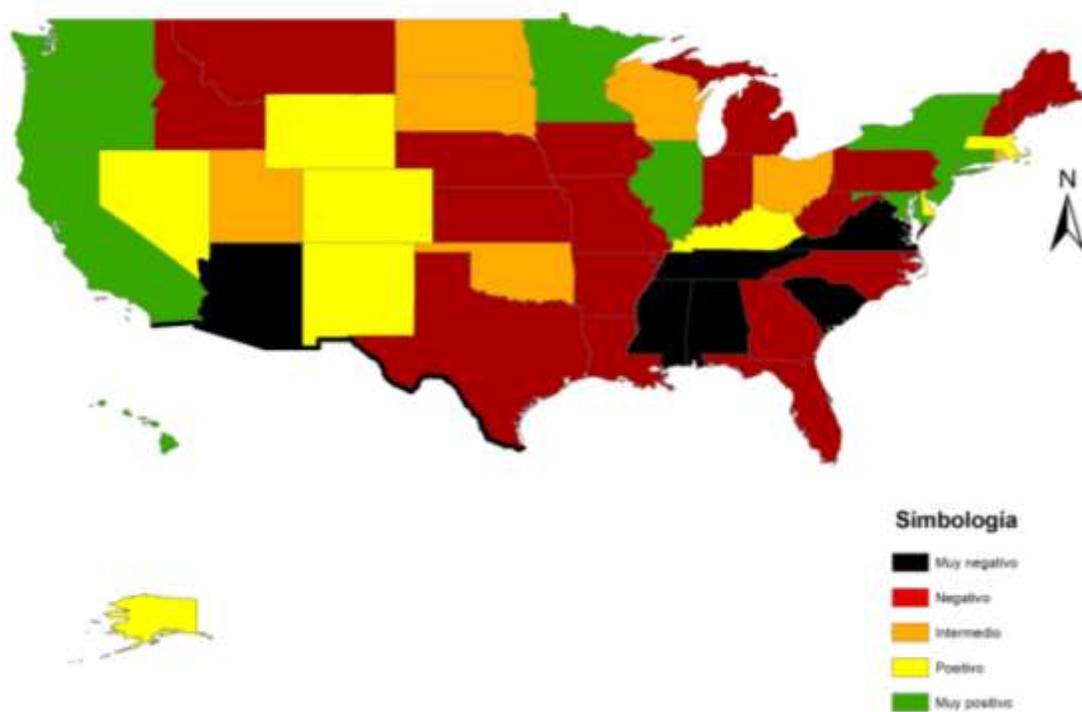


LA POLÍTICA MIGRATORIA DE ESTADOS UNIDOS DESDE LA PERSPECTIVA FEDERAL



El reporte del Observatorio de Legislación y Política Migratoria “La Política Migratoria de Estados Unidos desde lo federal Reporte del Observatorio de Legislación y Política Migratoria” fue elaborado por la Dra. Alejandra Castañeda.

Coordinación del proyecto Observatorio de Legislación y Política Migratoria:

Dra. Dolores Paris Pombo

Dra. Alejandra Castañeda

Realización de mapas:

Angélica Zambrano

Asistente de investigación:

Jocelín Mariscal Agreda

La Política Migratoria de Estados Unidos desde la perspectiva federal Reporte del Observatorio de Legislación y Política Migratoria

Dra. Alejandra Castañeda
Coordinadora Observatorio de Legislación
y Política Migratoria,
El Colegio de la Frontera Norte

Presentación:

En estas páginas se desarrollan reflexiones en torno a la política migratoria de Estados Unidos elaboradas a partir de cuatro años de iniciado el proyecto del *Observatorio de Legislación y Política Migratoria* de El Colegio de la Frontera Norte, que se abrió al público en septiembre de 2011. Durante este tiempo hemos construido una visión integral de las dinámicas de la política migratoria de Estados Unidos y de las prácticas públicas que de ella se derivan. ¿Qué se ha observado, descrito, analizado en torno a esta temática? Aquí presentamos algunas de nuestras observaciones en torno a la política migratoria de Estados Unidos desde la perspectiva federal, tanto desde el ámbito legislativo como desde la política pública implementada.

Introducción:

En el *Observatorio de Legislación y Política Migratoria* partimos de mirar a las leyes como prácticas sociales, como el punto donde se conectan el estado-nación y los ciudadanos (ver Castañeda: 2006), convergencia que permite observar las contradicciones inherentes a los procesos de globalización y la dificultad de establecer regímenes globales de respeto a los derechos humanos. En este sentido, examinar la legislación migratoria vigente y la que se encuentra en proceso de discusión en Estados Unidos a nivel federal y local, junto con las políticas públicas

asociadas a las mismas, permite comprender y determinar la manera en que este país va delineando su relación con las comunidades migrantes.

Mirar a la política migratoria norteamericana desde una perspectiva de larga duración permite entender el por qué en Estados Unidos se ha asociado la migración de manera aparentemente irreparable con el tema de la seguridad nacional, además de dar cuenta sobre la forma como el Estado y la sociedad norteamericana han criminalizado progresivamente a la migración indocumentada.

Aquí se presenta una visión general de la orientación de las políticas públicas diseñadas, discutidas y aplicadas en torno a la migración en Estados Unidos. Debido en gran medida a la magnitud que ha adquirido la migración a nivel mundial, uno de los aspectos que cada vez adquieren mayor relevancia y visibilidad es el del control y regulación a través de legislación y política migratoria. Esta tendencia mundial y regional es la que alimenta el trabajo del Observatorio ya que consideramos crucial entender las lógicas y tendencias, tanto de las migraciones como de las políticas públicas, para contribuir al debate de manera informada y propositiva.

Legislación federal: los efectos de IIRAIRA:¹

En 1996, durante la presidencia de Clinton, se aprobó la legislación migratoria federal que rige actualmente, el Acta de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* - IIRAIRA). En resumen, los objetivos de esta ley eran reforzar la vigilancia en la frontera y en el interior; castigar el contrabando y fraude de documentos; aprehender y remover a inmigrantes deportables (categoría que cada vez se amplía mas). La ley incluyó lineamientos que establecieron penas civiles a las entradas ilegales y la autorización de tomar las huellas de los migrantes capturados, creando así antecedentes penales. Igualmente incluyó restricciones contra empleo,

¹ Fragmentos de esta sección publicados originalmente en Castañeda, Alejandra. 2006. *The Politics of Citizenship of Mexican Migrants*. LFB Scholarly Publishing, N.Y.

La Política Migratoria de Estados Unidos desde lo federal
Reporte del Observatorio de Legislación y Política Migratoria

acceso a educación superior a estudiantes indocumentados y en elegibilidad para la mayor parte de ayuda de no emergencia.

De entre los principales impactos que IIRAIRA tuvo sobre las políticas públicas migratorias fue el reemplazó de un sistema donde los jueces tenían un rol discrecional para considerar las circunstancias atenuantes de cada caso de deportación, con un sistema de detención y mandato de deportación, dejando un rango muy pequeño de maniobra para los jueces (cf. Castañeda, 2006).

Así, a partir de IIRAIRA, la deportación se volvió un mínimo obligatorio. La legislación de 1996 llevó a que se perdiera prácticamente el derecho al debido proceso ya que la mayoría de los deportados no tienen acceso a juez ni a una defensa en tanto que son evaluados por quienes los detienen, son juzgados en masa y sin comprender lo que sucede. En otras palabras, los migrantes indocumentados dejaron de tener voz y no se les reconocen derechos. En este sentido puede afirmarse que con el advenimiento de IIRAIRA se produjo un espacio de vacío de justicia, y de aplicación del debido proceso (ver también Castañeda, 2012)

Además de ser un proceso altamente irregular, a partir de IIRAIRA la deportación se convirtió en un momento límite para los migrantes al establecerse regulaciones que les dificulta el reingreso legal a Estados Unidos, algunas veces negándoles de por vida. De mayor gravedad fue el incremento de las penalidades por reingreso sin documentos, las cuales adquirieron categoría de crimen agravado. En resumen, con IIRAIRA, los migrantes indocumentados, e incluso los ya residentes, quedaron expuestos a la arbitrariedad de la autoridad migratoria y la carencia de acceso al debido proceso.

