



Vivir sin dignidad

La Ley sobre Inmigración de Alabama

Resumen

[El proyecto de ley] ataca todos los aspectos de la vida de un extranjero ilegal en el país... La finalidad del proyecto es crear tantos obstáculos para su vida en el país que finalmente se deporten ellos mismos.

—Mickey Hammon, legislador del estado de Alabama, durante el debate previo a la aprobación en la Cámara Legislativa el 5 de abril de 2011

Legal o ilegal, soy antes ser humano.

—Sara M., inmigrante no autorizada que reside en Estados Unidos desde hace 20 años y madre de dos hijos de nacionalidad estadounidense, 29 de octubre de 2011

El 28 de septiembre de 2011, el estado de Alabama comenzó a implementar una ley concebida y promovida con la finalidad de crear obstáculos que hicieran imposible la vida diaria para los inmigrantes no autorizados en Estados Unidos. Todas las disposiciones de esta ley, denominada “Ley Beason-Hammon de Protección a Contribuyentes y Ciudadanos de Alabama” (Beason-Hammon Alabama Taxpayer and Citizen Protection Act), N.º 2011-535 (la “Ley Beason-Hammon” o “ley sobre inmigración de Alabama”, conocida también como “HB 56”), insta a impartir a los inmigrantes no autorizados un trato diferente al de otros residentes de Alabama, ya sea cuando solicitan uno de los servicios regulados por el estado o cuando acuden ante los tribunales para obtener justicia. La ley niega a inmigrantes no autorizados la protección igualitaria conforme a la ley reconocida por la constitución estadounidense y las normas internacionales de derechos humanos. Y ha facilitado que funcionarios locales y del estado nieguen a inmigrantes no autorizados derechos básicos como el acceso al agua y la vivienda. Si bien se trata de una ley nueva y se desconoce aún cuál será su impacto total, ya ha afectado gravemente a los inmigrantes no autorizados de

ese estado y a sus hijos, muchos de los cuales son ciudadanos estadounidenses, así como a la comunidad en general que mantiene vínculos con esta población.

Todos los países tienen la potestad de reglamentar el ingreso de inmigrantes en su territorio, deportar a quienes ingresan en forma irregular y aplicar las leyes sobre inmigración a quienes ya no tengan autorización para permanecer en el territorio. A su vez, el derecho internacional exige que todas las personas, por su condición humana, gocen de derechos fundamentales. En Estados Unidos, estos derechos están consagrados en el derecho constitucional y en las obligaciones jurídicas internacionales asumidas por este país que, al crear garantías para los derechos fundamentales, establecen claramente que estos corresponden a todas las “personas”, al “pueblo” y a “todos”, y son pocas las distinciones que se reconocen entre los ciudadanos y quienes no lo son, como por ejemplo en materia de derechos de votación y procedimientos de deportación. Tales obligaciones jurídicas son también vinculantes para los estados y gobiernos locales. Por ende, si bien en todos los estados de Estados Unidos viven personas que ingresaron al país de manera ilegal y que podrían ser deportadas lícitamente, ninguna ley federal ni de los estados podrá dar lugar a una situación en la cual se vulneren los derechos fundamentales que corresponden a todas las personas.

Sin embargo, este ha sido justamente el efecto de la ley sobre inmigración de Alabama. Como se advierte en forma explícita en la cita arriba mencionada del legislador Mickey Hammon, **uno de los promotores de la ley en la Cámara de Representantes de Alabama, esta norma tiene por objeto atacar “todos los aspectos de la vida de un extranjero que se encuentra ilegalmente en el país”¹**. Esta finalidad fue enfatizada por los comentarios del senador del estado y coautor de la ley Scott Beason², quien indicó que la manera más efectiva de resolver el problema de la inmigración ilegal era “vaciar el cargador, y hacer lo que se debe hacer”.

¹ Kim Chandler, “Alabama House passes Arizona-style immigration law”, *The Birmingham News*, 5 de abril de 2011, http://blog.al.com/spotnews/2011/04/alabama_house_passes_arizona-s.html (consultado el 10 de noviembre de 2011).

