



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN



**SEGURIDAD NACIONAL, MIGRACIÓN Y PROTECCIÓN
DE LAS FRONTERAS EN ESTADOS UNIDOS EN LA
ADMINISTRACIÓN GEORGE W. BUSH**

TESIS

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAESTRA EN ESTUDIOS
MÉXICO- ESTADOS UNIDOS**

PRESENTA: MARÍA DEL CARMEN FLORES VEGA

ASESORA: MTRA. MARÍA GUADALUPE VERA CAMPOS

NAUCALPAN, EDO. MEX

NOVIEMBRE DE 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México

Por brindarme la oportunidad de seguirme preparando académica y profesionalmente, porque gracias a ella, soy quien soy.

Al Programa de Becas para Estudios de Posgrado

por haberme apoyado con la beca durante la duración de la maestría.

Al equipo de la Coordinación de la Maestría

que desde el día de la junta informativa para ingresar a la FES- Acatlán se portó muy amable y siempre nos motivó para terminar nuestros estudios.

A mi directora de tesis, la Mtra. Mónica Vereza Campos

Por su guía, enseñanzas, apoyo y paciencia en todo momento.

A mi jurado:

El Dr. Raúl Benítez Manuat

Por su asesoría en temas de seguridad, que ayudó en mucho a esta investigación así como por su amistad.

La Dra. Mercedes Pereña Gili

por estar siempre pendiente de los avances de investigación para terminar en tiempos y formas y su apoyo académico a lo largo de mis estudios en la maestría.

La Mtra. Sara Ramírez Moreno

por su detallada revisión del borrador final y su siempre disponibilidad para compartir y discutir puntos de vista.

El Dr. Eduardo Alfonso Rosales Herrera

por su apoyo al final del trayecto.

A mi familia

Que siempre estuvo conmigo, por su paciencia y comprensión.

A mis colegas y amigos de la maestría

Por compartir conmigo esta etapa de mi vida, en especial a César Alarcón y Carlos Jiménez por su invaluable amistad, apoyo, enseñanzas, risas y momentos compartidos.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	1
1. Marco teórico y conceptual de la Seguridad Nacional.....	7
1.1. Breves antecedentes de la Seguridad Nacional.....	7
1.2. Perspectivas Teóricas de la Seguridad Nacional.....	15
1.2.1. La seguridad desde la visión Neorrealista.....	17
1.2.2. La seguridad desde la visión Globalista.....	20
1.2.3. La seguridad desde la visión Regionalista.....	23
2. La migración y la seguridad nacional para Estados Unidos	
antes del 11-S.....	27
2.1. Visión histórica de la política migratoria en relación con la seguridad nacional de Estados Unidos.....	28
2.2. La protección en las fronteras antecedente al 11-S.....	34
2.2.1. La protección de la frontera sur estadounidense.....	34
2.2.2. La protección de la frontera norte.....	41
2.2.3. El crimen organizado vinculado al tráfico de migrantes.....	46
2.3. EUA ante el terrorismo internacional y la respuesta de la comunidad internacional ante los atentados del 11-S.....	50
3. La seguridad nacional de Estados Unidos después del 11-S.....	54
3.1. El Acta Patriótica de los Estados Unidos de 2001.....	54
3.2. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2002.....	57
3.3. El Acta de Seguridad Interna de 2002.....	61
3.4. La creación del Department of Homeland Security.....	62
3.4.1. El DHS: objetivos y funciones en materia migratoria y fronteriza.....	66
3.4.2. Aduanas y Protección Fronteriza (Bureau of Customs and Border Protection, CBP).....	69
3.4.3. La Oficina de Reglamentación de Aduanas e Inmigración (Immigration and Customs Enforcement, ICE).....	77
3.4.4. La Oficina de Servicios de Ciudadanía e Inmigración (U.S. Citizenship and Immigration Services, USCIS).....	80

3.5. La reacción del gobierno estadounidense post 11-S para la protección de sus fronteras. Acciones unilaterales y en cooperación bilateral con México y Canadá.....	83
4. La Secure Fence Act H.R.6061 de 2006 y la Customs and Border Protection en las fronteras estadounidenses.....	88
4.1. La Secure Fence Act H.R.6061 de 2006.....	88
4.2. La Customs and Border Protection (CBP) en las fronteras estadounidenses.....	94
4.2.1. La CBP en la frontera Norte (EUA-Canadá).....	94
4.2.2. La CBP en la frontera Sur (EUA-México).....	99
4.3. Impacto de la H.R. 6061 en el control de la migración no documentada.....	112
5. Posición de la administración Bush ante la seguridad y la migración en la frontera sur.....	118
5.1. Propuestas de la administración Bush en torno a la seguridad y migración.....	118
5.1.1. El Plan Bush (2004).....	118
5.1.2. Las iniciativas de reforma migratoria del Congreso (2005).....	125
5.1.2.1. The Secure America and Orderly Immigration Act, McCain-Kennedy Bill (S.1033).....	125
5.1.2.2. Comprehensive Enforcement and Immigration Reform Act of 2005, Cornyn-Kyl Bill (S.1438).....	127
5.1.2.3. Border Protection, Antiterrorism, ang Illegal Immigration Control Act of 2005, Sensenbrenner-King Bill (H.R.4437).....	129
5.1.3. Reflexiones ante la reforma migratoria y la seguridad de las fronteras en la administración Bush.....	138
Conclusiones.....	144
Anexos.....	157
Anexo 1. Mapa del tráfico internacional de personas.....	158
Anexo 2. Extranjeros deportados localizados por la Patrulla Fronteriza (Años fiscales 1994-2004).....	159
Anexo 3. ¿Quién se fusionó al DHS?.....	160

Anexo 4. Estructura del DHS.....	162
Anexo 5 . Estructura del Bureau of Customs and Border Protection, CBP.....	163
Anexo 6. Estructura del Immigration and Customs Enforcement, ICE.....	164
Anexo 7. Estructura del U.S. Citizenship and Immigration Services, USCIS.....	165
Anexo 8. Entrando a Estados Unidos a través de puertos de entrada.....	166
Anexo 9. Estimado de aprehensiones y muertes de migrantes en la frontera México-Estados Unidos por año fiscal.....	168
Anexo 10.	
A. Tipos de barreras en las fronteras.....	169
B. Tipos de barreras fronterizas.....	170
C. Tipos de barreras fronterizas.....	171
D. Barrera vehicular permanente.....	172
E. La barda de San Diego.....	173
F. Ejemplos de la construcción de la barda SBI.....	174
Anexo 11 . Copatrocinadores de la H.R. 2330.....	175
Anexo 12. Copatrocinadores de la S. 1033.....	176
Anexo 13. Copatrocinadores de la H.R. 4437.....	177
Fuentes de información.....	178

Introducción

Las imágenes de los aviones estrellándose en los edificios del World Trade Center de la ciudad de Nueva York se transmitieron una y otra vez en los televisores de todo el mundo, un shock para cualquiera que los llegó a ver. Para ese momento no se tenía explicación alguna de los hechos. Más tarde se supo de otros atentados con el mismo *modus operandi* en el Pentágono en Washington, D.C., y otro que no llegó a cometer su objetivo, ya que los pasajeros intervinieron, estrellándose en un campo abierto en Shanksville, Pennsylvania (su objetivo era estrellarse en el Capitolio o en la Casa Blanca). Estos atentados fueron atribuidos a la organización terrorista Al-Qaeda motivados por Osama bin Laden.

Los vuelos utilizados para los atentados fueron cuatro: el vuelo 11 de American Airlines, que salió de Boston, Massachusetts, cuyo destino era Los Ángeles, California. Éste fue el primero en impactarse en la torre norte del WTC y fue secuestrado por cinco terroristas. El segundo avión se trataba del vuelo 175 de United Airlines, que también tenía el mismo origen y destino. Éste se estrelló con la torre sur del WTC y fue secuestrado por cinco terroristas. El tercer vuelo fue el 77 de American Airlines, que salió del aeropuerto internacional de Virginia y cuyo destino era la ciudad de Los Ángeles, California. Este vuelo fue secuestrado por cinco terroristas. El cuarto fue el vuelo 93 de United Airlines, que salió de Newark, New Jersey, y su destino era San Francisco, California, vuelo secuestrado por cuatro terroristas.¹

Los cuatro aviones secuestrados eran vuelos nacionales y transcontinentales, por lo que la cantidad de gasolina ayudaría al objetivo de los terroristas:

Los 19 hombres abordaron los cuatro vuelos transcontinentales.
Planearon secuestrar estos aviones y utilizarlos como misiles

¹ Para más detalle véase: National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, U.S.A., *The 9/11 Commission Report. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States*, Authorized Edition, W.W. Norton & Company, New York, U.S.A., First Edition, 2004.

guiados, cargados con más de 11,400 galones de gasolina para jet. Para las 8 A.M. de la mañana del martes 11 de septiembre de 2001, ya habían burlado todos los cinturones de seguridad que el sistema americano de seguridad de aviación civil tenía para prevenir un secuestro.²

Estos atentados marcaron la vida de los estadounidenses así como la visión de su seguridad como Estado, los perpetradores eran de origen árabe, que estaban legalmente en Estados Unidos; por tanto, las autoridades migratorias estadounidenses permitieron su entrada. Esto es de vital importancia porque fue un factor que se tomó muy en cuenta para el fortalecimiento de la seguridad de la patria (homeland) de Estados Unidos.

Los atentados terroristas del 11-S fueron un hecho que tuvo un gran impacto en este país y en su relación con el resto del mundo. Siendo el país que más influencia tiene a nivel internacional, su respuesta no se hizo esperar tanto al interior del país como al exterior.

El 11-S establece un antes y un después en la historia no sólo de los Estados Unidos sino del mundo entero. Esta fecha se vuelve clave porque representa cambios en su estructura interna de seguridad (con repercusiones en sus fronteras y por lo tanto en la migración), así como con las relaciones de este Estado con otros en la esfera internacional.

Por lo anterior nació la inquietud de realizar la presente tesis, cuyo objetivo es presentar y analizar los cambios en la seguridad nacional en Estados Unidos encaminados al aseguramiento de su Homeland, protegiendo sus fronteras, particularmente la frontera con México, poniendo como ejemplo la Secure Fence Act H.R. 6061 y relacionando la seguridad de su Homeland con la migración no documentada por medio de las propuestas de ley que presentó el Presidente George W. Bush y las respuestas del Congreso (2005). Además de analizar los avances, resultados e impactos de la construcción de la valla fronteriza, como

² *Ibidem.*, p. 4.

resultado de la Secure Fence Act H.R. 6061, como respuesta a la política en contra del terrorismo y para tener mayor control de la migración no documentada. Todo esto, partiendo de la concepción de la Seguridad Nacional para Estados Unidos y después del 11-S.

La importancia de este estudio radica precisamente en lo ya mencionado, por tener impactos directos con México, por compartir no sólo la frontera sino todo lo que se pueda relacionar con ella, como el fenómeno migratorio, trata de personas, tráfico de personas, tráfico de drogas y de productos, flujos comerciales, asuntos de seguridad, de cooperación entre otros.

La pregunta de investigación que surge de lo ya planteado y que ayudará a seguir la línea de investigación de esta tesis es: ¿Ha tenido buenos resultados la construcción de la valla fronteriza en la frontera sur de Estados Unidos así como el despliegue de mayor seguridad en general en la zona para disuadir a terroristas para no usar esa zona como puerto de entrada? Para que al final también se responda en las conclusiones sobre los resultados que ha tenido la HR 6061 como estrategia de seguridad nacional frente al terrorismo internacional y como control migratorio en la frontera sur.

La hipótesis que propongo es que la Secure Fence Act H.R. 6061 aprobada en 2006 para fortalecer la política de seguridad estadounidense ha criminalizado a los migrantes, haciéndolos más vulnerables, especialmente a los indocumentados que cruzan por la frontera sur de Estados Unidos, más que detener a posibles terroristas acorde con los objetivos de la administración Bush.

En el primer capítulo se establecerá el marco teórico y conceptual de la seguridad nacional, ya que es fundamental para comprender la respuesta de Estados Unidos frente a los ataques terroristas del 11-S. En este apartado se explicará qué es la seguridad nacional, qué es el Estado, qué se entiende por poder y cuáles son las perspectivas teóricas que estudian la seguridad:

neorrealismo, globalismo y regionalismo, siendo el neorrealismo la teoría elegida para desarrollar esta tesis por considerarla la más adecuada para nuestro objeto de estudio.

En el segundo capítulo, titulado como “La migración y la seguridad nacional para Estados Unidos antes del 11-S” iniciaré con la visión histórica de la política migratoria en relación con la seguridad nacional de Estados Unidos, concentrándome en la época de la Guerra Fría. Posteriormente presentaré una sección dedicada exclusivamente a la protección de las fronteras antecedente al 11-S, tanto con la frontera con México como con la de Canadá. Para continuar con un subapartado sobre el crimen organizado vinculado al tráfico de migrantes, lo cual es necesario revisar para tener un panorama más completo del fenómeno migratorio, que necesariamente se vincula en la relación bilateral México- Estados Unidos. Por último, dentro de este apartado, se explica qué se considera como acto terrorista para abrir con el siguiente capítulo.

El capítulo tres se dedica a abordar la seguridad nacional de Estados Unidos después del 11-S. Como recordaremos, tras este hecho, el Presidente en turno, George W. Bush le declaró la guerra al terrorismo y el gobierno estadounidense, adoptando una política de prevención y acción preventiva en su política exterior, además de implementarse una reestructuración en su sistema de seguridad interna al crearse el Department of Homeland Security (DHS). La defensa de su seguridad nacional se vuelve el tema fundamental de la agenda política: la protección de su patria, de su territorio y de su población. En este apartado se presentará el contenido de las actas más representativas que se generaron después del 11-S como respuesta a su seguridad nacional: el Acta Patriótica de 2001, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2001 y el Acta de Seguridad Interna de 2002, que dio origen al DHS. De este nuevo organismo se retomarán las tres oficinas que se relacionan con la migración y las fronteras: Aduanas y Protección Fronteriza (Bureau of Customs and Border Protection, CBP); la Oficina de Reglamentación de Aduanas e Inmigración (Immigration and

Customs Enforcement, ICE) y; la Oficina de Servicios de Ciudadanía e Inmigración (U.S. Citizenship and Immigration Services, USCIS). Para cerrar con las reacciones del gobierno estadounidense post 11-S para proteger sus fronteras y cuáles fueron las acciones que realizó de manera unilateral y en cooperación bilateral con México y Canadá.

En el capítulo cuarto ya se aterriza más en las acciones de Estados Unidos con un par de ejemplos específicos: la Secure Fence Act H.R. 6061 y la Customs and Border Protection en las fronteras estadounidenses. Se explica el acta, sus intenciones y finalidades respecto a la seguridad de las fronteras así como las acciones que realiza la CBP en el área fronteriza para mantener la seguridad de las fronteras que a su vez salvaguardan la seguridad nacional de Estados Unidos. Como se observará, estas acciones en la frontera se concentran en la frontera con México, tanto en el número de efectivos de la Patrulla Fronteriza como en el de proyectos que incluye el de la construcción de barreras. Al final de dicho capítulo se realizará un análisis del impacto de la H.R. 6061 en el control de la migración no documentada, presentando algunos datos que reflejan la efectividad o no de las acciones llevadas a cabo por parte del gobierno.

El capítulo quinto cierra el cuerpo del trabajo de investigación con la postura de la administración Bush ante la seguridad y la migración en la frontera sur, que no sólo incluye el plan del mismo Presidente, el llamado Plan Bush, sino las iniciativas de reforma migratoria del Congreso: The Secure America and Orderly Immigration Act conocida como la McCain-Kennedy Bill (S.1033); la Comprehensive Enforcement and Immigration Reform Act of 2005 o la Cornyn-Kyl Bill (S.1438) y; la Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005, muy conocida como la Sensenbrenner-King Bill (H.R.4437). Presentar lo que en cada una de ellas se propuso es de gran relevancia porque aunque no fue aprobada ninguna, refleja lo que los gobernantes, como representantes de los votantes, creen que es lo mejor para la nación en materia de seguridad nacional, seguridad fronteriza, programa de trabajadores migratorios temporales, beneficios-

penalidades para los migrantes y los empleadores, así como lo que está en debate en las altas esferas de la política estadounidense.

Finalmente, se presentarán las conclusiones y reflexiones finales, producto de la investigación, empezando con un breve recuento de las ideas clave de los capítulos precedentes. Conclusiones que irán enfocadas a responder la pregunta de investigación y a la comprobación de la hipótesis inicial amén de las reflexiones personales sobre el binomio migración- seguridad nacional que son la esencia de esta tesis.

CAPÍTULO 1. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD NACIONAL

“Siempre debe haber un enemigo, real o imaginario, con tal de que pueda ser presentado como una amenaza para la sobrevivencia del grupo, y lo obligue a superar sus disidencias internas y dinamizar sus acciones. Si se trata de enfrentar al enemigo, la disidencia equivale a traición”
Jorge A. Tapia Valdés, 1980.

“Either you are with us, or you are with the terrorists”
George W. Bush, 2001.

1.1. Breves Antecedentes de la Seguridad Nacional

En este apartado se explicará qué es la seguridad nacional, qué es el Estado, qué se entiende por poder y cuáles son las perspectivas teóricas que estudian la seguridad: neorrealismo, globalismo y regionalismo, siendo el neorrealismo la teoría elegida para desarrollar esta tesis por considerarla la más adecuada para nuestro objeto de estudio.

Para poder explicar qué es la seguridad nacional es necesario, en primer instancia recurrir a la definición básica de la misma. De acuerdo a la Real Academia Española, la palabra seguridad proviene del latín *securitas*, *-ātis*; cualidad de seguro; certeza; fianza u obligación de indemnidad a favor de alguien, regularmente en materia de intereses.¹

Cuando nos referimos a la seguridad en la historia de la humanidad, básicamente nos referimos a la defensa del territorio y de la gente de ese territorio y, con ello, nos remitimos a los antecedentes del Estado como hoy lo conocemos: las *polis griegas*, las ciudades-estado. Polis se denominaba a la ciudad y al territorio que ella reclamaba para sí, las cuales tenían un gran nivel de autocracia, que les garantizaba libertad, autonomía política y económica. Así, la defensa del territorio se hace, en general, por medio de la fuerza, mediante el ejército, luchas

¹ Diccionario de la Real Academia Española, (En red) Disponible en http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=seguridad Consultada el 12 de abril de 2008.

entre las potencias de las diferentes épocas. Por ejemplo, las guerras médicas de la antigua Grecia contra los persas en los años 499 al 478 a. C. para disputarse el control marítimo de la región del Mediterráneo, así como las colonias de Grecia en Asia menor. Con lo anterior se puede decir que:

[E]l elemento emblemático de un Estado nacional es, desde su origen, su capacidad de defender y mantener sus intereses respecto de otros competidores. La existencia de soberanías competitivas entre sí, dotadas de capacidad de hacer la guerra para defender o proyectar sus intereses nacionales, es el fundamento original del Estado.²

Leonardo Curzio, en su libro intitulado “La Seguridad Nacional en México y la relación con Estados Unidos” realiza una breve pero concisa explicación de la historia de la formación del Estado (elemento esencial para poder explicar la seguridad nacional, pues es el sujeto que ejerce la misma) explicando que fueron dos procesos los que le dieron origen. En primer instancia, la ruptura del orden feudal durante la Edad Media y, en segundo lugar, “la incapacidad de los poderes supracionales -como el papado y el emperador- para entender las nuevas realidades políticas de los ‘órdenes nacionales’ emergentes”.³ Tras estos sistemas de gobierno surge la monarquía, en el cual existe una persona designada por poder divino para representar a Dios en la tierra, quien gobierna una población en determinado territorio. Posteriormente surgirían las Repúblicas, del latín *respublica*, que quiere decir cosa pública, cosa del pueblo. Según Cicerón, es el conjunto de ciudadanos reunidos por un acuerdo en común respecto al derecho y por el bien común. En este caso lo que determina al Estado es la ley, la cual emana del pueblo, el cual a su vez está de acuerdo en respetar;⁴ es por ello que se dice que la ley emana del pueblo para el pueblo.

² Leonardo Curzio. *La Seguridad Nacional en México y la Relación con Estados Unidos*, México, D.F.: CISAN- Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 54.

³ *Ibidem.*, p. 51.

⁴ Véase Cicerón, Marco Tulio. *Tratado de la República; Tratado de las Leyes Catilnarias*, México, Porrúa, 1973.

El Estado moderno, como hoy lo concebimos, surgió en la Paz de Westfalia⁵ en el año 1648, otorgándole al Estado soberanía nacional, esto es: el autogobierno. Max Sorensen, para definir al Estado, se remite a la Convención de Montevideo de 1933 sobre Derechos y Deberes de los Estados, entendiéndose por Estado como aquella entidad territorial bien definida que cuenta con un gobierno y una población, además contar con la capacidad de establecer relaciones con otros Estados: estas cuatro cualidades integran el concepto de Estado soberano en el derecho internacional.⁶ Además de lo anterior, el Estado contiene elementos culturales que unifica al pueblo que lo conforma “(...) compartiendo valores y mitos, el mito fundacional es básico e imprescindible para edificar el Estado nacional”.⁷ Mitos, lengua, historia, y tradiciones son otros aspectos que fortalecen la identidad de los habitantes de un Estado, aunque no siempre sea así, léase el caso del país vasco dentro de España.

Alfred Verdross por su parte, define al Estado soberano como:

Una comunidad humana perfecta y permanente, capaz de gobernarse plenamente a sí misma en forma independiente, la cual debe tener la capacidad necesaria para imponer su propio ordenamiento jurídico y mantener relaciones jurídicas internacionales con el resto de la comunidad internacional.⁸

El Estado soberano puede adoptar distintas formas constitucionales y políticas⁹ como monarquía, confederación de Estados y, Estado Federal por mencionar algunos ejemplos, que en realidad son muchos los tipos de gobierno existentes. Por ejemplo, Estados Unidos en su inicio se constituyó como una Confederación de Estados, esto es, una “integración de varios Estados

⁵ La Paz de Westfalia se refiere a la firma de los tratados de paz de Osnabrück y Münster (1648) para finalizar la Guerra de los Treinta Años.

⁶ Max Sorensen, *Manual de Derecho Internacional Público*, FCE, México, novena reimpresión, 2004, p., 262.

⁷ Curzio, *Op. Cit.*, 52-53 pp.

⁸ Citado en Loretta Ortiz Ahlf, *Derecho Internacional Público*, Oxford University Press, México, segunda edición, 2000, p. 64.

⁹ Véase Max Sorensen, Loretta Ortiz (*Op. Cit.*) o cualquier otro libro sobre Derecho Internacional Público.

plenamente soberanos en una unión cuyo órgano u órganos están investidos de ciertos poderes sobre los Estados miembros”.¹⁰ Hoy día, es un Estado Federal, esto es,

[U]na unión de varios Estados, la cual está investida de órganos y poderes propios que se ejercen tanto sobre los Estados miembros como sobre sus ciudadanos (...) la autoridad federal asume la responsabilidad de dirigir las relaciones exteriores de la federación.¹¹

La soberanía, como concepto del derecho internacional tiene tres aspectos esenciales, de acuerdo a Sorensen son los siguientes (algunos ya mencionados anteriormente):

- 1) **El aspecto externo.-** Se refiere al derecho del Estado de determinar libremente sus relaciones con otros Estados, conocida también como denominación de independencia.
- 2) **El aspecto interno.-** Derecho o competencia exclusiva del Estado para determinar el carácter de sus propias instituciones, asegurar y proveer lo necesario para el funcionamiento de ellas, promulgar leyes según su propia selección y asegurar su respeto.
- 3) **El aspecto territorial.-** Se refiere a que el Estado tiene soberanía, autoridad completa y exclusiva sobre todas las personas y cosas que se encuentran dentro, debajo o por encima de su territorio.¹²

Resumiendo, un Estado soberano es una entidad territorial bien definida con población, a quienes se gobierna por medio de instituciones, las cuales tienen la finalidad de mantener el orden y el respeto a los derechos establecidos por su constitución que, además tiene la capacidad de establecer relaciones con otros Estados. Agregado a lo anterior, en el derecho internacional, los Estados soberanos se rigen por principios fundamentales como lo son: la igualdad de los Estados en el ámbito jurídico, no importando el tamaño del territorio o la población,

¹⁰ Sorensen, *Op. Cit.*, p. 262.

¹¹ *Ibidem.*, p. 263.

¹² *Ibidem.*, p. 264.

ubicación geográfica, etc.; derecho a la independencia, a lo cual el resto de los Estados soberanos tienen que abstenerse a no intervenir en asuntos internos y permitir la libre determinación del resto de los Estados, amén de no interferir en su política exterior, ya que es “(...) facultad del Estado soberano de decidir su política exterior de forma autónoma, sin estar sometido a la voluntad de terceros Estados”.¹³; no intervención, que se liga con el punto anterior; derecho a la legítima defensa, en caso de ser atacado por otro Estado en su territorio y por último; que cada Estado tiene el derecho de ejercer jurisdicción sobre su territorio, muy relacionado a lo que se explicaba sobre la independencia.¹⁴

Una vez definido el concepto de Estado soberano, regresemos a nuestro punto de interés central: **la seguridad**. Ésta puede ser estudiada a partir de tres niveles:

- 1) En el individuo;
- 2) En el Estado y;
- 3) En el sistema internacional.¹⁵

La primera se refiere a la llamada seguridad humana, desarrollada a partir de los años setenta del siglo pasado, la cual pone énfasis hacia las necesidades de la seguridad de las personas, sin perder de vista que precisan también de una garantía de seguridad frente, por ejemplo, a la eventualidad de un ataque externo. En su aspecto operativo se refiere a asuntos como los derechos humanos y libertades fundamentales, el creciente tráfico y la utilización de armas pequeñas, la producción y tráfico ilícito de drogas, las minas antipersonal, la corrupción y la

¹³ Ortiz Ahlf, *Op. Cit.*, p. 65.

¹⁴ La jurisdicción interna también se conoce como “competencia doméstica” la cual es definida como “el ámbito interno de los Estados donde éstos ejercen sus atribuciones soberanas”. En Alonso Gómez-Robledo V. *et al. Diccionario de Derecho Internacional*, Porrúa-UNAM, México, 2001.

¹⁵ Para discusión y análisis véase Barry Buzan, *People, States and Fear, An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos, 1991.

impunidad, la violencia generalizada y la facilitación del logro del desarrollo humano.¹⁶

La segunda se refiere a la seguridad nacional del Estado, en la que intervienen diversas esferas de la vida misma de éste para mantener su existencia, que es el objetivo central de este tipo de seguridad. Las esferas a las que se refieren son: la política exterior; la militar y; la económica.

Por último, la seguridad en el sistema internacional, que se relaciona inevitablemente con la lucha de poder¹⁷ entre comunidades, pueblos, etnias, naciones¹⁸ o Estados.

El concepto de **poder** ha sido estudiado y utilizado especialmente por el realismo y tradicionalmente se refiere al poder militar. En las relaciones internacionales, el país que tuviese mayor poderío militar controlaba los asuntos de la agenda internacional. Así, el país con mayores recursos naturales, tierra, hombres, fuerzas armadas, una economía fuerte y estabilidad política, mayor poder ostentaba. Actualmente esto no equivale a tener mayores posibilidades de tener más poder. Poder es “la capacidad de hacer que los demás hagan lo que de otra forma no harían”.¹⁹

Un Estado puede obtener lo deseado en la agenda internacional dependiendo de los elementos que tenga para negociar, ya sean elementos tangibles, como los recursos anteriormente referidos como las fuerzas armadas, o bien:

¹⁶ Hugo Palma, “Paz, seguridad humana y prevención de conflictos en América Latina” en Francisco Rojas Aravena, *Seguridad Humana, prevención de conflictos y paz*, UNESCO /FLACSO Chile, Santiago, 2002.

¹⁷ Poder, influencia, dominio en determinadas zonas geográficas o áreas de interés.

¹⁸ Una nación es una comunidad humana con ciertas características culturales comunes, que dotan de una ideología o ética al Estado y a sus acciones frente a otros Estados o naciones.

¹⁹ Robert Dahl, en Joseph S. Nye, *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*, Grupo Editor Latinoamericano S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1991, p. 35.

[D]e los costos relativos en situaciones particulares y de la capacidad para convertir el poder potencial en concreto. Los costos relativos están determinados no solamente por la cantidad total de recursos económicos mesurables que tiene un país, sino también por el grado de su interdependencia en una relación.²⁰

Es decir, el poder depende de la posición que se ocupe en la esfera internacional (en el caso de las relaciones internacionales) así como de los medios que se dispongan, ya sean tangibles o intangibles, como el mismo poder de negociación.

Joseph S. Nye explica que hay distintas maneras de ejercer el poder, que van del poder de mando²¹ a través de la coerción, hasta llegar a ejercer el poder cooptivo, que es relacionado con el poder blando, esto es, lograr que los otros quieran hacer lo que uno quiere.²² El poder blando se refiere a la atracción cultural, ideología y las instituciones internacionales. Una nación vende su ideología a través de estos medios. Por ejemplo, transmitir programas de televisión en aquellos lugares donde se quiera influir. Con lo anterior se consigue influir en la forma de pensamiento de la gente y se le da mayor margen de poder a la persona o gobierno en cuestión, es por ello que, al no usar la fuerza o los mecanismos tradicionales de coerción se le llama poder blando.²³

Para el presente trabajo se revisaron diversos materiales para definir qué es la **seguridad nacional**, y de toda la bibliografía consultada podemos decir que es la habilidad de los estados y sociedades de permanecer soberanos, auto-gobernarse, mantener sus valores, su identidad independiente, su integridad funcional, la protección de la gente que lo compone así como de su territorio. Lo

²⁰ *Ibidem.*, p. 38.

²¹ La capacidad de cambiar lo que los demás hacen.

²² Nye presenta un esquema de las formas de comportamiento entre el poder de mando y el cooptivo de la siguiente manera:

Poder de mando ← --- **coerción** --- **inducción** --- **planteo de agenda** --- **atracción** --- → **Poder cooptivo**

²³ Para análisis y discusión véase Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*; Joseph S. Nye, *La naturaleza cambiante del poder norteamericano*; Stefano Guzzini, *Realism in International Relations and International Political Economy*. Para la bibliografía completa remítase a la bibliografía general.

anterior por medio de políticas de defensa tradicional (militar) así como de acciones no militares, cualquier medio necesario para alcanzar los objetivos nacionales e internacionales trazados por el Estado mismo (que pueden ser económicos, políticos, sociales, ambientales, etc.), inclusive formando alianzas de todo tipo, es decir cooperación transnacional (con otros Estados).

Así como los Estados son distintos, el concepto de seguridad nacional también lo es, depende de la “condición y situación de los diferentes estados en que se aplique”²⁴ ya que la seguridad se estudia desde distintos puntos de vista y en diferentes niveles como ya hemos visto. También podemos decir que la esfera de la política interna se encuentra interconectada con la internacional -no podemos desligarlas así como no podemos desligar la seguridad nacional de la internacional. Esto aplica para el caso de Estados Unidos que, tras un hecho que afectó a una parte de su territorio y de su población con los atentados terroristas del 11-S de 2001, no sólo tuvo un impacto a nivel nacional sino que trascendió internacionalmente en las políticas adoptadas posteriormente para fortalecer su seguridad nacional. Al interior se creó el Department of Homeland Security y se han aprobado diversas leyes para proteger sus fronteras, como la H.R. 6061, que estudiamos en la presente tesis; mientras que al exterior, se mandaron tropas a Afganistán (2001) y posteriormente a Irak (2003).

Según Lewis Gaddis,²⁵ Estados Unidos tiende a tener una política que lo lleva a los hechos para defenderse frente a las amenazas que lo acechan, sumado a que en la administración de George W. Bush se estableció la doctrina de prevención y acción anticipada (*prevention* y *preemption* en inglés).²⁶ Estados Unidos demuestra es un Estado que está dispuesto a hacer todo lo posible a

²⁴ Barry Buzan, *People, States and Fear, An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Lynne Rienner Publishers, Boulder Colorado, 1991, p. 69.

²⁵ John Lewis Gaddis, *Sorpresa, Seguridad y la Experiencia Estadounidense*, LAG Ediciones, México D.F., primera edición en inglés 2004, en español 2005.

²⁶ Véase Robert S. Litwart, “Estados rufianes y el cambio de régimen en la política exterior de Estados Unidos” en Joseph S. Tulchin, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (Editores), *El rompecabezas: Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina, 2006, 57-94 pp.

través del poder que ostenta con el fin de defenderse. Por ejemplo: el uso de su poder militar con intervenciones en otros Estados, militarización de su frontera con México, poder utilizado como medio y fin para obtener seguridad.

A continuación explicamos las perspectivas teóricas de la seguridad en el sistema internacional, mismas que nos ayudarán a comprender el mismo objeto de estudio bajo distintas percepciones.

1.2. Perspectivas Teóricas de la Seguridad en el sistema Internacional

Tradicionalmente la seguridad nacional ha sido estudiada por medio del poder (los realistas) y la paz (los idealistas). La escuela realista considera al poder como medio y fin para tener seguridad, mientras que la escuela idealista ve a la seguridad como resultado de la paz. Los idealistas:

[A]rgumentan que su concepto los conduce no sólo a ver el problema [de la seguridad] en términos holísticos, como oposición a la visión fragmentada de los realistas, sino también centra su atención directamente en la esencia de la guerra. Si la guerra es la mayor amenaza del problema de la seguridad nacional, la solución es eliminar el problema de la agenda internacional.²⁷

Para ellos, el llevar a cabo sus ideas por medio de políticas de desarme o el control de armas y la cooperación internacional, contribuían a tener paz internacional, pero este concepto siempre estuvo ligado al de poder y por tanto al de seguridad.

Así, durante mucho tiempo, remontándonos a la antigüedad con el que se considera el padre del pensamiento realista Tucídides, pasando por Nicolás Maquiavelo, Thomas Hobbes, E.H. Carr y Hans J. Morgenthau, por mencionar

²⁷ Buzan, *Op. Cit.*, p. 2.

algunos nombres de los que dieron forma a la escuela realista,²⁸ la seguridad se definió en términos militares, de paz y de guerra. Ya en la historia moderna, durante el periodo de la Guerra Fría:

Los estados eran vistos en una lucha de poder, y la seguridad era vista como un derivado del mismo, especialmente el poder militar. El concepto de seguridad se encogió al ser utilizado para decir qué tan bien estaba desempeñándose cualquier estado en particular o grupo de aliados en la lucha por el poder o qué tan estable estaba el balance de poder.²⁹

Incluso se llegó a utilizar “seguridad” y “poder” como sinónimos ya que este último era “la esencia de la seguridad en situaciones de intensa confrontación o conflicto”.³⁰

En la era moderna, existen tres perspectivas de la estructura de la seguridad internacional: la neoliberal, la globalista y la regionalista. Cada una de ellas tiene predominancia en determinadas etapas de la historia, más habría que señalar que no son privativas de la etapa en cuestión, ya que hay más visiones que pueden explicar un mismo hecho. A continuación veremos cuáles son éstas y lo que caracterizan estas visiones.

- 1) **La era moderna, de 1500 a 1945.-** El Estado es el principal actor en el escenario de la seguridad: Realismo y Neorrealismo.
- 2) **La Guerra Fría y la descolonización, de 1945 a 1989.-** Comienzan a insertarse otros actores en la esfera internacional de la seguridad además de los Estados, como el GATT, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, pero el Estado sigue siendo el actor predominante: Neorrealismo y Globalismo.
- 3) **El periodo de la Posguerra Fría, de 1990 a la fecha.-** La agenda de seguridad comienza a incluir temas no militares y ya se reconocen otros

²⁸ Incluso podríamos mencionar a Sun Tzu, que aunque algunos dudan de su existencia, su obra el *Arte de la Guerra* que es bien conocida, nos proporciona elementos que la escuela realista explica, como la Guerra y el Poder.

