

Capítulo IV

La política migratoria en Estados Unidos y México

La política migratoria en Estados Unidos y México

Ninguna tesis podría ser más falsa que la aquí resumida como la tesis del entreguismo realista. La historia lo ha demostrado en la forma más explícita. No es que no debamos ser amigos de Estados Unidos, pero la mejor manera de ser buenos amigos de este país consiste precisamente en no ser obsecuentes, sino independientes. Así es como Estados Unidos respetará a la nación.

Jorge Castañeda, “Sobre la Política Exterior”,
La Jornada, 9 de octubre de 1988, p. 8

Al hablar de política migratoria entre México y Estados Unidos, hemos de hacer referencia al conjunto de decisiones estratégicas que, para alcanzar objetivos determinados, fundamentados en los principios generales y demás preceptos contenidos en la ley, se plasman en sus reglamentos, normas, programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de un país de manera integral, pues estamos hablando de un fenómeno casi inherente a la historia de estas dos naciones.

En lo que concierne a México al ser un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, el tema de la política migratoria ha sido desde siempre uno de los puntos focales a tratar en las administraciones gobernantes, sin embargo, ello no quiere decir que el fenómeno haya sido controlado. Estados Unidos, por su parte es uno de los países con mayor arribo de inmigrantes a su territorio de manera anual, lo cual ha generado que en la actualidad, ese país intente frenar

la migración, instrumentando una política exterior excluyente y violatoria de cualquier principio de respeto a la dignidad humana.

IV.1 La política migratoria de los Estados Unidos después del 11 de septiembre del 2001

La entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC) ejerció una enorme presión sobre la frontera entre Estados Unidos y Canadá, y obligó a una serie de reflexiones sobre su función y significado, en un contexto, mayormente integrado e interdependiente. La mayoría de las poblaciones locales y los gobiernos consideraron aceptable el emergente *statu quo* de una creciente movilidad transfronteriza de bienes, capital y determinadas categorías poblacionales. Más aún, para darle acomodo a estas realidades, Ottawa comenzó a urgir a Washington, a tomar medidas conjuntas para mejorar la seguridad de la frontera (detectando migrantes peligrosos) e incrementar la eficiencia (acelerando el paso de cargamentos confiables y concentrando el personal en los envíos de mayor riesgo).

Sin embargo la experiencia en la frontera entre Estados Unidos y México fue muy diferente. Muy pocos imaginaron el desarrollo dispar que estaba por ocurrir, un desarrollo lleno de paradojas. Desde la perspectiva de Estados Unidos, se requería una frontera eficiente para el tráfico comercial, pero infranqueable para todo aquello no formalmente autorizado a hacerlo. Este doble propósito se encapsuló en la estrategia de *facilitation and control*. Sin embargo, esta estrategia encerraba una gran contradicción, pues se pretendía, por un lado, el control de flujos migratorios que, por otra parte, se incentivaban por las implicaciones de la liberalización comercial que se impulsaban agresivamente. De hecho, reflejo de ese contexto, en la frontera México-Estados Unidos se acordó de manera satisfactoria, una triplicación de los flujos comerciales de alrededor de 80 mil millones, en 1993, a cerca de 250 mil millones en 2000, la mayor parte de los cuales cruzaban la frontera en vehículos de todo tipo.

Pero esta frontera amigable y muy concurrida, fue la otra cara de una frontera convertida en barrera defensiva, crecientemente vigilada y subrepticamente militarizada, para el control de la frontera sur de Estados Unidos. La estrategia dominante fue la de “prevención por medio de la disuasión”. En esta línea, la relación entre los procesos de integración económica y los posicionamientos, sobre los flujos migratorios, fueron un tema que tomó interés, a raíz del establecimiento de negociaciones migratorias entre México y Estados Unidos, en 2001. El hecho parecía dar lugar a un acercamiento entre las reglas que rigen el funcionamiento del espacio económico de los países signatarios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y las que configuran el espacio de la Unión Europea (UE).

Antes de que se diera ese paso, cuya posibilidad y alcance son materia de especulación, los atentados terroristas del 11 de septiembre, cancelaron las grandes expectativas que se habían creado al respecto. Este suceso, sin embargo, no canceló el interés por indagar, en una perspectiva comparativa, sobre el manejo de la cuestión migratoria en los bloques económicos del TLCAN y la UE; sólo que ahora en un contexto diferente, marcado por consideraciones de seguridad nacional y lucha antiterrorista.

En este sentido, la forma en la que el gobierno de Estados Unidos abordó el tema de la seguridad fronteriza y el control migratorio no cambió con los eventos del 11 de septiembre de 2001; sin embargo, afectó la intensidad de las políticas: hubo una modificación en la visión y percepción del problema, pero no en la estrategia para atacarlo y simplemente se intensificó, lo que ya se aplicaba. El incremento de controles ha sido controversial en lo que se refiere al movimiento de personas, por ejemplo, con la creación de registros electrónicos con información biométrica de cada persona que ingresa o sale del territorio. Lo anterior, se ve acompañado de políticas focalizadas en México, como la construcción de un muro en la frontera entre ambos países.²³⁰

²³⁰ “Política Migratoria y de control fronterizo de Estados Unidos hacia México y Centroamérica”, *Revista Enfoques*, año vi, núm. 8, Primer Semestre, 2008. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96060811>

Para Estados Unidos, el atentado del 11 de septiembre representó, además de las irremplazables pérdidas humanas y monetarias ocasionadas a raíz del atentado que —en menos de 11 segundos— destruyó unos de los edificios más emblemáticos del país como lo fueron las Torres Gemelas, sobre todo, un descalabro para la seguridad nacional.

Puesto que históricamente la política de control migratorio y fronterizo de Estados Unidos ha sido errática y dictada por condiciones coyunturales y posturas políticas que responden, principalmente, a intereses y presiones políticas, más que a consideraciones pragmáticas, que lleven a un control efectivo de los flujos de bienes y personas. Las medidas que ese país ha venido asumiendo en consecuencia de los ataques del 11 de septiembre, se mantienen dentro de ese patrón y tienen efectos importantes en las relaciones internacionales de Estados Unidos y sus vecinos regionales: Canadá, México, Centroamérica y el Caribe.²³¹

Días después de estos acontecimientos, uno de los primeros asomos de cambio en materia migratoria, se dio por el Consejo Extraordinario de Justicia y Asuntos Internos del Gobierno de los Estados Unidos, celebrado el 20 de septiembre de 2001, en donde “se propone que la Comisión examine urgentemente la relación entre la defensa de la seguridad interna y las obligaciones de protección internacional y sus instrumentos” (Justice and Home Affairs, JHA Council, 2001, conclusión 29). En respuesta, la Comisión presenta un documento donde invita a los Estados miembros a aplicar rigurosamente las cláusulas de exclusión previstas por la Convención de Refugiados y les señala, al mismo tiempo, instrumentos legales que les permiten rehusar la admisión de nacionales de países terceros, por motivo de política pública o seguridad interna, incluyendo los casos de inmigración legal, reunificación familiar, residencia de larga duración y visas para estudiantes

Actualmente, se ha fortalecido la securización de los movimientos migratorios, al mismo tiempo que se ha reforzado la lógica que atribuye a los inmigrantes y asilados un papel de potenciales amenazas a

231 *Ibidem*, pp. 193/214.

la seguridad del Estado y la sociedad. El resurgimiento de la soberanía nacional como factor crucial en el ámbito político, en virtud del clima de inseguridad actual, conduce nuevamente a un enfoque más restrictivo de los movimientos migratorios y, por ende, a una mayor dificultad de convergencia política.²³²

IV.1.1 La Ley Patriota y sus repercusiones en los derechos humanos

De acuerdo con la política migratoria, restrictiva y determinada por los hechos del 11 de septiembre, bajo la idea de asimilar terrorismo con trabajador migrante, se estableció la Ley Patriota. Misma que fue diseñada por el fiscal John Ashcroft, impulsado por el Congreso y firmada como ley federal, por el entonces presidente Bush, en nombre de la seguridad nacional, el 26 de octubre del 2001, sólo seis semanas después del incidente del 11 de septiembre, y durante un periodo de gran confusión y miedo. Casi de manera simultánea, el Senado norteamericano aprobaba con 90 votos a favor y 9 en contra, la creación de una nueva Secretaría de Estado responsable de todas las tareas de seguridad interna bajo la jurisdicción federal. La nueva oficina del Ejecutivo, denominada el Departamento de Seguridad Territorial, atrajo a 22 agencias federales, dispersas en otras secretarías, y agrupa a 170 mil empleados gubernamentales, transformándose así, en el tercer empleador más grande del gobierno federal, detrás de los departamentos de Defensa y del de Asuntos de Veteranos. Con un presupuesto inicial de más de 35 000 millones de dólares.

Los ataques terroristas del 11 de septiembre causaron un reacomodo en las prioridades de seguridad de Estados Unidos, y para atenderlas, la administración Bush, decidió llevar a cabo una reestructuración administrativa integral y formular una nueva política de seguridad nacional. Después del 11 de septiembre, Bush solicitó y el Congreso aprobó una autorización para hacer uso de la fuerza contra cualquier

²³² Alba, Francisco y Paula Leite, "Políticas migratorias después del 11 de septiembre: los casos del TLCAN y la UE", *Migración y Desarrollo*, núm. 2, abril, 2004, pp. 4-20, México, Red Internacional de Migración y Desarrollo. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/660/66000202.pdf>

país, organización o individuo que planea, autorice o cometa actos de terrorismo. Con fundamento en ella se invadió Afganistán e Irak.

En octubre del 2001, el Legislativo aprobó la Ley Patriota que, amplía considerablemente, las capacidades del gobierno para efectuar monitoreos electrónicos y escuchas telefónicas, detener inmigrantes sospechosos y perseguir actos de lavado de dinero; un mes después, se implantó un plan que federalizaba la seguridad de los aeropuertos. En mayo del 2002, el gobierno tomó medidas para expandir las reservas de vacunas y para regular las actividades de los laboratorios que hacen investigación sobre microorganismos letales. Unos meses después, se autorizó a las líneas aéreas comerciales, cargar armas a bordo para la protección de las cabinas. A un año de los atentados, Bush formuló las nuevas directrices de seguridad nacional. La médula de esta doctrina era un internacionalismo militar activo para establecer un nuevo balance internacional de poder, “a favor de las libertades humanas y para derrotar la amenaza que representan los terroristas y los tiranos”. Posteriormente, en octubre, el Congreso autorizó, una vez más al Presidente, hacer uso de las Fuerzas Armadas “para defender a Estados Unidos en contra de la amenaza que Irak representa” y para hacer cumplir en ese país “cualquier resolución relevante del Consejo de Seguridad de la ONU”. Para culminar, la administración logró en marzo del 2003, la creación del nuevo Departamento de Seguridad Territorial.²³³

²³³ Por la seguridad nacional del estado, pueden penetrar a las casas sin informar, o revisar cajones de ropa interior, copiar el contenido de las computadoras —o simplemente llevarse la computadora— como un criminal común que se introduce por una ventana mientras se está ausente (sección 213 de la Ley Patriota). Se podrá espiar las líneas telefónicas y las computadoras sin una causa probable (sección 216). Esencialmente han destruido la disposición sobre la causa probable de la 4ª Enmienda. La sección 802 de la Ley Patriota, anticonstitucional, crea el crimen del “terrorismo interno”. En esencia, esa sección criminaliza casi toda la actividad política organizada contra el gobierno. La Sección 802 convierte en ilegales y punibles las actividades que “parecen estar orientadas” a “influir la política del gobierno mediante la intimidación o la coerción” o a “intimidar o coaccionar a una población civil”. Prohibiendo la desobediencia cívica. Si uno participa en una huelga o bloquea el tráfico —o toma fotos de edificios públicos—se convierte en un “terrorista interno”, o tal vez en un “colaborador raghead”. Pastores de setenta y tres años que protestaban contra la Escuela de las Américas son condenados a más tiempo en la prisión federal

Dentro de toda esta secuencia de instrumentos, acciones y posturas doctrinarias, los tres eslabones clave son la Ley Patriota, la Doctrina de Seguridad Nacional y el nuevo departamento de Seguridad Interna, que representan la reorganización gubernamental más grande y ambiciosa desde que el entonces presidente Harry Truman, anunciara en los años cuarenta la fusión de los departamentos de Guerra y Marina, que dio origen al actual departamento de Defensa.

Las funciones del nuevo departamento están agrupadas en torno a un amplio rango de categorías que incluyen: la vigilancia fronteriza y la guardia costera, la seguridad en el transporte, la revisión aduanal, la inspección sanitaria, la prevención de emergencias, tales como ataques o accidentes nucleares e incidentes que involucren armas químicas y biológicas; el desarrollo de la ciencia y la aplicación de la tecnología a la seguridad, la protección de la infraestructura, incluidos los sistemas de telecomunicaciones; el desarrollo de los sistemas de información y servicios de inteligencia, y el servicio secreto. Anteriormente, estas funciones estaban en manos de los departamentos de Justicia, Transporte, Tesoro, Energía, Salud y Servicios Humanos, Comercio, Defensa, la Administración General de Servicios y el FBI. Por tanto, el reagrupamiento no entrañaría sólo el traslado automático de funciones, personal y recursos, sino que sería una operación de transformación administrativa, para determinar lo que se iba a fusionar en la nueva Secretaría de Estado.

La nueva agencia establecería mecanismos de coordinación e información con las dependencias que quedarán fuera de su jurisdicción administrativa, tales como la CIA, el FBI, la DEA y la Agencia de Seguridad Nacional. Esta reestructuración de la estrategia de seguridad nacional representa un hecho sin precedentes en la política norteamericana, dado que la nueva entidad federal contará con las facultades

que los policías culpables de recibir sobornos de los traficantes de droga. Si se junta la sección 411 con la sección 802 de esta ley, se obtiene un gobierno en condiciones de calificar a cualquier grupo activista de “organización terrorista extranjera”. Cualquier grupo o persona que apruebe una así llamada “actividad terrorista”, que según la sección 802 podría ser una actividad de protesta legal, puede ser calificado de organización o persona terrorista.

necesarias para conformarse, sin el monitoreo o interferencia del Congreso, violentando los derechos individuales y las libertades civiles.²³⁴

Como sentimientos dominantes en el debate de seguridad, la opinión pública e incluso los órganos del Estado se mostraron más bien dispuestos a darle al ejecutivo amplias facultades, con la expectativa de que los actos terroristas puedan ser prevenidos y contrarrestados. Una demostración de ello, es el laudo emitido el 18 de noviembre 2002, por una corte federal especial de apelaciones que autoriza al Departamento de Justicia a llevar a cabo escuchas telefónicas con propósitos antiterroristas, por encima de las interpretaciones restrictivas que una corte menor había hecho a las disposiciones de la Ley Patriota. No obstante, es previsible que la creación del nuevo departamento y la aplicación de las disposiciones de la nueva doctrina de seguridad nacional e interna, enfrenten una mayor oposición pública en la medida que la eficacia de los nuevos mecanismos de seguridad sea puesta a prueba y, sus efectos sobre el régimen de libertades civiles, sean revalorados. Sin embargo, la fuerza reaccionaria de tales medidas sigue en pie y, además, se fortalece día a día.²³⁵

²³⁴ El procurador general John Ashcroft ha señalado que los migrantes ilegales podrán ser detenidos indefinidamente por autoridades federales para fines de seguridad nacional, a pesar de que no tengan vínculos con grupos terroristas.

Esta política restrictiva es el último esfuerzo de la administración Bush, para usar la detención de migrantes como una herramienta de seguridad nacional y prevenir ataques terroristas. Se ha declarado que con esta medida es para detener inmigrantes de Iraq y de otros 22 países que arriben a los aeropuertos o crucen fronteras. El gobierno federal ha detenido a docenas de migrantes sin cargos, como testigos materiales en casos de terrorismo. En Swarns, Rachel L., "Illegal Aliens Can Be Held Indefinitely, Ashcroft Says", *New York Times*, abril 26 del 2003. <http://www.nytimes.com/2003/04/26/international/worldspecial/26IMMI.html>

²³⁵ México, D. F., 18 de junio del 03, (http://www.reforma.com/ed_impresa/default.asp). "Permiten a Bush ocultar detenidos". Una Corte de Apelaciones de Estados Unidos reafirmó ayer que el Departamento de Justicia de ese país puede mantener los nombres de detenidos en secreto, revirtiendo un fallo emitido el año pasado por un magistrado federal. Por dos votos contra uno, los tres magistrados de la Corte de Apelaciones del Circuito del Distrito de Columbia concluyeron que el Gobierno estaba en su derecho al mantener en secreto los nombres de los detenidos durante la investigación posterior a los actos terroristas del 11 de septiembre del 2001. El fallo de la Corte de Apelaciones permite al Gobierno continuar negándose a divulgar los nombres de 762 inmigrantes, la mayoría de origen árabe, detenidos en conexión con las investigaciones sobre los ataques terroristas, ignorando el reciente reporte emitido

Tras la aprobación de las medidas que pretenden “combatir” el terrorismo, como la nueva ley antiterrorista a la que se le denomina comúnmente “Ley Patriota” (USA Patriot Act). El entonces presidente Bush, firmó el polémico conjunto de medidas elaboradas por el Senado y la Cámara de Representantes que estuvieron vigentes, al menos durante cuatro años, y que aumentó entre otros aspectos, las posibilidades de vigilancia en las comunicaciones vía Internet, por parte de las autoridades policiales en Estados Unidos. La puesta en práctica de esta ley es contraria a los derechos humanos reconocidos por todos los instrumentos internacionales.

Esta ley estableció severas restricciones a las diez primeras enmiendas de la Constitución estadounidense, como son. La V enmienda, sobre el debido proceso; ya que permite la detención indefinida y niega la comunicación con otros y con la inspección judicial. Puede llevar a la discriminación en contra de grupos étnicos. La I enmienda, sobre la libertad de expresión; debido a que contiene una definición muy amplia e imprecisa de “terrorismo doméstico”, que puede ser usada en contra de los ciudadanos que ejercen su derecho a protestar. Extiende el acceso a las operaciones del programa de espionaje doméstico mejor conocido como Cointelpro, para controlar y vigilar a los grupos religiosos y políticos, sin una orden de cateo o prueba de delito. La IV enmienda, sobre el derecho a la privacidad; puesto que permite el acceso por parte de la FBI a los archivos del banco, al uso de la biblioteca, a la compra de libros en las librerías y al correo electrónico, si se considera que existe sospecha de terrorismo. Asimismo, concede al Pentágono, acceso a los archivos de los alumnos de las escuelas secundarias. Permite al Ministro de Estado designar a cualquier grupo, que ha participado en algún acto de violencia, como “terrorista”, dando lugar a que los grupos pacíficos sean designados como resultado de una acción por algún agente provocador. Permite inspeccionar los hogares sin previo aviso u orden de la corte.

por el propio Inspector General del Departamento de Justicia, que documentó en detalle los abusos cometidos por el Gobierno durante esa investigación.