Asimismo, IIRAIRA cambió dramáticamente los procedimientos de vigilancia al requerir que el gobierno federal estableciera acuerdos de vigilancia migratoria con autoridades locales a través de los conocidos como acuerdos 287g. Con esta ley también se afectó el castigo de las faltas migratorias al extenderse las definiciones

de delito agravado. Así, muchas clases de faltas que antes no eran consideradas crímenes, se fueron clasificando como delitos menores y delitos graves abriendo así la posibilidad o la amenaza de deportación (Deportation 101 Report, 2010:14).

Las políticas y regulaciones derivadas de IIRAIRA, cambios en el régimen de castigos y las limitaciones en el acceso a audiencias con jueces migratorios afectaron la vida de muchos migrantes que ya eran residentes y de quienes viven en Estados Unidos sin papeles al no poder regularizar su situación ni tener la posibilidad de hacerlo en el futuro. Esta imposibilidad de regularización se ha convertido, con el tiempo, en pieza central del desorden en el sistema migratorio de Estados Unidos creando familias de calidad migratoria mixta. Igualmente es un sistema donde millones de personas viven bajo las sombras, subempleados, y limitados en sus posibilidades de desarrollo.²

Política de vigilancia migratoria a nivel federal

La visión de la necesidad de cerrar la frontera al flujo de personas, más que encontrar soluciones para su administración o gestión, empezó a tomar forma en Estados Unidos desde 1986 con IRCA. En esta legislación se hizo presente una política clara de reforzamiento de la frontera con un incremento sustancial en el presupuesto para la patrulla fronteriza. Empero, es en la década de los 1990s cuando la perspectiva restriccionista norteamericana respecto a la migración adquiere mayor relevancia y contundencia.

Desde los 1990s la política preferida ha sido la de “prevención por disuasión”

² Cf. también en Castañeda, Alejandra. 2012. “La Violencia de la Ley: la legislación migratoria y el proceso de deportación.” En María Dolores Paris-Pombo, *Migrantes desplazados, braceros y deportados. Experiencias migratorias y prácticas políticas*, 2012.

**La Política Migratoria de Estados Unidos desde lo federal
Reporte del Observatorio de Legislación y Política Migratoria**

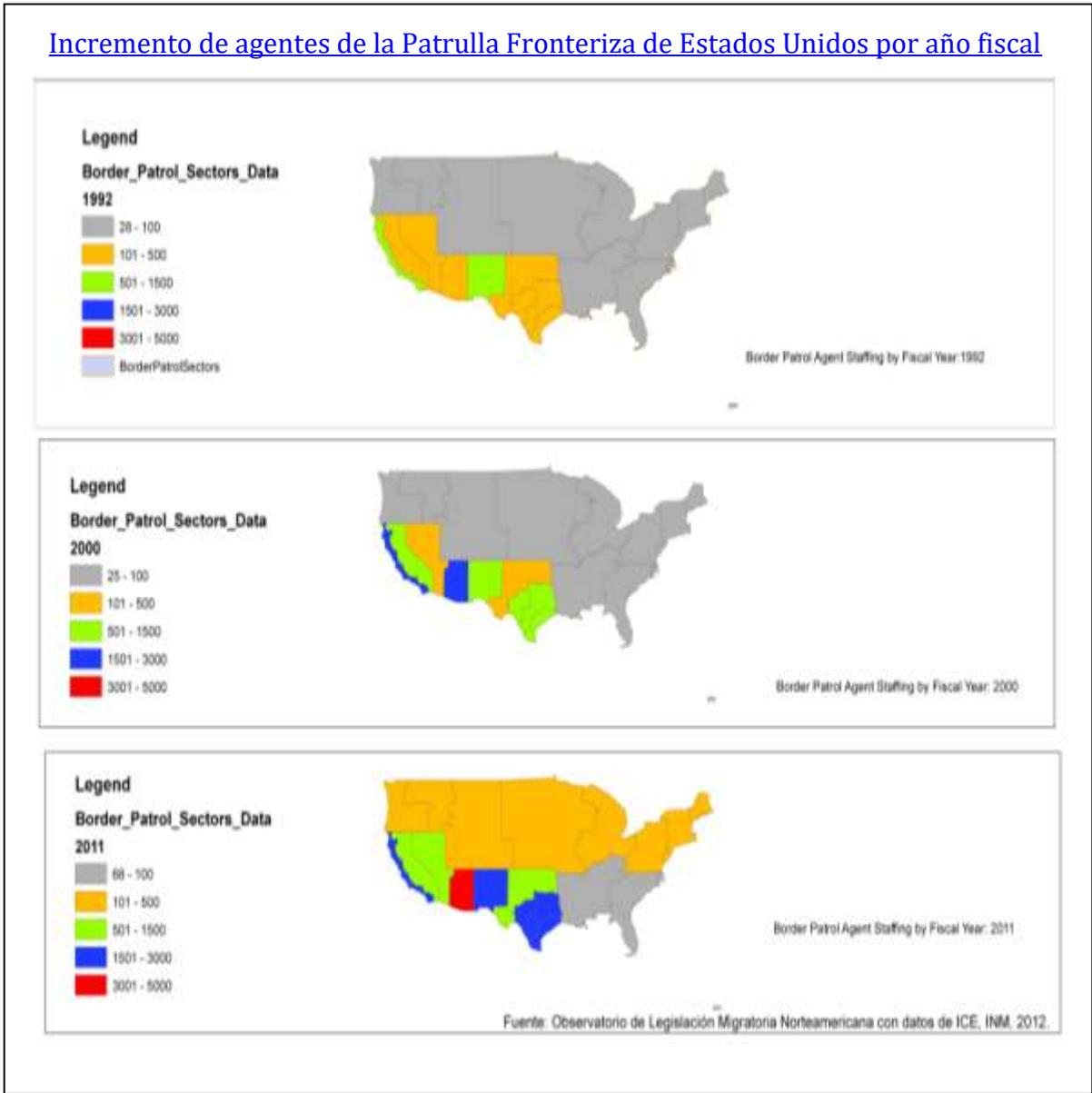
La estrategia de reforzamiento de la vigilancia migratoria concentrada en la zona fronteriza se solidificó como política de estado en la década de los 90s y continúa en el siglo XXI. Así, desde los 1990s, el control migratorio en la región fronteriza se ha guiado por la doctrina de “prevención por disuasión” basada en la concentración de personal, equipo, infraestructura y tecnología de vigilancia en las zonas de cruce de migrantes indocumentados para detener o disminuir este flujo (ver Rosemblum: 2012).

Como ejemplo de esta política son las emprendidas acciones en los años 1993 y 1995 por la administración Clinton la cual aplicó una política de cierre de la frontera con el despliegue de tres estrategias llamadas, al estilo militar, Operación Guardián (*Gatekeeper*) en el área de California, Operación *Hold the Line* en Texas y, posteriormente, la Operación Salvaguarda (*Safeguard*) en Arizona.