²⁹ Buzan, *Op. Cit.*, p. 8.

³⁰ *Idem.*, p. 8.

actores no estatales como las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones internacionales: Globalismo y Regionalismo.³¹

1.2.1. La seguridad desde la visión Neorrealista

También conocido como realismo estructuralista que surge en la década de los setenta del siglo pasado como “crítica al realismo tradicional y a la extensión intelectual substancial de una tradición teórica que estaba en peligro de ser desbordada por los rápidos cambios en la política global”³², siendo Kenneth Waltz su precursor. El neorrealismo es considerado como un paradigma³³, más que una teoría³⁴, ya que es un marco conceptual que delimita la percepción de la realidad y define una agenda para la investigación y para la elaboración de políticas, muy marcado en el caso de Estados Unidos en su estrategia de seguridad nacional como veremos más adelante.

Waltz explicaba que los Estados, a pesar de tener distintos sistemas políticos se comportan igual en el ámbito internacional: persiguen como objetivos tener mayor influencia y poder militar, compiten en ventajas estratégicas y la explotan sus respectivas esferas de influencia,³⁵ debido a las fuerzas sistémicas existentes en el sistema internacional, amén de la anarquía que lo caracteriza. A su vez, argumentaba que la política internacional se puede pensar como un sistema, definido por una estructura, a diferencia del realismo clásico, que estudia las partes del sistema³⁶ por sí mismas, mas no toma en consideración que el sistema internacional influye en su comportamiento.

³¹ Barry Buzan and Ole Woever, *Regions and Power: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, United Kingdom, Cambridge, 2003, 14-20 pp.

³² Scott Burchill and Andrew Linklater, *Theories of International Relations*, St. Martin's Press, New York, 1996, p. 83.

³³ De acuerdo a Thomas S. Kuhn en su obra *La estructura de las revoluciones científicas*, un paradigma es una cosmovisión, una visión, conjunto de valores, creencias, ideas, etc., que una comunidad científica comparte.

³⁴ En términos generales una teoría es una explicación del universo, o de una parcela de la realidad que nos interesa conocer. Es un conjunto de enunciados o proposiciones, ideas, categorías, leyes y conceptos que, integrados por una serie de variables, se sintetiza lo que se observa.

³⁵ Burchill, *Op. Cit.*, p. 85.

³⁶ Los Estados.

De lo anterior, podemos decir que esta visión está constituida en dos niveles: en el sistema y en la unidad, preocupándose en definir y operar el nivel sistema. Es decir, el Estado como unidad y el sistema internacional como el sistema, entendiéndose por éste como la relación del Estado con otros (de la unidad con el sistema). Para Waltz es importante entender ambos componentes y no sólo el Estado como unidad, como lo hace el realismo, ya que al analizar únicamente la unidad implica explicar el sistema internacional con base a las interacciones de los componentes internos del Estado, lo que equivale a comparar su comportamiento con el del hombre, como individuos, sin reconocer las condiciones estructurales del sistema internacional.³⁷

El sistema internacional, de acuerdo a Kenneth Waltz, está definido por tres características: "(1) el principio ordenador del sistema, (2) el carácter de las unidades del sistema, y (3) la distribución de las capacidades de las unidades el sistema".³⁸ El primero se refiere a que el sistema internacional es anárquico, el segundo a que el sistema internacional hace que todos los Estados funcionen de manera similar, ya que al ser anárquico, cada uno de los Estados verá la manera de adquirir seguridad y mayor poder dentro de sus capacidades (tercer punto). En el sistema internacional, cada Estado es diferente por los diversos componentes que lo conforman, tanto tangibles como intangibles que, al combinarlos tendrán cierta cuota de poder en el sistema internacional.

A pesar de que el neorrealismo es una cosmovisión que comprende a la unidad y al sistema, habría que señalar también que se subestima o ignora todos los niveles en el sistema internacional, es decir, las regiones, o bien, se llega a discutir el nivel regional empíricamente sin considerar su sustento teórico o sus implicaciones.

³⁷ Burchill, *Op. Cit.*, p. 86.

Recordemos que el realismo hace énfasis en la naturaleza humana, el Estado se comprende entonces conforme al behaviorismo en sus relaciones internacionales.

³⁸ *Idem.*

Como escuela teórica proveniente del realismo, es estatocéntrica y la territorialidad es un elemento fuerte en esta visión: “la armonía potencial y sinergia entre éste y el regionalismo es alta, especialmente cuando los Estados son los principales actores”³⁹ pero a diferencia del realismo, el neorrealismo reconoce a otros actores en las relaciones internacionales, aunque el Estado siga siendo el más importante.

Esta visión nos da los elementos para diferenciar los niveles global y regional de las constelaciones de seguridad, pero lo hace por medio de la bipolaridad de la estructura del nivel sistémico de seguridad.⁴⁰ Es decir, acepta que hay diferentes temas que se pueden considerar de seguridad en el sistema internacional, que pueden darse en un subsistema (una región) pero sólo dentro del sistema internacional, entendido como un todo y siendo éste bipolar o multipolar.⁴¹ Siempre existiendo grandes potencias (Estados soberanos) que establezcan el comportamiento del sistema internacional y, por ende, de los demás Estados (no tan potentes o frente a la otra potencia si hay más de una). Este debate es sobre la distribución del poder en el sistema internacional, que determina la estructura política y de seguridad con su interacción en el balance de poder.

De este modo, el neorrealismo reconoce que ha habido un cambio en la estructura del poder a nivel global en la Posguerra Fría respecto a la seguridad internacional (de la bipolaridad antes existente entre EUA-URSS) y se preocupa en identificar la naturaleza de ese cambio para inferir las consecuencias en la seguridad del sistema mundial. Si bien no cuestiona la primacía del nivel global sólo basa el cambio de la balanza de poder en la unipolaridad o multipolaridad.⁴²

³⁹ *Ibidem.*, p. 28.

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ *Ibidem.*, p.6.

Unipolaridad, que exista un solo Estado como potencia a nivel mundial; bipolar, que sean dos; multipolar, que existan varios.

⁴² Buzan, *Op. Cit.*, 6-7 pp.

Concluyendo, la seguridad, para los neorrealistas es el fin último⁴³, ya que una de las características de la esfera internacional es la anarquía. Al no haber un gobierno central que gobierne y garantice la seguridad de todos los Estados, cada uno de ellos debe buscar los medios necesarios para llegar a ese fin y salvaguardar su territorio, población, instituciones, en general la sobrevivencia del Estado. Lo anterior se aplica al caso de Estados Unidos, que al ser atacado por miembros de una organización internacional terrorista, responde tanto de manera interna como externa para garantizar su seguridad. En el presente trabajo se explicarán sus acciones al interior, con la creación del DHS, identificando a la migración como amenaza y poniendo como ejemplo una ley para salvaguardar sus fronteras, la Secure Fence Act.

1.2.2. La seguridad desde la visión Globalista

Generalmente entendida como la antítesis del realismo y el neorrealismo, en cuanto a que no comprende la estructura del sistema internacional por medio del estatismo y el poder político.

Esta perspectiva tiene sus orígenes principalmente en acercamientos de tipo cultural, transnacional y de política económica internacional. En sus versiones más duras (marxista y liberal) lo caracteriza la des-territorialización: el Estado y el sistema de Estados no los toma como el centro de la política mundial. Otras versiones dejan al Estado y el sistema de Estados en consideración pero tiene otros actores y sistemas no estatales operando a lo largo y fuera de los límites estatales. La “territorialidad y la supraterritorialidad⁴⁴ coexisten en compleja interrelación”.⁴⁵

⁴³ Kenneth N. Waltz en Buzan, *People States and Fear*, *Op. Cit.*, p. 12.

⁴⁴ En el texto original “supraterritoriality” pero entendida como supranacional, es decir, que está por encima del ámbito de los gobiernos e instituciones nacionales y que actúa con independencia de ellos.

⁴⁵ Buzan, *Op. Cit.*, p. 7.

El mercado global o el capitalismo o las variadas formas de la sociedad mundial,⁴⁶ probablemente capturan las principales ideas de la estructura del sistema de la perspectiva globalista. Este enfoque reconoce el rol independiente de las entidades transnacionales y las organizaciones intergubernamentales. Se centra en cómo se ha redefinido la soberanía territorial como principio ordenador de la actividad humana y, en algunos sentidos, trascendido por redes de interacción que involucran a diversos tipos de actores de muchos y diferentes niveles. El Estado a menudo interactúa en estas redes pero no necesariamente las controla, de hecho, cada vez es más penetrado por éstas.⁴⁷

La visión marxista, entiende que la estructura del sistema internacional es fundamentalmente de explotación, desigualdad, inestabilidad y, además, indeseable; la visión liberal, por su parte, es progresista y de desarrollo. La primera resalta lo negativo del sistema internacional en términos de que el fuerte explota al débil y la segunda lo pone en una perspectiva de competencia internacional que incentiva a los Estados a ser mejor, superarse para poder competir en el mercado internacional.

No se ha escrito mucho sobre las relaciones entre la globalización y la seguridad sin embargo hay autores de esta escuela que argumentan que la globalización es responsable de complicar la agenda de seguridad, mientras que al mismo tiempo reduce los elementos de control que apuntalan las opciones de estrategia de seguridad de los Estados. “Cha y Guehenno piensan que la globalización aumenta los incentivos de los Estados para perseguir políticas de seguridad en cooperación, especialmente a nivel regional”.⁴⁸ Así, la globalización es vista y actuada como amenaza por los Estados y otros actores en el sistema.

⁴⁶ Por ejemplo las redes de científicos a través de la Internet; la comunidad organizada en el marco de organizaciones no gubernamentales dedicadas a *n* cantidad de temas de preocupación mundial.

⁴⁷ Buzan, *Op. Cit.*, p.7.

⁴⁸ *Ibidem.*, p. 8.

La seguridad en la perspectiva de la globalización tiene dos vertientes. La primera resalta el lado oscuro de la estructura del centro-periferia; es la sucesora de las ideas de Hobson y Lenin, todas haciendo énfasis en la inequidad, explotación y aspectos coercitivos de las relaciones entre el centro y periferia. La otra vertiente, es una interpretación liberal más enraizada hacia el centro, que acepta las desigualdades y disparidades, pero como un camino más eficiente y rápido para vencer estas diferencias. Desde este punto de vista, la globalización debe ser el camino para estabilizar la erosión y eventual eliminación de la agenda tradicional de seguridad.⁴⁹ Lo que plantea esta visión es que al haber liberalización económica, eventualmente generará liberalización política y una baja percepción de amenazas. Pero aún aquí hay una dimensión de seguridad centrada principalmente en el potencial de inestabilidades en el comercio global y los sistemas financieros.

Durante la década de los noventa del siglo pasado, la perspectiva globalista generó una securitización militar-política más explícita, que lo vincula a la escuela neorrealista. En este sentido, la periferia es amenazada por dos aspectos, consecuencia del colapso de la bipolaridad de la Guerra Fría:

- 1) No hay un rival super poderoso a nivel mundial.
- 2) Los poderes occidentales pueden imponer más demandas en las condiciones legal, social, financiera y política en la periferia como precio al acceso a la ayuda, comercio, crédito, reconocimiento y membresía en los diferentes clubes que van, desde la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), a la Unión Europea o a la Organización Mundial del Comercio.⁵⁰

Desde la percepción de centro-periferia, el centro se ha vuelto mucho más cohesionado y el sistema internacional mucho más jerárquico. Es difícil no notar la

⁴⁹ *Ibidem.*, p.9.

⁵⁰ *Ibidem.*, p. 10. Cada una de ellas con diferentes propósitos: de defensa militar, unión política-económica y económica.

cercanía paralela de este análisis con la visión unipolar del neorrealismo. En esta perspectiva la globalización es menos un proceso autónomo y más una expresión de la hegemonía de Estados Unidos. La respuesta de aquellos que se sienten amenazados por éste, es tomar una posición en contra de la hegemonía y a favor del desarrollo de una estructura multipolar global,⁵¹ característica que también se halla en el neorrealismo.

1.2.3. La seguridad desde la visión Regionalista

Se entiende por región a un grupo de unidades dentro de una zona geográfica, grupos que deben estar integrados en un sistema más grande, que tenga su propia estructura. “[L]a región es un área de homogeneidad territorial, definida a partir del dominio particular de una relación de semejanzas. (...) [S]e entiende la región como unidad social en términos de un campo con tendencias comunes”.⁵²

Las regiones tienen un sustento analítico, y aún ontológico, pero no tienen la cualidad de actor, salvo el caso de la Unión Europea.⁵³

Existen dos acepciones respecto al tema: el regionalismo y la regionalización, que tienen contenidos diferentes de acuerdo a los autores y corrientes. En general y de manera tradicional, ambas se definen por su relación con el Estado.

La **regionalización** es aplicable a las micro-regiones y se refiere a la posición del Estado vis-a-vis la región en una dirección de arriba-abajo. Es un proceso político en el cual el poder central busca garantizar las funciones reguladoras del territorio y, por lo tanto, asegurar orden. **Regionalismo**, por otra parte, puede ser interpretado como un grupo de procesos en los que las regiones aspiran a una mayor descentralización. Mientras la regionalización trabaja de arriba

⁵¹ *Idem.*

⁵² Manuel Cedeño del Olmo, “Planteamientos sobre metodología regional. Posibilidades interdisciplinarias en torno a la acción política y el Estado”, en *El desarrollo regional en México: Antecedentes y perspectivas*, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, 1996, p. 118.

⁵³ Buzan, *Op. Cit.*, p. 27.

hacia abajo, en la cual las decisiones son tomadas por las elites, el regionalismo necesariamente involucra la participación masiva.⁵⁴

Misma concepción que plantea Mariano Ferrero, el fenómeno de la regionalización se implementa por el gobierno para obtener determinados objetivos. El regionalismo es mas bien un fenómeno que se da en la sociedad misma y que convierte una región en una *región* (valga la redundancia) “convertir el espacio físico de un territorio en un espacio regional socialmente delimitado y organizado”⁵⁵ esto por medio de las interacciones culturales y socio políticas, en el cual todos los actores involucrados en este proceso participan en la gobernanza del sistema regional.

Respecto al regionalismo y la seguridad puede verse superficialmente como un enfoque de la Posguerra Fría, teniendo sus raíces en dos acepciones:⁵⁶

- 1) El declive de la rivalidad de las super potencias reduce la cualidad de los poderes globales a penetrar en el resto del mundo.
- 2) Casi todos los grandes poderes de la posguerra Fría en el sistema internacional son “poderes light”.⁵⁷ Lo que quiere decir que sus dinámicas internas (domésticas) los empujan a no comprometerse militarmente y a no competir estratégicamente en los puntos problemáticos del mundo. Esto es, dejando a los estados locales y sociedades hallar la manera de manejar sus relaciones militares-políticas con menos interferencia por parte de las grandes potencias como se solía hacer durante la Guerra Fría.

⁵⁴ Nuria V. Ibryamova y Roberto Domínguez, “La regionalización de (las) Europa(s)”, en Graciela Arroyo Pichardo y Alfredo Romero C., *Regiones del mundo. Problemas y perspectivas: Diálogos para su estudio*. UNAM, FCPyS, México, 2002, p. 129.

⁵⁵ Mariano Ferrero. “La Glocalización en acción: Regionalismo y paradiplomacia en Argentina y el Cono Sur Latinoamericano” (En red) Artículo disponible en www.reei.org Consultada el 26 de mayo de 2008.

⁵⁶ *Ibidem.*, p. 10 y 11.

⁵⁷ En general, países europeos.

La seguridad regional también era significativa durante la Guerra Fría, excepto cuando los poderes globales eran extremadamente dominantes. La dinámica de la seguridad regional será normalmente parte significativa de toda la constelación de seguridad en el sistema internacional: “para el análisis de seguridad ‘se debe iniciar con las regiones y emplear un acercamiento comparativo,’ y pensar que esta idea debe ser bien aplicada más allá de las circunstancias inmediatas del periodo de la Posguerra Fría”.⁵⁸ Esto es, que los estudios sobre la seguridad deben realizarse de manera regional para que posteriormente se puedan comparar y analizar respecto a otras regiones, no importando el contexto que rige en la política mundial.

La perspectiva regionalista contiene elementos tanto del neorrealismo como del globalismo, pero da prioridad al análisis en un nivel menor, es decir, no de manera global sino regional. Del neorrealismo se rescata la territorialidad pero también las conexiones no-territoriales son posibles. La intromisión de poderes “light” (de organismos internacionales u organismos no gubernamentales) en la agenda de seguridad así como la preocupación de la hegemonía americana y/o occidental son aspectos de la globalización que tienden a tener respuestas regionales. El nivel regional se vuelve bastión en contra de las amenazas globales o una manera de obtener gran poder en las dinámicas del nivel global. El proceso de securitización puede definir amenazas provenientes del nivel global (inestabilidad financiera, calentamiento global, la americanización), pero los objetos que se tienen que asegurar pueden ser de nivel global o de otros niveles (comunidad, Estado, región). Las causas provenientes de amenazas globales en un nivel menor se conoce como glocalización⁵⁹ (del discurso globalista).

El regionalismo se contrapone al neorrealismo cuando la agenda de seguridad se mueve en áreas que no sean de orden político-militar, a actores además del Estado y a teorías de seguridad que no sean materialistas (que no se

⁵⁸ *Ibidem.*, p. 11

⁵⁹ Es decir, un problema global que se concentra en un área geográfica relativamente pequeña.

mida el poder en términos de adquisición de territorios). Otro conflicto entre estas es que el nivel global ha caído en relativo decaimiento frente al nivel regional desde el término de la Guerra Fría.

Lo que el regionalismo critica del neorrealismo y el globalismo es que estos le dan demasiada importancia al rol del nivel global y subestima en rol del nivel regional.

Como vemos, cada teoría interpreta al mundo de distintas formas, todo depende del cristal con que se mire, y en cuestión de seguridad en el sistema internacional las tres percepciones teóricas vistas responden a diferentes etapas de la historia moderna, aunque hay que recordar que, en la actualidad podemos asumir cualquiera de estas posturas al explicar un caso determinado. Para nuestro caso de estudio utilizaremos el neorrealismo, siendo el Estado el actor más importante de nuestro objeto de estudio, que también reconoce a otros actores, en este caso el terrorismo internacional, que vulneró el sistema de seguridad de Estados Unidos y, como resultado el gobierno estadounidense respondió llevando a cabo determinadas acciones para defender su seguridad nacional, que explicaremos en los siguientes capítulos.

CAPÍTULO 2. LA MIGRACIÓN Y LA SEGURIDAD NACIONAL PARA ESTADOS UNIDOS ANTES DEL 11-S

*Is the United States a “nation of immigrants”,
or is it in danger of becoming an “alien nation”?*
Peter Brimelow, 1995.

*American national identity is the product of multiple traditions,
characterized by both liberal ideology as well as racial exclusion.*
Rogers M. Smith, 1993.

Estados Unidos es una nación de migrantes, personas de todo el mundo que forman el llamado *melting pot*. Las olas migratorias a lo largo de la historia de este país han sido aceptados o rechazados por la población ya establecida en el país, dependiendo del contexto histórico nacional y mundial y, cómo el país se inserta dentro de éste. En esta sección abarcaré los antecedentes históricos del trato a los migrantes vistos como amenaza para el país, concentrándome en la época de la Guerra Fría para después analizar los años posteriores a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

Se podrá notar que los migrantes son vistos bajo la luz de la amenaza – económica, social e inclusive de seguridad nacional- que en determinados momentos de la historia estadounidense se ha llegado a tener. En general la política migratoria de Estados Unidos se rige por cinco grandes objetivos: reunificación familiar; aumento de la productividad y el estándar de vida estadounidense; promoción de los derechos humanos; interrupción de la inmigración ilegal¹ y; la promoción de la diversidad.² Todas éstas se insertan en determinadas etapas de la historia estadounidense y en este apartado podremos identificar algunas de ellas.

¹ El término de inmigración ilegal es muy utilizado en la literatura sobre migración en inglés y se refiere a la inmigración que entra al país sin pasar por las entradas oficiales fronterizas para acreditar con documentos su entrada al país.

² Michael Fix and Jeffrey S. Passel citado en Christopher Rudolph *National Security and Immigration. Policy Development in the United States and Western Europe since 1945*, Stanford, California, 2006, 41-42 pp.

2.1. Visión histórica de la política migratoria en relación con la seguridad nacional de Estados Unidos

La primer ocasión en la que la migración fue percibida como amenaza a la seguridad en Estados Unidos se presentó con la inmigración de asiáticos a finales del siglo XIX, cuando grandes cantidades ingresaron al país para trabajar en la construcción de las vías del ferrocarril transcontinental. Al estar ingresando personas que no correspondían con el origen étnico y racial que había estado teniendo el país, se temió que se inundara con extraños, con un idioma y costumbres diferentes al de los estadounidenses. Para contener este flujo migratorio, que respondía a una demanda económica de mano de obra, se promulgó el Acta de Exclusión China de 1882, que sería el antecedente del Acta de Inmigración y Nacionalidad de 1924.³ A partir de entonces y hasta 1965, se establecieron cuotas basadas en un sistema de preferencia racial (dichas cuotas se establecían conforme a la población ya establecida en el país). Con este tipo de exclusiones a determinados grupos raciales se manifiestan las características que definen la identidad americana, como la segunda cita al principio de este capítulo de Rogers M. Smith apunta: dos características que son completamente opuestas, por un lado liberales de ideología que supondría estar más abiertos a todo tipo de cambios y por el otro, de exclusión racial.

En los primeros años de la Guerra Fría, la política migratoria se volvió parte de la instrumentalización de la política exterior de Estados Unidos al abrir sus puertas a la migración que huía de los países comunistas.⁴ De esta manera fortalecía alianzas y mermaba *psico* e ideológicamente al comunismo. Aunque no se planteó el origen racial de los posibles migrantes, ésta política estaba dirigida especialmente a las personas de origen europeo, que eran los que habían sufrido los estragos de las guerras mundiales, pero también resultaron beneficiados migrantes de origen latino como los cubanos.

³ *Ibidem.*, p. 42.

⁴ Admitidos bajo el Acta de Personas desplazadas de 1948 (Displaced Persons Act) y posteriormente por el Acta de Refugio y Socorro de 1953 (Refugee Relief Act).

Lo anterior refleja que la política de contención del comunismo en política exterior tenía impacto también al interior y en las diversas esferas del Estado estadounidense, que iba de la militar, la económica hasta la social, de manera especial la visión respecto a la inmigración. La población tendió a aceptar la inmigración de refugiados de la posguerra porque así se estaba respondiendo a una llamada humanitaria al recibir a los reprimidos del régimen comunista – era un modo de combatir al enemigo del comunismo- Además de las Actas aprobadas por el Congreso para admitir a estos migrantes, el gobierno adoptaba medidas *ad hoc* para después adaptar esas entradas a las leyes migratorias y se hacía uso del poder de la palabra del fiscal general⁵ para permitir la entrada de refugiados por razones de emergencia.⁶

Cabe decir que también hubo otro tipo de flujo migratorio cuando Estados Unidos entró como partícipe en la Segunda Guerra Mundial: los migrantes mexicanos. Esto de manera absolutamente legal por medio de un acuerdo entre el gobierno estadounidense y el mexicano: el Programa de Trabajadores Temporales, firmado el 4 de agosto de 1942.⁷ Programa que se extendió hasta 1964 con el fin de que ocuparan los trabajos que los ciudadanos estadounidenses dejaban por irse a combate. En principio los empleos eran del sector agrícola y posteriormente se extendió al industrial, de esta forma se completaba la mano de obra que necesitaba Estados Unidos. En el cuadro 2.1 se puede apreciar el número de migrantes mexicanos aceptados bajo en programa:

⁵ Puesto equivalente a un Secretario de Justicia.

⁶ Rudolph, *Op. Cit.*, p. 235.

⁷ The Official Bracero Agreement, August 4, 1942.

Cuadro 2.1 Inmigración mexicana a los Estados Unidos (1942-1964)

Año	Braceros	Aprehensiones	Migrantes mexicanos
1942	4,203	11,784	2,378
1943	52,098	11,175	4,172
1944	62,170	31,174	6,598
1945	49,454	69,164	6,702
1946	32,043	99,591	7,146
1947	19,632	193,657	7,558
1948	35,345	192,779	8,384
1949	107,000	288,253	8,803
1950	67,500	468,339	6,744
1951	192,000	509,040	6,153
1952	197,100	528,815	9,079
1953	201,380	885,587	17,183
1954	309,033	1,089,583	30,645
1955	398,650	254,096	43,702
1956	445,197	87,696	61,320
1957	436,049	59,918	49,321
1958	432,857	53,474	26,721
1959	437,643	45,336	22,909
1960	315,846	70,684	32,708
1961	291,420	88,823	41,476
1962	194,978	92,758	55,805
1963	186,865	88,712	55,986
1964	177,736	86,597	34,448
Total	4,646,199	5,307,035	545,941

Fuente: Center of Immigration Studies, U.S.A <http://www.cis.org>
Consultado el 24 de noviembre de 2008

A la par que se admitían trabajadores legales aumentó la entrada de inmigrantes indocumentados y esto se nota en el número de aprehensiones realizadas por el Servicio de Inmigración y Naturalización (Immigration and Naturalization Service, INS) que inclusive rebasaban el número de trabajadores del Programa Bracero. Sólo comienza a bajar el número de aprehensiones cuando se llevó a cabo la Operación Espaldas Mojadas en 1954 (iniciada el 9 de junio de ese año). Si bien sólo duró un año, fue suficiente para persuadir a los posibles inmigrantes de no entrar al país de manera clandestina y a la vez, se le daba tranquilidad a la sociedad americana al mostrar que el gobierno trabajaba para controlar la inmigración ilegal.

Así, en el marco de la Guerra Fría se tenían dos perfiles de flujos migratorios legales: la migración mexicana que respondía a las necesidades

económicas del país, mientras que los refugiados a cuestiones ideológicas. En 1965 se aprobó la Reforma Migratoria en la administración de Lindon B. Johnson, con el fin de sustituir el sistema de cuotas por origen nacional, por el de un sistema basado en la reunificación familiar y habilidades económicas.⁸ Medidas que se habían implementado para favorecer la migración de origen europeo, pero que en realidad fueron aprovechadas por inmigrantes de origen asiático y latinoamericano. Este hecho alarmó a la sociedad estadounidense y la opinión pública tendió a no aceptar la inmigración como lo había estado haciendo a inicios del período de la Guerra Fría, aunado a que la Unión Soviética ya no representaba una amenaza potencial en los años de la década de 1970 y 1980. En estos años la amenaza se localizó al interior del país, con la entrada masiva de migrantes provenientes de América Latina, con los mexicanos a la cabeza.

Como respuesta, el gobierno adoptó una serie de enmiendas al Acta de Inmigración de 1965, por medio del Acta de Inmigración y Nacionalidad de 1976, que ponía como cuota límite 20,000 inmigrantes por país. Esto dirigido a los países europeos para tratar de equilibrar el número de población de origen latino que ya estaba en el país, pero los migrantes de origen hispanoamericano continuaban llegando en grandes cantidades. La administración Carter creó la Fuerza Interagencial en Tareas de Políticas Inmigratorias en 1977 (Interagencial Task Force on Immigration Policy) para examinar el problema de estos flujos masivos de inmigrantes y dar posibles soluciones. La Fuerza llegó a dos conclusiones:

- 1) Que tras la abolición del sistema de cuotas por origen nacional, los migrantes trataban de ser permanentes.

⁸ Center of Immigration Studies, *Three Decades of Mass Immigration. The Legacy of the 1965 Immigration Act*, September 1995. (En red) Artículo disponible en <http://www.cis.org/articles/1995/back395.html> Consultada el 24 de noviembre de 2008.

- 2) Que al no existir un acuerdo de trabajadores migratorios temporales, los mexicanos no tenían otra opción mas que entrar a Estados Unidos de manera ilegal.⁹

A la vez, que no era viable establecer un programa de trabajadores migratorios temporales porque a la larga estos inmigrantes tienden a ser permanentes. Para el año siguiente, en 1978 se estableció la Comisión de Políticas Inmigratorias y de Refugio (Select Commission on Immigration and Refugee Policy, SCIRP) la cual fue creada para examinar las políticas, instrumentos y procedimientos inmigratorios y de refugiados así como para hacer recomendaciones legislativas viables para ser aplicados. Resultó con propuestas muy interesantes, entre las cuales destacan el aplicar sanciones a los empleadores que contrataran extranjeros ilegales, desarrollar un sistema de identificación segura para documentar a los trabajadores legales en el país, reforzar la seguridad fronteriza y dar amnistía a los extranjeros indocumentados ya establecidos en el país a partir de una fecha determinada.¹⁰ Estas recomendaciones dieron origen al Acta de Control y Reforma Migratoria de 1986 conocida por sus siglas en inglés IRCA (Immigration Reform and Control Act) bajo la cual se legalizaron a tres millones de trabajadores indocumentados (quienes comprobaron su residencia antes del primero de enero de 1982), se aumentaron los fondos para la Patrulla Fronteriza para aumentar la seguridad de la frontera además de establecer sanciones para los empleadores de mano de obra indocumentada (pero para esto se tenía que seguir ciertas reglas y en la práctica no fue funcional). En lo referente a los refugiados, había discriminación dentro de este rubro, mientras se continuaba teniendo una política favorable para los inmigrantes provenientes de regímenes comunistas, los originarios de otros países

⁹ Rudolph, *Op. Cit.*, p. 60.

¹⁰ Vernon M. Briggs Jr., *Report of the Select Commission on Immigration and Refugee Policy: A Critique*. Faculty Publications- Human Resource Studies, Cornell University ILR, January-February, 1982. (En red) Artículo disponible en <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=hrpubs> Consultada el 24 de noviembre de 2008.

centroamericanos por otro tipo de cuestiones que bien pudiesen haber aplicado como refugiados no eran recibidos.

Para la década de los años noventa la amenaza de Estados Unidos desaparece con la caída del régimen comunista y de la URSS, con el término del mundo bipolar, Estados Unidos se erigía como nuevo líder mundial. La amenaza exterior desaparece y se vuelve hacia el interior, identificando a la inmigración como un problema que traería impactos en la vida social del país. Para frenar los flujos de inmigrantes se tomaron varias medidas en esta década, comenzando con la aprobación del Acta de Inmigración de 1990¹¹ en la que se introdujeron nuevas categorías de visas para inmigrantes: *Employment-Based immigrants* y *Diversity visas*. Con la primer categoría se buscaba atraer a extranjeros con grandes habilidades en ciencias, artes, educación, negocios, atletas, investigadores y en general a personas altamente calificadas. Estados Unidos buscaba tener una inmigración diferente a la que había estado llegando, de esta manera se vuelve a ser excluyente con otros grupos raciales – a pesar de que en la misma ley se apunta que no hay discriminación de inmigrantes por su origen étnico o racial- al no recibir a los no altamente calificados como los latinoamericanos que habían llegado en olas masivas. El rubro de visas diversas estableció que el fiscal general de la nación debía establecer cuotas de inmigrantes dependiendo de la región de origen de los grupos de inmigrantes ya establecidos en Estados Unidos. Bajo este apartado del Acta se acordaron las cuotas en 1994, otorgando 55, 000 visas a los inmigrantes de naciones que tuvieran menos de la misma cantidad de inmigrantes legales en Estados Unidos en los cinco años previos. En general ambos rubros del Acta de 1990 trataba de favorecer la inmigración europea.

Por otro lado, se buscó que solo hubiera el mínimo de entradas bajo el rubro de refugiados y de asilo, ya que el resultado que había tenido durante la Guerra Fría no fue precisamente como se había planeado. Además, se

¹¹ El texto completo de la Immigration Act of 1990 disponible en línea en “The Library of Congress, THOMAS” <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c101:1:./temp/~c101S8Vggy:e152> Consultada el 24 de noviembre de 2008.

implementaron diversas operaciones en la frontera para tener un mayor control de la inmigración indocumentada que pasaba por esa zona.

2.2. La protección en las fronteras antecedente al 11-S

2.2.1. La protección de la frontera sur estadounidense

La nueva amenaza a la nación se da por medio de la entrada masiva de inmigrantes indocumentados, generando una preocupación generalizada a la ciudadanía estadounidense por lo que esto implicaba (un grupo racial diferente que ni si quiera hablaba el idioma inglés) además de que se tenía la percepción que el gobierno no estaba haciendo los suficientes esfuerzos para detener esta oleada de inmigrantes ilegales. Esto, aunado con el poco –o desafortunado éxito- de que las sanciones a los empleadores no eran funcionales políticamente porque por un lado la gente en general no quiere más inmigrantes y por el otro, las industrias sí los quieren porque ayuda a minimizar los costos de producción al ser mano de obra barata, no quedó opción más cómoda que reforzar las fronteras. De esta forma el gobierno daba una imagen de Estado duro con pleno ejercicio de la defensa de su territorio teniendo dos resultados inmediatos: por un lado, se le demostraba a la ciudadanía estadounidense que estaba haciendo todo por detener los flujos migratorios ilegales y por el otro, se persuadía a los inmigrantes indocumentados para no cruzar la frontera. Aunque cabe decir que si no existiera demanda de la mano de obra inmigrante –no calificada especialmente- estos flujos terminarían. A continuación las operaciones en la frontera llevadas a cabo en la década de los noventa en orden cronológico.

La primer operación fue instaurada en septiembre de 1993 en El Paso, Texas, bautizada primero como *Operation Blockade* (Operación Bloqueo) que después cambió su nombre a *Operation Hold the Line*. Utilizó la táctica de inhibición, aumentando el número de agentes de la Patrulla Fronteriza y desplegándolos en una línea a lo largo de la frontera de la zona -una patrulla

visible a la otra- su misión era aprehender y detener a quien pasara la frontera ilegalmente. Se establecieron cuatro helicópteros como patrullas fronterizas que mantenían contacto con los agentes de tierra para coordinarse en su táctica de persuasión; se taparon túneles –que eran utilizados por los traficantes y/o migrantes o para cruzar la frontera- en un área de nueve millas a lo largo de la frontera.¹² Además se organizaba la línea de defensa que se movía en forma de reloj en un área de más de veintiún millas.

La operación resultó exitosa porque sí se ahuyentaba a los inmigrantes indocumentados y las aprehensiones se redujeron en un 76 por ciento en su primer año. Dado a los resultados favorables para Estados Unidos en política migratoria, la Comisión de la Reforma Migratoria recomendó aplicar la misma estrategia a lo largo de la línea fronteriza en los puntos más importantes de cruce. Fue así que se expandieron las operaciones en la frontera con México.¹³ En el cuadro 2.2. se puede ver el número de aprehensiones de los primeros siete meses de 1993 y 1994 tanto en la frontera en general como de la zona de El Paso, en donde se implementó la Operación Hold the Line.

La siguiente operación fue la llamada *Operation Gatekeeper* (Operación Guardián)¹⁴ en 1994, implementada en la Puerta de San Isidro, entrada a San Diego California. En ésta se pusieron tres bayas de protección en una extensión de catorce millas. La primera era una baya de acero de doce pies de alto, seguida de una zona bien alumbrada por faros tipo estadio y, por último una línea de patrullas fronterizas con la más alta tecnología incluyendo equipo para visión nocturna. Las aprehensiones por parte de la Patrulla Fronteriza aumentaron de un año a otro (Ver Cuadro 2.3). Se puede decir que la operación tuvo éxito porque se

¹² Frank Bean, et. al. *Illegal Mexican Migration and the United States/Mexico Border: The Effects of Operation Hold the Line on El Paso/Juarez*. Population Research Center, Austin, Texas, 1994, p. 7, 8. (En red) Artículo disponible en <http://www.utexas.edu/lbj/uscir/respapers/imm-jul94.pdf> Consultada el 25 de noviembre de 2008.