Se autorizan detenciones en masa por tiempo indeterminado (sección 412); se permite que el Ministro de Justicia detenga a quienes no son ciudadanos, (incluyendo residentes permanentes que están legalmente) y que los puedan encarcelar por ser sospechosos, y les puedan negar el reingreso a los Estados Unidos, sólo por utilizar su derecho de participar en discursos protegidos por la primera enmienda de la constitución de los Estados Unidos (1st amendment). También, se puede utilizar esta ley por “Racial Profiling” o sea, para estigmatizar y discriminar a ciertos grupos étnicos, como los mexicanos. Remueve el sistema de comprobaciones y equilibrios “checks and balances” (secciones 214, 216); debilita, significativamente, el poder de las cortes judiciales de prevenir los abusos del FBI y otras autoridades judiciales, de espionaje ilegal de los teléfonos, el correo electrónico, y el Internet en casos de antiterrorismo o de ordinarias investigaciones. Permite el espionaje (sección 213); aumenta la autoridad del gobierno con respecto al terrorismo e investigaciones corrientes para dirigir investigaciones secretas e indagar en asuntos personales. Estas investigaciones permiten que el FBI, use autorización judicial para entrar a una casa u oficina sin notificación alguna. Viola el derecho a la intimidad (secciones 215, 508); conceden al FBI y a otras agencias de ley, acceso extenso a los documentos médicos, financieros, psicológicos y estudiantiles. Además, permite el acceso a los documentos y bibliotecas personales, así como también a compras hechas en librerías con la mínima vigilancia y criterios judiciales. Reduce los criterios necesarios para hacer investigaciones (sección 218); permite que las autoridades investiguen a personas en asuntos criminales, sin establecer motivo fundado, sino solo basada en una declaración, no comprobada. Nadamás tienen que enunciar que dicha investigación, está fundada en “objetivos de inteligencia.” Permite el espionaje doméstico (sección 901); la CIA y el FBI pueden espiar e investigar a toda organización interna. Los agentes pueden infiltrarse en recintos y agrupaciones religiosas, políticas y sociales, sin ninguna evidencia de un delito. Viola el derecho a la libertad de expresión y participación (sección 803); incluye una definición de “terrorismo doméstico”, demasiado exten-

sa e imprecisa. La nueva definición es tan imprecisa que el gobierno pueda designar a organizaciones sociales legales, como operación “Rescue” y “Greenpeace”, como terroristas e imponerles espionaje, intercepciones de líneas telefónicas, amenazas, y además pueden ser castigadas criminalmente por su actuación.

Sin embargo, Estados Unidos no es el único que ha tomado medidas para controlar Internet. La Unión Europea ha elaborado un proyecto de ley sobre la red buscando también prevenir posibles ataques. Aunque es mucho menos radical que el aprobado por Estados Unidos. El entonces presidente Bush, pidió a los países europeos que desarrollen medidas de control, muy similares a las aprobadas en su país, en contra de las Constituciones que garantizan la inviolabilidad de las comunicaciones, que impiden controlar el espacio digital.

A pesar de la aprobación de la Ley Patriota, se siguen sucediendo las iniciativas por parte de organismos norteamericanos para utilizar el internet a favor de la inteligencia norteamericana. En esta línea, el Pentágono ha publicado en el sitio del Departamento de Defensa, un anuncio en el que solicita ideas para combatir el terrorismo. Según fuentes de esta organización, se pide ayuda para eliminar blancos difíciles, realizar operaciones prolongadas en zonas alejadas y desarrollar estrategias contra “las armas de destrucción masiva.” Los planes del FBI por reorganizar la arquitectura del internet, redireccionando a determinados servidores todo el tráfico de información, es principalmente, con el fin de controlar los mensajes de correo electrónico.

IV.1.2 Operativo migratorio Wagon Train

El 12 de diciembre del 2006, el Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos realizó el operativo migratorio Wagon Train, con el argumento de combatir a los falsificadores de documentos y traficantes de personas, donde detuvieron a 518 mexicanos, de los cuales unos fueron deportados y otros se quedaron a enfrentar cargos penales, por robo de identidad, uso de documentos falsos o por antecedentes penales.

En las redadas, efectuadas en plantas de la compañía Swift en varios Estados del país vecino “casualmente” a finales de año, cuando los patrones deben cubrir mayores salarios a sus empleados por diversos rubros, fueron detenidos casi mil 300 indocumentados, de los cuales 604 son mexicanos. De ellos, 518 ya se encuentran en México, luego de que fueron deportados, incluso sin cobrar sus últimos salarios.²³⁶

IV.1.3 Programa de “cero tolerancia” o Streamline

La patrulla fronteriza es la encargada de implementar el programa “cero tolerancia”, que comenzó el 30 de octubre de 2007, el cual se basa en el programa “Streamline”, que inició en el 2005, en las fronteras de Del Río, Texas y, en 2006, en Yuma, Arizona, que consiste en procesar y encarcelar a toda persona que ingrese ilegalmente al país, sin oportunidad de obtener libertad condicional y ser deportado.

“En un principio el operativo se enfocará en el área metropolitana de Laredo, pero eventualmente se extenderá a las 172 millas de frontera con México”, afirmó Carlos X. Carrillo, jefe del sector Laredo.

Agregó que en Del Río la captura de indocumentados se ha reducido en un 67% desde la implementación del programa, hubo un 50% de reducción en muertes de ilegales y un aumento del 66% en el decomiso de drogas. En Yuma, Arizona se reportó una baja del 70% en la captura de ilegales, bajando las aprehensiones diarias de 80 a 30 en una franja de 127 millas de frontera con México.²³⁷

IV.1.4 Ley Arizona (Senate Bill 1070)

La frontera sur de Estados Unidos se ha convertido en la vía de todos los migrantes que tienen la finalidad de pasar, además de mexicanos,

²³⁶ La operación denominada “Wagon Train” fue una operación migratoria contra la empresa procesadora de cárnicos “Swift & Co.” (New York Times, 13/12/2006, pág. A20).

²³⁷ Díaz, Francisco, “Habrá cero tolerancia contra ilegales”, foro.univision.com, 27 de octubre de 2007. Disponible en: <http://foro.univision.com/t5/Noticias-de-Mexico/CERO-TOLERANCIA-CONTRA-ILEGALES-MAS-QUE-REGRESAN-A/td-p/209187274>

hay guatemaltecos, salvadoreños, hondureños y nicaragüenses. Siendo los mexicanos el número más alto de migrantes hacia Estados Unidos.

El flujo migratorio, durante años ha ido en aumento, pero han surgido varias cosas en los últimos años, que han ocasionado una disminución de hispanos hacia los Estados Unidos, como la crisis económica y financiera, la falta de una reforma migratoria, la deportación de indocumentados y las leyes anti inmigrantes.

A partir del 2008, se registró una disminución de mexicanos que emigraban hacia los Estados Unidos, debido a la crisis de bienes raíces que afectó a la industria de la construcción y otros sectores de la economía estadounidense, provocando el desempleo de millones de trabajadores indocumentados. A su vez, desde que asumió el poder Barack Obama, ha señalado que la reforma de la inmigración es tema prioritario para su gobierno, pero el problema ha sido que los legisladores republicanos y los demócratas en el Congreso, no han logrado ponerse de acuerdo respecto a todos los millones de migrantes que residen sin autorización en Estados Unidos. Aunado a que la deportación de indocumentados y las medidas de seguridad en la frontera norte han sido violentas a la hora de repatriar a los hispanos a su país de origen. Si bien los Estados tienen la autoridad para establecer políticas de inmigración y para admitir o expulsar migrantes, deben de garantizar a los migrantes, un proceso de deportación digno, en el momento de la deportación.

Otro problema, que ha limitado el flujo migratorio, es el surgimiento y aprobación de leyes antiinmigrantes en Estados Unidos, como es la “Ley Arizona”, que ha generado un clima de temor, angustia, miedo y desesperación, que ha llevado a las familias inmigrantes a abandonar Arizona y trasladarse a otros estados.

Arizona es un estado ubicado al suroeste de Estados Unidos y tiene una frontera internacional de 626 kilómetros de longitud, con los estados mexicanos de Sonora y Baja California. Por esta frontera internacional se generó una gran expansión de población en la década de 1990 en Arizona, creciendo en promedio 9.3 % anual. Sin embargo, en la década

da siguiente este ritmo disminuyó a 3.5 % anual, para llegar a un poco menos de 900 000 personas inmigrantes en el estado, en el 2009.²³⁸

De la población nativa de Estados Unidos en 2009, en dicho estado 25 % era de origen hispano. Dentro de estos últimos, los de origen mexicano representan la mayoría (cerca de 90 %). La población extranjera de Arizona (cuadro 10) es también, en su mayoría, de origen mexicano (64 %). Sin embargo, dentro de los naturalizados, los de origen mexicano representan menos de la mitad (44 %). O visto de otra manera, las personas de origen mexicano en Arizona en 2009, suman aproximadamente 1.8 millones, de ellos los nacidos en el extranjero (México, principalmente), son aproximadamente 31% y de los extranjeros, los que se encuentran no naturalizados, representan una proporción elevada de 76 %.²³⁹

En el estado de Arizona (cuadros 11 y 12) se encuentra poco más de 2 % del total de la población de Estados Unidos. De los nacidos en el extranjero, se ubica ahí una proporción algo mayor: el 2.4 %, pues alrededor de 6 % de las personas de origen mexicano se concentra en este estado.²⁴⁰

Cuadro 10. Crecimiento poblacional en Arizona (miles de personas)

	1990	2000	2009	Variación promedio anual 1990-2000 (%)	Variación promedio anual 2000-2009 (%)
Población nativa de EEUU	3,396.6	4,478.4	5,645.4	2.8	2.6
Nacidos en el extranjero	268.7	652.2	892.0	9.3	3.5
Naturalizados	105.4	194.9	306.1	6.3	5.1
No Ciudadanos estadounidenses	163.3	457.3	585.9	10.8	2.8
Total	3,665.3	5,130.6	6,537.4	3.4	2.7

Fuente: BBVA Research con cifras de Gans (2008) y cps, marzo 2009.

²³⁸ Albo, Adolfo y Ordaz, Juan Luis, “Migración y remesas. ¿La reducción de las remesas contribuyó al aumento de la pobreza?”, *Observatorio Económico de México*, Grupo BBVA, Servicio de Estudios Económicos, 2011, p. 3. Disponible en: http://www.bbva.com/mx/KETD/fbin/mult/110926_MigracionMexico_30_tcm346-269927.pdf?ts=2692011.

²³⁹ *Idem*.

²⁴⁰ *Idem*.

Cuadro 11. Población en Arizona según origen, 2009 (miles de personas)

	Total	No hispano	Hispano		
			Total	No mexicano	De origen mexicano
Población nativa de EEUU	5,645.4	4,221.6	1,423.8	154.3	1,269.5
Nacidos en el extranjero	892.0	282.0	610.0	41.6	568.4
Naturalizados	306.1	155.9	150.2	15.6	134.6
No Ciudadanos estadounidenses	585.9	126.1	459.8	26.0	433.8
Total	6,537.4	4,503.5	2,033.8	195.9	1,837.9

Fuente: BBVA Research con cifras de cps, marzo 2009.

Cuadro 12. Participación de la población de Arizona en la población total de EE. UU. Según rubro, 2009 (%).

Población nativa de EEUU	21
Nacidos en el extranjero	2.4
Naturalizados	2.0
No Ciudadanos estadounidenses	2.8
De origen hispano	4.3
De origen mexicano	5.8
Nacidos en México	5.0

Fuente: BBVA Research con cifras de cps, marzo 2009.

En el ámbito laboral en Arizona (cuadro 13), las personas nativas de Estados Unidos tienden a concentrarse en las ocupaciones con mayor capacitación laboral. En 2009, el 37 % se desempeña en actividades profesionales, de administración, negocios y actividades financieras. En forma complementaria, los migrantes en general destacan en servicios diversos (34.2 %), en actividades profesionales (13.6) y en transportación (10.9 %). Los migrantes mexicanos en Arizona, además de los servicios diversos (40.2 %) se concentran principalmente en la construcción y extracción (12.6 %) y en la transportación (12.8 %). El sector primario es importante como empleador (3.7 %), pero no es principal. Así, los migrantes, en general, no parecen competir por los puestos de trabajo con los trabajadores locales. Tienen a desempeñar actividades diferentes, y con ello a tener efectos

económicos importantes en la economía de Arizona, como se analiza a continuación.²⁴¹

Cuadro 13. Empleados en Arizona por tipo de ocupación, 2009 (%)

	Nativos	Migrantes	
		Total	Mexicanos
Administración, negocios y actividades financieras	16.2	6.7	2.4
Actividades profesionales	20.6	13.6	4.3
Servicios diversos	16.5	34.2	40.2
Ventas y ocupaciones relacionadas	13.9	8.8	6.3
Ocupaciones de administrativas y de apoyo	15.7	5.8	6.5
Caza, pesca y reforestación	0.1	2.4	3.7
Construcción y extracción	4.8	8.4	12.6
Instalación, mantenimiento y reparación	3.9	3.8	3.9
Ocupaciones de producción	3.7	5.6	7.4
Transportación	4.5	10.9	12.8
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: BBVA Research con cifras de cps, marzo 2009.

Como ya vimos anteriormente, la importancia laboral de los mexicanos en Arizona y el alto número de migrantes que se establecen en el estado, es lo que motivó a la gobernadora Janice K. Brewer, a impulsar la Ley “SB1070”, a pesar de saber que los migrantes hispanos en general contribuyen en la economía del estado, apoyan la creación de empleos, son consumidores y pagan impuestos.

La Ley de Inmigración de Arizona denominada “Safe neighborhoods: immigration and law enforcement”, mejor conocida como iniciativa Senate Bill 1070, consiste en una modificación de varios capítulos del “Arizona Revised Statutes” (ARS), codificación de las normas del Estado. La norma fue propuesta en el Senado de Arizona, por el Senador Richard Russell, y entró en vigor el 29 de julio de 2010, tras ser firmada por la gobernadora Janice K. Brewer.

Durante la ceremonia de firma, la gobernadora republicana Brewer, sostenía que la SB1070, tiene como fin contribuir a la protección de los residentes contra “la delincuencia asociada con la inmigración ilegal” y se comprometió a rendir cuentas de que no sería “mal utilizada”, es decir, que no violaría “los derechos de un individuo”.

²⁴¹ *Ibidem*, p. 5.

Esta ley, agregó, “representa una nueva herramienta para que nuestro estado enfrente una crisis que no creamos y que el Gobierno federal ha rechazado arreglar”.

Uno de los aspectos más polémicos de la SB1070, es cuando la jueza federal Susan Bolton, suspendió parcialmente algunas disposiciones: (1) exigir a los funcionarios que comprueben el estatus migratorio de las personas detenidas, bajo la sospecha razonable de ser un inmigrante irregular; (2) criminalizar la falta de portación de documentos que prueben el estatus migratorio; (3) criminalizar a los inmigrantes la solicitud de empleo; y (4) detener a las personas inmigrantes sin orden judicial, cuando exista una causa probable para creer que la persona ha cometido un delito.

La ley de Arizona, prohíbe asimismo que las personas, en situación irregular, ofrezcan sus servicios como trabajadores empleados o independientes en la vía pública, que desempeñen empleo alguno, o que respondan a una oferta de empleo, siendo este tipo de delito inexistente en el marco federal.

La Ley SB1070 también proscribe la práctica de recoger a inmigrantes en lugares públicos, donde éstos esperan para ser contactados u ofrecen sus servicios, con motivos de contratación laboral. La ley criminaliza, tanto el comportamiento de los ocupantes de los vehículos como el de los propios inmigrantes, que entran en ellos con propósitos laborales, vinculando aquí la lucha contra la inmigración ilegal con la seguridad vial, ya que dicha ofensa únicamente se aplica en el caso de que el vehículo bloquee o impida el flujo normal del tráfico. La introducción de este propósito, puede tener como intención vincular la disposición a una competencia eminentemente local o estatal, como lo es la regulación del tráfico, con el propósito de dificultar su anulación, por motivos relacionados con la distribución de competencias a nivel Federal.

La otra infracción penal es la consistente en transportar, albergar o alojar inmigrantes en situación irregular, en el caso de que la persona en cuestión sea consciente o negligentemente ignore dicha cualidad de irregular. No todo transporte de inmigrantes irregulares queda

cubierto por esta norma, sino únicamente aquel que sea realizado con la intención de apoyar la presencia irregular.

Por lo tanto, esta ley considera ilegal que los inmigrantes no autorizados soliciten trabajo en cualquier espacio público. Asimismo, es ilegal transportar, mover, ocultar, albergar o proteger a inmigrantes no autorizados o indocumentados, si la persona sabe que el inmigrante reside de manera ilegal en los Estados Unidos.

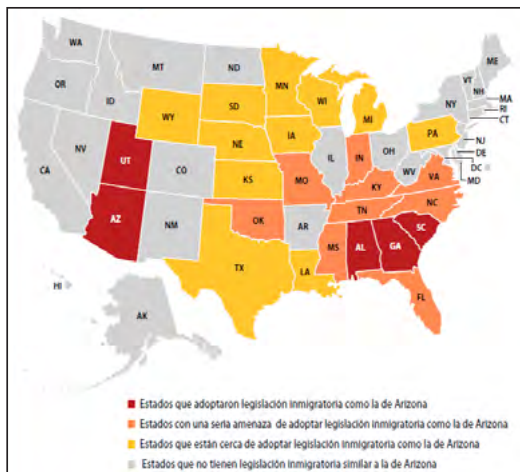
La ley obliga explícitamente a los agentes estatales y locales a investigar sobre el estatus de inmigración durante cualquier detención o arresto, sin una orden judicial, bajo sospecha de ser indocumentada. Así también, permite a los agentes detener a la persona para investigar sobre su estatus migratorio y comprobar que la persona cuente con documentos válidos. Es decir, esta ley obliga a las agencias policíacas a investigar el estatus de inmigración de cualquier persona durante el proceso de la ejecución de leyes estatales o locales, cuando existen ciertos indicadores, que puedan llamar la atención o levanten una “sospecha razonable”, de que se encuentran ilegalmente en los Estados Unidos.

