estructuras y procedimientos operativos del SIN en la actualidad, sin embargo, le niegan con efectividad a muchas de las personas aprehendidas, el derecho a una vista imparcial. La Ley de Inmigración y Nacionalidad provee que, de lo contrario, los extranjeros deportables pueden elegir salir de los Estados Unidos voluntariamente antes que someterse a una vista de deportación:

A discreción del Procurador General, y bajo tales regulaciones como él pueda prescribir, los requisitos de procedimientos de deportación, incluyendo la emisión de una orden de arresto y una decisión de deportabilidad bajo esta sección, no tienen que ser requeridos en el caso de un extranjero que admite pertenecer a una clase de extranjeros deportables...si tal extranjero sale voluntariamente de los Estados Unidos pagando sus propios gastos, o si es removido del país con los gastos <sup>94</sup> pagados por el gobierno...

El derecho a una vista puede, por lo tanto, ser eliminado si un individuo admite ser deportable y se compromete a salir del país voluntariamente, lo cual puede realizarse en cuestión de horas, sin tener la oportunidad de comunicarse con un asesor legal o con su familia. Aceptando salir del país voluntariamente, sin embargo, las personas no solamente renuncian a su derecho a que se les celebre una vista, sino que también pueden perder remedios a los cuales tienen derecho por ley. Muchas clases de retribuciones discrecionales, por ejemplo, pueden solicitarse durante las vistas, las cuales podrían ofrecer a las personas la única oportunidad de establecer su elegibilidad para estos tipos de retribución. Aunque la decisión de salir del país voluntariamente podría beneficiar a los detenidos facilitándoles más tarde la entrada a los Estados Unidos nuevamente, lo atractivo de esa oferta podría también hacer que sin saberlo renuncien a tipos de retribución potenciales y al derecho de que se les celebre una vista.

Tal parece, sin embargo, que los oficiales del SIN están haciendo tales ofertas de partida voluntaria conjuntamente con advertencias sobre los riesgos



de las vistas de deportación. Al preguntársele a Joseph Sureck, Director de Distrito del SIN para Los Angeles, si el SIN trataba de comunicarle a una persona que el salir voluntariamente era más ventajoso que someterse a una vista de deportación, éste respondió:

puede que le expliquemos, y no puedo decir si esto surge en todos los casos, pero es muy posible que cuando le hablamos de concurrir a una vista de deportación, si el juez de inmigración lo encuentra deportable, aunque puede nuevamente concederle la partida voluntaria, pero si no lo hace, necesita permiso del Procurador General para volver a solicitarla antes de que pueda volver a entrar al país, y si regresa mediando una orden de deportación, entonces podría imponérsele una penalidad criminal.

95

Debido a que es evidente que el SIN tiene interés en que la gente se vaya del país voluntariamente antes que someterse a una vista, no está claro si los oficiales del SIN deberían convencer a la gente de que se fueran del país voluntariamente, sobre todo cuando estos oficiales forman parte del brazo de cumplimiento de la agencia, y, como tal, ayudan en la prosecución de personas bajo las leyes de inmigración. Aún los oficiales mejor intencionados encontraría difícil evitar que sus sugerencias parecieran ser coercitivas cuando están actuando en nombre de la ley, y esto es agrandado por las circunstancias intimidantes que le rodean.

Finalmente, como el estatuto no investiga la posibilidad de "exceso de persuasión", no protege adecuadamente los derechos de la gente contra el abuso

por parte del gobierno. Aunque los oficiales del SIN, tal como lo hizo el Director de Distrito Sureck en el párrafo anterior, caracterizan estas situaciones como intentos por parte de los oficiales del SIN por "explicar" el proceso de deportación y sus opciones a las personas arrestadas,<sup>96</sup> algunos testigos hicieron ante la Comisión alegaciones de intimidación:

Yo sé de casos en que se les dijo que si no aceptaban salir del país voluntariamente y se decidían por una vista, en la misma no se les concedería la partida voluntaria. Ahora bien, no hay ninguna manera en que un oficial pueda hacer esa determinación....Y sin embargo, muchas veces, se les intimida para que firmen esta forma, porque se les dice que jamás podrían salir voluntariamente, y una deportación ciertamente tiene un efecto negativo en cualquier posible inmigración en el futuro.

Háganse o no amenazas, la Ley de Inmigración y Nacionalidad no provee un detente para la posibilidad de intimidación. Un detente tal tendría que asegurar que la partida voluntaria podría ser aceptada solamente (y renunciando de ese modo a una vista de deportación) allí en donde existiera una renuncia inteligente y con pleno conocimiento de lo que ésta envuelve por parte de una persona que hubiese sido informada de sus derechos.<sup>97</sup> Aún esta protección no sería adecuada, sin embargo, en donde ciertas formas de reparación discrecional no pudieran ser obtenidas sin la celebración de una vista y la elegibilidad de una persona para tal reparación no puede ser determinada antes de una vista. La práctica del Servicio de urgir a la gente que acepte la partida voluntaria, entonces, podría muy bien denegarle a tales personas su derecho constitucional a una vista antes de su deportación de los Estados Unidos.

Desafortunadamente, ni aún aquellos que evitan los peligros de una mal aconsejada partida voluntaria e insisten en tener su "día en el tribunal" tienen asegurados sus derechos constitucionales. Los tribunales han mantenido que el debido proceso requiere una vista ante un tribunal imparcial. La Ley de Inmigración y Nacionalidad también implica el derecho a una vista imparcial al proveer que:

Ningún oficial especiales de investigaciones conducirá bajo esta sección un procedimiento en ningún caso en que haya participado en el curso de sus funciones investigativas o en el cual haya participado (excepto como está dispuesto en esta subsección)  
98  
con funciones de prosecución.

La estructura del SIN, sin embargo, está en conflicto con este intento para asegurar la imparcialidad. Aunque en la teoría, el juez de inmigración solamente responde al Comisionado, en la práctica, está bajo el control presupuestal y administrativo del director de distrito, principal oficial de cumplimiento en las oficinas locales del SIN. El director de distrito es el único que le provee al juez de inmigración material de oficina y personal. El Juez Herman Bookford, Primer Juez de Inmigración del SIN, discutió cómo los jueces de inmigración dependen de los directores de distrito:

Las asignaciones para recursos, incluyendo los fondos para personal clerical, para facilidades de salas en los tribunales, equipo mecánico y todas las fases de respaldo administrativo son asignadas a los directores de distrito y son ellos los que deciden cuánto de eso desean designar para el  
99  
juez de inmigración.

El control que tiene un director de distrito sobre el juez de inmigración no es necesariamente malicioso. La responsabilidad primordial de los directores de distrito es hacer cumplir con las leyes de inmigración y enjuiciar a los delincuentes y se puede entender que ellos asignarían recursos presupuestales basados en sus percepciones de cuáles sean las actividades del SIN a que deba dárseles prioridad.

Como testificó el Juez Bookford, las prioridades de los jueces de inmigración y las de los directores de distrito difieren en cuanto a lo que concierne al procesamiento de los casos de deportación. Las razones para esas diferencias son:

Primero que nada, el director de distrito es un oficial de cumplimiento, y como tal, cuando instituye procedimientos en contra de un extranjero, está interesado en ver que el mismo sea llevado a su conclusión con éxito; de lo contrario, no hubiera instituido el procedimiento en un principio. El juez de inmigración, por otro lado, no puede estar de parte de ninguno de los dos, ni del Servicio ni del extranjero.

En segundo lugar, las prioridades surgen porque el director de distrito no es responsable de la actividad del juez de inmigración. Si la actividad del juez de inmigración tiene mucho éxito, el director de distrito no recibe ningún crédito. Si no tiene éxito, si es muy pobre, tampoco se le inculpa. Así mismo, por otro lado, si su personal de investigación realiza una labor pobre, es a él a quien se le echa la culpa. Si sus adjudicadores no realizan sus labores como deben, él recibirá las quejas de los miembros del Congreso y del público.

Como resultado de estas diferencias en prioridades, y de la falta de suficiente respaldo administrativo, los casos de deportación se quedan pendientes sin resolver por períodos que fluctúan de 3 meses a dos años. <sup>101</sup> El Juez Bookford concluyó que se necesita un tribunal de inmigración por separado e independiente para asegurarle a todo el mundo una vista imparcial en el momento apropiado y para promover el reconocimiento público de que los jueces son, de hecho, imparciales.

Yo creo que es muy aconsejable, no solamente desde el punto de vista de poder realizar una labor eficiente, sino desde el punto de vista de que el público pueda observar abiertamente la operación. No solamente debemos ser independientes, sino que debemos, yo creo, tener la apariencia de serlo. Debemos convencer a los extranjeros, al público, a los miembros del colegio de abogados, de que nuestras decisiones son independientes, y estando tan unidos a y siendo parte del Servicio de Inmigración, es muy difícil convencer a esta gente de que <sup>102</sup> ciertamente somos independientes....

La creación de un cuerpo adjudicativo independiente, separado de la agencia de cumplimiento, fue recomendado por la Comisión Wickersham en 1931, y en la <sup>103</sup> actualidad una propuesta similar está siendo respaldada por los jueces de inmigración. Un tribunal administrativo y judicialmente independiente aseguraría a todas las personas que sus derechos serán protegidos adecuadamente y adjudicados imparcialmente, sin temor a coerción o prejuicio.

### Ordenes de Arresto Administrativas

Al SIN se le han extendido amplios poderes para tomar bajo custodia a personas acusadas de haber violado las leyes de inmigración. Los arrestos se pueden hacer con o sin órdenes que los autoricen, dependiendo de las circunstancias; pero aún cuando se requiera una orden,<sup>104</sup> la misma no es difícil de obtener.

El procedimiento del SIN para una orden de arresto administrativa levanta dos problemas específicos con relación a los salvaguardias de procedimiento. Primero, no se requiere que la orden sea expedida por un oficial judicial neutral. El SIN no solamente enjuicia por violaciones a la ley de inmigración,<sup>105</sup> sino que también tiene el mandato de expedir órdenes de arresto. Segundo, los requisitos para expedir una orden de arresto carecen del requerimiento constitucional de causa probable.

Aunque en el sistema de justicia criminal se ha reconocido la necesidad de una evaluación independiente y neutral de la evidencia que justifica una solicitud por una orden de arresto, la Ley de Inmigración y Nacionalidad no tiene una disposición similar. La ley no aparenta requerir ningún grado de imparcialidad en la consideración de órdenes de arresto. Hasta el Director de Distrito Auxiliar para Investigaciones, quien es responsable de la preparación de un caso y la radicación de los cargos en contra de un extranjero, es uno de los oficiales autorizados para expedir órdenes de arresto.

Disintiendo en un caso que envolvía este asunto, el Juez William J. Brennan comparó las órdenes de arresto criminales y las administrativas del SIN e hizo comentarios sobre la necesidad de tener mayores salvaguardias administrativas:

El arresto aquí, a pesar de que se hizo a base de lo que se llama una orden de arresto, fue hecho totalmente sin la intervención de un magistrado independiente; se hizo a base de una autorización transmitida por un oficial administrativo a otro. Y después que la [persona] fue puesta bajo custodia, los oficiales administrativos que la arrestaron no tenían ninguna obligación de llevarlo ante ningún oficial independiente, que estuviera presidiendo bajo las condiciones de publicidad que caracterizan a nuestras instituciones judiciales para justificar lo que se había hecho. [subrayado añadido] 106

El testimonio de que se podía solicitar una orden de arresto administrativo por teléfono "si se tiene la suficiente información" 107 hacía resaltar más la falta de salvaguardias. La falta de disposiciones adecuadas para que una autoridad neutral evalúe la solicitud de una orden de arresto puede conducir a excesos-

Leon Rosen, un anterior oficial de inmigración, quien ahora es un practicante privado, alegó:

[H]asta muy recientemente, no había ningún lugar inmune a las redadas del SIN--los hogares, sitios de empleo, calles públicas. Mis colegas en el colegio de inmigración y yo hemos sabido de numerosos casos de entradas a residencias privadas, interrogatorios, arrestos, sin órdenes de arresto, en clara violación de la cuarta enmienda a la Constitución de los Estados Unidos. La

cuarta enmienda, incidentalmente, prohíbe la expedición de una orden de arresto excepto mediante un juramento o afirmación. El Servicio de Inmigración ni siquiera se molesta con esa técnica menor, puesto que, en la práctica, la expedición de una orden para el arresto de un extranjero se basa en la mera solicitud verbal de un investigador sin ningunas salvaguardias de procedimiento.

108

Los problemas creados por la ausencia de un juez imparcial en el proceso de las órdenes de arresto son exacerbados por la ausencia de ningún estándar significativo para determinar cuándo extenderse estas. La Ley de Inmigración y Nacionalidad dispone que una orden de arresto debe ser emitida "siempre que, a discreción de [los oficiales mencionados] parezca que el arresto del demandado es necesario o deseable. Lo que pueda considerarse necesario o deseable no está definido.

109

110

Aunque la cuarta enmienda requiere que la expedición de una orden de arresto se base en una probable causa, la norma no ha sido aplicada en la emisión de órdenes de arresto del SIN. De acuerdo con el Sr. Rosen:

lo que actualmente sucede es que cuando consideran que se debe obtener una orden de arresto, un investigador simplemente va adonde su supervisor y le dice, "yo quiero una orden de arresto", y el director de distrito firma una y nadie se molesta en preparar un affidavit o leer el affidavit o determinar si hay o no una causa probable.

111

De la manera que el SIN administra la orden de arresto, la misma constituye la ejecución de unos documentos más bien que una barrera entre un individuo y una acción oficial abusiva. Los procedimientos para las órdenes de arresto del SIN no están de acuerdo con las disposiciones de la cuarta



enmienda, haciendo de esos procedimientos un gesto vacío que le presta al arresto subsiguiente un reclamo engañoso de legitimidad.

#### Conclusiones y Recomendaciones

Conclusión 7.1: A los inmigrantes sospechosos de estar violando la ley de inmigración no se les provee el derecho a tener asesoramiento legal en todas las etapas cruciales del proceso de deportación.

A pesar de las terribles consecuencias de la penalidad de la deportación, los extranjeros sujetos a vistas de deportación reciben menos protección de debido proceso que los demandados en procedimientos criminales. Los demandados en casos criminales reciben una protección de debido proceso substancial debido al castigo o a la privación de su libertad que pueden ocurrir si son convictos. Los extranjeros sujetos a vistas de deportación pueden similarmente sufrir de las severas consecuencias de la deportación, que significa la expulsión fuera de los Estados Unidos y que "también puede resultar en la pérdida tanto de propiedad como de vida; o de todo aquello que hace su vida digna de vivirla".<sup>112</sup> Pero como resultado de una larga línea de decisiones del Tribunal Supremo, en las cuales las vistas de deportación han sido clasificadas como procedimientos civiles, a los extranjeros sujetos a estas vistas no se les han ofrecido los beneficios totales del debido proceso que está disponible en los procedimientos criminales.

Aunque decisiones recientes del tribunal, reconociendo la similitud entre la deportación y el castigo, han interpretado estrictamente leyes que proveen las bases para la deportación, los tribunales han continuado llamando las vistas de deportación procedimientos civiles, más bien que mirar las consecuencias de una orden de deportación al determinar la suficiencia del debido proceso para extranjeros sujetos a procedimientos de deportación. En algunos casos referentes a personas que no sean inmigrantes, que

envuelven asuntos de debido proceso, tales como el derecho a tener asesoramiento legal, el Tribunal Supremo ha mirado más allá de la caracterización civil-criminal del procedimiento para impartir a las partes un debido proceso <sup>113</sup> mayor. Las horribles consecuencias de la deportación requieren un enfoque similar para proveer debido proceso a los extranjeros en las vistas de deportación.

Los tribunales han reconocido que el asesoramiento legal es una de las garantías más importantes para la protección de los derechos constitucionales y estatutarios de los individuos. A pesar de que la Ley de Inmigración y Nacionalidad reconoce el derecho a tener asesoramiento legal, esto es expresamente reconocido solamente en los procedimientos de exclusión y de deportación.

No está claro si existe un derecho absoluto a tener asesoramiento legal entre el momento del encuentro inicial con el agente del SIN y la vista misma.

El derecho a tener asesoramiento legal es considerado fundamental en los procedimientos criminales y ese asesoramiento se provee en una etapa temprana de esos procedimientos. La presencia del asesor legal ayuda a evitar que los oficiales de cumplimiento con la ley, actuando bajo el amparo de la ley, fuercen o intimiden a las personas para que hagan declaraciones incriminantes.

Debido a que hay evidencia creible que indica que los agentes del SIN obtienen declaraciones incriminantes de individuos inmediatamente después de su detención y aprehensión, la subsiguiente disponibilidad de asesoramiento legal solo durante la actual vista del caso no constituye nada más que un cumplimiento ilusorio con el derecho constitucional a tener asesoramiento. Más aún, la ausencia de asesoramiento legal durante las etapas que preceden

la vista en el proceso de deportación puede resultar en que, en algunos casos en que pudiera ser que existieran hechos o circunstancias que los hicieran elegibles para permanecer en los Estados Unidos, los aprehendidos o detenidos renuncien a su derecho a que se les celebre una vista y que prefieran una partida voluntaria del país. Pero, debido a que tales hechos no fueron revelados durante un interrogatorio del SIN cuando se buscaba información sobre su deportabilidad, los detenidos podrían ignorantemente renunciar a ciertos derechos estatutorios a que podrían ser elegibles bajo la Ley de Inmigración y Nacionalidad.

Puede que durante el procedimiento de deportación, las personas indigentes que han sido detenidas o aprehendidas bajo sospecha de haber violado las leyes de inmigración no tengan asesoramiento legal. La Ley de Inmigración y Nacionalidad provee el derecho a tener asesoramiento legal, pero esto deberá ser sin costo alguno para el gobierno. Debido a que algunos detenidos comparecían a vistas de deportación sin un asesor legal, el informe de 1931 de la Comisión Wickersham recomendó que los detenidos fueran informados de los servicios legales gratuitos provistos por organizaciones de caridad. Casi 50 años más tarde, el SIN adoptó una regulación incorporando esta recomendación a ese efecto, después que se instituyó litigación alegando que los detenidos indigentes no tenían acceso a asesoramiento legal. Sin embargo, esta nueva regulación es aplicable solamente a aquellas personas que ya se encuentran envueltas en procedimientos formales de deportación (o exclusión), las cuales representan solo una pequeña porción de aquellas aprehendidas. En 1978 se celebraron aproximadamente 60,000 vistas, mientras que a 800,000 personas se les concedió una "partida voluntaria" sin habérseles ofrecido el beneficio de una vista.

Recomendación 7.1: El Congreso debería enmendar la Ley de Inmigración y Nacionalidad para que requiriera que el Servicio de Inmigración y Naturalización les notificara a los detenidos en todas las etapas cruciales del proceso de deportación de su derecho a tener asesoramiento legal y de que puede que tengan derecho a obtener el que ofrecen las organizaciones de servicios de caridad y legales. El debido proceso requiere que un detenido tenga acceso a la asistencia de un asesor legal no solo en la vista misma, sino a la etapa más temprana posible del proceso de deportación.

Conclusión 7.2: Las actuales políticas y prácticas del SIN en la fijación de fianzas no se adhieren a las normas aceptables de debido proceso por las  
114  
siguientes razones:

- La fianza se fija con otros propósitos que no son el de asegurar la presencia del extranjero arrestado en la vista subsiguiente.
- La fijación de fianzas carece de consistencia y comparabilidad.
- Hay pocas guías escritas para determinar si la fianza recomendada es apropiada.
- Los expedientes de los casos carecen de suficiente documentación que justifique tanto la fianza recomendada, como la cantidad que se fije en la vista.
- Hay pocas estadísticas disponibles que puedan indicar qué cantidades de fianzas en un caso particular tienen buenos resultados (y por lo tanto son apropiadas).

Recomendación 7.2: Para proveer un proceso de determinación de fianza más uniforme y equitativo, el SIN deberá establecer un sistema de fianzas más  
115  
objetivo que incluya lo siguiente:

- Guías por escrito que ayuden en la determinación de recomendaciones apropiadas para poner en libertad a un detenido.
- Un requerimiento que diga que un extranjero detenido deberá comparecer ante un juez de inmigración o un magistrado ajeno al Servicio, para una determinación inicial de la fianza y para ser informado de sus derechos.
- Una investigación más concienzuda de los lazos que unen a la persona arrestada con la comunidad para poder hacer recomendaciones más apropiadas sobre la fianza.
- El derecho automático del extranjero detenido en exceso de 48 horas, a que se haga una redeterminación de su fianza.
- El mantenimiento de estadísticas y el desarrollo de programas para el control de las determinaciones de finanzas, de manera que las determinaciones futuras sean más apropiadas.

Conclusión 7.3: El actual sistema de deportación no les provee a todas las personas aprehendidas o detenidas por el SIN la oportunidad de un juicio rápido e imparcial antes de ser deportadas o sacadas de los Estados Unidos.

El recurso de "partida voluntaria" evita que se celebre una vista, a pesar de que una vista de deportación podría establecer hechos o interpretaciones de la ley que provean una base para evitar la deportación. Los oficiales de cumplimiento con la ley del SIN, quienes constituyen esencialmente el personal de enjuiciamiento, ya están ofreciéndole a los detenidos la partida voluntaria, advirtiéndoles de los riesgos envueltos en las vistas de deportación. Esta práctica es altamente cuestionable, puesto que la línea entre la

persuasión y la intimidación es muy tenue, especialmente cuando un oficial está actuando bajo el amparo de la ley. La partida voluntaria es también una forma de reparación discrecional que un juez de inmigración puede concederle a un detenido después de una vista de deportación sobre los méritos del caso. Una vista de deportación evitaría que, sin saberlo, el detenido renunciara a los derechos estatutarios que le concede la Ley de Inmigración y Naturalización, los cuales harían que algunos detenidos fueran elegibles para permanecer en este país.

El derecho a que se le celebre una vista significa principalmente el derecho a una vista ante un juez imparcial. El actual proceso de deportación del SIN ha sido criticado públicamente por no ofrecer por lo menos la apariencia de una vista imparcial. Esta crítica proviene primordialmente de las funciones duales del SIN, al que se le encomiendan, mediante estatuto, funciones tanto de cumplimiento con la ley como adjudicativas. La mezcla de las responsabilidades adjudicativas y de cumplimiento dentro del SIN, tal como lo ilustra la forma como los jueces de inmigración dependen de los Directores de Distrito del SIN para los fondos con qué operar, socava el proceso adjudicativo.

Recomendación 7.3:

- a. El Congreso deberá enmendar la Ley de Inmigración y Nacionalidad para que se establezca una corte de inmigración separada, independiente del Servicio de Inmigración y Naturalización.
- b. El SIN deberá ordenar a sus oficiales que se abstengan de aconsejar a los detenidos que elijan la partida voluntaria.

Conclusión 7.4: Las órdenes de arresto administrativas del SIN no se obtienen basadas en la conclusión de un oficial judicial neutral, de que existe probable causa para una aprehensión o detención, sino porque un oficial administrativo del SIN lo considera deseable o necesario.

Recomendación 7.4: El Congreso deberá enmendar la Ley de Inmigración y Nacionalidad para proveer que las órdenes de arresto solamente podrán ser expedidas por un oficial judicial neutral, y que esas deberán basarse en la existencia de causa probable. Esta enmienda a la ley es necesaria para que el procedimiento de expedición de órdenes de arresto administrativa cumplan con los requerimientos de la cuarta enmienda.

## Capítulo 7 - Notas al Calce

1. Fong Yue Ting vs. United States, 149 U.S. 698, 740-41 (1893) (Brewer, J. disintiendo) (citando al Presidente James Madison, 4 Debates de Elliott 555).
2. Durante períodos de histeria anti-extranjerista en este país, los ciudadanos y extranjeros residentes identificables con grupos mayores de inmigrantes, han sido víctimas de vejámenes y trato despreciativo por parte de oficiales de cumplimiento con la ley. La sinofobia de fines del siglo 19 que resultó en un movimiento nacional para excluir a los chinos de los lindes americanos, condujo a esfuerzos de expulsión localizados tales como el que ocurrió "[e]n 1903 [cuando] el ghetto chino en Boston fue sellado y rodeado de policías y 234 chinos fueron arrestados únicamente para que 40 personas pudieran ser sentenciadas a ser deportadas". S. Lyman, The Chinese Americans (Los Chinoamericanos) (1974), pág. 69. Años más tarde, estas tácticas locales serían reemplazadas por movimientos de expulsión coordinados nacionalmente. A principios de 1920 el Procurador General del Presidente Wilson, A. Mitchell Palmer, condujo una serie de redadas en hogares tratando de encontrar radicales, comunistas y extranjeros. En una sola noche en enero de 1920, más de 4,000 presuntos comunistas fueron arrestados en 33 diferentes ciudades: de 5,000 órdenes de arresto expedidas para extranjeros, solo poco más de 600 extranjeros fueron actualmente deportados. S. Morison, The Oxford History of the American People (La Historia Oxford Sobre los Americanos) (1965), págs. 883-84. En 1954 el SIN instigó la "Operación de los Mojados", una campaña sin precedentes, para localizar y remover del país a extranjeros mexicanos sin documentos. "Ayudados por autoridades federales, estatales, del condado y



municipales--incluyendo a oficiales policiales del ferrocarril, oficiales de aduana, el FBI (Negociado Federal de Investigaciones) y el ejército y la marina--y respaldada por la aviación, embarcaciones, automóviles, unidades de radio, contingentes especiales y tal vez más importante que nada, el sentimiento público, incluyendo el de los agricultores, la Patrulla Fronteriza inició la mayor ofensiva máxima en tiempo de paz en contra de una "fuerza invasora" de emigrantes mexicanos altamente explotada, desorganizada y sin estructurar". J. Samora, Los Mojados--The Wetback Story (Los Mojados--La Historia de los Mojados) (1971), pág. 52. "Con proficiencia militar, un total de 1,075,168 extranjeros mexicanos ilegales fueron aprehendidos". "Entre otras cosas, la operación de los Mojados demostraba la condición precaria de los mexicanos en los Estados Unidos y exhibía su vulnerabilidad a regulaciones y control, pero más específicamente su vulnerabilidad a una agencia gubernamental específica. Una proporción grande e indeterminada de la población mexicana que residía en los Estados Unidos en los 1950s fue removida por el SIN y devuelta a México. Tal vez tanto como un sexto de la población total de origen mexicano que vivía en este país fue deportada". G. Cárdenas, United States Immigration Policy Towards Mexico: A Historical Perspective (Política de Inmigración de los Estados Unidos Hacia México: Una Perspectiva Histórica), Chicano Law Review, vol. 2 (1975), págs. 66, 81 (notas al calce omitidas).

3. Comentando sobre este informe, el SIN dijo:

Este capítulo, concerniente a la deportación de extranjeros, hace repetidas referencias a las "pobres" protecciones de debido proceso que se les permiten a los extranjeros en las

vistas de deportación. El SIN no está de acuerdo con esta caracterización de los derechos de un extranjero. La sección 242(a) de la Ley de Inmigración y Naturalización, 8 U.S.C. 1252(a), provee que los siguientes procedimientos son requeridos en los procedimientos de deportación:

- (1) al extranjero se le avisará, razonablemente bajo todas circunstancias, de la naturaleza de los cargos en contra suya y de la hora y lugar en que se le celebrará el juicio;
- (2) el extranjero tendrá el privilegio de ser representado (sin costo alguno para el gobierno) por un abogado autorizado a participar en tales procedimientos, escogido por él;
- (3) el extranjero tendrá oportunidad razonable para examinar la evidencia en contra suya, presentar evidencia en su favor y contrainterrogar los testigos presentados por el gobierno; y
- (4) ninguna decisión de deportación será válida a menos que no esté basada en evidencia razonable, substancial y que pueda probarse.

Además, el Servicio requiere que todos los jueces de inmigración (Oficiales Especiales de Investigación) sean abogados. Los jueces de inmigración desempeñan funciones solo cuasijudiciales, evitando de esa manera un probable conflicto de intereses. Más aún, el Procurador General ha creado una Junta de Apelaciones de Inmigración, la cual opera enteramente separada del SIN, para escuchar apelaciones a decisiones de jueces de inmigración. Las decisiones de la Junta pueden ser revisadas en el Tribunal Federal.

Leonel Castillo, Comisionado, Servicio de Inmigración y Naturalización, carta a Louis Nuñez, Director Ejecutivo, Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, 28 de septiembre de 1979 (en adelante citada como la Carta de Castillo.)

Este capítulo del informe se refiere a la "pobre protección para el debido proceso provista en procedimientos administrativos". Los procedimientos administrativos, como se usan aquí, incluyen no solamente las vistas de deportación, sino también cualquier otro resorte administrativo para remover a una persona del país, tal como la partida voluntaria sin una vista de deportación. Muchas personas arrestadas eligen la partida voluntaria sin tener la oportunidad de consultar con un abogado. Aquellos que eligen tal partida voluntaria para no ser deportados están renunciando potencialmente a la elegibilidad que les permitiría permanecer legalmente en este país bajo las leyes de inmigración. Debido a la severidad del castigo de deportación, la posición de esta Comisión es que el derecho a tener asesoramiento legal deberá ser provisto en la crítica etapa administrativa del proceso de deportación.

La Comisión no disputa la disponibilidad de ciertas protecciones del debido proceso durante las vistas de deportación. Pero notamos que esas protecciones solamente están disponibles en las vistas de deportación. Solo a un pequeño porcentaje de las personas arrestadas por violaciones a la ley de inmigración se les celebra la vista. Véase el testimonio del Juez Principal de Inmigración Herman Bookford, ante la Comisión de Derechos Civiles, vista en Washington, D.C., 14-15 de noviembre de 1978, pág. 275 (en adelante citada como la Transcripción de la Vista en Washington.)