¹³ Rudolph, *Op. Cit.*, p.71.

¹⁴ Para análisis y discusión véase Jorge A. Bustamante, "Proposition 187 and Operation Gatekeeper: Cases for the Sociology of International Migrations and Human Rights" en *Migraciones Internacionales*, Vol. 1, Núm. 1, Julio-Diciembre 2001, 7-34 pp.

aprehendieron y deportaron a más migrantes indocumentados después de un año de operación y porque los futuros inmigrantes de los siguientes años fueron disuadidos de pasar la frontera por ese trecho. Sin embargo las rutas de los migrantes se mueven conforme las operaciones fronterizas del gobierno estadounidense van abarcando determinadas zonas y esto también se puede apreciar por el número de aprehensiones de El Centro, Yuma y Tucson en el mismo cuadro 2.3.

Cuadro 2.2. Porcentaje de aprehensiones de los primeros siete meses de los años fiscales 1993-1994 (frontera vigilada y no vigilada; horas por sector)

A. Frontera vigilada				
	Horas		Aprehensiones	
	Año fiscal 93	Año fiscal 94	Año fiscal 93	Año fiscal 94
Toda la frontera de EUA/México	214.9	251.1	65.3	54.5
Sólo El Paso	32.0	65.9	14.3	3.9
Toda excepto El Paso	182.9	194.2	52.0	50.6
Arizona	34.4	37.1	4.9	6.8
California	76.9	80.9	37.3	32.3
Texas (El Paso)	71.6	76.3	9.8	11.6
B. Frontera no vigilada				
	Horas		Aprehensiones	
	Año fiscal 93	Año fiscal 94	Año fiscal 93	Año fiscal 94
Toda la frontera de EUA/México	170.0	145.8	27.6	23.9
Sólo El Paso	40.9	23.4	6.8	2.0
Toda excepto El Paso	129.1	122.4	20.8	21.9
Arizona	16.8	18.3	3.4	4.8
California	38.1	35.0	8.3	7.7
Texas (El Paso)	74.2	69.1	9.1	9.4

Frank Bean, *et. al. Illegal Mexican Migration and the United States/Mexico Border: The Effects of Operation Hold the Line on El Paso/Juarez*. Population Research Center, Austin, Texas, 1994, p. 7, 8. (En red) Artículo disponible en <http://www.utexas.edu/lbj/uscir/respapers/imm-jul94.pdf> Consultada el 25 de noviembre de 2008.

Cuadro 2.3. Extranjeros deportados aprehendidos por la Patrulla Fronteriza, por sector, 1992-1998

Año	San Diego, CA	El Centro, CA	Yuma, AZ	Tucson, AZ
1992	565,581	29,852	24,892	71,036
1993	531,689	30,058	23,548	92,639
1994	450,152	27,654	21,211	139,473
1995	524,231	37,317	20,894	227,529
1996	483,815	66,873	28,310	305,348
1997	283,889	146,210	30,177	272,397
1998	248,092	226,695	76,195	387,406

Fuente: INS, Statistical Yearbook (1998), 209. En Christopher Rudolph *National Security and Immigration. Policy Development in the United States and Western Europe since 1945*, Standford, California, 2006, p. 73.

Cada año se expandieron las operaciones a lo largo de la frontera, en 1995 se estableció la *Operation Safeguard* en Nogales, Arizona. En 1996 la *Operación Gatekeeper* se expandió para cubrir todo el sector de San Diego. En 1997 la *Operación Hold the Line* se expandió a Nuevo México y en 1997 se implementó la *Operación Río Grande* entre las 31 millas del Río Grande en el estado de Texas.¹⁵

A la par de estas medidas en la frontera con México, en 1996 se aprobó el Acta de Responsabilidad Inmigrante y Reforma de la Inmigración Ilegal (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act, IIRAIRA).¹⁶ Se aumentó el presupuesto al INS para contratar a más agentes para la Patrulla Fronteriza (cinco mil plazas debían cubrirse en los siguientes cinco años); se destinaron 12 millones de dólares para la triple frontera de San Diego y; se establecieron sanciones a los que intentaran cruzar ilegalmente al país a partir del primero de abril de 1997.

En la década de los noventa hubo un incremento de la seguridad de la frontera sur de Estados Unidos y las estadísticas que se hacen en relación a éstas muestran en general que a partir de 1993 (que fue cuando entró en funciones la

¹⁵ Rudolph, *Op. Cit.*, p. 72.

¹⁶ American Immigration Lawyers Association, *IIRIRA 96 - A Summary of the New Immigration Bill*, (En red) Disponible en <http://www.visalaw.com/96nov/3nov96.html#section%208> Consultada el 25 de noviembre de 2008.

primer operación de la frontera) aumenta el presupuesto para la Patrulla Fronteriza, así como las aprehensiones en general a lo largo de la frontera. Los puntos de entrada más utilizados por los migrantes se centran en los que no cuentan con vigilancia, haciéndolos aún más vulnerables ya que usan rutas desérticas muy peligrosas por el mismo clima, además de que no conocen la zona y llevan cargando lo mínimo necesario.¹⁷ (Ver cuadro 2.4., 2.5. y Figura 2.1. y 2.2.) Sin embargo el flujo migratorio continuó y hoy la minoría más grande de Estados Unidos es la de origen hispana, en su mayoría mexicanos.¹⁸

Cuadro 2.4. Aprehensiones de la Patrulla Fronteriza, 1980-2003

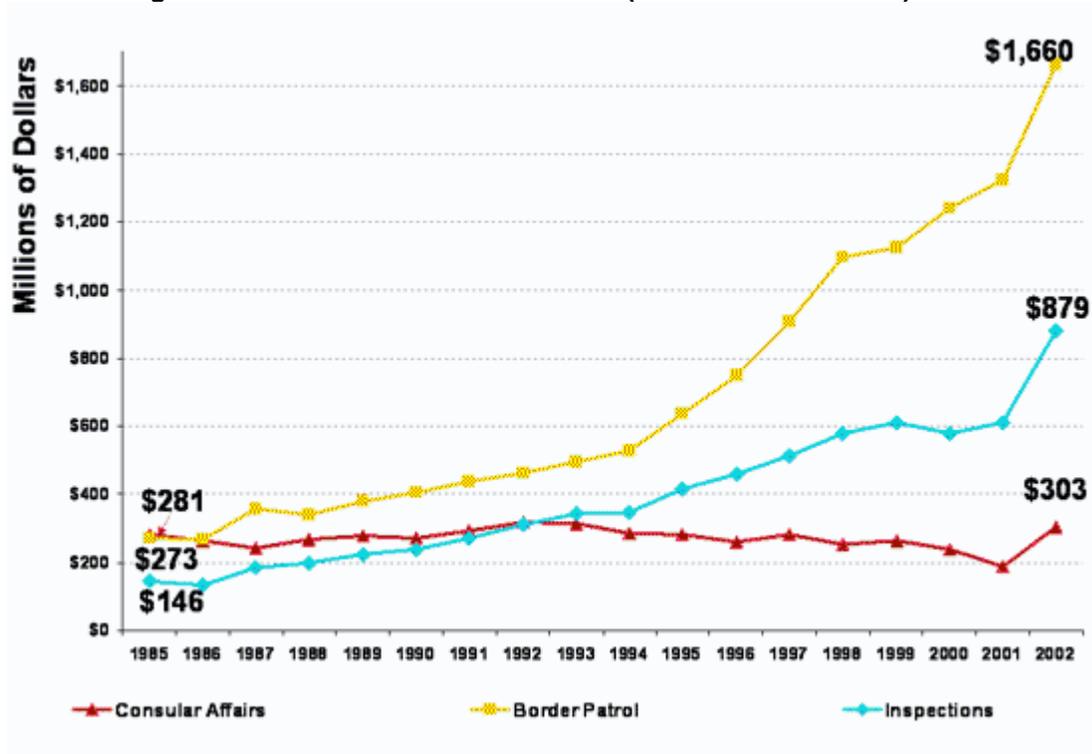
Año	No. de aprehensiones	Año	No. de aprehensiones
1980	759,420	1992	1,199,560
1981	825,290	1993	1,263,490
1982	819,919	1994	1,031,668
1983	1,105,670	1995	1,324,202
1984	1,138,566	1996	1,549,876
1985	1,262,435	1997	1,412,953
1986	1,692,544	1998	1,555,776
1987	1,158,030	1999	1,579,010
1988	969,214	2000	1,676,438
1989	891,147	2001	1,266,214
1990	1,103,353	2001	955,310
1991	1,132,933	2003	931,557

Fuente: Waller Meyers, Deborah, *From Horseback to High-Tech: US Border Enforcement*, Migration Policy Institute, February 2006. (En red) Artículo disponible en: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=370> Consultada el 25 de noviembre de 2008.

¹⁷ Asimismo el uso de servicio de polleros o coyotes aumentó en esta década. Mientras en 1993 los migrantes que hicieron uso de estos servicios fueron 80,835 para 1998 la cifra subió a 174,514 ya que éstos viven en la zona y la conocen. Fuente: Rudolph, *Ibidem.*, p. 74.

¹⁸ En el censo del 2000 los hispanos o latinos eran 35,305,818 frente a los afroamericanos con 34,658,190. Véase: US Census Bureau, U.S.A., Elizabeth M. Grieco & Rachel C. Cassidy, U.S.A. *Overview of Race and Hispanic Origin*, Census 2000 Brief. (En red) Disponible en: <http://www.census.gov/prod/2001pubs/c2kbr01-1.pdf> Consultada el 25 de noviembre de 2008.

Figura 2.1. Gasto en Control Fronterizo (Año fiscal 1985- 2002)



Fuente: David Dixon and Julia Gelatt, *Immigration and Enforcement Spending Since IRCA*, Background paper prepared for the Independent Task Force on Immigration and America's Future, September 2005 en Deborah Waller Meyers, *Op. Cit.*

Cuadro 2.5. Personal de la Patrulla Fronteriza y de Inspección, 1986-2002

Equivalentes a personal de tiempo completo	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Patrulla Fronteriza	3,638	3,976	4,561	4,726	5,026	6,386	8,405	10,466	11,663
Inspecciones	3,703	4,056	4,233	5,014	5,173	6,380

Fuente: Waller Meyers, Deborah, *From Horseback to High-Tech: US Border Enforcement*, Migration Policy Institute, February 2006. (En red) Artículo disponible en: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=370> Consultada el 25 de noviembre de 2008.

Figura 2.2. Fondos destinados a la Patrulla Fronteriza, 1986-2002



Fuente: Waller Meyers, Deborah, *From Horseback to High-Tech: US Border Enforcement*, Migration Policy Institute, February 2006. (En red) Artículo disponible en: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=370> Consultada el 25 de noviembre de 2008.

Lo que muestran los datos de los noventa es un Estado fuerte, que actúa para detener el flujo de personas ilegales, que si bien no fueron realmente efectivas para hacerlo en un cien por ciento sí les da seguridad a sus ciudadanos de que hace lo que se puede. Se protegen ciertos puntos a lo largo de la frontera, pero aún así sigue siendo porosa y la inmigración indocumentada continúa dándose, permitiendo a la vez a los empleadores de esta mano de obra que lo sigan haciendo. Se aplican medidas restrictivas para los migrantes y aunque también se planteen en las legislaciones sanciones para los empleadores, éstas son muy burocráticas, lo que les da un margen de acción a los empleadores para evitar ser sancionados. En general este fue el panorama de la protección de las fronteras en los noventa, antes de los atentados del 11-S. Más adelante veremos

las medidas adoptadas a nivel federal para tener un mayor control migratorio en las fronteras.

2.2.2. La protección de la frontera norte estadounidense

La frontera de Estados Unidos con Canadá había sido muy laxa antes de los atentados del 11-S, de hecho era conocida como “la frontera sin protección más larga del mundo”¹⁹ y mucho se debía a la confianza mutua de estos viejos socios comerciales.²⁰ De acuerdo a datos oficiales, cada día cruzan 300,000 viajeros; 35000 camiones con un promedio de 1.6 billones de dólares en comercio.²¹ La presencia de la Patrulla Fronteriza no ha sido tan representativa, antes del 11-S apenas había sólo habían 340 agentes en la frontera Estados Unidos- Canadá,²² mientras que en la frontera con México más de 9,000.²³ “En septiembre 11, había igual número de agentes de la Patrulla Fronteriza en Brownsville, Texas, como en la frontera entera E.U.-Canadá”.²⁴ Esto debido a no tener un alto índice de cruces fronterizos de inmigración latinoamericana no documentada como en la frontera con México, a pesar de “que ha habido una actividad considerable de cruces clandestinos a lo largo de la frontera norte”.²⁵ Las deportaciones por parte de la Patrulla Fronteriza en el caso de la frontera con Canadá en 1994 fueron de 13,043 mientras que en el 2000 fueron 12,108 y en 2004 un total de 9,959. En cambio, en

¹⁹ Peter Andreas, (2003). *A Tale of Two Borders: the U.S.-Mexico and U.S.-Canada Lines After 9-11*. UC San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, p. 6. (En red) Disponible en <http://www.escholarship.org/uc/item/63r8f039> Consultada el 25 de enero de 2010.

²⁰ Estados Unidos y Canadá firmaron un Tratado de Libre comercio en 1988.

²¹ Datos de la Embajada de Estados Unidos en Canadá y la Embajada de Canadá en Estados Unidos, 2008, en *A Canada-U.S. Border Vision*, Speaking Notes for Hon. Perrin Beatty, President and CEO, The Canadian Chamber of Commerce (En red) <http://chamber.previewsite.ca/images/uploads/Media/op-eds-and-speeches/PerrinSECUPresentation050509.pdf> Consultada el 27 de enero de 2010.

²² Border Security: Summary of Covert Tests and Security Assessments for the Senate Committee on Finance, 2003–2007, *Op.Cit.*, Appendix I: Comments from the Department of Homeland Security, p. 18.

²³ Peter Andreas, *Op. Cit.*, p. 6.

²⁴ “Migration News”, November 1, 2001. En Andreas, *Op. Cit.*, p. 6.

²⁵ *Idem.*

los sectores de la frontera con México fueron: en 1994: 979,101; en 2000: 1,235,718 y en 2004: 1,139,282, cifras muy contrastantes.²⁶

A pesar de esa confianza existente entre ambos gobiernos respecto a los cruces fronterizos y seguridad en la frontera en general, hubo acuerdos entre éstos antes del 11-S.

El 25 de febrero de 1995 se firmó el “Acuerdo Nuestra Frontera Compartida” (Our Shared Border), cuyo objetivo era desarrollar una visión de la frontera que permitiera su carácter abierto, pero a la vez, protegiendo a sus comunidades en su salud y seguridad y no entorpeciendo los intereses económicos de ambas partes.

El Acuerdo compromete a los dos gobiernos a:

- Promover el comercio internacional;
- Facilitar el movimiento de las personas;
- Proveer de protección en contra de drogas, tráfico y movimientos ilegales e irregulares de movilidad de personas; y
- Reducir costos para ambos gobiernos y el público.²⁷

Las agencias que trabajan conjuntamente para llevar a cabo este acuerdo y acuerdos desprendidos de éste (llamados “Iniciativas de Acuerdos”) son, en el lado estadounidense: la Oficina de Servicios de Ciudadanía e Inmigración (USCIS, por sus siglas en inglés), la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) y el Departamento de Estado. En el lado canadiense, sus contrapartes: Ciudadanía, Migración Canadiense (Citizenship and Immigration Canada, CIC), Aduanas y Agencia Canadiense de Rentas Públicas (Canada Customs and Revenue Agency, CCRA) y Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá (Foreign Affairs

²⁶ Véase Anexo 2. Extranjeros deportados localizados por la Patrulla Fronteriza (Años fiscales 1994-2004) para ver todas las cifras.

²⁷ *Canada- United States Accord on our Shared Border*, Minister of Public Works and Government Services Canada, 2000, p. 3. <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/Ci51-95-2000E.pdf> Consultada el 26 de enero de 2010.

and International Trade Canada). Juntos trabajan para mantener una frontera segura sin retrasar o interferir con el cruce de mercancías y de personas.

Ese mismo año se creó el Foro del Crimen Transfronterizo Canadá-Estados Unidos (Canada-United States Cross-Border Crime Forum, CBCF) con el objetivo de hacer frente a los problemas transnacionales compartidos como el contrabando, crimen organizado y las cuestiones emergentes en los cruces fronterizos. Actualmente y tras los atentados del 11-S tiene como prioridad la lucha contra el terrorismo y crimen transnacional.²⁸ Es un esfuerzo de seguridad pública y participan diversos organismos gubernamentales de ambas partes. Actualmente se encarga también de implementar las iniciativas de la Alianza para Prosperidad y la Seguridad (Security and Prosperity Partnership, SPP).²⁹

Cuadro 2.6. Instancias participantes en el Foro del Crimen Transfronterizo Canadá-Estados Unidos¹

Canadá	Estados Unidos
Department of Justice Canada	U.S. Department of Justice
Public Safety Canada	Department of Homeland Security
Public Prosecution Service of Canada	U.S. Attorneys
Canadian Security Intelligence Service	Federal Bureau of Investigation
Canada Border Services Agency	U.S. Immigration and Customs Enforcement
Canada Firearms Centre	Drug Enforcement Administration
Foreign Affairs and International Trade Canada	Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms and Explosives
Royal Canadian Mounted Police	U.S. Customs and Border Protection
Financial Transactions Reporting and Analysis Centre	U.S. Coast Guard
Transport Canada	U.S. Postal Inspection Service
	U.S. Department of State
Competition Bureau Canada	Federal Trade Commission
Provincial enforcement agencies	Local/state enforcement agencies

¹ Por ser nombres propios se ha optado por dejarlos en inglés

Fuente: Elaboración propia con información de Public Safety Canada, Canada-United States Cross Border Crime Forum, <http://www.publicsafety.gc.ca/prg/le/oc/cbc-eng.aspx> Consultada el 27 de enero de 2010.

Posteriormente, en octubre de 1999, el Presidente William Clinton y el Primer ministro Jean Chrétien, crearon un mecanismo para discutir los asuntos

²⁸ Véase Public Safety Canada, "Canada-United States Cross Border Crime Forum" (En red) Disponible en <http://www.publicsafety.gc.ca/prg/le/oc/cbc-eng.aspx> Consultada el 27 de enero de 2010.

²⁹ *Idem.*

relacionados con la frontera, el “Foro de Cooperación Canadá-Estados Unidos” (Canada- U.S. Partnership Forum, CUSP). Los principios que se desarrollaron de esas discusiones incluyen:

- 1) mejorar, armonizar y colaborar en las políticas y manejo fronterizo;
- 2) aumentar la cooperación para incrementar la eficiencia en aduanas, inmigración, aplicación de la ley, y protección ambiental en la y más allá de las fronteras; y
- 3) colaborar en amenazas comunes provenientes del exterior de Estados Unidos y Canadá”.³⁰

En general podemos ver que desde 1995 ha habido cooperación en materia fronteriza con Canadá, sin embargo antes del 11-S no hay indicio de una fuerza extraordinaria en despliegues de la Patrulla Fronteriza para detener a la inmigración no documentada como la ha habido desde la década de los noventa en la frontera con México. Más bien, los esfuerzos se han concentrado en tener un flujo rápido de bienes y personas, incluso, los nacionales canadienses han gozado de privilegios contrarrestados con los mexicanos, por ejemplo:

(Los) nacionales canadienses y algunos canadienses que cruzan la frontera vía terrestre, no se les pide presentar pasaporte, y usualmente no requieren visa (estadounidense). Además, a los nacionales canadienses no se les pide llenar la forma I-94 (Registro de llegadas y salidas). Si entran a Estados Unidos de manera temporal y que su visita no sea por placer o negocios (por ejemplo, empleo, comercio y actividades diplomáticas, etc.) se les proporciona una forma I-94 pero pueden omitir el número de pasaporte e información de la visa, siempre y cuando no hayan visitado lugares fuera del Hemisferio Oeste.³¹

En diciembre de 1999, oficiales de la Patrulla Fronteriza detuvieron a Ahmed Ressam en la frontera con Canadá, en el puerto de entrada Angeles, Washington (viniendo de Victoria, Canadá), en su intento de introducir explosivos a Estados Unidos, quien planeaba explotarlos en el aeropuerto de Los Angeles,

³⁰ Congressional Research Service Report for Congress, U.S.A., *Border Security: U.S.-Canada Immigration Border Issues*, Lisa M. Seghetti, Analyst in Social Legislation, Domestic Social Policy Division, Order Code RS21258, Updated December 28, 2004, p. 4. (En red) Disponible en http://www.ndu.edu/library/docs/crs/crs_rs21258_28dec04.pdf Consultada el 26 de enero de 2010.

³¹ *Ibidem.*, p. 3.

California, en las vísperas de año nuevo, amén de que había recibido entrenamiento de la célula terrorista de Al-Qaeda.³² Este hecho pone en alerta al gobierno estadounidense, ya que se percibe que Canadá es el “cielo para los terroristas”, ya que se aprovechan de su sistema inmigratorio y de refugio: “Canadá, a diferencia de Estados Unidos, no detiene a los que buscan asilo, cada año, cerca de 10,000 de los que solicitantes no se presentan el día de su cita para oír su caso y simplemente desaparecen”³³, es decir, Canadá es más susceptible de recibir a posibles terroristas y que se infiltren a Estados Unidos por su frontera norte, que por su frontera con México, en donde se concentran mayormente las fuerzas del DHS y los procesos para ingresar al país son más estrictas.

Tras los atentados del 11-S, el gobierno de Estados Unidos fortalece aún más sus esfuerzos por mantener una frontera segura con Canadá, “se mexicanizan” las políticas fronterizas con Canadá³⁴ al ponerle mayor atención, ya que es igual –o más- de vulnerable que la frontera con México. La estrategia de la Patrulla Fronteriza tras el 11-S, entre lo que se diferencia de la frontera con México, es: identificar áreas de amenaza y los recursos necesario para mitigarlos y; adquirir comunicaciones e infraestructura para manejo de dato para detectar y responder amenazas. Es decir, antes no se consideraban tener amenazas que vulneraran la seguridad de Estados Unidos.

³² Congressional Research Service Report for Congress, U.S.A., *Canada-U.S. Relations*, Carl Ek, (Coordinator), p.15. May 12, 2009 (En red) Disponible en http://assets.opencrs.com/rpts/96-397_20090512.pdf / Consultada el 25 de enero de 2010. / Véase también Frontline, PBS, *Trail of a Terrorist: Ahmed Ressam's Millennium Plot* (En red) Disponible en <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/trail/inside/cron.html> Consultada el 28 de enero de 2010.

³³ Andreas, *Op. Cit.*, p. 6./ Véase también Frontline, PBS, *Trail of a Terrorist: Is Canada a safe Haven for Terrorist?* (En red) Disponible en <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/trail/etc/canada.html> Consultada el 28 de enero de 2010.

³⁴ Idea de Peter Andreas, que a pesar de que después del 11-S se ha implementado mayor seguridad en la frontera con Canadá, no resulta del todo “mexicanizada” puesto que las condiciones geográficas e históricas de los flujos migratorios de la frontera de EUA con México son distintas a la de la frontera con Canadá.

2.2.3. El crimen organizado vinculado al tráfico de migrantes

En el fenómeno migratorio convergen distintas actividades ilegales que no sólo vulneran la seguridad de los países por los cuales se atraviesa sino que atentan contra los derechos básicos de las personas, por ello es importante destinar un apartado al crimen organizado vinculado al tráfico de migrantes. El Art. 2 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional define al grupo delictivo organizado³⁵ como:

un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.

Tanto la trata³⁶ como el tráfico de personas³⁷, tienden a ser objeto de la delincuencia transnacional organizada, en la cual se involucran infinidad de personas que inclusive pudiesen trabajar para las autoridades públicas y/o privadas. Pero como Rodolfo Casillas³⁸ apunta, "El tráfico de migrantes no es un hecho aislado. Éste se gesta por una demanda que satisface una necesidad social. Esto es fundamental: si no hubiera tal requerimiento no habría tal actividad,

³⁵ También usaré como sinónimo crimen organizado u organizaciones delictivas, en este caso transnacional.

³⁶ Se entiende por trata de personas a la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, el engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos. Convención contra el Crimen Organizado Transnacional, Artículo tercero, inciso a).

³⁷ El tráfico de personas está aún más relacionado con el de migración, porque en este caso sí implica forzosamente el cruce de fronteras. El Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire define al tráfico ilícito de migrantes en su artículo tercero inciso a)

Por "tráfico ilícito de migrantes" se entenderá la facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material.

³⁸ Experto en trata de personas pero que también maneja el tema de tráfico.

ni tampoco la colaboración de quienes esperan recibir un beneficio (...)”³⁹ y esto se aplica para cualquier caso de tráfico de mercancías, llámese personas, sustancias ilícitas, armas, órganos, dinero, vehículos, piratería, entre otros.

Juan Artola, quien presidió la misión de la OIM en México (2005-2009) señala que hay dos puntos a destacar en las redes de delincuencia organizada: las plataformas y los puertos de enlace. Las primeras se refieren a aquellas zonas de concentración donde arriban, se reagrupan, se resguardan y parten los grupos de migrantes; por su parte, los puertos de enlace son los lugares provistos de rutas alternas en los cuales se redireccionan los migrantes.⁴⁰ Además plantea que históricamente la frontera sur de México ha sido puerta de entrada, enlace y plataforma para diversas operaciones del crimen organizado. Artola presenta un mapa muy interesante que se puede ver al final en el Anexo 1,⁴¹ en donde se puede apreciar los puntos de origen y las rutas que toman los delincuentes del tráfico de personas cuyo destino es Estados Unidos. Las regiones de origen son: Medio Oriente, el Golfo Pérsico, África del Norte y Asia convergiendo todos ellos en Centro América, para después pasar por México⁴² y entrar finalmente a Estados Unidos. De ahí que México sea muy importante para la red del tráfico de migrantes porque, después de todo, el grueso de los migrantes no llegan por Canadá para después trasladarse a Estados Unidos. Los que van a Canadá de la región del Medio Oriente por ejemplo, es para quedarse vivir en Canadá y no usar este país como trampolín a Estados Unidos.

Una de las operaciones más importantes en materia de lucha contra la trata de personas es la Operación Depredador, llevada a cabo por la ICE e iniciada en julio de 2003. Del año 2002 al 2005 se arrestaron a:

³⁹ Rodolfo Casillas, *La trata de mujeres, adolescentes, niñas y niños en México. Un estudio exploratorio en Tapachula, Chiapas*. INM-CIM, México, 2006, p. 199.

⁴⁰ Juan Artola, “Tráfico de personas: cruce de fronteras. Documentos de identidad y Principales rutas”. OIM, México, 2006.

⁴¹ Se agradece a Carlos Jiménez Espejel por facilitar el mapa.

⁴² La región del Soconusco, Chiapas, ha sido identificada como plataforma por sus diversas operaciones internacionales, regionales y locales.

6.085 agresores sexuales de menores en todo el país, un promedio aproximadamente de 250 arrestos por mes y ocho arrestos por día. Aunque los arrestos han ocurrido en todos los estados, la mayoría ha tenido lugar en los siguientes: Arizona (207), California (1578), Florida (255), Illinois (282), Michigan (153), Minesota (190), Nueva Jersey (423), Nueva York (367), Oregon (148) y Texas (545).⁴³

Por otro lado, en la política exterior de Estados Unidos se da una lucha desde fuera de sus fronteras, un ejemplo claro de ello es la aprobación de la Iniciativa Mérida o Plan México.⁴⁴ Su objetivo es la Cooperación en materia de seguridad, lucha contra el narcotráfico y delincuencia organizada. A pesar de ser tomada en cuenta la lucha contra la delincuencia organizada no se toca el tema migratorio, que es fundamental para detener la entrada de migrantes de manera ilícita, quienes son sujetos que hacen uso de la delincuencia organizada. Si bien la protección de las fronteras es un asunto de seguridad nacional para Estados Unidos para no dejar entrar a potenciales terroristas considero que deja de lado la delincuencia organizada que tiene como mercancía a los migrantes, no se diga de la trata de personas.

México, por su parte no tiene una estrategia o proyecto alguno a corto o mediano plazo en cuanto al tráfico y trata de personas, hay muchos esfuerzos de sensibilización por parte de organizaciones como la OIM, INMUJERES, el mismo INM, sin embargo, se debe dar un paso más para evitar que haya delitos, abusos, violaciones a los derechos humanos, tanto a las víctimas de tráfico como de trata. Por ejemplo, la conocida Operación Centinela, que funcionó durante los meses de marzo y abril de 2003, cuyo objetivo era fortalecer las operaciones de detención de ciertos inmigrantes indocumentados y tomar medidas para frenar el crimen organizado y el contrabando de personas, bajo el ala de proteger la seguridad en

⁴³ Departamento de Estado, EUA. *EE.UU. arresta 6.000 personas en operación que duró dos años: Agresores sexuales y tratantes de personas objetivo de la investigación*, 21 julio 2005 Disponible en <http://www.america.gov/st/washfile-spanish/2005/July/20050721183708cmretrop0.7413904.html> Consultada el 19 de noviembre de 2008.

⁴⁴ Firmado por el gobiernos de México y EUA el 15 de mayo de 2008.

contra de posibles ataques terroristas (como vecino de Estados Unidos debe incluir siempre aspectos de seguridad referidas al combate al terrorismo).

En cooperación con Estados Unidos hay algunos esfuerzos en materia migratoria, algunas no exclusivas de la trata ni tráfico de personas, entre ellos: los acuerdos de fronteras inteligentes (Smart Border Agreements en inglés) firmados en el año 2002 que tienen como principales aspectos respecto a la seguridad en el flujo de personas:

- Viajeros con documentación previamente revisada
- Información avanzada sobre pasajeros
- Viajes de negocios por el TLCAN
- Fronteras seguras y disuasión de “polleros”
- Consulta respecto a la política de expedición de visas
- Entrenamiento conjunto
- Bases de datos conjuntas
- Revisión de personas provenientes de terceros países⁴⁵

Además en 2005, México y Estados Unidos dieron inicio a la Operación contra Contrabandistas y Tratantes, Iniciativa para la Seguridad (Operation Against Smugglers (and Traffickers) Initiative on Safety and Security, OASISS) para reforzar las acciones en contra del contrabando humano, en cooperación con la CBP por parte de Estados Unidos y la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), y la Secretaría de Gobernación por parte de México (Segob).⁴⁶ En esta operación, ambos países aumentarán sus esfuerzos para enjuiciar a los grupos que se dedican a la trata de

⁴⁵ David A. Shirk en “NAFTA+PLUS? U.S.-Mexican Security Relations After the 9/11 Terrorist Attacks”, ponencia para la conferencia “Reforming the Administration of Justice in Mexico”, Centre for U.S.-Mexican Studies, May 15-17, 2003. en Raúl Benítez Manaut, *Seguridad Hemisférica debates y desafíos*, Cuadernos de América del Norte No. 4, CISAN, UNAM, 2005, p. 42.

⁴⁶ CBP, USA, *U.S./Mexico Initiative Targets Alien Smugglers & Human Traffickers: CBP Focuses Prosecution Efforts on Smugglers Who Endanger Migrants*. Wednesday, August 17, 2005. (En red) Disponible en http://www.customs.gov/xp/cgov/newsroom/news_releases/archives/2005_press_releases/082005/08172005.xml Consultada el 19 de noviembre de 2008.

seres humanos y que se aprovechan de los inmigrantes que cruzan la frontera mexicana y entran en California, Nuevo México y Texas, estados al sudoeste de Estados Unidos.⁴⁷

La visión que tiene Estados Unidos sobre el tema migratorio es de seguridad interna, es decir, no toma en cuenta la opinión de sus países vecinos, simplemente aplica las medidas necesarias para salvaguardar sus fronteras, empero sí existe una cooperación bilateral con México, en lo que se refiere al tráfico no sólo de drogas sino de personas, un esfuerzo invaluable que se tendrá que seguir manteniendo y aumentando. Aunque como se establecía anteriormente, mucho tiene que ver la demanda de servicios: en la trata, los que consumen la mercancía humana; en el tráfico, los migrantes que demandan los servicios de los polleros. Es cuestión no sólo de gobiernos sino de prevenir y crear conciencia en la población.

2.3. EUA ante el terrorismo internacional y la respuesta de la comunidad internacional ante los atentados del 11-S

El terrorismo no es un fenómeno nuevo y tampoco es exclusivo de una sola nación o grupo, como ejecutor o como víctima, de hecho se le ha prestado atención en la agenda internacional desde la década de los sesenta. Hasta la fecha hay veinte convenciones internacionales, incluyendo acuerdos regionales sobre el tema.⁴⁸

Estados Unidos tampoco se había librado de atentados antes de los del 11-S de 2001, ni dentro de su país ni a sus ciudadanos en otros países. Por ejemplo, uno de los casos más conocidos fuera del país fue el secuestro de diplomáticos y

⁴⁷ Departamento de Estado, EUA. *EE.UU. arresta 6.000 personas en operación que duró dos años: Agresores sexuales y tratantes de personas objetivo de la investigación*, 21 julio 2005 (En red) Disponible en

<http://www.america.gov/st/washfile-spanish/2005/July/20050721183708cmretrop0.7413904.html>

Consultada el 19 de noviembre de 2008.

⁴⁸ Para ver toda la lista de acuerdos se puede consultar: *Treaty Collection Conventions on Terrorism, United Nations*, (En red) Disponible en: <http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp> Consultada el 27 de noviembre de 2008.

ciudadanos estadounidenses en la embajada de Teherán en 1979, la cual se resolvió hasta 1981 con los acuerdos de Argel.⁴⁹ Entre los casos en territorio estadounidense recientes antes del 11-S que podemos mencionar tenemos: el bombardeo de 1993 en las torres del WTC, resultando seis personas muertas y más de mil heridas; en 1995 Timothy McVeigh hizo explotar una bomba en el Edificio Federal Murrah en la ciudad de Oklahoma, hubo 168 muertos; durante los Juegos Olímpicos de Atlanta de 1996 una bomba explotó en la multitud, hubo varios heridos y un muerto.

A nivel internacional entre otros tantos tenemos el caso de ataque con sarín en el subterráneo en Tokio en 1995, que dejó como saldo doce muertos y más de cinco mil heridos; en 1996 en Arabia Saudita el asesinato de diecinueve estadounidenses en servicio al ser atacado las torres militares de Khobar; en 1998 el mismo grupo bombardeó simultáneamente las embajadas estadounidenses de Nairobi y Dar es Salaam, más de trescientas personas murieron, incluyendo doce americanos.⁵⁰

En los diferentes acuerdos internacionales sobre el terrorismo se establece que éste, en todas sus formas constituye una amenaza a la paz y seguridad, sin embargo no existe una definición sobre terrorismo que sea aceptada internacionalmente, el debate aún continúa. Aún así, la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su quincuagésimo noveno período de sesiones⁵¹ reconoce que ha habido dificultad para lograr un consenso para definir terrorismo y si bien no plantea una definición sí los elementos que deben tomarse en cuenta:

⁴⁹ Para análisis y discusión, véase “Los rehenes norteamericanos en Teherán” en Gilbert Guillaume, *Las grandes crisis internacionales y el derecho*, Ed. Ariel, Barcelona, España, 1995, 190-213 pp.

⁵⁰ Para análisis y discusión, véase Philip B. Heymann, *Terrorism, Freedom and Security*. The MIT Press, U.S.A., 2003.

⁵¹ Asamblea General, Organización de las Naciones Unidas, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre amenazas, los desafíos y el cambio*. Del 02/diciembre/2004. (En red) Disponible en http://www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf Consultada el 27 de noviembre de 2008.