La Ley SB 1070 hace que se considere un delito, no llevar los documentos apropiados de inmigración, y aplica una multa máxima de \$100 dólares y hasta 20 días en la cárcel por la primera violación, y hasta 30 días de cárcel, por una violación subsecuente. Pero el aspecto más preocupante es que la gran mayoría de los oficiales o agentes de la policía, no han sido capacitados para hacer cumplir la ley de inmigración y muchos ciudadanos estadounidenses y residentes legales podrían ser detenidos por error.

Es importante señalar que hay estados que han seguido la iniciativa de Arizona, y han aprobado legislación similar como lo son los estados de Alabama, Georgia, Carolina del Sur y Utah (mapa 6). Aunque los tribunales federales han suspendido de manera temporal ciertas medidas, el juez del distrito del caso de Alabama, autorizó que se adoptaran algunas de las medidas extremas que aparecen en la ley de ese estado, la ley H.B. 56, a fin de que entren en vigor, incluyendo, una disposición que va más allá de la ley S.B. 1070 de Arizona, y que

exige que se verifique la condición inmigratoria de los niños escolares, en el momento que se inscriben a la escuela.

Mapa 7. Estados de Norteamérica que adoptaron una legislación similar a la Ley Arizona



Fuente: http://www.americanprogress.org/wp-content/uploads/espanol/articulos/2012/04/pdf/spanish_issue_brief_fitx_az_law.pdf

No se puede mejorar la calidad de vida de una población, si se utiliza la discriminación y la aversión, contra un numeroso grupo de la población que contribuye, a diario, al progreso económico de ese estado. Por lo tanto, dada la amplitud de las disposiciones de control migratorio contenidas en el SB 1070 y, el contexto en que se adoptó dicha ley, propició que se incurriera en violaciones significativas de derechos humanos. Por lo cual, Estados Unidos es responsable de estas violaciones de derechos humanos conforme a sus obligaciones internacionales.

El SB 1070, viola el derecho a la libertad personal en dos niveles diferentes. En primer lugar, como está establecido en los Organismos internacionales de derechos humanos, los Estados no pueden

imponer sanciones penales ni pueden detener a personas sobre la base de su condición de “indocumentadas”. Así, si un Estado criminaliza la condición de migrante irregular, dicho Estado contraviene las normas de derechos humanos, de manera que la acción estatal será arbitraria y violatoria del derecho a la libertad personal.

En segundo lugar, las disposiciones específicas del SB 1070, prevén la detención automática y frecuentemente prolongada de los migrantes bajo una serie de circunstancias, como lo son investigar el estatus migratorio después de una retención policial; verificar y reportar el estatus migratorio con autoridades federales, en caso de arresto o condena, para que las autoridades de inmigración decidan ponerlo bajo su custodia.

En el (cuadros 14 y 15) se presentan las secciones válidas e inválidas que la jueza federal, Susan Bolton, suspendió temporalmente el 28 de julio del 2010, algunas secciones de la Ley Arizona aprobada el 23 de abril del 2010, la secciones suspendidas son: sección 2 (B), sección 3, sección 5 (C) y la sección 6(A)5.

Cuadro 14. Secciones suspendidas de la Ley Arizona

LEY-SB1070		
Vigencia al 1 de marzo de 2012		
Sección	Contenido breve	Vigencia
Sección 3. Título 13, capítulo 15, Estatutos Revisados de Arizona, Sección 13-1509.	Es una violación a la ley no poseer y portar un documento de registro de extranjero válido.	Suspendida el 28 de julio de 2010.
Sección 5. Título 13, capítulo 29, Estatutos Revisados de Arizona, Sección 13-2928 (C).	Es ilegal que una persona solicite empleo en un lugar público o realice una labor como empleador o contratista.	Suspendida el 28 de julio de 2010.
Sección 5. Título 13, capítulo 29, Estatutos Revisados de Arizona, Sección 13-2929 (C).	Excepción para los trabajadores sociales, choferes de ambulancia y paramédicos que esté transportando a un extranjero dentro del estado.	Suspendida el 28 de julio de 2010.

LEY-SB1070		
Vigencia al 1 de marzo de 2012		
Sección	Contenido breve	Vigencia
Sección 6, Sección 13-3883, Sección (A) 5.	Arresto sin una orden judicial por un agente policia- co, de personas que hayan cometido un delito público que las hace sujetas a una probable deportación.	Suspendida el 28 de julio de 2010.
Sección 5. Título 13, capítulo 29, Estatutos Revisados de Arizona, Sección 13-2928 (A).	Es ilegal contratar y subir pasajeros a un vehículo en una calle o carretera, que impida el movimiento normal de tráfico.	Suspendida el 29 de febrero de 2012.
Sección 5. Título 13, capítulo 29, Estatutos Revisados de Arizona, Sección 13-2928 (B).	Es ilegal que cualquier persona suba a un vehículo detenido en una calle o carretera, para ser contratado y transportado a otro lugar diferente, si el vehículo impide el movimiento normal de tráfico.	Suspendida el 29 de febrero de 2012.

Fuente: SRE. Disponible en: http://consulmex.sre.gob.mx/sb1070/index.php?option=com_content&view=article&cid=48&Itemid=81

Cuadro 15. Secciones vigentes de la Ley Arizona

LEY-SB1070		
Vigencia al 1 de marzo de 2012.		
Sección	Contenido breve	Vigencia
Sección 1.	Propósito de la ley	Vigente
Sección 2. Se enmienda el Título 11, capítulo 7, ARS 11-1051, Sección (A) a la (L).	Cooperación y asistencia en la aplicación de leyes de inmigración: Indemnización.	Vigentes
Sección 4. Sección 13-2319, Estatutos Revisados de Arizona.	Contrabando; clasificación; definiciones.	Vigente
Sección 5. Título 13, capítulo 29, Estatutos Revisados de Arizona, Sección 13-2928 (D) a la (G).	Detenerse en un vehículo para contratar o recoger a pasajeros en su sitio de trabajo: aplicación, oferta de empleo y clasificación ilícita, definición.	Vigentes
Sección 5. Título 13, capítulo 29, Estatutos Revisados de Arizona, Sección 13-2929 (A) y (B).	Transportar, trasladar, ocultar, acoger o proteger a personas indocumentadas será causa del embargo del vehículo; excepciones; clasificación.	Vigentes

LEY-SB1070		
Vigencia al 1 de marzo de 2012.		
Sección	Contenido breve	Vigencia
Sección 6. Estatutos Revisados de Arizona Sección 13-3883, Sección (A) 1. a, Sección (A) 4.	Arresto sin orden judicial por un agente policiaco.	Vigentes
Sección 6. Estatutos Revisados de Arizona, Sección 13-3883, Sección (B).	Arresto sin orden judicial por un agente policiaco.	Vigente
Sección 7. Estatutos Revisados de Arizona Sección 23-212, Sección (A) a la (L).	Emplear a un extranjero no autorizado, a sabiendas de su estatus: prohibición: quejas falsas y frívolas: violación: clasificación, suspensión de licencia y revocación, defensa afirmativa.	Vigentes
Sección 8. Estatutos Revisados de Arizona Sección 23-212.01, Sección (A) a la (L).	Emplear con conocimiento de causa a un extranjero no autorizado: prohibición: demandas falsas y/o frívolas: violación: clasificación, suspensión de licencia y revocación, defensa afirmativa.	Vigentes
Sección 9. Estatutos Revisados de Arizona Sección 23-214, Sección (A) a la (C).	Verificación de elegibilidad en el trabajo: programa E-verify. Incentivos del desarrollo económico: lista de empleadores registrados.	Vigentes
Sección 10. Sección 28-3511, Sección (A) a la (F).	Remoción e inmovilización o incautación de vehículos	Vigentes
Sección. 11. Título 41, capítulo 12, artículo 12, Estatutos Revisados de Arizona, Sección 41-1724.	Fondo de reforzamiento del equipo de inteligencia contra pandillas e inmigración	Vigente
Sección 12. Divisibilidad, implementación y construcción.	La pérdida de vigencia de alguna sección de esta ley no afecta a las otras secciones y respetando los derechos civiles de las personas en Estados Unidos.	Vigente
Sección 13. Título corto	“Acto de Apoyar Nuestras Autoridades de Cumplimiento de la Ley y Vecindarios Seguros”	

Fuente: SRE. Disponible en: http://consulmex.sre.gob.mx/sb1070/index.php?option=com_content&view=article&cid=48&Itemid=81

IV.1.5 La acción ejecutiva del Gobierno de Barack Obama

DACA y DAPA

El 15 de junio del 2012, el presidente Barack Obama anunció que el Departamento de Seguridad Nacional (DHS por sus siglas en inglés) no deportaría a ciertos jóvenes indocumentados que llegaron a los Estados Unidos siendo niños. Por medio de una directiva de la secretaria del DHS, a estos jóvenes se les puede otorgar un permiso temporal para permanecer en los EE.UU., llamado “acción diferida”. La administración de Barack Obama le llama a este proceso “la acción diferida para los llegados en la infancia,” o Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA por sus siglas en inglés).

La acción diferida concedida bajo DACA era válida por dos años y podía ser renovada por un periodo adicional de dos años. Sin embargo, la acción ejecutiva efectuada por el gobierno federal en noviembre de 2014 aumentó el plazo a tres años, con el aumento también al periodo de renovación a 3 años. Actualmente, el Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (USCIS por sus siglas en inglés) está aceptando solicitudes de renovación para personas que previamente recibieron DACA y ahora desean renovarla y también de personas que solicitan DACA por primera vez. Todos aquellos que envíen ya sea una solicitud de DACA inicial o una solicitud de renovación de DACA deben utilizar la versión final del formulario de renovación de solicitud DACA (Formulario I-821D). Es importante señalar que las personas que reciban la acción diferida podrán solicitar y obtener una autorización de empleo.

Sin embargo, es importante señalar que la acción diferida es un trámite administrativo que previene una deportación y que ha existido desde hace mucho tiempo. Por esta vía, el Departamento de Seguridad Interna permite que un ciudadano no estadounidense permanezca en los EE.UU. temporalmente como “legalmente presente” por el tiempo que su acción diferida esté en efecto. La persona puede solicitar un documento de autorización de empleo (un “permiso de trabajo”) para el periodo durante el cual esté bajo la acción diferida. Pero es importante enfatizar que el otorgamiento de DACA es absolutamente

discrecional, y que sólo es una solución temporal y no ofrece un camino al estatus de residente legal permanente o a la ciudadanía de los EE.UU.

El programa DACA establecía, antes de la ampliación, los siguientes requisitos:

- Haber nacido en o después del 16 de junio de 1981.
- Haber llegado a los Estados Unidos antes de la edad de dieciséis años.
- Haber vivido continuamente en los Estados Unidos desde el 15 de junio del 2007.
- Haber estado presente en los Estados Unidos el 15 de junio del 2012 y todos los días desde el 15 de agosto de 2012.
- No haber tenido un estatus migratorio legal. Para calificar, la persona debió de haber entrado a los EE.UU. sin autorización legal antes del 15 de junio del 2012, o si entró legalmente, su estatus legal de inmigración debe de haber vencido antes del 15 de junio del 2012 y no debe tener un estatus legal de inmigración a la hora de aplicar.
- Tener por lo menos 15 años de edad. Si se está actualmente en proceso de deportación, o se tiene una orden de salida voluntaria pendiente, o se tiene una orden de deportación y no se encuentra bajo custodia de inmigración, se puede solicitar la acción diferida, incluso si todavía no se tiene 15 años de edad.
- Haberse graduado u obtenido un certificado de que terminó la escuela secundaria (high school), haber obtenido un certificado de educación general (GED), ser un veterano con descargo honorable de la Guardia Costera o de las fuerzas armadas de los Estados Unidos o “estar inscrito en la escuela” en el momento de presentar su petición de acción diferida.
- No haber sido condenado por un delito grave (felonía). Una felonía es un delito federal, estatal, o local que pueda ser penado con cárcel por un año o más.

- No haber sido condenado por un delito menor (“misdemeanor offense”) “significativo” o tres delitos menores.
- No representar una amenaza para la seguridad nacional o seguridad pública. (Aunque el Departamento de Seguridad Interna no ha definido claramente estos términos, pero ha indicado que incluyen participación en una pandilla, participación en actividades criminales, o participación en actividades que amenazan a los EE.UU.)
- Pasar una verificación de seguridad que podría incluir una revisión de antecedentes penales.

Es importante señalar que junto con el formulario I-821D, se debe completar y enviar el formulario I-765 y el I-765WS solicitando un permiso de trabajo, pero se debe demostrar una necesidad económica para obtener el permiso de trabajo.²⁴² Las revisiones de USCIS incluyen la verificación de la información biográfica y biométrica en las bases de datos del gobierno federal. El costo de la aplicación es de \$465 dólares, lo cual consiste en una cuota de \$380 para la solicitud de autorización de empleo y una cuota de \$85 para las huellas digitales.

Para calificar en el programa DACA se deben reunir documentos tales como registros financieros (contratos de renta, comprobantes de servicio de teléfono, de cuentas de tarjetas de crédito, etc.), registros médicos, registros de la escuela (diplomas, certificados de GED, reportes de calificaciones, expedientes académicos), registro de empleos, y registro del servicio militar.

Para comprobar que se ha vivido en los EE.UU. continuamente desde el 15 de junio del 2007, se deben proporcionar documentos que comprueben su presencia en los Estados Unidos durante ese periodo. Como regla general, se debe entregar un documento por cada periodo de 12 meses desde el 15 de junio del 2007. Si no se tienen los documentos necesarios para comprobar su presencia en el país durante una parte significativa del periodo entre junio del 2007 y el

²⁴² La información sobre los permisos de trabajo está disponible en la página web del USCIS: www.uscis.gov/es/formularios/i-765.

momento actual (en otras palabras, si hay un hueco en su documentación), se deben entregar declaraciones juradas de por lo menos dos personas que tengan conocimiento de su estadía durante ese periodo.

Si ha sido arrestado alguna vez, se debe solicitar una copia de sus antecedentes penales de su estado o de la Oficina Federal de Investigaciones (FBI por sus siglas en inglés). También se debe solicitar de cada tribunal, en el que ha tenido un delito, una carta explicando lo que el juez decidió finalmente en cada caso. Esta carta se conoce como una “carta de disposición” o “certificado de disposición” (“disposition letter” o “certificate of disposition”). Si se tiene una orden de arresto pendiente, se sugiere que no se vaya en persona a solicitar cualquiera de estos documentos. Si se sabe que se tiene o se piensa que se puede tener una orden de arresto pendiente, se debe consultar con un abogado sobre cuál sería la mejor manera de proceder.

Todos los documentos que se envíen a USCIS que no sean en inglés se tienen que traducir al inglés. Se puede hacer la traducción simple si se habla inglés y el idioma en que el documento está escrito. Al final de cada documento traducido de otro idioma al inglés, se debe presentar una declaración fechada y firmada certificando que se está capacitado para traducir de ese idioma al inglés. Sólo se debe certificar que se es competente para hacer la traducción, puesto que las traducciones no tienen que ser notariadas.

Es importante señalar que sólo se debe proporcionar un número de seguro social si fue emitido debidamente por la Administración del Seguro Social (Social Security Administration). No se debe incluir un ITIN (Individual Taxpayer Identification Number, o Número de identificación personal del contribuyente), o cualquier otro número de seguro social que se hubiera utilizado, en sus solicitudes de acción diferida y de autorización de empleo.

Sin embargo, si se han llenado declaraciones de impuestos utilizando un ITIN, se pueden incluir copias de las declaraciones de impuestos para demostrar que se ha estado en el país durante los años en que se han presentado declaraciones de impuestos. Si se presentan copias de declaraciones de impuestos, no se tiene que incluir con ellos

los formularios W-2 (los formularios que se reciben del empleador que muestran cuánto ha ganado y cuánto se ha retenido para impuestos).

Es importante señalar que para cumplir con el requisito de “estar inscrito en la escuela”, se debe estar inscrito en:

1. una escuela primaria pública, privada o “charter”, una escuela intermedia o secundaria, preparatoria, un programa alternativo, o un programa de educación en casa que cumpla con los requisitos del Estado;
2. un programa de educación, alfabetización, o de entrenamiento profesional (incluido el entrenamiento vocacional) que tiene el propósito de mejorar la alfabetización, las matemáticas, o inglés, o que esté diseñado para colocarlo en un programa de educación superior, entrenamiento de trabajo, o empleo, y en el que esté trabajando para dicha colocación; o
3. un programa de educación que le esté ayudando ya sea a obtener un diploma regular de escuela secundaria o su equivalente reconocido bajo la ley estatal (incluyendo un certificado de finalización, certificado de asistencia, o reconocimiento alternativo), o a pasar un examen de GED u otro equivalente autorizado por el Estado.

Además, es necesario el señalar que un delito menor es un delito para el cual la pena máxima de prisión es de un año o menos, pero más de cinco días. Un sólo delito menor “significativo” lo hace inelegible para la acción diferida. El DHS considera lo siguiente como delitos menores “significativos”:

- Una ofensa de violencia doméstica, abuso o explotación sexual, robo (“burglary”), posesión o uso ilegal de un arma de fuego, distribución o tráfico de drogas, manejar bajo la influencia del alcohol o drogas (estos delitos se consideran delitos menores “significativos”, independientemente de la duración de la pena que se impone).

- Para las ofensas no incluidas en esta lista, un delito menor “significativo” es aquel por el cual hubo una sentencia de más de 90 días en la cárcel. Esto no incluye una sentencia suspendida.

Los delitos que se consideran “tres o más delitos menores” “misdemeanor offenses”, son:

- Cualquier delito menor (que no se considere un delito menor “significativo”) por el cual se impone una sentencia de por lo menos un día en custodia es considerado un delito menor.
- No se cuentan ofensas menores de tráfico, a menos que sean relacionadas con drogas o alcohol.
- No se cuentan ofensas menores relacionadas con leyes de inmigración estatales, como las leyes en Arizona, Alabama, y otros estados que han creado leyes criminalizando las actividades cotidianas de personas indocumentadas. Estos crímenes no cuentan como felonías o delitos menores.
- DHS analizará todos los factores y las circunstancias de cada caso para determinar si una persona que ha cometido algún delito califica para la acción diferida.