² Según trascendió inicialmente, el Senador del estado Beason habría formulado estos comentarios durante un desayuno del Partido Republicano en el Condado de Cullman. Ver Sam Rolley, “Beason: Dems don’t want to solve illegal immigration problem”, *The Cullman Times*, 6 de febrero de 2011, <http://www.cullmantimes.com/local/x2072622472/Beason-Dems-don-t-want-to-solve-illegal-immigration-problem> (consultado el 10 de noviembre de 2011). Ante la fuerte controversia generada por estos comentarios, Beason aseveró que sus palabras habían sido sacadas de contexto, y que en realidad había señalado que la respuesta republicana adecuada a un atraco sería la de un padre que no se limita a efectuar un sólo disparo sino que “vacía el cargador, y resuelve el problema”. Ver Charles J. Dean, “Sen. Scott Beason catching flak over ‘empty the clip’ comment”, *The Birmingham News*, 8 de febrero de 2011, http://blog.al.com/spotnews/2011/02/sen_scott_beason_catching_flak.html (consultado el 18 de noviembre de 2011).

El alcance de la ley es impactante. Al igual que la ley sobre inmigración de Arizona (conocida como “SB 1070”) —otra norma que también ha sido sumamente conflictiva—, la Ley Beason-Hammon exige a la policía determinar la ciudadanía y la condición migratoria de todas las personas interceptadas o detenidas cuando existan “sospechas razonables” de que se encuentran en el país en forma irregular. No obstante, la ley de Alabama contiene disposiciones que van más allá de la interacción de los funcionarios de seguridad pública con los inmigrantes. Se prohíbe a los inmigrantes no autorizados realizar “transacciones comerciales” con el estado, un concepto definido de manera excesivamente amplia. Se exige también a las escuelas verificar la condición migratoria de los niños. La búsqueda de empleo por parte de inmigrantes no autorizados ha sido tipificada como un delito menor. Los inmigrantes no autorizados que han sufrido un incumplimiento contractual, ya sea de un contrato de trabajo o de arrendamiento, no podrán recurrir a la justicia para reclamar protección. Los inmigrantes no autorizados que sean detenidos por cualquier delito, incluso delitos menores como conducir sin la correspondiente licencia, perderán automáticamente la posibilidad de ser liberados bajo fianza. La ley también penaliza a ciudadanos estadounidenses y residentes legales que, a sabiendas, presten ayuda a inmigrantes no autorizados, por ejemplo, dándoles un aventón o ayudándolos a contratar el servicio de agua.

Y estas son las meras consecuencias que se buscan con esta ley. Las consecuencias en la práctica, que se manifiestan con el transcurso del tiempo, aún no se conocen totalmente, y dependerán en gran parte de cuáles sean las disposiciones de la ley que superen el control constitucional de la justicia. Como se señala más adelante, los tribunales ya han dispuesto en forma preliminar la inaplicabilidad de algunas disposiciones; al momento de la redacción del presente documento, aún se desconoce si serán invalidadas en forma permanente. Mientras tanto, otras disposiciones continúan vigentes o entrarán en vigor en 2012, y la vida de numerosas personas ya se ha visto profundamente afectada.

Los partidarios de la ley no toman en cuenta que muchos de los inmigrantes no autorizados de Alabama —y de otros estados— están integrados en la comunidad desde hace tiempo. La mayoría de los 50 inmigrantes no autorizados entrevistados por Human Rights Watch para este informe han vivido en Estados Unidos durante más de 10 años y, en algunos casos, más de 20. En casi todos los casos, hay miembros de su familia que son ciudadanos estadounidenses o residentes permanentes, no sólo hijos, sino también

hermanos y padres. Uno de estos inmigrantes no autorizados señaló que su hijo y su padre tenían ciudadanía estadounidense, y que su madre y cuatro de sus hermanos eran residentes permanentes. Debido a la lentitud con que funciona el sistema de inmigración estadounidense, ha estado “formado esperando” para obtener la residencia durante casi 19 años, desde que su padre presentó la solicitud para él³. Estas cifras han sido reflejadas en una investigación reciente, que señala que casi dos tercios de los inmigrantes no autorizados en Estados Unidos han vivido en el país durante al menos 10 años, y que casi la mitad tienen hijos menores de edad⁴.