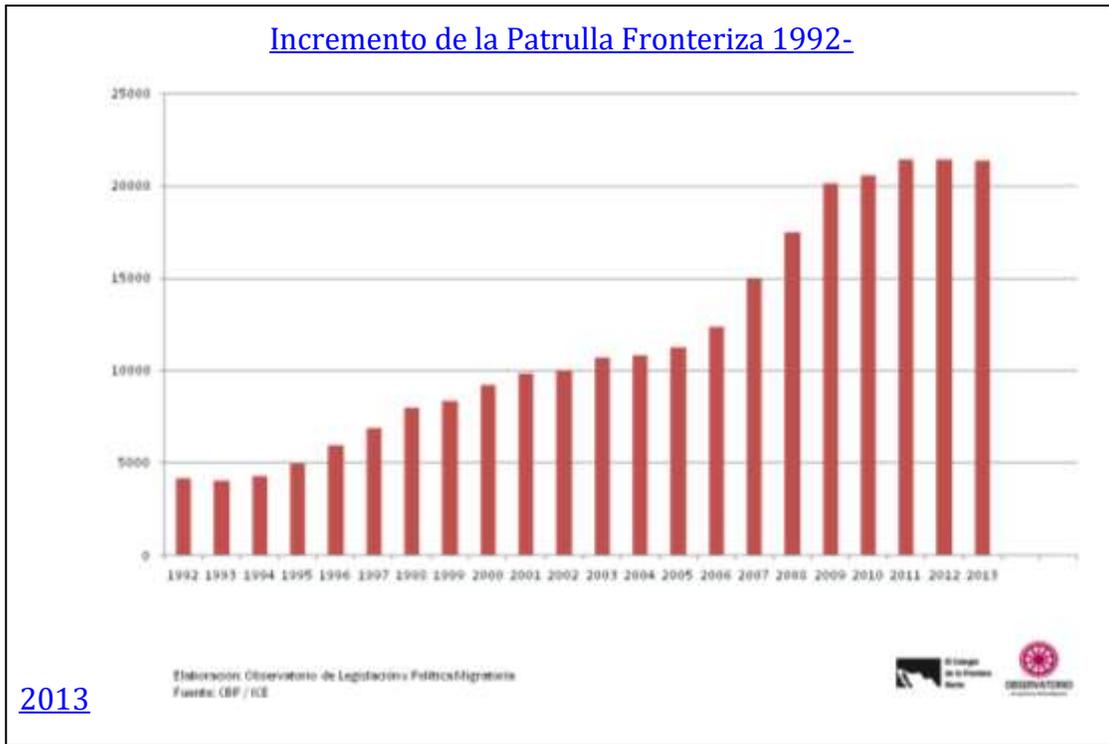
Dentro del marco de la doctrina de esta política de “prevención por disuasión” y de la evolución restriccionista de la política migratoria de Estados Unidos para impedir el cruce indocumentado, se puede observar el incremento en el número de agentes de la patrulla fronteriza.

**Década de los 1990s: se aplican
las Operaciones: Gatekeeper,
Hold the Line, y Safeguard**

[Incremento de agentes de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos por año fiscal](#)



Como puede notarse, tres estados concentran la mayoría de los agentes fronterizos: California, Arizona y Texas. La densidad de los agentes ha ido cambiando con el tiempo al irse incrementando el número de agentes. La siguiente gráfica permite visualizar de otra manera la tendencia de restringir el cruce y reforzar la frontera como una política de estado ya cimentada en el tiempo, que precede a los eventos del 11 de septiembre.



La gráfica muestra como durante la administración Clinton la patrulla fronteriza pasó de 4,028 a 9,212 en 8 años, un incremento del 56.3%. Durante la administración Bush se pasó de 9,215 a 17,499 agentes en 8 años, un incremento del 47.34% y en la Administración Obama de 17,499 a 21,391 en 5 años (2009-2013), lo que representa un incremento del 18.2%.³ De manera más reciente, en septiembre de 2015, la administración Obama anunció el incremento en 2000 agentes migratorios, en su mayoría para la frontera sur.

Existe un incremento constante de presupuesto y agentes fronterizos

³ Ver <http://observatoriocolef.org/Tabla/78>. Ver también Observatorio de Legislación y Política Migratoria, Border Patrol Agent Staffing, 2012. Fuente USBP. <http://observatoriocolef.org/admin/documentos/Border%20Patrol%20total.jpg>

La Política Migratoria de Estados Unidos desde lo federal
Reporte del Observatorio de Legislación y Política Migratoria

Otro ejemplo del énfasis en el reforzamiento de la frontera sur como política migratoria del gobierno de Estados Unidos se manifiesta en el incremento del presupuesto asignado al INS y a lo que posteriormente sería ICE. Por ejemplo, la GAO (U.S. Government Accountability Office) encontró que el presupuesto para la patrulla fronteriza aumentó un 61% entre 1986 y 1990, es decir de \$164 millones a \$263 millones de dólares (Rosemblum, 2012). Es decir, el presupuesto asignado para la patrulla fronteriza ha tenido un crecimiento exponencial en 24 años (1990-2013) como lo muestra la siguiente gráfica:



Con esta gráfica se puede observar que entre 1997 y 2000 casi se duplica el presupuesto de la Patrulla Fronteriza. Esta tendencia continuó en la administración Bush la cual entre 2001 y 2009 superó el aumento del presupuesto en más del doble. Por su parte, durante la administración Obama el presupuesto para la patrulla fronteriza se ha incrementado de manera significativa pasando de 230,000

en 2009 a 350,00 en 2012. Así, en poco más de tres décadas para 2013 el presupuesto que se le ha asignado a la patrulla fronteriza de Estados Unidos ha aumentado 13 veces entre 1990 y 2013.

Acuerdos 287g y el Programa Comunidades Seguras:

Un aspecto trascendental de la ley IIRAIRA de 1996 fue la inclusión de un apartado que obliga al gobierno federal a establecer acuerdos con cuerpos policíacos locales conocidos como Acuerdos 287g, a través de un memorándum de entendimiento que establece lineamientos de cooperación de cuerpos policíacos a nivel estatal y de condado para ejercer tareas de vigilancia migratoria. Este programa fue implementado por vez primera durante la administración Bush en 2001 como una primer respuesta a los eventos del 11 de septiembre. Los primeros dos acuerdos que se firmaron fueron con el departamento de policía de Florida en 2002 y en 2003 con el de Alabama.

El programa creció de manera vertiginosa en particular en el Sur tradicional (61%) con los estados de Virginia, North Carolina, Georgia, Florida y Arkansas como líderes en el número de acuerdos firmados con ICE. A estos se les suman California y Arizona como estados estratégicos por su localización geográfica. Así, entre 2002 y 2010, aproximadamente se firmaron 71 programas 287g (Lacayo, 2010:5).