Es importante señalar que la acción diferida de 2012 de DACA es otorgada por un periodo de dos años y se podrá solicitar la renovación de su DACA y permiso de trabajo por un periodo adicional de dos años.²⁴³

Sin embargo es necesario señalar que los cambios en la acción ejecutiva del presidente Obama en 2014 eliminó el límite de edad para solicitar la Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA, siglas en inglés). Antes, la persona tenía que ser menor de 31 años y extiende el periodo de acción diferida y autorización de empleo a tres años. Actualmente, el plazo de protección de DACA es de dos años. Además, estos nuevos requisitos también beneficiarán a inmigrantes que tienen solicitudes de DACA pendientes con el USCIS.

²⁴³ www.nilc.org/renovardaca.html.

Los nuevos requisitos para presentar una solicitud de DACA son los siguientes:

1. Haber llegado a los Estados Unidos antes de cumplir 16 años de edad.
2. Haber vivido continuamente en los Estados Unidos desde antes del 1 de enero de 2010 hasta el presente (antes la fecha era el 15 de junio del 2007)
3. Estar físicamente presente en los Estados Unidos el 15 de junio de 2012, y al momento de presentar la petición de DACA ante el Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (USCIS, siglas en inglés).
4. No tener estatus legal el 15 de junio de junio de 2012.
5. Estar actualmente en la escuela, haberse graduado u obtenido un certificado de finalización de la escuela secundaria, haber obtenido un Certificado de Desarrollo de Educación General (GED), o ser un veterano con licenciamiento honorable de la Guardia Costera o las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos.
6. No haber sido condenado por un delito grave, delito menor significativo, o tres o más delitos menores, y de ninguna otra manera constituye una amenaza para la seguridad nacional o la seguridad pública.

Hay varios crímenes que son considerados delitos menores significativos, incluyendo el manejar bajo los influjos del alcohol o de las drogas.

El USCIS implementaría los nuevos cambios para el mes de febrero del 2015, ya que se había estipulado que entraría en vigor 90 días después del anuncio del Presidente el 20 de noviembre de 2014.

En este sentido, el programa de Acción Diferida para Responsabilidad de los Padres o Deferred Action for Parental Accountability (DAPA, por sus siglas en inglés), recientemente anunciado por el presidente Barack Obama, señala que si se tiene un hijo nacido en Estados

Unidos antes del 21 de noviembre del 2014 y no se es prioridad para la deportación, puede optar por este programa.

Los padres deben ser inmigrantes indocumentados y deben cumplir con los siguientes requisitos para presentar una petición de DAPA al Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (USCIS) y calificar al programa:

1. Ser un padre o madre de un ciudadano o residente permanente de los EE.UU. que nació en o antes del 20 de noviembre de 2014 (fecha del anuncio presidencial).
2. Haber vivido continuamente en los Estados Unidos desde antes del 1 de enero de 2010.
3. Estar físicamente presente en los Estados Unidos el 20 de noviembre de 2014, y al momento de presentar la petición de DAPA ante el USCIS.
4. No tener estatus legal el 20 de noviembre de 2014.
5. No ser una prioridad para la deportación, según el Memorandum de Política de Captura, Detención y Remoción de Inmigrantes Indocumentados (Policies for the Apprehension, Detention and Removal of Undocumented Immigrants Memorandum,²⁴⁴ en inglés).
6. No tener otros factores que lo descalifiquen del uso de discreción del USCIS.

Es importante señalar que el gobierno federal considera como prioridad de deportación a personas que son asumidas como “una amenaza” para la seguridad nacional y seguridad pública, que han cometido ciertas clases de crímenes o tienen una orden de deportación final emitida después del 1 de enero del 2014.

El USCIS implementará el programa DAPA después de 180 días (6 meses) a partir del anuncio del presidente Obama el 20 de noviembre de 2014.

²⁴⁴ Secretary U.S. Department of Homeland Security, Memorandum, 20 de noviembre de 2014. Disponible en: http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/14_1120_memo_prosecutorial_discretion.pdf

Hay que enfatizar que el plan del Presidente Obama es temporal y no protegerá a todos los indocumentados que están viviendo en los Estados Unidos, incluyendo a personas que posiblemente han estado viviendo en el país durante décadas.

La única manera que se pueda arreglar el sistema migratorio es por medio de la aprobación de una reforma migratoria integral, y esto aún está en manos del Congreso de los Estados Unidos.²⁴⁵

IV.2 La política del Estado mexicano en materia migratoria frente a la política migratoria de Estados Unidos

Para el gobierno de México, el temor a una confrontación con los Estados Unidos, ha sido un elemento determinante para sustentar la visión respecto al tema de la migración frente a los Estados Unidos. El gobierno mexicano ha optado por seguir, entre 1974 y hasta hace relativamente poco tiempo, una estrategia *sui generis* que consiste en “la política de la no política” y que se fundamentaba en no tener, al menos explícitamente, una política en materia migratoria.²⁴⁶

Sin embargo, el tema migratorio debería ser un tema prioritario para los Estados Unidos.²⁴⁷ Por lo tanto, existe la necesidad de regularizar la situación migratoria de los más de seis millones y medio de mexicanos indocumentados que viven en Estados Unidos; establecer un acuerdo migratorio de trabajadores que permita el acceso autoriza-

²⁴⁵ Véase: Oficina del secretario de Prensa, La Casa Blanca, 20 de noviembre de 2014. Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/20/hoja-informativa-acci-n-ejecutiva-de-responsabilidad-por-la-inmigraci-n>

²⁴⁶ García y Griego, Manuel, “Hacia una nueva visión del problema de los indocumentados en Estados Unidos”, en García y Griego, Manuel y Mónica Vereá (coords.), *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*, UNAM / Miguel Ángel Porrúa, México, 1988, p. 56.

²⁴⁷ Esto debido a: i) la presencia de una población de origen mexicano en ese país que rebasa ya los 34 millones de habitantes (consolidándose como el “núcleo duro” de la primera minoría del vecino norteamericano: los hispanos); ii) el desbordante dinamismo que, a últimas fechas, acusa la emigración proveniente de nuestro país, y iii) los obvios problemas y desafíos, que desde la óptica de la “seguridad nacional” norteamericana representa su frontera sur, de poco más de 3326 kilómetros de extensión y que figura como la más transitada del mundo, con alrededor de un millón de cruces diarios.

do de la fuerza laboral mexicana a regiones y sectores específicos de los mercados de trabajo de Estados Unidos; acordar una relación migratoria especial entre México y Estados Unidos, y en consecuencia, ampliar las visas disponibles para los mexicanos, con el fin de acercar su número a la realidad migratoria actual entre ambos países.; fortalecer la seguridad fronteriza mediante acciones coordinadas entre México y Estados Unidos, con especial énfasis, en los esfuerzos dirigidos a combatir el tráfico de personas y a prevenir las muertes de migrantes en la frontera común, e impulsar programas de desarrollo regional en las zonas de más alta intensidad migratoria en México.²⁴⁸

Sin embargo, ninguno de los temas planteados ha sido retomado y, en los foros en los que fueron ventilados (reuniones presidenciales, cancillerías, reuniones parlamentarias, comisión binacional, etc.), persistieron reacciones encontradas.²⁴⁹ La negociación y suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se convirtió en un referente fundamental para el curso que tomaría la relación bilateral. Que el gobierno mexicano haya aceptado excluir el tema migratorio de la agenda de negociaciones y adherirse acríticamente el principio de libre flujo de capitales y mercancías, ratificó no sólo su falta de compromiso con los migrantes, sino su franca y, en este caso, abierta subordinación a los intereses hegemónicos de Estados Unidos.

Además, a la par del TLC se adoptó un acuerdo paralelo, en el cual los tres Estados se comprometían a trabajar por la mejora de la situación de los derechos laborales en sus respectivos países.²⁵⁰ Sin

²⁴⁸ Tuirán, Rodolfo *et al.*, *Dinámica Reciente...* p. 4.

²⁴⁹ Más limitativo resulta el hecho de que esta agenda adolece de una importante restricción, al descartar, de entrada, una demanda esencial para acabar con el flagelo de la violación a los derechos humanos y laborales, planteada por amplios sectores progresistas de la sociedad mexicana, desde la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y que incluso fue abanderada por el propio presidente Fox, en el marco de su campaña presidencial, es decir la demanda de libre flujo de fuerza de trabajo. Roldán, Genoveva, "Política migratoria y derechos humanos", *Diversa*, núms. 2-3, México, agosto de 2001, p. 85.

²⁵⁰ Preámbulo del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte ACLAN: "El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de Canadá, y el Gobierno de los Estados Unidos de América: [...] "RECONOCIENDO que la protección de los derechos básicos de los trabajadores propiciará la adopción de estrategias competitivas de alta productividad en las empresas; [...]"

embargo, no se cumplió tal compromiso. Aunque el acuerdo, conocido oficialmente como el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), ha adolecido de defectos estructurales desde el comienzo, pues pudo haberse constituido en un espacio de discusión sobre los derechos laborales en América del Norte.²⁵¹ En lugar de explorar sus posibilidades, los países del TLC han asegurado la ineficacia del acuerdo para la protección de los derechos de los trabajadores. Tal y como se encuentra establecido en el anexo 1 de principios laborales.²⁵²

El ACLAN, con todas sus deficiencias en la práctica, significó la posibilidad de establecer una relación entre los derechos laborales y el comercio. Abrió nuevos caminos con la creación de obligaciones relativas al trabajo y el establecimiento de sanciones por el incumplimiento de éstas en ciertos casos. Según el acuerdo, los signatarios garantizarían que las leyes y los reglamentos laborales previeran “altas normas laborales”; se esforzarían por mejorar dichas normas; y asegurarían el acceso a mecanismos “justos, equitativos y transparentes” para la aplicación de su legislación laboral.²⁵³ El acuerdo obliga a las Partes a aplicar efecti-

²⁵¹ Artículo 11: Actividades de cooperación

“El Consejo promoverá actividades de cooperación entre las Partes, por los medios apropiados, en las siguientes áreas: [...] trabajadores migratorios de las Partes; [...]”

²⁵² Anexo 1: Principios laborales

“Los siguientes son lineamientos que las Partes se comprometen a promover, bajo las condiciones que establezca su legislación interna, [...]”

“El establecimiento de condiciones mínimas de trabajo, tales como salario mínimo y pago de tiempo extra, para los trabajadores asalariados, incluyendo a quienes no están protegidos por un contrato colectivo.

Eliminación de la discriminación en el empleo

Eliminación de la discriminación en el empleo por causa de raza, sexo, religión, edad u otros conceptos, con la salvedad de ciertas excepciones razonables, tales como, en su caso, requisitos o acreditaciones para el empleo, [...]”

“Protección de los trabajadores migratorios

Proporcionar a los trabajadores migratorios en territorio de cualquiera de las Partes la misma protección legal que a sus nacionales, respecto a las condiciones de trabajo. [...]”

²⁵³ Tal y como se establece en el artículo 4: Acceso de los particulares a los procedimientos

“Cada una de las Partes garantizará que las personas con interés jurídicamente reconocido conforme a su derecho interno en un asunto en particular tengan acceso adecuado a los tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo para

vamente sus propias leyes laborales en once áreas claves y estipula que una “pauta” de inaplicación (más de un incidente), en ciertas áreas, podría conducir al nombramiento de un panel externo de expertos que recomienden medidas para resolver el problema. Una “pauta persistente” de omisiones (una práctica constante o recurrente) podría conducir a la convocatoria de un panel arbitral y la imposición de sanciones.

El texto del TLC que se concibió y negoció inicialmente, no incluía disposiciones para la protección de los derechos laborales ni contaba con un acuerdo paralelo. Sin embargo, durante la campaña presidencial de 1992, el entonces candidato William Clinton, criticó enérgicamente el TLC, que había sido firmado por el entonces Presidente George Bush, alegando que no hacía “nada para reafirmar nuestro derecho a insistir en que los mexicanos respeten sus propias normas laborales, actualmente violadas con frecuencia.” El entonces futuro presidente de los Estados Unidos, William Clinton, intentó disipar la preocupación de un grupo electoral clave para el Partido Demócrata, los sindicatos, de que las empresas estadounidenses se trasladarían a México para aprovechar la aplicación relajada de las leyes laborales en el país vecino.

El ACLAN que negociaron finalmente Canadá, México y Estados Unidos, esquivó los asuntos espinosos de política internacional, al eludir toda sugerencia de que su intención fuera la armonización de las leyes laborales en los tres países y descartar el establecimiento de procesos judiciales o procedimientos de apelación multinacionales. En su lugar, su objetivo consiste únicamente en promover mejoras en la situación de los derechos laborales en los países signatarios, y depende de la cooperación política entre las Partes, como medio para tratar estas violaciones. Las organizaciones no gubernamentales y los particulares, también participan en el proceso, al señalar a los gobiernos

la aplicación de la legislación laboral de la Parte.

“La legislación de cada una de las Partes garantizará que, según proceda, dichas personas tengan acceso a los procedimientos mediante los cuales se puedan hacer efectivos los derechos establecidos: en su legislación laboral, incluyendo la relativa a seguridad e higiene, condiciones de trabajo, relaciones obrero-patronales y trabajadores migratorios; y en los convenios colectivos.”

involucrados el incumplimiento de las obligaciones establecidas por el acuerdo.²⁵⁴

El Acuerdo no incorpora normas internacionales de derechos laborales; en cambio, apela a los signatarios para que apliquen efectivamente sus normas laborales internas, a la vez que cooperan con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin embargo, sus objetivos al menos formalmente, incluyen la protección para los trabajadores migratorios y las indemnizaciones a los trabajadores.²⁵⁵ No pretendía resolver los problemas en materia de derechos laborales, en casos específicos, por ejemplo, un empleado despedido injustamente por organizar un sindicato en Estados Unidos, no puede esperar que la presentación de su caso, conforme al ACLAN, conduzca a su readmisión.

La principal respuesta del gobierno mexicano, frente a los retos de la realidad migrante, resultó ser una medida tardía y confusa: la ley por la no pérdida de la nacionalidad mexicana. Poco después de haber sido aprobada la ley 187, y de que ONG estadounidenses, iniciaran esfuerzos legales para comprobar su inconstitucionalidad, el gobierno mexicano planteó la posibilidad de modificar la Constitución, para permitir que los mexicanos radicados en los Estados Unidos se naturalizaran y pudieran defender mejor sus derechos, sin perder la nacionalidad mexicana. Desde un principio, la ley fue diseñada para extender a esos mexicanos la posibilidad de recuperar una “nacionalidad” que les permitiría tener derechos culturales y económicos. Sin

²⁵⁴ El artículo 49 del Acuerdo, establece en la parte de Definiciones

“Para los efectos de este Acuerdo: [...]”

“legislación laboral” significa leyes y reglamentos, o disposiciones de los mismos, relacionados directamente con: la libertad de asociación y el derecho a organizarse; el derecho a la negociación colectiva; el derecho de huelga; la prohibición del trabajo forzado; restricciones sobre el trabajo de menores; condiciones mínimas de trabajo, tales como el pago de salario mínimo y pago de tiempo extra, que comprenden a los asalariados, incluyendo los no cubiertos por contratos colectivos; la eliminación de la discriminación en el empleo por motivos tales como raza, religión, edad, sexo u otros que fijen las leyes internas de cada una de las Partes; el salario igual para hombres y mujeres; la prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales; la compensación en casos de lesiones de trabajo y de enfermedades ocupacionales; la protección de trabajadores migratorios;...

²⁵⁵ Comerciar con los Derechos La promesa incumplida del acuerdo paralelo al TLC, *Human Rights Watch*, Nueva York, abril de 2001.

embargo, de manera contundente se excluían derechos políticos.²⁵⁶ Es pertinente señalar que la referida ley, que entró en vigor el 20 de marzo de 1998, ha sido retomada y recodificada al seno de la comunidad migrante organizada en los Estados Unidos, para exigir, con mayor fuerza cada vez, el ejercicio pleno de sus derechos políticos.

El arribo de Vicente Fox a la presidencia de la República, en diciembre de 2000, estableció aparentemente nuevos tintes al complejo y complicado escenario del tema migratorio.²⁵⁷ Este tema siempre ha estado presente en la relación entre los dos países, pero nunca formó parte de la agenda negociadora de los gobiernos. Incluso, en el caso del “acuerdo bracero” de 1942, que algunos consideran un antecedente en esta materia, puede argumentarse que se trató más bien de un acuerdo diseñado por Estados Unidos para obtener mano de obra barata durante la Segunda Guerra mundial, en el cual el papel negociador de México fue muy limitado. A diferencia de aquel efímero antecedente, en la actualidad, se ha reconocido la necesidad de contar con un marco ordenado para la migración, que garantice un trato humano, protección legal adecuada y condiciones laborales dignas para los migrantes.

Lo primero que destaca en el cambio de postura de ambos gobiernos, con relación al tema migratorio, tiene como trasfondo el reconocimiento de una realidad; el desbordante crecimiento del fenómeno migratorio, originado principalmente por la pobreza en México, y la incapacidad de Estados Unidos para contenerlo o regularlo de manera unilateral, bajo estrictas medidas de corte policiaco o militar, como las contempladas por las leyes de 1996. A raíz de la recesión por la que atraviesa la economía norteamericana y su impacto cíclico sobre la nuestra, esta problemática se acentúa aún más y se redimensiona bajo el actual paradigma de la seguridad nacional de los Estados Unidos.

²⁵⁶ Martínez, Jesús, “Los emigrados y la nación mexicana: la evolución de una relación”, en Moctezuma, Miguel y Héctor Rodríguez (comps.) *Impacto de la Migración y las Remesas en Crecimiento Económico Regional*, México, Senado de la República, 1999, p. 251.

²⁵⁷ Sobre este cambio de postura en la política exterior mexicana, véase Castañeda, Jorge, “Los ejes de la política exterior de México”, *Nexos*, volumen xxiii, núm. 288, México, diciembre de 2001, p. 89.