4. Véase el cap. 2.
5. Por ejemplo, el derecho a no ser deportado, bajo el 8 U.S.C. §1255 (1976) no puede ser reclamado por los extranjeros deportables de todos los países. Los extranjeros que fueron admitidos bajo visas de no inmigrante, pero que son deportables por haber excedido el término de sus visas, serían elegibles a que se reajustara su condición a la de personas admitidas para residencia permanente, si llenan tres requisitos bajo esa sección de la Ley de Inmigración y Nacionalidad: (1) que soliciten el reajuste de su condición; (2) que califiquen para una visa de inmigrante bajo el sistema de preferencias; y (3) que haya disponible una visa de inmigrante bajo esa categoría preferencial. Debido a que el número de visas de inmigrante disponibles para Hong Kong (600 por año) es menor que el de Inglaterra (20,000 por año), las visas de inmigrantes rara vez están disponibles inmediatamente para extranjeros procedentes de Hong Kong. De este modo, un extranjero de Hong Kong que hubiera solicitado el ajuste de su condición y que calificara para una visa de inmigrante de sexta preferencia, no estaría protegido de la deportación bajo el 8 U.S.C. §1255 (1976), mientras que un extranjero procedente de Inglaterra sí podría estarlo (para febrero de 1979).
6. Yick Wo vs. Hopkins, 118 U.S. 356, 369 (1886).
7. Fong Yue Ting vs. U.S., 149 U.S. 698, 740 (1893); The Japanese Immigrant Case (El Caso del Inmigrante Japonés), 189 U.S. 86, 97 (1903); Zakonaite vs. Wolf, 226 U.S. 272, 275 (1912).
8. Mahler vs. Eby, 264 U.S. 32 (1924); Bugajewitz vs. Adams, 228 U.S. 585, 586 (1913); Galvan vs. Press, 347 U.S. 522 (1953).
9. Fong Yue Ting vs. U.S., 149 U.S. a 713.
10. Id.; Harrisades vs. Shaughnessy, 342 U.S. 580 (1951).

11. Cap. 126, 22 Estatuto 58 (1882).
12. Cap. 220, 23 Estatuto 115 (1844); Cap. 1015, 25 Estatuto 476 (1888); cap. 1064, 25 Estatuto 504 (1888); cap. 60, 27 Estatuto 25 (1892).
13. Cap. 60, 27 Estatuto 25 (1892).
14. Fong Yue Ting vs. U.S., 149 U.S. 698 (1893).
15. Id. a 732 (J. Brewer disintiendo); id. a 741 (J. Field disintiendo); id. a 761 (C. J. Fuller disintiendo).
16. El destierro ha sido reconocido como castigo cuando se aplica a ciudadanos. Véase State vs. Doughie, 237 N.C. 368, 74 S.E. 2do 922 (1953).
17. En su opinión disintiendo en Fong Yue Ting, el Juez Brewer dijo:  
La Sección 6 [de la ley de 1892] de priva de "vida, libertad y propiedad sin el debido proceso de ley". Impone castigo sin juicio y castigo cruel y severo. Coloca la libertad de un individuo bajo el control ilimitado de otro....La deportación es un castigo. Envuelve primero un arresto, una privación de libertad; y, segundo, una remoción fuera de la familia, negocio y propiedad.  
149 U.S. a 739-40.
18. Id. a 713, 731.
19. Id. a 730.
20. Id.
21. 163 U.S. 228 (1895).
22. 228 U.S. 585 (1913).
23. Id. a 591.
24. 259 U.S. 276 (1922).

25. Id. a 284-85.

26. Muy naturalmente, los pronunciamientos del Tribunal Supremo fueron seguidos en los tribunales federales menores. En Constanzo vs. Tillinghast, 56 F.2do 566 (1er Circuito 1932), afirmado por otras razones, 287 U.S. 341 (1932), por ejemplo, el tribunal rechazó la contención de que la deportación constituía un castigo cruel e inhumano bajo la octava enmienda, a pesar de que Constanzo había entrado a los Estados Unidos como un infante, había vivido en este país más de 25 años y había establecido a su familia aquí.

27. Galvan vs. Press, 347 U.S. 522 (1953). En ese caso, el Tribunal no encontró nada anticonstitucional sobre la naturaleza retroactiva (por ejemplo, un efecto ex post facto) de la Ley de Seguridad Interna de 1950, la cual hacía del ser o haber sido en cualquier momento en el pasado, ~~miembro de una organización comunista, un motivo para deportación.~~

Galvan, quien había entrado a los Estados Unidos en 1918, había ingresado en el Partido Comunista en 1944, cuando ésto era una organización política legal con candidatos que figuraban en las papeletas de elecciones en California y se había separado de ese partido en 1946. Bajo la Ley sobre la Inscripción de Extranjeros, cap. 439, 54 Estatuto 670, de hecho, para el tiempo cuando él era miembro de ese partido, se requerían pruebas de que Galvan realmente apoyaba la derrocamiento violenta del Gobierno Federal antes de que pudiera ser deportado. Pero la mayoría de la opinión en Galvan sostuvo que la ley de 1950 "eliminaba la necesidad de tal prueba" y hacía que el mero hecho de pertenecer al Partido Comunista fuera suficiente justificación para la deportación. La mayoría también sostuvo que la membresía de Galvan no era tan "nominal" como para que pudiera estar exento de la deportación bajo una enmienda de 1951 a la Ley de Seguridad Interna. Id a 526-29.

El Tribunal, sin embargo, sí reconoció la similaridad entre deportación y castigo y pareció deplorar las decisiones anteriores:

si estuviéramos comenzando con la pizarra limpia, mucho podría decirse sobre el punto de vista de que, al regular la entrada y deportación de extranjeros, la Cláusula del Debido Proceso califica el alcance de discreción política que hasta ahora se ha reconocido como perteneciente al Congreso. Y puesto que las consecuencias intrínsecas de la deportación se acercan tanto al castigo por un crimen, podría también decirse con justicia que la Cláusula de ex post facto, aunque solamente aplicable a legislación punitiva, debería aplicarse a la deportación. [énfasis añadido] Id. a 530-31.

Sin embargo, el Tribunal creyó que las preguntas sobre si la deportación era un procedimiento civil y si hacía tiempo que la prohibición impuesta sobre las leyes ex post facto, si es que alguna vez se aplicó a procedimientos civiles, había sido resuelta y rechazó la apelación. La disensión consideró las consecuencias desastrosas para el peticionario y arguyó en contra de la deportación de una persona que había vivido en los Estados Unidos por 16 años:

Ahora en 1954, sin embargo, al peticionario se le va a deportar de este país solamente por su membresía legal del pasado en ese partido....Por unirse años atrás a un grupo político legal--un acto por el cual él no podía tener ninguna razón para pensar que se le castigaría--el peticionario ahora pierde su empleo, sus amistades, su hogar y tal vez hasta sus hijos, quienes deberán elegir entre su padre o su país natal.

Id. a 532-33.

28. Rowoldt vs. Perfetto, 355 U.S. 115 (1957). En ese caso, el Tribunal encontró que la evidencia era insuficiente para justificar una orden de deportación. Rowoldt había entrado al país en 1914 y en 1935 se hizo miembro activo (mediante el pago de una cuota) del Partido Comunista. Bajo la Ley de Seguridad Interna, según se interpreta en Galvan, tal membresía constituía una razón inmediata para la deportación. Sin embargo, la enmienda de 1951 a esa ley eximía a una persona de la deportación basada en su membresía en el Partido Comunista, allí en donde esa afiliación hubiera sido involuntaria. El Tribunal, al concederle inmunidad para la deportación a Rowoldt, declaró que la enmienda de 1951 requería que la membresía fuera "de significación". Id. a 120. La disensión señaló las inconsistencias de no haber deportado a este peticionario cuando Galvan había sido encontrado deportable bajo circunstancias muy similares.

29. Cap. 1024, 64 Estatuto 987 (1950).

30. Cap. 23, 65 Estatuto 28 (1951).

31. Gastelum-Quñones vs. Kennedy, 374 U.S. 469 (1963).

32. Id. a 479.

33. 332 U.S. 388 (1947).

34. Ese año, en un caso similar, un tribunal federal de apelaciones llegó a la misma conclusión. En Di Pasquale vs. Karenuth, 158 F. 2do 878 (2do Circuito 1947), el peticionario, en un viaje de Buffalo, New York a Detroit, Michigan, había abordado un tren cuya ruta en cierto momento pasaba a través de Canada. La pregunta ante el tribunal era si ese viaje constituía una



entrada al país, con el propósito de determinar si una convicción criminal había ocurrido 5 años después de la entrada del extranjero, haciendo al peticionario, por tanto, deportable. El tribunal contestó que una entrada debía ser voluntaria, no simplemente accidental.

35. 332 U.S. a 391 (notas al calce omitidas).

36. 333 U.S. 6 (1947).

37. Id. a 10.

38. 544 F. 2do 71 (2do Circuito 1976).

39. 527 F. 2do 187 (2do Circuito 1975).

40. Id. a 193.

41. 548 F. 2do 37 (2do Circuito 1977).

42. 8 U.S.C. §1182 (c) (1976) provee:

Los extranjeros admitidos legalmente para residencia permanente que voluntariamente fueron al extranjero con carácter temporal y no bajo una orden de deportación, y quienes están regresando a lo que ha sido su domicilio legal por siete años consecutivos, y al cual no han renunciado, podrán ser admitidos, a la discreción del Procurador General, sin tomar en consideración las disposiciones de los párrafos (1) a (25), (30) y (31) de la subsección (a) de esta sección. Nada contenido en esta subsección limitará la autoridad del Procurador General al ejercicio de la discreción concedídale bajo la sección 1181(b) de este título.

43. 548 F. 2do a 39 (2do Circuito 1977).

44. Con referencia a Gault, 387 U.S. 1 (1966) (encarcelamiento civil de un menor; Gagnon vs. Scarpelli, 411 U.S. 778 (1973) (revocación de probatoria).

45. 8 U.S.C. 1362 (1976).

46. Carta de Castillo. A la luz de las severas consecuencias del castigo de la deportación, es la opinión de esta Comisión que el derecho a tener asesoramiento legal deberá estar disponible en todas las etapas críticas de ese proceso de deportación, más bien que únicamente en los procedimientos formales de la misma.

47. 8 U.S.C. §1362 (1976).

48. 44 Registro Federal 4651 (1979) (a ser codificado en 8 C.F.R.).

49. Véase la sección Right to Impartial Hearing (Derecho a una Vista Imparcial) de este capítulo del informe.

50. Véase la sección Deportation as a Civil Proceeding (Deportación Como Procedimiento Civil) de este capítulo del informe.

51. Véase Gideon vs. Wainwright, 372 U.S. 335 (1963); Powell vs. Alabama, 287 U.S. 45 (1932).

52. Véase Powell vs. Alabama, 287 U.S. 45 (1932); Hamilton vs. Alabama, 368 U.S. 52 (1961); Miranda vs. Arizona, 384 U.S. 436 (1966); U.S. vs. Wade, 388 U.S. 218 (1967); Coleman vs. Alabama, 399 U.S. 1 (1970).

53. 384 U.S. 436 (1966).

54. Id. a 467.

55. Id. a 469-70.

56. Por ejemplo, en Navia-Duran vs. INS, 568 F. 2do 803 (1er Circuito 1977), después de cuatro horas de interrogatorio, tarde en la noche, el peticionario firmó una declaración en español admitiendo su presencia ilegal en este país. Los hechos que rodeaban el incidente confirmaban su contención de que la declaración fue producto de coerción psicológica, intimidación y falsa representación de los hechos por parte de los interrogadores del SIN.

A la peticionaria se le acercaron, estando ella de espaldas, a las 10 p.m. aproximadamente, en los momentos en que iba a entrar a su apartamento. Sin llamarla por su nombre, un hombre se identificó como un agente del SIN. El agente le requirió su identificación la cual ella le dijo estaba en su apartamento. Extremadamente asustada por este encuentro tarde en la noche y convencida de que no tenía otra alternativa que la de cooperar, ella abrió su puerta y fue seguida adentro por dos agentes del SIN. Fue interrogada por aproximadamente hora y media y entonces llevada a la oficina del SIN, en donde continuó siendo interrogada hasta las 2 a.m. Un agente le dijo que tenía que salir del país en 2 semanas. Cuando ella protestó diciendo que necesitaba más tiempo, el agente reiteró que tenía que salir en 2 semanas; él caracterizó la oferta como un trato justo para ella. A través de toda la sesión de interrogación, el agente insistió en que ella no tenía otras alternativas que la de aceptar el término de dos semanas para su partida. Temiendo que no le permitieran regresar a su hogar hasta que cooperara, ella firmó la declaración, la cual contenía una admisión de estar en el país ilegalmente. A pesar de que la forma impresa que ella firmó decía que la declaración tenía que ser ofrecida libre y voluntariamente, que podía ser usada en contra de ella en procedimientos subsiguientes y enumeraba otros derechos a los cuales tenía derecho, ella alegó que la misma nunca le fue leída o explicada, incluyendo su derecho a una vista de deportación. Se le hizo creer que lo más conveniente para ella era la oferta del agente de dilatar su salida del país por dos semanas solamente. Id., a 805.

En *Bong Youn Choy vs. Barber*, 279 F. 2d 642 (9no Circuito, 1960), el interrogatorio del peticionario duró siete horas, terminando en las tempranas horas de la mañana, cuando se le dijo que si no declaraba estar de conformidad con las acusaciones en contra suya, sería procesado por perjurio o deportado en un término de 3 semanas. El peticionario no pudo dormir después del interrogatorio y temprano la próxima mañana accedió a los deseos del interrogador. El peticionario refutó la admisibilidad de su declaración y el tribunal concluyó que la declaración involuntaria no podía ser usada porque violaba un elemento esencial del debido proceso.

57. Mark Rosenbaum, abogado, ACLU (Unión Americana de Libertades Civiles), testimonio ante el Comité Asesor de California a la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, reunión abierta de Los Angeles, 15-16 de junio de 1978, pág. 337 (en adelante citada como Transcripción de la Reunión Abierta de Los Angeles).

58. Peter Schey, abogado, Programas de Servicios Legales sobre los Derechos de Extranjeros, testimonio, Transcripción de la Reunión Abierta de Los Angeles, págs. 344-45.

59. Director de Distrito de Los Angeles, SIN, memorándum a la Unidad de Investigaciones, 10 de febrero de 1978.

60. Laurier McDonald, testimonio ante el Comité Asesor de Texas a la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, reunión abierta, San Antonio, 12-14 de febrero de 1978, pág. 30 (en adelante citada como Transcripción de la Reunión Abierta de Texas).

61. Director de Distrito de Los Angeles, SIN, memorándum a la Unidad de Investigaciones, 10 de febrero de 1978.

62. 8 U.S.C. §1325 (1976).

63. Comisión Nacional sobre la Observación y Cumplimiento con la Ley (Comisión Wickersham), Report on the Enforcement of the Deportation Laws in the United States (Informe sobre la Ejecución de las Leyes de Deportación en los Estados Unidos) (1931), págs. 143-44.

64. 44 Registro Federal 4651 (1979).

65. Muñoz vs. Bell, Núm. CV-77-3765-WP, Tribunal de Distrito, Distrito Central de California. Ese caso fue declarado sin lugar con el consentimiento de ambas partes. Muñoz vs. Bell, Núm. CV-77-3765-SP (C.D. Cal. 4 de octubre de 1979) (orden entrada).

66. El Sr. Bookford se retiró del Servicio en septiembre de 1979. El fue Primer Juez de Inmigración desde agosto de 1976 hasta su retiro.

67. Testimonio de Bookford, Transcripción de la Vista en Washington, pág. 275.

68. La octava enmienda dice: "No se requerirá fianza excesiva, ni se impondrán multas excesivas, ni se inflingirá un castigo cruel y raro".

69. Véase, por ejemplo, la Ley de Reforma de la Fianza de 1966, 18 U.S.C. §§3141-3151 (1976).

70. Este derecho fue refutado en una excepción notable, Carlson vs. Landon, 342 U.S. 524 (1951). Este caso surgió de la "Alarma Roja" general de los 1950s. Envolvió a alegados miembros del Partido Comunista quienes también eran extranjeros. Esta gente fue arrestada sin órdenes de arresto y encarcelada sin fianza. Ellos apelaron de la negativa a fijárseles fianza. El Tribunal Supremo mantuvo que "el Procurador General puede, a su discreción, retener bajo custodia sin fianza, a extranjeros que sean miembros del Partido Comunista de los Estados Unidos, hasta que se determine su deportabilidad, cuando exista causa razonable para creer que su libertad bajo fianza pondría en peligro la seguridad y el bienestar de los Estados Unidos".

71. 8 U.S.C. §1252(a) (1976).

72. Diccionario Legal de Black 177 (4ta. edición revisada 1968).

73. Ley de Reforma de la Fianza de 1966, 18 U.S.C. §§3141-3151.

74. Id. a §3146(a).

75. 8 U.S.C. §1252(a) (1976).

76. Id.

77. Carlson vs. Landon, 342 U.S. 524, 540 (1952). Véase también a Yaris vs. Esperdy, 202 F. 2do 109, 112 (2do. Circuito 1953); Hyndman vs. Holton, 205 F. 2do 228, 230 (7mo Circuito 1953).

78. 8 C.F.R. §242.2 (1978) provee que el extranjero "también será informado sobre si permanecerá bajo custodia o, si su liberación ha sido autorizada, la cantidad y las condiciones de la fianza o las condiciones bajo las cuales podrá ser puesto en libertad". También se le delineará el procedimiento para la revisión de su caso.

8 C.F.R. §287.3 (1978) se aplica a aquellos "extranjeros" arrestados sin una orden de arresto y provee que el "extranjero" será informado de que dentro de 24 horas o menos "se tomará una decisión en cuanto a si permanecerá bajo custodia o si será puesto en libertad bajo fianza o bajo su propia palabra". Si después de esta etapa se ha tomado la decisión de celebrársele juicio, el 8 C.F.R. §242 será aplicable.

79. Instrucción de Operaciones 242.6c.

80. Douglas Franklin, Alianza Nacional sobre Leyes de Inmigración, testimonio ante el Comité Asesor Estatal de New York a la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, reunión abierta, Ciudad de New York, 16-17 de febrero de 1978, pág. 55 (en adelante citada como la Transcripción de la Reunión Abierta de New York).

81. Austin Fragomen, profesor en leyes, Universidad de New York y Escuela de Leyes de Brooklyn, testimonio, Transcripción de la Reunión Abierta de New York, págs. 245-46.
82. Carta de Castillo.
83. SIN; A Comparison of the Bond-Setting Practices of the Immigration and Naturalization Service with that of the Criminal Courts (Una Comparación de las Prácticas de Fijación de Fianza del Servicio de Inmigración y Naturalización con aquellas de los Tribunales Criminales) (Bruce D. Beaudin, consultor) (26 de julio de 1978), págs. 20-31 (en adelante citado como el Estudio Bond).
84. Ibid., pág. 32.
85. Para comenzar todo procedimiento de deportación se requiere una orden para mostrar causa, emitida y servida al detenido por el SIN.

"La orden para mostrar causa contendrá una declaración de la naturaleza del procedimiento, la autoridad legal bajo la cual se conduce el procedimiento, una declaración concisa de las alegaciones factuales, informando al demandado de los actos o conducta que se alega están en violación de la ley y una designación de los cargos contra el demandado y de las disposiciones de la ley que se alega han sido violadas. La orden requerirá que el demandado muestre causa por la cual no deberá ser deportado. La orden instruirá al demandado a comparecer ante un oficial especial de investigación para una vista a la hora y lugar indicados en la orden, no menos de siete días después de haber sido entregada tal orden...." 8 C.F.R. §242.1(b) (1980).

86. Estudio Bond, págs. 18-19.

87. Ley de Inmigración de 1917, 39 Estatuto 874 §19(a), según enmendado (repelido en 1952). La sección 19(a) provee en parte:

cualquier extranjero que haya entrado a o que sea encontrado en los Estados Unidos en violación de esta Ley, o en violación de cualquier otra ley de los Estados Unidos...será tomado bajo custodia y deportado mediante una orden de arresto emitida por el Procurador General....En todos los casos en que se ordene la deportación de una persona fuera de los Estados Unidos bajo las disposiciones de esta Ley, o de cualquier ley o tratado, la decisión del Procurador General será final....

88. Wong Yang Sung vs. McGrath, 339 U.S. 33, 49 (1950).

89. 189 U.S. 86, 100-01 (1902). Véase también Bridges vs. Wixon, 326 U.S. 135, 160 (1945) (J. Murphy, concurriendo).

90. 339 U.S. a 50 (1950).

91. Id., a 41-42; U.S., Comité del Presidente sobre Gerencia Administrativa, Administrative Management in the Government of the United States (Gerencia Administrativa en el Gobierno de los Estados Unidos (1937), págs. 36.37.

92. Comisión Wickersham, Report on the Enforcement of the Deportation Laws of the United States (Informe sobre la Ejecución de las Leyes de Deportación de los Estados Unidos), pág. 158.

93. Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, 8 U.S.C. §1252(b) (1976) Subsección (b) provee en parte:



(b) Un oficial especial de investigaciones conducirá el procedimiento bajo esta sección para determinar la deportabilidad de cualquier extranjero y tomará juramentos, presentará y recibirá evidencia, interrogará, examinará y conducirá el contrainterrogatorio del extranjero o testigos, y, tal como lo ha autorizado el Procurador General, hará determinaciones, incluyendo aquellas sobre órdenes de deportación. La determinación sobre deportabilidad en cualquier caso solamente se basará en el récord de una vista ante un oficial especial de investigaciones, en la cual el extranjero tendrá una oportunidad razonable de estar presente....

94. Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, §242(b), 8 U.S.C. §1252(b).

95. Joseph Sureck, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta en Los Angeles, pág. 576.

96. Barbara Honig, directora, Clínica de Ley sobre Inmigración, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta en Los Angeles, pág. 186.

97. El SIN alega que:

Hablando desde un punto de vista práctico, muchos de tales extranjeros no quieren que se les celebre vistas por la sencilla razón de que al ser aprehendidos se les mantendrá detenidos mientras esperan la vista de deportación. En muchos casos el extranjero sabe claramente que es deportable, habiendo cruzado la frontera furtivamente o habiendo extendido su estadía en el país más allá de lo autorizado por su visa

de no inmigrante. En la mayoría de estos casos, el extranjero preferiría regresar a su país nativo voluntariamente, tratar de encontrar empleo allá y estar con su familia antes que permanecer detenido esperando por una vista en la cual las posibilidades son de que un juez de inmigración le ofrezca la misma oportunidad para recuperar su libertad, la de su salida voluntaria del país. El Servicio no condona ningún tipo de coerción aplicado por nuestros oficiales a los extranjeros en este respecto; la realidad es que la mayoría de los extranjeros conocen sus derechos y eligen salir del país voluntariamente porque saben que son claramente deportables.

Carta de Castillo.

La Comisión no está de acuerdo con la afirmación de que "la realidad es que la mayoría de los extranjeros conocen sus derechos". Las posibilidades son pocas de que la mayoría de los extranjeros posean un absoluto conocimiento del sistema de ley americano, particularmente los laberintos y complejidades de la ley de inmigración. Creemos que pocos extranjeros tendrían un conocimiento de la ley de inmigración americana y de su elegibilidad para varias alternativas en vez de la deportación, cuyas alternativas le darían derecho a permanecer en el país legalmente. Tomando en consideración el hecho que los extranjeros a menudo tienen poco, o ningún conocimiento del idioma inglés, es mucho menos probable que "la mayoría de los extranjeros conozcan sus derechos".

98. Ley de Inmigración y Nacionalización de 1952, §242(b), 8 U.S.C. §1252(b).
99. Testimonio de Bookford, Transcripción de Vista en Washington, págs. 263-64.
100. Ibid., pág. 264.
101. Ibid.
102. Ibid., pág. 265.
103. Comisión Wickersham, Report on the Enforcement of the Deportation Laws of the United States (Informe sobre la Ejecución de las Leyes de Deportación de los Estados Unidos), págs. 177-79.
104. 8 U.S.C. 1357(a)(2). La orden de arresto no es requerida en dos situaciones: (1) cuando un extranjero está entrando o tratando de entrar a los Estados Unidos ilegalmente en presencia de un oficial del SIN, o (2) cuando se cree que un extranjero está en los Estados Unidos en violación de la ley y el oficial tiene razón para creer que existe la posibilidad de que el extranjero se escape. En ausencia de una de estas dos circunstancias, el SIN tiene que tener una orden de arresto para poder detener a un extranjero.
105. 8 C.F.R. 242.2(a) (1978) provee, "el acusado podrá ser arrestado y tomado bajo custodia con la autorización de una orden de arresto. Sin embargo, tal orden de arresto no podrá ser emitida por ninguna otra persona que no sea un director de distrito, un director de distrito interino, un director de distrito diputado, un director de distrito auxiliar para investigaciones o uno de los oficiales a cargo de una oficina como aquellos enumerados en la sección 242.1(a) [oficinas de enumeración] y en este caso, solo cuandoquiera que, a su discreción, pareciera que el arresto del acusado fuera necesario o deseable". Esta orden de arresto podrá ser emitida al "comienzo de cualquier procedimiento...o en cualquier otro momento subsiguiente [énfasis añadido].
106. Abel vs. United States, 362 U.S. 217, 251 (1960) (J. Brennan disintiendo).

107. Henry Wagner, anterior Director de Distrito Auxiliar para Investigaciones del SIN, Oficina de Distrito de New York, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta de New York, pág. 146.
108. Leon Rosen, testimonio, Transcripción de Reunión Abierta de New York, págs. 221-22.
109. 8 C.F.R. 242.2 (1978) [énfasis añadido].
110. La cuarta enmienda provee:

El derecho de la gente a la seguridad de sus personas, hogares y efectos, en contra de registros y aprehensiones irrazonables, no será violado y no se emitirán Ordenes de Arresto excepto cuando exista causa probable, respaldadas por un Juramento o afirmación y describiendo particularmente el lugar a ser registrado y la persona o cosas a ser aprehendidas. [énfasis añadido].

111. Testimonio de Rosen, Transcripción de Reunión Abierta de New York, págs. 269-70. El SIN estuvo en desacuerdo con el testimonio del Sr. Rosen, un anterior oficial de inmigración. Indicó:

Contrario a la alegación de uno de los testigos, quien testificó ante la Comisión que un investigador simplemente se dirige a su supervisor y le dice "Deseo una orden de arresto", a tal investigador se le requiere llenar una Forma I-265, "Solicitud de Orden Para Mostrar Causa", la cual requiere que el investigador

presente evidencia documentando su solicitud por una orden de arresto. Esta información deberá ser proporcionada antes de que tal orden de arresto sea emitida. Estas Órdenes solamente pueden ser emitidas por los directores de distrito, los directores diputados de distrito, los directores auxiliares de distrito para investigaciones y ciertos oficiales a cargo de la oficina. 8 CFR 242.1(a).

Carta de Castillo.

Notamos que el SIN se refirió a los dos asuntos a que se hace referencia en la sección sobre la orden de arresto administrativa en este capítulo: la ausencia de un juez imparcial en el proceso de emisión de la orden de arresto y la ausencia del requerimiento de causa probable para la emisión de una orden de arresto.

112. Ng Fung Hó vs. White, 259 U.S. 276, 284 (1922).

113. Con referencia a Gault, 387 U.S. 1 (1966) (encarcelación civil de un juvenil), Gagnon vs. Scarpelly, 411 U.S. 778 (1973) (revocación de probatoria).

114. SIN, Estudio Sobre Fianzas (Bond Study), págs. 20-31.

115. Ibid, pág. 32.

INVESTIGACION DE QUERELLAS SOBRE MALA CONDUCTA

## Capítulo 8

### Procesamiento para la Investigación de Querellas del Servicio de Inmigración y Naturalización

Pocas personas hoy día estarían en desacuerdo con la aseveración de que las acciones inapropiadas de los oficiales de cumplimiento con la ley pueden resultar en violaciones de derechos constitucionales y denegaciones de procesos adecuados. Cualquier disminución de los derechos de un individuo que surja de acciones inapropiadas o ilegales por parte de empleados del gobierno, deberá ser investigada para asegurar que esos empleados no sobrepasen los márgenes de las técnicas apropiadas en el cumplimiento con la ley y se vuelvan excesivamente celosos en el cumplimiento de sus deberes; ésto tiene tanta validez para el SIN como para otras agencias de cumplimiento con la ley.

En 1977 la nueva administración del SIN pidió una intervención de los procedimientos existentes para las investigaciones de querellas del SIN, y la Oficina de Responsabilidad Profesional del Departamento de Justicia respondió ordenando que se hiciera una intervención cubriendo 6 meses de funcionamiento de la unidad de inspecciones internas del SIN. El examen reveló serios defectos en el proceso de querellas del SIN que impedían una investigación acelerada, concienzuda y justa de las querellas sobre mala conducta radicadas en contra de empleados del SIN. En particular, la Intervención encontró que:

1. La administración y los controles internos sobre las investigaciones internas eran inadecuados. Al Personal de Intervención se le hizo difícil identificar las responsabilidades investigativas de la oficina central, y de las de distrito y regionales, respectivamente.

Existía alguna confusión en cuanto a qué oficinas tenían las responsabilidades de investigar, de informar y de supervisar los casos de mala conducta.

2. Muchos casos que deberían haber sido cerrados permanecían abiertos. Al 1 de julio de 1977, la oficina central tenía 202 alegaciones abiertas. El Personal de Intervención informó que de éstos, "107 tenían más de 1 año de radicados y un número de ellos de 2 y 3 años".