La siguiente es una tabla que muestra las jurisdicciones participantes en el programa 287g entre 2002 y 2010.⁴

⁴ Ver Observatorio de Legislación y Política Migratoria <http://observatoriocolef.org/Tabla/120>

La Política Migratoria de Estados Unidos desde lo federal
Reporte del Observatorio de Legislación y Política Migratoria

State	Law Enforcement Agency	287 (g) Model	Date Signed
Alabama	Alabama Department of Public Safety	Task Force Officers (TFO)	9/10/03
Alabama	Etowah County Sheriff's Office	Jail Enforcement Officers (JEO)	7/8/08
Arizona	Arizona Department of Corrections	JEO	9/16/05
Arizona	Arizona Department of Public Safety	JEO and TFO	4/15/07
Arizona	City of Mesa Police Department	JEO and TFO	11/19/09
Arizona	City of Phoenix Police Department	JEO and TFO	3/10/08
Arizona	Florence Police Department	TFO	10/21/09
Arizona	Maricopa County Sheriff's Office	JEO	2/7/07
Arizona	Pima County Sheriff's Office	JEO and TFO	3/10/08
Arizona	Pinal County Sheriff's Office	JEO and TFO	3/10/08
Arizona	Yavapai County Sheriff's Office	JEO and TFO	3/10/08
Arkansas	Benton County Sheriff's Office	JEO and TFO	9/26/07
Arkansas	City of Springdale Police Department	JEO and TFO	9/26/07
California	Orange County Sheriff's Office	JEO	11/2/06
California	Riverside County Sheriff's Office	JEO	4/28/10
California	San Bernardino County Sheriff's Office	JEO	11/19/05
California	Los Angeles County Sheriff's Office	JEO	2/1/2005*
Colorado	Colorado Department of Public Safety	TFO	3/29/07
Colorado	El Paso County Sheriff's Office	JEO	5/17/07
Connecticut	City of Danbury Police Department	TFO	10/15/09
Delaware†	Delaware Department of Corrections	JEO	10/15/09
Florida	Bay County Sheriff's Office	TFO	6/15/08
Florida	Collier County Sheriff's Office	JEO and TFO	8/6/07
Florida	Florida Dept. of Law Enforcement	TFO	7/2/02
Florida	Jacksonville Sheriff's Office	JEO and TFO	7/8/08
Georgia	Cobb County Sheriff's Office	JEO and TFO	2/13/07
Georgia	Georgia Department of Public Safety	TFO	7/27/07
Georgia	Gwinnett County Sheriff's Office	JEO	10/15/09
Georgia	Hall County Sheriff's Office	JEO and TFO	2/29/08
Georgia	Whitfield County Sheriff's Office	JEO	2/4/08
Maryland	Frederick County Sheriff's Office	JEO and TFO	2/6/08
Massachusetts	Massachusetts Department of Corrections	JEO	3/26/2007*
Minnesota	Minnesota Department of Public Safety	TFO	9/22/08
Missouri	Missouri State Highway Patrol	TFO	6/25/08

La Política Migratoria de Estados Unidos desde lo federal
Reporte del Observatorio de Legislación y Política Migratoria

Nevada	Las Vegas Metropolitan Police Dept.	JEO	9/8/08
New Hampshire	Hudson City Police Department	TFO	5/5/07
New Jersey	Hudson County Department of Corrections	JEO and TFO	8/11/08
New Jersey	Monmouth County Sheriff's Office	JEO	10/15/09
New Mexico	New Mexico Department of Corrections	JEO	9/17/07
North Carolina	Alamance County Sheriff's Office	JEO	1/10/07
North Carolina	Cabarrus County Sheriff's Office	JEO	8/2/07
North Carolina	Durham Police Department	TFO	2/1/08
North Carolina	Gaston County Sheriff's Office	JEO	2/22/07
North Carolina	Guilford County Sheriff's Office	TFO	10/15/09
North Carolina	Henderson County Sheriff's Office	JEO	6/25/08
North Carolina	Mecklenburg County Sheriff's Office	JEO	2/27/06
North Carolina	Wake County Sheriff's Office	JEO	6/25/08
Ohio	Butler County Sheriff's Office	JEO and TFO	2/5/08
Oklahoma	Tulsa County Sheriff's Office	JEO and TFO	8/6/07
Rhode Island	Rhode Island State Police	TFO	10/15/09
South Carolina	Beaufort County Sheriff's Office	TFO	6/25/08
South Carolina	Charleston County Sheriff's Office	JEO	11/9/09
South Carolina	York County Sheriff's Office	JEO	10/16/07
Tennessee	Davidson County Sheriff's Office	JEO	2/21/07
Tennessee	Tennessee Highway Patrol/Department of Safety	TFO	6/25/08
Texas	Carrollton Police Department	JEO	8/12/08
Texas	Farmers Branch Police Department	TFO	7/8/08
Texas	Harris County Sheriff's Office	JEO	7/20/08
Utah	Washington County Sheriff's Office	JEO	9/22/08
Utah	Weber County Sheriff's Office	JEO	9/22/08
Utah	Herndon Police Department	TFO	3/21/07
Utah	Loudoun County Sheriff's Office	TFO	6/25/08
Virginia	Manassas Park Police Department	TFO	3/10/08
Virginia	Manassas Police Department	TFO	3/5/08
Virginia	Prince William County Police Department	TFO	2/26/08
Virginia	Prince William County Sheriff's Office	TFO	2/26/08
Virginia	Prince William-Manassas Regional Jail	JEO	7/9/07
Virginia	Rockingham County Sheriff's Office	JEO and TFO	4/25/07
Virginia	Shenandoah County Sheriff's Office	JEO and TFO	5/10/07

En términos de política pública para la vigilancia migratoria, el programa 287g fue muy exitoso ya que permitió la expansión de dichas tareas en áreas de intervención no accesibles para ICE como la vigilancia doméstica. Desde el ámbito de la acción policiaca, se logró el incremento exponencial de la captura de personas indocumentadas, y con ello, su subsecuente deportación.

Cabe resaltar que el programa 287g se ha ido descontinuando conforme se vencen los memorándums de entendimiento debido a las críticas que se le han hecho sobre discriminación racial, la creación de un clima de desconfianza entre policías locales y las comunidades migrantes, y el alto costo pues el presupuesto asignado pasó de 5 millones de dólares en 2006 a 68 millones de dólares en 2010 (ICE, abril 2010).

Comunidades Seguras: vigilancia migratoria y deportación⁵

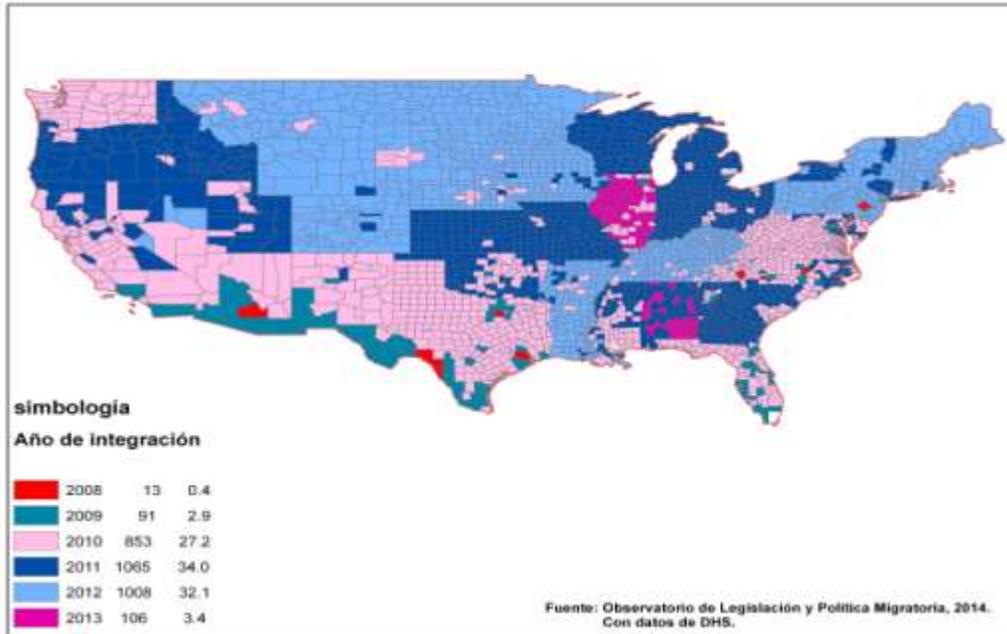
El programa Secure Communities fue diseñado por el gobierno de George Bush en 2008, año en que se empezó a aplicar como programa piloto, pensado como un programa para desplazar la vigilancia migratoria al interior de Estados Unidos, alejándose con ello del enfoque casi exclusivo en la región fronteriza. Se inició con la oficina del Sheriff del Condado de Harris en Texas y once condados más. La administración Obama tomó la decisión de continuar y ampliar el programa y descontinuar los acuerdos 287g, con la meta de abarcar todos los condados del país, objetivo que se logró en 2013 con un total de 3136 jurisdicciones participantes.