Estos inmigrantes trabajan en empresas de Alabama, y en muchos casos son propietarios de negocios. Tienen una participación importante en las actividades religiosas, educativas y cívicas de su localidad. Muchos afirmaron sentir un profundo sentimiento de pertenencia a Alabama, no sólo a Estados Unidos. Un joven de 19 años, que fue traído a Estados Unidos cuando tenía 9 años, intentó expresar qué significaba Alabama para él: “Simplemente es mi hogar. Me encanta estar aquí”⁵. Un hombre de 27 años, padre de dos hijos, que llegó a Estados Unidos a los 15 años, expresó un sentimiento similar: “Otros van a Michigan, Florida. Este es mi hogar”⁶.

Durante años, Alabama ha reconocido de manera implícita su presencia, ha aceptado su mano de obra, sus impuestos y los pagos que realizan de diversas tasas del estado. Sin embargo, ahora Alabama ha decidido que muchas de las garantías del estado no se aplicarán a estos residentes.

Poco antes de que este informe pasara a imprenta, el procurador general de Alabama, Luther Strange, emitió una serie de memorandos que asignaban a algunas disposiciones de la Ley Beason-Hammon una interpretación más acotada que la aplicada por diversos funcionarios locales y del estado, e instó a que se modificaran o derogaran otros artículos. Sin embargo, como se demuestra en el presente informe, la ley niega derechos fundamentales y favorece interpretaciones que facilitarían la violación de estos derechos. No será posible proteger los

³ Entrevista de Human Rights Watch con José A. (seudónimo), (el lugar se mantiene bajo reserva), 3 de noviembre de 2011.

⁴ Pew Hispanic Center, “Unauthorized Immigrants: Length of Residency, Patterns of Parenthood”, 1 de diciembre de 2011, <http://www.pewhispanic.org/2011/12/01/unauthorized-immigrants-length-of-residency-patterns-of-parenthood> (consultado el 2 de diciembre de 2011).

⁵ Entrevista de Human Rights Watch con Felipe S. (seudónimo), (el lugar se mantiene bajo reserva), 2 de noviembre de 2011.

⁶ Entrevista de Human Rights Watch con Paolo B. (seudónimo), (el lugar se mantiene bajo reserva), 3 de noviembre de 2011.

derechos humanos de todos los residentes de Alabama tan sólo modificando algunas disposiciones de una ley que ha sido creada sobre la base de criterios discriminatorios.

Aspectos preocupantes para los derechos humanos

La nueva ley contiene disposiciones que han sido interpretadas para impedir que inmigrantes no autorizados lleven a cabo transacciones cotidianas indispensables, y esto supone una negación de sus derechos fundamentales.

Por ejemplo, durante los primeros dos meses de implementación de la ley, se ha impedido que inmigrantes no autorizados en algunas regiones del estado soliciten el servicio de agua u otros servicios públicos, pues se consideró que esto constituía una “transacción comercial” prohibida con el estado. La ley también ha sido interpretada de un modo que priva a inmigrantes no autorizados de la posibilidad de habitar las viviendas que les pertenecen: a algunos de ellos se les advirtió que no podrían renovar las matrículas correspondientes a las viviendas móviles que son de su propiedad, ni tampoco pagar los impuestos inmobiliarios como lo hicieron durante años. El Procurador General emitió una carta de orientación en diciembre donde se indicaba que la expresión “transacción comercial” no incluye el acceso al agua y a otros servicios públicos. A su vez, un tribunal federal ordenó la inaplicabilidad provisional de la disposición sobre “transacción comercial” a las viviendas móviles. Al momento de la redacción del presente informe, aún se desconoce cómo se implementarán estas directivas en el ámbito local.

En varios aspectos la Ley Beason-Hammon niega de manera más explícita la protección igualitaria conforme a la ley. Algunos inmigrantes no autorizados a quienes se les niega el pago de su salario o que sufren otros delitos, tras enterarse de que los tribunales de Alabama no exigirán el cumplimiento de los contratos en los cuales sean parte y que la policía participará en los controles migratorios federales, han optado por no denunciar los delitos ante las autoridades. Jueces y abogados han expresado su preocupación de que la ley pueda impedirles cumplir con sus obligaciones legales respecto de inmigrantes no autorizados.