- a) El reconocimiento en el preámbulo de que el uso de la fuerza contra civiles por parte de un Estado está sujeto a las disposiciones de los Convenios de Ginebra y a otros instrumentos y que, en escala suficiente, constituye un crimen de guerra o de lesa humanidad;
- b) La reiteración de que los actos comprendidos en los 12 convenios y convenciones anteriores contra el terrorismo constituyen actos de terrorismo y una declaración de que constituyen un delito con arreglo al derecho internacional y la reiteración de que los Convenios y Protocolos de Ginebra prohíben el terrorismo en tiempo de conflicto armado;
- c) Una referencia a las definiciones contenidas en el Convenio internacional de 1999 para la represión de la financiación del terrorismo y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad;
- d) La siguiente descripción del terrorismo: “Cualquier acto, además de los actos ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo”.⁵²

En general, los actos terroristas son aquellos:

actos criminales, inclusive contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo (...) no admiten justificación en circunstancia alguna por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar e insta a todos los Estados a prevenirlos y, si ocurren, a cerciorarse de que sean sancionados con penas compatibles con su grave naturaleza.⁵³

⁵² *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre amenazas, los desafíos y el cambio. Op. Cit., VI. Terrorismo, Apartado B, punto 154.*

⁵³ El Consejo de Seguridad, ONU, *Resolución 1566 (2004*, Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5053ª sesión, celebrada el 8 de octubre de 2004. (En red) Disponible en: <http://media.clubmadrid.org/docs/n0454285.pdf> Consultada el 27 de noviembre de 2008.

Uno de los hechos más importantes dentro del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas fue la creación del Comité contra el terrorismo el 28 de septiembre de 2001 con la Resolución 1373 del mismo Consejo, cuya misión es entablar un diálogo permanente con los Estados Miembros, propiciar cooperación y coordinación más estrecha dentro del sistema de las Naciones Unidas y entre los organismos internacionales, regionales y subregionales. Posteriormente se crearía la Dirección Ejecutiva para apoyar al comité.⁵⁴ En el año 2006, se aprueba la Resolución 60/1, la “Estrategia Mundial de las Naciones Unidas contra el Terrorismo,” que se basa en la propuesta del que aún era Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan “Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo”. Esta estrategia plantea una serie de medidas para hacer frente a las condiciones que conducen a la propagación del terrorismo, para prevenirlo y combatirlo, aumentar la capacidad de los Estados frente a éste y fortalecer la función del sistema de las Naciones Unidas para prevenir y luchar en contra del terrorismo asegurando el respeto de los derechos humanos de todas las personas y el imperio de la ley como base fundamental de la lucha contra el terrorismo.⁵⁵

De esta manera respondió la comunidad internacional ante los atentados terroristas del 11-S. Estados Unidos, declaró la Guerra en contra del Terrorismo (su presidente en turno), algo que jurídicamente sólo se puede dar entre Estados, amén que “se le dio dignidad que no se merecían los oponentes”.⁵⁶ Una vez que se identificó a la amenaza de Estados Unidos, el terrorismo, ha permeado su agenda con asuntos de seguridad nacional, especialmente referidos a temas en la lucha contra el terrorismo. Como vemos, el tema ha trascendido, y es un tema que se trata en la comunidad internacional, es una lucha que no se puede hacer de manera unilateral sino por medio de la cooperación entre las naciones.

⁵⁴ Para mayor información véase Comité Contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad, en <http://www.un.org/es/sc/ctc/>

⁵⁵ Para análisis y discusión, véase, Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución 60/1: La estrategia mundial de las Naciones Unidas contra el terrorismo*, Aprobada el 6 de septiembre de 2006 en el Sexagésimo período de sesiones. (En red) Disponible en <http://www.unodc.org/pdf/terrorism/Index/60-288es.pdf> Consultada el 27 de noviembre de 2008.

⁵⁶ Heymann, *Op. Cit.*, p. 19.

CAPÍTULO 3. LA SEGURIDAD NACIONAL DE ESTADOS UNIDOS DESPUÉS DEL 11-S

*“In the war against global terrorism, we will never forget that we are ultimately fighting for our democratic values and way of life.”
Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, p.7.*

Como resultado de los actos terroristas del 11-S, Estados Unidos le declara la guerra al terrorismo; adoptó una política de prevención y acción preventiva en su política exterior y crea el Department of Homeland Security para proteger su territorio, entre lo más destacado. Es decir, se reestructura su sistema de seguridad al interior y la defensa de su seguridad nacional se vuelve el tema fundamental de la agenda política (la protección de su patria, de su territorio y de su población). En este apartado se estudiará el contenido de las actas más representativas sobre el tema así como la estrategia de seguridad nacional post 11-S, en orden cronológico, que aunque siendo de distinta naturaleza, se complementan y no se puede entender una sin el antecedente de la otra.

3.1. El Acta Patriótica de los Estados Unidos de 2001

La primer acta aprobada tras el 11-S para combatir al enemigo del terrorismo fue el Acta Patriótica (USA Patriot Act) del 24 de octubre de 2001. Esta Acta se titula “Uniendo y fortaleciendo a América al proveer las herramientas necesarias para interceptar y obstruir el terrorismo” y es básicamente de lo que trata esta ley. El acta marca la nueva línea política de los Estados Unidos como respuesta a los ataques terroristas sufridos en casa. Entre los tantos aspectos que habría que destacar de esta acta están los siguientes: se establece un fondo contra el terrorismo dentro del Departamento del Tesoro; los derechos civiles y libertades serán protegidas para preservar su seguridad; todo acto de violencia o discriminación en contra de estadounidenses será condenado; se le autoriza al presidente, bajo los poderes de emergencia internacional, confiscar cualquier propiedad de extranjeros, organización o país, que se halle dentro de la

jurisdicción de Estados Unidos cuando éste sea objeto de hostilidades armadas o sea atacado por un país o nacional extranjero; autoriza la interceptación de comunicaciones vía cable, oral y electrónica para la producción de evidencia de determinadas armas químicas u ofensas terroristas y, fraude o abuso por medios electrónicos; le da jurisdicción extraterritorial a Estados Unidos cuando una ofensa involucre cualquier instancia o medio financiero cuya matriz se halle en jurisdicción estadounidense, cuando se haga uso de ellos en el extranjero.¹

El cuarto apartado se dedica exclusivamente al aseguramiento y protección de la frontera norte por medio del aumento (al triple) del número del personal de la Patrulla Fronteriza, el Servicio de Aduanas y el todavía existente INS en los puertos de entrada de la frontera norte, así como proveerles de tecnología y equipo de monitoreo a las dos últimas. También se plantea crear un sistema integral de identificación automático de huellas digitales y otros sistemas para identificar mejor a los extranjeros que se relacionen con investigaciones criminales (nacionales e internacionales) para determinar si se le otorga la visa o se le deja entrar o salir de EUA, es decir, tener una base de datos compartida en cooperación multilateral. Con estos actos se nota que el gobierno estadounidense comienza a darle mayor importancia a su frontera con Canadá, ya que históricamente había sido demasiado laxa y, a pesar de ser más grande que la frontera sur, no tenía ni el personal ni la infraestructura para controlarla y abarcarla en la medida de lo posible.

En el acta también se define como **organización terrorista** a un grupo de dos o más individuos, relacionados o no, que se involucren en actividades terroristas; también se incluye el uso de cualquier arma o dispositivo peligroso a la definición de actividad terrorista. A la vez define al **terrorismo doméstico** como cualquier actividad que ocurran básicamente dentro de Estados Unidos, que involucren actos criminales peligrosos a la vida humana y que tengan la intención

¹The Library of the Congress, THOMAS, U.S.A., *The USA Patriotic Act* (En red) Disponible en: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d107:h.r.03162> Consultada el 25 de noviembre de 2008.

de intimidar, ejercer coerción a la población civil, influenciar las políticas del gobierno por medio de la intimidación o coerción, o afectar la conducta del gobierno por medio de destrucción, asesinatos o secuestros.

Se plantean las formas en que un individuo puede involucrarse con actividades relacionadas con terroristas como individuo, o como parte de una organización:

- 1) Quien cometa o incite a cometer una actividad terrorista (intención de causar muerte o serias heridas).
- 2) Preparar o planear una actividad terrorista.
- 3) Reunir información de objetivos potenciales de actos terroristas.
- 4) Solicitar fondos o otras cosas de valor para una actividad u organización terrorista.
- 5) Solicitar a un individuo a comprometerse a realizar una conducta prohibida, para el solicitante o para una organización terrorista.
- 6) Que alguien ayude conscientemente con apoyo material de cualquier tipo (transporte, fondos, casas, armas, etc.) a un individuo u organización terrorista que haya cometido o haya planeado una actividad terrorista.²

Básicamente esta acta plantea qué entiende Estados Unidos por terrorismo y terrorismo doméstico, además de establecer los medios por los cuales se hará frente a la lucha contra el terrorismo al interior del país, así cuando se involucren a sus ciudadanos, aún estando en el extranjero. En general, cuando se pongan en juego los intereses y la seguridad nacional de los Estados Unidos. También se establece el fondo para hacer viable lo que se plantea en el acta, fondos que también son destinados a las víctimas de atentados terroristas.

En el acta, el gobierno estadounidense identifica los actos que se pueden considerar como actos terroristas, se compromete a fortalecer la seguridad interna

² *Idem.*

contra ataques terroristas, prevenirlos, proteger la frontera norte, establecer estrategias para facilitar la cooperación e intercambio de información con otras naciones, fortalecer las leyes contra el terrorismo, todo lo necesario para salvaguardar el bienestar y seguridad de sus ciudadanos.

3.2. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2002

Los atentados del 11-S, como hemos apuntado, tuvieron un impacto en Estados Unidos, esto incluye la visión de la seguridad nacional, fue por ello que el equipo del Presidente George W. Bush, en septiembre de 2002 publicó esta nueva visión en la Estrategia de Seguridad Nacional.³ Ésta se divide en nueve apartados y sus objetivos son tres: libertad política y económica; relaciones pacíficas con otros Estados y; respeto a la dignidad humana. Es decir, no deja de lado los principios democráticos ni de libre mercado en su agenda. A la vez, dos de sus apartados se dedican exclusivamente a la lucha contra el terrorismo, el cual identifica como nuevo enemigo, que es inclusive más peligroso que la antigua URSS; debido a que en el mundo bipolar de la Guerra Fría, la última opción para el enfrentamiento era el uso de armas de destrucción masiva y, en cambio, los terroristas que operan actualmente, están dispuestos a utilizarlas como una opción más dentro de la gama de posibilidades para llevar a cabo su cometido.

Esta estrategia plantea que se deben fortalecer las alianzas para derrotar al terrorismo internacional y prevenir ataques en contra de ellos y sus amigos, que, sin especificar quiénes, se puede pensar que se refiere a los que compartan los valores estadounidenses y que apoyen la lucha contra el terrorismo. Además, Estados Unidos está en la disposición de trabajar con otros para desactivar conflictos regionales; detener las amenazas de sus enemigos -sea para defenderse a ellos mismos o de sus aliados y amigos- con armas de destrucción

³ La Estrategia de Seguridad Nacional es un documento que presenta el poder Ejecutivo al Congreso, en el cual se delinearán las prioridades en seguridad nacional y la estrategia para aquejarlos. No es una ley que imponga las acciones para lograr los objetivos que se plantean, mas bien es la guía y referente que propone la administración en turno para generar leyes.

masiva; comenzar una nueva era de crecimiento económico a través del libre mercado y el libre comercio; expandir el círculo de desarrollo al abrir sociedades a la construcción de infraestructura y de la democracia; desarrollar agendas para la cooperación en acción con otros centros de poder mundial y; transformar las instituciones de seguridad nacional de Estados Unidos para adaptarse a los retos y oportunidades del siglo XXI⁴ (en este caso se refiere a la creación del Department of Homeland Security).

En general estas son las líneas que se planteó el gobierno de George W. Bush a un año de los atentados del 11-S. Combina los aspectos económicos de libre mercado con los de libertad política, que juntos podrán ayudar a establecer un régimen en los diferentes países para combatir al terrorismo; ya que si un país es democrático y tiene libertades políticas y económicas, será una nación amiga y no albergará terroristas.

Dos de nueve apartados se dedican exclusivamente al tema de terrorismo, el tercero y el quinto. El tercer apartado es referente al fortalecimiento de alianzas para derrotar al terrorismo y trabajar para la prevención de ataques en contra de Estados Unidos y sus amigos. Mientras que el quinto se refiere a la disuasión de sus enemigos para no ser amenazados (tampoco a sus aliados y amigos) con armas de destrucción masiva.

En el tercero se reconoce que el enemigo no es un solo régimen político o una persona, religión o ideología (como fue durante la Guerra Fría) sino el enemigo es el terrorismo, premeditado, políticamente motivado a la violencia en contra de inocentes. Esto es muy importante porque no se identifica a un país como enemigo, sino a aquellos que intenten hacer daño. Además, que no darán ningún tipo de concesión a las demandas terroristas y no harán ningún trato con

⁴ The White House, U.S.A., *The National Security Strategy of the United States of America of 2002*, September 2002 (En red) Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf> Consultada el 25 de noviembre de 2008.

ellos, es decir, sí los reconoce como enemigos pero ello no significa que lo tratarán como igual.

Con la misma lógica del Acta Patriótica, la Estrategia de Seguridad Nacional, tiene como prioridad en la rama dedicada al contraterrorismo a: irrumpir y destruir organizaciones de alcance global y atacar su liderazgo, comando, control y comunicaciones, materiales de apoyo y finanzas. La estrategia que proponen en este documento es dirigir una acción continua utilizando todos los elementos del poder nacional e internacional;

defender a los Estados Unidos de América, los estadounidenses y nuestros intereses en casa y en el exterior al identificar y destruir la amenaza antes de que lleguen a sus fronteras.(...) No dudaremos en actuar solos si es necesario para ejercer nuestro derecho de autodefensa al actuar preventivamente en contra los terroristas, para prevenir que hagan daño a nuestra gente y nuestro país.⁵

Asimismo, hacer uso de una diplomacia efectiva para promover el libre flujo de información e ideas para generar esperanza y libertad en aquellas sociedades gobernadas por patrocinadores del terrorismo global. Es decir, tener cooperación internacional para trabajar en esta área, ya que saben que el problema es a nivel mundial y que no puede con este problema solo y, sin embargo, están dispuestos a hacerlo de manera unilateral cuando lo consideren necesario.

Es en este apartado también se plantea la reorganización del gobierno en materia de defensa creando al Department of Homeland Security, el cual se planteó que, para su funcionamiento, abarcará cada nivel de gobierno y la cooperación con el sector público y privado. A la vez, sugiere que su mejor defensa es una buena ofensiva, ya se está planteando entonces la política de prevención y acción anticipada preventiva y, que de hecho, lo expone de manera

⁵ *Ibidem.*, p.6.

explícita en el quinto apartado del documento: “To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively”.⁶

El quinto capítulo expone la manera de cómo disuadir a sus enemigos para no amenazar la seguridad de Estados Unidos ni de sus amigos y aliados con armas de destrucción masiva: “United States can no longer solely rely on a reactive posture as we have in the past.”⁷ Y por ello actuará preventivamente.

En esta sección también indica que los Estados canallas o Estados rufianes (Rogue States) surgieron en la década de los años de 1990 caracterizándolos por: brutalizar a su propia gente y el derroche de los recursos naturales de manera personal por parte de los gobernantes; el no respeto al derecho internacional, amenazar a sus vecinos y violar tratados internacionales de los cuales forman parte; que estén determinados en adquirir armas de destrucción masiva, así como tecnología militar avanzada para ser utilizada como amenaza u ofensiva para conseguir sus designios agresivos de estos regímenes; que patrocinen al terrorismo alrededor del mundo y rechacen los valores humanos básicos y odien a los Estados Unidos y todo en lo que se mantiene: “We must be prepared to stop rogue states and their terrorist clients before they are able to threaten or use weapons of mass destruction against the United States and our allies and friends”.⁸

El plan de acción para combatir las armas de destrucción masiva y en particular a los terroristas que quieran hacer uso de ellas se basa en la prevención y acción preventiva, para que los Estados canallas no adquieran estas armas y no puedan dañar a nadie en la comunidad internacional y especialmente a los Estados Unidos. En el documento sólo se menciona a Corea del Norte como Estado canalla pero en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2007 ya se

⁶ *Ibidem.*, p. 15.

⁷ *Idem.*

⁸ *Ibidem.*, p.14.

identifica no sólo a éste sino también a Irán, Siria, Cuba, Bielorrusia, Birmania y Zimbabwe, sólo que bajo la etiqueta de gobiernos tiranos.⁹

3.3. El Acta de Seguridad Interna de 2002

Como parte del resultado de la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002 y con el mismo fin de fortalecer la seguridad interna, se aprueba el Acta de Seguridad Interna (Homeland Security Act) el 25 de noviembre de 2002; un amplio documento con diecisiete capítulos, en el cual se define al *homeland* como Estados Unidos, es decir, su territorio. Esta acta es muy relevante ya que da origen al Department of Homeland Security (DHS) y se establecen las funciones que este nuevo departamento debe realizar, que básicamente es defender su territorio con tres acciones básicas:

- Prevenir ataques terroristas en los Estados Unidos;
- reducir la vulnerabilidad del país ante el terrorismo y;
- minimizar el daño, y asistir en la recuperación, provocado por los ataques terroristas que pudiesen ocurrir en su territorio.¹⁰

El DHS se inserta dentro del poder Ejecutivo y rinde cuentas al jefe del mismo, siendo éste quien designa al Secretario del Departamento, con el consejo y aprobación del Senado.¹¹ En este Departamento se unieron más de 179,000 empleados federales de 22 agencias federales y la razón de esta fusión que dio origen al Departamento, fue la necesidad de coordinación y cooperación entre las mismas en relación a la seguridad de los Estados Unidos, ya que cada agencia

⁹ The White House, U.S.A., *The National Security Strategy of the United States of America of 2006*, March 2006 (En red) Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf> Consultada el 25 de noviembre de 2008, p. 3.

¹⁰ U.S.A., 107th Congress, *Homeland Security Act of 2002* [25 de noviembre de 2002] (En red) Disponible en http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf Consultada el 29 de marzo de 2008, Título I, Sección 101.

¹¹ *Ibidem.*, Título I, Sec. 102.

tenía su propia información pero no había cooperación ni intercambio de información.¹²

Además se establecen las subdivisiones de las agencias del DHS así como sus funciones. Dentro del apartado correspondiente al Directorate of Border and Transportation Security (Título IV) se incluye al Secretary for Border and Transportation Security; la United States Customs Service; el Citizenship and Immigration Services y el Immigration Enforcement Functions, como la parte correspondiente a la seguridad de las fronteras (la parte correspondiente al DHS sobre el rubro de las fronteras se explica más adelante).

Este documento reestructura el sistema de seguridad en Estados Unidos, en el siguiente punto se desarrolla qué es el DHS y sus funciones.

3.4. La creación del Department of Homeland Security

La creación de una agencia del tipo del DHS no fue una idea concebida tras los atentados del 11-S. En 1998, durante la administración de Bill Clinton, el Congreso creó un panel de 14 miembros: la Comisión de Seguridad Nacional de los Estados Unidos para el siglo XXI (United States Commission on National Security/21st Century, USCNS/21) a petición del presidente y del vocero de la Casa de los Representantes, Newt Gingrich. Fue planteado como panel independiente, consagrado a diseñar una estrategia de seguridad nacional. En el reporte que se realizó para el 31 de enero de 2001, intitulado “Mapa para la Seguridad Nacional: Imperativo para el Cambio” (Road Map for National Security: Imperative for Change) se planteó la idea de crear una agencia independiente llamada Agencia Nacional de Seguridad Interna (Nacional Homeland Security Agency, NHSA):

(...) con la responsabilidad de planear, coordinar e integrar varias actividades del gobierno de Estados Unidos que involucraran la seguridad interna. Esta agencia absorbería la Agencia Federal de

¹² Véase Anexo 3. ¿Quién se fusionó al DHS?

Manejos en Emergencias [Federal Emergency Management Agency, FEMA], la Guardia Costera, el Servicio de Aduanas y la Patrulla Fronteriza (...). La NHSA se encargaría de asumir la responsabilidad de la seguridad de la gente americana así como la protección de infraestructura clave en el exterior, incluyendo información tecnológica. Obviamente las recomendaciones de la comisión no fueron atendidas antes del 2001, pero muchas de ellas se integrarían en la justificación y legislación que hubo detrás de la creación del Department of Homeland Security.¹³

Pero no se pudo llevar a cabo sino hasta después del 11-S por medio de una *orden ejecutiva*¹⁴ del presidente George W. Bush, dándolo a conocer en su discurso sobre los atentados pronunciado el 20 de septiembre de 2001, con el nombre “Oficina de Seguridad Interna” (Office of Homeland Security) la cual rendiría cuentas directamente a la Casa Blanca, designando a Tom Ridge, gobernador de Pennsylvania, como cabeza de esta nueva oficina (aun cuando no tenía un equipo de trabajo al cual dirigir en ese momento). “Esa orden, catalogada como Orden Ejecutiva 13228, se dio el 8 de octubre de 2001. Además de crear la Oficina de Seguridad Interna, esta orden creó el Consejo de Seguridad Interna, ‘para desarrollar y coordinar la implementación de estrategia nacional comprensible para asegurar a los Estados Unidos de amenazas o ataques terroristas’”.¹⁵

Como ya se mencionó anteriormente, en el Acta de Seguridad Interna de 2002, promulgada el 25 de noviembre de ese año, se crea formalmente el Department of Homeland Security, como parte de la respuesta a los atentados sufridos y como parte de la política de prevención en el territorio estadounidense.

¹³ Jane A. Bullock, George D. Haddow *et al.* *Introduction to Homeland Security*, Elsevier, China, 2006, 31-32 pp.

¹⁴ Una orden ejecutiva es una declaración del Presidente en la cual plasma un mandato que él considera necesaria para el buen funcionamiento de su gobierno, siempre y cuando no vaya en contra de la Constitución, de la mayoría de la opinión pública o del Congreso. Tras los atentados del 11 de septiembre el Ejecutivo adquirió una capacidad de poder y de decisión respecto a la seguridad nacional muy amplia por encima del Congreso.

¹⁵ Bullock, *Op. Cit.*, p. 36.

En la literatura en español se ha optado por traducir *Homeland Security* por seguridad interna pero no refleja el significado real, citando a Donald F. Kettl:

La etiqueta “homeland security” causó resentimiento en algunos americanos. Para unos, sonaba Hitleresco, un eco del plan del dictador alemán para purificar su tierra [homeland]. Otros sintieron que tenían un “hermano mayor” Orwelliano. De hecho, conforme al poeta y columnista del *New York Times* William Safire, ‘homeland’ había comenzado a utilizarse en el léxico político a inicios de los años de 1900, como los sionistas que trabajaron para establecer un territorio judío en Palestina. Más tarde, fascistas en Australia y Alemania utilizaron este término para referirse a la ‘defensa del territorio.’ [homeland defense] Los Conservadores comenzaron a utilizar el término antes del 11 de septiembre para referirse a la defensa de los Estados Unidos de una nueva variedad de amenazas modernas. (...) Había otras alternativas, menos ponderosas como ‘seguridad doméstica,’ pero corría el posible riesgo de confundir las amenazas desde el exterior que pudieran afectar las comunidades de las naciones. Así que los políticos de Washington buscaron un término que ya fuera de uso común (...) y construyeron su nueva política sobre ésta.¹⁶

Así fue que se optó por utilizar el término de “Homeland” y “American Homeland” en el Acta de Seguridad Interna de 2002 (Homeland Security Act of 2002), para referirse a los Estados Unidos de América. Homeland Security, entonces, es la seguridad de los Estados Unidos de América y se refiere a su seguridad interna contra las amenazas (o posibles amenazas) del exterior. Además, el discurso del Presidente Bush del 20 de septiembre de 2001 publicado en la versión electrónica en español de la Casa Blanca se refiere a la “Oficina de Seguridad Interna” como “Oficina para la Seguridad del Territorio Nacional”,¹⁷ lo cual hace más explícito el objetivo de la creación de dicha oficina, que después sería el Departamento de Homeland Security.

¹⁶ Donald F. Kettl, *System under Stress*, CQ Press, Washington, D.C., 2007, p. 7.

¹⁷ La Casa Blanca, EUA, *Discurso Ante una Sesión Conjunta del Congreso y El Pueblo Estadounidense*, (En red) Disponible en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.es.html> Consultada el 29 de Marzo de 2008.

Otros autores como el Dr. Raúl Benítez Manaut¹⁸ han optado por traducir homeland security por *seguridad de la patria*, para efectos de este trabajo se eligió utilizar el término de Homeland Security, por ser un nombre propio y porque considero que su traducción al español en la literatura disponible no refleja su significado.

En la misma Acta mencionada se decreta la misión del Departamento en el título I, sección 101, estableciendo con ello qué representa la seguridad interna para el gobierno de Estados Unidos.

1. EN GENERAL.- La misión primaria del Departamento es:

- a) Prevenir ataques terroristas en los Estados Unidos;
- b) reducir la vulnerabilidad de los Estados Unidos ante el terrorismo;
- c) minimizar el daño, y asistir en la recuperación, provocado por los ataques terroristas que puedan ocurrir en los Estados Unidos;
- d) llevar a cabo todas las funciones de las entidades transferidas al Departamento, incluyendo la actuación como centro de atención ante crisis naturales y creadas por el hombre así como de emergencia;
- e) asegurar que las funciones de las agencias y subdivisiones dentro del Departamento que no estén relacionadas directamente a la seguridad interna (homeland) no sean disminuidas o descuidadas a excepción de que haya un Acta explícita del Congreso;
- f) asegurar que el conjunto de la seguridad económica de los Estados Unidos no sea desminuida en esfuerzos, actividades y programas cuyo objetivo sea asegurar a los Estados Unidos (homeland) y
- g) monitorear conexiones entre el tráfico ilegal de drogas y terrorismo, coordinar los esfuerzos para cortar esas comunicaciones, y de otro modo contribuya a los esfuerzos para prohibir el tráfico de drogas ilegal.¹⁹

¹⁸ Para análisis y discusión véase. Raúl Benítez Manaut y Daniel Hernández. "Migración y Seguridad. Nueva clave en las relaciones Estados Unidos, México, Centroamérica" en Isidro Sepúlveda (Ed.) *Seguridad Humana y Nuevas Políticas de Defensa en Iberoamérica*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2007, 269-290 pp.

¹⁹ U.S.A., 107th Congress, *Homeland Security Act of 2002*, [25 de noviembre de 2002] (En red) Disponible en http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf Consultada el 29 de marzo de 2008.

Todas las responsabilidades que tiene el Departamento son para salvaguardar el territorio estadounidense, ya sea para prevenir o para actuar en caso necesario, pero siempre con la finalidad de defender su tierra, su *homeland*.

3.4.1. El DHS: objetivos y funciones en materia migratoria y fronteriza

El DHS se inserta dentro del poder Ejecutivo, rinde cuentas al jefe del mismo, siendo éste quien designa al Secretario del Departamento, con el consejo y aprobación del Senado.²⁰ El primer secretario, fue Tom Ridge, quien renunció al cargo el 30 de noviembre de 2004 y posteriormente se nombró a Michael Chertoff, quien había servido como juez de circuito de los Estados Unidos para la Corte de Apelaciones del Tercer Distrito.²¹

El Departamento entró en funciones oficialmente el 24 de enero de 2003 y se unieron más de 179,000 empleados federales de 22 agencias federales²² la razón de esta fusión que dio origen al Departamento fue la necesidad de coordinación y cooperación entre las mismas en relación a la seguridad de los Estados Unidos, ya que cada agencia tenía su propia información y no la compartían con otra:

La investigación congresista encontró que la super secreta NSA [National Security Agency], la cual intercepta comunicaciones electrónicas, tenía en 1999 conversaciones entre dos de los futuros secuestradores y descubrieron que estaban relacionados con al-Qaeda. La NSA no compartió esta información con otras agencias de inteligencia. Mientras tanto, la CIA [Central Intelligence Agency] aprendía independientemente las conexiones de los hombres de al-Qaeda, pero no compartió esta información con los oficiales de inmigración, quienes pudieron prevenir que entraran al país. El FBI [Federal Bureau Investigation] tenía un informante que vivió con dos de los futuros secuestradores, pero

²⁰ Acta de Seguridad Interna, Título I, Sec. 102.

²¹ El presidente electo Barack Obama ha nombrado a la Janet Napolitano, gobernadora de Arizona, como la nueva cabeza del DHS.

²² Véase anexo 3 ¿Quién se fusionó al DHS?

sus oficiales no sabían lo que la CIA sabía hasta después del 11 de septiembre.²³

Kettl plantea que los ataques terroristas no sólo pusieron a prueba la defensa del territorio estadounidense sino también la respuesta de las instituciones políticas ante tal situación, la cual dejó mucho que desear. De haber compartido información entre -por lo menos- las tres agencias mencionadas, se piensa que los ataques terroristas del 11-S se hubiesen evitado, ya que la información se tenía, sólo que no había cooperación ni coordinación. Con el Department of Homeland Security se centraliza la información útil para salvaguardar la seguridad nacional y así prevenir futuros ataques.

A grandes rasgos y sin entrar a detalle en cada uno de los componentes del DHS podemos decir que cuenta con la Oficina del Secretario (con diez oficinas dentro de la misma); dieciséis oficinas y; cinco paneles y comités de asesoría.²⁴

La oficina responsable de la dirección del DHS es la Oficina del Secretario, en colaboración con otras entidades federales, estatales, locales y privadas. La Oficina establece la dirección del análisis de inteligencia e infraestructura, mejorando el uso de la ciencia y tecnología para detectar armas de destrucción masiva y la creación de respuestas comprensivas e iniciativas para la recuperación. Tiene cinco objetivos fundamentales (planteados para el 2008):

1. **Proteger a la nación de gente peligrosa.**- Por medio del reforzamiento de las fronteras, continuando con el programa “atrapa y regresa” (catch and return) así como la expansión de la Operación Streamline²⁵ en la frontera

²³ Kettl, *Op. Cit.*, p. 25.

²⁴ Véase el anexo 4, Estructura del DHS.

²⁵ La Operación Streamline se implementó el 6 de diciembre de 2005 en Tagle Pass, Texas, a lo largo de aproximadamente cinco millas en la frontera que consiste en la intensiva persecución de inmigrantes no documentados. Se lleva a cabo también en el sector Yuma, la frontera con Sonora con un total de 93 millas. Todos los extranjeros aprehendidos por la patrulla fronteriza en las zonas designadas son perseguidos criminalmente por violar la ley al entrar ilegalmente (8 U.S.C. 1325) con una sentencia de hasta 180 días en prisión. / CBP, U.S.A., *Performance and Accountability Report: Fiscal year 2007*, p. 11. (En red) Disponible en

sudoeste; la construcción de 670 millas de bardas peatonales y de vehículos; el incremento del número de agentes de la Patrulla Fronteriza a 18,000. Se capturarán las diez huellas digitales de los viajeros internacionales que ingresen a Estados Unidos y se trabajará para la interoperabilidad de la base de datos entre el DHS, el FBI y el Departamento de Estado entre otras acciones.²⁶

2. **Proteger a la nación de bienes peligrosos.-** Al escanear y revisar los contenedores al cien por ciento cuando se trate de contenedores nucleares; expandir su red de escaneo en puertos en el extranjero; escanear la mercancía que llegue vía aérea en un noventa y seis por ciento; disminuir el riesgo de ataques biológicos y; detectar armas de destrucción masiva en pequeños contenedores.²⁷
3. **Proteger la infraestructura crítica.-** No sólo del gobierno sino también de privados, con la cooperación del gobierno estatal y local; se mejorará la seguridad del ciberespacio para detectar intromisiones en las redes gubernamentales; se desarrollará una iniciativa a gran escala para disuadir, detectar, derrotar y mitigar los efectos de artefactos explosivos.²⁸
4. **Fortalecer las capacidades de respuesta de la nación ante emergencias.-** Creando una cultura de preparación y respuesta rápida ante emergencias a través de la Agencia Federal de Manejo de Emergencias (Federal Emergency Management Agency, FEMA); estandarizar el manejo de las prácticas en respuesta a incidentes por medio del Marco de Respuesta Nacional y el Sistema de Nacional de Manejo de Incidentes (National Response Framework and National Incident Management System); llevar a cabo un Plan Nacional de Comunicaciones de Emergencia y asegurar que todos los estados cuenten con estrategias de interoperabilidad y; alertar y prevenir al 85% del público de radio y televisión en diez minutos ante emergencias, entre otros.²⁹
5. **Fortalecer y unificar las operaciones y administración del DHS.-** Al reducir riesgo, monitoreando el desarrollo de los programas del DHS; fortalecer el rol de la Oficina de Información (Chief Information Officer); subrayar la importancia de la información tecnológica (IT); asegurar que todos los componentes del DHS desarrollen acceso a la información a través de acuerdos de acceso y de cooperación entre otras acciones.³⁰

http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/newsroom/publications/admin/fiscal_2007_pub.ctt/fiscal_2007.pdf Consultada el 24 de mayo de 2008.

²⁶ DHS, U.S.A., *The Secretary's Five Goals*,” (En red) Disponible en http://www.dhs.gov/xabout/gc_1207339653379.shtm Consultada el 19 de mayo de 2008.

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Idem.*

²⁹ *Idem.*

³⁰ *Idem.*

El DHS concentró a diversas agencias que de una u otra forma se relacionaban con la seguridad del territorio estadounidense; controla todo lo relacionado con la seguridad nacional en el territorio estadounidense y su gran logro es que ha podido ser la estancia que concentra toda la información que puede ser de vital importancia para prevenir o atacar desastres naturales, tecnológicos y terroristas de diversas fuentes, ya sean del sector gubernamental o del privado. Es un Departamento que concentra muchos organismos, medios y poder dentro del sistema de seguridad nacional de Estados Unidos.

3.4.2. Aduanas y Protección Fronteriza (Bureau of Customs and Border Protection, CBP)

La Customs and Border Protection (CBP) es la agencia responsable de proteger las fronteras en todos los puertos de entrada, “(..) con la misión prioritaria de mantener a los terroristas y sus armas fuera de los Estados Unidos. Tiene también la responsabilidad de asegurar y facilitar el comercio y los viajes mientras aplica cientos de regulaciones estadounidenses, incluyendo leyes inmigratorias y de drogas”.³¹ Es decir, es el encargado de prevenir el tráfico de drogas, contrabando de sustancias ilegales, plantas y animales, así como revisar la documentación de las personas que ingresan a territorio estadounidense para hacerlo de manera legal. Una de las fuerzas más famosas y representativas de la CBP es la Patrulla Fronteriza (the Border Patrol), “responsable de controlar todas las 7,500 millas de frontera terrestre entre los puertos de entrada, y 95,000 millas de fronteras marítimas, en asociación con la Guardia Costera”.³² En 1993, cuando la Patrulla Fronteriza formaba parte del INS, contaba con 3,965 agentes, al 2006 eran 12,000 y, en el 2008 se planteó ascenderían a 18,000.³³ De acuerdo a los datos del DHS, al año 2000 (y esto para ver el efecto post 11-S) hubo 1,814,729 devueltos por

³¹ Customs and Border Protection, U.S.A., (En red) Disponible en <http://www.cbp.gov/xp/cgov/about/> Consultada el 26 de abril de 2008.

³² Bullock, *Op. Cit.*, p. 105.