El siguiente mapa muestra el progreso a través del tiempo de la integración de las distintas jurisdicciones al programa Secure Communities.⁶

⁵ Sección publicada originalmente como boletín de prensa del Observatorio. <http://observatoriocolef.org/Articulo/397>

⁶ Ver Elaboración Observatorio de Legislación y Política Migratoria. Ver mapa interactivo en <http://observatoriocolef.org/Mapa/83>

Secure Communities:año de integración de los condados



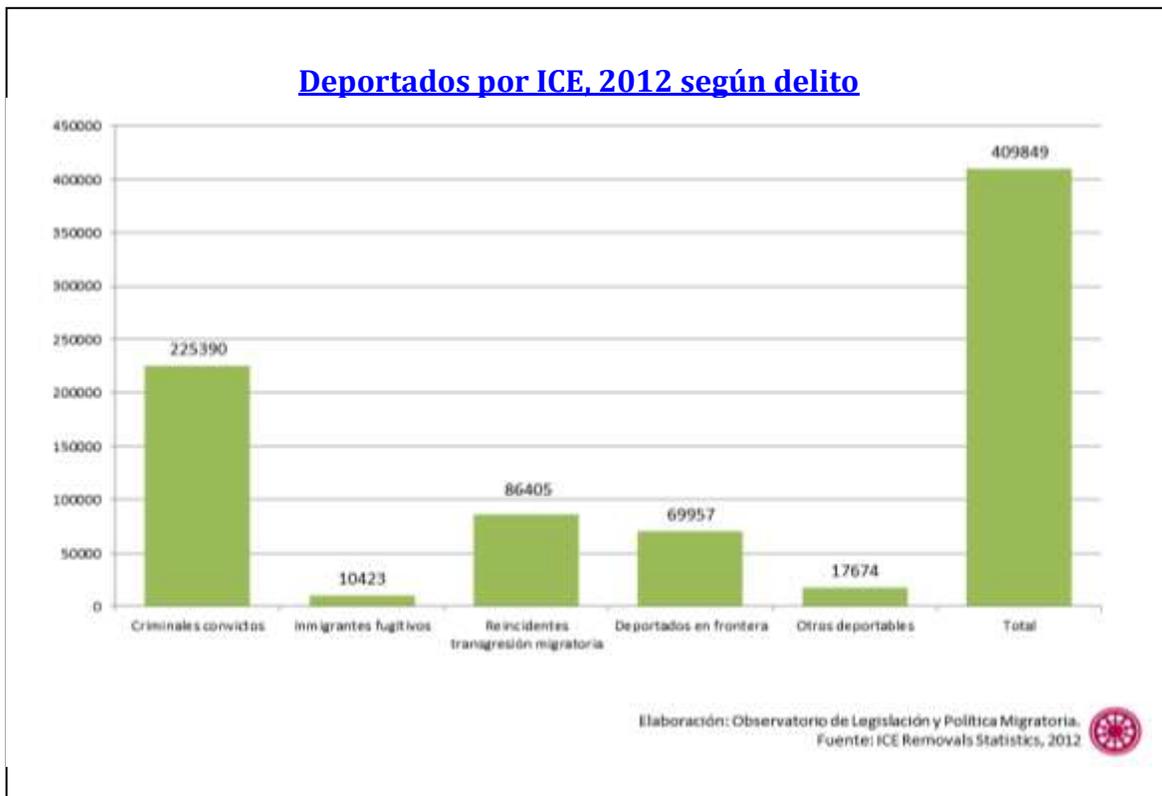
En 2013 ya participaban 3136 jurisdicciones en Comunidades Seguras

Como puede notarse en el mapa anterior, es durante la administración Obama cuando se intensifica la expansión del programa, siendo 2010, 2011 y 2012 los años de mayor impacto territorial.

Conforme lo define el propio Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos, “Comunidades Seguras” es un programa federal que requiere que las agencias policiales compartan información sobre personas que hayan sido arrestadas. Esto permite identificar el estatus migratorio y sus antecedentes penales o criminales (ver [sitio web de ICE](#)). Como parte de esta política se incluye la persecución de personas que se encuentren en Estados Unidos de manera indocumentada, quienes, por este hecho, califican dentro de la categoría de criminales ya que la reincidencia en la presencia indocumentada convierte las faltas administrativas en falta menor y, posteriormente, en delito agravado.

La Política Migratoria de Estados Unidos desde lo federal
Reporte del Observatorio de Legislación y Política Migratoria

Es esta característica acumulativa de las faltas, que tiene sus raíces en IIRAIRA, lo que permite a ICE argumentar que aplica la ley migratoria de manera estricta, al enfocarse en migrantes peligrosos, lo que al mismo tiempo justifica el número tan elevado de deportaciones al clasificarlas como deportación de criminales. Por ejemplo en 2012, ICE reportó la deportación de 409,849 individuos, de los cuales un aproximado del 55% (225,390) contaban con cargos de delitos menores y delitos agravados. La siguiente tabla muestra los números de deportados en 2012 según el delito⁷:



Esta tendencia se repite en otros años, donde en apariencia ICE está deteniendo y deportando a criminales peligrosos, en el caso de 2012, a más de la mitad de los deportados .

⁷ ICE. 2012 Year End Removal Numbers. Retrieved septiembre 22 de 2015.
<http://www.ice.gov/news/releases/fy-2012-ice-announces-year-end-removal-numbers-highlights-focus-key-priorities-and>

La Política Migratoria de Estados Unidos desde lo federal
Reporte del Observatorio de Legislación y Política Migratoria

Además del dato apabullante de 409,849 deportados en un año (o eventos de deportación), otra parte de la información proporcionada por ICE que resalta para 2012 es una pequeña nota aclaratoria donde se reporta que, entre aquellos que clasificó como criminales convictos se incluye a:

Delito	Total
DUI (conducir bajo influencia del alcohol)	36,166
Crímenes relacionados a drogas	40,448
Ofensas sexuales	5,557
Homicidios	1,215