Los sectores más afectados por la ley son, en su gran mayoría, personas de origen hispano, que en Alabama constituyen una minoría étnica. Si bien en Alabama ha existido tradicionalmente discriminación contra la población hispana y otras minorías, la aprobación de la Ley Beason-Hammon parece haber otorgado a policías y particulares un permiso para

perseguir y tratar de manera abusiva a inmigrantes no autorizados y a otros ciudadanos estadounidenses y residentes permanentes que pertenecen a minorías. Varios hispanos comentaron a Human Rights Watch que desde que entró en vigor la ley habían sido interceptados o detenidos por policías sin invocar ninguna razón o con cualquier pretexto. También afirmaron ser objeto de hostigamiento por parte de particulares. Algunos denunciaron que eran discriminados en transacciones comerciales privadas, como el caso de una mujer, con condición de residente permanente, a quien no se le permitió comprar medicamentos recetados en una importante cadena de venta con descuento, debido a que no pudo comprobar ciudadanía estadounidense.

Entre los más gravemente afectados por la ley se encuentran los hijos de inmigrantes no autorizados —un sector de la población especialmente vulnerable—, muchos de los cuales son ciudadanos estadounidenses. Como sus padres se abstienen de conducir, algunos dejaron de recibir atención médica oportuna. Si bien la disposición que exige a las escuelas controlar la condición migratoria de sus estudiantes ha sido invalidada provisionalmente por la justicia, muchas familias sacaron a sus hijos de la escuela mientras la norma estaba vigente, y los demás estudiantes no terminan de comprender que ocurrió con sus compañeros y qué puede sucederle a sus propias familias. Estos problemas se ven exacerbados por el hostigamiento por parte de compañeros que cuestionan a otros niños, incluso a ciudadanos estadounidenses, y les preguntan: “¿Qué estás haciendo aquí? ¿Por qué no te regresas?”.

La afirmación de que los inmigrantes no autorizados podrían evitar muchos de estos abusos regresando a su país de origen no justifica la negación de derechos fundamentales por parte de Alabama. El hecho de que la ley de Alabama también vulnere los derechos de numerosos ciudadanos estadounidenses y residentes permanentes es otro factor inquietante.

Un clima de temor

En los dos primeros meses transcurridos desde que la ley entró en vigor, inmigrantes no autorizados, sus familiares y sus comunidades han sufrido profundos cambios en su vida. Escuelas, empresas y propietarios de inmuebles han informado sobre un importante

éxodo de personas del estado⁷. Patricia T., una ciudadana estadounidense casada con un indocumentado de origen mexicano, relató haber presenciado el momento en que sus vecinos se mudaron durante la noche del mismo día en que entró en vigor la ley, llevándose tan sólo su ropa y sus automóviles, y dejando tras sí sus viviendas, muebles y otras pertenencias⁸. Al partir, estas familias no sólo han dejado sus bienes, sino también su comunidad y numerosos niños afectados por la repentina desaparición de sus compañeros de clase. Una congregación religiosa, por ejemplo, pasó de tener 100 miembros a tan sólo 25⁹.

Quienes se han quedado evitan en la mayor medida posible el contacto con funcionarios gubernamentales y adoptan un estilo de vida “clandestino”. Una mujer dijo acerca del clima que prevalece en su comunidad: “Vivimos aterrorizados”¹⁰. Prácticamente todos los inmigrantes no autorizados entrevistados por Human Rights Watch afirmaron haber restringido sus actividades cotidianas. A fin de minimizar el riesgo de ser detenidos por la policía mientras conducen, muchas familias informaron que permanecen dentro de sus casas siempre que pueden, y que conducen solamente para ir a trabajar o para comprar artículos indispensables. Una pareja afirmó que acudía a Walmart, una cadena de tiendas de descuento, para hacer sus compras únicamente durante la noche, cuando es más difícil para la policía identificarlos como latinos¹¹.