3. Las oficinas de distrito, regionales o centrales no se habían mantenido enteradas adecuadamente del curso que habían seguido muchos casos referidos al FBI (Negociado Federal de Investigaciones) y algunos de ellos eran ya demasiado viejos para poder ser investigados apropiadamente.

4. El SIN necesita adoptar y tener por escrito políticas y procedimientos para proveer a los investigadores internos guías sobre cuándo y cómo investigar alegaciones de mala conducta. Por ejemplo, algunos de los oficiales entrevistados asintieron con que todas las alegaciones de mala conducta recibidas (deberían) ser investigadas; otros dijeron que las querellas anónimas no debían ser investigadas.

5. El sistema de información interno y el de rendir cuentas fueron encontrados inadecuados. Las oficinas regionales no tenían ningunos procedimientos estándares para la información de alegaciones de mala conducta a la oficina central y la administración de más alto nivel del SIN no era informada con regularidad de las alegaciones que eran referidas al FBI.



6. Luego de revisar alegaciones de mala conducta, los oficiales del SIN no asignaban los casos más complejos y serios a los investigadores de más experiencia para su tramitación.

7. Los oficiales del SIN no estaban informando todas las alegaciones de mala conducta a la Oficina de Responsabilidad Profesional del Procurador General, como se requiere bajo 28 C.F.R.

<sup>2</sup>  
§0.39 et seq. (1976).

Estas conclusiones indican claramente que antes de 1977 los procedimientos del SIN para la investigación y eliminación de la mala conducta por parte de los empleados no eran ni eficientes ni efectivos y que no protegían adecuadamente los derechos de individuos.

La nueva administración del SIN ha tratado de mejorar el proceso de investigaciones internas de esa agencia. En abril de 1978, el SIN reorganizó su unidad de investigaciones de querellas y estableció nuevos procedimientos para su tramitación,<sup>3</sup> tratando de lograr una mejor supervisión de las querellas mediante la adopción de un sistema de control de casos, en el cual cada querella es anotada en un registro general de manera que se pueda seguir su progreso.<sup>4</sup> También se ha requerido un procesamiento más rápido de los casos de querellas bajo un nuevo límite máximo para las investigaciones.<sup>5</sup> Las investigaciones de querellas se han hecho más eficientes requiriendo una encuesta preliminar de cada caso antes de iniciarse una investigación completa, y todos los empleados del Servicio son responsables de informar cualesquiera alegaciones de mala conducta de las cuales tengan conocimiento. Más aún, el SIN ha retenido la responsabilidad de mantenerse enterado de la tramitación de las querellas referidas a otras agencias para investigación y de informar todas las querellas

a la Oficina de Responsabilidad Profesional del DDJ y al Procurador General.<sup>6</sup>

Sin embargo, según lo señala el testimonio presentado en las reuniones regionales abiertas y en la vista de la Comisión celebrada en Washington, en el proceso de querellas del SIN todavía hay deficiencias que impiden que sus oficiales den una respuesta adecuada a las querellas procedentes del público sobre mala conducta por parte de oficiales.

Las querellas sobre mala conducta requieren una mejor resolución, no solamente para proteger los derechos civiles de individuos, sino también para lograr o mantener el nivel de cooperación de la comunidad necesario para que las leyes puedan ser puestas en vigor con efectividad. Sin la cooperación de la comunidad, las agencias que se encargan de poner en vigor las leyes no podrían prevenir, investigar o resolver muchas de las violaciones a esas leyes.<sup>7</sup>

La investigación concienzuda de querellas por parte de las agencias encargadas de hacer cumplir las leyes no solamente fomenta la cooperación de la comunidad, protegiendo a los residentes de esa comunidad de mala conducta por parte de oficiales, sino que también protege a los oficiales de alegaciones infundadas. No contestar o dar una contestación inadecuada a las querellas de los ciudadanos sobre mala conducta por parte de los oficiales, puede resultar en una pérdida de confianza en las autoridades legales y puede exacerbar las tensiones entre la comunidad y sus agencias de cumplimiento con la ley. El director Paul Kirby de la Oficina de Responsabilidad Profesional del SIN ha proporcionado estadísticas que indican que ciudadanos de los Estados Unidos y extranjeros sí radican querellas en contra de los empleados del SIN. Estas estadísticas muestran que de los 354 casos abiertos en el año fiscal 1978, 70 fueron radicados por ciudadanos de los Estados Unidos y 139 por extranjeros.<sup>8</sup><sup>9</sup><sup>10</sup>

Al evaluar la respuesta del SIN a las querellas de la comunidad, procede comparar el sistema de investigaciones internas del SIN en la forma que lo administra su Oficina de Responsabilidad Profesional (ORP) con procedimientos análogos diseñados para las unidades de investigaciones internas de departamentos de la policía. Varios estudios conducidos por organizaciones nacionales para el cumplimiento con la ley y por grupos asesores, han tratado de definir los estándares mínimos necesarios para mantener la efectividad de las unidades de investigación interna de departamentos de la policía y para desarrollar mayor respaldo de parte de la comunidad hacia los esfuerzos de los oficiales de la policía. Aquí se usan, en donde es aplicable, las recomendaciones de la <sup>11</sup> Comisión Asesora Nacional sobre Normas y Metas en la Justicia Criminal, del Instituto Nacional para el Cumplimiento con la Ley y la Justicia Criminal de <sup>12</sup> la Administración de Asistencia en el Cumplimiento con la Ley (LEAA) y la <sup>13</sup> Fundación de la Policía como estándares de comparación para evaluar cuán adecuado es el proceso de investigaciones de querellas del SIN.

Se considerarán seis componentes necesarios para un sistema de investigación que responda a las querellas; la rápida resolución de las querellas, el conocimiento del proceso de querellas por parte del público en general, la notificación a los querellantes, los procedimientos de investigación sólidos, la selección cuidadosa de investigadores y la recolección y publicación de las estadísticas sobre querellas.

#### Resolución de Querellas

Una agencia de cumplimiento con la ley deberá tener un proceso de investigación para las querellas que las resuelva con rapidez, concienzudamente y con justicia. No hay duda que la rapidez con que una agencia conteste las

querellas y la minuciosidad con que las investigue le ganan la confianza del público y de los empleados, realzando de ese modo su reputación de que imparte justicia. La rápida resolución de las querellas protege al público de la mala conducta de los oficiales, así como a los empleados inocentes de cargos infundados de mala conducta en contra suya, pero una investigación dilatada o incompleta no alcanza adecuadamente ninguno de los dos objetivos.

Se ha reconocido que la rápida resolución de querellas es esencial para la obtención de buena cooperación por parte de la comunidad hacia los esfuerzos por el cumplimiento con la ley,<sup>14</sup> y por tanto "se debe establecer y hacer cumplir estrictamente un límite de tiempo máximo para la adjudicación de querellas", a menos que se justifique una extensión de ese tiempo y la misma sea aprobada por el ejecutivo máximo de la agencia.<sup>15</sup> Un estudio señala que la mayoría de las agencias que han impuesto límites de tiempo para las investigaciones conceden 30 días para esos trámites y requieren, en caso de que se apruebe una extensión,<sup>16</sup> que la misma se le notifique tanto al querellante como al oficial acusado. Otro estudio concluye que 3 meses deberían ser suficientes para resolver querellas y que, aún cuando el oficial también esté siendo enjuiciado por una ofensa criminal,<sup>17</sup> la investigación de la agencia debe continuar lo más rápidamente posible.

Tal como lo estableció la intervención conducida por el Departamento de Justicia, el procesamiento de querellas del SIN estaba muy lejos de ser adecuado. Mario Noto, el entonces Comisionado Diputado del SIN, testificó que cuando él tomó posesión de su cargo en 1977, la unidad de investigaciones internas tenía un gran número de casos atrasados pendientes de investigación. El describió la unidad de investigaciones como:

(Una) operación desordenada, dirigida por un puñado de individuos que consideraban que no tenían que rendirle cuentas a nadie más que a ellos mismos y a Dios. El resultado neto de eso fue que yo heredé cientos de casos que habían permanecido por años pendientes de investigación de las alegaciones más vagas, que debían haber sido clarificados muy pronto y que, desafortunadamente, creaban una nube sobre los individuos envueltos, haciendo estragos en sus vidas privadas, impidiendo las operaciones efectivas y eficientes, en resumen, que se había dejado que la unidad conocida como la unidad de investigaciones internas funcionara por su cuenta y la misma operaba a capricho de las personas inmediatamente responsable de su administración y supervisión.

18

El Departamento de Justicia criticó así mismo el volumen de casos atrasados encontrando, específicamente, que en 1977 más de 50 por ciento de los 202 casos que todavía permanecían abiertos aún no habían sido investigados y resueltos un año después de las querellas haber sido radicadas. Algunas querellas referidas para investigación a otras agencias no pudieron ser tramitadas apropiadamente debido a que habían transcurrido largos períodos de tiempo desde la fecha de su referimiento y el SIN no se había mantenido enterado del curso que las mismas habían seguido.

19

20

El SIN, respondiendo a la intervención conducida por Justicia, reestructuró su unidad de investigaciones internas y la convirtió en la Oficina de Responsabilidad Profesional (ORP). Se esbozaron y se pusieron en vigor nuevas guías

21  
para, entre otras cosas, realizar investigaciones y resoluciones más rápidas mediante medidas tales como el establecimiento de un límite de tiempo investigativo de 60 días después de la fecha en que el caso era asignado para  
22  
investigación.

A pesar de que el SIN debería ciertamente ser comendado por las nuevas guías establecidas y por la reducción en el número de casos abiertos, a fines del año fiscal 1978 todavía existía un número significativo de casos atrasados pendientes de investigación, según se desprende de las estadísticas sobre el volumen de trabajo de la ORP. De 464 casos cerrados en el año fiscal 1978, 245 casos envolvían querellas que habían sido recibidas durante el año fiscal 1977 o antes, con solo 219 casos, tanto abiertos como cerrados, en el año fiscal 1978. Los otros 149 casos recibidos en el año fiscal 1978, estaban aún  
23  
pendientes o esperando acción final al terminar el año fiscal. El total de casos pendientes, sin embargo, era mayor, debido a las querellas recibidas entre los años fiscales 1974 y 1978 que permanecían sin resolver. Aunque no se pudieron obtener estadísticas completas para ese período, la ORP admitió que en una categoría, la de querellas alegando abuso físico a extranjeros por parte de empleados del SIN, 26 querellas recibidas entre febrero de 1974 y  
24  
octubre de 1978 aún permanecían sin resolver a fines del año fiscal. Desde 1978, sin embargo, el SIN ha mejorado su tramitación de casos de la OIP y  
25  
reducido el volumen de casos pendientes de procesamiento.

#### Conocimiento Público del Proceso de Querellas

Allí en donde el público en general participa informando incidentes de conducta inapropiada por parte de oficiales, esos incidentes pueden ser

reducidos, pero para alentar al público a que informe las violaciones, éste deberá estar ampliamente informado de que dentro de la agencia existe un proceso de querellas. El alcance a que el conocimiento público del proceso de querellas ayuda a reducir los incidentes de mala conducta por parte de oficiales también sirve para mejorar las relaciones de una agencia de cumplimiento con la ley y con la comunidad y puede resultar en una mayor cooperación de la comunidad para un cumplimiento efectivo con la ley. A toda agencia de cumplimiento con la ley le conviene tratar de mejorar sus relaciones con el público informándole a éste del proceso de querellas existente en la agencia y diseñando procedimientos de querellas para facilitar su radicación por parte de miembros de la comunidad. Como se sugiere en un estudio sobre el cumplimiento con la ley, la provisión de formas impresas para la radicación de querellas al personal de supervisión y a varias organizaciones de la comunidad sería solo un ejemplo de los pasos que pueden tomarse en esa dirección.

A pesar de la importancia del conocimiento entre el público, a la Comisión no se le presentó evidencia alguna de ningún programa formal o procedimiento sistemático del SIN para informar al público de su derecho a radicar querellas o del proceso y procedimientos del SIN para la radicación de querellas. Por tanto, el público no está siempre consciente de que en el SIN existe un proceso de querellas. Esta falta de conocimiento público sobre la existencia de un proceso de querellas en el SIN disuade a las personas que desean querellarse sobre trato rudo, técnicas investigativas inapropiadas u otro tipo de mala conducta por parte del SIN. Un programa de información pública apropiado ciertamente ayudaría a contrarrestar las sugerencias de que algunos extranjeros no pueden radicar querellas de mala conducta porque podrían

asumir, basándose en sus experiencias con técnicas represivas en el cumplimiento con la ley en otros países, que en el SIN no existe ningún proceso de querellas.<sup>31</sup>

A pesar de su inhabilidad en establecer un procedimiento sistemático para recibir querellas públicas, el SIN recientemente ha tratado de crear mayor conocimiento entre el público sobre los procedimientos de querellas del SIN. Altos oficiales del SIN, en sus presentaciones ante el público comenzando en 1977, han aumentado sus esfuerzos por informar al público que el SIN está dispuesto a<sup>32</sup> investigar las querellas de mala conducta, y testimonio presentado en San Diego reveló que en esa ciudad se ha creado un Consejo Asesor sobre Asuntos de la Comunidad Fronteriza y que el SIN ha tomado acción sobre querellas enviadas por<sup>33</sup> ese grupo.

A pesar de estos esfuerzos, otro testimonio prestado ante la Comisión indica que el público permanece inadecuadamente informado sobre los procedimientos de querellas del SIN, como lo muestran unas declaraciones del director ejecutivo de los Servicios Sociales Mexicoamericanos en Los Angeles al decir que él no estaba consciente de que hubiera ninguna "estructura particular<sup>34</sup> dentro del SIN" para recibir y procesar querellas en contra de oficiales. De mayor preocupación es el testimonio ofrecido en la reunión abierta de Los Angeles el 16 de junio de 1978, indicando que hasta uno de los jueces de inmigración del SIN ignoraba el procedimiento apropiado para radicar una querella. Cuando se le preguntó en dónde podía un individuo radicar una querella, el juez respondió, "Bueno, supongo que podría comenzar con el super-visor,<sup>35</sup> y luego seguir hacia arriba hasta llegar al director de distrito". Aunque un juez de inmigración no desempeña un rol directo en la resolución de



querellas, éstas posiblemente surjan en el curso de los procedimientos de deportación, y todos los jueces deberían poder asesorar a los querellantes sobre la manera apropiada de radicar una querella. Los jueces de inmigración, así como otros empleados de la agencia, deben poder darle al público información completa sobre los procedimientos de querellas del SIN si es que se quiere evitar la mala conducta por parte de los empleados.

#### Notificación a los Querellantes

Uno de los elementos necesarios en un sistema de procesamiento de querellas efectivo es el hacer provisión para que los querellantes sean <sup>36</sup> notificados adecuadamente sobre los procedimientos. En la investigación de querellas sobre mala conducta, es esencial que los querellantes siempre sean informados (preferiblemente por escrito, pero por lo menos oralmente) de los resultados de la investigación y de la disposición final de la <sup>37</sup> querella. De acuerdo con la Comisión Nacional Asesora sobre Normas y Metas de la Justicia Criminal, un proceso de querellas efectivo incluiría los siguientes elementos:

- a. Al querellante deberá verificársele que su querella está siendo procesada;
- b. el querellante deberá recibir una descripción general del proceso investigativo y de las provisiones para apelación; y
- c. el querellante deberá ser notificado de la disposición <sup>38</sup> final de su querella.

Cuando se comparan con estas normas, los procedimientos de investigación interna del SIN resultan deficientes en varios aspectos. Primero, el procedimiento de querellas del SIN, según se expone en sus Instrucciones para

Operaciones, no requiere que el SIN notifique a los querellantes de que sus querellas han sido recibidas y que serán investigadas, ni que se les provea copias<sup>39</sup> de las querellas ni que se les entreviste durante la investigación. A pesar de la ausencia de tales disposiciones en sus Instrucciones de Operaciones, el SIN ha informado a la Comisión que el capítulo 23, páginas 6-7, de su Manual de los Investigadores dispone que los querellantes deberán ser entrevistados. El SIN dijo:

Es la práctica de nuestro personal de Responsabilidad Profesional entrevistar al querellante si él o ella es la víctima, o cuando la parte agraviada o la víctima no está identificada o el querellante no provee datos específicos sobre la mala conducta. Iniciar una encuesta basada en rumores o en información provista por terceras personas no constituye una buena práctica<sup>40</sup> investigativa.

Segundo, el procedimiento de querellas del SIN no requiere que el Servicio provea a los querellantes con una descripción del proceso investigativo o de ningún mecanismo de apelación que esté a su alcance. Tercero, y más importante, el proceso del SIN para la investigación de querellas sobre mala conducta no provee que los querellantes sean notificados de la disposición de sus querellas, aunque el resultado envuelva una acción disciplinaria en contra<sup>41</sup> de un oficial del SIN.

Es solamente notificándole todos estos elementos al público que se le puede asegurar que el SIN está interesado en eliminar la mala conducta de los empleados a través de sus investigaciones de todas las querellas. Testimonio

presentado en las reuniones abiertas indican que, aunque al SIN no se le requiere notificarle a los querellantes que sus casos están siendo investigados, en la práctica, sí les notifica a algunos individuos que se están conduciendo investigaciones. En California, el SIN ha acusado recibo de querellas enviadas por el Consejo Asesor de la Comunidad Fronteriza de San Diego y ha tomado acción<sup>42</sup> sobre ellas, y en Texas, un juez de condado testificó que había recibido notificación del recibo de sus querellas y de los resultados de las investigaciones<sup>43</sup> del SIN sobre las mismas.

El no enviar notificaciones a todos los querellantes, sin embargo, puede resultar en una percepción entre el público de que el SIN no está investigando de buena fé todas las querellas que recibe. En la reunión abierta de San Diego el 26 de junio de 1978, un testigo dijo que los querellantes no reciben ninguna respuesta después que radican sus querellas y esta falta de contestación del SIN les lleva a concluir que algunas querellas son referidas de oficina a<sup>44</sup> oficina sin que se tome acción sobre ellas por tan largo tiempo como un año.

#### Procedimientos Investigativos

Los procedimientos del SIN para investigar querellas de mala conducta por parte de los empleados están prescritos en el manual interno de la agencia,<sup>45</sup> "Instrucciones para Operaciones". Brevemente, esas instrucciones proveen que cuando en una oficina de distrito del SIN, en una oficina de sección de la Patrulla Fronteriza o en la ORP, se recibe una querella, la misma es enviada a la Oficina Central de la ORP o al Comisionado Regional del SIN, dependiendo de su naturaleza. Generalmente, la Oficina Central de la ORP investiga alegaciones serias de mala conducta, incluyendo actividades criminales tales como el soborno, el soborno político y los conflictos de interés y las violaciones a la

46

Ley Federal de Derechos Civiles. Los Comisionados Regionales supervisan la mayoría de las investigaciones sobre alegaciones de mala conducta administrativa, incluyendo violaciones a las reglas y los procedimientos del Servicio y actividades no criminales que afectan adversamente la eficiencia o reputación del SIN.<sup>47</sup>

En cualquiera de los dos casos, después que una querella se recibe y se entra en un registro, pero antes de que sea actualmente investigada, es analizada por la ORP o la Oficina Regional para determinar si la ofensa alegada envuelve "mala conducta prima facie", por parte de un empleado del Servicio.<sup>48</sup> Si la querella contiene tal evidencia, se comienza una investigación en dos etapas.

Encuesta Preliminar. Cuando se hace una determinación de que una querella envuelve mala conducta prima facie por parte de un empleado del SIN, el director de la ORP o el Comisionado Regional asignará un investigador para que conduzca una "encuesta preliminar", definida como un "esfuerzo investigativo para determinar si una alegación de mala conducta que envuelve a un empleado del Servicio requiere una investigación más amplia".<sup>49</sup> Cuando se asigna un investigador para conducir una encuesta preliminar, los procedimientos del SIN meramente proveen que "se haga contacto por teléfono con él o ella se le provea con la información pertinente sobre la alegación y se le den instrucciones para que conduzca y complete la encuesta con rapidez".<sup>50</sup> Los procedimientos de querellas del SIN según están delineados en las Instrucciones para Operaciones no requieren que el investigador actualmente reciba una copia de la querella o de ninguno de los documentos que la acompañan, ni que en ningún momento después de habersele notificado la asignación por teléfono, a él o a

ella se le notifique por escrito ni de la asignación ni de los hechos alegados. Estas omisiones en el procedimiento de la investigación indican que el Servicio no se asegura de que los derechos del querellante ni del empleado acusado sean protegidos. La investigación misma puede ser afectada adversamente si el investigador no tiene a su disposición los detalles de una alegación, incluyendo una copia escrita de la querella, de la que pueda hacer uso fácilmente durante su investigación. Es concebible que información que no haya sido comunicada inicialmente por teléfono porque no se considerara importante o 51 "pertinente", pudiera ser vital en una decisión sobre conducir una investigación completa más bien que terminar los esfuerzos investigativos. El derecho del empleado acusado a una investigación justa también puede ser perjudicado si al investigador no se le da una copia de la querella, porque un investigador que no puede planificar la encuesta de acuerdo con los hechos alegados en una querella puede, consciente o inconscientemente, investigar algunos aspectos de la vida del empleado acusado que sean irrelevantes a la querella en cuestión. Aunque el SIN ha dicho que, de hecho, sí le da una copia de las alegaciones a cada investigador asignado para tramitar un caso de ORP, este procedimiento 52 no es requerido en las Instrucciones para Operaciones.

Investigación Completa. Después que un investigador ha terminado encuesta preliminar y enviado un informe al director de la ORP o a un Comisionado Regional, el informe es revisado por esa oficina para determinar si "procede" 53 que la querella se investigue más a fondo, lo cual depende de si los hechos desarrollados por la encuesta preliminar "respaldan razonablemente" la querella 54 de mala conducta. Si los hechos desarrollados por la encuesta preliminar no "respaldan razonablemente" la alegación de mala conducta, el asunto se cierra

55

y la investigación termina. Estadísticas provistas por el director Kirby de la ORP indican que de los 354 casos de mala conducta abiertos en el año fiscal 1975, 121 alegaciones fueron cerradas después de la encuesta preliminar. No está claro sin embargo, cuánta ni qué tipo de evidencia se necesita para "respaldar razonablemente" una querella de mala conducta y para justificar una investigación completa.

Debido a que, según la presentan las Instrucciones para Operaciones esta norma es ambigua y puede interpretarse como que requiere un nivel de evidencia que cubre desde meramente unas trazas hasta una cantidad substancial, es posible que se cierre una querella a pesar de que exista alguna evidencia que justifique más investigación. Para mantener la confianza del público en la integridad de la ORP y para promover el profesionalismo entre los empleados del SIN, es importante asegurarse que querellas meritorias no sean cerradas sumariamente debido a interpretaciones inconsistentes de la norma para determinar el "respaldo razonable", particularmente ya que la agencia no tiene un mecanismo de apelación para los querellantes insatisfechos. Los procedimientos de querellas del SIN según son presentados por las Instrucciones para Operaciones no requieren que se dé una consideración concienzuda a cualquier evidencia que respalde una querella de mala conducta, ni que todas las dudas que surjan en la etapa de la encuesta preliminar sean decididas a favor de una investigación más concienzuda.

Allí en donde esté justificado que el SIN conduzca una investigación completa, el investigador asignado a la misma usualmente tiene 60 días para completarla y preparar un informe escrito, el cual será revisado por el director de la ORP o por el Comisionado Regional para determinar la disposición de la querella.

Para proveer flexibilidad en la disposición de querellas, y para promover la justicia para todas las partes envueltas, la Comisión Asesora Nacional sobre Normas y Metas en la Justicia Criminal recomienda el uso de cinco clasificaciones en la resolución de las querellas investigadas: "sostenida", "desestimada", "exonerada", "infundada", o "mala conducta que no se basa en la querella original".<sup>61</sup> En resumen, una alegación sería "sostenida" cuando un empleado acusado haya cometido todos o parte de los actos de mala conducta alegados, mientras que una disposición de "desestimada" indicaría que la información producida por la investigación no es suficiente ni para probar claramente las alegaciones ni para probar su falsedad. "Exonerado" se usa allí en donde el acto alegado sí sucedió, pero justificado, legal y apropiadamente, en vista de todas las circunstancias que lo rodearon. Una querella sería considerada como "infundada" cuando el acto alegado no haya ocurrido, mientras que una conclusión de "mala conducta no basada en la querella original" indica que hay evidencia de un acto de mala conducta distinto al que se alega en la querella original. La Comisión Asesora Nacional considera que la inclusión de la última categoría de "mala conducta no basada en la querella original" es necesaria para asegurarse de que el público no interprete incorrectamente el número de querellas sostenida que se informen.<sup>62</sup>

Bajo los procedimientos de querellas del SIN, según los presentan las Instrucciones para Operaciones, una alegación es clasificada en una de solo dos categorías, como "sostenida", allí en donde los hechos desarrollados por la investigación sostengan razonablemente la alegación de mala conducta, o como "desestimada", allí en donde la investigación no substancie la alegación de mala conducta.<sup>63</sup> No se provee ninguna definición para los términos "respaldo

razonable" o "no confirma" y no se establece ninguna norma clara sobre la evidencia aceptable que sirva de guía al que hace la decisión para determinar si una alegación debe ser sostenida. Aunque las Instrucciones para Operaciones exponen solo dos categorías para la resolución de querellas, el SIN ha indicado que, en la práctica, realmente se usa un sistema de cuatro clasificaciones, las cuales no incluyen la categoría de "mala conducta no basada en la querella original".<sup>64</sup>

#### Selección de Investigadores

Los investigadores de la Oficina de Responsabilidad Profesional que conducen las investigaciones en el campo son seleccionados por el Comisionado Regional apropiado o por el director de la ORP.<sup>65</sup> Tales investigadores usualmente dedican solo parte de sus horas regulares de trabajo a la investigación de casos de integridad profesional y son seleccionados de entre el grupo de investigadores existente en el Servicio,<sup>66</sup> cuyos deberes oficiales consisten primordialmente de la investigación de los antecedentes de las personas que solicitan beneficios como inmigrantes.

Aunque el SIN reconoce y designa ciertos tipos de investigación como más complejos que otros y ha tratado de asignar tales casos a sus investigadores de más experiencia,<sup>67</sup> aparentemente no hay ninguna norma, procedimiento o guía escrita que sea usada por el SIN para seleccionar los investigadores de casos de integridad profesional.<sup>68</sup> Cuando se le pidió que describiera los procedimientos de selección, el director de la ORP, Paul Kirby, dijo: "Tratamos de escoger los hombres más capacitados y hemos pedido voluntarios. A ellos les gusta incluir eso en sus resúmenes, pero no creo que les guste ser llamados "investigadores internos".<sup>69</sup>



Al determinar las asignaciones de casos, un Comisionado Regional o un director de la ORP puede, de hecho, tomar en consideración la complejidad del caso y la experiencia relativa del investigador. Sin embargo, esto no es requerido bajo los procedimientos del SIN, según los exponen las Instrucciones para Operaciones, dejando abierta la posibilidad de que un caso complejo sea asignado a un oficial sin experiencia y un caso simple a un experto. En su 1977 Annual Report to the Attorney General (Informe Anual de 1977 al Procurador General),  
70  
la Oficina de Responsabilidad Profesional del Departamento de Justicia informó que SIN no asignaba a sus investigadores de más experiencia para tramitar casos  
71  
complejos y serios de integridad profesional. La experiencia de un investigador en la tramitación de casos de la ORP ha sido una consideración especialmente importante porque, hasta 1978, para los oficiales sin experiencia no había disponible ningún adiestramiento especial en técnicas para la investigación de casos de integridad profesional. Ahora el director diputado de la ORP, provee un adiestramiento informal. Ese director "se adentró en cada región y seleccionó personas de las regiones para adiestrarlas en investigaciones del tipo de las de  
72  
la ORP. Estos investigadores provienen de todos los campos en el SIN". El SIN ha declarado que la política del Servicio es asignar casos de integridad profesional solamente a aquellos investigadores que han recibido adiestramiento  
73  
en la tramitación de esos casos.

Para mantener en un mínimo los posibles conflictos profesionales o personales en la conducción de encuestas preliminares y de investigaciones completas, los investigadores con posiciones que no son de supervisión que son asignados a un  
74  
caso no pueden proceder de la misma rama de operaciones que el empleado acusado, pero pueden tramitar casos que surjan en la región a que están asignados. Los

investigadores con funciones de supervisión tienen menos restricciones y además se les permite tramitar también casos en su mismo distrito o sector. Dada la estructura de la escalera profesional del SIN y el alto grado de movilidad dentro del cuerpo de oficiales, el plan actual, según lo presentan las Instrucciones para Operaciones, permite que un investigador tramite un caso que envuelva una persona que anteriormente hubiera sido supervisor o que se anticipe que en el futuro sea su supervisor, un empleado que él o ella haya supervisado anteriormente o un amigo o colega, a pesar de que el SIN ha dicho que antes de asignárseles un caso, sus investigadores son interrogados en cuanto a cualesquiera relaciones anteriores.<sup>75</sup> Aunque las provisiones actuales para la asignación de investigadores representan una mejora de los procedimientos anteriores,<sup>76</sup> es todavía posible que los investigadores puedan ser influenciados, consciente o inconscientemente, por sus relaciones de trabajo con los empleados que estén investigando.

Aquellas agencias encargadas del cumplimiento con la ley, tales como el SIN, que en el desempeño de sus deberes tienen contacto diario con el público, tienen una obligación de asegurarle a esas comunidades que la ley es administrada con justicia e imparcialidad. Se ha reconocido que, en el establecimiento de un sistema disciplinario para procesar querellas de mala conducta radicadas en contra de oficiales de la policía, la unidad de investigación interna debe incluir oficiales procedentes de grupos minoritarios, así como oficiales blancos, y es preferible que todos los oficiales tengan establecida en la comunidad minoritaria una reputación de que actúan con justicia.<sup>77</sup> La selección de oficiales a base de su habilidad investigativa, su justicia y su dedicación a la eliminación de mala conducta entre los oficiales o del mal uso de la autoridad, es una consideración importante en la creación de buenas relaciones entre la comunidad y una agencia encargada del cumplimiento con la ley.