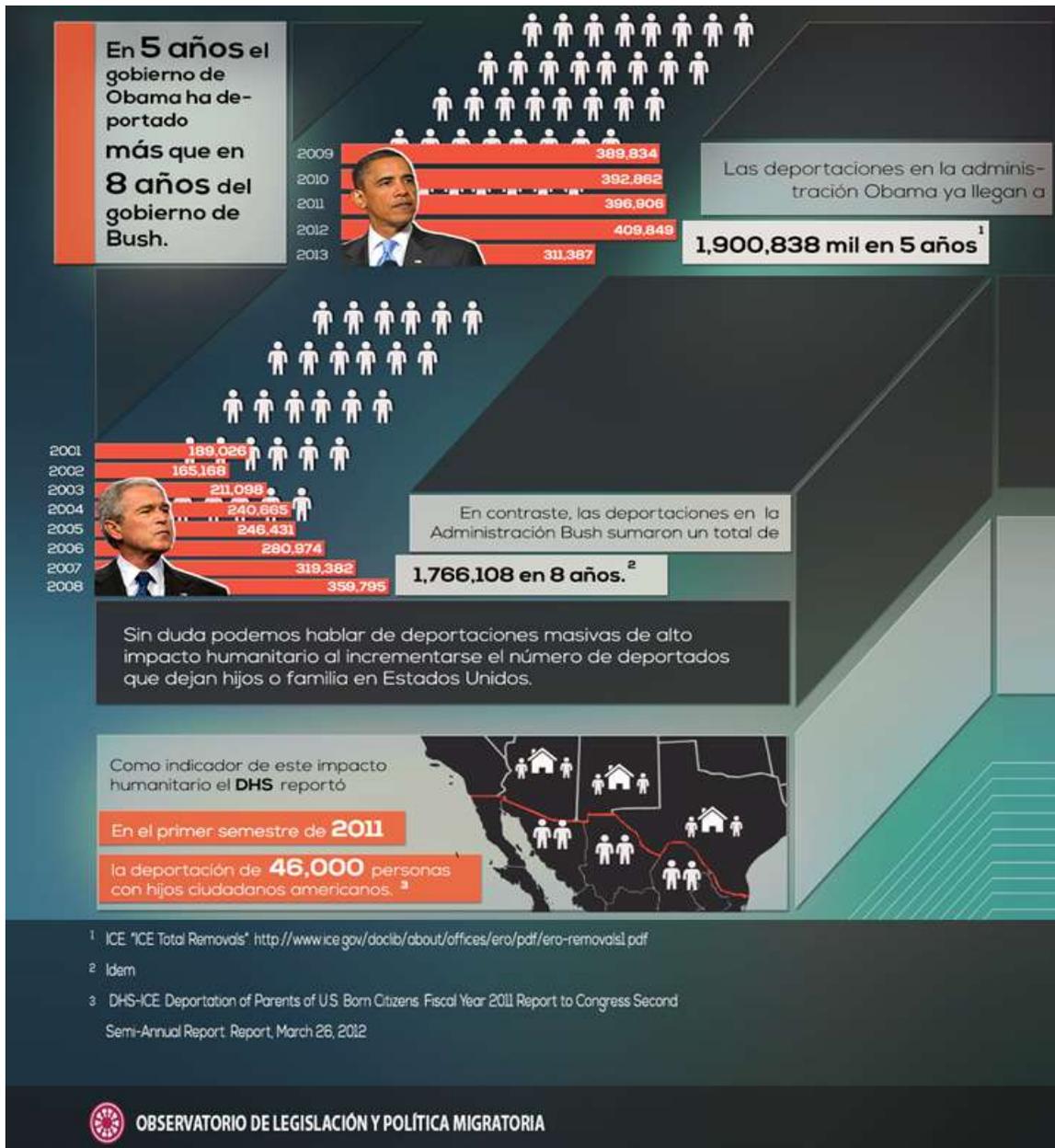
Como puede notarse, un número significativo de los deportados que se clasificó como criminales convictos, son personas que han cometido faltas de tránsito, o faltas relacionadas con la migración indocumentada, o por posesión de drogas, es decir, la idea de deportación de criminales peligrosos presentada por ICE es engañosa.

Por ser una política pública que convierte a todas las policías locales en de facto agentes migratorios, Secure Communities ha tenido un impacto decisivo en el incremento exponencial de las deportaciones durante la administración Obama llegando a 315,943 de deportaciones en 5 años de administración (hasta junio de 2015).⁸

**Para 2014 la administración
Obama había deportado a 315, 943**

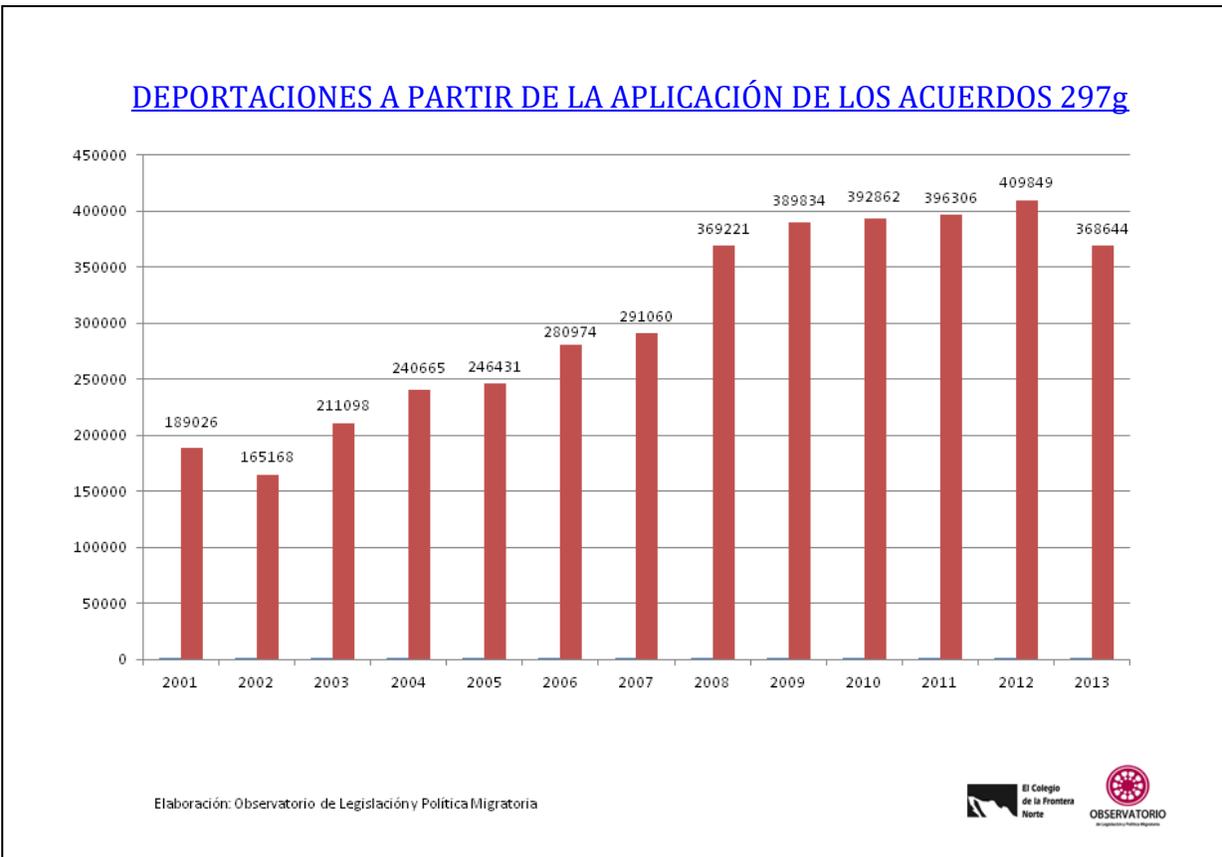
⁸ Ver Castañeda, A. "Deportaciones durante la administración Obama"
<http://observatoriocolef.org/Articulo/261>

La Política Migratoria de Estados Unidos desde lo federal
 Reporte del Observatorio de Legislación y Política Migratoria



El dato de deportaciones al final del año fiscal 2013 es de 368,644 deportaciones.

El crecimiento del programa de Comunidades Seguras junto con la aplicación de los Acuerdos 287g han tenido resultados de alto impacto que se manifiesta claramente en el número extraordinario de deportados desde su implementación, como puede revisarse en la gráfica siguiente.



En términos de números, la administración Bush deportó un total de 1,766,108 en 8 años de gobierno, basando su política en la aplicación de los acuerdos 287g. La administración Obama ha deportado en sus primeros 6 años a más de 2 millones de personas basando su política de vigilancia migratoria en el programa de Secure Communities (Castañeda, 2014).

Puede afirmarse que la deportación masiva como consecuencia de políticas como Secure Communities y los Acuerdos 287g representan la construcción de un

nuevo éxodo cuando, por ejemplo, en la administración Obama, en un periodo de 5 años, se han expulsado a 2 millones de personas de los cuales el 70% son mexicanos.