El temor también se ha cernido sobre la vida espiritual de los inmigrantes no autorizados de Alabama. La iglesia es un ámbito que ofrece consuelo y fortaleza a numerosas familias de inmigrantes. Como señaló un hombre, “Existe un Dios y Él no pide papeles”¹². No obstante, en una comunidad rural, varias familias decidieron que la iglesia se encontraba demasiado lejos como para correr el riesgo de conducir hasta allí. Si bien el sacerdote

⁷ Ver Campbell Robertson, “After Ruling, Hispanics Flee an Alabama Town”, New York Times, 3 de octubre de 2011, http://www.nytimes.com/2011/10/04/us/after-ruling-hispanics-flee-an-alabama-town.html?_r=1&hp (consultado el 18 de noviembre de 2011).

⁸ Entrevista de Human Rights Watch con Patricia T. (seudónimo), (el lugar se mantiene bajo reserva), 2 de noviembre de 2011.

⁹ Entrevista de Human Rights Watch con un pastor religioso, (el lugar se mantiene bajo reserva), 26 de octubre de 2011.

¹⁰ Entrevista de Human Rights Watch con Sonia D. (seudónimo), (el lugar se mantiene bajo reserva), 27 de octubre de 2011.

¹¹ Entrevista de Human Rights Watch con Eduardo y Alegría F. (seudónimo), (el lugar se mantiene bajo reserva), 3 de noviembre de 2011.

¹² Entrevista de Human Rights Watch con José A. (seudónimo), (el lugar se mantiene bajo reserva), 3 de noviembre de 2011.

actualmente oficia misa en el remolque de una de las familias una vez por mes, esa misma familia decidió que su hijo no asistiría a las clases para recibir la comunión.¹³

El impacto para la vida familiar ha sido severo. Varias familias indicaron que sus hijos ya no participaban en actividades como fútbol, entrenamiento de porristas y Boy Scouts, debido a que no querían arriesgarse a conducir más de lo necesario. Como consecuencia natural de esto, algunos niños sufren ansiedad y se muestran temerosos. Una de las madres contó que cuando no está en la casa sus hijos la llaman constantemente y le preguntan: “Mami, ¿ya vas a regresar? ¿Dónde estás? ¿Cuándo regresas a casa?”¹⁴.

* * *

Dentro del estado, la ley ha tenido numerosos detractores. Muchos ciudadanos de Alabama, incluidos docentes y policías, se han pronunciado públicamente en contra de la norma. Varios inmigrantes no autorizados informaron que son muchas más las personas que, de forma anónima, han ayudado a hacer a mitigar el impacto de la ley, dándoles un aventón hasta el trabajo, llevando a los niños a la escuela o a las prácticas de fútbol, firmando poderes para ayudar a cuidar a los niños en caso de que los padres sean detenidos o contratando el servicio de agua en nombre suyo. Lamentablemente, muchos de estos actos, realizados como una muestra de generosidad y decencia, son penalizados por la Ley Beason-Hammon.

Si bien durante los dos primeros meses el impacto de la ley ya ha sido severo, es probable que sus efectos se agraven con el transcurso del tiempo. A menos que la justicia intervenga y las medidas cautelares pasen a ser definitivas, cada vez habrá más personas a quienes se niegue el acceso a servicios públicos y que no puedan renovar las licencias de sus negocios o de sus viviendas móviles, y serán más las víctimas de delitos, abusos y hostigamiento que no tengan derecho a un recurso legal efectivo.

Algunos de los legisladores del estado que votaron a favor de la ley ahora están reconsiderando su decisión. El senador del estado, Gerald Dial, creó recientemente un

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ Entrevista de Human Rights Watch con Sofía y Juan G. (seudónimos), (el lugar se mantiene bajo reserva), 29 de octubre de 2011.

paquete de reformas para contrarrestar las “consecuencias no deseadas”¹⁵. Afirmó al respecto: “El pueblo de Alabama es afectuoso, bondadoso y compasivo, no guardamos odio ni mezquindad como pareciera sugerir esta ley. Quiero acabar con parte de ese estigma”¹⁶. Y al momento en que este informe pasaba a imprenta, el procurador general Strange hizo un llamado a que se derogara la ley o se modificaran ciertas disposiciones, incluidas algunas analizadas en el presente documento. También publicó cartas de orientación destinadas a limitar el impacto de la ley respecto de ciertos derechos. Sin embargo, al mismo tiempo, los promotores de la ley insisten en que sólo están dispuestos a aceptar cambios menores que faciliten la aplicación de la ley. El senador Beason declaró al respecto: “No tengo intención de debilitar la ley contra la inmigración ilegal”¹⁷.