Aun cuando se han abordado asuntos de interés en el tema migratorio, se hace omisión a una cuestión que resulta fundamental, desde la perspectiva de los intereses estratégicos de nuestro país, la liberalización de los flujos migratorios. No se ataca las causas de fondo de la migración internacional y que, por el contrario, apunta, como el gobierno mexicano lo ha señalado, a “transitar hacia un régimen de flujos ordenados” o regulados. No es difícil advertir que los temas en la negociación están determinados por los intereses estratégicos de Estados Unidos, quien, en el peor de los casos, continuará beneficiándose del usufructo de una reserva de mano obra barata proveniente de nuestro país. De aquí que resulte imprecisa, la presunción del presidente Fox, plasmada en el texto de su Primer Informe de Gobierno y ratificada en el informe anual de labores del ex canciller Castañeda, en el sentido de que “por primera vez en la historia, Estados Unidos ha aceptado negociar con otra nación, en este caso México, el tema de la migración de manera integral.”

A la fecha, no hay prácticamente nada importante que consignar con relación a la regularización de la situación migratoria, de poco más de seis millones de trabajadores migrantes mexicanos, que cargan con el estigma de “ilegales”. La única información que se tiene al respecto, es que la posibilidad de la “amnistía” (término inherente al discurso que criminaliza la migración laboral), prácticamente fuera descartada por el gobierno de Estados Unidos, para reemplazarla por un programa más modesto de “ajuste adquirido”.²⁵⁸

Sin lugar a dudas, el tema de los trabajadores temporales es uno de los que mayor interés ha despertado entre las autoridades y legisladores de Estados Unidos.²⁵⁹ Como el interés de los empresarios agrícolas estadounidenses por abaratar los costos de la mano de obra para el sector agrícola, constituido mayoritariamente por mujeres migrantes. Tal y como fue planteada en la opción de “trabajadores huéspedes”, propuesta por el entonces senador republicano Phil Gramm, en contra

²⁵⁸ Miller, Spring y Seymour, Anne, “Third Binational Roundtable on México-U.S. Migration: The New Bilateralism”, *Mexico-U.S. Advocates Network News*, volume 3, Issue 12, agosto de 2001, p.1.

²⁵⁹ Roldán, Genoveva, *op. cit.*, p. 85.

de la propuesta de legalización de todos los trabajadores migratorios indocumentados que se encuentran en Estados Unidos y que favorece la central sindical conocida por sus siglas en inglés como AFL-CIO.

Tal pareciera que todo estaba encaminado hacia el proyecto, que en el Congreso estadounidense ya se ventilaba, entre septiembre y octubre del 2000, un nuevo Programa Bracero, o al aumento de la cuota de visas que anualmente entrega Estados Unidos a los mexicanos. El entonces senador de Texas, Phil Gramm, había esbozado un nuevo proyecto de ley que permitiría a trabajadores indocumentados provenientes de México, trabajar legalmente con un salario mínimo garantizado y acceso a algunos fondos de salud, pero con la condición de que regresaran a su país de origen, luego de un año de estancia; el número de trabajadores a los que se les permitiría registrarse sería ajustado anualmente, en respuesta a cambios en las condiciones económicas estadounidenses, específicamente la tasa de desempleo.

A través de este programa, bautizado como de trabajadores huéspedes, a imagen y semejanza, del desacreditado Programa Bracero, se expresa, con nitidez, uno de los ejes fundamentales de la postura de Washington en el proceso negociador. Bajo la “generosa” oferta de sacar de la “sombra de la ilegalidad” a millones de migrantes laborales mexicanos y “concederles” derechos laborales mínimos, el programa se proponía, en palabras del propio senador Gramm, “fortalecer la economía de Estados Unidos y estimular, mediante las remesas enviadas a nuestro país y las habilidades adquiridas por los trabajadores “huéspedes” a través del programa, el largamente postergado desarrollo económico de México”. De acuerdo con este plan, se han realizado experiencias “piloto” en el estado de Zacatecas, con la participación de las empresas norteamericanas LEH Packing Company, ACME Brick; Kanes, San Angelo y Marcus Drake.²⁶⁰

²⁶⁰ García Zamora, Rodolfo y Moctezuma, Miguel, “Trabajadores Temporales contratados por Estados Unidos. Informe sobre el programa piloto del Gobierno de Zacatecas”, ponencia presentada en la Mesa Redonda Binacional. Programa de Trabajadores Temporales México-Estados Unidos, Guadalajara, México, mayo de 2001.

Las organizaciones políticas de migrantes mexicanos en los Estados Unidos, han manifestado su abierto “rechazo al Programa de Trabajadores Huéspedes o Temporales” y han expresado su inconformidad, por la exclusión de representantes de la comunidad migrante en las negociaciones.²⁶¹

No existe información disponible sobre posibles avances en la cuota de visas disponibles para mexicanos.²⁶² Según los datos sobre el programa de visas H-2a, correspondiente a trabajadores agrícolas temporales, y H2b para trabajadores de servicios, la participación de migrantes mexicanos disminuyó respecto de otras nacionalidades, entre 1995 y 2000.

De los cinco temas que integran la agenda bilateral, el relativo a la seguridad fronteriza es, con mucho, el que mayor atención ha recibido de parte de ambos gobiernos y sobre el que se han dado los mayores “acercamientos”. En este caso, al igual que en el programa de trabajadores huéspedes, se ha impuesto la visión e intereses del vecino del norte. Un claro ejemplo de ello, es el Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza, suscrito el 22 de junio de 2001, el cual incluía:

declarar zonas de alto riesgo vastas extensiones en la región limítrofe entre México y Estados Unidos; un nuevo programa de reconocimiento aéreo en las áreas desérticas; prevé un proyecto piloto para que la Patrulla Fronteriza reemplace el armamento letal por otro no letal y disuasivo; revisión de los operativos Salvaguarda, Guardián, Bloqueo y Río Grande; incremento hasta en 40 % del número de integrantes del Grupo Beta; el fortalecimiento de medidas para prevenir el acceso a cruces en zonas de alta peligrosidad; prohibir el paso de personas hasta 3 kilómetros al sur de la frontera; y efectuar operativos de “disuasión” de la migración entre la Patrulla Fronteriza y los Grupos Beta, e intercambiar información entre

²⁶¹ *El Universal*, 5 de enero del 2003, p. 10.

²⁶² La información del SIN por países no está actualizada, lo mismo que la consignada en la página web de la embajada de Estados Unidos en México.

la Procuraduría General de la República (PGR) y el entonces Servicio de Migración y Naturalización (SIN) para combatir a bandas de polleros.²⁶³

Se trata, de un conjunto de operativos coordinados, a través de los cuales cuerpos policiales de México, son puestos al servicio de la seguridad de Estados Unidos, asignándoles tareas de combate a la migración indocumentada, bajo el supuesto compromiso de proteger los derechos humanos de los migrantes mexicanos. Las 377 muertes de migrantes mexicanos ocurridas en 2001, el aumento del presupuesto del entonces SIN en 29 % (anunciado por el presidente Bush, el 29 de enero de 2002), y la decisión de incrementar en casi 800 % el número de elementos de la Guardia Nacional apostados en la franja fronteriza (notificada por la Casa Blanca, el 6 de febrero de 2002), son señales inequívocas de que los derechos humanos no figuran entre las prioridades de Washington. Por su parte, la tibieza con la que las autoridades mexicanas han reaccionado frente a la violencia y terrorismo desencadenados por el gobierno de Estados Unidos, mediante campañas de “disuasión”, emprendidas por el entonces Coordinador de la Oficina Presidencial para Mexicanos en el Exterior, Juan Hernández, revelaban que para la administración del presidente Fox, los derechos humanos no eran una prioridad. Y peor aún: a cambio de ciertas prebendas, con relación a la migración laboral mexicana, que hasta ahora no han sido sino promesas, el gobierno de México había aceptado desempeñar el papel de “centinela” de los Estados Unidos en su frontera sur, mediante el impulso de dos programas complementarios: el Plan Puebla Panamá y el Plan Sur.

El primer programa se inscribía en una estrategia de integración de:

La región sur-sureste de México y el istmo centroamericano en la dinámica del neoliberalismo, para aprovechar los recursos naturales y energéticos, así como la mano de obra barata de la región, y construir un puen-

²⁶³ Sandoval, Juan Manuel “El plan Puebla-Panamá como regulador de la migración laboral mesoamericana”, en Armando Bartra (coordinador), *Mesoamérica. Los Ríos Profundos. Alternativas Plebeyas al Plan Puebla-Panamá*, México, 2001, p. 252.

te entre América del Norte y América del Sur para facilitar la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).²⁶⁴

El segundo, que inició el 1° de julio de 2001, tenía por objeto:

Reducir la porosidad de las líneas divisorias entre nuestro país y Guatemala y Belice, mediante el incremento de la presencia policiaca y militar [...] en el marco del compromiso adquirido ante Washington por la administración de Fox en el sentido de reducir el flujo de inmigrantes indocumentados que llegan a la frontera común.²⁶⁵

Se trataba, en esencia, de una operación de “sellamiento” de nuestra frontera sur, mediante un control policiaco y militarizado de la misma, que reproducía en nuestro territorio, el sistema de seguridad diseñado por Estados Unidos, asignando al gobierno mexicano el “trabajo sucio” para la contención de la migración centro y sudamericana, en un acto de servilismo y subordinación sin precedentes.²⁶⁶

El desarrollo regional en las zonas de más alta intensidad migratoria constituye otro de los puntos de la agenda bilateral en el que los “avances” logrados son prácticamente nulos. Hasta ahora, no hay visos de una iniciativa de esta naturaleza, que involucre a los gobiernos de ambos países. Lo único que existe son programas promovidos por gobiernos estatales, como el 3x1 de Zacatecas y “Mi Comunidad” de Guanajuato²⁶⁷ y, en la administración del entonces presidente Vicente Fox: “adopta una comunidad”.²⁶⁸ Lo singular de este último programa, que estaba dirigido a cinco entidades de la República, y

²⁶⁴ *Ibidem supra*, p.251.

²⁶⁵ *Ibidem*, p. 252.

²⁶⁶ *La Jornada*, 14 de enero de 2002, p. 19.

²⁶⁷ Ambos programas buscan encauzar fondos colectivos de los migrantes, mejor conocidos como remesas colectivas hacia el financiamiento de obras sociales, en el caso del 3x1, y maquiladoras en el caso de “Mi Comunidad”, aprovechando la disposición y el potencial de financiamiento solidario que en la actualidad tiene los clubes y organizaciones de migrantes en Estados Unidos. Torres, Federico, “Uso productivo de las remesas en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua”, CEPAL, LC/MEX/R.662, 1998.

²⁶⁸ *Periódico Reforma*, 20 de enero de 2002, p. 4.

estaba concebido como una estrategia de combate a la pobreza,²⁶⁹ partiendo de una percepción equivocada de la relación entre marginación y migración internacional.²⁷⁰

De lo hasta aquí expuesto, queda claro que el saldo de la negociación bilateral en materia migratoria resulta favorable, única y exclusivamente, a los intereses estratégicos geopolíticos, de seguridad hemisférica,²⁷¹ y geo-económicos de Estados Unidos, aprovechamiento de las ventajas que ofrece el país, en términos de fuerza de trabajo barata y recursos naturales. Se presenta, en este sentido, como un juego de suma cero, donde lo que uno gana el otro pierde. Y lo peor de todo es que, en este proceso asimétrico de negociación, que nada tiene que ver con el principio de “responsabilidad compartida”, el rostro digno que, por largo tiempo, caracterizó a la política exterior mexicana, acabó siendo desfigurado y reemplazado por el de la subordinación abierta.

El 16 de febrero de 2001, el comunicado conjunto de la reunión de Guanajuato, entre los presidentes Fox y Bush, estableció la necesidad de contar con un esquema ordenado de flujos migratorios que garantizaran un trato humano, seguridad jurídica y condición de empleo dignas a los migrantes. Con ese propósito, los mandatarios instruyen a sus gobiernos, para iniciar a la brevedad negociaciones formales de alto nivel, tendientes a alcanzar acuerdos de corto y largo plazo, que permitieran atender de manera constructiva, la migración y sus aspectos laborales. Para tal efecto, se acordó crear un Grupo de Alto Nivel sobre Negociaciones Migratorias (GANM), bajo los auspi-

²⁶⁹ Santibáñez, Jorge, “Asociación dudosa: marginación y migración”, *Enlace Informativo Sin Fronteras*, núm. 68, febrero de 2002.

²⁷⁰ Cabe señalar que, aun reconociendo las severas restricciones estructurales impuestas por el contexto neoliberal, ninguno de estos programas se plantea, con seriedad, la posibilidad de aprovechar el potencial de las remesas —así como otros recursos a disposición de la comunidad migrante— para contribuir al desarrollo local y regional, en Delgado Wise, Raúl y Héctor Rodríguez, “The Emergence of Collective Migrants and Their Role in Mexico’s Local and Regional Development”, *Canadian Journal of Development Studies*, volume xxii, num. 3, 2001, p. 14.

²⁷¹ Es importante agregar que, tras los ataques terroristas del 11 de septiembre, se plantea “... la creación de un ‘sistema defensivo de América del Norte’ que incluya a México y Canadá como un ‘requisito esencial para la defensa de EU’, ya que según un informe de inteligencia, ‘otras alternativas serían inútiles’. Saxe-Fernández, John, “Globalización del Terror y Guerra”, *Memoria*, núm. 154, diciembre de 2001, p. 15.

cios de la Comisión Binacional, encabezado, por parte de México, por los secretarios de Relaciones Exteriores y de Gobernación y, por el secretario de Estado y el procurador general, por parte de Estados Unidos. Hasta la fecha se han reunido múltiples veces, y ha sostenido múltiples reuniones de carácter técnico que continuaron, incluso, ante el paréntesis generado por los atentados del 11 de septiembre de 2001,²⁷² sin embargo, no se ha podido establecer un compromiso tangible entre los dos gobiernos para establecer un trato general y real de respeto a los derechos humanos de los trabajadores migrantes

El 4 de abril de 2001 se realizó la primera reunión del Grupo de Alto Nivel en la ciudad de Washington, D. C., en la cual se formalizó su instalación. En esta primera ronda de negociaciones, se acordó la mecánica que seguirían las mismas, bajo un calendario preciso sobre cada una de sus tareas futuras, además de establecer los parámetros para esta iniciativa binacional. Las autoridades de ambos países intercambiaron puntos de vista con respecto a los objetivos de corto, mediano y largo plazos, e iniciaron un análisis sobre las acciones que correspondería implementar, tanto a los poderes ejecutivos, como legislativos de cada país. La agenda incluyó el análisis y discusión sobre la seguridad fronteriza; el régimen de las visas H-2-a y H-2-b; el intercambio de ideas sobre la regularización de mexicanos indocumentados establecidos en Estados Unidos; las posibles alternativas de programas sobre trabajadores temporales, otorgando especial énfasis a su movilidad circular, a la protección de sus derechos laborales y a los requerimientos del mercado laboral; la cooperación en asuntos de procuración de justicia; el desarrollo económico regional, así como la programación de las futuras reuniones del Grupo de Trabajo, establecido para atender esta agenda.

Ambas partes, acordaron emitir un llamado a todos los mexicanos en Estados Unidos que calificaban para beneficiarse de las disposiciones de la enmienda migratoria conocida como Life Act (Ley de Migración Legal y Equidad Familiar), para que hicieran uso de los

²⁷² <http://www.sre.gob.mx/ape/dm5/dme-acuerdo5.htm>

beneficios de esta ley, específicamente, en la parte relativa al ajuste migratorio dispuesto por la sección 245(i).

Otorgándose prioridad, a los programas enfocados a combatir el tráfico de personas y evitar la muerte de migrantes en la frontera. Asimismo, se han analizado las características y alcances de los programas de visas H-2-A y B de trabajadores agrícolas temporales y del sector servicios, intercambiando ideas sobre la regularización de los mexicanos indocumentados, que radican en Estados Unidos, y las posibles alternativas de programas sobre trabajadores temporales.

Durante el desarrollo de sus trabajos, el grupo ha establecido cinco áreas de acción para desarrollar negociaciones y acuerdos en materia de migración que permitan alcanzar una solución “duradera e integral”.

Estas áreas son, la seguridad fronteriza, con relación a la cual, se realizan reuniones y se genera un Plan de Acción, acordado en junio de 2001. Plan dedicado a mitigar sustancialmente las muertes y la inseguridad de las personas en la frontera, a través de nuevas estrategias de atención, rescate, prevención y revisión de medidas actuales de detención de migrantes que, además incluye un esquema de visas para México, que considere la vecindad con Estados Unidos y la asociación económica existente, generada por el TLCAN; los programas de regularización de migrantes residentes en Estados Unidos, tema en el que se impulsó la extensión de la medida legislativa 245 del Congreso estadounidense, destinada a facilitar la reunificación familiar; los programas de trabajadores temporales que den orden a la migración y garantías a los migrantes, atendiendo el mercado laboral de la región y favoreciendo la circularidad en el fenómeno, circunstancia que fomenta el reflujo de recursos y la transferencia de enseñanzas y tecnología hacia territorio mexicano, como consecuencia de la migración; y los mecanismos de inversión y canalización de recursos para fomentar la convergencia económica en toda la región, particularmente en México, en zonas con altos índices de expulsión de migrantes. Para este fin, se iniciaron los trabajos de consulta y las investigaciones correspondientes al proyecto Asociación para la Prosperidad. Después del 11 de septiembre, la agenda bilateral sobre este tema se amplió

para incorporar el tema de los vínculos entre la seguridad nacional y la migración. Estableciendo, hoy más que nunca, que la solución migratoria es consecuente con la necesidad de cooperar para combatir la delincuencia, el crimen organizado y el terrorismo.

Por último, el plan de reforma a la política migratoria anunciado, por el entonces presidente de Estados Unidos, George W. Bush, en enero de 2004, contemplaba otorgar permisos temporales de empleo, con duración de 3 años, a los trabajadores migrantes indocumentados, lo cual representaba únicamente una medida de seguridad nacional más para ese país. Con la medida se buscaba tener control de los millones de inmigrantes que se encuentran allá, en calidad de indocumentados.