Los investigadores asignados a realizar investigaciones de integridad profesional son seleccionados del grupo de investigadores de actos criminales que actualmente existe en el SIN. Un desglose por raza, origen nacional y sexo de los investigadores del SIN, para el año fiscal 1978 revela que, de un total de 1,076 investigadores, 130 (aproximadamente 12 por ciento) eran miembros de grupos minoritarios. De este número, 44 investigadores eran negros, 81 eran hispanos, 4 eran asiáticoamericanos y 1 era un indio americano. Había 46 mujeres investigadoras, pero no se proveyeron estadísticas en cuanto a sus antecedentes étnicos. Del total de 115 investigadores supervisores, 8 (aproximadamente 7 por ciento) eran miembros de grupos minoritarios. Cinco <sup>78</sup> supervisores eran negros, 3 hispanos y no había ninguna mujer.

En el año fiscal 1978, relativamente pocos investigadores minoritarios actualmente condujeron investigaciones de querellas sobre mala conducta. Solo 15 hispanos y 7 mujeres fueron asignadas a investigaciones de los 354 casos <sup>79</sup> abiertos en el año fiscal 1978. El director Kirby concluyó que "de la revisión conducida y hasta nuestro mejor entender se desprendió que el resto de las <sup>80</sup> investigaciones fueron conducidas por hombres blancos".

#### Recolección de Estadísticas Sobre Querellas

Las unidades de investigaciones internas de las agencias encargadas del cumplimiento con la ley deben mantener "récorde completos de las querellas recibidas, de su investigación y de las adjudicaciones hechas", de manera que se puedan compilar y publicar regularmente resúmenes estadísticos para todo el <sup>81</sup> personal de la agencia y que los mismos estén a la disposición del público. Aunque para proteger la privacidad de los empleados acusados, es necesario

mantener la confidencialidad de las investigaciones de querellas, la divulgación pública de resúmenes estadísticos de los récords de querellas "no viola la naturaleza confidencial del proceso", y, de hecho, "tal divulgación es a menudo valiosa porque tiende a borrar alegaciones expresadas por algunos elementos de la comunidad de que la disciplina se administra secretamente".

La remoción del "manto de secretismo" no es el único beneficio que puede derivarse de la recolección de estadísticas sobre las querellas. Los resúmenes estadísticos de los récords de querellas también pueden ser usados como instrumento de administración. Como dice un estudio nacional sobre relaciones entre las agencias encargadas del cumplimiento con la ley y la comunidad:

Las querellas procedentes del público proveen al primer ejecutivo de la policía con valiosa información. Las querellas, sean o no válidas, aumentan su conocimiento sobre los problemas actuales o potenciales y le ayudan en el uso de técnicas para resolver problemas, así como le proveen con otra base para evaluar el desempeño de la agencia.

Las estadísticas pueden ser de utilidad en la revelación de "el número de querellas radicadas en contra de varias unidades y varios miembros del departamento" y de ese modo ayudar a identificar las áreas de problemas en la agencia, de manera que la administración pueda desarrollar soluciones antes de que los problemas lleguen a una etapa crítica. En su testimonio, el director de la ORP, Paul Kirby, reconoció que un estudio de los tipos de querellas recibidas, "si muestra que las mismas personas pudieran estar cometiendo estas mismas ofensas", podría ser de utilidad al SIN en el desarrollo de soluciones al problema de la mala conducta por parte de oficiales.

Aunque la Oficina de Responsabilidad Profesional somete informes mensuales al Departamento de Justicia y tabula las horas que el personal utiliza en el procesamiento de casos de la ORP, no hay nada que requiera que se compilen o se hagan públicas estadísticas algunas. Antes de enero de 1979 no se había hecho ningún análisis estadístico de la procedencia de las querellas recibidas por el SIN para determinar el número relativo de alegaciones radicadas por empleados<sup>87</sup> de la agencia, otros ciudadanos de los Estados Unidos o extranjeros. Más aún, no se habían compilado estadísticas algunas sobre la disposición que se hacía de las investigaciones sobre mala conducta.

Para proveer a la Comisión con algunas estadísticas, en octubre de 1978 la ORP revisó sus expedientes de casos. Esa revisión, "tan completa como los réconds [de la ORP] lo permiten", revelaron que de las 224 querellas de abuso físico a extranjeros recibidas por el Servicio entre febrero de 1974 y octubre de 1978, solamente podía obtenerse un desglose por categorías de empleo de los empleados del SIN acusados.<sup>88</sup> El memorándum que contenía esta información también decía: ~

Nuestros réconds, los cuales están incompletos, muestran que las investigaciones sostuvieron 20 de estas alegaciones y que 26 están todavía sin resolver. El resto o fueron desestimadas o no hay récord de los resultados de su<sup>89</sup> investigación.

Recientemente, sin embargo, se han dado pasos para recoger datos estadísticos sobre los tipos de querellantes que radican alegaciones y la disposición

de tales alegaciones. En enero de 1970, respondiendo a una solicitud de la Comisión por tales estadísticas, el director Kirby, proveyó los datos de esas querellas radicadas durante el año fiscal de 1978, indicando con eso la existencia de los datos básicos necesarios para recoger estas estadísticas. En 1979 el SIN dijo que planificaba computarizar las estadísticas de los casos del SIN y publicar tales estadísticas cuando estuvieran disponibles.

#### Conclusiones y Recomendaciones

Conclusión 8.1: Las querellas deberán ser resueltas con rapidez para proteger al público de actos de mala conducta por parte de oficiales del SIN y para proteger a los oficiales de alegaciones infundadas.

La rápida investigación de las querellas de mala conducta es importante para el establecimiento de buenas relaciones entre el SIN y la comunidad, puesto que realza la integridad del SIN en el desempeño de sus deberes para hacer cumplir la ley y en la administración de la misma. Aunque el SIN ha reducido substancialmente el número de casos sin resolver de la Oficina de Responsabilidad Profesional, todavía existe un atraso significativo.

Recomendación 8.1: El SIN deberá supervisar cuidadosamente y hacer cumplir el nuevo límite de tiempo investigativo de 60 días impuesto para los casos de la Oficina de Responsabilidad Profesional. El SIN deberá notificar tanto al querellante como al empleado acusado de cualquier dilación en completar la investigación cuando sea necesario extender el tiempo investigativo.

Conclusión 8.2: Es necesario que el público conozca el proceso de querellas del SIN para que los incidentes de mala conducta por parte de los oficiales se reduzcan y las relaciones entre el SIN y la comunidad mejoren.

Aunque el SIN ya ha dado pasos para hacer que el público conozca mejor su proceso de querellas, segmentos de la comunidad y hasta algunos empleados de la agencia misma no conocen bien el procedimiento exacto.

Recomendación 8.2:

a. El SIN deberá tomar acción inmediatamente para diseñar y poner en vigor un procedimiento más comprensivo y sistemático de información al público sobre la existencia de la Oficina de Responsabilidad Profesional y del proceso a ser usado en la radicación de querellas de mala conducta. Como mínimo, este procedimiento deberá incluir:

- El despliegue de letreros en todas las oficinas del SIN;
- La creación y el uso de formas impresas para radicar querellas que puedan entenderse fácilmente, en inglés y en otros idiomas principales;
- El tener esas formas disponibles en todas las oficinas del SIN;
- y
- El suplir esas formas a organizaciones de la comunidad que tienen contacto con personas que deseen radicar querellas.

b. El SIN deberá tomar rápida acción para asegurar que los empleados del Servicio están informados de la existencia del mecanismo de querellas y del procedimiento apropiado a ser usado en la radicación de las mismas. Además, cada empleado del SIN deberá tener disponible una cantidad adecuada de formas de querellas o tener acceso inmediato a las mismas.

Conclusión 8.3: El actual proceso de querellas del SIN según aparece en las Instrucciones para Operaciones no requiere que al querellante se le acuse recibo

de su querella ni que se le notifique de la iniciación del proceso investigativo o de los resultados de la investigación. Para asegurar al público de que una agencia está interesada en prevenir la mala conducta de sus empleados, un proceso de querellas deberá tratar a los querellantes con justicia y responder a sus querellas. El trato cortés a los querellantes y el acuse de recibo de sus querellas son dos elementos necesarios para un buen sistema de querellas.

Recomendación 8.3: El SIN deberá proveer más información a los querellantes mediante enmiendas a las Instrucciones para Operaciones 287.10 de manera que requieran lo siguiente:

- a. Cada querellante que requiere una querella, será provisto con una copia de los procedimientos investigativos y las disposiciones para apelación apropiadas de la Oficina de Responsabilidad Profesional.
- b. Cada querellante recibirá una verificación escrita de la Oficina de Responsabilidad Profesional de que la querella ha sido recibida y está siendo investigada.
- c. Cada investigador asignado a un caso deberá entrevistar al querellante y a cualquier otro testigo ocular del incidente.
- d. Cada querellante recibirá notificación escrita del resultado de la investigación de su querella y de la acción disciplinaria, si alguna, impuesta al oficial envuelto.

Conclusión 8.4: El SIN ha dado pasos significativos para mejorar sus procedimientos en el proceso de querellas mediante la reorganización de su unidad de investigaciones internas y poniendo en vigor unas nuevas Instrucciones para Operaciones. El proceso de querellas revisado, sin embargo, todavía contiene deficiencias:



- a. Las Instrucciones para Operaciones no requieren que un investigador sea notificado de su asignación por escrito, conjuntamente con los hechos alegados en la querella, o que él o ella reciba una copia de la querella o de cualesquiera documentación respaldando la querella que haya sido provista por el querellante.
- b. La norma ambigua de "respaldo razonable" para determinar si debe conducirse una investigación más extensa, puede tener como resultado que querellas meritorias sean cerradas sumariamente. El término "respalda razonablemente" no está definido en las Instrucciones para Operaciones ni éstas proveen guías para aplicar esta norma evidencial.
- c. Las categorías de disposiciones de querellas del SIN, según están expuestas en las Instrucciones para Operaciones, de "sostenida" y "desestimada" no son adecuadas para describir la actual disposición de querellas por parte de la Oficina de Responsabilidad Profesional. No toman en consideración las querellas infundadas, las situaciones en que un empleado acusado es exonerado, ni los casos que envuelvan mala conducta no basada en la querella original.

Recomendación 8.4: El SIN debiera enmendar las Instrucciones para Operaciones 287.10 incluyendo en ellas las siguientes disposiciones que mejorarían el proceso de investigación de querellas existente:

- a. Cuando los casos son asignados a los investigadores, a estos deberá notificárseles la asignación por escrito. También deberá proveérseles con una copia de la querella o una declaración escrita de las alegaciones envueltas. Cuando a los investigadores se les asigna el conducir una investigación completa, se les deberá proveer con una copia del informe preliminar para ese caso.

b. Una querella deberá ser cerrada solamente cuando la encuesta preliminar no descubra ninguna evidencia de mala conducta por parte de un empleado del SIN. La norma existente, que requiere que los datos desarrollados tienen que "respaldar razonablemente" la alegación, es vaga y por tanto objeto de interpretaciones inconsistentes por parte de los que toman las decisiones. Una querella no deberá ser cerrada después de una encuesta preliminar a menos que esta encuesta no exonere claramente al empleado acusado.

c. La disposición final de las querellas no deberá estar restringida a las dos categorías de "sostenida" o "desestimada" que existen actualmente, sino que las categorías deberán ser expandidas para incluir las cinco categorías de "sostenida", "desestimada", "exonerado", "infundada" y "mala conducta no basada en la querella original". Un sistema expandido como ese permite al que hace las decisiones mayor exactitud y flexibilidad y aumenta la confianza del público en la integridad de las investigaciones conducidas por la Oficina de Responsabilidad Profesional. Encuestas evidenciales apropiadas deberán ser conducidas teniendo como meta el adquirir la evidencia requerida para cada una de las cinco posibles disposiciones de querellas finales.

Conclusión 8.5: En la actualidad no existe ningún proceso de apelación, ni en el SIN ni en el Departamento de Justicia, para los querellantes cuyas alegaciones de mala conducta por parte de un oficial o empleado del SIN no hayan sido sostenidas a través de la investigación de la querella por parte del SIN.

Recomendación 8.5: Se deberá establecer una Junta de Revisión, tal como esta <sup>92</sup> Comisión lo ha recomendado en declaraciones públicas anteriores. Los miembros de esa Junta deberán ser nombrados por el Procurador General y su jurisdicción

deberá incluir la revisión de querellas de mala conducta del SIN en que un querellante radique una apelación de las conclusiones de la investigación del SIN.

Conclusión 8.6: Las actuales guías del SIN para la selección de investigadores de la Oficina de Responsabilidad Profesional, como aparecen expuestas en las Instrucciones para Operaciones 287.10, son inadecuadas y no especifican el procedimiento a ser seguido o el criterio particular a ser considerado en la selección de investigadores. Las pesquisas sobre la conducta profesional de los empleados son operaciones sensitivas y requieren investigadores concienzudos y de experiencia. La selección de personas para tramitar tales casos es un proceso importante y deberá ser supervisado cuidadosamente para asegurar que solamente los mejores oficiales son escogidos.

Recomendación 8.6: El SIN deberá enmendar sus Instrucciones para Operaciones 287.10 incluyendo en éstas procedimientos específicos a ser seguidos por los oficiales que deseen solicitar tales deberes y guías a ser aplicadas en la selección de investigadores de la Oficina de Responsabilidad Profesional. Estas guías deberán requerir la consideración de factores tales como:

- a. un nivel apropiado de experiencia y de destreza en el desarrollo de investigaciones, y
- b. una actitud demostrada de justicia, escrupulosidad y rectitud de parte del solicitante.

Conclusión 8.7: Las guías para la asignación de investigadores a los casos de mala conducta son inadecuadas.

El proceso de querellas, como está expuesto en las Instrucciones para Operaciones 287.10, no requiere que los investigadores de más experiencia sean

asignados a los casos más complejos y serios de alegada mala conducta y no asegura que el proceso de selección de un investigador evite la influencia indebida o una inferencia de la misma, que pudiera resultar de relaciones de trabajo del pasado o del presente entre el investigador y el empleado acusado.

Recomendación 8.7: El SIN deberá enmendar sus Instrucciones para Operaciones 287.10 incluyendo las siguientes disposiciones para establecer un sistema efectivo y eficiente en la asignación de investigadores a casos de mala conducta:

- a. No se deberán asignar investigadores para tramitar casos de mala conducta profesional que hayan surgido en la misma región a que esos estén asignados.
- b. Antes de la tramitación de casos de mala conducta, a los investigadores a quienes se les asignen esos casos deberá dárseles un adiestramiento formal en procedimientos y técnicas de la Oficina de Responsabilidad Profesional.
- c. Los casos más complejos y serios deberán asignárseles a los investigadores de más experiencia. Factores tales como el tipo de la mala conducta alegada, el rango del empleado acusado, el número de querellas y empleados envuelto y el grado de publicidad recibida, deberán ser considerados al determinarse la complejidad y seriedad de un caso.

Conclusión 8.8: El pequeño número de investigadores seleccionados de los grupos minoritarios y asignados por el SIN para tramitar casos de querellas sobre mala conducta, afecta la percepción del público sobre la justicia e imparcialidad de la investigación de querellas.

Las percepciones de la comunidad sobre la justicia y escrupulosidad con que se tramiten las querellas del público son importantes para establecer buenas relaciones entre la comunidad y el Servicio. Es crucial que la comunidad

no perciba los procedimientos de investigación internos como una encubierta en la cual los oficiales investigadores están más interesados en exonerar a sus compañeros que en investigar la querella con justicia.

Recomendación 8.8: El SIN deberá aumentar el número de mujeres y oficiales procedentes de grupos minoritarios en el grupo de solicitantes de donde los investigadores de la Oficina de Responsabilidad Profesional son seleccionados.

Conclusión 8.9: Las estadísticas del SIN sobre querellas que envuelvan mala conducta no están completas. No se han estado recolectando y poniendo a disposición de los empleados y del público con regularidad resúmenes estadísticos de las querellas recibidas y su disposición. Las estadísticas completas y exactas sobre la investigación y disposición de querellas sobre mala conducta pueden promover un sentido de profesionalismo e integridad entre los empleados del SIN e infundir en el público la confianza de que el SIN responde a todas las querellas.

Recomendación 8.9: El SIN deberá recolectar y publicar, por lo menos anualmente, un resumen estadístico de todas las querellas recibidas y su disposición final. Como mínimo, estos resúmenes deberán incluir los siguientes datos: ciudadanía del querellante, raza u origen nacional y sexo del querellante, si la querella fue radicada por un empleado del SIN o por un individuo privado, región y distrito en donde surgió la querella, título de la posición del empleado del SIN que se acusa, tipo de querella, disposición final de la misma y cualesquier acción disciplinaria impuesta. Tales resúmenes estadísticos deberán estar disponibles para todos los empleados del SIN y para el público en general.

## Capítulo 8 - Notas al Calce

1. El nombre de la unidad de investigación interna de querellas del Servicio de Inmigración y Naturalización fue cambiado a Oficina de Responsabilidad Profesional en diciembre de 1978 (anteriormente se conocía como la Oficina de Integridad Profesional). A menos que no se indique de otra manera, las siglas "ORP" o el nombre "Oficina de Responsabilidad Profesional" usado en el texto y en las notas al calce de este capítulo se refieren a la unidad de investigación de querellas del SIN, y no a la unidad de investigación de querellas del Departamento de Justicia. Las referencias a la Oficina de Responsabilidad Profesional del Departamento de Justicia estarán indicadas claramente.
2. Departamento de Justicia de los Estados Unidos, Oficina de Responsabilidad Profesional, "1977 Annual Report to the Attorney General" (Informe Anual de 1977 al Procurador General), pág. 9-10 (en adelante citado como el Informe de 1977 al DDJ). La Oficina de Responsabilidad Profesional del DDJ es responsable por la supervisión de la "integridad y las funciones" de las varias unidades de investigación interna en el Departamento de Justicia, una de las cuales es la Oficina de Responsabilidad Profesional del SIN.
3. Operations Instructions (Instrucciones para las Operaciones) (en adelante citadas como IO) 287.10. Los procedimientos del SIN para la investigación de querellas de mala conducta por parte de empleados del Servicio están definitivamente establecidas en las IO 287.10. Debe señalarse que el Manual para Investigadores del Servicio prescribe ciertos procedimientos investigativos a ser usados al conducir investigaciones de integridad profesional que no están incluidas en las IO, o que posiblemente no sean consistentes con los requerimientos de las IO. El SIN dice que el Manual para Investigadores es:

solo una guía corta para ayudar a conducir investigaciones con éxito y a informar competentemente sobre las mismas....El MANUAL trata de operaciones investigativas solamente. Es un suplemento, no un sustituto, para las regulaciones, instrucciones para las operaciones y otro material publicado del Servicio.

Departamento de Justicia de los Estados Unidos, Servicio de Inmigración y Naturalización, I and NS Investigator's Handbook, (Manual para Investigadores del S de IN) (14 de marzo de 1960), Prefacio.

4. IO 287.10 (i).

5. IO 287.10 (e) (1).

6. Mario T. Noto, Comisionado Diputado, SIN, memorándum a Michael E. Shaheen, Jr., Asesor, Oficina de Responsabilidad Profesional del DDJ, 7 de julio de 1978.

7. Louis A. Padelet, The Police and the Community (La Policía y la Comunidad), (1973), pág. 7. Testigos en las reuniones regionales abiertas testificaron que la cooperación de la comunidad es una parte integral de los esfuerzos de ejecución del SIN. El representante de una organización de la comunidad en New York dijo que para hacer aprehensiones el SIN hace uso de confidencias y otra información obtenida de residentes de la comunidad. Oscar Monegro, de la Alianza Dominicana, testimonio ante el Comité Estatal Asesor de New York a la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, reunión abierta, Ciudad de New York, 16-17 de febrero de 1978, vol. 1, pág. 70 (en adelante citada como la Transcripción de la Reunión Abierta de New York). Un anterior oficial del SIN confirmó que la información procedente de ciudadanos, así como sus propias operaciones de inteligencia, proveen la base para algunas

aprehensiones por parte del SIN. Henry Wagner, anterior Director Auxiliar de Investigaciones, Oficina de Distrito del SIN en New York, testimonio, Transcripción de la Reunión Abierta de New York, vol. 2, págs. 140-41. El SIN también ha instituido un programa conocido como "Operación Cooperación" o "Proyecto Denver", el cual es discutido en el capítulo 5 de este informe, para obtener la cooperación del patrono en la selección de empleados y para rehusar el colocar trabajadores sin documentos.

8. El Sr. Kirby renunció del Servicio en agosto de 1979. El fue el director de la Oficina de Responsabilidad Profesional de abril de 1978 hasta su renuncia.

9. La Oficina de Responsabilidad Profesional del SIN fue conocida como la Oficina de Integridad Profesional hasta diciembre de 1978.

10. Paul Kirby, carta a la Oficina del Asesor General, Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, 18 de enero de 1979. Las estadísticas indican que se recibieron 24 querellas de fuentes anónimas, 45 de otras agencias, 63 de empleados del SIN y 13 de "otras fuentes".

11. Comisión Asesora Nacional sobre Normas y Metas en la Justicia Criminal, "Report on Police" (Informe sobre la Policía) (1973).

12. Departamento de Justicia de los Estados Unidos, Administración de Asistencia en el Cumplimiento con la Ley, Instituto Nacional para el Cumplimiento con la Ley y la Justicia Criminal, "Prescriptive Package: Improving Police/Community Relations" (Agrupación de Acuerdos Prescriptivos: Mejorando las Relaciones entre la Policía y la Comunidad), (1973) (en adelante citado como "Mejorando las Relaciones entre la Policía y la Comunidad").



13. Fundación de la Policía, Police Personnel Administration (Administración de Personal de la Policía) (1974).
14. LEAA, "Improving Police/Community Relations" (Mejorando las Relaciones entre la Policía y la Comunidad), pág. 48.
15. Comisión Asesora Nacional sobre Normas y Metas en la Justicia Criminal, "Report on Police" (Informe sobre la Policía), págs. 483, 486.
16. Ibid., pág. 486.
17. Fundación de la Policía, Police Personnel Administration (Administración de Personal de la Policía), pág. 200.
18. Mario Noto, testimonio ante la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, vista pública, Washington, D.C., 14-15 de noviembre, 1978, pág. 210 (en adelante citada como Transcripción de la Vista de Washington). El Sr. Noto renunció del Servicio en septiembre de 1979. El fue el Comisionado Diputado del 1977 hasta su renuncia.
19. DOJ 1977 Report (Informe de 1977 del DDJ), págs. 8-10.
20. Ibid., pág. 9. Véase también el texto que acompaña la nota 1 de este capítulo.
21. IO 287.10.
22. IO 287.10(1)(1) provee:

(1) SUBMISSION AND REVIEW OF REPORTS OF INVESTIGATION

(PRESENTACION Y REVISION DE INFORMES DE INVESTIGACION)--

(1) Límite de tiempo para ser completados. Todas las investigaciones sobre alegada mala conducta que no estén pendientes de acción con otra agencia deberán ser completadas y sus informes escritos y sometidos dentro de

60 días de la fecha en que hayan sido asignadas. Cuarenta y cinco días después de que un caso haya sido asignado, se hará contacto con el investigador para asegurar que la investigación será terminada dentro del tiempo asignado.

23. Paul V. Kirby, director, ORP, carta a la Oficina del Asesor General, Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, 31 de octubre de 1978. En esa correspondencia, el director Kirby declara que ORP recibió 368 casos. Sin embargo, correspondencia enviada a la Comisión más tarde indica que durante el año fiscal de 1978 ORP abrió 354 casos. Paul V. Kirby, carta a la Oficina del Asesor General, Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, 18 de enero de 1979. La razón para esta discrepancia no se ve de inmediato.

24. Ibid.

25. El SIN ha declarado que:

El Servicio cree que las estadísticas mostrarán que nuestra Oficina de Responsabilidad Profesional se ocupa de las querellas y las resuelve con rapidez, concienzudamente y con justicia. Desde principios del año fiscal de 1979 el 1 de octubre de 1978, hasta fines de julio de 1979, la Oficina de Responsabilidad Profesional recibió 291 alegaciones de mala conducta por parte de empleados. Durante este mismo período, 130 de estas alegaciones fueron cerradas a través de investigaciones. A fines de julio de 1979 nuestro informe mensual al Departamento don

referencia a las alegaciones de mala conducta reflejaba 36 casos abiertos que habían sido recibidos antes del comienzo del año fiscal de 1979. Un desglose de estos casos muestra que cuatro (4) de esos casos no han sido investigados a petición del Departamento de Justicia que ha iniciado su propia investigación en estos asuntos. Seis de estos casos están siendo investigados por otras agencias federales. Nuestra Oficina de Responsabilidad Profesional tiene bajo investigación once de estos casos, uno de los cuales está siendo tramitado bajo jurisdicción local y supervisado por la ORPOC (la Oficina de Responsabilidad Profesional de la Oficina Central del SIN); un caso está ahora ante un gran jurado; en dos de estos asuntos se ha radicado una acción civil y por tanto hemos suspendido la investigación de los mismos hasta tanto no se resuelva esa acción civil. Desde entonces se han cerrado doce casos y de éstos, cuatro han sido referidos a nuestra función de personal para que se considere una acción disciplinaria. Entre esos casos cerrados también hay dos procesamientos criminales, uno de los cuales ha resultado en la convicción del empleado y el procesamiento del otro. Actualmente hay 153 casos abiertos de todos los tipos, algunos de los cuales están bajo investigación por otras agencias, bajo consideración para procesamiento por parte de fiscales federales o siendo investigados por nuestra Oficina de Responsabilidad Profesional.

Es importante notar que en todos menos uno de estos 36 casos viejos, se alegaba mala conducta criminal al igual que en la mayoría de las alegaciones recibidas e investigadas por nuestra Oficina de Responsabilidad Profesional. La investigación criminal de cualquier empleado del gobierno conlleva una gran responsabilidad y nuestro personal de Responsabilidad Profesional le da la importancia debida. Cada caso requiere una investigación concienzuda, y en el interés de la justicia y para que se le haga justicia al empleado (una vez la encuesta preliminar ha establecido suficiente evidencia corroborativa que respalde la alegación razonablemente), no puede ponerse un límite de tiempo para la resolución de tales asuntos.

Leonel J. Castillo, Comisionado, SIN, carta a Louis Nuñez, Director Ejecutivo, Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, 28 de septiembre de 1979, págs. 7-8 (en adelante citado como la Carta de Castillo).

26. Comisión Asesora Nacional sobre Normas y Metas en la Justicia Criminal "Report on Police" (Informe sobre la Policía), pág. 477.

27. LEAA, "Improving Police Community Relations" (Mejorando las Relaciones entre la Policía y la Comunidad), pág. 47.

28. Paul Kirby, testimonio, Transcripción de la Vista en Washington, págs. 73-74.

29. Ibid.

30. Esta falta de conocimiento del público sobre los procedimientos de querellas del SIN se discute más adelante en esta sección.

31. Austin Fragomen, testimonio, Transcripción de la Reunión Abierta en New York, vol. 1, pág. 247. El Sr. Fragomen, un abogado de inmigración que practica su profesión y que es también profesor de la ley sobre inmigración en la Universidad de New York y en las Escuelas de Leyes de Brooklyn, es el anterior asesor interno al Subcomité sobre Inmigración, Ciudadanía y Ley Internacional del Comité de la Cámara sobre Poder Judicial.
32. Testimonio de Kirby, Transcripción de la Vista en Washington, pág. 79.
33. Donald Cameron, testimonio ante el Comité Asesor de California a la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, reunión abierta, San Diego, 26 de junio de 1978, pág. 248 (en adelante citada como Transcripción de la Reunión Abierta de San Diego). El Sr. Cameron es el Primer Agente de Patrulla, Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos, Chula Vista, California.
34. Delfino Varela, testimonio ante el Comité Asesor de California a la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, reunión abierta, Los Angeles, 15-16 de junio de 1978, pág. 464 (en adelante citada como Transcripción de la Reunión Abierta de Los Angeles).
35. Jay Segal, testimonio, Transcripción de la Reunión Abierta de Los Angeles, pág. 495. El Juez Segal es el Primer Juez de Inmigración del Distrito de Los Angeles del SIN.
36. Tal como se hace en cualquier sistema de procesamiento de querellas, la administración y el personal de supervisión de una agencia de cumplimiento con la ley deben asegurarse que cualquier persona que radica una querella sea tratada con cortesía a través de todo el proceso investigativo. LEAA, "Improving Police/Community Relations" (Mejorando las Relaciones entre la Policía y la Comunidad), pág. 47.