El reconocimiento por parte del Gobierno de Alabama de que la Ley Beason-Hammon plantea problemas serios podría excluir algunas de las posibilidades más preocupantes de aplicación de esta norma. No obstante, las reformas propuestas no modifican la finalidad ni los efectos de la ley, que consisten en privar a inmigrantes no autorizados de sus derechos fundamentales y de la protección igualitaria conforme a la ley, de modo de obstaculizar o hacer casi imposible que vivan en el estado. En vista de las múltiples implicaciones de la ley, creemos que la única solución adecuada sería igualmente rotunda: derogar la Ley Beason-Hammon en su totalidad.

¹⁵ Thomas Spencer, “Alabama immigration law changes in the works; GOP senators say bill has ‘unintended consequences’”, *The Birmingham News*, 16 de noviembre de 2011, http://blog.al.com/spotnews/2011/11/immigration_law_amendments_in.html (consultado el 19 de noviembre de 2011).

¹⁶ Patrik Johnson, “Why Republicans are doing an about-face on tough Alabama immigration law”, *The Christian Science Monitor*, 16 de noviembre de 2011, <http://www.csmonitor.com/USA/Politics/2011/1116/Why-Republicans-are-doing-an-about-face-on-tough-Alabama-immigration-law> (consultado el 19 de noviembre de 2011).

¹⁷ Brian Lyman, “AG Strange: Immigration law needs change”, *Montgomery Advertiser*, 6 de diciembre de 2011, <http://www.montgomeryadvertiser.com/article/20111206/NEWS/111206013/AG-Strange-Immigration-law-needs-changes-?odyssey=nav%7Chead> (consultado el 7 de diciembre de 2011); ver también Brian Lawson, “Alabama Attorney General wants to end school data collection, no-bail provisions in immigration law”, *The Huntsville Times*, 7 de diciembre de 2011, http://blog.al.com/breaking/2011/12/alabama_attorney_general_wants.html (consultado el 7 de diciembre de 2011).

Recomendaciones

Al estado de Alabama

A la Legislatura del estado de Alabama:

- Derogar tan pronto como sea posible la Ley Beason-Hammon de Protección a Contribuyentes y Ciudadanos de Alabama, N.º 2011-535.

Al gobernador Robert Bentley y los funcionarios de hacer cumplir la ley de Alabama:

Incluso con anterioridad a la derogación,

- Ordenar a todos los funcionarios del estado y locales que adopten medidas para asegurar que todos los residentes, con independencia de su condición migratoria, puedan acceder a servicios básicos como agua y vivienda.
- Capacitar a los funcionarios locales encargados de hacer cumplir la ley para que se abstengan de efectuar controles selectivos en función del origen racial, y recabar datos sobre controles y detenciones policiales para asegurar que no se esté produciendo tal selectividad racial.

Al procurador general del estado de Alabama Luther Strange

- Asegurar que los funcionarios locales y del estado implementen políticas que sean acordes con las cartas de orientación del Procurador General, que proponen una interpretación más acotada de algunas disposiciones de la Ley Beason-Hammon.

A todos los gobiernos locales y de los estados en Estados Unidos

- Derogar o rechazar leyes que vulneren los derechos fundamentales de inmigrantes no autorizados reconocidos por la Constitución de Estados Unidos o las normas internacionales de derechos humanos.

Al Congreso de Estados Unidos

- Promulgar una reforma inmigratoria integral que sea acorde con las obligaciones jurídicas asumidas por Estados Unidos conforme a las normas internacionales de derechos humanos.

Al Presidente de Estados Unidos

- Ordenar al Departamento de Seguridad Nacional y otros organismos de Estados Unidos que se abstengan de aplicar la ley sobre inmigración de Alabama y, concretamente, asegurar que no se inicien procedimientos de deportación contra los inmigrantes no autorizados que sean detenidos de conformidad con esta ley.
- Ordenar al Departamento de Justicia que continúe investigando con firmeza todas las denuncias de violaciones de derechos civiles cometidas como resultado de la ley de Alabama.