Después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, los estadounidenses, en su búsqueda por evitar que se repitan acciones similares, y al asumir la migración indocumentada como peligrosa para su seguridad, intentan fiscalizar y controlar mejor dicha migración, mediante la implementación de esta medida unilateral. Independientemente de que el Congreso norteamericano apruebe la propuesta de reforma migratoria, la cual tardaría años en entrar en vigor, con esta medida unilateral, ficharían a cada uno de los indocumentados y tendrían una lista de todas las personas que entran y salen de su territorio.²⁷³

Sin embargo, éste no era el acuerdo migratorio que se buscaba por parte de México, porque no incluía la amnistía o regulación de los trabajadores migrantes que ya residen en Estados Unidos, y que, evidentemente, lo que buscan es quedarse en ese país, no obtener una visa de empleo por tres años, ya que una gran mayoría de ellos, tienen años viviendo en Estados Unidos, sin poder regularizar su situación. El punto central para las organizaciones de indocumentados, es la amnistía o regularización a los trabajadores actuales y la propuesta de Bush fue, más que enfática, al señalar que no se otorgará amnistía a quien previamente violó la ley para ingresar y trabajar en Estados Unidos. Sin embargo, el gobierno mexicano, lo asume como un logro, al considerarlo un primer e importante paso, en favor de los migrantes

²⁷³ <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/01/20040107-3.es.html>

mexicanos, porque se pretende “regularizar el empleo” de miles de migrantes y darles una “mejor calidad de vida”.

El anuncio de Bush fue una señal absolutamente opuesta a la manifestación “Libertad para los Obreros Inmigrantes, realizada en Queens, Nueva York, el 4 de octubre de 2003. En dicha manifestación, más de 100 000 inmigrantes participaron, arriesgándose a la deportación y a la pérdida de sus empleos, para exigir derechos y dignidad.²⁷⁴ El lema principal del 4 de octubre, fue la amnistía, mientras que en su programa de inmigración, Bush establecía enfáticamente que él se oponía a la misma. Bush había dicho que “Yo me opongo a la amnistía, que pone a los trabajadores indocumentados en un camino automático hacia la ciudadanía.” Una de las partes más importantes de la propuesta, del entonces presidente George Bush, era un programa de trabajadores temporales, no de amnistía.

El “nuevo programa” de trabajadores temporales de la propuesta de Bush es un “nuevo programa” de braceros. La Casa Blanca señaló, entonces, que los inmigrantes podrían obtener estatus legal por tres años y volver a solicitarlo sólo una vez más. Deberían pagar una tarifa para registrarse en el programa y sus nombres serían puestos en un banco de datos nacional.

El trabajador indocumentado y el patrón tendrían que solicitar el permiso conjuntamente, con el patrón sirviendo como garante del nuevo trabajador, generando los mismos abusos que suceden una y otra vez en todo el país, como son salarios no pagados, tiempo extra forzado, altas tasas de accidentes de trabajo, discriminación, hostigamiento sexual y despidos injustos. Los trabajadores que se quejaron serían despedidos y puestos en listas para no renovarles sus contratos; los empresarios seguirían ignorando rutinariamente las regulaciones del gobierno, además de que el sistema de observación del gobierno, en la mayoría de estas industrias seguiría siendo terriblemente inadecuado. Un gran número de inmigrantes ni siquiera podrían adherirse al programa, porque trabajan principalmente en el sector informal

²⁷⁴ Gutiérrez, Teresa, “La propuesta migratoria de Bush es una trampa”, *Workers World Service*, 27 de enero de 2004.

de la economía. Los patrones de jardineros, jornaleros, domésticos, lavadores de plato y otros más, no se verían inclinados a participar. Además, existe poco incentivo, para que los trabajadores participen, dado que no hay ninguna garantía de ciudadanía.

Inclusive, de acuerdo a datos dados a conocer en 2003, por el entonces Servicio de Inmigración y Naturalización, señalaba que desde el año 2001, había un retraso en el procesamiento de las aplicaciones de inmigración de 3.9 millones de casos hasta unos 6.2 millones, en sólo dos años.²⁷⁵

El entonces presidente Bush había declarado que era incorrecto que los empresarios utilizaran el mercado ilegal de trabajo. Pero, no es el “mercado de trabajo” que es ilegal. La verdad es que la economía de los Estados Unidos se beneficia de los millones de trabajadores migrantes documentados e indocumentados y no quieren perder esos beneficios, aplicando una amnistía o pagando salarios justos. Es por esto que la política sobre la inmigración de los Estados Unidos es un regalo para los patrones, pues intenta sacar a los trabajadores indocumentados de la sombra, con la promesa de un estatus legal temporal, pero dejándolos en la voluntad de los patrones.

La propuesta migratoria que planteaba, el entonces presidente republicano George Bush, en el papel permitía a millones de trabajadores indocumentados residentes en Estados Unidos, lograr residencia legal temporal, establecía que los candidatos deberían tener trabajo u ofertas laborales si vivían fuera del país, pagar un derecho o multa y después de tres años, podrían renovar el permiso, pero sólo una vez. También, se mencionaba la posible creación de un fondo de jubilación que los trabajadores cobrarían al regresar a sus países. Tal como se prometió durante el Programa de Braceros (1942-1964) y que los sobrevivientes de esa experiencia no pudieron cobrar de manera justa.

La propuesta no resultaba benéfica para las personas migrantes mexicanas; por el contrario, hacía más vulnerable a esta población, más aún en el caso de las mujeres, no cumplía con las expectativas ni las necesidades de la comunidad mexicana en Estados Unidos, la

²⁷⁵ *Washington Post*, 11 de enero de 2004, p. 5.

propuesta de reforma migratoria, del entonces presidente Bush, hubiera desencadenado mayor explotación de ciudadanos mexicanos, e incluso hubiera propiciado condiciones de esclavitud y hasta abuso sexual de las mujeres, al quedar bajo el auspicio de sus empleadores. La propuesta de otorgar visas de trabajo por tres años representaba una forma de fichar a los trabajadores y los mantenía expuestos, en mayor grado a la deportación.

Es importante señalar que dentro de las acciones que se establecieron, entonces en coordinación entre el gobierno mexicano y el gobierno estadounidense, donde se mostró la subordinación de la política de protección a los nacionales mexicanos, respecto a la política migratoria norteamericana, estuvo el “programa de repatriación voluntaria”, programa que estableció que migrantes indocumentados mexicanos fueron repatriados, desde Arizona hacia la Ciudad de México y Guadalupe, del día 12 de julio al 30 de septiembre de 2004.

En la etapa inicial del programa, se acordó que un vuelo diario, de una línea aérea mexicana trasladaría a México desde Tucson, a no más de 150 indocumentados, detenidos en Arizona.²⁷⁶ Según el Departamento de Estado de los Estados Unidos, no serían esposados, salvo “la única excepción se daría en caso de que se necesitara responder a comportamiento violento y peligroso de parte de algún individuo en particular, pero tal eventualidad es muy improbable ya que la participación en el programa es voluntaria”, puesto que, las personas que “tengan un historial delictivo no participarán en el programa”.²⁷⁷

El Programa de Repatriación Voluntaria que realizaron, los gobiernos de México y Estados Unidos, y que se aplicó sólo en la región de Arizona y Sonora, fue desarrollado por la Secretaría de Gobernación y de Relaciones Exteriores, por parte del gobierno mexicano y por el Departamento de Seguridad Interior de Estados Unidos. El plan estaba basado en un acuerdo que ambos países establecieron para garantizar la repatriación de nacionales mexicanos. El costo del

²⁷⁶ Sin embargo, el programa regresó a 2700 migrantes mexicanos en los primeros 15 días.

²⁷⁷ <http://www.usembassy-mexico.gov>

programa lo cubrió el gobierno de los Estados Unidos; los consulados mexicanos y el Instituto Nacional de Migración (INM) lo apoyaron, tuvo un costo de 13 millones de dólares, por un periodo de 4 meses.

Además, en el mismo sentido de subordinación, la Secretaría de Relaciones Exteriores y, el entonces canciller, Jorge G. Castañeda, firmaron un convenio el 22 de junio de 2001, para que autoridades migratorias de Estados Unidos utilizaran balas de goma con pimienta en contra de los mexicanos que cruzaran sin documentos la frontera de ese país.

Desafortunadamente, la actitud de subordinación del gobierno mexicano ante la política migratoria de los Estados Unidos, ha llegado a extremos insultantes, como lo es la nula respuesta ante la entrada en vigor de una ley racista en²⁷⁸ en Arizona.²⁷⁹ La Ley (Protect Arizona Now / Protege Arizona Ahora), conocida como Propuesta 200, fue votada el día 2 de noviembre de 2004, en el estado de Arizona y recibió el apoyo del 56 % de los votantes contra 44 %.²⁸⁰ La ley vetaba el voto a los indocumentados y ordenaba que las personas acreditaran su situación migratoria antes de obtener ciertos servicios del gobierno,

²⁷⁸ La presidenta nacional e ideóloga del Protec Arizona Now, es la profesora emérita de la Universidad Vanderbilt, Virginia Abernethy, la cual es experta en políticas de población e inmigración, curiosamente de origen cubano y criada en Argentina, ha señalado que “[los mexicanos] han venido a este país diciendo que quieren recuperar tierras y bautizarlas como Aztlán; entonces, los estadounidenses sienten miedo de perder sus territorios”. “... Depende de cuántos mexicanos vengan y se queden. Tal vez si son muchos puedan hacerlo. Con la 200, los americanos están diciendo: “Queremos nuestro país ahora y queremos conservarlo para nosotros”. Además esta persona ha impulsado una iniciativa para prohibir el uso del idioma español, porque según ella “un país que usa más de un idioma es inestable”. En Martínez, Sanjuana, “Ley Antimexicana”, *Revista Proceso*, No.1473, 23 de enero de 2005, p. 40.

²⁷⁹ El día 30 de noviembre ante un juez federal, se inició un proceso por parte de abogados del Fondo México Americano para la Defensa Legal y de la Educación (MALDEF), en contra del gobierno de Arizona y de la gobernadora demócrata Janet Napolitano, bajo el argumento de que era inconstitucional porque invadía la jurisdicción federal en inmigración, obteniendo la suspensión temporal. El día 22 de diciembre de 2004 el Juez Federal en el Distrito de Arizona, David Bury, levantó la suspensión temporal a la entrada en vigor de esta propuesta 200. Sin embargo hasta el 1 de febrero del 2005, dicha ley sigue estando impugnada en el Circuito Noveno del Tribunal de Apelaciones de Estados Unidos, con sede en San Francisco, California.

²⁸⁰ Ramírez, Patricia, “Consulados, en alerta ante la entrada de la Propuesta 200”, *La Crónica*, México, 24 de diciembre, 2004, p. 4.

restringía los servicios sociales a los inmigrantes ilegales y pedía a los empleados gubernamentales denunciar la presencia de indocumentados, negaba la asistencia pública a los indocumentados que viven en Arizona, negándoles asistencia médica, vacunas para sus hijos y el uso de bibliotecas y parques públicos. Además, obligaba a los servidores públicos, a reportar ante las autoridades de inmigración a todos aquellos indocumentados que acudieran a solicitar ayuda, estableciendo que si los más de 2000 empleados estatales no procedían a denunciar a los indocumentados, podrían ser enviados a la cárcel.²⁸¹

Desafortunadamente esta iniciativa no fue exclusiva de Arizona, sino que era una estrategia a nivel federal, como lo muestra la aceptación de la Propuesta de ley H.R.10. La introducción en el Congreso de los Estados Unidos, del proyecto de Ley para la Implementación de las Recomendaciones del 11 de Septiembre (9/11 Recommendations Implementation Act, H.R. 10). Elaborado con las recomendaciones de la Comisión, creada después del ataque terrorista del 11 de Septiembre de 2001, constituyó el golpe más duro para los inmigrantes mexicanos en todo el periodo de la administración, del entonces presidente George W. Bush. El viernes 8 de octubre de 2004, el pleno de la Cámara de Representantes votó en favor de la H.R.10. La votación ocurrió exactamente en términos partidarios. Todos los legisladores

²⁸¹ El procurador de Justicia de Arizona, Terry Goddard, consideró infundada la demanda interpuesta ante una Corte Federal que argumenta que la Propuesta 200 es inconstitucional, puesto que argumenta que leyes federales prohíben a indocumentados recibir servicios públicos, y que los gobiernos locales y estatales tienen la obligación de colaborar con autoridades migratorias para garantizar que las normas federales sean respetadas. Además sustenta que dicha ley sólo aplicó a “beneficios públicos” estatales, algunos de los cuales son proporcionados por el Departamento de Seguridad Económica de Arizona (DES). Los cinco programas del DES que se verán afectados son los de asistencia general, programas de ayuda con enfermedades de la vista, vecinos ayudando vecinos, reparación y descuento en las utilidades, asistencia con pagos de la renta y programas de pago suplementario para desempleados; no aplicará a programas financiados por el gobierno federal como las estampillas de comida ni a la educación pública desde preescolar hasta décimo segundo grado. Tampoco el programa de seguro médico para personas de bajos recursos conocido por sus siglas en inglés como AHCCES.

del Partido Republicano votaron en favor y todos los legisladores del Partido Demócrata votaron en contra.²⁸²

Desde la “Propuesta 187”, en California, a la “propuesta 200” en Arizona y las leyes anti-inmigratorias aprobadas en 1996, no había un proyecto legislativo en Estados Unidos que aumentara tanto la vulnerabilidad de los inmigrantes mexicanos, como sujetos de derechos humanos y laborales, que la contenida en la Propuesta H.R.10.

Las siguientes disposiciones del proyecto de ley H.R.10, despertaban importantes preocupaciones, por su repercusión entre los trabajadores migrantes mexicanos en los Estados Unidos.

Sección 3005. Prohibición de la aceptación de matrículas consulares: Esta disposición prohibiría a los empleados federales aceptar matrículas consulares como identificación. Sin embargo, en un entorno consciente de la seguridad, las personas que se encuentren en este país, independientemente de su situación, tienen que poder demostrar su identidad. Muchas ciudades, condados y agencias de aplicación de la ley aceptan las matrículas consulares como formas válidas de identificación.

Sección 3006. Expulsión acelerada: Esta disposición ampliaba significativamente el régimen de la expulsión acelerada y sometía a todas las personas que entraron a Estados Unidos sin ser inspeccionadas a la expulsión acelerada, a no ser que hayan estado físicamente presentes en el país durante más de cinco años. Actualmente, la expulsión acelerada está planteando importantes preocupaciones relativas a las garantías procesales; esta disposición magnificaría inconmensurablemente estas preocupaciones.

Secciones 3007, 3009 y 3033. Estas disposiciones engloban aspectos fundamentales de la llamada Ley de Justicia en el Litigio sobre Inmigración (Fairness in Immigration Litigation Act, H.R. 4406) que socavarían aún más la disponibilidad de garantías procesales fundamentales para los extranjeros al: prohibir el recurso de hábeas corpus en una variedad de decisiones sobre inmigración; incrementar las condiciones

²⁸² Bustamante, Jorge A., “Por eso estamos como estamos”, *Milenio Diario*, México, octubre 11, 2004, p. 4.

para el otorgamiento de asilo; prohibir a los tribunales federales que concedan suspensiones de deportación mientras un caso esté pendiente, salvo en casos extraordinarios; y autorizar al gobierno que expulse a personas a países que carecen de gobiernos en funciones en tanto dichos países no impidan físicamente la expulsión.

Sección 3008. Revocación de visas y otros documentos de viaje: Esta disposición sometía a la expulsión a las personas que entren a Estados Unidos con una visa válida revocada posteriormente por el Departamento de Estado. Esta disposición prohibiría toda revisión administrativa y judicial de la decisión de revocación. Por lo tanto, una persona cuya visa haya sido revocada partiendo de información falsa (u otros errores) podría ser expulsada de Estados Unidos sin tener la oportunidad de recurrir las razones de expulsión.

Sección 3032. Excepción de la restricción de la expulsión para terroristas y criminales: Esta disposición aumentaba retroactivamente la carga de la prueba para las peticiones relacionadas con la Convención contra la Tortura. Este cambio es incompatible con el largamente mantenido consenso judicial de que nuestra obligación de no devolución (non-refoulement) está relacionada con la probabilidad del daño, y no las pruebas claras y convincentes de que se producirá un daño.

Sección 3053. Requisitos mínimos documentales y normas de emisión para el reconocimiento federal: Esta disposición prohibía a las agencias federales aceptar licencias de manejo u otros documentos de identidad emitidos por un Estado, a no ser que se cumplan ciertos requisitos, como el que se emitan estableciendo el estatus migratorio.²⁸³

Afortunadamente, el Congreso de los Estados Unidos en pleno, no aceptó en su totalidad dicha ley, debido principalmente al tema de la reestructuración de los servicios de inteligencia del gobierno federal, lo cual estancó la discusión sobre la aceptación en su totalidad del pro-

²⁸³ H.R. 10: El Congreso tiene que rechazar el proyecto de ley anti-inmigrante, American Immigration Lawyers Association AILA, Press Release, Washington, 30 de septiembre 2004.

yecto de ley H.R. 10, creado con la recomendaciones de la Comisión de Seguridad Nacional del 11 de septiembre.

Sin embargo, es importante resaltar que las recomendaciones de dicha comisión, en terminos de la seguridad e inteligencia, establecieron que el gobierno de los Estados Unidos debería:

- Poner en uso toda la tecnología avanzada (lo que incluye sensores, videos y vehículos aéreos no tripulados) para asegurar la frontera norte;
- Requerir al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional (DHS) que diseñe planes para la vigilancia sistemática de la frontera con México mediante aeronaves dirigidas a distancia;
- Aumentar el número de agentes de la patrulla fronteriza en 2.000 anuales durante cinco años;
- Aumentar el número de investigadores de la Oficina de Aplicación de las Leyes de Inmigración y Aduanas en 800 al año durante cinco años;
- Aumentar el número de camas disponibles para la detención y la expulsión migratorias por parte del DHS en 8.000 anuales durante cinco años;
- Endurecer los requisitos para la solicitud de visas;
- Criminalizar el tráfico de extranjeros;
- Hacer que la oferta de formación de tipo militar para organizaciones terroristas designadas sea un delito sujeto a deportación;
- Ordenar un estudio a la oficina encargada sobre las posibles debilidades del sistema de asilo de Estados Unidos;
- Decretar la inadmisibilidad y la deportabilidad de todo extranjero que cometa actos de tortura, ejecuciones extrajudiciales o atrocidades en el extranjero;
- Establecer una estrategia antiterrorista sobre viajes;
- Establecer el Centro sobre Contrabando y Tráfico de Personas;
- Autorizar el financiamiento de una iniciativa sobre seguridad en la inmigración;
- Exigir al DHS que desarrolle un sistema integrado de control;

- Exigir al DHS que desarrolle un sistema de entradas y salidas con datos biométricos;
- Establecer criterios federales mínimos para los certificados de nacimiento y los permisos de manejar;
- Mejorar la seguridad de las tarjetas de seguridad social;
- Establecer un programa de seguridad en las visas y los pasaportes en el Departamento de Estado; y
- Requerir al DHS que establezca criterios de identificación mínimos para el embarque en aeronaves comerciales y haga recomendaciones para criterios de identificación que permitan el acceso a otras instalaciones federales.²⁸⁴

En general, el clima antiinmigrante adquirió cada vez más, un perfil patológico en las instituciones gubernamentales que permean a la sociedad civil, como lo demostró el proyecto “Minuteman” de California, que intentaba crear cuerpos de civiles armados, comúnmente conocidos como “cazamigrantes”.²⁸⁵

Además, los intentos por llevar o utilizar el tema de la protección de los derechos de los trabajadores migrantes, como capital políti-

²⁸⁴ La cuenta atrás de esta semana: ¿Se equivocarán el Gobierno y el Congreso? Las medidas antiinmigrantes no tienen cabida en la legislación de reforma de la inteligencia, American Immigration Lawyers Association, Press Release, Washington D.C., 30 de noviembre de 2004.