³³ María Eugenia Anguiano, “Flujos migratorios hacia Estados Unidos: Tendencias de la migración de origen y de tránsito por México.” El Colegio de la Frontera Norte, presentación para el Instituto Nacional de Migración. Ciudad de México, 7 de abril 2008. Investigación financiada por el FONDO SEGOB-CONACYT de Investigación y Desarrollo 2004-01.

parte de la Patrulla Fronteriza; en el 2001 fueron 1,387,486; para 2006 fueron 1,206,457³⁴ siendo mexicanos 518,422³⁵ de ese total (el 42%). El efecto que se está causando es que a mayor vigilancia de determinados puntos de la frontera, mayor disuasión a los migrantes indocumentados de pasar por esos puntos, pero, como también vimos al principio de este capítulo, esta vigilancia tiende a privilegiar determinadas áreas pero no toda la línea fronteriza. La frontera es porosa, y las áreas no vigiladas utilizadas por los flujos migratorios tienden a ser las más peligrosas por las condiciones climáticas del desierto. A continuación las partes y que conforman a esta Oficina así como sus funciones.³⁶

El Comisionado durante la administración Bush fue el veterano W. Ralph Basham,³⁷ elegido por el Presidente el seis de junio de 2006. El Comisionado cuenta con tres oficinas:³⁸

- **La Oficina del Consejero Principal (Office of Chief Counsel).**- Alfonso Robles a la cabeza, quien le da consejo legal al Comisionado y sus oficiales sobre asuntos relacionados a las funciones del CBP; además de reportar al Consejo General del DHS a través del Asistente del Consejo General, Seguridad Fronteriza y Transporte. La oficina es responsable también de desarrollar, implementar y evaluar programas, políticas y procedimientos a nivel nacional dentro de sus áreas funcionales.

³⁴ Datos de la U.S. Department of Homeland Security, Customs and Border Protection (CBP), Office of Border Patrol (OBP), Immigration and Customs Enforcement (ICE), Office of Investigations (OI) and the Office of Detention and Removal Operations (DRO). Nótese que los funcionarios citados en cada oficina corresponden a la administración que concierne a esta tesis.

³⁵ *Idem.*

³⁶ Véase Anexo 5, Estructura del Bureau of Customs and Border Protection, CBP.

³⁷ El Sr. Basham tenía experiencia de servicio público en la aplicación de leyes del CBP. Trabajó para el Servicio Secreto desde 1970, siendo su director en el año 2003; director del Federal Law Enforcement Training Center (FLETC) en 1998; jefe del personal del Transportation Security Administration (TSA) en 2002, siendo el responsable de contratar a los directores de seguridad de 429 aeropuertos de EUA; le fue otorgado el Premio Meritorio Presidencial de Grado (Meritorious Presidential Rank Awards) del año 1992 y 2000./ Customs and Border Protection, U.S.A., http://www.cbp.gov/xp/cgov/about/organization/commissioner_basham.xml Consultada el 26 de abril de 2008.

³⁸ El nombre de los encargados de las diversas oficinas corresponden a la administración de George W. Bush.

- **La Oficina de la Oportunidad Equitativa (Office of Equal Opportunity).**- Encabezado por un asistente especial del Comisionado, Franklin C. Jones, cuya función es asegurar la igualdad en el proceso de selección de empleados del CBP.
- **La Oficina de Planeación y Política (Office of Policy and Planning).**- Su director es Will Houston y es la oficina encargada de proponer soluciones para implementar planeaciones, estadísticas, investigación y metodologías para conseguir la misión del CBP conforme a sus objetivos y estrategias.³⁹

Las oficinas mencionadas son tan sólo del Comisionado, pero hay quince Oficinas que componen toda la estructura del CBP. A continuación las enumeramos, explicando aquellas que nos serán útiles por las funciones que realizan, basándonos en la página Web del CBP:⁴⁰

- **Oficina del Aire y la Marina (Office of CBP Air and Marine).**- Comisionado Asistente, Michael C. Kostelnik. Su misión es proteger la infraestructura crítica en coordinación con la fuerza aérea y marina; prevenir y detectar actos de terrorismo que puedan originarse de movimientos ilícitos de personas a través de las fronteras de Estados Unidos, como el de drogas ilegales y otros tipos de contrabando.
- **Oficina de la Patrulla Fronteriza (Office of Border Patrol).**- Su jefe, David V. Aguilar. Es la organización clave a nivel federal responsable de prevenir la entrada de terroristas y armas terroristas a Estados Unidos por medio de los puertos de entrada. Su misión tradicional ha sido y es la de aplicar las leyes de inmigración; detectar, y aprehender a aquellos que intenten ingresar ilegalmente personas o contrabando a los Estados Unidos por

³⁹ Customs and Border Protection, U.S.A., Sitio web, disponible en http://www.cbp.gov/xp/cgov/about/organization/comm_staff_off/ Consultado el 26 de abril de 2008.

⁴⁰ Customs and Border Protection, U.S.A., Sitio web, disponible en http://www.cbp.gov/xp/cgov/about/organization/assist_comm_off/ Consultado el 26 de abril de 2008.

medio de los puertos de entrada oficiales. La Patrulla Fronteriza cuenta con más de 12,700 empleados, de los cuales 11,120 son agentes asignados a patrullar las más de 6000 millas⁴¹ de fronteras terrestres del país, para el 2008 se planteó que ascenderían a 18,000 agentes. Tiene un presupuesto operacional de US\$1.4 billones, que provee de operaciones coordinadas con 21 oficinas sectoriales.

- **Oficina de Comercio Internacional (Office of International Trade).**- Comisionado Asistente, Daniel Baldwin. Entre otras funciones la oficina clarifica y provee uniformidad en el desarrollo de la estrategia nacional del CBP al facilitar el comercio legítimo, además, maneja el diseño e implementación de iniciativas estratégicas en el comercio.

- **Oficina de Asuntos del Congreso (Office of Congressional Affairs).**- A cargo de Seth Statler. Responsable de asesorar a los directores de la CBP en asuntos legislativos y del Congreso, así como asistir a los miembros del Congreso y a su equipo de trabajo, respecto a los programas actuales y propuestas de la CBP.

- **Oficina de Operaciones en el Campo (Office of Field Operations, OFO).**- Asistente Comisionado, Thomas S. Winkowski. Cuenta con más de 25,000 empleados de los cuales 19,000 se dedican a la vigilancia y protección de las fronteras de EUA. Tiene un presupuesto operacional anual de US\$1.1 billones para veinte oficinas de Operaciones de Campo; 17 puertos de entrada; 14 estaciones en Canadá y el Caribe; programas y políticas inmigratorias; inspección de Cuarentena Agrícola (Agricultural Quarantine Inspection, AQI) en todos los puertos de entrada para proteger la sanidad de plantas y animales de EUA. Maneja programas centrales de aduanas y protección fronteriza como facilitación y seguridad fronteriza; operaciones de pasajeros; concentración y análisis y reforzamiento canino;

⁴¹ Aproximadamente 9,656 km.

facilitación y comercio legal, que consiste en intervenir en la entrada y liberación de cargos, operaciones sumarias, manejo de riesgos en el comercio, reforzamiento y aplicación de penalidades así como expandir las operaciones comerciales enfocándose en la lucha contra el terrorismo.

- **Oficina de Finanzas y CFO (Office of Finance and CFO).**- El asistente Comisionado es Eugene H. Schied, quien es el oficial en jefe de finanzas (Chief Financial Officer, CFO) para la CBP. Responsable de administrar las finanzas delineadas en el Acta del CFO de 1990, incluyendo: contabilidad, presupuesto, procuramiento, logística, sistema financiero, políticas, planeación y auditorías.

- **Oficina de Gestión de Recursos Humanos (Office of Human Resources Management).**- El Asistente Comisionado es Robert Hosenfeld. Responsable del planeamiento de recursos humanos, los servicios del personal, entrenamiento, relaciones laborales y seguridad de los trabajadores.

- **Oficina de Información y Tecnología (Office of Information and Technology, OIT).**- El Asistente Comisionado es Ken Ritchhart. Oficina responsable de la implementación y apoyo en información tecnológica, investigación, funciones de desarrollo, automatización y estrategias tecnológicas para realizar las necesidades del CBP. Es responsable especialmente de la automatización de sistemas de información; gestión de la investigación y desarrollo así como dar todo tipo de apoyo forense y de laboratorio para la agencia. El personal de la OIT maneja todos los recursos de cómputo y fuentes relacionadas, incluyendo todos los aspectos operativos del Programa de Cómputo para la Seguridad (Computer Security Program). Establece los requerimientos para las interfases de cómputo entre la CBP y varios grupos comerciales y agencias del gobierno.

- **Oficina de Inteligencia y Coordinación de Operaciones (Office of Intelligence and Operations Coordination, OIOC).**- El Asistente Comisionado es Rodney Zinder. Oficina responsable del ciclo completo de inteligencia, incluyendo la planeación, colección, procesamiento, análisis, producción y diseminación de todo tipo de fuente de inteligencia. Es el eje de inteligencia del CBP, proporciona información relevante a los operadores y los que toman decisiones en la CBP. Además planea, sincroniza y coordina operaciones e iniciativas dentro de los componentes de la CBP y entidades externas.

- **Oficina de Asuntos Internos (Office of Internal Affairs, IA).**- El Asistente Comisionado es James F. Tomscheck. Oficina que tiene la autoridad de supervisar (en todo aspecto) las operaciones de la CBP, personal y facilidades. Es responsable de asegurar el cumplimiento de los programas y políticas relacionadas a la corrupción, mala conducta o mala administración y de ejecutar la seguridad interna, integridad e inspección de manejo de programas, entre otras funciones relacionadas a la integridad y estándares de responsabilidad del personal del CBP.

- **Oficina de Relaciones Internacionales y Relaciones Comerciales (Office of International Affairs and Trade Relations INATR).**- El Asistente Comisionado es Michael C. Mullen. Oficina responsable de coordinar y apoyar las iniciativas internacionales, programas y actividades de la CBP. Se esfuerza por extender las fronteras de EUA al implementar iniciativas y programas que promueven el anti-terrorismo, la seguridad global de la frontera, la no proliferación, controles de exportación, inmigración, capacidad de construcción y facilitar el comercio legal. Las actividades de esta oficina se concentran en la cooperación internacional, el fortalecimiento de las relaciones multi y bilaterales para lograr los acuerdos internacionales así como unir esfuerzos que faciliten y aseguren a la vez el comercio legal.

- **Oficina de Asuntos Públicos (Office of Public Affairs, OPA).**- El Asistente Comisionado es Jeffrey C. Robertson. Es la oficina encargada de comunicar la misión y operaciones de la CBP a través de los medios, campañas públicas, videos, fotografías.

- **Oficina de Entrenamiento y Desarrollo (Office of Training and Development, OTD).**- Asistente Comisionado, Thomas J. Walters. Oficina responsable de centralizar el liderazgo y dirección de todos los programas de entrenamiento de la CBP. Establece los estándares y políticas para el diseño, desarrollo, entrega y evaluación del entrenamiento. Ejecuta directamente los programas de carrera de la CBP, entrenamiento básico y avanzado a todos los empleados (por ejemplo, entrenamiento anti-terrorista a los oficiales del CBP, agentes de la Patrulla Fronteriza, entre otros). Cuenta con once divisiones para llevar a cabo su tarea:
 1. División de Entrenamiento Fronterizo (Border Enforcement Training Division, BETD).
 2. División del Uso de la Fuerza Policiaca (Use of Force Policy Division, UFPD).
 3. División de Apoyo a la Misión (Mission Support Division, MSD).
 4. División de Producción y Estándares de Entrenamiento (Training Production and Standards Division, TPSD).
 5. División de Liderazgo y Desarrollo Organizativo (Leadership and Organization Development Division, LODD).
 6. Centro de Entrenamiento Avanzado (Advanced Training Center).
 7. División de Desarrollo de la Fuerza Laboral (Workforce Development Division).
 8. Academia de la Patrulla Fronteriza (U.S. Border Patrol Academy).
 9. Academia de Operaciones en el Campo (CBP Field Operations Academy).
 10. Centro del Frente Real Canino (Front Royal Canine Center).
 11. El Centro Canino de EL Paso (The El Paso Canine Center).

Una de las iniciativas para la protección de las fronteras de la CBP es la iniciativa “Fronteras Seguras” (The Secure Border Initiative, SBI) cuyo objetivo es asegurar las fronteras así como reducir la migración ilegal por medio de las siguientes acciones:

- Más agentes para patrullar las fronteras, asegurar los puertos de entrada y aplicar las leyes migratorias.
- Expandir la detención y eliminar el “atrapa y libera”.
- Mejorar la tecnología utilizada para controlar la frontera, incluyendo tripulaciones aéreas, y tecnología de nueva generación.
- Mayor inversión en la mejora de la infraestructura en la frontera, proveyendo seguridad física adicional para reducir el cruce de la frontera de manera ilegal y
- Mayor refuerzo de las leyes migratorias al interior del país.⁴²

Otro programa de la CBP es el “Programa de Inspección Inmigratoria” (Immigration Inspection Program) que consiste en que oficiales de la CBP determinen la aprobación o rechazo de migrantes para entrar a EUA en los puertos de entrada, con base a la documentación que sea presentada y que responda a los requerimientos que establecen las leyes migratorias estadounidenses; además de tener la facultad de interrogar a la persona que requiera ingresar a EUA para determinar su admisión a su territorio (facultad otorgada por el Acta de Inmigración y Nacionalidad, INA).⁴³

Como vemos, la CBP cuenta con un gran número de organismos para llevar a cabo su tarea -la protección de la frontera- y casi todas las actividades que realiza para cumplir con ese objetivo son de corte militar. Tan sólo la patrulla fronteriza, en la administración de George W. Bush ha aumentado, de 9,000 a 12,000 (en 2006) empleados y sigue en expansión ya que aún continúan contratando. Para finales del año 2008 se tenía planeado que se expandirían estas fuerzas a 18,000.⁴⁴

⁴² DHS, U.S.A., *The Secure Border Initiative*, (En red) Disponible en http://www.dhs.gov/ximgtn/programs/editorial_0868.shtm Consultada el 27 de abril de 2008.

⁴³ CBP, USA, *Immigration Inspection Program*, (En red) Disponible en http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/port_activities/overview.xml Consultada el 27 de Abril de 2008.

⁴⁴ María Eugenia Anguiano. “Flujos migratorios hacia Estados Unidos: Tendencias de la migración de origen y de tránsito por México.” El Colegio de la Frontera Norte, presentación para el Instituto Nacional de Migración. Ciudad de México, 7 de abril 2008.

3.4.3. La Oficina de Reglamentación de Aduanas e Inmigración (Immigration and Customs Enforcement, ICE)

La Immigration and Customs Enforcement (ICE) es la Oficina de investigación clave del DHS, responsable de detectar y eliminar vulnerabilidades en la frontera y en la seguridad económica, de transporte e infraestructura. “ICE investiga una amplia gama de asuntos relacionados a la seguridad nacional, violaciones financieras, contrabando incluyendo tráfico de drogas, tráfico de personas, exportación de armas ilegales, crímenes financieros, fraudes comerciales, contrabando de personas, fraude de documentos, lavado de dinero, explotación y pornografía infantil así como fraude inmigratorio”.⁴⁵

En la administración Bush estuvo a la cabeza de esta oficina, la Secretaria Asistente, Julie Myers. Esta oficina cuenta con cinco oficinas.⁴⁶

- 1. Oficina de Investigación (Office of Investigations).**- A cargo de Marcy Forman. Investiga actividades internas e internacionales relacionadas con el movimiento de bienes y personas que violan las leyes migratorias y aduanales que ponen en riesgo la seguridad nacional.
- 2. La Oficina de Inteligencia (Office of Intelligence).**- Con Susan E. Lane al frente. Responsable de la colección, análisis y diseminación de información estratégica y táctica para uso de la ICE y del DHS.
- 3. La Oficina de Operaciones de Detención y Expulsión (Office of Detention and Removal Operations, DRO).**- Con John P. Torres a la cabeza. Responsable de la seguridad pública y seguridad nacional al asegurar el retiro de todos los extranjeros que puedan ser expulsados con la aplicación justa de las leyes migratorias.

⁴⁵ ICE, U.S.A., Sitio web, disponible en <http://www.ice.gov/about/operations.htm> Consultado el 27 de Abril de 2008.

⁴⁶ Véase Anexo 6, Estructura del Immigration and Customs Enforcement, ICE.

4. **La Oficina de Servicio de Protección Federal (Office of Federal Protective Service).**- A cargo de Gary W. Schenkel. Responsable de asegurar un ambiente seguro en el cual las agencias federales pueden desempeñar sus labores en mas que 8,800 oficinas federales a nivel nacional.

5. **Oficina de Asuntos Internacionales (Office of International Affairs, OIA).**- Liderada por Michael Feinberg. Conduce y dirige las investigaciones internacionales que involucren al crimen transnacional responsable de la migración ilegal, de bienes o de tecnología (que entre o salga de EUA).⁴⁷

En la página electrónica de la ICE se tiene acceso a los *fact sheets* anuales, en los cuales podemos ver los logros anuales de la agencia, mientras que se puede hallar un resumen de los mismos en la sección de FAQ's. Entre las iniciativas y programas se incluyen:

- La Oficina de Operaciones de Detención y Expulsión (DRO), que ha tenido buenos resultados al lograr una excelente seguridad pública con sus diecisiete "Equipos de Operaciones de Fugitivos Nacionales" que localizan y aprehenden extranjeros fugitivos. En su segundo año de funciones esas aprehensiones ascendieron a 11,082.

- Cuando se expulsa a algún extranjero se le prohíbe entrar a los Estados Unidos por lo menos cinco años sin tener derecho a permiso especial. En el 2005 la Patrulla Fronteriza detuvo a 18,050 extranjeros como parte del programa de expulsiones de la ICE. La Oficina de Operaciones de Detención y Expulsión expulsó a 14,536 de estos extranjeros.

⁴⁷ ICE, U.S.A., Sitio web, disponible en <http://www.ice.gov/about/faq.htm> Consultado el 27 de abril de 2008.

- El Laboratorio de Documentos Foráneos (Forensic Document Laboratory, FDL) completó 5,672 casos de examinar documentos el año fiscal de 2007.⁴⁸ Esto representa más de 1,000 casos comparado con el año fiscal de 2002. Además el FDL respondió a 7,782 operaciones de campo para asistir en el trato con viajeros sospechosos en el año fiscal 2004, comparado con 5,610 en el año fiscal 2002.
- Desde la creación de la ICE se han iniciado 5,670 investigaciones. De éstas se han llevado a cabo 431 arrestos, 305 acusaciones y 282 condenas.

Como hemos visto la ICE complementa las funciones de las demás agencias del DHS y es de vital importancia para la inteligencia, para evitar cualquier ataque que ponga en riesgo la seguridad nacional de Estados Unidos.

⁴⁸ El año fiscal en Estados Unidos comienza el 1º de octubre y termina el 30 de septiembre del siguiente año. Por ejemplo, el año fiscal 2007 comenzó en octubre de 2006 y terminó en septiembre de 2007.

3.4.4. La Oficina de Servicios de Ciudadanía e Inmigración (U.S. Citizenship and Immigration Services, USCIS)

El antes Servicio de Inmigración y Naturalización (U.S. Immigration and Naturalization Service, INS) fue absorbido por esta nueva Oficina el primero de marzo del año 2003. El director durante la administración Bush fue Emilio González junto con el Director Diputado Jonathan Scharfen, cuenta con 15,000 empleados federales y por contratos, en aproximadamente 250 mandos de control y oficinas en todo el mundo.⁴⁹ Cabe decir que la INS no sólo fue absorbida por el DHS, sino que sus funciones se dividieron en tres agencias dentro de la misma, dos de ellas ya las conocemos: la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP) y la Oficina de Reglamentación de Aduanas e Inmigración (ICE), junto con la Oficina de Servicios de Ciudadanía e Inmigración (USCIS), de esta manera cada una de ellas se concentra en un solo objetivo teniendo mejores resultados.

La Oficina es responsable de la administración de asuntos relacionados a la inmigración y naturalización así como de establecer nuevas políticas migratorias, prácticas y prioridades del DHS. Dentro de sus funciones incluyen: aprobar o denegar las peticiones de visa migratoria, las peticiones de naturalización, de asilo y de refugio, entre otras.⁵⁰

Cuenta con quince oficinas, que se ocupan de la administración, recursos humanos, comunicaciones, comunicación e información tecnológica. Dentro de éstas quince oficinas las que caben destacar son:⁵¹

⁴⁹ USCIS, USA, Sitio web, disponible en <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis> Consultado el 27 de abril de 2008.

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ Toda la información que a continuación se presenta es de la página Web de la USCIS antes citada. Para una mejor comprensión de su estructura, véase Anexo 5, Estructura del U.S. Citizenship and Immigration Services, USCIS.

- **Dirección de Seguridad Nacional y Verificación de Registros (National Security and Records Verification Directorate, NSRV).**- El Director Asociado es Gregory B. Smith. Esta dirección inició funciones en febrero de 2006 con el fin de aumentar la efectividad de la seguridad nacional correspondiente a la USCIS así como de reforzar el sistema migratorio legal. Es líder en los esfuerzos para apoyar una estrategia pro-activa en la detección de fraude y del programa nacional de seguridad nacional en colaboración de la comunidad dedicada a la inteligencia y aplicación de la ley tanto en los Estados Unidos como en el extranjero. A su vez se subdivide en tres Divisiones:
 - **División de Seguridad Nacional y Detección de Fraude (Fraud Detection and National Security Division, FDNS).**- Que identifica y persigue fraudes asociados con la aplicación y peticiones migratorias. Tiene 340 empleados en más de 80 locaciones.
 - **División de Registros (Records Division).**- Se encarga del registro de los que inmigran a EUA, conocido comúnmente como “A-Files”⁵² y es la única fuente de información utilizada durante el proceso de aceptación o negación para inmigrar al país.
 - **División de Verificación (Verification Division).**- A través de ésta, la Dirección de Seguridad Nacional y Verificación de Registros es responsable de dos programas: el E-Verify⁵³ y el Programa de la Verificación Sistemática de Extranjeros (Systematic Alien Verification for Entitlements Program, SAVE).⁵⁴

⁵² Que quiere decir Alien Files, Archivo de extranjeros. Su nombre completo es “Alien File (A-File) and Central Index System (CIS) Systems of Records (Archivo de Extranjeros y Sistema Central de Índice de Registros).

⁵³ Basic Pilot/Employment Eligibility Verification Program, un sistema de Internet que permite a los empleadores participantes (voluntarios) verificar la elegibilidad de los nuevos empleados contratados, así como la autenticidad del número de seguridad social que presenten. Véase: USCIS, USA, *E-Verify*, (En red) Disponible en <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnextoid=75bce2e261405110VgnVCM1000004718190aRCRD&vgnnextchannel=75bce2e261405110VgnVCM1000004718190aRCRD> Consultada el 18 de enero de 2009.

⁵⁴ Éste es un sistema de base de datos que permite validar el estatus migratorio de los que no son ciudadanos para poder aplicar a determinados programas de salud y para los ya registrados que

- **Dirección de Operaciones Internacionales, de Refugio y Asilo (Refugee, Asylum and International Operations Directorate, RAIO).**- La Directora Asociada es Lori Scialabba. Se encarga de la planeación e implementación de políticas y actividades relacionadas asuntos de asilo y refugio así como servicios de inmigración en el extranjero.
- **Operaciones Domésticas (Domestic Operations).**- El Director Asociado es Michael L. Aytes. Asegura la información ciudadana y migratoria. La Dirección de Operaciones Domésticas maneja el proceso de aceptación o negación de más de ocho millones de solicitantes al año y da servicio a más de trece millones de clientes a través de centros telefónicos USCIS y cerca de seis millones de clientes a través de módulos de información en todo el país.

Finalmente podemos decir que el trabajo de estas tres oficinas se complementa para llevar a cabo la protección de las fronteras y en cuestiones migratorias. Mientras las actividades de la CBP se concentran en la parte operativa de la protección de las fronteras, la ICE en investigación migratoria, detención y expulsión y programas de inteligencia, la USCIS en la parte burocrática para denegar o aceptar el ingreso de personas a Estados Unidos y política migratoria.

reporten. Programas de salud como: Medical Assistance (MA), Refugee Medical Assistance (RMA), General Assistance Medical Care (GAMC), MinnesotaCare para familias con niños. Para más información véase: DHS, U.S.A., *Systematic Alien Verification for Entitlements (SAVE)*, (En red) Disponible en, http://hcopub.dhs.state.mn.us/11_10_05.htm Consultada el 18 de Enero de 2009.

3.5. La reacción del gobierno estadounidense post 11-S para la protección de sus fronteras. Acciones unilaterales y en cooperación bilateral con México y Canadá

Los atentados tuvieron un fuerte impacto en Estados Unidos como hemos visto, increíblemente hubo cambios tanto en su política interna como en la exterior en el corto plazo: se securitizó su agenda, las negociaciones que había tenido con México sobre una posible reforma migratoria se congelaron y el combate al terrorismo internacional se volvió el tema principal en la agenda nacional.

Estados Unidos, al tener una nueva amenaza a su seguridad nacional tuvo que reaccionar ante ésta en primer instancia a su interior, dentro de su *homeland* y respecto a sus acciones en el exterior de manera unilateral cuando lo consideren necesario, pero también con el apoyo de la comunidad internacional (*están con nosotros o están con los terroristas*). En sus lineamientos de política exterior adoptó una estrategia de prevención y acción preventiva (en inglés *prevention* y *preemption* respectivamente) la primera no es una estrategia completamente nueva, ya que durante la Guerra Fría se aplicó bajo el nombre de *disuasión*. A la par se creó el DHS, el cual, como ya vimos, tiene la tarea de proteger al territorio estadounidense y, dentro de sus funciones está claramente la protección de sus fronteras. Para ser más efectivos en esto último también buscó la cooperación de sus países vecinos, firmando los acuerdos de fronteras inteligentes, con Canadá firmados el 12 de diciembre de 2001 y con México el 22 de marzo de 2002.

Una de las primeras acciones cuando ocurrieron los atentados del 11-S en Nueva York, Pennsylvania y las afueras de Washington D.C., fue desviar los vuelos a los aeropuertos más cercanos, bajo la orden de la Administración Federal de Aviación (Federal Aviation Administration, FAA), por temor a que llevaran a cabo otros atentados terroristas con la misma estrategia. Canadá apoyó de inmediato con sus aeropuertos, aún cuando no todos ellos contaban con la

infraestructura necesaria para recibir numerosos vuelos comerciales.⁵⁵ Además de esa decisión, se cerraron todas las fronteras, poniendo especial atención al tráfico aéreo: “los cielos se mantuvieron sorprendentemente vacíos en dos días. Por primera vez en generaciones no hubo aviones –a excepción de los militares que patrullaban- en el aire de los Estados Unidos”.⁵⁶

Posteriormente, dentro de las decisiones nacionales para fortalecer sus fronteras, se incluyó un rubro en el Acta Patriótica de 2001 (capítulo cuarto, subtítulo A). El cual no es amplio, pero sienta las bases de las primeras acciones en relación con las fronteras de Estados Unidos. Dentro de éstas se estableció que se aumentaría el personal de la Patrulla Fronteriza, el Servicio de Aduanas y del todavía existente INS; así como proveerles de tecnología y equipo de monitoreo. También se planteó que la Oficina Federal de Investigación (Federal Bureau of Investigation, FBI) debería permitir el acceso al historial criminal de determinadas personas cuando así lo requiriere el Departamento de Estado y el INS, esto para determinar si la persona en cuestión podría ser admitida a los Estados Unidos. Este punto es de suma importancia porque ya se comienza a vislumbrar la cooperación e intercambio de información de las diferentes agencias del gobierno, que había sido el talón de Aquiles en el 11-S. También en este subtítulo “A” se plantea crear un sistema integral de identificación automática de huellas digitales y otros sistemas para identificar mejor a los extranjeros que se relacionen con investigaciones criminales (nacionales e internacionales) para determinar antes si se le otorga la visa o se le deja entrar o salir de EUA, es decir, tener una base de datos compartida en cooperación con otras naciones. Otro cambio fundamental relacionado a la cuestión fronteriza y de inmigración fue la posterior absorción del INS por el DHS, y la división de sus funciones en tres Oficinas, lo cual ya se explicó anteriormente.

⁵⁵ Para análisis y discusión ver Kettl., *Op. Cit.*

⁵⁶ Kettl, *Op. Cit.*, p. 21

Respecto a la cooperación con Canadá y México, es fundamental para complementar su estrategia de protección fronteriza. Con Canadá se firmó el Acuerdo de 30 compromisos sobre Fronteras Inteligentes el 12 de diciembre de 2001 y, con México el Acuerdo de 22 compromisos sobre Fronteras Inteligentes, el 22 de marzo de 2002. Los acuerdos se centraron en tres temas básicos: seguridad de la infraestructura; seguridad en el flujo de personas y; seguridad en el flujo de bienes. A continuación el cuadro 3.1 muestra los acuerdos a los que se llegaron.

Cuadro 3.1. Principales aspectos de los acuerdos sobre fronteras inteligentes: México-Estados Unidos y Canadá-Estados Unidos

Acuerdo de 22 compromisos sobre fronteras inteligentes entre Estados Unidos y México	Acuerdo de 30 compromisos sobre fronteras inteligentes entre Estados Unidos y Canadá
<p>Seguridad de la infraestructura</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Planeación a largo plazo. 2. Mejora en el flujo de cuellos de botella fronterizos. 3. Protección de la infraestructura. 4. Armonización de los puntos de entrada a puertos. 5. Exhibición de proyectos. 6. Cooperación en puntos de cruce fronterizo. 7. Financiamiento de proyectos fronterizos. 	<p>Seguridad de la infraestructura</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sistemas de transportación inteligentes. 2. Protección de la infraestructura crítica. 3. Seguridad en transportación aérea. 4. Integración fronteriza y equipos marítimos de vigilancia. 5. Coordinación para la aplicación conjunta de normas. 6. Integración de servicios inteligentes. 7. Huellas digitales en puntos migratorios. 8. Movimiento de deportados. 9. Legislación antiterrorista. 10. Congelamientos de activos de terroristas. 11. Entrenamiento y simulacros conjuntos.
<p>Seguridad en el flujo de personas</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. Viajeros con documentación previamente revisada. 9. Información avanzada sobre pasajeros. 10. Viajes de negocios por el TLCAN. 11. Fronteras seguras y disuasión de polleros. 12. Consulta respecto a la política de expedición de visas. 13. Entrenamiento conjunto. 14. Bases de datos conjuntas. 15. Revisión de personas provenientes de terceros países. 	<p>Seguridad en el flujo de personas</p> <ol style="list-style-type: none"> 12. Identificadores biométricos. 13. Tarjetas de residencia permanente. 14. Sistema único de inspección alternativa. 15. Procesamiento de refugiados y asilados. 16. Manejo de refugiados y asilados. 17. Coordinación de políticas de visas. 18. Previa revisión en transportación aérea. 19. Información avanzada sobre pasajeros; registro de nombres de pasajeros. 20. Unidades conjuntas de análisis de los pasajeros. 21. Vigilancia de terminales <i>ferry</i>. 22. Bases de datos sobre inmigración compatibles. 23. Oficiales de inmigración fuera del país de origen.

	24. Cooperación internacional.
Seguridad en el flujo de bienes	Seguridad en el flujo de bienes
16. Cooperación entre los sectores privado y público.	25. Armonización de procesos comerciales.
17. Intercambio electrónico de información.	26. Revisión fuera del área fronteriza.
18. Seguridad en el transporte marítimo de bienes.	27. Provisión conjunta de servicios.
19. Cooperación tecnológica.	28. Datos sobre clientes.
20. Seguridad en redes ferroviarias.	29. Consideración de contenedores en puertos marítimos.
21. Combate al fraude.	30. Mejoramiento de la infraestructura.
22. Intercepción de contrabando.	

Fuente: David A. Shirk en "NAFTA+PLUS? U.S.-Mexican Security Relations After the 9/11 Terrorist Attacks", ponencia para la conferencia "Reforming the Administration of Justice in Mexico", Centre for U.S.-Mexican Studies, May 15-17, 2003 en Raúl Benítez Manaut, Seguridad Hemisférica debates y desafíos, Cuadernos de América del Norte No.4, CISAN, UNAM, 2005, p. 42.

Además, el gobierno mexicano construyó un cinturón de seguridad aéreo e implementó la Operación Centinela en 2003, incorporando en ella 18,000 integrantes de las fuerzas armadas.⁵⁷ Más esfuerzos en integración en el rubro de seguridad con Estados Unidos no se han podido dar como con Canadá por el debate interno que se tiene respecto a ceder o no ceder soberanía del Estado mexicano ante el estadounidense.

En el año 2006 se aprobó un acta para proteger las fronteras, dirigida en especial a la frontera sur de Estados Unidos, la Secure Fence Act H.R. 6061, la cual aprobó la construcción del muro fronterizo, que ha sido un tema polémico tanto en los medios de comunicación como en las comunidades fronterizas y en México, en relación a las relaciones bilaterales con Estados Unidos, pero este asunto lo abarcaré en el siguiente capítulo, que será el tema de discusión central de la tesis.

En general pudimos observar en este capítulo que el interés nacional no se desliga de la política exterior ni viceversa y en el caso específico de la seguridad nacional, la esfera interna y la externa no se pueden desligar. El combate al

⁵⁷ Raúl Benítez Manaut y Carlos Rodríguez Ulloa, "Seguridad y fronteras en Norteamérica: del TLCAN a la ASPAN" en *Frontera Norte*, Vol. 18, Núm. 35, Enero-Junio de 2006, p. 9.

terrorismo es igual de importante al interior como al exterior de EUA: la estrategia fue la creación del DHS al interior y la política de acción preventiva al exterior.

La política migratoria en Estados Unidos es un asunto de política interna. Estados Unidos ha tomado y tomará las medidas apropiadas conforme sus necesidades internas se lo dicten. Puede ser laxa o restrictiva, dependiendo de las necesidades del mercado interno (del crecimiento o recesión económica), de las protestas de preocupación de su población por tener la llegada masiva de grupos migratorios o, incluso del reflejo de su política exterior como lo fue durante la Guerra Fría.

Por lo estudiado se ha observado que las acciones para la protección de las fronteras se llevan a cabo por medio de los gobiernos estatales, sin embargo, hoy día el gobierno federal también tiene un peso importante por medio del desempeño de las funciones del DHS en las fronteras, así como el de los legisladores. Por ejemplo la aprobación de la construcción del muro fronterizo en su frontera sur en el 2006 (H.R. 6061).

El tema migratorio y de fronteras post 11-S es un asunto de seguridad nacional, irremediamente ligado al combate al terrorismo, y por ello se tiene un mayor control de los flujos migratorios que pasan por sus fronteras porque es la manera de prevenir la entrada de terroristas que puedan dañar a su *homeland* y a su población. Además de que se aumenta la protección de sus fronteras por medio del despliegue de más agentes de la Patrulla Fronteriza. Es parte de la política de prevención.

CAPÍTULO 4. LA SECURE FENCE ACT H.R.6061 DE 2006 Y LA CUSTOMS AND BORDER PROTECTION EN LAS FRONTERAS ESTADOUNIDENSES

*“You show me a 50-foot fence and
I’ll show you a 51-foot ladder at the border.
That’s the way the border works”.*
Janet Napolitano, 2005.

4.1. La Secure Fence Act H.R.6061 de 2006

La visión de la seguridad nacional en los Estados Unidos así como la estructura de la misma se reestructuró después de los atentados terroristas del 11-S, como ya se ha anotado. Se tomaron diversas medidas de seguridad para tener mayor control de las personas que ingresan al país y entre éstas la aprobación de la Secure Fence Act H.R. 6061 el 26 de octubre de 2006, cuyo nombre largo es “Para establecer control operacional en las fronteras terrestres y marítimas de los Estados Unidos” (To establish operational control over the international land and maritime borders of the United States). Esta acta también es conocida en español como la propuesta de la frontera mexicana (The Mexican Border Bill).¹ A grandes rasgos explico a continuación el proceso legislativo para aprobar una ley pública en Estados Unidos.