37. Fundación de la Policía, Police Personnel Administration (Administración de Personal de la Policía), pág. 200.
38. Comisión Asesora Nacional sobre Normas y Metas en la Justicia Criminal "Report on Police" (Informe sobre la Policía), pág. 477.
39. Véase IO 287.10.
40. Carta de Castillo, pág. 8.
41. Véase IO 287.10.
42. Testimonio de Cameron, Transcripción de la Reunión Abierta de San Diego, pág. 48.
43. José Angel Gutiérrez, Juez del Condado de Zavala, testimonio ante el Comité Asesor de Texas a la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, reunión abierta, San Antonio, 12-14 de septiembre de 1978, vol. 6, págs. 58-59.
44. Alberto García, consultor sobre inmigración, testimonio, Transcripción de la Reunión Abierta de San Diego, pág. 55.
45. IO 287.10.
46. IO 287.10(d). Estas ofensas están clasificadas como violaciones de la "Categoría I".
47. IO 287.10(d). Sin embargo, las IO 287.10(e)(4) proveen que la Oficina Central de la ORP tramitará alegaciones de violaciones de la "Categoría II" radicadas en contra del cuerpo de oficiales, empleados de supervisión, abogados, oficiales de investigaciones especiales y actuarios legales.
48. IO 287.10(i)(2). Si la ofensa alegada fue cometida por cualquier otra persona que no sea un oficial de inmigración (por ejemplo, un oficial del Servicio de Aduanas) o si los actos alegados no constituirían mala conducta

aunque fueran ciertos, el SIN no investiga la querella. IO 287.10(i)(2).

Sin embargo, allí en donde alegaciones de mala conducta envuelvan a empleados de otras agencias, el director de la ORP es responsable de referir esa querella a la agencia apropiada. IO 287.10(e)(vii), (i)(2)(b).

49. IO 287.10(j)(1).

50. IO 287.10(j)(2).

51. Ibid.

52. El SIN ha dicho que sus actuales procedimientos para notificarle a los investigadores de las asignaciones de la ORP son como sigue:

La Instrucción de Operaciones 287.10 sí provee, según se indica, que se haga contacto por teléfono con el oficial de campo seleccionado. Esta llamada telefónica es para alertar al oficial de su trabajo pendiente y su propósito. En esa ocasión se le provee verbalmente todo el material disponible en posesión de la oficina de Responsabilidad Profesional. Si en el campo hay disponibles copias de ese material, como es usualmente el caso, ésto se le informa al oficial de campo asignado y este obtendrá ese material cuando llegue a la localización de su investigación. Se le informa el nombre y localización del querellante (si éste lo da a conocer y no es una querella anónima) o de la víctima y, de acuerdo con el Manual del Investigador, el investigador entrevistará a tal querellante y obtendrá de él una declaración jurada. De lo contrario, el investigador de campo asignado obtendrá todos los datos necesarios en forma de declaraciones juradas de la parte agraviada o la víctima del caso de mala

conducta alegado. Según se indica anteriormente, un investigador de campo está bajo el control y la supervisión directa de un oficial del personal de Responsabilidad Profesional. Se espera que los oficiales de campo se comuniquen por teléfono con su oficial de control diariamente. A ese oficial de campo se le mantiene informado constantemente cada vez que su oficial de control recibe nueva información sobre el caso.

Carta de Castillo, pág. 9. Deberá saberse, sin embargo, que estos procedimientos no han sido incorporados en las IO 287.10.

53. IO 287.10(k).

54. IO 287.10(k)(2).

55. IO 287.10(k)(1).

56. Paul Kirby, carta a la Oficina del Asesor General, Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, 18 de enero de 1979.

57. El SIN ha dicho que, en la práctica:

El término "respalda razonablemente" se usa en el mismo sentido que el término "causa probable", por ejemplo, es probable que un acto de mala conducta haya sido cometido por un empleado del SIN conocido o desconocido. El procedimiento seguido dentro de nuestra Oficina de Responsabilidad Profesional es que toda la evidencia recogida durante una encuesta o investigación preliminar es estudiada concienzudamente por los oficiales del personal



de la Oficina de Responsabilidad Profesional. Estos son Investigadores Criminales con vasta experiencia, seleccionados por su competencia y conocidos por su objetividad. Cualquier duda que puedan tener en cuanto a la evidencia o a falta de la misma, es resuelta en favor de una investigación completa o adicional. Si la evidencia respalda razonablemente una mala conducta criminal durante la etapa de la investigación preliminar, el caso será referido a otra agencia para su investigación, si eso es lo apropiado, o será llevado a la atención del abogado federal con la jurisdicción correspondiente.

Carta de Castillo, pág. 8. Deberá notarse, sin embargo, que estas disposiciones no están incorporadas en las IO 287.10 o en el I & NS Investigator's Handbook (Manual del Investigador del SIN).

58. IO 287.10(k)(1). Esta sección meramente provee que, en donde no proceda que se haga una investigación adicional, el caso será cerrado, se hará la anotación correspondiente en el registro de control de casos y el empleado acusado será notificado de esta acción. Ni se requiere ni se discute avisarle al querellante de los resultados de la encuesta o de su derecho de apelación.

59. IO 287.10(l).

60. IO 287.10(m).

61. Comisión Asesora Nacional sobre Normas y Metas en la Justicia Criminal, "Report on Police" (Informe sobre la Policía), págs. 487-88.

62. Ibid., pág. 488. El informe de la Comisión Nacional Asesora decía:

Sin la categoría de "mala conducta no basada en la querella original", el número de querellas confirmadas

podría ser objeto de mala interpretación por parte del público. La investigación de querellas procedentes del público alegando actos tales como el uso excesivo de fuerza física, la descortesía y la deshonestidad, frecuentemente no son confirmadas debido a la falta de información suficiente. Durante la investigación, sin embargo, tales actos de mala conducta como el no preparar un informe, disponer de propiedad de manera inapropiada o alguna otra irregularidad, podrían ser descubiertos. Si la querella es simplemente clasificada como sostenida, es difícil saber si la decisión está basada en la alegación original o en mala conducta descubierta más tarde.

63. IO 287.10(m). Una alegación sostenida de mala conducta de la Categoría I es referida a un abogado federal para posible procesamiento, mientras que una alegación sostenida de mala conducta de la Categoría II es sometida a un Comisionado Asociado para Administración del SIN para la acción correctiva apropiada. En el caso de una alegación rechazada, el expediente es cerrado y el director de la ORP o un Comisionado regional le envía una carta al empleado envuelto notificándole de la disposición del caso.

64. El SIN ha descrito sus procedimientos como sigue:

Los términos "sostenida", "desestimada", "exonerado" y "infundada" son usados por nuestra Oficina de Responsabilidad Profesional a pesar de que las Instrucciones para Operaciones 287.10 del Servicio establecen los términos

"sostenida" y "desestimada" solamente. Estos términos son usados por el personal de la Oficina de Responsabilidad Profesional según son establecidos en el capítulo 23 del Manual del Investigador del SIN, pág. 6. El término "mala conducta no basada en la querella original" no ha sido usado previamente por el personal de nuestra Oficina de Responsabilidad Profesional pero ciertamente puede ser añadido a nuestra lista de términos.

Carta de Castillo, pág. 8.

65. IO 287.10(j)(2).

66. Testimonio de Kirby, Transcripción de la Vista en Washington, pág. 73.

67. Las Instrucciones para Operaciones proveen que para conducir investigaciones que envuelvan ciertas ofensas de la Categoría I cometidas por empleados o administradores del cuerpo de oficiales de supervisión, IO 287.10(k)(2)(i), (iii) se deberá asignar un oficial del personal de la ORP de la Oficina Central.

68. Las IO 287.10(j)(2) meramente proveen que el "Director de la ORP o los Comisionados Regionales (o quien ellos designen) seleccionarán un empleado para conducir una encuesta preliminar".

69. Testimonio de Kirby, Transcripción de la Vista en Washington, pág. 73.

70. En 1977 el Personal de Auditoría Interna del Departamento de Justicia revisó las operaciones de la OIP (ahora ORP) en el SIN y publicó sus conclusiones en el informe anual de la Oficina de Responsabilidad Profesional del DDJ. Richard Rogers, Asesor Diputado de la Oficina de Responsabilidad Profesional del DDJ, testimonio, Transcripción de la Vista en Washington, págs. 71-72.

71. Informe de 1977 del DDJ, pág. 10.
72. Testimonio de Kirby, Transcripción de la Vista en Washington, pág. 72.
73. El SIN informó a la Comisión que:

La selección de oficiales del campo para conducir estas investigaciones es hecha por un oficial del personal de la Oficina Central a través de las oficinas del Servicio Regional, pero el oficial del personal de la Oficina Central es quien le pide a un individuo específico que conduzca una investigación sobre un asunto específico. Estos oficiales del campo serán solamente aquellos que hayan sido adiestrados previamente durante una conferencia sobre Responsabilidad Profesional. Un oficial de campo adiestrado que en cualquier momento dé muestras de falta de imparcialidad u objetividad o abuso de confianza o en cualquier forma dé indicaciones de no haber hecho una investigación completa y confiable para recoger todos los datos, no volverá a ser utilizado para conducir una investigación sobre Responsabilidad Profesional. Esta determinación de discontinuar a un oficial de campo está basada en una revisión de su trabajo conducida por un oficial de experiencia.

La selección de oficiales de campo para adiestramiento en Responsabilidad Profesional se basa, en parte, en su grado, experiencia y antecedentes, y estas determinaciones son hechas a través de discusiones con sus supervisores, los oficiales Regionales y otros íntimamente familiarizados con el trabajo, la personalidad y los hábitos del oficial.

Carta de Castillo, págs. 8-9. Deberá notarse, sin embargo, que estas disposiciones no han sido incorporadas en las IO 287.10 o en el I & NS Investigator's Handbook (Manual del Investigador del SIN).

74. IO 287.10 (j) y (k).

75. En una carta a la Comisión, el SIN dijo:

También deberá notarse que todos los oficiales de campo asignados a investigaciones sobre Responsabilidad Profesional están bajo el control directo de un oficial del personal de la Oficina Central, quien asesora y guía a ese oficial de campo durante su investigación. Antes de una asignación, los oficiales de campo son interrogados en cuanto a cualquier amistad o relación que pudieran haber tenido con el empleado acusado. Si existe una relación anterior o por cualquier razón, el oficial de campo considera que él no puede conducir la investigación apropiadamente debido a la posición del empleado acusado, entonces otro oficial de campo será seleccionado.

Nuestra meta es la imparcialidad y objetividad total.

Carta de Castillo, pág. 9. Deberá notarse, sin embargo, que estas disposiciones no han sido incorporadas en las IO 287.10 o en el I & NS Investigator's Handbook (Manual del Investigador del SIN).

76. Mario T. Noto, Comisionado Diputado del SIN de 1976 a 1979, testificó ante un subcomité de la Cámara, que antes de 1973, frecuentemente "alegaciones

sobre mala conducta por parte de empleados eran tramitadas al nivel local por supervisores que hacían de juez a la vez que de jurado". Justice Department Internal Investigation Policies (Part 2): Hearings Before a Subcommittee of the House Committee on Government Operations (Políticas de las Investigaciones Internas del Departamento de Justicia (Parte 2)); Vistas Ante un Subcomité del Comité sobre Operaciones del Gobierno de la Cámara), Congreso nonagésimo quinto, 2da Sesión 156 (1978).

77. LEAA, "Improving Police/Community Relations" (Mejorando las Relaciones entre la Policía y la Comunidad), pág. 47.

78. Paul Kirby, carta a la Oficina del Asesor General de la Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, 18 de enero de 1979. Las estadísticas fueron tomadas de expedientes de personal del SIN al 23 de septiembre de 1978.

79. Ibid. Las estadísticas en cuanto al número de investigadores minoritarios sobre Responsabilidad Profesional permanecieron a un nivel similar en 1979.

De acuerdo con las estadísticas, de los 140 investigadores, aproximadamente, incluyendo oficiales adiestrados del personal de Responsabilidad Profesional y del campo y aquellos que en la actualidad están programados para adiestramiento en Responsabilidad Profesional, 16 son minoritarios (2 negros, 14 hispanos) y 6 son mujeres (1 negra). Nuestro personal de investigaciones de las oficinas principales de Responsabilidad Profesional tiene una mujer investigadora.

Carta de Castillo, págs. 9-10.

80. Paul Kirby, carta a la Oficina del Asesor General, Comisión sobre Derechos Civiles de los Estados Unidos, 18 de enero de 1979.
81. Comisión Asesora Nacional sobre Normas y Metas en la Justicia Criminal, "Report on Police" (Informe sobre la Policía), pág. 477.
82. Ibid., pág. 479.
83. Ibid.
84. Ibid., pág. 471.
85. Fundación de la Policía, Police Personnel Administration (Administración de Personal de la Policía), pág. 200.
86. Testimonio de Kirby, Transcripción de la Vista de Washington, pág. 83.
87. Ibid., pág. 76.
88. Paul Kirby, carta a la Oficina del Asesor General, Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, 31 de octubre de 1978.
89. Ibid.
90. Paul Kirby, carta a la Oficina del Asesor General, Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, 18 de enero de 1979.
91. El Servicio ha dicho recientemente que:

Nuestra Oficina de Responsabilidad Profesional está trabajando en la actualidad con el personal de procesamiento automático de datos del Servicio para computarizar todas las estadísticas de los casos. Se anticipa que la total computarización de estos récords se hará realidad en un futuro cercano. Entonces nuestras estadísticas estarán fácilmente accesibles y es nuestra intención publicar estas estadísticas en el Informe Anual del SIN.

Carta de Castillo, pág. 10.

92. Arthur S. Flemming, Presidente, Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, declaraciones en The Federal Bureau of Investigation Charter Act of 1979: Hearings on S.1612 Before the Senate Committee on the Judiciary, 96th Cong., 1st sess. (La Ley Sobre la Carta Constitucional del Negociado de Investigaciones Federal de 1979: Vistas sobre la S.1612 ante el Comité del Senado sobre el Poder Judicial, Congreso nonagésimo sexto, 1ra Sesión) (24 de octubre de 1979).



## CONCLUSION

Los ocho capítulos anteriores han revisado la historia de la ley y la política de la inmigración americana. Este punto de vista general revela el laberinto de leyes, prácticas y procedimientos de inmigración a que se enfrentan los inmigrantes y los inmigrantes en perspectiva en la búsqueda de los derechos, beneficios y privilegios representados por la puerta de oro. Desafortunadamente, en el proceso de inmigrar a los Estados Unidos y permanecer aquí, las personas pueden verse y a veces se ven privadas de sus derechos constitucionales, así como de ciertos beneficios a los cuales pudieran tener derecho por ley. Esta denegación de derechos puede ocurrir tanto cuando las personas no pueden o a las personas no se les permite hacer uso de sus derechos constitucionales, como cuando las protecciones del debido proceso son inadecuadas. Aquellos a quienes se les niegan o quienes están expuestos a que se les nieguen sus derechos, incluyen no solamente inmigrantes e inmigrantes en perspectiva, sino también ciudadanos americanos y residentes que desean unirse a o permanecer unidos con sus familiares del extranjero.

Al examinar las prácticas y procedimientos del Servicio de Inmigración y Naturalización en la administración de las leyes de inmigración, la Comisión encontró una agencia con funciones de ejecución y de servicio, dos misiones que a menudo están en conflicto entre sí en el establecimiento de prioridades para llevar a cabo el mandato estatutorio de la agencia. La Comisión encontró que en la tramitación de solicitudes y peticiones para beneficios bajo las leyes de inmigración, pueden ocurrir y a veces sí ocurren ejercicios de discreción arbitrarios. La Comisión también encontró que durante el proceso de ejecución de las leyes de inmigración, pueden ocurrir y ocurren limitaciones en los derechos de los individuos, incluyendo el derecho a tener asesoramiento legal, a estar

protegido contra búsquedas y aprehensiones irrazonables, a que se le celebre una vista imparcial y a que se le fije fianza. La Comisión encontró que existe un programa de ejecución conocido como "Operación Cooperación" y que se ha propuesto otro programa de cumplimiento con penalidades para los patronos. Ambos programas posan un potencial para la discriminación en el empleo de los solicitantes de trabajo y empleados bona fide, particularmente aquellos que pueden ser identificados con grupos mayores de inmigrantes. La Comisión también encontró un sistema de querellas de una agencia que necesita mejoras para poder tramitar con efectividad las querellas sobre mala conducta radicadas por el público en contra de empleados.

Al examinar la emisión de visas efectuada por los oficiales consulares del Departamento de Estado, la Comisión encontró un proceso susceptible a un ejercicio de discreción arbitrario y que a veces resulta en conclusiones arbitrarias, pero que no incluye un mecanismo de revisión para las decisiones sobre visas consulares.

Al examinar las actuales leyes de inmigración, la Comisión encontró un sistema de asignación de visas con efectos discriminatorios debido a sus limitaciones por país y a las cuotas coloniales. La Comisión también encontró una ley que aparentemente ha hecho que ciudadanos y residentes americanos hayan sido objeto de búsquedas y aprehensiones impermisibles por parte de oficiales de la policía local, en un esfuerzo por ejecutar las disposiciones de la misma, a pesar de la falta de conocimientos o adiestramiento de esos oficiales en las complicaciones y complejidades de la ley y los procedimientos de inmigración.

A pesar de que las series de enmiendas a la Ley de Inmigración y Nacionalidad que han sido ejecutadas por el Congreso desde 1952 han tratado de proveer un sistema de inmigración más justo y equitativo, existen problemas en ese proceso (según se señala en las conclusiones y recomendaciones que siguen) que requieren

más refinamiento de la ley, de su práctica y de los procedimientos de inmigración. Estos cambios en el sistema de inmigración son necesarios para asegurar que todas las personas en América reciben los mismos beneficios y el mismo trato bajo ese proceso. Para hacer estos cambios se requerirán ejecuciones estatutorias por parte del Congreso o la promulgación y ejecución de regulaciones nuevas y/o revisadas por parte de las agencias encargadas de la ejecución de la ley de inmigración. Adoptando estas revisiones en la ley, la práctica y los procedimientos de inmigración, América puede borrar un poco la nube que empaña su simbólica puerta de oro y acercarse un paso más a la garantía de que todos los americanos participarán plenamente de las tradiciones libres y democráticas de nuestra sociedad.

## RESUMEN DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### Capítulo 2

#### El Actual Sistema de Selección de Inmigrantes

Conclusión 2.1 El sistema de selección de inmigrantes bajo la actual Ley de Inmigración y Nacionalidad tiene un impacto discriminatorio en los inmigrantes en perspectiva procedentes de ciertos países o dependencias y, por tanto, resulta en la denegación o demora en el recibo de los beneficios bajo esa ley, para ciudadanos americanos y extranjeros residentes.

El efecto de los límites por país y de las cuotas coloniales bajo la Ley de Inmigración y Nacionalidad ha sido someter a inmigrantes en perspectiva procedentes de ciertos países o dependencias, particularmente de aquellos países o dependencias que anteriormente no habían sido favorecidos por las leyes de inmigración de los Estados Unidos, a esperas de hasta 12 años (a febrero de 1979) para poder obtener visas, mientras que inmigrantes procedentes de otros países pueden obtenerlas inmediatamente. La revocación del sistema de cuotas basado en los orígenes nacionales y la ejecución de las enmiendas de 1965 a la Ley McCarran-Walter, tenían el propósito de brindar a todos los inmigrantes oportunidades iguales para entrar a los Estados Unidos, siendo las solicitudes procesadas en el orden en que se recibieran, sin tomar en consideración la raza u origen nacional del solicitante. Pero en vez de eliminar la discriminación causada por el sistema de orígenes nacionales, estas limitaciones numéricas resultan en el mantenimiento de una representación proporcional de inmigrantes procedentes de varios países, similar a la que existía en los Estados Unidos antes de 1965.

Las cuotas coloniales han limitado la inmigración de nativos de áreas coloniales basado en su raza. A pesar de que estas cuotas han sido denunciadas como discriminatorias tanto en propósito como en operación, las mismas existen aún y son ejecutadas hoy día. La imposición de limitaciones por país en el número de inmigrantes, más bien que permitir una migración ilimitada dentro de la limitación para el mundo entero ha perpetuado los efectos discriminatorios inherentes en las leyes de inmigración anteriores que hacían distinciones entre los futuros inmigrantes a base de su país de origen. Allí en donde se supone que el beneficiario de una preferencia basada en una condición de familiar, es un ciudadano americano o un extranjero residente, el residente americano también sufre una discriminación basada en su origen nacional.

El propósito y la intención de las leyes de inmigración se ven frustrados por las actuales limitaciones de 20,000 visas de inmigrantes anuales por país y por las cuotas coloniales de 600 visas para inmigrantes. Primero, está claro que a los solicitantes no se les están adjudicando prioridades estrictamente de acuerdo con la fecha de sus solicitudes y "sin tomar en consideración su lugar de nacimiento". Personas procedentes de ciertos países tienen que esperar de 8 a 10 años para obtener visas, mientras que personas dentro de la misma categoría de preferencia, pero procedentes de otros países, pueden obtener visas inmediatamente. Segundo, las diferencias en los períodos de espera frustran el propósito primordial de la Ley de Inmigración y Nacionalidad-- la reunificación de familias. Por ejemplo, los hermanos de ciudadanos de los Estados Unidos que tratan de emigrar de las Filipinas tienen que esperar muchos años, mientras que hermanos de ciudadanos de los Estados Unidos que desean emigrar de Gran Bretaña pueden obtener visas después de esperar solo 6 meses.

Recomendación 2.1: El Congreso debe enmendar la Ley de Inmigración y Nacionalidad para eliminar las limitaciones numéricas por país y las cuotas coloniales y disponer la admisión dentro de la limitación mundial por año de 270,000 procesando las solicitudes en el orden en que se reciban de acuerdo con las 6 categorías de preferencia existentes.

La decisión en cuanto al número de visas a ser concedidas anualmente es una decisión política a ser hecha por el Congreso. A la Comisión solo le interesa que no se discrimine al aplicar esa política sobre visas, una vez el número de visas haya sido determinado por el Congreso.

Si las leyes de inmigración de los Estados Unidos van a tener éxito en proveer igualdad de oportunidades a todos los futuros inmigrantes sin tomar en consideración su descendencia o su lugar de nacimiento y en promover la reunificación de familias, el sistema discriminatorio actual de cuotas numéricas para el número de inmigrantes procedentes de cada país y territorio dependiente deberá ser abolido.

La abolición de las limitaciones por país y de las cuotas coloniales garantizará que todas las personas serían tratadas por igual bajo las leyes y someterá a los solicitantes solamente al límite mundial de 270,000 visas de inmigrantes y al sistema existente de seis categorías de preferencia que asigna visas de la siguiente manera:

Primera preferencia: hijos solteros e hijas solteras de ciudadanos de los Estados Unidos (20 por ciento del límite anual mundial);

Segunda preferencia: cónyuges, hijos solteros e hijas solteras de extranjeros residentes legales (26 por ciento más cualesquiera visas que no se necesiten para la primera preferencia);

Tercera preferencia: profesionales, científicos y artistas de habilidad excepcional y sus cónyuges, hijos e hijas (10 por ciento);

Cuarta preferencia: hijos casados e hijas casadas de ciudadanos de los Estados Unidos y los cónyuges, hijos e hijas de esos (10 por ciento más cualesquiera visas que no se necesiten para las primeras tres preferencias);

Quinta preferencia: hermanos y hermanas de ciudadanos de los Estados Unidos y sus cónyuges, hijos e hijas (24 por ciento más cualesquiera visas que no se necesiten para las primeras cuatro preferencias) y

Sexta preferencia: trabajadores calificados y sin experiencia en ocupaciones para las cuales haya escasez de recursos humanos en este país, y sus cónyuges, hijos e hijas (10 por ciento).

Esto permitiría que todos los inmigrantes en perspectiva pudieran obtener visas basadas estrictamente en la fecha de su prioridad y que las solicitudes fueran procesadas en el orden en que fueran sometidas sin tomar en consideración su país de origen. Aunque la eliminación de estas limitaciones numéricas inicialmente permitiría a ciertos países obtener más visas que las 20,000 disponibles en la actualidad, debido a sus listas de espera ya muy extensas, este sistema según está demostrado en el apéndice a este informe, permitiría a todos los ciudadanos y residentes americanos oportunidades iguales para reunirse con sus familiares cercanos que están en la actualidad en el extranjero, lo mismo que vinieran de México como de Hong Kong o Irlanda. Así, el país de origen de los inmigrantes en perspectiva y sus familiares en los Estados Unidos ya no sería tomado en consideración al figurar la duración del período de espera para las visas.

### Capítulo 3

#### Funciones de Servicio y de Adjudicación del SIN

##### Conclusión 3.1:

a. A pesar de que personas de grupos minoritarios y mujeres componen una porción significativa de la fuerza de trabajo del SIN, ambas tienen muy poca, o ninguna, participación en la formulación de política y en la toma de decisiones dentro del SIN.

A septiembre de 1978, la fuerza de trabajo del SIN que operaba bajo el sistema de pago de salarios General Schedule (Plan General) (GS) <sup>1</sup> incluía poco más de 28 por ciento de empleados minoritarios y aproximadamente 35.5 por ciento de mujeres. La mayoría de esos empleados estaban concentrados en los niveles de grados más bajos, con 74 por ciento de los empleados minoritarios y 88 por ciento de las mujeres a un nivel de GS-8 o más bajo. Solo 3 por ciento de los empleados minoritarios y 2 por ciento de las mujeres estaban empleadas al nivel del grado GS-12 o más. En contraste, los empleados blancos dominaban los niveles administrativos y de supervisión más altos y ocupaban 92.7 por ciento de todas las posiciones del nivel de GS-12 en adelante.

b. Pocos de los empleados en puntos de contacto del SIN con el público tienen antecedentes raciales o étnicos similares a los de muchos inmigrantes. Esto ha contribuido, en parte, a una percepción pública muy fuerte de que personas, particularmente aquellas de antecedentes minoritarios, son a menudo tratadas con rudeza e insensibilidad por parte de los empleados del SIN.

##### Recomendación 3.1:

a. El SIN debería continuar sus esfuerzos comendables para emplear minoritarios y mujeres para trabajos en el Servicio. A la vez, la agencia debería hacer mayores esfuerzos por colocar minoritarios y mujeres en las posiciones de la agencia en donde se establezcan políticas y se tomen decisiones.



b. El SIN también debería hacer un esfuerzo concertado por emplear más personas bilingües, particularmente miembros de los mayores grupos étnicos de inmigrantes tales como los hispanos y los asiáticos, en sus ventanillas de información para proveer mejor servicio a los miembros de esas comunidades.

Conclusión 3.2: Los puntos de contacto del SIN con el público carecen de suficiente personal y el personal existente no está equipado para proveer servicio e información adecuada a muchas personas.

Recomendación 3.2:

- a. El SIN debería asignar más personal a sus puntos de contacto con el público para proveer servicio e información adecuados a todo el mundo.
- b. El SIN debería proveer a todos los empleados cuyas labores envuelvan contacto con el público, adiestramiento en relaciones públicas, así como en las complejidades de la ley de inmigración y en los procedimientos del SIN. Este adiestramiento deberá ser provisto no solo a los nuevos empleados antes de ser asignados a sus labores, sino también, como parte de un programa de adiestramiento interno continuo, a los empleados que ya están en el desempeño de sus funciones.

Conclusión 3.3: En la actualidad no existe ningún procedimiento efectivo a través del cual los solicitantes puedan obtener información sobre el status de sus casos.

El SIN pierde muchos expedientes de solicitantes, principalmente debido a su inefectivo sistema manual para localizar archivos. Aunque el SIN, reconociendo estos problemas, ha comenzado a desarrollar un sistema computarizado para localizar y obtener expedientes, las mayorías de las oficinas del SIN no están computarizadas.

Recomendación 3.3:

- a. El SIN debería desarrollar y ejecutar procedimientos específicos mediante

los cuales los solicitantes puedan obtener información correcta sobre el status de sus solicitudes.

b. El SIN debería modernizar y hacer más eficiente su sistema para archivar los expedientes de solicitantes.

**Conclusión 3.4:** Existen grandes acumulaciones de solicitudes para beneficios de inmigración pendientes de adjudicación por parte del SIN.

Largos períodos de espera, que pueden extenderse de varios meses a varios años, a menudo interfieren con la reunificación de familias, incluyendo aquellas de ciudadanos de los Estados Unidos. Aunque el Servicio ha tratado de reducir el volumen de solicitudes atrasadas pendientes de procesamiento, un gran número de éstas todavía aguardan adjudicación.

**Recomendación 3.4:** El Congreso debería asignar recursos adicionales para aumentar el número de posiciones en el personal de adjudicaciones del SIN.

**Conclusión 3.5:** La falta de guías claras del Servicio y de una supervisión de vigilancia al comienzo del procesamiento resulta en decisiones inconsistentes o erróneas bajo la extensa autoridad discrecional de los adjudicadores del SIN para conceder o denegar solicitudes. Más aún, en áreas tales como la disposición sobre carga pública donde existen algunas guías, las adjudicaciones del SIN son a menudo percibidas por el público como inconsistentes. Con el fin de reducir el ejercicio de discreción por parte de los adjudicadores del SIN, la agencia ha adoptado recientemente un programa de control de calidad en las adjudicaciones a ser ejecutado a través de todo el Servicio.

**Recomendación 3.5:** Para asegurar un control efectivo en la calidad de las adjudicaciones bajo su nuevo programa, el SIN debería:

a. Publicar decisiones anteriores y casos raros o difíciles según estos surjan y ponerlos al alcance de todos los adjudicadores.

- b. Hacer a los oficiales supervisores de adjudicaciones responsables de revisar todas las decisiones y asegurarse de su exactitud y consistencia.
- c. Proveer a los supervisores, al momento de colocarlos, con adiestramiento adicional en la ley de inmigración y en técnicas de supervisión que les permita revisar adecuadamente todas las decisiones.
- d. Establecer guías que clarifiquen la política del Servicio en cuanto a secciones difíciles de la ley tales como la disposición sobre la carga pública, especificando la interpretación apropiada de la ley y la evidencia que se pueda considerar al hacer las determinaciones.

Conclusión 3.6: La combinación de dos responsabilidades, la adjudicativa/de servicio y la de ejecución, en el SIN, resulta en una subordinación de la función de servicio a la ejecutiva.

A pesar de que en un intento por separar sus funciones adjudicativas/de servicio y de ejecución el SIN ha establecido oficinas satélites en Los Angeles y en New York para proveer información y servicios al público, en otras oficinas del SIN continúan existiendo problemas.