²⁸⁵ El grupo armado de “cazamigrantes” Minuteman Project (MMP) planea vigilar la frontera de Arizona del 1 al 30 de abril de 2005. MMP toma su nombre de los voluntarios civiles conocidos como Hombres Minuto (minuteman), que se organizaban rápidamente sin previo aviso para enfrentar a las fuerzas inglesas en la guerra de Independencia. Dicha agrupación tiene su sede en California y asegura que tiene reclutado a más de 531 voluntarios armados, “de 47 entidades de los Estados Unidos”. La misión del grupo antiinmigrante consiste en detectar “utilizando binoculares, telescopios y lentes de visión nocturna”, potenciales indocumentados que crucen la frontera de Arizona desde México y denunciar a los “intrusos” a la Patrulla Fronteriza. El operativo de los voluntarios de MMP, cuenta con el apoyo del alguacil de Cochise, Larry Dever, quien considera “una causa justa” que civiles quieran proteger las fronteras del país. Sin embargo, el Departamento de Seguridad Interna (DHS) considera “sumamente” peligroso que civiles del MMP vigilen la frontera de Arizona para contener flujos de indocumentados. La misma Patrulla Fronteriza para el sector de Tucson, Arizona reprueba dicho operativo, según el portavoz Andy Adame, por considerarlo como una “receta ideal para un resultado desastroso”. En “Enfrenta Mara a cazamigrantes en Arizona”, *El informador*, Guadalajara, México, 3 de marzo de 2005, p. 5.

co del gobierno mexicano, generó la creación por parte del gobierno federal del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores. El IME cubría las funciones de la extinta Oficina Presidencial para la Atención de las Comunidades Mexicanas en el Extranjero, y del Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior; contaba, en un primer momento, con un Consejo Consultivo integrado por 152 miembros, representantes de la comunidad mexicana y mexicano-americana en Estados Unidos y Canadá.²⁸⁶

El IME es el órgano ejecutor y operativo del Consejo Nacional para los Mexicanos en el Exterior,²⁸⁷ encabezado por el Presidente de la República, e integrado por los Secretarios de Relaciones Exteriores; Gobernación; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Economía; Hacienda y Crédito Público; Educación Pública; Desarrollo Social; Trabajo y Previsión Social; Salud; Turismo; Medio Ambiente y Recursos Naturales.

²⁸⁶ Estaba compuesto por 105 líderes mexicanos, mexicano americanos y mexicano canadienses, 10 consejeros de las organizaciones latinas más representativas dentro de EU, (por ejemplo Association of Farmworker Opportunity Programs, Hispanic National Bar Association, Hispanic Scholarship Fund, League of United Latin American Citizens, Mexican American Legal Defense and Educational Fund, National Association for Bilingual Education, National Council of La Raza, New American Alliance, U.S. Hispanic Chamber of Commerce, United Farm Workers), 10 asesores especiales y 32 representantes de los gobiernos de los Estados. El consejo ha formulado recomendaciones derivadas de diversas comisiones de trabajo: Asuntos Económicos y Negocios, Asuntos Educativos, Asuntos Legales, Asuntos Políticos, Asuntos de Organización Comunitaria, Salud y Cultura y Asuntos Fronterizos. Sin embargo, actualmente El Consejo Consultivo 2012-2014 está integrado por 111 consejeros electos en 56 circunscripciones consulares en Estados Unidos y Canadá; 10 consejeros de Trayectoria que fueron seleccionados por el pleno del CCIME en la XVIII reunión ordinaria; 5 consejeros de organizaciones hispanas/latinas nacionales; 1 consejero de organizaciones de la sociedad civil mexicana, así como representantes de los gobiernos de los Estados de la República Mexicana. El Pleno del Consejo Consultivo se reúne dos veces al año. En estas reuniones, los consejeros consensan una serie de recomendaciones para ser atendidas por el Gobierno de México para mejorar su atención de los mexicanos residentes en Estados Unidos y Canadá. www.ime.gob.mx

²⁸⁷ El cual es una instancia gubernamental, creada el 6 de agosto del 2002, con el objeto de establecer una mayor coordinación interinstitucional e intersecretarial sobre el tema migratorio.

Inclusive, por la fuerza de las agrupaciones de mexicanos en los Estados Unidos, de organizaciones no gubernamentales preocupadas por los derechos civiles y políticos de los mexicanos en los Estados Unidos y, de la presión de los sectores involucrados, en el tema de electoral, se elaboró la Iniciativa de Ley para Regular el Voto de los Mexicanos en el Extranjero, la cual se discutió desde agosto del año 2003. La Iniciativa de ley fue anunciada en un acto público, por el entonces presidente Vicente Fox, el 15 de junio de 2004,²⁸⁸ y presentada a la Comisión Permanente del Congreso, al día siguiente, la cual fue votada a favor en la sesión ordinaria de la cámara de Diputados el 22 de febrero de 2005, y aprobada por el Senado el 27 de abril del mismo año. Finalmente, aprobada como ley el 29 de junio de 2005.

A principios del año 2004, la Secretaría de Gobernación realizó una gira por Estados Unidos y Canadá, para discutir con representantes de la comunidad migrante los puntos básicos que podría tener la iniciativa; como el de permitir el voto de los ciudadanos mexicanos con credencial de elector expedida en México; lo harían por Internet; votarían sólo para Presidente en el 2006; no habría campañas ni uso de medios de comunicación masiva fuera del país, ni tampoco podrían recibirse donaciones desde el exterior. Como fruto de estas consultas, se añadieron dos demandas presentadas por organizaciones de migrantes: realizar campañas de credencialización en el extranjero, y votar también por Senadores, en el 2006.

Además de los acuerdos sobre el contenido de la iniciativa, hubo otro sobre la forma de presentarla al Congreso de la Unión: que fuese una iniciativa conjunta del Presidente y legisladores de los distintos grupos parlamentarios, y contase, por lo mismo, con el aval político de Gobernadores, dirigentes de partidos y, desde luego, representantes de la comunidad mexicana en el exterior. De esta manera, la iniciativa,

²⁸⁸ El Secretario de Gobernación y el Presidente señalaron que la Iniciativa de Ley respondía a una justa y legítima demanda de las mexicanas y mexicanos en el extranjero, y que era producto de negociaciones con dirigentes de partidos y grupos parlamentarios, así como de consultas con organizaciones de migrantes. Incluso, el secretario Creel agradeció al IME y a la CDPME el trabajo que han realizado a favor del voto en el exterior.

que podría ser enriquecida en el proceso de su dictamen, contaría con una amplia base de apoyo y, consecuentemente, tendría mayor probabilidad de ser votada a favor por el Congreso de la Unión.

Una demanda básica de la Coalición por los Derechos Políticos de los Mexicanos en el Extranjero (CDPME), desde su fundación en 2001, fue que la paternidad de la iniciativa no se la adjudicara el Ejecutivo, ni un grupo parlamentario, partido u organización de migrantes, sino que se presentara como un logro compartido. Así quedó también escrito en la Propuesta Ciudadana de Ley sobre el Sufragio en el Extranjero que la CDPME, dirigentes de clubes, federaciones y otras organizaciones de migrantes, presentaron a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, partidos políticos y al IFE en abril de 2003. La aceptación de la Iniciativa de Ley fue un paso para buscar el ejercicio político de los mexicanos que se encuentran en los Estados Unidos. Sin embargo, el Congreso de la Unión, sigue con la responsabilidad institucional de hacerlos efectivos.

IV.2.2 Operation Against Smugglers and Traffickers, Initiative on Safety and Security (OASIS)

El 17 de agosto de 2005 el Gobierno Federal implementó el Programa *Operation Against Smugglers and Traffickers, Initiative on Safety and Security* (OASIS), a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, acordó con la Oficina de Protección de Fronteras y Aduanas de los Estados Unidos.

Este programa, forma parte de la estrategia que ambos Gobiernos realizaron para intentar frenar la migración, sustentando ante los medios de comunicación, proteger a los migrantes, evitar la impunidad y fortalecer la seguridad fronteriza.

Los propósitos del Programa Oasis son: Garantizar la seguridad y protección al migrante; combatir al crimen organizado dedicado al tráfico de migrantes y trata de personas; evitar la impunidad; y garantizar la seguridad fronteriza. Además de acciones conjuntas contempladas en

el programa, que son: campañas de prevención sobre los riesgos a que los migrantes se exponen debido a los traficantes; intercambio de información inmediata ante emergencias; e intercambio de información de inteligencia que ayude a combatir al crimen organizado.²⁸⁹

En el 2006, continuó el Programa OASIS, aplicándolo a los estados de Coahuila y Nuevo León, con el fin de combatir el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo, bajo un enfoque de responsabilidad compartida.²⁹⁰

IV.2.3 Programa Protección y Asistencia Consular a los mexicanos en el Exterior (PEPAC)

La Secretaría de Relaciones Exteriores diseñó el Programa Especial de Protección y Asistencia Consular a los Mexicanos en el Exterior (PEPAC), para proteger los derechos de los mexicanos en el extranjero, el cual se puso en marcha en el 2008, en seis ámbitos: jurídico-administrativo, comunitario, fronterizo, diplomático y de nuevos aliados estratégicos, económico e imagen; y se instrumentó en los estados de Arizona (enero), Texas (abril) y California (mayo).²⁹¹

Entre enero de 2007 y agosto de 2009 se atendió un promedio diario de 323 casos de asistencia y protección consular, cifra que representó un incremento de 41.7% comparado con los 228 casos diarios que se habían atendido entre enero de 2001 y agosto de 2003.²⁹²

De septiembre de 2010 a agosto 2011, las representaciones de México en el exterior atendieron 115,519 casos de asistencia y protección consular, 21.3 % más que durante el periodo de septiembre de 2009 a

²⁸⁹ Presidencia de la República. Sexenio de Vicente Fox. Dará inicio el Programa Oasis con la finalidad de ofrecer protección a los migrantes: Rubén Aguilar, vocero de Presidencia. Disponible en: <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/crecimiento/?contenido=20144>

²⁹⁰ Presidencia de la República. Primer Informe de gobierno de Felipe Calderón, p. 44. Disponible en: <http://primer.informe.gob.mx/>

²⁹¹ Acciones de la SRE a favor de los migrantes y sus familias. Disponible en: <http://semanademigracion.inm.gob.mx/sre>

²⁹² Tercer Informe de gobierno de Felipe Calderón. p. 694. Disponible en: <http://tercer.informe.gob.mx/>

agosto de 2010; 110,749 casos en Estados Unidos y 4,770 en el resto del mundo.²⁹³

En septiembre de 2010, inició el Programa Técnico Jurídico Especializado (PROTEJE), como una estrategia jurídica para atender y dar seguimiento a los abusos y/o violaciones a los derechos humanos y civiles de mexicanos en EUA, defendiendo los intereses y derechos de migrantes mexicanos.²⁹⁴

Cuadro 16. Asistencia y protección consular, 2007 al 2012

Concepto	Datos anuales						Enero-julio		
	2007	2008	2009	2010	2011	Meta 2012	2011	2012 p/	Variación anual %
Total de casos de asistencia a mexicanos en el extranjero	125 225	125 629	111 383	128 819	144 847	135 000	57 031	103 572	81.6
En EUA	124 516	124 792	110 085	123 492	139 392	n.a	54 696	101 224	85.1
Resto del mundo	709	837	1 298	5 327	5 455	n.a	2 335	2 348	0.6
Porcentajes de casos de asistencia consular resueltos favorablemente 1/	92.0	81.0	84.0	89.0	92.6	85.0	92.0	92.2	0.2
Porcentajes de casos de protección consular resueltos favorablemente 1/	69.0	72.0	68.0	69.0	72.5	75.0	66.0	79.6	13.6

1/ Para el 2012, los valores porcentuales corresponden al periodo enero-junio, debido a que la evaluación del indicador es trimestral y el porcentaje de variación respecto al 2011 está expresado en puntos porcentuales. p/ cifras preliminares.

Fuente: http://www.sre.gob.mx/images/stories/dgpme/estadisticas/Casos_pro_t_2004_2012_30-nov.pdf

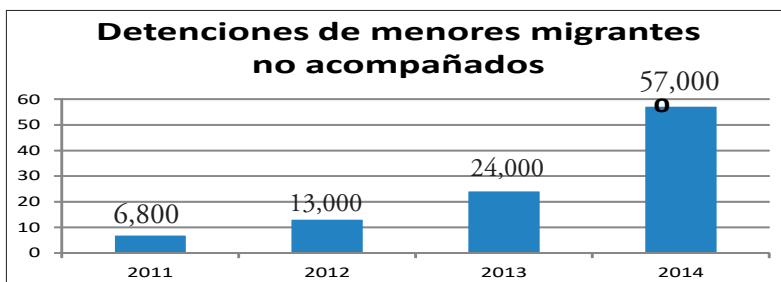
²⁹³ Quinto Informe de gobierno de Felipe Calderón, p. 722. Disponible en: <http://quinto.informe.gob.mx/>

²⁹⁴ Sexto Informe de gobierno de Felipe Calderón, p. 752. Disponible en: <http://sexto.informe.calderon.presidencia.gob>

IV.3 Los menores migrantes no acompañados y la política estadounidense

Desde 2011, hasta la actualidad, se ha incrementado la migración de menores migrantes no acompañados que llegan a la frontera México-Estados Unidos, provenientes principalmente de El Salvador, Guatemala, Honduras y México, a diferencia de los migrantes mayores de edad, los menores son detenidos, bajo custodia por diferentes departamentos de los Estados Unidos como la Office of Refugee Resettlement (ORR) y el Departamento de Homeland Security (DHS), mismas instituciones que estimaron que más de 60 000 mil menores no acompañados podrían entrar a Estados Unidos durante 2014.²⁹⁵

Grafica 2. Detenciones de menores migrantes no acompañados.



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de el Informe de comité sobre migración de la conferencia de Obispos Católicos de los EE. UU. e Informe de CNN Mexico, <http://www.usccb.org/about/migration-policy/upload/Mission-To-Central-America-Spanish.pdf>, http://mexico.cnn.com/mundo/2014/07/31/congresistas-eu-se-van-de-vacaciones-sin-votar-fondos-para-ninos-migrantes?hpt=ila_bn1

Según el informe del Comité sobre migración de la conferencia de Obispos Católicos de los Estados Unidos, la falta de oportunidades para un mejor futuro, el deseo de reunirse con sus familiares, ya en

²⁹⁵ Según el informe del Comité sobre migración de la Conferencia de Obispos Católicos de los EE. UU., <http://www.usccb.org/about/migration-policy/upload/Mission-To-Central-America-Spanish.pdf>

Estados Unidos, falta de calidad educativa, el nulo acceso a la misma, en general, son algunos de los factores secundarios que podrían causar este fenómeno. Siendo la desesperanza, el principal detonante que incita la migración infantil, así como la precariedad de bienestar social y calidad de vida que sus países de origen les ofrece. Aunando a ello, los altos índices de violencia que se vive en Latinoamérica, lo cual se refleja en la siguiente cita: “Si te quedas seguro que te vas a morir, si te vas, te podrías [...] de cualquier manera es mejor intentar.”²⁹⁶

Dando por hecho, que es mejor arriesgar sus vidas intentando llegar a los Estados Unidos que quedarse en sus países sufriendo el abuso, tanto de las autoridades locales como de la mafia. Entre otros daños colaterales, que puedan sufrir en sus países de origen se encuentra la economía, por ejemplo, en Guatemala, una de cada dos personas es pobre, es decir sus ingresos no les alcanzan para satisfacer sus necesidades básicas, el servicio de salud no es suficiente para todas las personas, casi la mitad no tiene acceso y, es por eso que muchos niños mueren cada año, tienen una tasa de analfabetismo de 70 % en mujeres, 90 % si son indígenas y, sólo 10 % de la población llega a ser universitaria, es decir, sólo 20 de cada 1000 guatemaltecos y de los mismos sólo dos obtienen un título, su población económicamente activa es más de la tercera parte de su población, en total y, de los 10 años en adelante, las personas se encuentran buscando trabajo.²⁹⁷

Por otra parte, en el caso de El Salvador, solamente ha presentado un crecimiento en su economía del 2 % en los últimos 15 años, para este país, los efectos de la crisis global en 2008, tuvieron graves consecuencias; el porcentaje de gente pobre, creció de 34.6 % a 40 %, sin embargo, en 2014, se estimaba que crecería 2.1 %. Uno de los grandes problemas de El Salvador ha sido la violencia que consume el bienestar de la sociedad, por cada 100 000 habitantes hubo 71 homicidios en 2009, en 2013, este factor disminuyó a 36.6 homicidios por

²⁹⁶Citado por el informe de woman refuge comision http://idcoalition.org/wp-content/uploads/2012/10/forced_from_home_ex_sum_spanish.pdf

²⁹⁷Problemas económicos y sociales en Guatemala 2012, http://www.deguate.com/artman/publish/comunidad_cosasguate/problemas-economicos-y-sociales-en-guatemala.shtml#.U9hcy-PUZRI

cada 100 000 habitantes.²⁹⁸ Analizando también la situación económica del país de Honduras, cuenta con un ingreso medio-bajo, que se enfrenta a problemas significativos, tiene más de dos tercios del país viviendo en pobreza y 5 de cada 10 en extrema pobreza, estos datos fueron registrados por el Banco Mundial en 2012.²⁹⁹ Además existen altos niveles de desigualdad, crimen organizado y violencia; Honduras, es uno de los países con la mayor tasa de homicidios en el mundo (79 por cada 100 000 habitantes, según cifras del Observatorio de la Violencia de la Universidad Autónoma de Honduras).