En primer instancia debe haber un representante que introduzca la propuesta de ley, éste se lo presenta al vocero de la Cámara de Representantes (the House of Representatives) y éste manda la propuesta de ley a un comité. Dentro del comité hay un subcomité, el cual estudia la propuesta, una vez que la aprueba, se lo presenta al comité para ser aprobada por éste. Cuando se aprueba por el comité, se le reporta la propuesta de ley a la Cámara de Representantes y ésta debe determinar si se pueden hacer enmiendas, una vez que tenga el voto mayoritario la propuesta de ley se manda al Senado. En el Senado se lleva a cabo un proceso similar que en la Cámara. Una vez que ha sido aprobada tanto por la Cámara de Representantes como por el Senado, se manda a un comité (cuyos

¹ H.R. Quiere decir House Resolution.

miembros son de ambas cámaras) éste hace una ley idéntica y ambas cámaras votan la propuesta de ley. Cuando es aprobada, se le manda al Presidente, si la firma se convierte del ley, si no la firma, se regresa al Congreso, se reescribe la propuesta y si es apoyada por dos terceras partes en las dos cámaras, se convierte en ley aún sin la firma del presidente.² Esto es tan sólo un resumen del largo y complicado proceso, y cabría añadir que la mayoría de las propuestas mueren en el comité.

La Secure Fence Act se introdujo en el congreso número 109 (2005-2006) por el republicano Peter King, representante de Nueva York, el 13 de septiembre de 2006. Fue aprobada por la Cámara de Representantes el 14 de septiembre de 2006, por el Senado el 29 de septiembre³ y finalmente firmada por el presidente el 26 octubre del mismo año, convirtiéndose de esta forma en ley. El acta fue apoyada por cuarenta y un republicanos y un demócrata, en el cuadro 4.1. se muestra la relación de los nombres de estos representantes.

Cuadro 4.1. Copatrocinadores de la H.R. 6061

Nombre de los representantes (Rep.), partido y lugar de representación	
1. Rep. Philip English [R-PA]	2. Rep. John Kline [R-MN]
3. Rep. Jeff Miller [R-FL]	4. Rep. Jon Porter [R-NV]
5. Rep. Charles Taylor [R-NC]	6. Rep. Ric Keller [R-FL]
7. Rep. Deborah Pryce [R-OH]	8. Rep. Ken Calvert [R-CA]
9. Rep. Roy Blunt [R-MO]	10. Rep. Dana Rohrabacher [R-CA]
11. Rep. Robert Aderholt [R-AL]	12. Rep. David Dreier [R-CA]
13. Rep. Peter Sessions [R-TX]	14. Rep. Brian Bilbray [R-CA]
15. Rep. Lamar Smith [R-TX]	16. Rep. Jeb Hensarling [R-TX]

² Apuntes de la materia Politics of the United States impartida en *Concordia University* por el profesor Graham Dodds, Otoño de 2004.

³ Del 21 al 29 de septiembre fue considerada por el senado./ Government Printing Office via GPO Access, H.R. 6061- 109th Congress (2006): *Secure Fence Act of 2006* (En red) Disponible en: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109_statutes2_at_large&docid=3p120stats-3 Consultada el 4 de octubre de 2008.

17. Rep. Judy Biggert [R-IL]	18. Rep. Virginia Foxx [R-NC]
19. Rep. Tom Price [R-GA]	20. Rep. Adam Putnam [R-FL]
21. Rep. John Linder [R-GA]	22. Rep. Katherine Harris [R-FL]
23. Rep. Mark Souder [R-IN]	24. Rep. Steve King [R-IA]
25. Rep. Michael Rogers [R-MI]	26. Rep. Michael McCaul [R-TX]
27. Rep. John Boehner [R-OH]	28. Rep. Thomas Tancredo [R-CO]
29. Rep. Edward Royce [R-CA]	30. Rep. Michael Rogers [R-AL]
31. Rep. Geoff Davis [R-KY]	32. Rep. John Campbell [R-CA]
33. Rep. Duncan Hunter [R-CA]	34. Rep. Kenny Marchant [R-TX]
35. Rep. Walter Herger [R-CA]	36. Rep. Gary Miller [R-CA]
37. Rep. Chris Chocola [R-IN]	38. Rep. Virginia Brown-Waite [R-FL]
39. Rep. Thaddeus McCotter [R-MI]	40. Rep. Charles Norwood [R-GA]
41. Rep. Tim Murphy [R-PA]	42. Rep. Leonard Boswell [D-IA]

Copatrocinadores al 8 de noviembre de 2008. Elaboración propia con datos de: GovTrack.us. H.R. 6061--109th Congress (2006): Secure Fence Act of 2006, *GovTrack.us (database of federal legislation)* (En red) Disponible en <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h109-6061> Consultado el 9 de febrero de 2009.

Esta acta comprende cinco secciones que se explican a continuación. La primera se refiere a su nombre corto: "Secure Fence Act of 2006". La segunda se titula "Consiguiendo control operacional en la frontera" (Achieving operational control on the border). En general, en este apartado se plantea el mantenimiento del control de todas las fronteras de Estados Unidos dentro de los dieciocho meses inmediatos a partir de su fecha de publicación por medio de: 1) vigilancia en la frontera con personal y uso de tecnología y; 2) con infraestructura física para evitar la entrada de extranjeros indocumentados y de posibles terroristas, por medio del desempeño de las funciones de la CBP y el aumento de los puntos de revisión de entrada. Asimismo se establece que se hará un reporte anual. Con lo anterior se establece la protección de las fronteras de Estados Unidos y siendo un Estado soberano tiene la cualidad de hacer lo que considere necesario, en este caso, proteger dos elementos tangibles del Estado: su territorio y su población.

La sección tercera se titula “Construyendo cercas y mejorando la seguridad en el área fronteriza del Océano Pacífico al Golfo de México” (Construction of fencing and security improvements in border area from Pacific Ocean to Gulf of Mexico) que se dedica exclusivamente, como su nombre lo indica, a la sección fronteriza de Estados Unidos con México, planteando la construcción de cercas para evitar el cruce ilegal de migrantes. En el inciso (A) se establece que el DHS debe proveer dos vallas para reforzar la frontera, con la instalación de barreras físicas adicionales, caminos, alumbrado, cámaras y sensores:

- (i) De las 10 millas al oeste del puerto de entrada de Tecate, California, a las 10 millas al este del puerto de entrada de Tecate, California;
- (ii) De las 10 millas al oeste del puerto de entrada de Calexico, California, a las 5 millas al este del puerto de entrada de Douglas, Arizona.
- (iii) De las 5 millas al oeste del puerto de entrada de Columbus, Nuevo México, a las 10 millas al este de El Paso, Texas;
- (iv) De las 5 millas al noroeste del puerto de entrada Del Río, Texas, a las 5 millas al sureste de El Eagle Pass, Texas.
- (v) Las 15 millas al noroeste de Laredo, Texas, del puerto de entrada de Brownsville, Texas.⁴

En el inciso (B) se le da prioridad a ciertas áreas de la frontera anteriormente citadas: el inciso (ii), de Calexico a Douglas, se estableció que el DHS debía instalar un sistema de cámaras de vigilancia para el 30 de mayo de 2007 además de estar lista la construcción del muro fronterizo para el 30 de mayo de 2008. A la vez, que el DHS se debía comprometer a tener lista la construcción de la cerca fronteriza a la que se refiere el inciso (A) (v) que corresponde de las 15 millas al noroeste de la entrada de Laredo, Texas, al puerto de entrada a 15 millas del sureste de Laredo, Texas para el 31 de diciembre de 2008. Por último, en su inciso C, se indica la excepción de la construcción de la cerca, que aplicaría

⁴ *Idem.*

cuando la topografía del área en cuestión tuviera un grado de elevación que excediera el 10 por ciento. En ese caso, el DHS debería utilizar otros medios para asegurar el área, incluyendo el uso de vigilancia y otras herramientas de contención. Con lo anterior, al establecer los puntos que necesitan mayor protección, podemos notar que el gobierno estadounidense actúa de manera estatista y proteccionista, siguiendo los preceptos de la teoría neorrealista.

La sección cuarta “Estudio de la frontera Norte” (Northern Border Study) se mandó a realizar un estudio de la fiabilidad de la creación de un estado del arte de la infraestructura del sistema de seguridad a lo largo de la frontera norte de los Estados Unidos –terrestre y marítima- así como la necesidad de implementar ese sistema, la fiabilidad y el impacto económico del implemento de tal sistema en la frontera norte. Dicho estudio le fue encargado al DHS para entregar resultados un año después de la aprobación de la H.R. 6061. Resultados que debieron ser presentados al Comité del *Homeland Security* de la Casa de los Representantes y al Comité del *Homeland Security and Governmental Affairs* del Senado. Este estudio no fue posible localizarlo pero estudios de la Oficina de Responsabilidad Gubernamental (GAO por sus siglas en inglés) han mostrado que la frontera Norte es tan vulnerable o más que la frontera sur de Estados Unidos ya que además de ser más larga, es menos vigilada en comparación con la frontera con México.

Finalmente, el quinto y último apartado de la Secure Fence Act, “Evaluación y Reporte relacionado a las Autoridades Aduanales para detener autos en fuga” (Evaluation and Report relating to Customs Authority to stop certain fleeing vehicles), se decreta que DHS debe hacer una evaluación de la autoridad del personal de la CBP para detener vehículos que entran ilegalmente al país y que se niegan a detenerse cuando se les indica que lo hagan, comparar su autoridad con los de la Guardia Costera y ver si es necesario ampliar su autoridad. Aparte de lo anterior, verificar si el equipo con el que cuenta la CBP para la tarea descrita es suficiente o se debe de mejorar, además de evaluar el entrenamiento que se le da al personal. El estudio de dichas evaluaciones se debían presentar en no más de

60 días de la promulgación de la Secure Fence Act al Comité del *Homeland Security* de la Casa de los Representantes y al Comité del *Homeland Security and Governmental Affairs* del Senado.

Posteriormente, en enero de 2008, durante el Congreso número 110 se aprobó la H.R. 4987, que es un ley que se desprende de la H.R. 6061, se titula: “Para requerir la construcción de la cerca y mejorar la seguridad en el área de la frontera del Océano Pacífico al Golfo de México” (To require construction of fencing and security improvements in the border area from the Pacific Ocean to the Gulf of Mexico). Esta ley fue patrocinada por el mismo Peter T. King, introducida el 13 de septiembre de 2006, revisada por el Comité del Homeland Security de la Casa de los Representantes y finalmente aprobada el 16 de enero de 2008. Tuvo 42 copatrocinadores y básicamente es lo mismo que la sección tres de la Secure Fence Act H.R. 6061 “Construction of fencing and security improvements in border area from Pacific Ocean to Gulf of Mexico”.

Con la H.R. 6061 se plantea en general la construcción de una barda fronteriza en la frontera suroeste pero las bardas no son algo nuevo en la frontera sur de Estados Unidos. Como mencionamos en el apartado 2.2.1., en los noventa se comenzó a construir una doble barda en la frontera del área de San Diego, bardas con una doble función: detener a migrantes no documentados y detener al tráfico de drogas. Cabe decir que con la IIRIRA de 1996 (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act) se le dio autoridad al fiscal general para construir barreras a lo largo de la frontera y al INS construir una barrera secundaria.⁵ Posteriormente, en el siglo XXI, con la Real-ID Act de 2005 se autoriza al DHS ignorar todos los procedimientos legales para acelerar la construcción de la cercas fronterizas, poder que utiliza el DHS cuando lo considera necesario y con la excepción de no poder aplicarse en el caso de tratarse con

⁵ Congressional Research Service, U.S.A., *Border Security: Barriers Along the U.S. International Border*, (En red) Disponible en <http://fas.org/sgp/crs/homesecc/RL33659.pdf> Consultada el 12 de febrero de 2009, p. 2.

propiedad privada y se pase por alto los derechos constitucionales de las personas.⁶

En el 2006 se aprobaría la H.R. 6061 que ya hemos visto y en 2008 se aprueba la H.R. 2764, titulada “The Consolidated Appropriations Act” en la cual ya no se le pide al DHS construir la barda fronteriza con México en las zonas determinadas en la H.R. 6061 sino en donde sea “práctico y efectivo” en no menos de 700 millas de la frontera suroeste.⁷ La H.R. 6061 sin embargo es significativa, ya que se manda la vigilancia de la frontera sur no sólo con la construcción de una barrera sino con el uso de tecnología, no sólo para detener a migrantes no documentados sino a posibles terroristas; función que se le otorga a la CBP por medio de los agentes de la Patrulla Fronteriza, siendo instrumento que sin lugar a duda utiliza el Estado estadounidense para salvaguardar su seguridad.

4.2. La Customs and Border Protection (CBP) en las fronteras estadounidenses

4.2.1. La CBP en la frontera Norte (EUA-Canadá)

En la Secure Fence Act se hizo mención de la frontera con Canadá, para realizarse estudios en ésta para determinar el grado de efectividad en la seguridad de esta zona. La Oficina de Responsabilidad Gubernamental (United States Government Accountability Office, GAO) realizó un estudio sobre la eficacia de la seguridad fronteriza en las fronteras de Estados Unidos, tanto del sur, como la del norte, titulado “Seguridad Fronteriza. Vulnerabilidades en la seguridad en lugares desatendidos en la frontera de Estados Unidos”⁸ con la finalidad de identificar las fallas en el sistema de seguridad fronteriza y que el DHS tomara las medidas necesarias para corregirlas. Para ese cometido, el equipo de investigación de la GAO realizó pruebas en puertos de entrada por aire, mar y tierra, pero se

⁶ *Ibidem*, p.7-10

⁷ *Ibidem.*, p. 2.

⁸ Government Accountability Office, U.S.A., *Border Security: Security vulnerabilities at unmanned and unmonitored U.S. border locations*, September 27, 2007 (En red) Disponible en <http://www.gao.gov/new.items/d07884t.pdf> Consultada el 18 de febrero de 2009.

concentró en los puertos de entrada terrestres. Si bien no es un estudio exhaustivo sobre las vulnerabilidades de la frontera, sí destaca algunos de los puntos débiles en la protección fronteriza respecto a la entrada ilegal de personas y de objetos sospechosos a los Estados Unidos. Como en este apartado nos concentramos sólo en la frontera norte, es decir, con Canadá, sólo mencionaremos los resultados que arrojó este estudio en dicha región.

Las pruebas se realizaron en cuatro estados del norte: Washington, Nueva York, Michigan e Idaho. El estudio hace notar que la frontera norte es un reto aún mayor que la frontera sur por diversas razones, incluyendo la gran extensión territorial de la misma (más de cinco mil millas, incluyendo Alaska) y la existencia de muchos puertos de entrada anticuados. Además de que el número de agentes de la Patrulla Fronteriza es mucho menor en el norte que en el sur:

En septiembre de 2007 (...) apenas 250 agentes de la Patrulla Fronteriza patrullaban la frontera E.U.A.-Canadá (...). Esto representa un cuarto de todos los agentes asignados para patrullar la frontera norte durante ese periodo porque los agentes trabajaban por turnos, no estaban trabajando debido a enfermedad o porque estaban de vacaciones.⁹

Investigadores encubiertos se dieron a la tarea de probar a las autoridades migratorias estadounidenses, utilizando en los puertos de entrada identificaciones falsas, como licencias de manejo, certificados de nacimiento, gafetes de trabajadores entre otros. En casi el cien por ciento de los casos, los oficiales migratorios no se percataron que era documentación falsificada.¹⁰ Aunque cabe recordar que hasta hace poco, los ciudadanos estadounidenses podían entrar a Estados Unidos por los puertos de entrada terrestre con el simple hecho de responder a preguntas de los agentes migratorios.

⁹ *Ibidem.*, p. 4. Para mayo de 2009, la CBP tenía 972 agentes de la Patrulla Fronteriza en la frontera norte, mientras que en la frontera sur 11,986 agentes.

¹⁰ Ver Anexo 8, Entrando a Estados Unidos a través de puertos de entrada. (Estas prácticas de campo se realizaron en 2006 y 2007).

La CBP aceptó esa falla en sus agentes y como respuesta, los oficiales apoyaron la “Iniciativa Viajero del Hemisferio Oeste” (Western Hemisphere Travel Initiative). Bajo esta iniciativa, en caso de entrar por aire (a partir del 23 de enero de 2007) se les pide a los estadounidenses presentar pasaporte o un documento fiable para entrar a Estados Unidos. En el caso de entrar por puertos de entrada de mar y tierra (a partir del 1 de junio de 2009) los ciudadanos estadounidenses mayores de 19 años deben presentar una identificación que compruebe su ciudadanía. Puede ser pasaporte, identificación militar con órdenes de viaje o licencia de manejo certificada; en el caso de no contar con una identificación que compruebe ambos requisitos (identidad y ciudadanía) se les pide documentos diversos como licencia de manejo y certificado de nacimiento.¹¹ Lo que la GAO descubrió fueron las vulnerabilidades en los puertos de entrada, por ejemplo, que los agentes no podían discernir identificaciones falsas o bien, no las pedían, lo que demuestra que las fronteras son susceptibles de ser penetradas si se tiene el perfil de estadounidense; siendo esto un factor de debilidad para la seguridad de Estados Unidos al no tener un verdadero control de quién entra por sus fronteras.

El estudio también consistió en pasar ilegalmente a territorio estadounidense desde Canadá, entre la franja fronteriza de determinados puertos de entrada. Por cuestiones de seguridad la CBP pidió a la GAO no se publicaran estas ubicaciones, ya que se halló que no había control ni de la Patrulla Fronteriza ni de la tecnología necesaria para percatarse de entradas no legales al país.

En cuatro estados a lo largo de la frontera Estados Unidos-Canadá, GAO halló caminos federales muy cercanos a la frontera y que la CBP parecía no monitorear. En tres estados, la proximidad del camino a la frontera permitió a los investigadores cruzar inadvertidamente, simulando exitosamente el cruce de

¹¹ Government Accountability Office, U.S.A., *Border Security: Summary of Covert Tests and Security Assessments for the Senate Committee on Finance, 2003–2007*, (En red) Disponible en <http://www.gao.gov/new.items/d08757.pdf> Consultada el 14 de febrero de 2009. p. 5-6. (Para los menores de 18 años se les solicita certificado de nacimiento). / Para mayores detalles véase CBP, U.S.A., *Western Hemisphere Travel Initiative*, (En red) Disponible en http://www.getyouhome.gov/html/eng_map.html Consultada el 1° de diciembre de 2009.

frontera con materiales radiactivos u otro tipo de contrabando de Canadá a Estados Unidos.¹²

Con este estudio realizado por la GAO se puede afirmar que la frontera de Estados Unidos con Canadá es vulnerable, porque a pesar de ser mucho más larga la extensión que con la de México, hay menor cantidad de agentes de la Patrulla Fronteriza. Además no toda la frontera cuenta con equipo de vigilancia y si lo tiene, la capacidad de respuesta no es inmediata, lo cual afecta a la protección del Homeland estadounidense, tarea del DHS.

Por su parte, el DHS respondió a GAO con un informe interno para contrarrestar las vulnerabilidades halladas en su estudio, así como para aclarar ciertos aspectos. La División de Pruebas en el Campo Operacional (Operational Field Testing Division, OFTD)¹³ desarrolló un protocolo para evaluar la capacidad de los oficiales para detectar documentación falsa, esto para llevarse a cabo a finales del año fiscal de 2008.¹⁴

Respecto a la cantidad de los agentes de la Patrulla Fronteriza, antes del 11-S sólo habían 340 en la frontera norte, para abril de 2008 ascendían a 1,128 agentes; para septiembre de 2009, se desplazaron 1,800 de los que están establecidos en la frontera sur al norte; para el término del año fiscal 2010 se tenía previsto que serían más de 2,000.¹⁵

La CBP mantiene operaciones conjuntas con el Departamento de Defensa por medio del Grupo de Trabajo Conjunto del Norte (Department of Defense's Joint Task Force-North); continúa con un proyecto piloto de tecnología marítima que incluye radares en tierra y un sistema multisensor, y busca tener cooperación con sus contrapartes canadienses por medio del Proyecto de la Estrella Norte

¹² *Ibidem*, p. I.

¹³ Forma parte de la CBP.

¹⁴ Border Security: Summary of Covert Tests and Security Assessments for the Senate Committee on Finance, 2003–2007, *Op.Cit.*, Apéndice I: Comments from the Department of Homeland Security, p. 18.

¹⁵ *Ibidem.*, p. 19 y 22.

(Project North Star) y Equipos Integrales de fortalecimiento de la frontera (Integral Border Enforcement Teams). También, para fortalecer las fronteras desplegó más de 7,500 sensores terrestres que no necesitan supervisión (Unattended Ground Sensors, UGS), esto tanto para la frontera sur como la del norte. Igualmente, solicitó 2,500 más de estos artefactos (1,250 de esos para el norte).¹⁶

Para detectar documentación falsa, la CBP aumentó el entrenamiento en la academia del mismo, así como cursos obligatorios para sus agentes con el fin de recordar su entrenamiento en esta materia. También se proporcionó equipo para detectar documentación falsa en los puertos de entrada con mayor índice de intercepción de este tipo de documentación apócrifa (frontera sur). Otra vulnerabilidad que halló GAO fue que a sus investigadores encubiertos no se les pidió documentación para identificarse como ciudadanos estadounidenses, la CBP estableció como justificación que cuando la GAO llevó a cabo sus estudios esta medida no era obligatoria.¹⁷ Sin embargo hoy día se implementa la Iniciativa Viajero del Hemisferio Oeste, la cual se explicó anteriormente.

Asimismo el DHS apuntó en su informe que el hecho de que no se vea que haya vigilancia en ciertas zonas en las fronteras, no quiere decir que ésta no exista: hay cámaras y sensores terrestres, además se aumentará este tipo de equipo a lo largo de la frontera con Canadá en sectores estratégicos.

Como en la frontera sur, se tiene un Proyecto SBInet en la Frontera Norte, el cual se llevaría a cabo a finales del año 2009 en la parte baja del Río St. Claire, en el sector de Detroit. Lo que se pretende con este prototipo es estudiar el grado de integración de la seguridad por agua, tierra y aire, para mejorar las operaciones en la frontera norte así como las precauciones al integrar las fuentes de inteligencia nacional y las tácticas en una operación común. Además de proveer la

¹⁶ *Ibidem.*, p. 19.

¹⁷ *Ibidem.*, p. 20.

información necesaria para apoyar las estrategias de la seguridad del homeland¹⁸ a los miembros de la comunidad encargada de ésta.

En general el DHS por medio de la CBP tiene trabajo por hacer en la frontera norte ya que como lo demostró el informe de los estudios de la GAO era un área vulnerable que no estaba (y no está) totalmente controlada. Si el Estado estadounidense pretende tener un control total de sus fronteras terrestres debe poner mayor énfasis en la frontera con Canadá que aunque teniendo un clima extremo durante el invierno, no es impedimento para cualquier posible terrorista pasar por ésta.

4.2.2. La CBP en la frontera Sur (EUA-México)

La Patrulla Fronteriza es la fuerza de la CBP para resguardar la seguridad de los puertos de entrada a Estados Unidos así como de las fronteras en general. Las bardas fronterizas que se han desplegado a lo largo de la frontera sur se han hecho en zonas urbanas como parte de la estrategia general de la Patrulla Fronteriza porque de esta manera se les complica a los migrantes no documentados infiltrarse en los poblados.¹⁹ Pero también es cierto que al utilizar esta táctica, los migrantes utilizan rutas más desoladas y más peligrosas, resultando en el aumento de muertes.²⁰

Como resultado de las diversas leyes que se han aprobado para la construcción de la cerca fronteriza, el DHS creó el Programa “Iniciativa Frontera Segura” (Secure Border Initiative) en noviembre de 2005 para asegurar las fronteras y reducir la migración no documentada, así como los cruces ilegales en general. Es un programa a nivel nacional pero las fuerzas se concentran en la

¹⁸ *Ibidem.*, p. 22. Véase Cuadro 4.6. Proyectos SBInet.

¹⁹ “Border Security: Barriers Along the U.S. International Border”, *Op. Cit.*, p. 18.

²⁰ Las cifras del número de muertes de migrantes que cruzan la frontera México- Estados Unidos tienen a variar dependiendo de la fuente, las cifras más negativas arrojan que en 1994 aproximadamente fueron 24 muertes, en 1996: 86, 1998: 329, 2000: 499, 2002: 371, 2004: 373, 2006: 485, 2008: 725. Las cifras más modestas las presenta la CBP. Véase Anexo 9. Estimado de aprehensiones y muertes de migrantes en la frontera México-EUA por año fiscal.

frontera suroeste, lo cual se comprende dado que la zona sureste tiene una frontera natural, el Río Bravo. Su objetivo es desplegar infraestructura táctica (Secure Border Initiative Tactical Infrastructure, SBI-TI) como bardas, caminos y alumbrado; además de hacer uso de tecnología como sensores, cámaras, radares, sistemas de comunicación, laptops para los agentes que cubren zonas con sus vehículos (SBI-net).

La tecnología SBI-net tiene la intención de incluir el desarrollo y despliegue de un panorama común de operación (Common Operating Picture, COP) que provea de información a través de un comando central a los agentes de la Patrulla Fronteriza que se hallen en la zona fronteriza y sea potencial para todas las agencias del DHS y ser a su vez inter-operable con otras autoridades fuera del DHS como las fuerzas de los gobiernos locales.²¹

En lo concerniente a la construcción de la valla fronteriza si bien se tenía planeado para el término del año fiscal de 2008, ésta se ha atrasado, primero para el 2009 y posteriormente hasta el 2011.²² Esto debido a diversas dificultades como la adquisición de tierras privadas y el aumento de costos en materiales y en la contratación de empresas privadas para la construcción del muro. Cabe decir que el programa SBI-TI cuenta con el apoyo del cuerpo de ingenieros de la armada estadounidense (U.S. Army Corps of Engineers, USACE) para contratar y proveer lo necesario para la construcción de la barda fronteriza (como caminos y alumbrado), hacer los estudios ambientales necesarios para evaluar si se puede llevar a cabo la construcción en las zonas elegidas y adquirir los terrenos necesarios que sean propiedad privada.²³

Cabe decir que la barrera fronteriza es de dos naturalezas: una para detener el paso de personas, llamada barrera peatonal y otra para detener

²¹ Government Accountability Office, U.S.A., *Secure Border Initiative: Observations on Deployment Challenges*, September 10, 2008, (En red) Disponible en <http://www.gao.gov/new.items/d081141t.pdf> Consultada el 18 de febrero de 2009, p. 5.

²² En la sección de conclusiones se puede ver el mapa del estatus actual de la construcción de la valla fronteriza.

²³ GAO, *Op. Cit.* p. 8-9.

vehículos, conocidas como barreras vehiculares, las cuales permiten el paso de personas y el flujo migratorio de animales, siendo más amigable con el ecosistema y sus especies.²⁴ “Anterior al programa SBI ya se tenían construidas 78 millas de barda fronteriza peatonal y 57 millas de barreras vehiculares a lo largo de la frontera suroeste”,²⁵ esta barda se conoce como *legacy fencing* y como se mencionó anteriormente, por lo general se localizan en áreas urbanas y en la frontera localizada en los estados de California, Arizona y Nuevo México.

El CBP tiene planeado, bajo el programa SBI construir vallas peatonales y vehiculares para alcanzar las 670 millas que se propuso el DHS en la frontera suroeste: el proyecto *Pedestrian Fence 70* (PF 70), el proyecto *Pedestrian Fence 225* (PF 225) y el proyecto *Vehicle Fence 300* (VH 300). El primero ya cumplió con su cometido, ya que se construyeron 81 millas de cerca fronteriza peatonal, los demás continúan en construcción o en proyecto, en el cuadro 4.2. se presentan las millas a cubrir.

²⁴ En el anexo 10: A, B, C, D y E podemos apreciar los tipos de barreras que existen incluyendo tecnología (cámaras, sensores, radares, sistemas de vigilancia) y las barreras naturales como los ríos y montañas.

²⁵ Government Accountability Office, USA, *Secure Border Initiative Fence Construction Costs*, January 29, 2009, (En red) Disponible en <http://www.gao.gov/new.items/d09244r.pdf> Consultada el 18 de febrero de 2009, p. 5.

Cuadro 4.2 Proyectos de cercas en la frontera suroeste

Proyecto de cercas	Millas de cercas peatonales	Millas de cercas vehiculares	Total de millas
PF 70	81	N/A	81
PF 225	210	N/A	210
VF 300	N/A*	227	227
Cercas peatonales construidas previamente	67 ^a	N/A	67
Cercas vehiculares construidas previamente	N/A	76 ^a	76
Total	358	303	661

Fuente: SBI, en Government Accountability Office, USA, Secure Border Initiative Fence Construction Costs, January 29, 2009, Disponible en <http://www.gao.gov/new.items/d09244r.pdf> Consultada el 18 de febrero de 2009, p. 6.

*NA=No se aplica

^a Antes del programa SBI ya había 78 millas de cerca peatonal y 57 millas de cerca vehicular. Sin embargo, desde el inicio de la construcción del programa SBI, algunas millas de las barreras han sido removidas, remplazadas o mejoradas, dando por resultado total de millas diferente a los que se tenían reportados anteriormente.

La construcción de la valla fronteriza se había hecho en ciertos casos con recursos materiales utilizados en la Guerra de Vietnam, y con la mano de obra tanto de la Patrulla Fronteriza como de personal del Departamento de la Defensa, con ello se reducían los costos de la construcción de la cerca, además, parte de la barda fronteriza, ha sido construida también por la Comisión Fronteriza de Agua Internacional.

Actualmente se decidió contratar a empresas privadas para la construcción de la valla en ciertas áreas, para no distraer a los agentes de la Patrulla Fronteriza de sus labores y para terminarla más rápidamente: “en septiembre de 2006, la CBP dio el primer contrato a Boeing Company por tres años, con un año más opcional. Como la primer empresa contratada, Boeign es responsable de adquirir, desplegar y llevar a cabo proyectos del SBI en tecnología e infraestructura táctica”.²⁶

Los costos han ido aumentando conforme pasa el tiempo, ya que antes se hacía uso de recursos materiales y de mano de obra del Estado, en cambio ahora,

²⁶ Secure Border Initiative: Observations on Deployment Challenges, *Op. Cit.*, p. 6

se hace uso de contratistas privados, además de que el costo de mantenimiento no se está tomando en cuenta dentro del presupuesto para la construcción de la barrera fronteriza.

De acuerdo a la CBP, para el término del año fiscal de 2007,²⁷ se construyeron 73 millas bajo el programa SBI, con un costo aproximado de 198 millones de dólares. Setenta de ellos bajo el proyecto PF 70, que se mencionó anteriormente, con un costo de 192 millones de dólares, cada milla costó entre 400,000 y 4.8 millones de dólares. Bajo el PF 225 se construyó una milla, con un costo de 3 millones de dólares, mientras que las otras dos millas restantes fueron barreras vehiculares, con un costo de 2.8 millones de dólares.²⁸ En el cuadro 4.3. se muestra a detalle los costos de la construcción de la valla bajo los tres programas.

Cuadro 4.3. Millas construidas por el programa SBI y sus costos al 30 de septiembre de 2007 (En millones de dólares)

Proyecto	Millas completadas	Costo del proyecto	Rango de costo por milla	Costo promedio por milla
PF 70	70 ^a	\$ 192.3	\$0.4 a 4.8	\$2.7
PF 225	1 ^b	3.0	4.2	4.2
VF 300	2 ^c	2.8	1.8	1.8
Total	73	\$198.1	N/A	N/A

Fuente: SBI, en Government Accountability Office, USA, *Secure Border Initiative Fence Construction Costs*, January 29, 2009, Disponible en <http://www.gao.gov/new.items/d09244r.pdf> Consultado el 18 de febrero de 2009, p. 8.

^a Se excluyen aproximadamente 5 millas que fueron completadas bajo el PF 70 pero sin ser parte del proyecto SBI.

^b En realidad fueron 0.72 millas

^c En realidad fueron de 1.6 millas

Para octubre de 2008, la CBP completó la construcción de 215 millas con un costo de casi 625 millones de dólares. Véase cuadro 4.4.

²⁷ 30 de septiembre de 2007.

²⁸ Secure Border Initiative: Observations on Deployment Challenges, Op. Cit., p. 8.

**Cuadro 4.4. Millas construidas por el programa SBI y sus costos al 31 de octubre de 2008
(En millones de dólares)**

Proyecto	Millas completadas	Costo del proyecto	Rango de costo por milla	Costo promedio por milla
PF 70	75 ^a	\$213.6	\$0.4 a 4.8	\$2.8
PF 225	65	333.7	2.8 a 15.1	5.1
VF 300	75	78.1	0.2 a 1.8	1.0
Total	215	\$625.4	N/A	N/A

Fuente: SBI, en Government Accountability Office, USA, *Secure Border Initiative Fence Construction Costs*, January 29, 2009, Disponible en <http://www.gao.gov/new.items/d09244r.pdf> Consultado el 18 de febrero de 2009, p. 8.

^a Se excluyen aproximadamente 5 millas que fueron completadas bajo el PF 70 pero sin ser parte del proyecto SBI.

Como podemos observar al revisar los dos cuadros anteriores, hubo un gran avance del año 2007 al 2008 en la construcción de barreras, tanto peatonales como vehiculares con los programas PF 225 y VF 300. Lo que también salta la vista es el rango de los costos por milla, especialmente en el caso del PF 225, esto se debe al aumento del costo de las tierras que se tuvieron que adquirir, de los materiales y de la mano de obra, como bien se apuntó anteriormente. Como ejemplo cito lo siguiente:

40 por ciento del PF 70 se construyó por la Patrulla Fronteriza y personal del Departamento de la Defensa, mientras que el PF 225 se construyó sólo por medio de contratistas comerciales. (...) oficiales dijeron que como resultado del boom de la construcción en Texas, la mano de obra no se daba abasto, los contratistas reportaron la necesidad de proveer de sueldo más atractivos para atraer a los trabajadores. En términos de materiales, oficiales de la USACE declararon que el precio del cemento y del acero aumentó y que en algunas áreas de Texas obtener cemento cerca de la frontera era muy difícil.²⁹

²⁹ Secure Border Initiative Fence Construction Costs, *Op. Cit.*, p. 8-9. / USACE=United States Army Corps of Engineers (Cuerpo de Ingenieros de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América)

Para diciembre de 2008 ya se habían construido 286 millas de bardas peatonales y 267 millas de bardas vehiculares.³⁰ Hubo un retraso en las fechas establecidas en un inicio para la conclusión de la construcción de la barda fronteriza, aunque habría que apuntar que esto es en el marco de la administración de George W. Bush y que la CBP ya contaba con los fondos para dicha tarea conforme al año fiscal 2009, el cual termina en septiembre de ese año. Con el cambio de administración y de cabeza del DHS se pueden esperar ciertos cambios, aunque siempre se tendrá en la mira la seguridad de las fronteras, puesto que es el deber de la CBP, como agencia parte de dicho departamento.

Asimismo, en la frontera suroeste hay una barrera secundaria (ver apartado 2.2.1.). La construcción de las primeras 18.3 millas fueron llevadas a cabo en los noventa por las agencias predecesoras del CBP (INS y US Customs Service) y se hizo de manera intermitente.

Para el 31 de octubre de 2008 la CBP reportó que existía aproximadamente 32 millas de cerca secundaria en la frontera suroeste y cerca de estas 18 millas tenía un promedio de costo de construcción de \$2 millones por milla. (...) 9.1 millas se construyeron con la labor militar con un costo aproximado de \$20 millones y 9.2 millas se construyeron utilizando contratistas comerciales con un costo total de \$19 millones.³¹

Para 2009, la CBP destinó 58 millones de dólares para la construcción de casi 3.5 millas de barreras secundarias en el sector de San Diego, con un costo promedio de 16 millones de dólares por milla.³²

En resumen, metas y avances de la construcción de la valla fronteriza desde el año posterior a la aprobación de la H.R. 6061:

³⁰ DHS, USA, *Southwest Border Fence*, (En red) Disponible en www.dhs.gov/xprevprot/programs/border-fence-southwest.shtm Consultada el 13 de febrero de 2009.