Recomendación 3.6:

- a. El Congreso debería crear una Agencia para la Administración de la Frontera dentro del Departamento de Tesorería y entonces transferir la función ejecutiva del SIN a esa agencia. Tal legislación permitiría que el SIN concentrara todos sus recursos en sus actividades de servicio pudiendo así proveerle mejor servicio al público.
- b. El SIN también debería separar totalmente sus funciones de servicio del resto de sus actividades de ejecución, preferiblemente mediante el establecimiento de más oficinas satélites.

## Capítulo 4

### El Departamento de Estado y el Proceso Consular para Visas

Conclusión 4.1: Sería una práctica de procedimiento sólida si para las solicitudes de visas todos los oficiales consulares prepararan memorándums escritos sobre sus decisiones exponiendo en detalle sus conclusiones y la evidencia que respalda esas conclusiones. En casos en que las decisiones de un oficial consular sean protestadas, los memorándums escritos facilitarían el proceso de revisión.

Recomendación 4.1: El Secretario de Estado debería promulgar regulaciones requiriendo que cada oficial consular registre detalladamente en memorándums escritos las razones que substantian su decisión en cada solicitud de visa.

Conclusión 4.2: El proceso actual del Departamento de Estado para la revisión de denegaciones consulares de visas no protege adecuadamente a las partes agraviadas del ejercicio inapropiado de la autoridad discrecional consular.

Aunque la denegación de una visa le impide con efectividad a una persona que entre a los Estados Unidos, el proceso de solicitud de visa no contiene salvaguardas de procedimiento adecuadas para asegurar que los solicitantes de visas tendrán el beneficio de un juicio basado en los méritos de su caso y que la decisión final estará libre de un ejercicio arbitrario de autoridad discrecional por parte de un oficial consular. Excepto por la limitada revisión de tipo administrativo de la actualidad, no existe ninguna otra revisión para ciertos ejercicios de autoridad consular discrecional. Las determinaciones factuales por parte de oficiales consulares, no importa cuan arbitrarias, no pueden ser revisadas por el Secretario de Estado o por aquéllos que el Secretario designe administrativamente para ese propósito a través del proceso judicial.

Hasta los oficiales consulares de dedicación y conciencia pueden cometer errores de ley o de hecho. Tanto el Departamento de Estado como la Asociación de Oficiales Consulares han reconocido y admitido que la actuación de oficiales consulares es, a veces, desigual. No obstante, las partes agraviadas que han sufrido de un abuso de autoridad consular discrecional a menudo no se les concede una reparación por tal error.

Las consecuencias que pueden surgir de la denegación de una visa requieren un proceso de revisión más formalizado que provea para mayor debido proceso. Tal como la Junta de Apelaciones de Inmigración indicó en el Matter of S-- and B--C--, (Asunto de S-- y B--C--), 9 I and N 436, 446 (1960) (citando el Informe de la Comisión del Presidente Sobre Inmigración y Naturalización, 1 de enero de 1953, pág. 177):

Eliminación de la oportunidad para venir a los Estados Unidos es actualmente una deprivación aplastante para muchos inmigrantes en perspectiva. Muy a menudo destruye las esperanzas y aspiraciones de toda una vida y frecuentemente opera no solamente en contra del individuo inmediatamente, sino que también afecta grandemente a su familia en y fuera de los Estados Unidos.

La adopción de un sistema de revisión más formal haría que los oficiales consulares fueran responsables por sus decisiones y sería consistente con las prácticas de apelación de otras agencias federales en la actualidad.

Recomendación 4.2: El Congreso debería enmendar la Ley de Inmigración y Nacionalidad delegando la autoridad para la expedición de visas en el Secretario

de Estado y autorizando además al Secretario de Estado a crear una Junta de Apelaciones de Visas, <sup>2</sup> similar en función a la Junta de Apelaciones de Inmigración.

A la Junta de Apelaciones de Visas debería investírsele con jurisdicción para escuchar apelaciones de denegaciones de visas consulares allí en donde se alegue que la acción, las conclusiones y/o recomendaciones del oficial consular con respecto a una solicitud de visa sean arbitrarias o caprichosas o que constituyan un abuso de la discreción del oficial o que en cualquier otra forma no estén de acuerdo con la ley. La función de una Junta tal sería importante en aquellos casos de visas de inmigrante que afectan la reunificación de ciudadanos de los Estados Unidos y residentes legales con familiares en el extranjero y la pérdida de destrezas técnicas y profesionales por parte de negocios americanos. Cualquier parte agraviada, incluyendo ciudadanos americanos, residentes legales, y negocios, deberán tener el derecho a apelar de una decisión consular adversa sobre una visa. La Junta, a través de una mayoría de votos, debería tener el poder para afirmar, devolver para más investigación o revertir una denegación consular de una visa en cualquier caso. La Junta deberá transmitir su decisión por escrito y enviar copias al Negociado de Asuntos Consulares del Departamento de Estado y al solicitante a quien se le ha denegado una visa u otra(s) parte(s) agraviada(s) que hayan radicado la apelación. En circunstancias anormales, y por buenas y apremiantes razones, el Secretario de Estado debería tener autoridad para revocar una decisión de la Junta de Apelaciones de Visas.

Conclusión 4.3: El ejercicio arbitrario de autoridad discrecional por parte de oficiales consulares puede ser atribuido, en parte, a deficiencias en el programa para adiestramiento de oficiales consulares del Departamento de Estado.

El adiestramiento y la supervisión inadecuados de oficiales consulares es una causa de la falta de decisiones en el proceso consular de visas. El Departamento de Estado y la Asociación de Oficiales Consulares han reconocido la necesidad de mejoramiento en esta área. Para corregir este problema, el Departamento de Estado ha mejorado la calidad de su programa de adiestramiento para oficiales consulares. De acuerdo con la Asociación de Oficiales Consulares, sin embargo, todavía persisten deficiencias en el adiestramiento en idiomas y en estudios del área.

Recomendación 4.3: El Departamento de Estado debe continuar dándole énfasis al mejoramiento de programas de adiestramiento para oficiales consulares. Este mejoramiento debería incluir un adiestramiento más concienzudo en idiomas y cursos de estudio en el área más extensos sobre la cultura y políticas del país en particular a donde el oficial consular haya sido asignado.

## Capítulo 5

### Penalidades a los Patronos

Conclusión Resumida: Aunque se desconoce la naturaleza y el grado exactos del impacto de los trabajadores sin documentos en la economía americana, la mayoría de los expertos en inmigración concuerdan en que el asunto crea una seria preocupación nacional y que tiene un impacto adverso en el desempleo doméstico para algunos de nuestros ciudadanos y residentes legales. Ellos están, sin embargo, divididos en cuanto a la manera en que se debe enfocar este asunto. Hay serias divisiones sobre la necesidad y/o eficacia de la legislación sobre sanciones a los patronos como una solución unilateral al asunto de los trabajadores sin documentos. Hay más acuerdo sobre la negociación de acuerdos bilaterales entre los Estados Unidos y los países de donde proceden la mayoría de esos trabajadores para reducir el

número de estos que entren a este país y sobre ocuparnos de y ayudar a remediar algunas de las condiciones y factores económicos que estimulan la migración de ciudadanos de esos países a los Estados Unidos en busca de oportunidades de empleo, como una solución más equitativa y efectiva.

Conclusión 5.1: El alcance a que los trabajadores sin documentos desplazan de empleos a los ciudadanos y extranjeros residentes, aumentará si algunos patronos tienen la libertad de explotarlos, por ejemplo, pagándoles menos que el salario mínimo, porque los trabajadores sin documentos no se atreven a reclamar sus derechos.

Recomendación 5.1: El Departamento del Trabajo deberá ejecutar vigorosamente la Ley de Normas Justas de Trabajo y otras leyes del trabajo para asegurarse que ni a los ciudadanos ni a los extranjeros se les requiera trabajar bajo condiciones de trabajo injustas, y para reducir el desplazamiento de empleos.

Conclusión 5.2: El número de trabajadores sin documentos puede ser reducido poniendo en ejecución leyes de inmigración más efectivas, empleando personal adicional y haciendo uso de tecnología más moderna en la ejecución de la ley, tal como la computación de los récords de llegadas y salidas del país. La Comisión cree que tal esfuerzo mejorado en la ejecución de la ley puede ser realizado sin dilución de los derechos civiles individuales.

Recomendación 5.2: El Congreso deberá asignar fondos adicionales al Departamento de Justicia para que el Servicio de Inmigración y Naturalización pueda poner en ejecución las leyes de inmigración con más efectividad; expandiendo su fuerza de trabajo y teniendo a su disposición una tecnología más moderna para la ejecución de las leyes.

Conclusión 5.3: Existen precedentes para el desarrollo de acuerdos de trabajo ha ser utilizados en el trato con el movimiento de población entre los



Estados Unidos y los países que constituyen la fuente primordial de trabajadores sin documentos. Se reconoce que la negociación de tales acuerdos tiene que estar enlazada con otros asuntos pendientes entre los Estados Unidos y los países de donde vienen esos trabajadores, la solución de los cuales resultaría ventajosa para todas las partes concernientes. También se pueden establecer programas de cooperación y desarrollo económico en forma tal que resulten en un aumento de los recursos necesarios para reducir la necesidad de que ciudadanos de esos otros países busquen trabajo en los Estados Unidos.

Recomendación 5.3: El Presidente deberá tratar de establecer acuerdos o compactos bilaterales o multilaterales con los países que constituyen la fuente primordial de trabajadores sin documentos para reducir y regular el flujo de población entre esos países y los Estados Unidos.

Conclusión 5.4: Una ley de penalidades al patrono constituiría una imposición injustificada de obligaciones de cumplimiento con la ley sobre personas o corporaciones privadas, con consecuencias indeseables, no solo para el patrono sino para los derechos de debido proceso de los solicitantes de empleo. Más aún, una ley de penalidades al patrón podría resultar en un aumento en la discriminación en el empleo contra ciudadanos y residentes legales de los Estados Unidos, quienes se identifican racial y culturalmente con grupos mayores de inmigrantes.

Si se ponen en vigor penalidades contra el empleo de trabajadores sin documentos, puede que la discriminación en el empleo por parte de los patronos sea inevitable y en contra de empleados actuales o en perspectiva, aún cuando los patronos actúen de buena fe. Puede que a los solicitantes de empleo bona fide que tengan "apariencia de extranjeros" o que "hablen un idioma extranjero" se les niegue empleo porque los patronos no puedan hacer determi-

naciones sobre su condición legal como inmigrantes. Puede que los recursos inadecuados que los patronos tengan a su disposición para verificar el status, la insuficiencia de guías para esa verificación o la inhabilidad o renuencia de los patronos para interpretar o evaluar el status de inmigrante de un individuo hagan imposible identificar a los extranjeros con un status legal.

Como un remedio para la discriminación potencial en el empleo que resultaría de una ley de penalidades al patrono, se ha propuesto que las agencias federales que tratan con los derechos civiles aumenten sus esfuerzos para hacer cumplir la ley. Sin embargo, el tiempo, el esfuerzo, la sofisticación y el costo que típicamente necesitaría un querellante para proseguir un caso de discriminación en el empleo hasta obtener un fallo favorable son tales, que serían muy pocos los casos de discriminación en que se harían reparaciones. Más aún, los remedios, después de haber tenido lugar la discriminación, son raramente adecuados para compensar a los ciudadanos y residentes legales americanos de la discriminación que no les permite gozar y participar plenamente en nuestra sociedad democrática.

Recomendación 5.4:† El Congreso no deberá aprobar una ley de penalidades al patrono.

Conclusión 5.5: El desarrollo y establecimiento de un sistema compulsorio de tarjeta de identificación nacional o uno de permiso nacional para trabajar, ha sido propuesto como un medio para resolver los problemas envueltos en la ejecución de una ley de penalidades al patrono.

Estudios conducidos por comisiones gubernamentales han levantado serias dudas en cuanto a la posibilidad de desarrollar una tarjeta de identificación nacional confiable y a prueba de fraude o un permiso para trabajar que evite el surgimiento de un mercado para la falsa documentación, bien sea como resultado de falsificación, pérdida o robo del documento.

Una objeción aún más fundamental, sin embargo, es que la accesibilidad a una tarjeta de identificación nacional tal proveería un recurso que podría ser usado para violar el derecho del individuo a la privacidad.

Recomendación 5.5: El Congreso no debe aprobar legislación para el desarrollo y ejecución de un sistema compulsorio de tarjeta de identificación nacional o de un permiso de trabajo.

Conclusión 5.6: En la actualidad, el SIN conduce un programa para verificar la condición de inmigrante de las personas a ser empleadas, sin tener guías para proteger a los empleados actuales o en perspectiva de la discriminación en el empleo.

A pesar del debate nacional sin resolver sobre las penalidades a los patronos, el SIN ha instituido un programa, conocido en ciertas áreas como la "Operación Cooperación" o el "Proyecto Denver", para disuadir a los patronos de emplear trabajadores sin documentos. La participación en este programa no siempre es voluntaria. La falta de cooperación en este programa puede hacer que un establecimiento de negocio sea objeto de una redada del SIN que interrumpa el trabajo o de una operación de control de área, lo cual, a su vez, podría hacer que los empleados sean objeto de violaciones a sus derechos constitucionales (por ejemplo, véase el capítulo 6 de este informe para una discusión de los problemas de la cuarta enmienda con relación a las operaciones de control de área del SIN).

Más importante aún, la "Operación Cooperación" no contiene ninguna salvaguardia para proteger a los empleados contra prácticas de empleo injustas que hayan sido o sean adoptadas por los patronos bajo el programa. Esto deja al programa abierto al mismo tipo de discriminación en el empleo que podría resultar de una ley de sanciones al patrono.

Recomendación 5.6:<sup>‡</sup> El SIN debería terminar el uso de programas tales como el de "Operación Cooperación".

## Capítulo 6

### Aprehensiones Realizadas por el Servicio de Inmigración y Naturalización

Conclusión 6.1: El SIN no ha actualizado su Authority of Immigration and Naturalization Service to Make Arrests (Autoridad del Servicio de Inmigración y Naturalización para Hacer Arrestos) (Manual del SIN M-69), el cual contiene guías para **interrogatorios** y arrestos de extranjeros por parte de los oficiales del SIN. Desde su publicación en 1967, varias decisiones del Tribunal Supremo interpretando la cuarta enmienda han restringido las condiciones bajo las cuales los oficiales del cumplimiento de la ley están autorizados a conducir búsquedas y a hacer aprehensiones. A pesar de que el SIN ha indicado que se está haciendo una revisión completa del manual, todavía no se ha publicado ninguna edición revisada del mismo. El hecho de que el SIN no ha emitido una edición revisada ha resultado en críticas procedentes de los tribunales.

Recomendación 6.1: El SIN deberá completar la revisión del Manual sobre la autoridad del SIN para hacer arrestos y conducir interrogaciones y ponerlo inmediatamente a la disposición de los oficiales del Servicio para clarificar ante esos oficiales la autoridad legal bajo la cual ellos pueden interrogar y arrestar a personas sospechosas de estar violando las leyes de inmigración.

Conclusión 6.2: Las operaciones de control de área del SIN contienen procedimientos que pueden resultar, y en algunas ocasiones han resultado, en que personas, incluyendo ciudadanos y residentes de los Estados Unidos, sean sometidos a búsquedas y aprehendimientos inconstitucionales.

Los oficiales del SIN aparentemente seleccionan las personas a ser interrogadas durante las operaciones de control de área en una de tres maneras: (1) todas las personas dentro del área seleccionada; (2) a base de su apariencia étnica; y (3) a base de una mera sospecha de extranjería. Las operaciones de control de área del SIN constituyen aprehensiones "inconstitucionales" porque cada una de las tres normas usadas en la actualidad por el SIN para determinar qué personas serán interrogadas durante las operaciones de control de área son constitucionalmente defectuosas:

.. El interrogatorio de todas las personas dentro del área seleccionada implica la ausencia de un criterio de selección para la interrogación, lo cual viola el requisito de la cuarta enmienda sobre una sospecha basada en hechos articulables específicos que indiquen que cada persona interrogada ha violado la ley;

. La selección de personas para ser interrogadas basada en la apariencia étnica no es constitucionalmente permisible sin la presencia de otros factores que den lugar a una sospecha razonable; y

. La selección basada en una mera sospecha de extranjería, aún cuando la misma esté basada en hechos articulables, es insuficiente para justificar las interrogaciones de individuos durante las operaciones de control de área, porque tales encuestas pueden ser consideradas como "aprehensiones" bajo la cuarta enmienda y por tanto requieren una sospecha de presencia ilegal para poder detener a una persona.

Recomendación 6.2: El SIN deberá suspender inmediatamente sus operaciones de control de área, de la manera en que las conduce en la actualidad, para prevenir la continuada violación de los derechos constitucionales y civiles de individuos. Los interrogatorios de personas por parte del SIN deben basarse solamente en hechos articulables específicos que hagan surgir una sospecha razonable de que el individuo está en los Estados Unidos ilegalmente en violación de las leyes de inmigración.

Conclusión 6.3: Las órdenes de allanamiento usadas por el SIN para conducir las operaciones de control de área no son legalmente permisibles a menos que estén de acuerdo con las normas de la cuarta enmienda.

Las órdenes de allanamiento criminales (véase la regla 41 de las Reglas Federales de Procedimiento Criminal) y las órdenes de allanamiento civiles (véase a Blackie's House of Beef, Inc. vs. Castillo, 480 F. Supp. 1078 (D.D.C. 1979)) deben estar basadas en causa probable y deberán indicar el nombre de la persona o personas objeto de la búsqueda y describirla(s) con suficiente particularidad.

Las órdenes de allanamiento civiles basadas en una teoría de inspección administrativa no pueden ser usadas propiamente por el SIN para buscar personas sospechosas de violaciones de inmigración en establecimientos de negocios, allí en donde tales negocios no estén regulados ni se les exijan licencias y en donde las personas buscadas no estén específicamente identificadas por sus nombres.

Recomendación 6.3:

- a. Las búsquedas futuras del SIN deberán estar basadas en órdenes de allanamiento respaldadas por causa probable que indiquen el nombre de la persona o personas objeto de la búsqueda y que las describan específicamente.
- b. El SIN deberá descontinuar sus intentos por obtener órdenes de allanamiento bajo una teoría de inspección administrativa, puesto que los tribunales han sostenido que solo los negocios regulados podrán ser objeto de tales búsquedas.

Conclusión 6.4: El involucrimiento de la policía local por poner en vigor las leyes de inmigración ha resultado en violaciones de los derechos constitucionales de ciudadanos y residentes legales americanos.

Aunque la Ley de Inmigración y Nacionalidad autoriza expresamente a la policía local a que se envuelva en las actividades para poner en vigor las leyes federales de inmigración solamente en una ocasión,<sup>3</sup> los departamentos de la policía locales no han limitado a esa porción del estatuto sus actividades para poner en vigor esas leyes. Este involucrimiento expandido de la policía local ha continuado a pesar de las admoniciones procedentes del Departamento de Justicia y del Servicio de Inmigración y Naturalización de que las actividades para poner en vigor las leyes de inmigración son responsabilidad del SIN.

Recomendación 6.4: El Congreso deberá clarificar la Ley de Inmigración y Nacionalidad para especificar que las leyes de inmigración deberán ser puestas en vigor **solamente** por el SIN.

## Capítulo 7

### Deportación de Inmigrantes

Conclusión 7.1: A los inmigrantes sospechosos de estar violando la ley de inmigración no se les provee el derecho a tener asesoramiento legal en todas las etapas cruciales del proceso de deportación.

A pesar de las terribles consecuencias de la penalidad de la deportación, los extranjeros sujetos a vistas de deportación reciben menos protección de debido proceso que los demandados en procedimientos criminales. Los demandados en casos criminales reciben una protección de debido proceso substancial debido al castigo o a la privación de su libertad que pueden ocurrir si son convictos. Los extranjeros sujetos a vistas de deportación pueden similarmente sufrir de las severas consecuencias de la deportación, que significa la expulsión afuera de los Estados Unidos y que "también puede resultar en la pérdida tanto de propiedad como de vida; o de todo aquello que hace su vida digna de vivirla".<sup>4</sup> Pero como resultado de una larga línea de decisiones del Tribunal Supremo, en las cuales las vistas de deportación han sido clasificadas como procedimientos civiles, a los extranjeros sujetos a estas vistas no se les han ofrecido los beneficios totales del debido proceso que está disponible en los procedimientos criminales.

Aunque decisiones recientes del tribunal, reconociendo la similaridad entre la deportación y el castigo, han interpretado estrictamente leyes que proveen las bases para la deportación, los tribunales han continuado llamando las vistas de deportación procedimientos civiles, más bien que mirar las consecuencias de una orden de deportación al determinar la suficiencia del debido proceso para extranjeros sujetos a procedimientos de deportación. En algunos casos de personas que no sean inmigrantes que



envuelven asuntos de debido proceso, tales como el derecho a tener asesoramiento legal, el Tribunal Supremo ha mirado más allá de la caracterización civil-criminal del procedimiento para impartir a las partes un debido proceso mayor. <sup>5</sup> Las horribles consecuencias de la deportación requieren un enfoque similar para proveer debido proceso a los extranjeros en las vistas de deportación.

Los tribunales han reconocido que el asesoramiento legal es una de las garantías más importantes para la protección de los derechos constitucionales y estatutorios de los individuos. A pesar de que la Ley de Inmigración y Nacionalidad reconoce el derecho a tener asesoramiento legal, esto es expresamente reconocido solamente en los procedimientos de exclusión y de deportación.

No está claro si existe un derecho absoluto a tener asesoramiento legal entre el momento del encuentro inicial con el agente del SIN y la vista misma.

El derecho a tener asesoramiento legal es considerado fundamental en los procedimientos criminales y ese asesoramiento se provee en una etapa temprana de esos procedimientos. La presencia del asesor legal ayuda a evitar que los oficiales de cumplimiento con la ley, actuando bajo el amparo de la ley, fueren o intimiden a las personas para que hagan declaraciones incriminantes.

Debido a que hay evidencia creíble que indica que los agentes del SIN obtienen declaraciones incriminantes de individuos inmediatamente después de su detención y aprehensión, la subsiguiente disponibilidad de asesoramiento legal solamente durante la actual vista del caso no constituye nada más que un cumplimiento ilusorio con el derecho constitucional a tener asesoramiento. Más aún, la ausencia de asesoramiento legal durante las etapas que preceden

la vista en el proceso de deportación puede resultar en que, en algunos casos en que pudiera ser que existieran hechos o circunstancias que los hicieran elegibles para permanecer en los Estados Unidos, los aprehendidos o detenidos renuncien a su derecho a que se les celebre una vista y que prefieran una partida voluntaria del país. Pero, debido a que tales hechos no fueron revelados durante un interrogatorio del SIN cuando buscaba información sobre su deportabilidad, los detenidos podrían ignorantemente renunciar a derechos estatutorios a que podrían ser elegibles bajo la Ley de Inmigración y Nacionalidad.

Puede que durante el procedimiento de deportación, las personas indigentes que han sido detenidas o aprehendidas bajo sospecha de haber violado las leyes de inmigración no tengan asesoramiento legal. La Ley de Inmigración y Nacionalidad provee el derecho a tener asesoramiento legal, pero esto deberá ser sin costo alguno para el gobierno. Debido a que algunos detenidos comparecían a vistas de deportación sin un asesor legal, el informe de 1931 de la Comisión Wickersham recomendó que los detenidos fueran informados de los servicios legales gratuitos provistos por organizaciones de caridad. Casi 50 años más tarde, el SIN adoptó una regulación incorporando esta recomendación a ese efecto, después que se instituyó litigación alegando que los detenidos indigentes no tenían acceso a asesoramiento legal. Sin embargo, esta nueva regulación es aplicable solamente a aquellas personas que ya se encuentran envueltas en procedimientos formales de deportación (o exclusión), las cuales representan solo una pequeña porción de aquellas aprehendidas. En 1978 se celebraron aproximadamente 60,000 vistas, mientras que a 800,000 personas se les concedió una "partida voluntaria" sin haberseles ofrecido el beneficio de una vista.

Recomendación 7.1: El Congreso debería enmendar la Ley de Inmigración y Nacionalidad para que requiriera que el Servicio de Inmigración y Naturalización les notificara a los detenidos en todas las etapas cruciales del proceso de deportación de su derecho a tener asesoramiento legal y de que puede que tengan derecho a obtener el que ofrecen las organizaciones de servicios de caridad y legales. El debido proceso requiere que un detenido tenga acceso a la asistencia de un asesor legal no sólo en la vista misma, sino a la etapa más temprana posible del proceso de deportación.

Conclusión 7.2: Las actuales políticas y prácticas del SIN en la fijación de fianzas no se adhieren a las normas aceptables de debido proceso por las siguientes razones:

- La fianza se fija con otros propósitos que no son el de asegurar la presencia del extranjero arrestado en la vista subsiguiente.
- La fijación de fianzas carece de consistencia y comparabilidad.
- Hay pocas guías escritas para determinar si la fianza recomendada es apropiada.
- Los expedientes de los casos carecen de suficiente documentación que justifique tanto la fianza recomendada, como la cantidad que se fije en la vista.
- Hay pocas estadísticas disponibles que puedan indicar qué cantidades de fianzas en un caso particular tienen buenos resultados (y por lo tanto son apropiadas).

Recomendación 7.2: Para proveer un proceso de determinación de fianza más uniforme y equitativo, el SIN deberá establecer un sistema de fianzas más objetivo que incluya lo siguiente:

- Guías por escrito que ayuden en la determinación de recomendaciones apropiadas para poner en libertad a un detenido.
- Un requerimiento que diga que un extranjero detenido deberá comparecer ante un juez de inmigración o un magistrado ajeno al Servicio, para una determinación inicial de la fianza y para ser informado de sus derechos.
- Una investigación más concienzuda de los lazos que unen a la persona arrestada con la comunidad para poder hacer recomendaciones más apropiadas sobre la fianza.
- El derecho automático del extranjero detenido en exceso de 48 horas, a que se haga una redeterminación de su fianza.
- El mantenimiento de estadísticas y el desarrollo de programas para el control de las determinaciones de finanzas, de manera que las determinaciones futuras sean más apropiadas.

Conclusión 7.3: El actual sistema de deportación no les provee a todas las personas aprehendidas o detenidas por el SIN la oportunidad de un juicio rápido e imparcial antes de ser deportadas o sacadas de los Estados Unidos.

El recurso de, "partida voluntaria" evita que se celebre una vista, a pesar de que una vista de deportación podría establecer hechos o interpretaciones de la ley que provean una base para evitar la deportación. Los oficiales de cumplimiento con la ley del SIN, quienes constituyen esencialmente el personal de enjuiciamiento, ya están ofreciéndole a los detenidos la partida voluntaria, advirtiéndoles de los riesgos envueltos en las vistas de deportación. Esta práctica es altamente cuestionable, puesto que la línea entre la

persuasión y la intimidación es muy tenue, especialmente cuando un oficial está actuando bajo el amparo de la ley. La partida voluntaria es también una forma de reparación discrecional que un juez de inmigración puede concederle a un detenido después de una vista de deportación sobre los méritos del caso. Una vista de deportación evitaría que, sin saberlo, el detenido renunciara a los derechos estatutarios concedidos bajo la Ley de Inmigración y Naturalización, los cuales harían que algunos detenidos fueran elegibles para permanecer en este país.

El derecho a que se le celebre una vista significa principalmente el derecho a una vista ante un juez imparcial. El actual proceso de deportación del SIN ha sido criticado públicamente por no ofrecer por lo menos la apariencia de una vista imparcial. Esta crítica proviene primordialmente de las funciones duales del SIN, al que se le encomiendan, mediante estatuto, funciones tanto de cumplimiento con la ley como adjudicativas. La mezcla de las responsabilidades adjudicativas y de cumplimiento dentro del SIN, tal como lo ilustra la forma como los jueces de inmigración dependen de los Directores de Distrito del SIN para fondos con qué operar, socava el proceso adjudicativo.

Recomendación 7.3:

- a. El Congreso deberá enmendar la Ley de Inmigración y Nacionalidad para que se establezca una corte de inmigración separada, independiente del Servicio de Inmigración y Naturalización.
- b. El SIN deberá ordenar a sus oficiales que se abstengan de aconsejar a los detenidos que elijan la partida voluntaria.

Conclusión 7.4: Las órdenes de arresto administrativo del SIN no se obtienen basadas en la conclusión de un oficial judicial neutral, de que existe probable causa para una aprehensión o detención, sino porque un oficial administrativo del SIN lo considera deseable o necesario.

Recomendación 7.4: El Congreso deberá enmendar la Ley de Inmigración y Nacionalidad para proveer que las órdenes de arresto solamente podrán ser expedidas por un oficial judicial neutral, y que deberán basarse en la existencia de probable causa. Esta enmienda a la ley es necesaria para que el procedimiento de expedición de órdenes de arresto administrativo cumplan con los requerimientos de la cuarta enmienda.

## Capítulo 8

### Procedimientos del SIN para la Investigación de Querellas

Conclusión 8.1: Las querellas deberán ser resueltas con rapidez para proteger al público de actos de mala conducta por parte de oficiales del SIN y para proteger a los oficiales de alegaciones infundadas.

La rápida investigación de las querellas de mala conducta es importante para el establecimiento de buenas relaciones entre el SIN y la comunidad, puesto que realza la integridad del SIN en el desempeño de sus deberes para hacer cumplir la ley y en la administración de la misma. Aunque el SIN ha reducido substancialmente el número de casos sin resolver de la Oficina de Responsabilidad Profesional, todavía existe un atraso significativo.