En 2011, el gobierno de Obama emitió una orden ejecutiva estableciendo prioridades para las deportaciones instruyendo a ICE a enfocarse en el arresto de criminales peligrosos. Conocido como *Memorandum Morton* (2011), se delinean las prioridades para el arresto, detención y deportación por parte de la autoridad migratoria.

Sin embargo, al revisarse los datos de 2012 puede observarse que los lineamientos del Memorandum Morton no fueron aplicados por ICE. De las 36,166 personas que en 2012 fueron deportadas por conducir bajo influencia del alcohol ninguno era caso prioritario según lo define el propio Memorandum Morton de 2011, debiendo haber sido liberados en vez de ser deportados. El impacto en los hechos de esta política discrecional del DHS indicaban en 2012 que de casi 300,000 casos revisados en el primer año de existencia del memorándum Morton, solamente 1.5% (menos de 500 casos) de ellos habían sido cerrados administrativamente (FAIR, 2012).

Otro de los temas relevantes en torno a las políticas migratorias restriccionistas se refiere a los costos de la detención de personas indocumentadas, a la infraestructura carcelaria y al manejo de la misma. En 2013 el costo por detener a un migrante indocumentado era de \$164 dólares por día, habiendo una capacidad diaria de 32,800 camas (National Immigration Forum, 2012). Para 2013, el Departamento de Seguridad Interna (DHS) solicitó \$1,959,363,000 para operaciones de custodia, lo que representa un promedio de \$5.54 millones por día gastado en detenciones de inmigración National (Immigration Forum, 2012:2). Asimismo, ICE reporta que el 17% de la población detenida fue atendida por centros de detención administrados por grupos privados, 13% por centros administrados por el mismo

La Política Migratoria de Estados Unidos desde lo federal
Reporte del Observatorio de Legislación y Política Migratoria

ICE y el resto, 67%, por los gobiernos estatales y locales a los cuales ICE les reembolsa los costos incurridos.

Aquí, en lo relativo al costo y a los agentes que ejecutan la detención migratoria, es que puede entenderse la capacidad de Secure Communities para extenderse y ser tan efectiva como política de depuración de la población indocumentada de Estados Unidos. Y es este mismo dato el que revela la manera en que el gobierno federal, la administración Obama, ha estado implementando una política migratoria enfocada a castigar y ejercer el máximo de acción disciplinaria en contra de la población inmigrante indocumentada, sin considerar la racionalidad económica de la misma. En otras palabras, han usado el camino más caro, acaso por ser el más redituable políticamente y el que demuestra la postura fundamentalista de Obama respecto al estado derecho y lo implacable que se debe ser con quienes lo vulneran.

Aunque Secure Communities ha demostrado una gran efectividad para la detección y deportación de personas indocumentadas, ha fallado en concentrarse únicamente en quienes representan un verdadero riesgo social. Igualmente se debería agregar como efectos de Secure Communities la manera en que ha afectado en la estabilidad social de las familias migrantes, en particular en aquellas impactadas por la separación familiar por deportación. Los efectos a largo plazo de esta agresiva política hacia las comunidades de migrantes todavía no pueden mirarse en toda su dimensiones.

El amplio número de deportaciones como consecuencia de la aplicación del programa de Comunidades Seguras han tenido un impacto decisivo en las comunidades de migrantes. Por un lado, han despertado a la generación más joven quienes han construido el movimiento de los dreamers y, por otro, han abierto espacios de desconfianza entre las policías, que deben estar dedicadas a delitos del fuero común y las comunidades de inmigrantes que optan por no denunciar o no

cooperar con las policías. Este hecho ha llevado a que desde 2013 y en 2014 más de 100 jurisdicciones hayan optado por no cooperar con ICE al no retener a quienes hayan detectado como indocumentados pero que no representen ningún peligro para la sociedad.

Ahora bien, en noviembre de 2014 el presidente Obama emitió una orden ejecutiva para otorgar acción diferida a padres de residentes permanentes o ciudadanos americanos (Deferred Action for Parental Accountability-DAPA), y para extender el programa DACA. Como parte de las medidas tomadas a partir de la orden ejecutiva del presidente Obama, donde se establecen prioridades en la deportación, el Secretario Johnson del Departamento de Seguridad Interna (DHS) anunció el reemplazo del programa Comunidades Seguras por uno nuevo denominado Priority Enforcement Program (PEP). Este programa otorga preferencia a la deportación de quienes estén sentenciados por ofensas criminales. Así, con esta orden se dio por terminado el programa Comunidades Seguras que, al igual que los acuerdos 287g, se vio involucrado en controversias de alto costo, abusos de autoridad, de hostigamiento, además de crear desconfianza entre autoridades locales y las comunidades migrantes.

Deportación y Separación Familiar

La política de deportación de la administración Obama, y su consecuente impacto en la separación familiar, es parte de una estrategia de larga duración del gobierno norteamericano, que se extiende más allá de una presidencia en específico. La tendencia en el incremento de las deportaciones ya se venía dando desde la administración Bush. Asimismo, los altos números en las deportaciones que se han visto en la primer década y media del siglo XXI son, a su vez, resultado de la aplicación de políticas públicas diseñadas en los 1990s y aplicadas a partir del 11 de septiembre de 2001.

La Política Migratoria de Estados Unidos desde lo federal Reporte del Observatorio de Legislación y Política Migratoria

Una de las consecuencias más graves de las políticas migratorias restrictivas de Estados Unidos ha sido la separación familiar debido a la aplicación del programa Comunidades Seguras y de los Acuerdos 287g por todo Estados Unidos.⁹ La política de deportación masiva ha afectado fundamentalmente a las familias migrantes de calidad migratoria mixta, al separar a padres indocumentados de hijos ciudadanos, llevando a miles de casos de separación familiar.

En 2009, Human Rights Watch estimaba, a partir de datos del DHS, que entre febrero de 1998 y 2007 más de 100,000 padres con hijos ciudadanos americanos habían sido deportados (Human Rights Watch, 2010:10).