³¹ *Ibidem.*, p. 9.

³² *Idem.*

- Construcción de la cerca fronteriza en millas, propuestas en la Consolidated Appropriations Act de 2008.- 370 millas (o las que considere necesaria el DHS).
- Meta del DHS en construcción de cerca fronteriza, en millas.- 670 millas (para el 31 de diciembre de 2008).
- Los avances, véase cuadro 4.5.

Cuadro 4.5. Avances en la construcción de la barda fronteriza (en millas)

Año	Bardas peatonales completadas	Bardas vehiculares completadas	Bardas secundarias
Legacy Fence	78	57	*Se incluyen en los datos anteriores
2007	71	2	
2008	268	267	
2009 (planeado)	x	x	3.5

Fuente: Elaboración propia con datos de la SBI

El Acta H.R. 6061 también incluye el despliegue de tecnología como parte de la estrategia para asegurar la frontera, y la SBI net recoge este objetivo. Como lo habíamos apuntado, es parte del programa SBI para complementar la SBI-TI. Para el año fiscal de 2007 se le fue asignado un presupuesto de 227 millones de dólares y para el 2008 166 millones.

Al igual que la construcción de la barrera fronteriza, la SBI net también tiene rezagos en el despliegue de tecnología en la frontera, de los planes del 2007 sólo se ha podido realizar en ciertas zonas y las fechas se han recorrido hasta el 2011. El primer despliegue de tecnología se tenía planeado en Tucson, Yuma y El Paso. A febrero de 2008, se consideró que a finales de ese año sólo se podría terminar con el despliegue del SBI net en dos sectores de Tucson, sin embargo se ha considerado que los trabajos se terminarían en 2009, sin especificar la fecha exacta. Los otros proyectos en el mismo sector de Tucson, Yuma y El Paso se han re-calendarizado para finalizar el despliegue de tecnología en 2011. Los atrasos se deben a las “incertidumbres del programa SBI net, así como no tener bien

definido las expectativas del programa, cambios en las fechas de despliegue, y confusión [y retraso] en la aplicación de regulaciones ambientales”.³³

En los sectores en donde no se ha podido implementar el SBInet se continúa utilizando el equipo antiguo, cámaras y sensores, que en ocasiones no funcionan por la noche o por bien, por las inclemencias del tiempo y que, además no proveen de la misma efectividad que podría tener SBInet (sistema completo que detecte todas las entradas, identifique de qué tipo de entrada se trata, clasificar el nivel de riesgo de esa/s entrada/s para que, al tener todos estos elementos, poder responder de manera adecuada y eficiente).³⁴

Actualmente existen nueve proyectos SBInet.³⁵

- Proyecto AJO-1
- **Proyecto C3I**
- Proyecto El Paso Fase I
- Proyecto El Paso Fase II
- Proyecto de la Frontera Norte
- **Proyecto 28**
- Proyecto del sector de Tucson
- Proyecto TUS-1
- Proyecto del sector de Yuma

Sólo dos de ellos están trabajando actualmente, El Proyecto 28 y el C3I. El primero fue el prototipo del SBInet, aprobado por el gobierno en febrero de 2008, para utilizarse en el sector de Tucson, aproximadamente a 28 millas de la frontera internacional entre México y Estados Unidos, dentro el sector de la Patrulla

³³ Secure Border Initiative: Observations on Deployment Challenges, *Op. Cit.*, p. 3.

³⁴ CBP, USA, Fact Sheet., *SBInet: Securing U.S. Borders*, (En red) Disponible en <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/sbinetfactsheet.pdf> Consultada el 9 de marzo de 2009.

³⁵ En el Cuadro 4.6 se explica de qué trata cada uno de ellos.

Fronteriza de Tucson, en las cercanías del Sasabe, Arizona.³⁶ Este proyecto sirvió para diseñar de mejor manera la SBI net. Algunas de las fallas que ha tenido este proyecto es la falta de buena señal que se tiene en ciertas zonas de la red inalámbrica, manipular las cámaras a control remoto, modificar el sistema de sensibilidad del radar, problemas en la conexión entre el servidor y los equipos de cómputo de los vehículos de la Patrulla Fronteriza.³⁷

El C3I, por su parte:

Es un apoyo a los proyectos tecnológicos de la SBI net y trabaja con productos del gobierno así como de empresas comerciales (que no están a la venta del público) para tener operaciones integrales. Esto es, un sistema de panorama operacional común (Common Operating Picture, COP), la SBI net COP proveerá los medios para controlar e integrar sensores, identificar y clasificar las entradas, y proporcionar un panorama de la función y táctico visible a los centros de control. Todo esto, las 24 horas del día. Esto facilitará tomar decisiones operativas, además de tener un intercambio rápido de información entre comandos y organizaciones; planear efectivamente, ejecutar y evaluar las múltiples misiones que se presenten.³⁸

En general, el programa SBI de la CBP es el encargado de llevar a cabo la planeación y construcción de la barrera fronteriza así como del despliegue de la tecnología necesaria para asegurar las fronteras de Estados Unidos. Aunque se hable de manera general cuando se dice fronteras, las acciones se concentran en la frontera suroeste, con México, la frontera norte sí se menciona pero no parece ser considerada tan vulnerable como la del sur, esto debido tal vez a que el mayor flujo de ingresos no documentados se han hecho históricamente por el sur.

³⁶CBP, USA, *Project 28*, (En red) Disponible en http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/sbi/projects/project_descrip/project_28.xml Consultada el 9 de marzo de 2009.

³⁷ Secure Border Initiative: Observations on Deployment Challenges, *Op. Cit.*, p. 12.

³⁸ CBP, U.S.A., *Command, Control, Communications, and Intelligence (C3I) Project*, (En red) Disponible en http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/sbi/projects/project_descrip/c3i.xml Consultada el 9 de marzo de 2009.

Cuadro 4.6. Proyectos SBInet

Proyecto	Lugar	Características	Comparte responsabilidad con:	Estatus
Proyecto 28	Aproximadamente a 28 millas de la frontera internacional entre México y Estados Unidos, dentro el sector de la patrulla fronteriza de Tucson, en las cercanías del Sásabe, Arizona.	Prototipo que se utilizó para mejorar la tecnología SBInet.	CBP y la Compañía Boeing.	Prototipo que entró en función el 22 de febrero de 2008.
Ajo-1	Al sur de Ajo, Arizona. El proyecto cubriría proximadamente 30 millas de frontera internacional. El área del proyecto es el Monumento Nacional del Organ Pipe Cactus, rodeado del Refugio Nacional de vid silvestre Cabeza Prieta en la frontera oeste, y la Nación Tohono O'odham al este de la frontera.	Es el segundo proyecto para mejorar el SBInet. Se emplea una red cuyas torres cuentan con radares, sensores y cámaras a control remoto, con el objetivo de que trabajen las 24 horas del día y ayuden a detectar y detener entradas ilegales a Estados Unidos. Cuenta con 6 torres con sensores, 6 torres de comunicación, 200 sensores terrestres* y acceso a 20 millas de mejoras (o construcción) de caminos.	CBP y la Compañía Boeing.	Entraría en funciones en el año 2010.
Proyecto C3I *Command, Control, Communications, and Intelligence (C3I) Project	Los componentes de este proyecto se desplegarán en la frontera suroeste, como apoyo a los proyectos tecnológicos de la SBInet, posteriormente lo hará a nivel nacional.	Por medio de este programa la CBP trabaja con productos del gobierno así como de empresas comerciales (que no están a la venta del público) para tener operaciones integrales. Esto es, un sistema de panorama operacional común (Common Operating Picture, COP), la SBInet COP provee los medios para controlar e integrar sensores, identificar y clasificar las entradas, y proporcionar un panorama funcional y táctico visible a los centros de control. Todo esto, las 24 horas del día. Esto facilitará tomar decisiones operativas, además de tener un intercambio rápido de información entre comandos y organizaciones; planear eficazmente, ejecutar y evaluar las múltiples misiones que se presenten.	CBP y la Compañía Boeing.	Comenzó en diciembre de 2007 y continúa en operación.

<p>Proyecto El Paso Fase I</p>	<p>A lo largo de 74 millas de la frontera internacional con México, dentro del sector de la Patrulla Fronteriza de El Paso, en la proximidad del Fuerte Hancock, Fabens e Ysleta, Texas.</p>	<p>El proyecto incluye un sistema de torres multifuncionales: con cámaras comerciales, radares y equipo de comunicaciones. Vehículos nuevos y mejorados, así como sensores terrestres. Con la combinación de estas herramientas se fortalecerá las capacidades de comando, control, comunicaciones e inteligencia (C3I) y complementándose proveerán de un COP con información e imágenes en tiempo real.</p>	<p>CBP y la Compañía Boeing.</p>	<p>En planeación.</p>
<p>Proyecto El Paso Fase II</p>	<p>Desplegado aproximadamente en 194 millas de la frontera internacional con México, dentro del sector de la Patrulla Fronteriza de El Paso, de Nuevo México (Lordsburg, Deming y Santa Teresa) a El Paso, Texas.</p>	<p>*Lo mismo que el anterior.</p>	<p>CBP y la Compañía Boeing.</p>	<p>Se determinará una vez que los elementos del proyecto se consoliden.</p>
<p>Proyecto de la Frontera Norte</p>	<p>En el sector de Detroit. Sectores de Buffalo y Swanton. 35 millas de frontera en el Río St. Clair, 15 millas de la frontera del alto del Río Niágara, una porción del Río San Lorenzo, el Champlain y los puertos de entrada del Río Trout y un porción del Lago Champlain.</p>	<p>El objetivo de este proyecto es integrar las capacidades aéreas, terrestres y marítimas en un COP, además de desplegar capacidades ya probadas lo largo de las áreas seleccionadas en la frontera norte. El hardware a utilizar incluye: 16 sistemas de video-vigilancia a control remoto (11 en el sector de la patrulla Fronteriza de Detroit y 5 en el de Buffalo), 3 sistemas de vigilancia móvil, un sistema de video-vigilancia en los puertos de entrada de Champlain y una barrera de Ferry Algonac.</p>	<p>CBP y la Guarda Costera. Además, ambos cuentan con el apoyo de Compañía Boeing.</p>	<p>Se tenía planeado el despliegue del proyecto en los sectores de Detroit, Buffalo, Swanton y los puertos de entrada de Champlain para diciembre de 2009.</p>

Proyecto del sector de Tucson	A lo largo de aproximadamente 262 millas de la frontera internacional de Estados Unidos con México dentro del sector de la Patrulla Fronteriza en Tucson, entre Yuma y la línea divisoria del condado de Arizona y de Nuevo México.	*Lo mismo que el C3I	CBP y la Compañía Boeing.	Se determinará una vez que los elementos del proyecto se consoliden.
Proyecto TUS-1	Los componentes del proyecto se desplegarán a lo largo de 23 millas de la frontera con México, cerca del puerto de entrada del CBP en el Sasabe, Arizona.	Es el primero de dos proyectos operacionales para dar soluciones al SBInet. Yace en las capacidades del C3I para tener un COP con información e imágenes en tiempo real. Entre sus componentes y capacidades el proyecto incluye 9 torres de radares; 8 torres de comunicación; 200 sensores terrestres, y; 6 millas de mejoras (o construcción) de caminos.	CBP y la Compañía Boeing.	Se planeó para el primer cuarto de año 2009.
Proyecto del sector de Yuma	Los componentes del proyecto se desplegarán a lo largo de 125 millas del área de l frontera internacional con México, dentro del sector de la Patrulla Fronteriza en Yuma, entre el área de entrenamiento de Camp Grip y la línea del sector de El Centro, cerca de las Imperial Sand Dunes. Esta área también comprende el puerto de entrada de San Luis al área de Cabeza Prieta Wilderness, a lo largo del Brry M. Goldwater Range (BMGR) en Arizona.	*Lo mismo que el C3I	CBP y la Compañía Boeing.	Se determinará una vez que los elementos del proyecto se consoliden.

Fuente: Elaboración propia con información de la CBP, SBI and SBInet Project Descriptions, Disponible en http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/sbi/projects/project_descrip/ Consultada el 9 de marzo de 2009.

*Los sensores terrestres no cuentan con vigilancia presencial de oficiales del CBP.

- COP= Common Operating Picture.

4.3. Impacto de la H.R. 6061 en el control de la migración no documentada

La Secure Fence Act fue y es parte de la reacción del gobierno estadounidense ante los atentados del 11-S para mantener seguro su Estado, cuestión primaria de cualquier Estado de acuerdo a la teoría neorrealista. Si bien no fue una ley que se propuso y aprobó inmediatamente después de los atentados su importancia radica en que da inicio a la construcción de la valla fronteriza en la frontera sur (o continuación de la ya construida) es decir, con México, por medio de la CBP y del programa SBI (Secure Border Initiative).³⁹ En un inicio construida por agentes de la Patrulla Fronteriza y elementos del Departamento de Defensa y posteriormente por contratistas privados. Esto para tener resultados más rápidos, pero ha resultado irónico, ya que se ha aplazado en tres ocasiones el término de la barda fronteriza, siendo el último plazo para el 2011.

Estados Unidos, como Estado soberano tiene el derecho a construir bardas en sus fronteras terrestres si así lo considera pertinente, finalmente es válido la premisa por la cual la construye –su seguridad- y si bien algunos ciudadanos como los minuteman⁴⁰ aplauden esta decisión e incluso se quejan ante el gobierno por los retrasos de la construcción de la valla fronteriza, también hay ciudadanos estadounidenses que están en contra de su construcción, ya sea por cuestiones ambientales, políticas, familiares, ideológicas, de derechos humanos, etc.

La eficacia de una barda a lo largo de la frontera Estados Unidos-México para detener a posibles terroristas y junto con ellos a inmigrantes no documentados es relativa, ya que la porosidad en las fronteras existe, aun existiendo bardas. Éstas se construyen para aparentar tener mayor control en la frontera pero lo que se hace es relocalizar los puntos de entrada de los migrantes no indocumentados e inclusive, del crimen organizado que trafica diversos productos. Además, lo que se ha observado con el aumento de la seguridad

³⁹ Posteriormente se continuaría con esta iniciativa de construcción de la barrera fronteriza a través de la H.R. 4987 y la H.R. 2764, ambas del 2008.

⁴⁰ Véase su sitio web <http://www.minutemanproject.com>

estadounidense en el área es el aumento de demanda de los servicios de los llamados coyotes o polleros, haciendo más peligrosa la travesía para los migrantes. A continuación se presentan cifras de las aprehensiones y muertes de inmigrantes en la frontera México- Estados Unidos.

Cuadro 4.7. Estimado de aprehensiones y muertes de migrantes en la frontera México-EUA por año fiscal.

Año fiscal	Número de aprehensiones ¹	Número de muertes	
		SBI	SRE y medios de comunicación
1994	979, 101	*	23
1995	1,271,390	*	61
1996	1,507,020	*	87
1997	1,368,707	*	149
1998	1,516,680	254	329
1999	1,537,000	241	358
2000	1,643,679	372	499
2001	1,235,717	328	387
2002	929,809	322	371
2003	905,065	334	417
2004	1,139,282	328	373
2005	1,189,000	366	516
2006	1,089,096	363	485
2007	876,803	329	827
2008	723,840	320	725
2009	*	304	*
	Total	3,861	5,607

¹ U.S. Department of Homeland Security, "Table 35, Deportable Aliens Located By Program and Border Patrol Sector and Investigations Special Agent In Charge (Sac) Jurisdiction: Fiscal Years 1999 to 2008," <http://74.125.95.132/search?q=cache:Zk1nldRFC64J:www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2008/Table35.xls+deportable+aliens+located+by+program+and+border+patrol+sector+fiscal+years+1999+to+2008&cd=1&hl=en&ct=clk&gl=us>

SBI= Secure Border Initiative

Fuente: American Civil Liberties Union of San Diego & Imperial Counties Foundation (ACLU), *Humanitarian Crisis: Migrant Deaths at the U.S. – Mexico Border*, by Maria Jimenez, October 1, 2009 (En red) Disponible en <http://www.aclu.org/files/pdfs/immigrants/humanitariancrisisreport.pdf> Consultada el 14 de enero de 2010.

Podemos notar que las aprehensiones realizadas por la Patrulla Fronteriza se redujeron visiblemente en 2002, tras los atentados terroristas en Estados Unidos el año anterior, en 2004 vuelven a aumentar y esta tendencia, de aumentar y subir el número de aprehensiones se vuelve a presentar, teniendo un promedio de 1,128,872 aprehensiones durante estos 15 años contabilizados por el propio DHS. En lo concerniente a las muertes, las cifras difieren enormemente entre las del SBI y las de la Secretaría de Relaciones Exteriores promediadas con las de los

medios de comunicación. De hecho los expertos en migración mencionan que la CBP sólo contabiliza el número de cuerpos hallados, de ahí la diferencia de datos.⁴¹

Mientras que la SBI reporta una tendencia a la baja de muertes desde el 2006, manteniéndose un promedio similar en los años anteriores, los datos de la SRE y los medios de comunicación muestran una tendencia a la alza, mostrando cifras alarmantes en los últimos años. Las cifras reales de las muertes de los migrantes que se aventuran a cruzar la frontera sur de Estados Unidos talvez nunca las conozcamos, debido a que en ocasiones los cuerpos no se encuentran y los restos se pierden con las inclemencias del desierto. El sector que más muertes ha registrado (año fiscal 2008) fue Tucson, con un total de 171 muertes, seguida del sector McAllen con 97 muertes y en tercer lugar el sector de San Diego junto con el sector de Laredo con 32 respectivamente cada uno. A continuación se muestran las muertes por sector del año fiscal 2008 para tener claro que las zonas en donde hay más muertes son precisamente en donde ya existen bardas.

Cuadro 4.8. Muertes por sector, año fiscal 2008

Sector	Muertes
McAllen	97
Laredo	32
Del Rio	22
Marfa	3
El Paso	8
Tucson	171
Yuma	5
El Centro	20
San Diego	32
Total	390

Fuente: Michael J. Reilly, Office of Public Affairs, U.S. Border Patrol Headquarters, Washington, D.C. April 14, 2009.⁴²

⁴¹ Véase American Civil Liberties Union of San Diego & Imperial Counties Foundation (ACLU), *Humanitarian Crisis: Migrant Deaths at the U.S. – Mexico Border*, by Maria Jimenez, October 1, 2009. <http://www.aclu.org/files/pdfs/immigrants/humanitariancrisisreport.pdf> Consultada el 14 de enero de 2010.

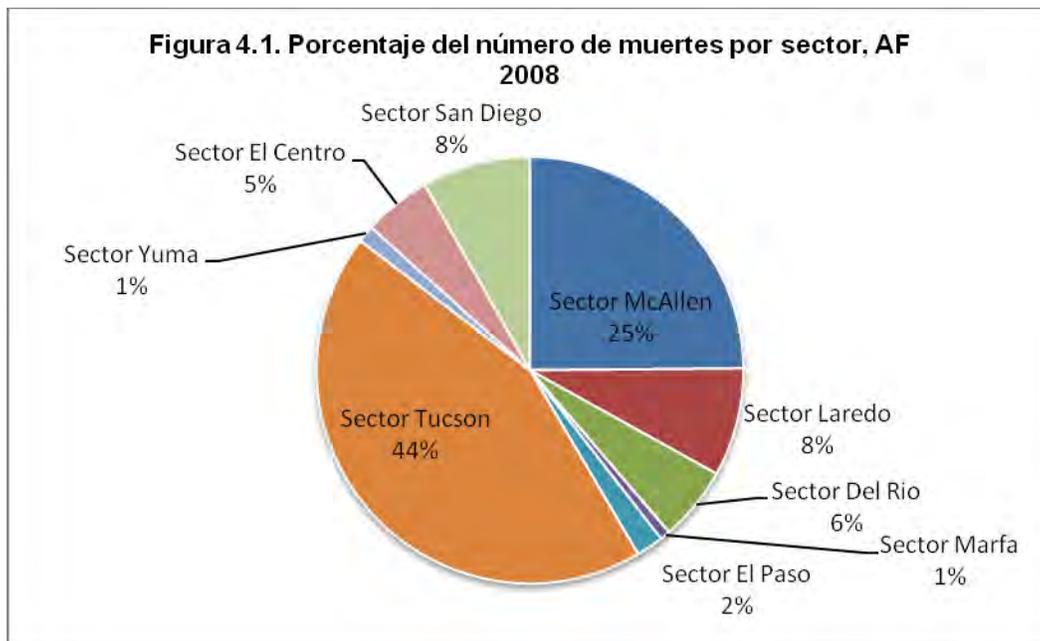
De estas muertes, las causas son diversas, pero la mayor parte de éstas se debe a la exposición al calor, en ocasiones incluso hallando sólo los restos. En el siguiente cuadro se muestran las causas de muerte.

Cuadro 4.9. Causas de muertes, año fiscal 2008

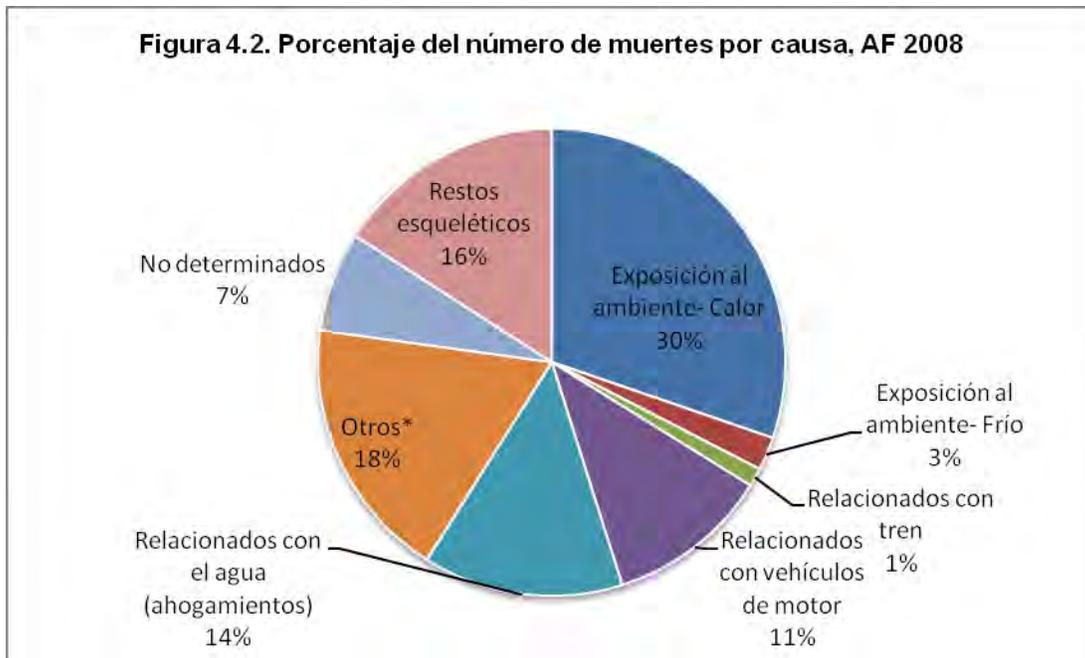
Tipo	Número de muertes
Exposición al ambiente- Calor	118
Exposición al ambiente- Frío	9
Relacionados con tren	5
Relacionados con vehículos de motor	44
Relacionados con el agua (ahogamientos)	54
Otros*	71
No determinados	27
Restos esqueléticos	62
Total	390

* Asesinatos, suicidio, enfermedad y desastres naturales.

Fuente: Michael J. Reilly, Office of Public Affairs, U.S. Border Patrol Headquarters, Washington, D.C. 14 de Abril, 2009.



⁴² Toda la información de esta fuente se puede hallar en *Humanitarian Crisis: Migrant Deaths at the U.S. – Mexico Border, Op. Cit.*



Fuente de las figuras 4.1. y 4.2.: Michael J. Reilly, Office of Public Affairs, U.S. Border Patrol Headquarters, Washington, D.C. 14 de Abril, 2009.

Los datos anteriores muestran que las fronteras continúan siendo porosas, aún con los programas de Fronteras Seguras de la CBP y la construcción de vallas fronterizas. El número de aprehensiones y el número de muertes en la frontera México- Estados Unidos ha disminuido de acuerdo a los datos oficiales de la CBP desde la aprobación de la H.R. 6061 y sus sucesoras en 2008, pero los datos mexicanos y de los medios de comunicación muestran lo contrario. Y, aunque se registren bajas en estos datos, no son significativos, los cruces de migrantes no documentados se sigue llevando a cabo y las muertes son un hecho. Más seguridad, más bardas, más tecnología, más personal en las fronteras no significa menos cruces de personas ni menos muertes, la necesidad y la fortaleza de estas personas que tienen el valor de arriesgar su vida al cruzar la frontera es más fuerte que cualquiera de los operativos del gobierno estadounidense.

¿En verdad Estados Unidos quiere sellar su frontera sur? Reflexionando las cifras y lo ya estudiado a lo largo de este trabajo considero que si de verdad quisiera hacerlo, lo haría, se haría y se le vendería a la comunidad estadounidense un discurso altamente patriótico, haciendo uso del recuerdo de los

atentados del 11-S y construiría un muro como la muralla China o como aquel famoso y ya inexistente muro de Berlín, el cual contaba con la más alta seguridad.⁴³ Sería totalmente criticable, lo sería por cualquier medio de comunicación de cualquier parte del mundo, por cualquier ciudadano del planeta, por la sociedad civil y claro, por el gobierno mexicano, siendo esto una gran ofensa como socio comercial de Estados Unidos. Un muro, una barda concebida como los dos ejemplos anteriores es inconcebible por todo lo que se generaría en su contra y es obvio que también, a pesar de existir fuerzas encontradas en el Congreso dudo que se aprobaría algo así, por consiguiente, respondo a la pregunta antes planteada. No creo que realmente Estados Unidos desee sellar su frontera, en especial la sur.

Sí, se requiere de una selección del tipo de personas que entran al país, pero aún contando con la mejor tecnología y el mejor personal seguirá existiendo el flujo de migrantes, documentados o no, y la respuesta es simple, porque se necesita de la mano de obra barata de estas personas. Aun sigo pensando que es muy válido que Estados Unidos haga lo que crea necesario para controlar sus fronteras y hacerlo incluso desde oficinas en el extranjero por medio de sus oficinas de los Servicios de Ciudadanía e Inmigración, es lo que cualquier Estado haría para conocer quiénes se introducen en su país, pero creo también que se maneja un doble discurso, en el cual los únicos afectados son los migrantes.

⁴³ Véase el video insertado en el artículo *Berlín: Veinte años sin muro*, Redacción Yahoo! Noticias, 6 de noviembre de 2009 (En red) Disponible en <http://espanol.news.yahoo.com/s/06112009/81/internacional-berlin-veinte-muro.html> Consultada el mismo día de su publicación en línea.

CAPÍTULO 5. POSICIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN BUSH ANTE LA SEGURIDAD Y LA MIGRACIÓN EN LA FRONTERA SUR

*“Our homeland will be more secure when we can better account for those who enter our country”
George W. Bush, 2004.*

5.1. Propuestas de la administración Bush en torno a la seguridad y migración

La cita anterior dice mucho, “nuestro *homeland* será más seguro si sabemos quiénes entran a nuestro país”. Lo anterior es cierto, cualquier país tiene el derecho a saberlo pero por otro lado, no es posible políticamente hablando, permitirles la estancia legal a los más de 12 millones de migrantes indocumentados ya establecidos en Estados Unidos y tampoco es posible, en términos reales, deportarlos a todos ellos. Debe haber un punto medio y las propuestas que se hacen en el Congreso estadounidense son una lucha constante de intereses que están en contra o a favor de la conciliación entre la migración y la seguridad.

5.1.1. El Plan Bush (2004)

El entonces presidente de Estados Unidos, George W. Bush, realizó un plan migratorio hecho público el 7 de enero de 2004¹ que buscaba conciliar las necesidades del mercado estadounidense, con su seguridad nacional, así como de los inmigrantes, al darles la oportunidad de tener un estatus legal como trabajadores temporales. Es decir, tenía tres ejes: intereses económicos, seguridad nacional y migración.

Una cuestión que resalta de su propuesta es que el mismo presidente, admite que la población inmigrante ocupa trabajos que los estadounidenses no ocupan. Trabajos que representan una oportunidad para esos migrantes, de

¹ Propuesta muy polémica que hizo de manera oral, más no como propuesta legislativa.

acuerdo a sus palabras.² Con este plan, los migrantes indocumentados que ya se encontraran en territorio estadounidense que se aceptaran bajo el Programa de Trabajadores Temporales, tendrían la oportunidad de estar legalmente en el país por tres años, ir y venir a sus países de origen, extender su permiso otros tres años y, además, poder solicitar *Green Cards*,³ sin que ello signifique tener preferencia frente a los que ya están en la lista de espera. Una de las críticas de ciertos sectores de la población frente a este punto fue precisamente que no se daba la opción de quedarse permanentemente en los Estados Unidos para pedir el permiso de residencia. El Programa resulta atractivo para las personas que buscan tener un empleo temporal, sin embargo las últimas tendencias muestran que los migrantes ya no son temporales⁴ sino permanentes, ya no van y vienen de sus países de origen sino prefieren establecerse en Estados Unidos, especialmente si se tiene hijos y, con mayor razón si éstos tienen la nacionalidad estadounidense. Los seis años que se contemplaban en el Plan Bush son suficientes para hacer una vida, hubiese sido complicado para las familias migrantes con miembros de nacionalidad estadounidense regresar a su país de origen. Otro posible problema que se identificó bajo esta propuesta fue lo que probablemente ocurriría: los migrantes indocumentados ya establecidos en Estados Unidos no querrían aplicar para el programa por miedo a que una vez terminado el periodo del permiso fueran deportados.

Este plan, bajo la visión de George W. Bush, permitiría localizar e identificar a los migrantes indocumentados en el país, de esta forma se contribuiría a la seguridad misma de la nación al permitirles estar de manera legal sin que ello

² John King, Ted Barrett & Steve Turnham, CNN, *Bush calls for changes on illegal workers: New system "more compassionate"*, January 8, 2004, (En red) Artículo disponible en <http://edition.cnn.com/2004/ALLPOLITICS/01/07/bush.immigration/index.html> Consultado el 7 de abril de 2009.

³ Las Green Cards son permisos de residencia permanente en los Estados Unidos. Con ésta se puede vivir y trabajar de manera legal en el país. Para más información véase USCIS, Green Card (Permanent Residence) <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnextoid=ae853ad15c673210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=ae853ad15c673210VgnVCM100000082ca60aRCRD>

⁴ Que migran al lugar del trabajo por un periodo y regresan su lugar de origen cuando este periodo termina.

significara otorgarles amnistía, esto es, legalizar su estancia sin ninguna sanción por haber entrado al país de manera ilegal. Hubo posiciones encontradas al respecto, porque si bien hubo quienes pensaron que a los migrantes no se les daba la oportunidad de quedarse, hubo otros que pensaron que se estaba favoreciendo a quienes habían violado las leyes de Estados Unidos, lo cual era inadmisibile.

Por un lado, la postura de Bush con su plan era que los migrantes aceptados en el programa serían beneficiados porque además de tener estatus legal en el país tendrían un salario justo; derecho a número de seguridad social; gozarían de la protección de leyes laborales, con la opción de cambiar de empleo; no tendrían que ocultar su identidad, ya que tendrían documentos legales y; al estar legalmente en el país, no tendrían que temer a ser deportados al denunciar crímenes cometidos en su contra. También se les permitiría ir y venir a sus países de origen, incluso llevar a Estados Unidos dependientes económicos, siempre y cuando pudieran mantenerlos. Todo esto respecto a los beneficios para los migrantes, inclusive el presidente Bush propuso el aumento del número de *Green Cards* expedidas anualmente sin especificar la cantidad.⁵

Por otro lado, para tranquilizar a los que se oponen a la legalización de los migrantes, con el Plan, sólo se podría contratar a un extranjero si no hubiese estadounidense que pudiese cubrir ese trabajo, lo cual es irónico, ya que los trabajos que los migrantes ocupan sí pueden ser cubiertos por los nativos de ese país, pues no se trata de empleos que necesiten una capacitación especializada. También se aseguraría el regreso de estas personas a su país de origen y, en caso de que el trabajador renunciara, el empleador debería notificar al gobierno

⁵ En 2006 se expidieron 1,266,129 en el año 2007: 1,052,415 y en 2008: 1,107,126 de las cuales, la mayoría están destinadas para emplear personal altamente capacitado, comparado con los empleados con baja capacitación como los de la construcción. Por ejemplo, en el 2008 se dieron 117,299 para profesionales, mientras que para la construcción y ocupaciones para reparación se dieron sólo 9,436 green cards. Con lo anterior y revisando las estadísticas de los últimos años podemos deducir que resultaría poco probable que aumentara la cifra destinada a los migrantes con baja capacitación, que son la basta mayoría. Véase DHS, "Profiles on Legal Permanent Residents" en <http://www.dhs.gov/ximgtn/statistics/data/dslpr.shtm>

estadounidense. De esta manera, se tendría un control de los migrantes y, por tanto de quienes entran y salen del país, lo que fortalecería la seguridad nacional estadounidense.

Las reacciones al Plan Bush fueron diversas, a favor y en contra. Entre los que la apoyaron estaba la Cámara de Comercio de los Estados Unidos (U.S. Chamber of Commerce) porque consideraban que la mano de obra migrante trae consigo beneficios para la economía.⁶ Por su parte, la Coalición Esencial de Trabajadores Inmigrantes (Essential Workers Immigration Coalition) opinaron que la propuesta de Bush estaba bien en general pero que había que reparar en los detalles,⁷ muchos otros opinaron lo mismo y es que, lo anteriormente explicado sobre su Plan no suena reprobable pero en ningún momento explicó como se llevaría a la práctica. Por ejemplo, ¿Cómo comprometer a los empleadores a notificar al gobierno cuando un empleado migrante renuncie? ¿Cómo elegir a los trabajadores que entrarían en el rubro de estatus especial bajo este Plan? o ¿Cuántos serían aceptados, si no se les está dando amnistía como Bush lo dijo? Si bajo este Plan se tenía la opción de tener acceso a las Green Cards, es obvio que no todos los migrantes indocumentados podrían adquirir el estatus que planteaba el presidente, ya que se tendrían que atener al proceso y a los tiempos de espera para solicitarla, teniendo en cuenta que la lista de espera ya de por sí, es larga, teniendo que esperar varios años.⁸

Entre los críticos que estuvieron en contra estaban algunos grupos de abogados y senadores, como el Republicano Thomas Tancredo (R-Col) porque considera a los migrantes indocumentados como violadores de la ley⁹ y, según

⁶ John King, *Op. Cit.*

⁷ Fox News & Associated Press, *Bush Immigration Reform Plan Draws Criticism*, Thursday , January 08, 2004 (En red) Artículo disponible en http://www.foxnews.com/printer_friendly_story/0,3566,107707,00.html Consultada el 6 de abril de 2009.

⁸ Véase *Impre*, Jorge Morales, 25 de agosto de 2009, *Larga espera para la 'green card'. Solicitudes de residencia permanente presentan retrasos de hasta 18 años en algunos casos* (En red) Disponible en <http://www.impre.com/noticias/2009/8/25/larga-espera-para-la-green-car-143880-1.html> Consultada el 26 de diciembre de 2009.