Recomendación 8.1: El SIN deberá supervisar cuidadosamente y hacer cumplir el nuevo límite de tiempo investigativo de 60 días impuesto para los casos de la Oficina de Responsabilidad Profesional. El SIN deberá notificar tanto al querellante como al empleado acusado de cualquier dilación en completar la investigación cuando sea necesario extender el tiempo investigativo.

Conclusión 8.2: Es necesario que el público conozca el proceso de querellas del SIN para que los incidentes de mala conducta por parte de los oficiales se reduzcan y las relaciones entre el SIN y la comunidad mejoren.

Aunque el SIN ya ha dado pasos para hacer que el público conozca mejor su proceso de querellas, segmentos de la comunidad y hasta algunos empleados de la agencia misma no conocen bien el procedimiento exacto.

Recomendación 8.2:

a. El SIN deberá tomar acción inmediatamente para diseñar y poner en vigor un procedimiento más comprensivo y sistemático de información al público sobre la existencia de la Oficina de Responsabilidad Profesional y del proceso a ser usado en la radicación de querellas de mala conducta. Como mínimo, este procedimiento deberá incluir:

- El despliegue de letreros en todas las oficinas del SIN;
- La creación y el uso de formas impresas para radicar querellas que puedan entenderse fácilmente, en inglés y en otros idiomas principales;
- El tener esas formas disponibles en todas las oficinas del SIN;
- y
- El suplir esas formas a organizaciones de la comunidad que tienen contacto con personas que deseen radicar querellas.

b. El SIN deberá tomar rápida acción para asegurar que los empleados del Servicio están informados de la existencia del mecanismo de querellas y del procedimiento apropiado a ser usado en la radicación de las mismas. Además, cada empleado del SIN deberá tener disponible una cantidad adecuada de formas de querellas o tener acceso inmediato a las mismas.

Conclusión 8.3: El actual proceso de querellas del SIN según aparece en las Instrucciones para Operaciones no requiere que al querellante se le acuse recibo de su querella ni que se le notifique de la iniciación del proceso investigativo o de los resultados de la investigación. Para asegurar al público de que una agencia está interesada en prevenir la mala conducta de sus empleados, un proceso de querellas deberá tratar a los querellantes con justicia y responder a sus querellas. El trato cortés a los querellantes y el acuse de recibo de sus querellas son dos elementos necesarios para un buen sistema de querellas.

Recomendación 8.3: El SIN deberá proveer más información a los querellantes mediante enmiendas a las Instrucciones para Operaciones 287.10 de manera que requieran lo siguiente:

- a. Cada querellante que requiere una querella, será provisto con una copia de los procedimientos investigativos y las disposiciones para apelación apropiadas de la Oficina de Responsabilidad Profesional.
- b. Cada querellante recibirá una verificación escrita de la Oficina de Responsabilidad Profesional de que la querella ha sido recibida y está siendo investigada.
- c. Cada investigador asignado a un caso deberá entrevistar al querellante y a cualquier otro testigo ocular del incidente.
- d. Cada querellante recibirá notificación escrita del resultado de la investigación de su querella y de la acción disciplinaria, si alguna, impuesta al oficial envuelto.



Conclusión 8.4: El SIN ha dado pasos significativos para mejorar sus procedimientos en el proceso de querellas mediante la reorganización de su unidad de investigaciones internas y poniendo en vigor unas nuevas Instrucciones para Operaciones. El proceso de querellas revisado, sin embargo, todavía contiene deficiencias:

- a. Las Instrucciones para Operaciones no requieren que un investigador sea notificado de su asignación por escrito, conjuntamente con los hechos alegados en la querella, o que él o ella reciba una copia de la querella o de cualesquiera documentación respaldando la querella que haya sido provista por el querellante.
- b. La norma ambigua de "respaldo razonable" para determinar si debe conducirse una investigación más extensa, puede tener como resultado que querellas meritorias sean cerradas sumariamente. El término "respalda razonablemente" no está definido en las Instrucciones para Operaciones ni éstas proveen guías para aplicar esta norma evidencial.
- c. Las categorías de disposiciones de querellas del SIN, según están expuestas en las Instrucciones para Operaciones, de "sostenida" y "desestimada" no son adecuadas para describir la actual disposición de querellas por parte de la Oficina de Responsabilidad Profesional. No toman en consideración las querellas infundadas, las situaciones en que un empleado acusado es exonerado, ni los casos que envuelvan mala conducta no basada en la querella original.

Recomendación 8.4: El SIN debiera enmendar las Instrucciones para Operaciones 287.10 incluyendo en ellas las siguientes disposiciones que mejorarían el proceso de investigación de querellas existente:

- a. Cuando los casos son asignados a los investigadores, a estos deberá notificárseles la asignación por escrito. También deberá proveérseles con una copia

de la querella o una declaración escrita de las alegaciones envueltas. Cuando a los investigadores se les asigna el conducir una investigación completa, se les deberá proveer con una copia del informe preliminar para ese caso.

b. Una querella deberá ser cerrada solamente cuando la encuesta preliminar no descubra ninguna evidencia de mala conducta por parte de un empleado del SIN. La norma existente, que requiere que los datos desarrollados tienen que "respaldar razonablemente" la alegación, es vaga y por tanto objeto de interpretaciones inconsistentes por parte de los que toman las decisiones. Una querella no deberá ser cerrada después de una encuesta preliminar a menos que esta encuesta no exonere claramente al empleado acusado.

c. La disposición final de las querellas no deberá estar restringida a las dos categorías de "sostenida" o "desestimada" que existen actualmente, sino que las categorías deberán ser expandidas para incluir las cinco de "sostenida", "desestimada", "exonerado", "infundada" y "mala conducta no basada en la querella original". Un sistema expandido como ese permite al que hace las decisiones mayor exactitud y flexibilidad y aumenta la confianza del público en la integridad de las investigaciones conducidas por la Oficina de Responsabilidad Profesional. Encuestas evidenciales apropiadas deberán ser conducidas teniendo como meta el adquirir la evidencia requerida para cada una de las cinco posibles disposiciones de querellas finales.

Conclusión 8.5: En la actualidad no existe ningún proceso de apelación, ni en el SIN ni en el Departamento de Justicia, para los querellantes cuyas alegaciones de mala conducta por parte de un oficial o empleado del SIN no hayan sido sostenidas a través de la investigación de la querella por parte del SIN.

Recomendación 8.5: Se deberá establecer una Junta de Revisión, tal como esta  
8  
Comisión lo ha recomendado en declaraciones públicas anteriores. Los miembros de esa Junta deberán ser nombrados por el Procurador General y su jurisdicción

deberá incluir la revisión de querellas de mala conducta del SIN en que un querellante radique una apelación de las conclusiones de la investigación del SIN.

Conclusión 8.6: Las actuales guías del SIN para la selección de investigadores de la Oficina de Responsabilidad Profesional, como aparecen expuestas en las Instrucciones para Operaciones 287.10, son inadecuadas y no especifican el procedimiento a ser seguido o el criterio particular a ser considerado en la selección de investigadores. Las pesquisas sobre la conducta profesional de los empleados son operaciones sensitivas y requieren investigadores concienzudos y de experiencia. La selección de personas para tramitar tales casos es un proceso importante y deberá ser supervisado cuidadosamente para asegurar que solamente los mejores oficiales son escogidos.

Recomendación 8.6: El SIN deberá enmendar sus Instrucciones para Operaciones 287.10 incluyendo en éstas procedimientos específicos a ser seguidos por los oficiales que deseen solicitar tales deberes y guías a ser aplicadas en la selección de investigadores de la Oficina de Responsabilidad Profesional. Estas guías deberán requerir la consideración de factores tales como:

- a. un nivel apropiado de experiencia y de destreza en el desarrollo de investigaciones, y
- b. una actitud demostrada de justicia, escrupulosidad y rectitud de parte del solicitante.

Conclusión 8.7: Las guías para la asignación de investigadores a los casos de mala conducta son inadecuadas.

El proceso de querellas, como está expuesto en las Instrucciones para Operaciones 287.10, no requiere que los investigadores de más experiencia sean

asignados a los casos más complejos y serios de alegada mala conducta y no asegura que el proceso de selección de un investigador evite la influencia indebida o una inferencia de la misma, que pudiera resultar de relaciones de trabajo del pasado o del presente entre el investigador y el empleado acusado.

Recomendación 8.7: El SIN deberá enmendar sus Instrucciones para Operaciones 287.10 incluyendo las siguientes disposiciones para establecer un sistema efectivo y eficiente en la asignación de investigadores a casos de mala conducta:

- a. No se deberán asignar investigadores para tramitar casos de mala conducta profesional que hayan surgido en la misma región a que esos estén asignados.
- b. Antes de la tramitación de casos de mala conducta, a los investigadores a quienes se les asignan esos casos deberá dárseles un adiestramiento formal en procedimientos y técnicas de la Oficina de Responsabilidad Profesional.
- c. Los casos más complejos y serios deberán asignárseles a los investigadores de más experiencia. Factores tales como el tipo de la mala conducta alegada, el rango del empleado acusado, el número de querellas y empleados envuelto y el grado de publicidad recibida, deberán ser considerados al determinarse la complejidad y seriedad de un caso.

Conclusión 8.8: El pequeño número de investigadores seleccionados de los grupos minoritarios y asignados por el SIN para tramitar casos de querellas sobre mala conducta, afecta la percepción del público sobre la justicia e imparcialidad de la investigación de querellas.

Las percepciones de la comunidad sobre la justicia y escrupulosidad con que se tramiten las querellas del público son importantes para establecer buenas relaciones entre la comunidad y el Servicio. Es crucial que la comunidad

no perciba los procedimientos de investigación internos como una encubierta en la cual los oficiales investigadores están más interesados en exonerar a sus compañeros que en investigar la querella con justicia.

Recomendación 8.8: El SIN deberá aumentar el número de mujeres y oficiales procedentes de grupos minoritarios en el grupo de solicitantes de donde los investigadores de la Oficina de Responsabilidad Profesional son seleccionados.

Conclusión 8.9: Las estadísticas del SIN sobre querellas que envuelvan mala conducta no están completas. No se han estado recolectando y poniendo a disposición de los empleados y del público con regularidad resúmenes estadísticos de las querellas recibidas y su disposición. Las estadísticas completas y exactas sobre la investigación y disposición de querellas sobre mala conducta pueden promover un sentido de profesionalismo e integridad entre los empleados del SIN e infundir en el público la confianza de que el SIN responde a todas las querellas.

Recomendación 8.9: El SIN deberá recolectar y publicar, por lo menos anualmente, un resumen estadístico de todas las querellas recibidas y su disposición final. Como mínimo, estos resúmenes deberán incluir los siguientes datos: ciudadanía del querellante, raza u origen nacional y sexo del querellante, si la querella fue radicada por un empleado del SIN o por un individuo privado, región y distrito en donde surgió la querella, título de la posición del empleado del SIN que se acusa, tipo de querella, disposición final de la misma y cualesquier acción disciplinaria impuesta. Tales resúmenes estadísticos deberán estar disponibles para todos los empleados del SIN y para el público en general.

Resumen de Conclusiones y Recomendaciones - Notas al Calce

1. Casi 96 por ciento, o un poco más de 11,100 empleados del SIN, fueron colocados en el sistema de pago GS que en 1978 fluctuaba del grado GS-1 al GS-18. Bajo la reorganización del servicio civil, esas posiciones más altas que el GS-15 han sido ahora asignadas al servicio de altos ejecutivos.
2. La creación de una Junta para Apelaciones de Visas fue sugerida tan temprano como en 1955 por la sección de ley administrativa de la Asociación Americana de Abogados. Esa recomendación fue adoptada por la sección de ley administrativa en forma de una resolución que leía:

Resuelto, que la Sección de Ley Administrativa recomienda que la Cámara de Delegados adopte la siguiente resolución:

"Resuélvase, que la Asociación Americana de Abogados es de opinión que se establezca una Junta para Apelaciones de Visas con poderes para revisar las denegaciones de visas por parte de un cónsul y que a la Sección de Ley Administrativa se le autorice y se le ordene crear legislación apropiada para ese fin.

La recomendación fue aprobada más tarde por la Junta de Gobernadores de la Asociación Americana de Abogados. 81 Informes del CAA 426 (1956).

\* El Comisionado Stephen Horn y la Comisionada Frankie M. Freeman han disentido con esta recomendación. Para sus comentarios, vea "Declaración Adicional por el Vicepresidente Stephen Horn" y "Declaración Separada de la Comisionada Frankie M. Freeman".

\* El Comisionado Stephen Horn y la Comisionada Frankie M. Freeman han disentido con esta recomendación. Para sus comentarios, vea "Declaración Adicional por el Vicepresidente Stephen Horn" y "Declaración Separada de la Comisionada Frankie M. Freeman".

¶ El Comisionado Stephen Horn y la Comisionada Frankie M. Freeman han disentido con esta recomendación. Para sus comentarios, vea "Declaración Adicional por el Vicepresidente Stephen Horn" y "Declaración Separada de la Comisionada Frankie M. Freeman".

3. 8 U.S.C. §1324 (1976)

4. Ng Fung Ho vs. White, 259 U.S. 276, 284 (1922).

5. Con relación a Gault, 387 U.S. 1 (1966) (encarcelamiento civil de un menor); Gagnon vs. Scarpelli, 411 U.S. 778 (1973) (revocación de probatoria).

6. Véase SIN, "A Comparison of the Bond-Setting Practices of the Immigration and Naturalization Service with that of the Criminal Courts" (Una Comparación de las Prácticas de Fijación de Fianza del Servicio de Inmigración y Naturalización con aquellas de los Tribunales Criminales), (Bruce D. Beaudin, consultor) (26 de julio de 1978), págs. 20-31.

7. Ibid., pág. 32.

8. Arthur S. Flemming, Presidente, Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, declaraciones, en The Federal Bureau of Investigation Charter Act of 1979: Hearings on S. 1612 Before the Senate Committee on the Judiciary (La Ley de 1979 Concediéndole la Carta Constitucional al Negociado Federal de Investigación: Vistas Sobre S. 1612 Ante el Comité del Senado Sobre el Derecho Judicial), nonagésimo sexto Congreso, 1ra. Sesión (24 de octubre de 1979).

DECLARACIONES ADICIONALES POR EL VICEPRESIDENTE STEPHEN HORN  
LOS DERECHOS CIVILES EN LA INMIGRACION

Nada es más digno de lástima que una nación que permanece impotente e inmóvil cuando debería proveer las necesidades de sus propios ciudadanos y residentes legales. Sin embargo, eso es exactamente lo que está sucediendo con respecto a la falta de una política nacional efectiva con relación a los extranjeros que están entrando a este país ilegalmente en busca de empleo y de una vida mejor. El llamarlos por la frase eufemística de "trabajadores sin documentos" no hace su entrada menos ilegal ni reduce su impacto en las oportunidades de empleo para nuestros propios ciudadanos. Tal como el Secretario del Trabajo Ray Marshall señaló el 2 de diciembre de 1979:

Si solo la mitad, o 2 millones, de ellos desempeñan posiciones que de otro modo estarían desempeñadas por trabajadores de los Estados Unidos, la eliminación de este desplazamiento disminuiría el desempleo a un 3.7%, lo cual es más bajo que el 4% de empleados señalado como meta por la Ley<sup>1</sup> Humphrey-Hawkins.

Debe sentarse bien claro que el problema del extranjero que está en el país ilegalmente no es simplemente un problema hispano y no está limitado a<sup>2</sup> los cinco estados del suroeste; es un problema nacional. Si uno examina la situación de empleo en los estados centrales del norte, en Nueva Inglaterra, y a lo largo de la costa este, uno puede fácilmente encontrar miles de extranjeros que están en el país ilegalmente, que no son hispanos, empleados en grandes números tanto en las industrias mayores como en los pequeños negocios



de esa área. Tal como concluyó el Grupo de Trabajo del Vicepresidente sobre el Empleo entre la Juventud: "Los estimados sobre el porcentaje de trabajadores sin documentos en la fuerza laboral de los Estados Unidos fluctúan de 2 por ciento hasta tan alto como 10 por ciento".<sup>3</sup>

No hay duda que los extranjeros que están en el país ilegalmente y que trabajan en las fábricas de ropa de Los Angeles, en los restaurantes del Distrito de Columbia o en las fábricas de automóviles en Detroit, son muy hacendosos. A menudo buscan, no solamente una vida mejor para ellos mismos, sino también para aquellos que han dejado en sus países nativos--sus familias a quienes a menudo les mandan dinero.<sup>4</sup> Pero como una cuestión de política americana, los ciudadanos y residentes legales no deberían quedar desempleados porque los gobiernos de donde han huido esos extranjeros que han entrado al país ilegalmente no están supliendo las necesidades económicas o enfrentándose a los problemas de población de su propia gente.

A esta nación debería preocuparle particularmente las penosas condiciones de trabajo y los bajos salarios que predominan en las industrias en donde trabajan esos extranjeros que estan en el país ilegalmente, con la resultante privación de oportunidades para que nuestros propios ciudadanos adquirieran experiencia. El problema es serio cuando a la juventud de la sección más necesitada de una ciudad se le niega la experiencia que necesitan para ingresar en la fuerza laboral, porque más y más esos trabajos están siendo desempeñados por los extranjeros que están en el país ilegalmente y que, por lo tanto, están sujetos a la explotación y al miedo creado por patronos sin escrúpulos y a veces tramado por uniones laborales. Algunos argumentan que los americanos no trabajarían en labores mezquinas de salarios bajos y que, por lo tanto,

para que el trabajo se realice, se necesitan los extranjeros que están aquí<sup>5</sup> ilegalmente. Eso sencillamente no es cierto. Argumentos como el de "los necesitamos y ellos están contentos aquí" fueron oídos por última vez para<sup>6</sup> justificar la esclavitud en las plantaciones antes de la Guerra Civil. La realidad es que en cada categoría ocupacional la mayoría de las posiciones están ocupadas por ciudadanos americanos. Si de verdad se necesitan trabajadores para realizar labores estacionales específicas, entonces podrían instituirse programas de "trabajadores invitados", tales como los que utilizan varios países europeos. Bajo tales programas, por lo menos podría existir un procedimiento regularizado para garantizar la entrada de trabajadores según se necesitaran para realizar tipos de trabajo específicos (pero sin estar limitados a un patrono específico). Tal procedimiento también garantizaría el pago de salarios completos y beneficios marginales, certificados de buena salud y otras prácticas americanas que demasiado a menudo son descuidadas cuando algunos patronos convierten en víctimas no solo a los extranjeros que están aquí ilegalmente, sino también al más amplio interés público. Está claro que el problema de la inmigración ilegal es tanto un asunto político como humano y legal. Es trágico que ni el Congreso ni el Presidente se han enfrentado a estos asuntos.

La labor de la Patrulla Fronteriza es difícil y peligrosa. La misma tiene pocos empleados y estos ganan sueldos muy bajos. Como ha observado un concienzudo estudiante de este tema ". . . el sistema de inmigración legal de los Estados Unidos se ha reducido a una burla . . ."<sup>7</sup>

Hay mucho dinero y miseria individual en el contrabando ilegal de extranjeros que cruzan las fronteras americanas. Debido a que nuestras

fronteras carecen mayormente de patrullas y la mayoría de los que entran al país ilegalmente pueden confundirse con nuestra sociedad fácilmente, somos un blanco atractivo, especialmente para aquellos que vienen de México, en donde el gobierno no ha atendido las necesidades de su propia gente a través de sólidas políticas económicas o sobre su población. Se espera que algunos de los billones de dólares que ahora están disponibles en México como resultado del desarrollo de sus recursos petroleros se utilicen en el desarrollo de industrias de procesamiento de alimentos y de textiles que requieran grandes números de obreros en los estados del norte de esa nación. Ciertamente, al gobierno americano también le conviene proveer la asistencia apropiada para generar tal desarrollo. Un creciente número de americanos desempleados no debe ser la única forma de ayuda exterior disponible para México.

Aquellos que tratan de contar a los extranjeros que están aquí ilegalmente para aumentar su poder político, tal vez deberían recordar el caso de Mathews vs. Diaz, 426 U.S. a 82, en el que el tribunal señaló que "el Congreso no tiene ninguna obligación constitucional de proveerle a todos los extranjeros los beneficios de bienestar que le provee a los ciudadanos . . ."

A los residentes de mi propio estado de California ciertamente les beneficiaría el poder contar los extranjeros que están aquí ilegalmente y de ese modo engrosar su membrecía en la Cámara de Representantes. Pero, ¿Deben ciudadanos extranjeros--muchos de los cuales son transeúntes y están sujetos a deportación--constituir la base de nuestro proceso representativo? ¿Es justo para los intereses políticos legítimos de ciudadanos en el norte y en el este (en donde probablemente hay proporcionalmente menos extranjeros que están aquí ilegalmente que en el suroeste) que sus votos no sean contados

con efectividad en la formulación de política nacional a través de ese proceso representativo, simplemente porque dió la casualidad que algunos estados tenían una asignación de votos acrecentada como resultado de la presencia substancial de extranjeros que están aquí ilegalmente?

El 4 de agosto de 1977 la administración de Carter propuso un conjunto de propuestas legislativas para reformar nuestras leyes de inmigración. Una de las recomendaciones claves pedía penalidades a los patronos para hacer que el empleo de los llamados trabajadores sin documentos fuera un acto ilegal. Varias comunidades étnicas muy apropiadamente expresaron su preocupación de que los patronos estuvieran renuentes a emplear aquellos cuya piel fuera un poco distinta en color a la de los blancos por temor a que fueran trabajadores sin documentos y extranjeros en el país ilegalmente. En síntesis, la administración obvió el elemento esencial que constituye la clave de una política sobre penalidades al patrono y que es lo que algunos han descrito como una <sup>8</sup> tarjeta de seguro social "segura" o "a prueba de falsificación". Yo estoy de acuerdo con esa crítica. Si vamos a tratar con realidades y no queremos que una década más tarde todavía nos encontremos discutiendo este asunto, mientras que a millones de ciudadanos americanos se les continúa negando oportunidades de empleo, entonces el establecimiento de una tarjeta de seguro social segura y a prueba de falsificación como esa para cualquiera que desee ser empleado, debería ocupar el primer lugar para discusión en la agenda legislativa nacional.

Yo he respaldado las recomendaciones de debido proceso que hemos hecho en el informe adjunto, con esta excepción--aunque en ocasiones me ha parecido que algunas de nuestras recomendaciones, si fueran ejecutadas, estarían mejor descritas como "la Ley de Alivio de 1980 para los Abogados de Inmigración".

/fdo./

Stephen Horn

Notas Al Calce

1. Harry Bernstein, "Illegal Aliens Cost U.S. Jobs--Marshall" (Los Extranjeros Ilegales le Cuestan Empleos a Los Estados Unidos--Marshall), una entrevista con el Secretario del Trabajo, F. Ray Marshall, Los Angeles Times, 2 de diciembre de 1979, pág. I-1.
2. Muy simplemente, el número de extranjeros ilegales que se estima es incierto excepto que es por lo menos de varios millones. Lawrence Fuchs, director de la Comisión Selecta sobre la Política de Inmigración y los Refugiados, ha reclamado que no hay más de 6 millones de trabajadores sin documentos y que no más de 50 por ciento de ellos son mexicanos. El Profesor Vernon M. Briggs, Jr., de Cornell, también ha estimado que "es probable que los mexicanos no constituyan más de la mitad del flujo anual de extranjeros ilegales que entran a este país". Vernon M. Briggs, Jr., "The Impact of the Undocumented Worker on the Labor Market" (El Impacto del Trabajador sin Documentos en el Mercado Laboral), en The Problem of the Undocumented Worker (El Problema del Trabajador sin Documentos), (Albuquerque, N. Mexico: Latin American Institute of the University of New Mexico, n.d.), págs. 31-38, pág. 33. En agosto de 1978, el Denver Post informó la creencia del embajador mexicano a los Estados Unidos, Hugo B. Margain, de que sin programas de trabajadores invitados tales como el llamado programa de braceros, en este país podría haber tantos como 10 millones de extranjeros ilegales. ("Our Undocumented Aliens--Part Four, A National Debate What To Do? (Nuestros Extranjeros Sin Documentos--Cuarta Parte, Un Debate Nacional, ¿Qué Hacer?) en Empire Magazine, la revista de los domingos del Denver Post, 6 de agosto de 1978). Los estimados de extranjeros ilegales en los Estados Unidos han fluctuado entre 3 y 12 millones. Para 1975

Lesko Associates estimó 8.2 millones de extranjeros ilegales, de los cuales se estimaba que 5.7 millones eran mexicanos. La Comisión Nacional para la Política de Recursos Humanos de los Estados Unidos concluyó que la población promedio de extranjeros ilegales en 1977 probablemente estaba entre 3 y 6 millones de personas.

3. La Casa Blanca, A Summary Report of the Vice President's Task Force on Youth Employment (Un Informe Resumido de la Fuerza de Trabajo del Vicepresidente sobre el Empleo de la Juventud) (1980), pág. 19.

4. En el caso de México, se estima que los dólares americanos enviados a sus familiares por los extranjeros que están en los Estados Unidos ilegalmente, constituyen la mayor fuente de ingreso de dólares para Mexico---más que los dólares ganados de los turistas americanos. Wayne A. Cornelius, "Illegal Mexican Migration to the United States: A Summary of Recent Research Findings and Policy Implications" (Migración Mexicana Ilegal a los Estados Unidos: Un Resumen de Recientes Conclusiones de Investigaciones e Implicaciones de Política), pág. 14.

5. Las conclusiones del 1979 National Longitudinal Survey (NLS) of Youth Labor Market Experience (La Encuesta Nacional Longitudinal (ENL) de la Experiencia en el Mercado Laboral de la Juventud) refutan este mito:

"Números substanciales de jóvenes están dispuestos a trabajar por menos del salario mínimo. Este estudio longitudinal extenso encontró que la tasa de desempleo de la juventud (38.8% para la juventud negra y 16.6% para la juventud blanca) era 37% más alta que lo mostrado por las cifras de muestra emitidas mensualmente por el Current Population Survey (Encuesta de Población de la Actualidad)". The New York Times, 29 de febrero de 1980, págs. A 1 y A 14.

6. El Profesor Briggs ha comentado que, "Ningún trabajador de los Estados Unidos puede competir con un extranjero que está aquí ilegalmente cuando la competencia depende de quién trabajaría por el salario más bajo y por el mayor número de horas diarias, aceptando las condiciones de trabajo más arbitrarias. Por lo tanto, para los patronos es personalmente ventajoso el emplear extranjeros ilegales y simultáneamente reclamar que no se pueden encontrar ciudadanos americanos para que hagan el mismo trabajo. En los mercados laborales locales en donde hay extranjeros que están aquí ilegalmente, todos los trabajadores de bajos ingresos son afectados adversamente. Cualquiera que se preocupe por los trabajadores pobres de la nación debe incluir la erradicación de la inmigración ilegal como parte de cualquier programa nacional de oportunidades económicas mejoradas." (el subrayado es nuestro) Vernon M. Briggs, Jr. "The Impact of the Undocumented Worker on the Labor Market" (El Impacto del Trabajador sin Documentos en el Mercado Laboral), en The Problem of the Undocumented Worker (El Problema del Trabajador sin Documentos), pág. 34.

7. Ibid., pág. 32.

8. Gerda Bikales, asociada de programa para Población/Inmigración, Asociación de Parques y Conservación, ha presentado un caso efectivo sobre una tarjeta como esa en "The Case for a Secure Social Security Card" (El Caso para una Tarjeta de Seguro Social Segura) (septiembre de 1978), 18 págs., que se puede conseguir del National Parks & Conservation Association, 1701 18th Street, N.W., Washington, D.C. 20009. Ella señala que, "La tarjeta de Seguro Social y la licencia de conductor disfrutan de la más alta credibilidad como identificación para propósitos generales...." (pág. 9) "Cuarenta y cuatro estados ahora fijan

una fotografía del conductor en la licencia añadiéndole seguridad al documento. . . ." (pág. 10) Observando que las jurisdicciones de 41 estados ahora expiden "tarjetas de identificación impresionadas y de aspecto oficial a los que no conducen vehículos", Bikales añade que, "La temida I.D. (identificación) ha sido introducida por la puerta trasera, a petición pública!" (pág. 11) Ella observa que "es casi inconcebible cómo puede nadie perjudicarse revelando /Su residencia legal bona fide en los Estados Unidos/; por el contrario, está universalmente aceptado que es una cualidad altamente ventajosa, una que muchos millones a través del mundo entero están tratando desesperadamente de apropiarse". (pág. 14) Ella favorece "una tarjeta de Seguro Social más importante" como "la alternativa menos drástica" (pág. 14) y recuerda que en julio de 1973, el Informe /Records, Computers and the Rights of Citizens/ /Records, Computadores y los Derechos de los Ciudadanos/ del Comité Asesor al Secretario de /HEW/ Sobre Sistemas Automáticos para Datos Personales, "provee más seguridad de que la intención legislativa del Congreso era que los números de Seguro Social estuvieran disponibles para ser usados como medio de evitar que los extranjeros trabajaran ilegalmente y que los recipientes de asistencia pública recibieran pagos duplicados o excesivos". Ibid, pág. 121.