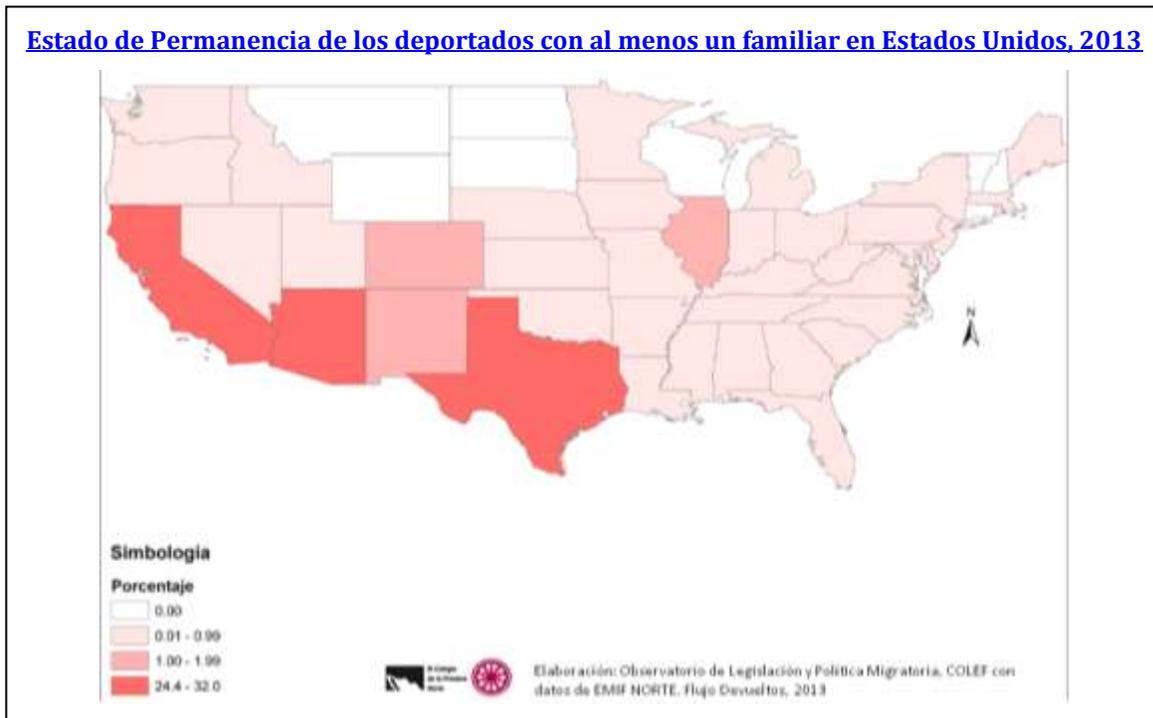


El dato estadístico más certero sobre separación familiar por deportación es el que publicó el mismo DHS en 2011, donde reporta la deportación en el año 2010-2011, de 46,486 personas que tienen hijos que son ciudadanos americanos (ICE, 2008). Asimismo, a partir de datos de la EMIF norte, los siguientes mapas de 2011 y

⁹ Ver [“Mapa Porcentaje de Condados Participantes en el Programa Secure Communities, Agosto 2012.”](#) Observatorio de Legislación y Política Migratoria.

La Política Migratoria de Estados Unidos desde lo federal
Reporte del Observatorio de Legislación y Política Migratoria

2013 respectivamente ilustran la geografía de la política de deportación del gobierno norteamericano y su impacto en la separación familiar.



La Política Migratoria de Estados Unidos desde lo federal
Reporte del Observatorio de Legislación y Política Migratoria

Aunque el principal impacto en la separación familiar se nota en los estados fronterizos, en realidad es una muestra de la concentración de la población mexicana en estos estados (California, Arizona, Nuevo México, Texas, Colorado, Illinois) sin que por ello se excluyan otros estados.

La dureza que la deportación tiene en las familias migrantes—la separación de padres de sus hijos ciudadanos, la dificultad en la comunicación, la posible pérdida de la custodia—logra en gran medida el objetivo de sometimiento al tenerse en la deportación un fantasma siempre presente. Basándose en la amenaza de deportación, el régimen legal migratorio termina por mantener a la población inmigrante que carece de legal estancia en el silencio político y en la sumisión y exclusión económica y social.

Conclusiones

Con este reporte buscamos mostrar la dinámica de la política migratoria de Estados Unidos desde la perspectiva federal, es decir, desde su aplicación como política de estado que trasciende administraciones específicas. En los 4 años de abierto el Observatorio de Legislación y Política Migratoria hemos dado cuenta de esta tendencia general que se coloca más allá de los vaivenes políticos pero que se construye desde lo político y en combinación con el imaginario social que denosta o incluye al migrante.

Aunque este primer reporte no abarca todas las temáticas que se derivan del estudio de la política migratoria federal de Estados Unidos, aquí presentamos un primer acercamiento realizado desde una perspectiva de larga duración. Otros temas que hemos revisado en el Observatorio que también se derivan de la política federal como el DREAM ACT y los dreamers, los menores no acompañados y la detención familiar, o la relación entre lo estatal y lo federal serán analizados en nuestros próximos reportes.

REFERENCIAS

- Castañeda, A. Junio 2014. *Secure Communities: The New Policy for Massive Deportation of Mexicans*. Observatorio de Legislación y Política Migratoria. <http://observatoriocolef.org/Tabla/82>
- Castañeda, Alejandra. 2006. *The Politics of Citizenship of Mexican Migrants*. LFB Scholarly Publishing, N.Y.
- Castañeda, Alejandra. 2012. "La Violencia de la Ley: la legislación migratoria y el proceso de deportación." En María Dolores Paris-Pombo, *Migrantes desplazados, braceros y deportados. Experiencias migratorias y prácticas políticas*, 2012.
- Castañeda, Alejandra. 2013. "Deportaciones durante la administración Obama". Infografía, Observatorio de Legislación y Política Migratoria, Artículos, 14 de noviembre de 2013. <http://observatoriocolef.org/Articulo/261>
- Detention Watch Network, Families for Freedom, Immigrant Defense Project, National Immigration Project of the National Lawyers Guild. 2010. *Deportation 101. A Community Resource on Anti-Deportation Education and Organizing*. Revised December 2010. P. 12
- FAIR. 2012. *Restore the Promise of Prosecutorial Discretion. An Assessment of DHS' Prosecutorial Discretion Initiative and its Impact on Families on the Anniversary of its Announcement*. Report, June 2012. <https://fairimmigration.files.wordpress.com/2012/06/restore-the-promise-full-report.pdf>
- Human Rights Watch. 2009. *Forced Apart (By the Numbers). Non-Citizens Deported Mostly for Nonviolent Offense*. Human Rights Watch, Report, April 2009, P.10. <http://observatoriocolef.org/Articulo/3>
- ICE. 2012 Year End Removal Numbers. Retrieved septiembre 22 de 2015. <http://www.ice.gov/news/releases/fy-2012-ice-announces-year-end-removal-numbers-highlights-focus-key-priorities-and>
- ICE. *Deportation of Parents of U.S.-Born Citizens. Fiscal Year 2011, Report to Congress, Second Semi-Annual Report*, March 26, 2012.
- ICE. Memorandum Morton, Junio 7, 2011. <http://www.ice.gov/doclib/secure-communities/pdf/prosecutorial-discretion-memo.pdf>
- Lacayo, Elena. 2010. *The Impact of Section 287g of the Immigration and Nationality Act on the Latino Community*. P. 5.
- National Immigration Forum. 2012. "The Math of Immigration Detention: Runaway Costs for Immigration Detention Do Not Add Up to Sensible Policies." Report, August 2012. <http://www.immigrationforum.org/images/uploads/mathofimmigrationdetention.pdf>
- Roseblum, M. 2012. *Border Security: Immigration Enforcement Between Ports of Entry*. Congressional Research Office, Report. 7-5700, www.crs.gov R42138

La Política Migratoria de Estados Unidos desde lo federal
Reporte del Observatorio de Legislación y Política Migratoria

U.S. Border Patrol, "Enacted Border Patrol Program Budget by Fiscal Year,"
February, 2013
<http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/BP%20Budget%20History%201990-2013.pdf>

Mapas.

Observatorio de Legislación y Política Migratoria. 2014. Secure Communities: año de integración de los condados. Mapas, 16 de Mayo de 2014.
<http://observatoriocolef.org/Mapa/83>

Observatorio de Legislación y Política Migratoria. Border Patrol Agent Staffing by Fiscal Year. 31 de diciembre de 2011. <http://observatoriocolef.org/Mapa/60>

Observatorio de Legislación y Política Migratoria. Deportación de padres con hijos nacidos en Estados Unidos, 2011. <http://observatoriocolef.org/Mapa/45>

Observatorio de Legislación y Política Migratoria. Estados de permanencia <http://observatoriocolef.org/Mapa/87>

Gráficas.

Observatorio de Legislación y Política Migratoria. Incremento de Agentes de la Patrulla Fronteriza 1992-2013 <http://observatoriocolef.org/Tabla/121>

Observatorio de Legislación y Política Migratoria. Presupuesto del programa de patrulla fronteriza por año fiscal 1990-2013. <http://observatoriocolef.org/Tabla/93>

Observatorio de Legislación y Política Migratoria. Deportados por ICE, 2012 <http://observatoriocolef.org/Tabla/59>

Observatorio de Legislación y Política Migratoria. Deportación y Separación Familiar. <http://observatoriocolef.org/Tabla/45>