Es por ello que estos niños tienen razones sustanciales para tomar decisiones críticas sobre su futuro, la violencia, el secuestro, extorsión, amenazas y el reclutamiento forzoso de éstos, en actividades criminales, en su lugar de origen, son parte de su vida cotidiana, por lo tanto, cruzar una gran extensión territorial, como México, para llegar a los Estados Unidos, les resulta más fácil y seguro que quedarse en su país.

IV.3.1 Riesgos de los niños centroamericanos en su tránsito por México hacia los Estados Unidos

Haciendo referencia al mapa ocho, las principales pandillas que operan en América Central, y a las que se ven expuestos los menores, son “La pandilla calle 18” y sus rivales “La MS-13”, mejor conocida como La Mara Salvatrucha, se han convertido a nivel internacional en crimen organizado. Sobre todo la MS-13, que es considerada una de las pandillas más peligrosas y organizadas en los Estados Unidos, teniendo presencia en Washington D.C., Oregón, Alaska, Arkansas, Texas, Nevada, Utah, Oklahoma, Illinois, Michigan, New York, Maryland, Virginia, Georgia, Florida; y en Canadá, El Salvador, Guatemala, México y otros países de Sudamérica.³⁰⁰ Esta pandilla lleva el control sobre las rutas de emigración ilegal en México, después de haber desechó una tregua contra sus

²⁹⁸ Situación económica de El Salvador, <http://www.bancomundial.org/es/country/elsalvador/overview>

²⁹⁹ Situación económica de Honduras, <http://www.bancomundial.org/es/country/honduras/overview>

³⁰⁰ MS13 World’s most Dangerous Gang, <http://topdocumentaryfilms.com/ms13-worlds-most-dangerous-gang/2005>

enemigos los “18”, tienen como blanco, restablecer su dominio total sobre los inmigrantes utilizando la extorsión y secuestro a todos aquellos que viajan por el tren de carga, llamada “La Bestia”. Ellos son caracterizados especialmente por el narcotráfico, tráfico de personas y tráfico sexual, además de generar imitadores, que contribuyen al crecimiento de la violencia pidiendo un pago de “renta” que para los ciudadanos, es similar a un seguro de vida, por lo tanto, esto contribuye a generar más pobreza y empujar a que los niños decidan emigrar.

Mapa 8. Grupos delincuenciales en México (2014) que acechan los flujos migratorios



Fuente: Elaboración propia utilizando datos de los mapas “Traffic Drugs”. The economist y Rutas migratorias a través de México. <http://www.libertad.org/la-tragedia-humana-de-la-inmigracion-ilegal-4946>, <http://marcianosmx.com/la-evolucion-de-los-carteles-mexicanos/>, http://www.milenio.com/politica/La_Bestia-Ferromex-Ferrosur-Kansas_City_Southern_de_Mexico-Istmo_de_Tehuantepec_0_336566377.html

Al llegar a territorio mexicano, los menores se ven expuestos a las garras de la delincuencia mexicana organizada, representada en la ruta migratoria principalmente por “Los Zetas”, que es uno de los cárteles mexicanos más poderosos, al estar formado principalmente, por ex militares desertores de origen mexicano y guatemalteco, y que tiene presencia en Yucatán, Quintana Roo, Campeche, Tabasco, Chiapas, Veracruz, Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila y Zacatecas.

Al otro extremo del país, a unos cuantos kilómetros de lograr el sueño perseguido, el niño migrante se encuentra frente al tráfico de personas, con los llamados “coyotes”, quienes se dedican a transportar mercancía humana con valor de miles de millones de dólares a diferentes estados de los Estados Unidos. Se les considera de alto riesgo, porque operan con personas sin aportarles ninguna garantía y, muchas veces, las abandonan, en lugares que pueden generar la pérdida de la vida, pero también es muy redituable, pues, según un reporte de Naciones Unidas, genera 6600 millones de dólares al año, ya que se llega a pagar, entre 5000 a 10 000 dólares por persona.³⁰¹ Mueven de docenas hasta cientos de migrantes a la vez, y necesitan sobornar a los carteles mexicanos, que controlan las rutas. Por lo cual, los “coyotes” se han beneficiado con la creciente migración de estos niños, por causas de violencia y en la esperanza de la reunificación familiar.

IV.3.2 Situación de los niños migrantes al llegar a la frontera con EE. UU.

El fenómeno migratorio en América Latina actualmente ha dado un giro radical al aumentar el número de niños no acompañados, que emigra desde Centro América hacia los Estados Unidos; lo cual ha generado que el país del norte atraviese una severa crisis humanitaria generada por los 57 000 niños migrantes, que oscilan entre los cinco y los trece años de edad, que sin compañía han logrado alcanzar la frontera desde octubre del 2013.

Esta avalancha de niños migrantes que ha entrado a Estados Unidos, ha sobrepasado todas sus capacidades, al grado de que ha llegado calificarse, por el ex gobernador de Nuevo México Bill Richardson, como una “No-Win-Situation” (situación sin salida o dilema sin solución) que tendrá múltiples repercusiones si no se trata de manera efectiva.

En este sentido, y en cumplimiento de las obligaciones resultantes de la Convención de los Derechos de los Niños, y particularmente

³⁰¹ “Coyotes, en la búsqueda del millonario tráfico de migrantes”, *El Economista*, julio 21 de 2014, disponible en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/07/21/coyotes-busqueda-millonario-trafico-migrantes>

en atención al principio de no devolución que dicta que: “el Estado no trasladará al niño, la niña o el adolescente a un país donde haya motivos racionales para pensar que existía un peligro real de daño irreparable que los afecte, como por ejemplo, tortura, tratos degradantes y privación de libertad”,³⁰² Estados Unidos ha encargado a la Agencia Federal para el Manejo de Emergencias (FEMA, por sus siglas en inglés),³⁰³ coordinar esta crisis humanitaria, misma que por el momento ha tenido que habilitar dos instalaciones militares, una en Texas y otra en California, para acoger temporalmente a estos niños, ante el desbordamiento de los lugares habituales de acogida, que se encuentran en su capacidad máxima.

Estos albergues improvisados son el lugar de arribo para los denominados *not accompanied children*, procedentes en su mayoría de países centroamericanos como Guatemala, el Salvador y Honduras principalmente, que fueron motivados por el pandillerismo, las mafias, el tráfico de drogas, reencontrarse con sus familiares (padre o madre principalmente) o incluso por severa violencia doméstica, que los obligó a abandonar su país de origen, en busca de mejores condiciones de vida, esto pese a que en la travesía se expongan a toda clase de abusos, como extorsión, violaciones sexuales, violencia física, secuestros, tráfico o prostitución, durante el recorrido de miles de kilómetros, que deben soportar por algunas semanas hasta llegar a territorio norteamericano.

Pese a ello, los niños no acompañados enfrentan en suelo norteamericano, una serie de situaciones diferentes a lo idealizado como encontrarse en barracones militares, como es el caso de la Base del Ejército del Aire en Lackland, Texas, bajo la custodia de la CBP (Customs and Border Protection), que es uno de los componentes más grandes y complejos del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos.

Esta custodia, provisional en el caso de los niños migrantes mexicanos, se prolonga por algunas horas, al existir un acuerdo entre ambos países que permite su deportación casi de manera inmediata a

³⁰² Comité de los Derechos del Niño (CND), Observación General 6, CRC/GC/2005/6 (1 de septiembre de 2005), párrafo 27.

³⁰³ FEMA por sus siglas en inglés (Agencia Federal para el Manejo de Emergencias).

territorio mexicano; caso contrario a lo que ocurre con los niños centroamericanos que tardan aproximadamente entre 40 y 45 días.

De estos niños, casi un 90 % pasa bajo la custodia de algún familiar que se encuentre en Estados Unidos, de lo contrario es trasladado a centros de acogida para menores, pese a ello, al haber ingresado de manera ilegal al territorio y aunque sus nombres no se encuentren en la lista de personas detenidas por la CBP por no ser mayores de edad, se inicia un proceso de deportación en su contra, que al fin de un par de años finaliza con la deportación a su país de origen, a pesar que entre un 40 % o 50 %, pudieron haberlo evitado haciendo uso de medidas políticas como el asilo, las visas para niños abusados o para víctimas de tráfico humano, entre otras.

Desgraciadamente para los menores, estos complejos procesos y reglas migratorias les impiden alcanzar su objetivo de residir de manera permanente en el vecino país y, por ende, trunca sus deseos de acceder a mejores condiciones de vida. Mismas condiciones que en sus lugares de origen les son imposibles de alcanzar.

Indiscutiblemente este fenómeno nunca se verá frenado, si la desigualdad económica y de desarrollo entre países y regiones no disminuye, para ello los países de procedencia de las masas migratorias deben de accionar políticas públicas encaminadas a satisfacer, por lo menos, las necesidades básicas de bienestar social para sus habitantes, apostar e invertir en la educación de sus pueblos como alternativa para la disminución de las problemáticas de pobreza y atacar de raíz la delincuencia organizada, que en gran medida es generadora de la violencia que se vive en esas zonas.

Además, como señala la UNICEF en su publicación *Travesía, Migración e Infancia*.³⁰⁴ Dentro de sus recomendaciones generales, el principio de unidad familiar debe formar parte de las políticas migratorias de los países. La inserción del derecho a vivir en familia en las políticas migratorias de los Estados puede suponer: a) abstenerse de adoptar decisiones que impliquen la separación de los miembros de

³⁰⁴ *Travesía, migración e infancia*, UNICEF, México, 2011.

una familia y b) realizar acciones positivas para promover la reunión de los niños con sus familiares

IV.3.3 Instituciones que apoyan a los niños migrantes

En México se ha enfrentado la crisis de los menores y adolescentes no acompañados a través del apoyo de Unicef México, donde se estableció una Mesa Interinstitucional de Diálogo sobre niños, niñas, adolescentes migrantes no acompañados y mujeres migrantes, dicha mesa está constituida por 17 instituciones gubernamentales y organismos internacionales, como lo son el Instituto Nacional de Migración, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Desarrollo Integral para la Familia (DIF), la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

Gráfica 3. Detenciones de menores migrantes no acompañados



Fuente: www.unicef.org/mexico/spanish/protección_3603.htm

Según el informe de protección infantil de Unicef México 26 000 niños y adolescentes, de los 35 000 repatriados de Estados Unidos a México y de México a Centroamérica, fueron atendidos con base al nuevo modelo de protección.³⁰⁵

³⁰⁵ http://www.unicef.org/mexico/spanish/proteccion_3603.htm

Con respecto a la postura de Estados Unidos, en el caso de los niños migrantes, nuevamente en agosto de 2014, comenzó a negar fianzas a migrantes indocumentados detenidos en la frontera, sobre todo a las madres indocumentadas con niños pequeños que piden asilo al país, según documentan los diarios “La opinión” y The Associated Press.³⁰⁶ El racismo continuo en el país lleva a las autoridades a argumentar que dejar en libertad a estas madres con sus niños aumentaría la inseguridad nacional y las fronteras. El gobierno del presidente Barack Obama asegura que todos los niños apresados por las autoridades de la CBP serán deportados, porque los albergues no se dieron abasto y han colapsado. Es por eso que, de los 57 000 niños que se contaron hasta agosto de 2014, se les otorgó un permiso, con una orden de presentarse ante la Corte de migración.

Es importante enfatizar que existen apoyos para estos niños en Estados Unidos por parte del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU, el cual ha pedido al Gobierno de Obama, amparar a estos niños temporalmente, mientras se resuelven sus casos por separado y con profundidad. La Asociación Americana de Abogados de Inmigración (AILA) en los Estados Unidos ha señalado que, es preocupante el trato que se les da a las madres de estos niños y las condiciones en las que viven en esos refugios, es por eso que ellos han coordinado un Pro Bono para asistir a migrantes detenidos en el centro de Artesia, Nuevo México.³⁰⁷ Según un estudio elaborado por el doctor Raúl Hinojosa-Ojeda, director del North American Integration and Research de la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA), reveló que este caso de los niños viene desde mucho tiempo atrás, donde se encontró una migración masiva de menores centroamericanos en 2006, por esto en 2008, Estados Unidos presentó una ley para la prevención del tráfico humano, aprobada por el congreso que se desglosa en lo siguiente:

³⁰⁶ Artículo informativo sobre nueva medida para inmigración: <http://noticias.univision.com/article/2049501/2014-08-06/inmigracion/ninos-migrantes-frontera/gobierno-de-obama-usa-medida-de-bush-para-no-conceder-libertad-bajo-fianza-a-migrantes>

³⁰⁷ Albergue norteamericano en Nuevo Mexico, donde se han detenido a más de 600 madres y niños inmigrantes puestos en cuarentena por casos de varicela. Según informe de la Asociación Americana de Abogados de Inmigración (AILA) en los Estados Unidos, 20 de agosto de 2014.

Cuadro 17. Victims of Trafficking and Violence Protection Act (VTVPA)
 “Ley de protección a las víctimas de violencia y del tráfico humano”

<p>Visas U para víctimas de Crimen</p> <p>Son visas para víctimas que fueron atentados por algún crimen o quienes poseen información en relación a tal crimen. A los solicitantes se les toman las huellas de antecedentes penales y no es necesaria la entrevista por un examinador de uscis, pueden obtener permiso de trabajo, pueden pedir la residencia, pueden pedir visas para sus esposos, padres e hijos, si no está aprobada su visa y está en lista de espera el solicitante tiene una orden de trabajo temporal. Anualmente se otorgan 1000 visas de este tipo.</p>	<p>Visas T para víctimas del Tráfico</p> <p>Son visas para individuos que fueron víctimas de una forma severa de tráfico humano. A los solicitantes se les toman las huellas de antecedentes penales y no es necesaria la entrevista por un examinador de uscis, pueden obtener permiso de trabajo, pueden pedir la residencia, pueden pedir visas para sus esposos, padres e hijos, si no está aprobada su visa y está en lista de espera el solicitante tiene una orden de trabajo temporal. Anualmente se otorgan 5000 mil visas de este tipo.</p>
<p>Requisitos</p> <ul style="list-style-type: none"> • El individuo tiene que ser víctima, víctima indirecta, o testigo calificativo quien tuvo sufrimiento sustancial físico o mental a consecuencia del crimen calificativo como: violación; tortura; tráfico humano; incesto; violencia doméstica; asalto sexual; contacto sexual abusivo; prostitución; explotación sexual; mutilación genital femenina; siendo rehén detenido; peonaje; servidumbre involuntaria; esclavitud; secuestro; abducción; alojamiento criminal ilegal; encarcelamiento falso; chantaje; extorsión; homicidio; asesinato; asalto grave; el tratar de manipular testigo; obstrucción a la justicia; perjurio; o intento de, conspiración en, o sollicitación de cometer cualquier de los crímenes antedichos o crímenes similares. • La víctima directa o indirecta, o testigo calificativo posee información relacionado al crimen. • Una agencia de orden público tiene que <i>certificar</i> que la víctima fue, es, o será servicial en la investigación o el proceso de juicio del crimen. • El crimen tuvo que haber violado una ley estadounidense o que haber ocurrido en los Estados Unidos (incluyendo territorio indígena y instalaciones militares), o en los territorios y posesiones de los Estados Unidos. • La víctima tiene que ser admisible a los Estados Unidos, o tiene que calificar por un “perdón” por delitos de inadmisibilidad 	<p>Requisitos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un individuo tuvo que haber sufrido a causa de una “forma severa del tráfico humano,” que incluye: • La participación en actos sexuales comerciales, en donde el acto es inducido a fuerza, de manera de fraude o coacción, o que es rendida por una persona menor de 18 años; o, reclutar una persona a fuerza, de manera de fraude o coacción para “el propósito de sujeción a servidumbre involuntario, peonaje, esclavitud a causa de deudas, o esclavitud.” • El individuo tiene que estar presente en los Estados Unidos a causa de ser víctima del tráfico de personas. • El individuo sufrirá dificultades extremas que implican sufrimiento inusual y severo si es expulsado de los Estados Unidos. • El individuo ha cooperado con cualquier solicitud razonable para ayudar en la investigación o proceso de juicio de la trata, o tiene menor de 18 años. Inmigrantes quienes tienen 18 años o más deben de entregar una certificación de una agencia de orden pública, si es posible. Víctimas que tienen menos de 18 años no tienen que comprobar que cooperaron en la investigación o proceso en el juicio de sus traficantes.

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de ICWC (Immigration Center for Women and Children), <http://icwclaw.org/services-available/victims-of-trafficking-and-violence-protection-act-t-and-u-visas/> 2006.

Con esta Ley, el gobierno de los Estados Unidos no planificó correctamente la posible entrada de menores inmigrantes que pudieran pedir asilo político y, es por ello, que sus refugios se vieron deshabilitados. En 2008 no tomaron en cuenta la procedencia de esos niños y simplemente los deportaban, en el caso de los mexicanos, ellos siempre han sido deportados hasta la fecha y sin ninguna ley que los ampare.

A lo largo de este año 2014, los congresistas estadounidenses no han podido ponerse de acuerdo para el apoyo financiero a los menores. El presidente Barack Obama solicitó un fondo de apoyo de 3700 millones de dólares³⁰⁸ para dar financiamiento a varias agencias de gobierno, el aumento de jueces de inmigración, funcionarios de asilo y la aceleración de deportaciones. Pero los congresistas, sólo dejaron a la deriva una propuesta de 2700 millones para enfrentar el problema, por lo cual su solución se encuentra en la incertidumbre, la mayoría de estos congresistas son conservadores republicanos, los cuales se encuentran en desacuerdo para apoyar a los menores, porque argumentan que el gobierno de Obama es débil y ha permitido la llegada de inmigrantes ilegales al país, y lo asumen como incapaz de deportar a los menores desde hace años. Por lo cual el asunto de los menores no acompañados, no ha sido tratado desde una perspectiva más humana y con el objetivo de respetar, en mayor medida, los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos.

³⁰⁸ Informe de CNNmexico: http://mexico.cnn.com/mundo/2014/07/31/congresistas-eu-se-van-de-vacaciones-sin-votar-fondos-para-ninos-migrantes?hpt=ila_bn1