Otro fuerte defensor de "un sistema de identificación que se aplicaría a todos los trabajadores" es el Secretario del Trabajo Ray Marshall. El cree que "podría emitirse una tarjeta de Seguro Social imposible de falsificar, a todos los trabajadores que estuvieran cambiando de empleo y a todas las personas que sean empleadas por primera vez, y que podría hacerse por menos de \$200 millones...." Harry Bernstein, "Illegal Aliens Cost U.S. Jobs--Marshall" (Los Extranjeros Ilegales le Cuestan Empleos a los Estados Unidos--Marshall),



una entrevista con el Secretario del Trabajo F. Ray Marshall, Los Angeles Times, 2 de diciembre de 1979, pág. I-1. Considerando que The United States Budget in Brief--Fiscal Year 1981 (El Presupuesto de los Estados Unidos Condensado--Año Fiscal de 1981) indica (pág. 52) que "los recipientes de desempleo se estiman en un promedio de 2.9 millones per semana en 1980 y en 3.4 millones per semana en 1981" con expendios de compensación por desempleo que se estima aumentarán a \$3.2 billones "de \$15.6 billones en 1980 a \$18.8 billones en 1981", una **inversión** de \$200 millones para crear tal vez millones de empleos para ciudadanos y residentes permanentes, es ciertamente una inversión bien barata.

DECLARACIONES SEPARADAS DE LA COMISIONADA FRANKIE M. FREEMAN EN OPOSICION AL  
VOTO DE LA MAYORIA CONTRA LAS PENALIDADES AL PATRONO

Las recomendaciones en contra de penalidades a los patronos contenidas en el capítulo 5 y aprobadas por una mayoría de la Comisión, son desafortunadas en cuanto a que están basadas en premisas falsas e ignoran totalmente ciertos hechos fundamentales.

El primero es uno simple. Los Estados Unidos de América es una nación soberana y tiene el derecho y la responsabilidad de determinar quién y bajo qué condiciones se puede entrar al país. Númerosos estudios han demostrado que la razón principal por la cual personas entran ilegalmente al país es la económica--la falta de empleos y oportunidades en sus tierras nativas los "empujan" hacia afuera y la disponibilidad tanto de empleos como de oportunidades en los Estados Unidos los "atraen" hacia este país. Estos factores de "empuje-atracción" dejan al gobierno con las alternativas de: (1) ignorar la situación, (2) aumentar el número de agentes en la Patrulla Fronteriza para poder poner verdadero fin a la inmigración ilegal, o (3) reducir los factores de "empuje-atracción". La primera es irresponsable e imposible de realizar. La segunda es costosa y virtualmente imposible se necesitaría un ejército para tratar de sellar la frontera del sur solamente y es muy poco probable que ésto pudiera hacerse. Los expertos en el campo tienden a creer que el único enfoque realizable sería el de reducir el factor "atracción" reduciendo las facilidades para conseguir empleo de las personas que entran ilegalmente. Esto se realizaría imponiendo penalidades a los patronos que emplearan a un extranjero sabiendo que éste no tiene documentos. Este no es un

enfoque atroz ni raro. La gran mayoría de naciones occidentales imponen controles a los trabajadores extranjeros. Esta es la norma regular a través de la Europa Occidental e, incidentalmente, en México.

En la Recomendación 5.4, la mayoría de los Comisionados se opondrían a las penalidades estatutorias en contra de patronos que empleen extranjeros sin documentos, basándose en que una ley como esa conduciría a que en el empleo, se discriminara contra los americanos o extranjeros residentes que pudieran ser confundidos con extranjeros sin documentos. Al respaldar este enfoque, la mayoría ignoraría el hecho de que los patronos que emplean extranjeros sabiendo que éstos no tienen documentos, no lo hacen por compasión al oprimido, sino por simple avaricia. La mayoría ignoraría el hecho de que su explotación es posible debido al temor a ser descubierto y deportado que impide que el extranjero sin documentos proteste de las condiciones de trabajo peligrosas o de los salarios más bajos que los requeridos por la ley federal. Tal vez el aspecto más penoso de la opinión de la mayoría es que ignora la realidad de que los extranjeros sin documentos tienden a estar concentrados en los empleos con los sueldos más bajos y que desplazan a minorías raciales y étnicas americanas que tradicionalmente han estado empleadas en esos campos: a los hispanos y a los negros americanos.

En 1977 la administración de Carter revisó el asunto de cómo estructurar un programa de penalidades al patrono para evitar la discriminación. Este asunto está siendo estudiado nuevamente por la Comisión Selecta sobre la Política de la Inmigración y los Refugiados. En mi opinión, pueden desarrollarse mecanismos de identificación que reducirían o evitarían con efectividad la discriminación contra personas que están aquí legalmente. En mi opinión, es prematuro que la

Comisión se oponga a las penalidades contra el patrono a base de ésto sin un análisis concienzudo de las recomendaciones que surgirán de la Comisión Selecta. "

A pesar de que la situación de todos los oprimidos del mundo es la clave de los principios de cualquiera que defienda los derechos civiles y humanos, no hace ningún sentido que la situación de los pobres y oprimidos de nuestro propio país sea ignorada por la agencia que tradicionalmente ha defendido su causa.

Con esto yo. difiero.

/fdo./

Frankie M. Freeman

## APENDICE

La Recomendación 2.1 pide la eliminación de las limitaciones numéricas por país y territorio dependiente. Bajo esa recomendación, todas las visas serían expedidas en el orden en que fueran solicitadas dentro de las seis categorías existentes del sistema de preferencias, y el número de visas disponible en cualquier año en particular sería el actual límite mundial de 270,000 por año. Los números de visas en cualquiera de las categorías de preferencia para familiares de ciudadanos americanos y extranjeros que tuvieran residencia permanente continuarían disponibles para la siguiente categoría de preferencia para familiares, ayudando así a reunificar familias, propósito principal de la Ley de Inmigración y Nacionalidad. Este sistema de selección de inmigrantes está descrito en el diagrama A1.

Para demostrar cómo operaría este sistema, los diagramas A2 - A3 han sido preparados de la lista de "Active Immigrant Visa Applicants Registered at Consular Offices as of January 1, 1979" (Solicitantes de Visas de Inmigrantes Activos Registrados en Oficinas Consulares a enero 1 de 1979), del Departamento de Estado, y su Visa Bulletin (Boletín de Visas) de febrero de 1979.<sup>1</sup> La Comisión enfatiza que las estadísticas y cifras en los diagramas que siguen son reflejos imperfectos de las actuales acumulaciones de solicitantes de visas pendientes de adjudicación, porque algunas personas representadas en estos diagramas recibieron una visa en los años calendarios 1979 y 1980 y porque puede que algunos solicitantes que están esperando visas ya no deseen inmigrar a este país. Aquí se usan solamente para ilustrar la operación de un sistema de selección de inmigrantes sin limitaciones numéricas por país y territorio dependiente (bajo la Recomendación 2.1 de este informe) y, además, para mostrar cómo el aparente cúmulo de solicitantes de visas pendientes de adjudicación afectarían ese sistema en sus primeros años de operación.

Al preparar estos diagramas se asumió lo siguiente:

1. Se asumió que todas las personas representadas en la lista de "Solicitantes de Visa de Inmigrante Activos" ciertamente deseaban inmigrar a los Estados Unidos.
2. Los países o territorios dependientes cuyas solicitudes de visas no estaban actualizadas (de acuerdo con el Visa Bulletin /Boletín de Visas; de febrero de 1979) fueron pareados con los totales para solicitudes de visas radicadas para ese país o territorio dependiente (como aparecen en "Active Immigrant Visa Applicants Registered at Consular Offices as of January 1, 1979" /Solicitantes de Visas de Inmigrantes Activos Registrados en Oficinas Consulares a enero 1 de 1979). El total de solicitudes de visas radicadas fue dividido por el número de años en que las solicitudes de visas se habían estado acumulando. Así, se asumió que la demanda anual por visas procedentes de ese país o territorio dependiente en particular era aproximadamente la misma cada año.
3. Al dividir los números de visas en un año en particular, se asumió además que las solicitudes de visas también eran proporcionalmente iguales en cualquier mes de ese año; por ejemplo, un doceavo de la demanda promedio anual aproximada por visas para un país o territorio dependiente específico constituiría para ese país o territorio dependiente el número de solicitantes de visas en un período de un mes.
4. Todas las personas que solicitan una visa con la primera preferencia podrían obtenerla.

Debido a que solamente 5,280 visas de primera preferencia fueron expedidas en 1978, se asumió que un número substancial de visas de primera preferencia sin usar serían retenidas y que quedarían disponibles para solicitantes en las otras categorías de preferencia. Para los propósitos de estos diagramas, se asumió que en el nuevo sistema de selección de inmigrantes propuesto en la Recomendación 2.1 se usarían 6,000 visas de primera preferencia.

Así, habría 48,000 visas de primera preferencia sin usar disponibles para solicitantes en otras categorías de preferencia para familiares.

(Nótese que, según se refleja en los diagramas que se acompañan, esta computación solamente se aplicó durante el primer año de operaciones bajo el sistema de selección de inmigrantes propuesto sin limitaciones numéricas por país o territorio dependiente y no a los años subsiguientes. Su aplicación a los años subsiguientes sin duda resultaría en la eliminación del cúmulo de solicitudes de quinta categoría pendiente de resolver en una fecha mucho más temprana.)

5. El número estimado de visas de primera preferencia sin usar en el primer año del sistema propuesto fué añadido al total de números de visas que habría disponibles para los solicitantes de visas de la segunda preferencia en el primer año. Así, se asumió que habría 118,200 visas disponibles para los solicitantes de visas de la segunda preferencia.

6. También se asumió que no habría visas de segunda preferencia sin usar disponibles para solicitantes en la cuarta y quinta categoría de preferencia.

Así, los solicitantes de visas en la cuarta y quinta preferencias estarían limitados estrictamente al porcentaje asignado bajo el límite mundial para un año. (Por supuesto, si hubiere algunas visas sin usar en las categorías de primera y segunda preferencia, estarían disponibles para solicitantes de visas de cuarta y quinta preferencia, reduciendo así el cúmulo potencial de solicitudes de visas pendientes de resolver en esas categorías de preferencia que pudieran existir al momento del establecimiento inicial del sistema de selección de inmigrantes propuesto en la Recomendación 2.1).

Los diagramas A2 - A3 se prepararon basándose en esas asunciones. Los diagramas para cada categoría de preferencia muestran, en porcentajes, la distribución numérica de visas de inmigrantes dentro de esa preferencia, para países o territorios dependientes con cúmulos potenciales de casos atrasados sin resolver. Así, por ejemplo, el diagrama para la segunda preferencia muestra que durante

el primer año después del establecimiento de la Recomendación 2.1, un estimado de 79,917 inmigrantes de segunda preferencia vendrían de Mexico, las Filipinas, Antigua, Belice, Hong Kong y San Cristóbal-Nevis, mientras que los restantes 38,283 inmigrantes de segunda preferencia vendrían de todos los países, siendo esas visas expedidas en el orden en que fueran solicitadas. Los diagramas para las preferencias tercera y quinta indican que probablemente se requeriría más de un año para eliminar el cúmulo potencial de solicitudes de visas sin resolver dentro de esas preferencias. Los diagramas para las primera, segunda, cuarta y sexta preferencias indican que el cúmulo potencial de solicitantes de visas sin resolver en esas categorías de preferencia sería probablemente eliminado en el primer año.



Apéndice - Nota al Calce

1. Los diagramas incluidos en este apéndice estuvieron originalmente basados en el sistema de preferencias de siete categorías que existía antes de 1980. En marzo de 1980, al ser puesta en vigor la Ley de los Refugiados, el sistema de selección de inmigrantes fue alterado al eliminarse la categoría de la séptima preferencia relativa a las personas que entraban al país condicionalmente y establecerse un límite mundial para refugiados. También redujo el límite mundial por año de 290,000 a 270,000 para las seis categorías de preferencia restantes, aumentando a la vez de 20 a 26 por ciento el número de visas de segunda preferencia que había disponibles cada año. Ley de los Refugiados de 1980, Ley Pública Núm. 96-212 (a ser codificada en secciones dispersas del 8 U.S.C.).

Como resultado de esta reciente enmienda a la Ley de Inmigración y Nacionalidad, los diagramas que acompañan este apéndice han sido alterados para reflejar cómo el nuevo sistema de seis categorías de preferencias, sin limitaciones por país y territorio dependiente, eliminaría el cúmulo de solicitantes de visas pendientes de aprobación señalado en el Visa Bulletin (Boletín de Visas), de febrero de 1979, del Departamento de Estado y la lista de "Active Immigrant Visa Applicants Registered at Consular Offices as of January 1, 1979" (Solicitantes de Visas de Inmigrantes Activos Registrados en Oficinas Consulares a enero 1 de 1979).

DIAGRAMA A1

El Sistema de Siete Categorías de Preferencia

| Categoría de preferencia | Solicitantes de visa elegibles para esa preferencia                                                                                                               | Porcentaje del límite* mundial por año disponible para esa categoría de preferencia | Número total de visas disponibles en esa categoría de preferencia                |
|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| Primera preferencia      | Hijos solteros e hijas solteras de ciudadanos de los Estados Unidos                                                                                               | 20%                                                                                 | 54,000                                                                           |
| Segunda preferencia      | Cónyuges, hijos solteros e hijas solteras de extranjeros con residencia legal                                                                                     | 26%                                                                                 | 70,200 Mas cualesquiera visas de primera preferencia sin usar                    |
| Tercera preferencia      | Profesionales y científicos excepcionales y sus cónyuges, hijos e hijas                                                                                           | 10%                                                                                 | 27,000                                                                           |
| Cuarta preferencia       | Hijos casados e hijas casadas de ciudadanos de los Estados Unidos y sus cónyuges, hijos e hijas                                                                   | 10%                                                                                 | 27,000 mas cualesquiera visas de primera y segunda preferencia sin usar          |
| Quinta preferencia       | Hermanos y hermanas de ciudadanos de los Estados Unidos y sus cónyuges, hijos e hijas                                                                             | 24%                                                                                 | 64,800 mas cualesquiera visas de primera, segunda y cuarta preferencias sin usar |
| Sexta preferencia        | Trabajadores calificados y sin experiencia en ocupaciones para las cuales en los Estados Unidos existe una escasez de personas empleables y dispuestas a trabajar | 10%                                                                                 | 27,000                                                                           |

474

\*El límite mundial por año sería de 270,000, el mismo límite que existe bajo la ley de ahora. Así mismo, la Comisión sugiere que no se cambien las categorías de preferencias, los porcentajes asignados a cada categoría de preferencia ni el sistema mediante el cual las visas que no se usen en la categoría de una preferencia sean transferidas a la próxima categoría para familiares.

Fuente de Información: 8 U.S.C. §1153(a)(1)-(6)(Supp. 1979), según enmendada por el Acta de los Refugiados de 1980, Ley Pública Núm. 96-212 (a ser codificada en secciones dispersas del 8 U.S.C.).

DIAGRAMA A2

Eliminación de Cúmulos de Solicitudes Pendientes de Procesar Dentro de las Categorías de Preferencia  
Bajo el Nuevo Sistema de Selección de Inmigrantes Propuesto sin Limitaciones Numéricas por País y Territorio Dependiente

| Año            | Primera<br>Preferencia                                                          | Segun<br>Preferencia                                                                                           | Tercera<br>Preferencia                                                          | Cuarta<br>Perferencia                                                           | Quinta<br>Preferencia                                                             | Sexta<br>Preferencia                                                              |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| Primer<br>Año  | $  \begin{array}{r}  54,000^1 \\  -6,000^3 \\  \hline  + 48,000  \end{array}  $ | $  \begin{array}{r}  70,200 \\  48,000 \\  \hline  118,200^1 \\  -79,917^2 \\  \hline  +38,283  \end{array}  $ | $  \begin{array}{r}  27,000^1 \\  -46,620^2 \\  \hline  -19,620  \end{array}  $ | $  \begin{array}{r}  27,000^1 \\  -22,735^2 \\  \hline  + 4,265  \end{array}  $ | $  \begin{array}{r}  64,800^1 \\  -232,750^2 \\  \hline  -167,950  \end{array}  $ | $  \begin{array}{r}  27,000^1 \\  - 11,333^2 \\  \hline  + 15.667  \end{array}  $ |
| Segundo<br>Año |                                                                                 |                                                                                                                | $  \begin{array}{r}  27,000 \\  -19,620 \\  \hline  + 7,380  \end{array}  $     |                                                                                 | $  \begin{array}{r}  64,800^1 \\  -167,950^2 \\  \hline  -103,150  \end{array}  $ |                                                                                   |
| Tercer<br>Año  |                                                                                 |                                                                                                                |                                                                                 |                                                                                 | $  \begin{array}{r}  64,800^1 \\  -103,150^2 \\  \hline  - 38,350  \end{array}  $ |                                                                                   |
| Cuarto<br>Año  |                                                                                 |                                                                                                                |                                                                                 |                                                                                 | $  \begin{array}{r}  64,800^1 \\  -38,350^2 \\  \hline  = 26,450  \end{array}  $  |                                                                                   |

---  
<sup>1</sup>Número de visas disponibles en esta categoría de preferencia

<sup>2</sup>Número estimado de personas solicitando visas en esta categoría de preferencia (actual cúmulo de solicitudes pendientes de procesar).

<sup>3</sup>Número estimado de personas solicitando visas en esta categoría de preferencia (nuevos solitantes en el primer año).

Fuente de Información: Calculado de datos en el Departamento de Estado de los Estados Unidos, "Active Immigrant Visa Applicants Registered at Consular Offices as of January 1, 1979 (Solicitantes de Visas de Inmigrantes Activos Registrados en Oficinas Consulares a enero 1 de 1979) y Visa Bulletin (Boletín de Visas), febrero de 1979.

Desglose de Visas Disponibles por País de Origen Bajo el Nuevo Sistema de Selección de Inmigrantes Propuesto

SOLICITUDES DE VISAS ACUMULADAS PENDIENTES DE PROCESAR

a) Primera Preferencia: primer año

ESTADO EXTRANJERO  
O TERRITORIO  
DEPENDIENTE

|                  | 1979-  | %     |                                                                                                                                                                   |
|------------------|--------|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Todos los países | 0      | -     |                                                                                                                                                                   |
| Subtotal         | 0      | -     |                                                                                                                                                                   |
|                  | 54,000 | 100.0 | Remanente de números de visas de primera preferencia disponibles para el uso de solicitantes de todos los países, a ser procesadas en el orden en que se reciban. |
| TOTAL            | 54,000 | 100.0 |                                                                                                                                                                   |

SOLICITUDES DE VISAS ACUMULADAS PENDIENTES DE PROCESAR

b) Segunda Preferencia: Primer año

ESTADO EXTRANJERO  
O DEPENDENCIA

|                         | 1970-1978 | TOTALES | %     |                                                                                                                                              |
|-------------------------|-----------|---------|-------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mexico                  | 48,573    |         | 44.10 |                                                                                                                                              |
| Filipinas               | 28,007    |         | 23.70 |                                                                                                                                              |
| Antigua                 | 649       |         | 0.54  |                                                                                                                                              |
| Belize                  | 96        |         | 0.08  |                                                                                                                                              |
| Hong Kong               | 1,975     |         | 1.67  |                                                                                                                                              |
| San Cristóbal-<br>Nevis | 617       |         | 0.52  |                                                                                                                                              |
| SUBTOTALES              | 79,917    |         | 67.61 |                                                                                                                                              |
|                         | 38,283    |         | 32.39 | Remanente de visas de segunda preferencia disponibles para solicitantes de todos los países, a ser procesadas en el orden en que se reciban. |
| TOTALES                 | 118,200*  |         | 100.0 |                                                                                                                                              |

\*Esta cifra es un estimado del número de visas de segunda preferencia que podrían estar disponibles en el primer año, incluyendo visas de primera preferencia sin usar. En 1978, solo 5,280 visas de primera preferencia fueron expedidas. En el documento del Departamento de Estado enumerando las solicitudes de visas de inmigrantes activas registradas en oficinas consulares, solo 4,879 solicitudes de visas de primera preferencia estaban radicadas. Si en el primer año se usan 6,000 números de visas de segunda preferencia, entonces habría disponibles 48,000 números de visas de primera preferencia sin usar para solicitantes de visas de segunda preferencia. A la cifra de 118,200 se llega combinando la asignación normal de números de visas de segunda preferencia (70,200) con los números de visas de primera preferencia sin usar (48,000).

SOLICITUDES DE VISAS ACUMULADAS PENDIENTES DE PROCESAR

c) Tercera preferencia primer año

| ESTADO EXTRANJERO<br>O TERRITORIO<br>DEPENDIENTE |      |       |       |       |       |       | Tercera preferencia: Segundo Año |        |           |        |       |
|--------------------------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|----------------------------------|--------|-----------|--------|-------|
| 1969                                             | 1970 | 1971  | 1972  | 1973  | 1974  | 1975  | TOTALES                          | %      | 1975-1978 | %      |       |
| India                                            |      |       |       |       |       | 869   | 869                              | 3.22   | 4,523     | 16.75  |       |
| Filipinas                                        | 713  | 4,459 | 4,459 | 4,459 | 4,459 | 4,459 | 2,874                            | 25,882 | 95.86     | 14,962 | 55.42 |
| Hong Kong                                        | 24   | 40    | 40    | 40    | 40    | 40    | 25                               | 249    | .92       | 135    | 0.50  |
| TOTALES                                          | 737  | 4,499 | 4,499 | 4,499 | 4,499 | 4,499 | 3,768                            | 27,000 | 100.0     | 19,620 | 72.67 |
|                                                  |      |       |       |       |       |       |                                  |        | 7,380*    | 27.33  |       |
|                                                  |      |       |       |       |       |       |                                  |        | 27,000    | 100.0  |       |

\*Remanente de números de visas de tercera preferencia disponibles para solicitantes de todos los países, a ser procesadas en el orden en que se reciban.

SOLICITUDES DE VISAS ACUMULADAS PENDIENTES DE PROCESAR

d) Cuarta preferencia: primer año

| ESTADO EXTRANJERO<br>O TERRITORIO<br>DEPENDIENTE                                                                                 |  | 1972-1978 | TOTALES | %     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-----------|---------|-------|
| Mexico                                                                                                                           |  | 7,745     |         | 28.68 |
| Filipinas                                                                                                                        |  | 14,677    |         | 54.36 |
| Hong Kong                                                                                                                        |  | 313       |         | 1.16  |
| SUBTOTALES                                                                                                                       |  | 22,735    |         | 84.20 |
|                                                                                                                                  |  | 4,265     |         | 15.80 |
| Remanente de números de visas de cuarta preferencia disponibles todos los países, a ser procesadas en el orden en que se reciban |  |           |         |       |
| TOTALES                                                                                                                          |  | 27,000    |         | 100.0 |

SOLICITUDES DE VISAS ACUMULADAS PENDIENTES DE PROCESAR

e) Quinta preferencia: primer año

| ESTADO EXTRANJERO<br>O TERRITORIO<br>DEPENDIENTE | 1967 | 1968 | 1969  | 1970  | 1971  | 1972  | 1973  | 1974  | 1975  | 1976  | 1977  | TOTALES | %     |
|--------------------------------------------------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|-------|
| Hong Kong                                        | 60   | 348  | 348   | 348   | 348   | 348   | 348   | 348   | 348   | 348   | 79    | 3,271   | 5.05  |
| Filipinas                                        |      |      | 7,255 | 7,255 | 7,255 | 7,255 | 7,255 | 7,255 | 7,255 | 7,255 | 6,659 | 59,699  | 92.13 |
| San Cristóbal-<br>Nevis                          |      |      |       |       |       |       |       | 163   | 324   | 324   | 74    | 885     | 1.37  |
| Belize                                           |      |      |       |       |       |       |       | 4     | 10    | 10    | 3     | 27      | 0.04  |
| Antigua                                          |      |      |       |       |       |       |       |       | 209   | 209   | 48    | 466     | 0.72  |
| Corea                                            |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       | 320   | 320     | 0.49  |
| México                                           |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       | 132   | 132     | 0.20  |
| China                                            |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |         |       |
| India                                            |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |         |       |
| Santa Lucía                                      |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |         |       |
| San Vicente                                      |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |         |       |
| Anguila                                          |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |         |       |
| Todos los demás                                  |      |      |       |       |       |       |       |       |       |       |       |         |       |
| TOTALES                                          | 60   | 348  | 7,603 | 7,603 | 7,603 | 7,603 | 7,603 | 7,770 | 8,146 | 8,146 | 2,315 | 64,800  | 100.0 |

SOLICITUDES DE VISAS ACUMULADA PENDIENTES DE PROCESAR

Quinta preferencia: segundo año      Quinta preferencia: tercer año

| ESTADO EXTRANJERO<br>O DEPENDENCIA | 1977   | 1978   | TOTALES | %      | 1978   | TOTALS | %      |
|------------------------------------|--------|--------|---------|--------|--------|--------|--------|
| Hong Kong                          | 269    | 180    | 449     | .69    | 104    | 104    | .16    |
| Filipinas                          | 5,596  | 3,707  | 9,303   | 14.36  | 2,229  | 2,229  | 3.44   |
| San Cristóbal-<br>Nevis            | 250    | 167    | 417     | .64    | 97     | 97     | .15    |
| Belize                             | 7      | 4      | 11      | 0.2    | 6      | 6      | .01    |
| Antigua                            | 162    | 108    | 270     | .42    | 65     | 65     | .10    |
| Corea                              | 9,543  | 15,269 | 24,812  | 38.29  | 9,182  | 9,182  | 14.17  |
| Mexico                             | 3,931  | 6,288  | 10,219  | 15.77  | 3,784  | 3,784  | 5.84   |
| China                              |        | 3,896  | 3,896   | 6.01   | 9,953  | 9,953  | 15.36  |
| India                              |        | 2,162  | 2,162   | 3.34   | 5,528  | 5,528  | 8.53   |
| St. Lucía                          |        | 72     | 72      | .11    | 182    | 182    | .28    |
| St. Vicente                        |        | 77     | 77      | .12    | 201    | 201    | .31    |
| Anguila                            |        | 14     | 14      | .02    | 32     | 32     | .05    |
| Todos los demás                    |        | 13,098 | 13,098  | 20.21  | 33,437 | 33,437 | 51.60  |
| TOTALES                            | 19,758 | 45,042 | 64,800  | 100.00 | 64,800 | 64,800 | 100.00 |

SOLICITUDES DE VISAS ACUMULADA PENDIENTES DE PROCESAR

Quinta preferencia: cuarto año

| ESTADO EXTRANJERO<br>O DEPENDENCIA | 1978   | TOTALS | %     |                                                                                                                                                                    |
|------------------------------------|--------|--------|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Hong Kong                          | 64     | 64     | .10   |                                                                                                                                                                    |
| Filipinas                          | 1,315  | 1,315  | 2.03  |                                                                                                                                                                    |
| San Cristóbal-Nevis                | 60     | 60     | .09   |                                                                                                                                                                    |
| Belize                             | —      |        | —     |                                                                                                                                                                    |
| Antigua                            | 37     | 37     | .06   |                                                                                                                                                                    |
| Corea                              | 5,438  | 5,438  | 8.39  |                                                                                                                                                                    |
| Mexico                             | 2,239  | 2,239  | 3.46  |                                                                                                                                                                    |
| China                              | 5,895  | 5,895  | 9.10  |                                                                                                                                                                    |
| India                              | 3,269  | 3,269  | 5.04  |                                                                                                                                                                    |
| St. Lucía                          | 103    | 103    | .16   |                                                                                                                                                                    |
| St. Vincente                       | 123    | 123    | .19   |                                                                                                                                                                    |
| Anguila                            | 21     | 21     | .03   |                                                                                                                                                                    |
| Todos los demás                    | 19,786 | 19,786 | 30.53 |                                                                                                                                                                    |
| SUBTOTAL                           | 38,350 | 38,350 | 59.18 |                                                                                                                                                                    |
|                                    | 26,450 | 26,450 | 40.82 | Remanente de números de visas<br>de quinta preferencia disponibles<br>para solicitantes de todos los<br>países, a ser procesadas en el<br>orden en que se reciban. |
| TOTALES                            | 64,800 | 64,800 | 100.0 |                                                                                                                                                                    |



SOLICITUDES DE VISAS ACUMULADA PENDIENTES DE PROCESAR

f) Sexta preferencia: primer año

| ESTADO EXTRANJERO<br>O DEPENDENCIA                                                                                                                                    | 1968-1978 | TOTALES | %     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|---------|-------|
| China                                                                                                                                                                 | 1,570     |         | 5.81  |
| Filipinas                                                                                                                                                             | 2,648     |         | 9.81  |
| Anguila                                                                                                                                                               | 225       |         | 0.83  |
| Antigua                                                                                                                                                               | 2,483     |         | 9.20  |
| Belize                                                                                                                                                                | —         |         | —     |
| Hong Kong                                                                                                                                                             | 251       |         | 0.93  |
| St. Christóbal-Nevis                                                                                                                                                  | 2,083     |         | 7.71  |
| St. Lucía                                                                                                                                                             | 1,836     |         | 6.80  |
| St. Vincente                                                                                                                                                          | 237       |         | 0.88  |
| SUBTOTAL                                                                                                                                                              | 11,333    |         | 41.97 |
|                                                                                                                                                                       | 15,667    |         | 58.03 |
| Remanente de números de visas<br>de sexta preferencia disponibles<br>para los solicitantes de todos<br>los países, a ser procesadas en<br>el orden en que se reciban. |           |         |       |
| TTOTALES                                                                                                                                                              | 27,000    |         | 100.0 |

Fuente de Información: Calculado de datos en el Departamento de Estado de los Estados Unidos, "Active Immigrant Visa Applicants Registered at Consular Offices as of January 1, 1979 (Solicitantes de Visas de Inmigrantes Activos Registrados en Oficinas Consulares a 1 de enero de 1979) y Visa Bulletin (Boletín de Visas), febrero de 1979.

U.S. COMMISSION ON CIVIL RIGHTS  
WASHINGTON, D.C. 20425

OFFICIAL BUSINESS  
PENALTY FOR PRIVATE USE, \$300

BULK RATE  
POSTAGE AND FEES PAID  
U.S. COMMISSION ON CIVIL RIGHTS  
PERMIT NO. G73