⁹ John King, *Op. Cit.*

ellos, bajo el Plan Bush se les estaría tolerando este hecho. En general fue la postura de los republicanos, irónicamente del mismo partido del mismo Bush. Los Republicanos Jim Kolbe de Arizona y el senador Larry Craig de Idaho criticaron el Plan Bush por no incluir una manera que garantizara la adquisición de la residencia legal sin tener que dejar el país así como dejar lagunas en el planteamiento.¹⁰ El Demócrata Bob Menendez de Nueva Jersey, entonces presidente del Caucus Demócrata en la Casa de los Representantes,¹¹ también opinó que pocos migrantes querrían participar en el programa porque sabrían que al término de su permiso de estancia legal en el país, serían repatriados.¹² Cabe decir que de acuerdo al Pew Hispanic Center, entre el 25 y el 40 por ciento (2.6 a 4.1 millones) de la población indocumentada tiende a quedarse más tiempo del que se les permite en su visa,¹³ esto indica el poco éxito que hubiese tenido el Plan de Bush por lo que comentaba anteriormente sobre las nuevas tendencias de comportamiento de los flujos migratorios.

Por su lado, la Liga de Ciudadanos Latinoamericanos Unidos (League of United Latin American Citizens) también criticó la propuesta de Bush por no contemplar la reunificación familiar.¹⁴ Asimismo, la organización latina La Raza, tuvo una opinión poco favorable sobre el Plan, ya que pensaron que los migrantes serían vistos con un estatus de segunda clase, además de que los empleadores serían los que ganarían más en el asunto, mientras que a los migrantes empleados apenas se les darían condiciones mínimas laborales.¹⁵

La fundación James Irvine realizó una encuesta entre la comunidad latina (tanto inmigrantes indocumentados como latinos con poder de voto) para medir sus reacciones frente a la propuesta migratoria del entonces presidente Bush,

¹⁰ Fox News & Associated Press, *Op. Cit.*

¹¹ Hoy día senador.

¹² Fox News & Associated Press, *Op. Cit.*

¹³ Sergio Bendixen, Bendixen & Associates, The James Irvine Foundation, *National poll of latino reactions to President Bush's Immigration Proposal*, Jan. 29, 2004 (En red) Disponible en http://www.ime.gob.mx/agenda_migratoria/encuestas/encuesta.htm Consultada el 7 de abril de 2009.

¹⁴ Fox News & Associated Press, *Op. Cit.*

¹⁵ John King, *Op. Cit.*

encuesta realizada del 20 al 26 de enero de 2004, con una muestra de 800 adultos hispánicos/latinos, con un margen de error +/- tres por ciento del porcentaje resultante que se muestra. Hubo respuestas tanto favor como en contra. El cuadro 5.1. muestra los resultados que arrojó la encuesta.

Cuadro 5.1. Opinión de los latinos respecto al Plan Bush 2004

Antes de recibir información adicional	Todos los latinos	Votantes registrados	Inmigrantes indocumentados
Apoyan la propuesta migratoria de Bush	42%	35%	58%
Se oponen a la propuesta migratoria de Bush	20%	24%	19%
No sabe/ No contestó	38%	41%	23%
Después de haber recibido información adicional	Todos los latinos	Votantes registrados	Inmigrantes indocumentados
Apoyan la propuesta migratoria de Bush	45%	42%	42%
Se oponen a la propuesta migratoria de Bush	45%	47%	50%
No sabe/ No contestó	10%	11%	8%

Fuente: Bendixen, Sergio, Bendixen & Associates, The James Irvine Foundation, National poll of latino reactions to President Bush's Immigration Proposal, Jan. 29, 2004 (En red) Disponible en http://www.ime.gob.mx/agenda_migratoria/encuestas/encuesta.htm Consultada el 7 de abril de 2009.

Podemos observar que los inmigrantes no documentados en principio apoyaban al Plan Bush (58 por ciento), más después de explicarles en qué consistía disminuyó el porcentaje a 42 por ciento. En general, los encuestados se mostraron de acuerdo en los beneficios que otorgarían a los inmigrantes con el Plan Bush, pero las críticas se centraron en que no proporcionaba una vía para la residencia permanente o para obtener la ciudadanía a los migrantes indocumentados que recibieran la visa temporal de trabajo (58%); el 63 por ciento pensaba que este plan sólo lo presentaba Bush con el fin de obtener mayor simpatía latina para las elecciones del 2004 mas no se interesaba realmente por la comunidad migrante; otros más (no se especificó el porcentaje) criticaron que este plan les daría mucho poder a los empleadores y que se crearía una segunda clase

entre los trabajadores.¹⁶ Los latinos en Estados Unidos se mostraron más a favor por una reforma migratoria que tenga la posibilidad de legalizar a los migrantes indocumentados, incluso llegar a ser ciudadanos, cuestión que sería difícil de obtener, ya que se habla de 12 millones de indocumentados. El volverlos ciudadanos tendría repercusiones políticas de gran envergadura, tanto en las elecciones presidenciales como en las estatales, especialmente en éstas últimas porque la mayoría en el Congreso, que representase a la comunidad migrante, tendría mayor peso en las votaciones para aprobar leyes que se pudieran presentar y, en términos realistas, esto o sería una buena estrategia para mantener un Estado fuerte, ya que la cultura, idiosincrasia, tradiciones, etc., del vasto número de migrantes en Estados Unidos es fiel a su país de origen y no se fusionan al *melting pot* que caracteriza a este país.

A pesar de las opiniones de los latinos a favor de los migrantes en Estados Unidos, no es su prioridad. Para ellos, los temas por orden de importancia son: 30 por ciento opinó que, empleo y economía eran prioritarios; 26 por ciento educación; 20 por ciento, salud; migración, 15 por ciento y; terrorismo, 6 por ciento.

Finalmente, el Senado de Estados Unidos no aprobó el Plan Bush el 28 de junio de 2007, dejando pendiente una reforma migratoria que fuese menos general, más específica en los detalles y más integral. De ahí que haya habido propuestas alternas en el Congreso, de representantes que son sensibles, tanto a favor como en contra, al tema migratorio.

¹⁶ Sergio Bendixen, *Op. Cit.*

5.1.2. Las iniciativas de reforma migratoria del Congreso (2005)

El Congreso también hizo sus propuestas migratorias que, aunque no llegaron a ser ley, son importantes porque marcan las tendencias existentes no sólo de los representantes en el Congreso de los Estados Unidos de América sino de la población de este país, además de ser respuesta a la Propuesta Bush en materia de seguridad y migración.

5.1.2.1. *The Secure America and Orderly Immigration Act, McCain-Kennedy Bill (S. 1033)*

El 12 de mayo de 2005 se introdujeron tanto en la Cámara de Representantes como en la del Senado una propuesta de ley idéntica: el Acta de la América Segura e Inmigración Ordenada (The Secure America and Orderly Immigration Act). En la Cámara se identifica como la H.R. 2330 y fue presentada por el representante del octavo distrito de Arizona, el republicano James Kolbe, contando con el apoyo de veintitrés representantes;¹⁷ por su parte, en el Senado conocida como la S. 1033, introducida por el republicano John McCain y el demócrata Edward M. Kennedy, apoyada por ocho senadores más, entre ellos el actual presidente de los Estados Unidos, Barack Obama.¹⁸ Esta ley no prosperó, pero se trataba de una propuesta integral, ya que incluía temas de seguridad fronteriza; asistencia a los extranjeros en caso de que se fueran objeto de crimen; creación de un programa de visas para trabajadores esenciales, que le daría un permiso de tres años al inmigrante con una prórroga única de otros tres años; la unificación familiar, para quienes tengan más de seis años de trabajo legal en Estados Unidos se les daría la oportunidad de tener la residencia legal (green card) por medio del pago de cuotas, estudio de antecedentes criminales y un examen de civismo; promoción de acceso a servicios de salud a los migrantes;

¹⁷ Véase anexo 11, Copatrocinadores de la H.R. 2330. Para consultar texto completo de la ley véase H.R. 2330--109th Congress: *Secure America and Orderly Immigration Act*. (2005). In GovTrack.us (database of federal legislation). (En red) Disponible en <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h109-2330> Consultada el 29 de julio de 2009.

¹⁸ Véase anexo 12, Copatrocinadores de la S. 1033.

aumento de las cuotas de inmigración legal a medio millón al año; promoción de migración circular, con la coordinación y apoyo del gobierno de México y de otros países que tengan muchos nacionales en Estados Unidos, exhortando especialmente al gobierno mexicano para crear incentivos para que las personas que han migrado a los Estados Unidos regresen a México.¹⁹

Esta propuesta es más conciliadora entre los intereses nacionales de la seguridad del país y con los viejos y nuevos migrantes. Se propone una estrategia nacional para la seguridad fronteriza, el uso de tecnologías para tener mayor control de las fronteras, y poner mayor atención a la frontera sur, además de la Iniciativa Norte América Segura, que pide la cooperación de Canadá y México para identificar y establecer soluciones relacionados al flujo migratorio, desde identificar documentos legítimos, hasta controlar redes criminales de tráfico de personas.

En general, hay cuestiones que se acercan a las propuestas del Plan Bush, salvo que esta última no se planteó de manera formal, es decir, por vía legislativa. La S. 1033 fue una propuesta de ley que fue bien recibida por la Cámara de Comercio de los Estados Unidos²⁰ ya que la economía se estaría beneficiando, pero las posturas antiinmigrantes se mostraron en descontento con la propuesta de darles a los inmigrantes indocumentados que ya estuviesen en Estados Unidos la oportunidad de seguir trabajando al pagar una compensación económica de \$1,500 dólares porque, desde su punto de vista se les estaría dando amnistía, se les estaría “premiando” a los que violaron la ley y sólo fomentaría la entrada de más indocumentados. Entre otras críticas de la S. 1033 tenemos: que no se implementaría una infraestructura fuerte que respaldara el programa de trabajadores temporales para que una vez que terminara el permiso, se tuvieran los medios para mandar a los migrantes a su país de origen y procesar nuevas

¹⁹ S. 1033-109th Congress (2005): Secure America and Orderly Immigration Act. In GovTrack.us (database of federal legislation). (En red) Disponible en <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=s109-1033> Consultado el 20 de enero de 2010.

²⁰ Véase Mónica Vereá, *Immigration Consensus Needed for Guest Worker-Amnesty Bills*, Voices of Mexico, issue 72, July-Sep 2005.

solicitudes; que no incluía salvaguardas para asegurar el buen funcionamiento del programa de las visas de trabajadores esenciales; que fallaba en el fortalecimiento de las detenciones y repatriaciones y; que no incluía apropiadamente el compromiso del fortalecimiento de las autoridades locales y estatales.²¹

Esta propuesta se mandó al comité judicial y no tuvo su consideración, por lo que no avanzó en el proceso legislativo. Podemos rescatar que esta propuesta hecha por los senadores John McCain y Edward Kennedy contemplaba los dos aspectos fundamentales para mantener una nación segura y es precisamente tener una migración legal y controlada, lo que evita la entrada de posibles terroristas que amenacen el país. Sin embargo en materia migratoria es difícil llegar a consensos, pues es una materia delicada, pero son propuestas que poco a poco van configurando lo que pudiera llegar a aprobarse en el futuro por el Congreso en esta materia.

5.1.2.2. *Comprehensive Enforcement and Immigration Reform Act of 2005, Cornyn-Kyl Bill (S. 1438)*

Introducida el 20 de julio de 2005 por el senador John Cornyn (Republicano de Texas) con cuatro patrocinadores,²² titulada “Reforzamiento comprensivo y Reforma Migratoria de 2005”, esta propuesta de ley nunca se votó en el Senado, pero planteaba la necesidad de controlar las fronteras de Estados Unidos y de las personas que ingresaban a éste por medio de un sistema biométrico. Para el control fronterizo proponía aumentar el número de agentes de la Patrulla Fronteriza en cuanto fuese necesario del año fiscal 2006 al 2010 “10,000 nuevos agentes y 1,000 inspectores más en los puertos de entrada (agregados a los

²¹ James Jay Carafano, Janice L. Kephart and Paul Rosenzweig, *The McCain- Kennedy Immigration Reform Bill Falls Short* (En red) Disponible en <http://www.heritage.org/research/governmentreform/em975.cfm> Consultada el 7 de junio de 2009.

²² Wayne Allard (R-Colorado), Richard Burr (R-Carolina del Norte), Jon Kyl (R-Arizona) y Craig Thomas (R- Wyoming).

11,000 agentes e inspectores ya existentes)”²³ además de construir caminos para todo tipo de clima, barreras vehiculares y lo necesario para tener control en las fronteras.

Esta propuesta del Senado hacía énfasis en que para reforzar la seguridad del país, se debían llevar a cabo diversas acciones en diversos frentes: reforzamiento al interior, verificación de empleo, controles en los lugares de trabajo, un programa de trabajadores temporales y migración circular, entre lo más importante.

Referente al reforzamiento al interior se debían reforzar dos frentes: uno en general y otro por medio de las leyes a nivel estatal y local. Dentro de las acciones que se debían hacer para el reforzamiento en general se contemplaba la detención de extranjeros peligrosos (posibles terroristas), el aumento de las penalidades para los traficantes de extranjeros, fraude de documentos y tráfico de drogas, así como establecer penalidades a los países que no aceptaran a sus nacionales de regreso.

En cuanto al programa de trabajadores temporales, se proponía que las personas que aplicaran para éste debían ser aptos para el trabajo, a la vez de presentar un examen médico que acreditara su buen estado físico y mental, además de su historial criminal. Lo anterior, más 500 dólares por concepto de expedición de visa, adicional al costo del proceso de su solicitud. Este programa les daría un permiso a los trabajadores temporales por un lapso de dos años sin derecho a extenderse, sólo podrían aplicar de nuevo si se comprobaba que el solicitante ha vivido un año en su lugar de origen luego de regresar de Estados Unidos (para los trabajadores temporales que estén menos de seis meses no aplicaban las limitantes anteriores). A los que se quedaran más tiempo de lo permitido por su visa serían sujetos a sanciones: no poder volver a entrar al país

²³ Mónica Vereá, Campos, “Immigration Consensus Needed for Guest Worker-Amnesty Bills,” *Voices of Mexico*, issue 72, CISAN- UNAM, July-September 2005, p. 72.

de hasta diez años. Para estudiar las condiciones laborales en Estados Unidos, salarios y empleo se proponía la creación del Grupo Trabajo para la Fuerza de Trabajadores Temporales (Temporary Worker Task Force), la cual haría recomendaciones a la Secretaría de Trabajo para establecer las cuotas de trabajadores extranjeros para determinados años fiscales y en las diferentes áreas del mercado laboral.

También proponía establecer el Grupo de Trabajo sobre Inmigración (Immigration Task Force) para estudiar entre otras cuestiones, el impacto de la inmigración de trabajadores en Estados Unidos en la unidad familiar y para recomendar al Congreso el aumento de número de visas de inmigrantes basadas en el empleo.

Lo que resulta interesante de esta propuesta de ley del Senado es la migración circular, que pretende mantener un proceso migratorio siempre en movimiento, fomentándolo por medio de un fondo de cuentas de inversión de los migrantes.

5.1.2.3. Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005, Sensenbrenner-King Bill (H.R. 4437)

El 6 de diciembre de 2005 el republicano James Sensenbrenner, representante del quinto distrito de Wisconsin, presentó ante la Casa de los Representantes el Acta de Control de la Inmigración Ilegal, Antiterrorismo y Protección Fronteriza (Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005) conocida como la propuesta Sensenbrenner-King Bill²⁴ o H.R. 4437.²⁵ Apoyada por treinta y cuatro republicanos y un demócrata²⁶ y después de

²⁴ King Bill impulsó la H.R.6061.

²⁵ Para ver la propuesta completa véase GovTrack.us. H.R. 4437-109th Congress (2005): *Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005*, GovTrack.us (database of federal legislation) (En red) Disponible en <http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h109-4437> Consultada el 3 de junio de 2009)

²⁶ Véase Anexo 13, Copatrocinadores de la H.R. 4437.

haberle hecho enmiendas se aprobó el 16 de diciembre de ese año por la Cámara de Representantes, más no fue votada en el Senado.

Una propuesta de ley bastante polémica ya que no sólo proponía la construcción de una doble valla fronteriza en la zona de la frontera de Arizona y Sonora sino que además criminalizaba a los inmigrantes indocumentados y los descalificaba para obtener visa de trabajadores temporales o calificar para estatus de inmigrante. Los cruces ilegales hubieran pasado de ser un delito a un crimen grave, lo que implicaría ir a la cárcel.²⁷ Amén de que criminalizaba a las personas que ayudasen a inmigrantes indocumentados.

Esta propuesta de ley contiene una estrategia nacional de seguridad fronteriza en la que se incluyen aspectos como las que se implementan hoy día en las fronteras de Estados Unidos como: más personal calificado y el uso de tecnología como sensores, cámaras, vehículos aéreos y radares, además de la construcción de barreras vehiculares y aumento de puntos de revisión. Todo con la finalidad de asegurar todos los puertos de entrada terrestres y marítimos de Estados Unidos. A la par, se solicitaba una descripción de los roles en materia de seguridad para las autoridades federales, estatales, locales y tribales y recomendaciones para el DHS para mejorar la coordinación con esas autoridades para realizar de manera efectiva la protección fronteriza, asegurado y sin entorpecer el flujo del comercio y viajeros legales. El sector privado también se consideró para que pudieran identificar conjuntamente las tecnologías existentes y hallar los mejores mecanismos para aumentar los beneficios financieros y la efectividad de los programas de seguridad fronteriza.

La cooperación internacional también se incluía, se preveía tener acuerdos sobre seguridad de cruces fronterizos con México y Canadá, algo que ya se ha trabajado por medio de los acuerdos de fronteras inteligentes.

²⁷ Mónica Vereá, "The fence: rebordering the border," *Voices of Mexico*, issue 75, CISAN, UNAM, April-June 2006, p. 75.

El tráfico de personas también se incluye en esta propuesta de ley, haciendo una enmienda el Acta de Inmigración y Nacionalidad, sección 274, en la cual se enumeran las actividades que se consideran delitos y deben ser castigados. Esta lista incluye cualquier actividad relacionada al tráfico de extranjeros además de establecer el castigo a los criminales que incurran en estos actos, aún a aquellas personas que lo hayan hecho por buena voluntad, sin el objetivo de obtener algún beneficio económico. Los castigos llegaban a cinco años de prisión como mínimo más una multa o siete años en caso de infringir daños corporales al migrante que trasladaban; frente a los veinte años como máximo, llegando a treinta más multa en caso daños corporales del migrante para quienes lo hacen como una forma de lucro. Fue por ello que esta propuesta de ley fue tan conocida y comentada en los medios de comunicación.

Otra cuestión muy criticada de esta ley fue que sería detenido el extranjero que intentara entrar de manera ilegal a Estados Unidos hasta ser removido o se determinara su admisión. Se podría dejar en libertad en caso de que se determinara que no ser un peligro para la seguridad nacional además de pagar una multa de no menos de \$5,000 dólares, suma altísima con la que un migrante no cuenta. En el caso de que el migrante detenido y removido no fuera aceptado de regreso por su país de origen, las autoridades estadounidenses se negarían a aceptarlo de nuevo, mas la cuestión en este caso es ¿Qué hacer con esas personas si no son aceptadas por su país de origen? ¿Se quedarían detenidos? No plantea qué hacer con ellos.

Por último, a destacar de esta larga propuesta, fue el planteamiento de construir 2 líneas de bardas reforzadas en la frontera sur, además de instalar barreras físicas adicionales, caminos, alumbrado, cámaras y sensores:

- del puerto de entrada de Tecate, California, 10 millas al oeste y 10 millas al este;

- del puerto de entrada de Calexico, California, 10 millas al oeste y 5 millas al este del puerto de entrada de Douglas , Arizona;
- del puerto de entrada de Columbus, Nuevo México, 5 millas al oeste y del puerto de entrada de El Paso, Texas, 10 millas al este;
- del puerto de entrada de Del Rio, Texas, 5 millas al noroeste y del puerto de entrada de Eagle Pass, Texas, 5 millas al sureste;
- del puerto de entrada de Laredo, Texas, 15 millas al noroeste, al puerto de entrada de Brownsville, Texas.²⁸ (Esta área era prioritaria, teniendo que ser terminada para el 31 de diciembre de 2006).

Se tenía previsto, de ser aprobada la ley, concluiría su terminación el 30 de mayo de 2007, contando además de un sistema de cámaras de vigilancia para el 30 de mayo de 2006. Los puntos fronterizos referidos son también propuestos en la ya vista H.R. 6061.

La Sesenbrenner pone de frente la seguridad nacional, tomando en cuenta la migración como una de las partes centrales para controlar la seguridad de la nación, poniendo especial atención en los cruces que se hacen de manera clandestina en la frontera suroeste, poniendo a los migrantes indocumentados como criminales. Lo que se puede rescatar de esta propuesta de ley, son los castigos a quienes trafiquen con inmigrantes, mas es criticable respecto a quienes ayudan a los inmigrantes sin ánimos de lucro, ya que son vistos como cómplices al ayudarlos a evitar las autoridades.

Para ver contrarrestar las propuestas de ley ya expuestas, junto con el Plan Bush, presento a continuación un cuadro con los temas que incluye cada una de ellas, de esta forma podemos ver que unas se centran más en cuestiones de seguridad como la Sesenbrenner; otras que toman en cuenta un programa de trabajadores temporales como el Plan Bush, la McKein-Kennedy y la Cornyn-Kyl; la cooperación internacional; entre otras cuestiones. Si observamos con atención

²⁸ H.R. 4437, Título X, Sec. 1002.

la propuesta de ley que es más comprensiva con los migrantes ya establecidos en Estados Unidos es la S. 1033 o McCain-Kennedy Bill, ya que les da la posibilidad de trabajar legalmente en el país además de poder aplicar para la residencia legal, pensando así en la integración familiar; todo esto sin descuidar la seguridad nacional. A continuación, el cuadro 5.2.

Cuadro 5.2. Propuestas migratorias y de seguridad

Propuestas	Plan Bush	S. 1033 McCain-Kennedy Bill	S. 1438 Cornyn-Kyl Bill	H.R. 4437 Sensenbrenner Bill
Seguridad nacional	✓ Por medio del control de los migrantes que entran y salen del país	✓ -Reforzando las fronteras. -Por medio de una migración legal y controlada.	✓ -A través del control de las fronteras y de las personas que ingresaran a EUA por medio de un sistema biométrico. -Reforzamiento al interior: general y estatal y local, fortaleciendo las leyes en cada nivel. Por ejemplo, detención de extranjeros peligrosos, aumento de las penalidades para los traficantes de extranjeros, fraude de documentos y tráfico de drogas y penalidades a los países que no aceptaran a sus nacionales de regreso.	✓ Se toma en cuenta la migración como una de las partes centrales para controlar la seguridad de la nación.
Seguridad Fronteriza	✓ Por medio del control de entrada y salida de migrantes	✓ Por medio de una estrategia nacional para la seguridad fronteriza. -Uso de tecnologías para tener mayor control de las fronteras. -Pone mayor atención a la frontera sur.	✓ - Aumento del número de agentes de la Patrulla Fronteriza e inspectores en los puertos de entrada. - Construcción de caminos para todo tipo de clima, barreras vehiculares y todo lo necesario para tener control en las fronteras.	✓ Véase siguiente recuadro (Estrategia nacional para la seguridad fronteriza)
Estrategia nacional para la seguridad fronteriza	✗	✓ -Uso de tecnologías.	✗	✓ -Contratación de más

		<ul style="list-style-type: none"> -Mayor atención a la frontera sur. -Identificar y controlar redes criminales de tráfico de personas. 		<ul style="list-style-type: none"> personal calificado. -Uso de tecnologías: sensores, cámaras, vehículos aéreos y radares. -Construcción de bardas vehiculares. -Aumento de puntos de revisión en la frontera sur. -Definición y penalidades del tráfico de personas. -Construcción de 2 líneas de bardas reforzadas en la frontera sur. -Instalación de barreras físicas, alumbrado, cámaras y sensores. -Construcción de caminos.
Cooperación Internacional	✘	✔	✔	✔
		<ul style="list-style-type: none"> -Iniciativa Norte América Segura, en cooperación con México y Canadá para identificar y establecer soluciones relacionados al flujo migratorio. 	<ul style="list-style-type: none"> -Acuerdos bilaterales para el combate al tráfico de personas y control del flujo de migrantes indocumentados. -Cooperación en intercambio de información sobre migrantes que ya estén o pidan ingresar a EUA. -Se le pide al país participante en el Programa de trabajadores temporales que den incentivos para adquirir una casa para que regresen a su país de origen. 	<ul style="list-style-type: none"> -Acuerdos sobre seguridad de cruces fronterizos con México y Canadá.

Programa de Trabajadores Temporales	✓ Permiso de 3 años, con extensión de otros tres a quienes vivieran ya en EUA. Posibilidad de solicitar Green Card.	✓ Sólo para trabajadores esenciales. Permiso de 3 años con prórroga de 3.	✓ Por un lapso de 2 años sin derecho a extenderse, sólo podrían aplicar de nuevo si se comprueba que el solicitante ha vivido un año en su lugar de origen luego de regresar de Estados Unidos.	✗
Beneficios para migrantes	✓ - Estatus legal en el país. - Salario justo. - Derecho a número de seguridad social. - Protección de las leyes laborales. - Libre circulación entre EUA y sus países de origen. - Llevar a EUA dependientes económicos. - Posibilidad de solicitar Green Card para los ya establecidos en EUA. - Aumento del número de Green Cards expedidas anualmente.	✓ -Asistencia en caso de crimen. -Acceso a servicios de salud. -Trato justo por parte de los empleadores. -Posibilidad de adquirir la Green Card a quienes tengan 6 años de trabajo legal más el pago de \$1,500 dólares. -Aumento de cuotas para la inmigración legal a medio millón (anual).	✓ -Aumento de número de visas de inmigrantes basadas en el empleo.	✗
Reunificación familiar para migrantes	✗	✓ Para quienes tengan más de 6 años de trabajo legal, posibilidad de adquirir la Green Card.	✓ Creación de un Grupo de trabajo sobre Inmigración para estudiar entre otras cuestiones el impacto de la inmigración de trabajadores en Estados Unidos en la unidad	✗

			familiar.	
Penalidades a migrantes	✘	✘	✓ A trabajadores no autorizados y a quienes se hagan pasar por ciudadanos. \$5000 dólares como multa máxima y 3 años de prisión como máximo.	✓ Se detendría como criminal al extranjero que intentara entrar de manera ilegal a EUA hasta ser removido o que se determinara su admisión.
Migración circular	✓ Los migrantes podrían ir a EUA a trabajar, ir a sus países de origen y regresar a EUA.	✓ Con el apoyo de los gobiernos de países expulsores, México incluido.	✓ Fomentándolo por medio de un fondo de cuentas de inversión de migrantes.	✘
Empleadores	✓ -Beneficiados por el Programa de trabajadores temporales. -No menciona multas o cualquier otro tipo de amonestaciones en caso de contratar a migrantes indocumentados.	✓ -Obligación de dar trato justo a los trabajadores migrantes contratados.	✓ -Controles en los lugares de empleo. -Verificación de empleo. -Sanciones. -Podrían participar voluntariamente en un sistema de verificación de elegibilidad de empleo que permitiría verificar los documentos de quienes va a contratar vía electrónica.	✓ -Los empleadores deberán cooperar con el DHS para verificar el estado migratorio de sus empleados con la ayuda de un sistema de verificación.

Elaboración propia con información de las respectivas propuestas de ley.

5.1.3. Reflexiones ante la reforma migratoria y la seguridad de las fronteras en la administración Bush

Durante la segunda administración de George Walker Bush se presentaron interesantes y polémicas propuestas de leyes migratorias. La del propio Presidente en 2004 y por parte del Congreso, tanto del Senado como de la Cámara de Representantes, en 2005. Propuestas que, como vimos, no lograron ser aprobadas, ni siquiera por la misma cámara de origen, como la S. 1033 o McCain-Kennedy Bill y la S. 1438 o Cornyn-Kil Bill.

Las cuatro propuestas presentadas en este capítulo incluyen diversos aspectos, pero los tres puntos que contienen todas ellas son: seguridad nacional, seguridad fronteriza y responsabilidad de los empleadores. Cada una de estas iniciativas fue aceptada o criticada por sectores de la sociedad y claro, por los afectados en cuestión, es decir, los migrantes indocumentados ya establecidos en Estados Unidos, pero ninguna de estas iniciativas logró convertirse en ley porque, como vimos en el capítulo anterior, se trata de un largo y complejo proceso. A pesar de no haberse convertido en leyes sí nos enseñan y proyectan la visión que tienen sus impulsores, copatrocinadores, simpatizantes y sus críticos, tanto en el gobierno como en la sociedad estadounidense.

La administración Bush y él, en particular, no fue muy popular ni querido por sus ciudadanos al final de la misma,¹ inclusive 51 por ciento de los encuestados por Gallup Poll en 2009² dijeron que perdió terreno en materia migratoria, frente al 14 por ciento que manifestó que había tenido progreso, 28 por ciento que quedó igual, no hubo ni avances ni retrocesos y 7 por ciento que no sabía. En la misma encuesta, preguntando sobre el terrorismo, 40 por ciento dijo que había habido

¹ El 75% de los encuestados por "CNN/Opinion Research Corporation Poll" del 19 al 21 de diciembre de 2008 a nivel nacional (número de encuestados: 1,013 adultos) se mostró contento porque ya se retiraba Bush como presidente. Ésta y más encuestas de diversas fuentes sobre la administración de George W. Bush disponibles en Polling Report.com, U.S.A., "President Bush and the Bush Administration". (En red) Disponible en http://www.pollingreport.com/bush_ad.htm Consultada el 19 de enero de 2010.

² *Idem.*, Gallup Poll. Enero 2-4, 2009/ N=3,037 adultos a nivel nacional.

avances en la materia, 20 por ciento que seguía igual, 37 por ciento que había perdido terreno y 3 por ciento que no estaba seguro. En otra encuesta realizada por CBS News/New York Times respecto a la lucha contra el terrorismo, la opinión se dividió: 47 por ciento aprobó la manera como manejó este tema, 48 por ciento lo desaprobó, mientras que el 5 por ciento dijo no estar seguro.³ Con estos datos lo que se muestra es desaprobación a la administración Bush en las materias referidas, aunque 40 por ciento manifestó que hubo avances en la lucha contra el terrorismo, esto es claro y lo podemos comprobar tan sólo con la aprobación de leyes como el Acta Patriótica de 2001 o la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, la creación del DHS en 2002 e incluso, con haber mandado al ejército a Afganistán en 2001 y a Iraq en 2003.

Anterior a los atentados del 11-S ya se contemplaba una Reforma Migratoria que favorecería a los poco más de 12 millones de indocumentados en Estados Unidos, en gran medida por las buenas relaciones que tenía el Presidente de México, Vicente Fox Quesada con el Presidente George W. Bush. El gobierno mexicano, dirigido por su Secretario de Relaciones Exteriores Jorge G. Castañeda Gutman, iba por la “Enchilada Completa”, es decir, una reforma migratoria integral, en la cual, sus connacionales se verían favorecidos. Todo pintaba bien, hasta lo ocurrido en Nueva York, Virginia y Pennsylvania en aquella mañana del 11 de septiembre de 2001. Las negociaciones y acercamientos que habían tenido ambos gobiernos en la materia se congelaron. Tres años más tarde, el Presidente Bush, sabiendo que el tema migratorio no podía dejarse en el olvido, propuso su Plan, tratando de conciliar una migración controlada con la seguridad nacional. En general una propuesta atractiva, pero sin considerar los detalles de cómo lograr su cometido.

Como respuesta, el Congreso propuso otras iniciativas de ley en 2005: unas tratando de hallar un equilibrio entre la migración no documentada ya establecida en el país, la futura migración que sería legal y la seguridad nacional; y otra, en

³ *Idem.*, CBS News/New York Times Poll. Jan. 11-15, 2009.

particular la Sensenbrenner, acusando prácticamente a los migrantes indocumentados de haber violado la ley, castigándolos, criminalizándolos y prácticamente cerrándose a una migración ordenada y legal de trabajadores temporales.

El Plan Bush, propuesta por una persona relativamente cercana a la migración por haber sido gobernador de un estado fronterizo⁴ e inclusive ser cuñado de una mexicana,⁵ muestra una tendencia a la legalización de los migrantes ya establecidos en el país por medio de un Programa de Trabajadores Temporales tras ciertos requisitos y una migración circular.

La McCain-Kennedy Bill, propuesta por el republicano John McCain, también cercano a la migración por ser senador por Arizona (otro estado fronterizo) en aquél entonces y Edward M. Kennedy, entonces Senador por Massachusetts, quien durante años presidió el Subcomité Judicial del Senado sobre Inmigración, Seguridad Fronteriza y Refugiados⁶ y en general un político comprometido con esos temas, dejando un legado importante en la materia migratoria.⁷ La propuesta de estos senadores buscó ser más sensata, teniendo un equilibrio entre la seguridad nacional, fronteriza, la migración ya establecida en el país, la posibilidad de reunificación familiar y un programa de trabajadores temporales. La seguridad nacional no se opaca en ninguna medida teniendo una migración controlada y beneficiada, otorgándoles derechos laborales y de salud e,

⁴ Gobernador de Texas de 1995 a 2000.

⁵ Su hermano Jeb Bush, gobernador de Florida de 1999 a 2007, se casó con Columba Garnica Gallo, mexicana nacida en León, Guanajuato.

⁶ United States Senate Judiciary Subcommittee on Immigration, Border Security, and Refugees, en inglés.

⁷ Apoyó el Acta de Inmigración y Nacionalidad de 1965, la cual terminó con las cuotas de nacionalidad, favoreciendo en vez a la reunificación familiar y a migrantes calificados; fue copatrocinador del Acta de Inmigración de 1990 que aumentó el número de inmigrantes permitidos para entrar a Estados Unidos de manera permanente y dar prioridad a los migrantes altamente calificados. Para más información sobre su trabajo en esta materia véase Chishti, Muzaffar and Claire Bergeron, Migration Policy Institute, U.S.A., September 15, 2009 , *With Kennedy's Death, Loss of Major Figure in US Immigration Policy*. (En red)

<http://www.migrationinformation.org/usfocus/print.cfm?ID=742> Consultado el 19 de enero de 2010.

incluso contemplar la cooperación internacional para tener mayor control de los flujos migratorios.

La S. 1438, Cornyn-Kil Bill, propuesta por John Cornyn, Senador de Texas desde 2002, comienza a darle mayor peso a la seguridad nacional, por medio de la seguridad fronteriza y la cooperación internacional. Una migración circular, temporal, controlada y ordenada y sanciones a empleadores que contratasen a migrantes indocumentados. Esta iniciativa comienza a ser más conservadora y rígida con los migrantes pero sin perder de vista sus derechos.

La postura ultraconservadora la podemos identificar con la H.R. 4437, impulsada e introducida por el representante de Wisconsin, James Sensenbrenner,⁸ un estado que no es destino tradicional de migrantes⁹ y por tanto con escasa población extranjera. Esta iniciativa estuvo muy centrada en la seguridad nacional y fronteriza, con la cooperación de México y Canadá para tener mayor control en los cruces fronterizos, pero muy insensible para con los trabajadores migrantes no documentados, criminalizándolos, privándolos de oportunidad alguna para regularizar su estancia en el país y no incluyendo un programa de trabajadores temporales que, sin duda alguna, beneficiaría a la economía estadounidense y al mismo tiempo a la seguridad misma de Estados Unidos, ya que así se sabría quiénes están en el país.

⁸ Fue nombrado “Hombre del año” en 2006 por la revista conservadora Human Events, por ser un hombre conservador y entre otras cosas, por su postura anti-inmigrante y contraria a El Plan Bush, ser impulsor de la Real ID Act, que prohíbe a los migrantes indocumentados el uso de licencias de manejo como identificación oficial, y apoyar en todo lo relativo a tener mayores controles fronterizos y aumento de personal de la Patrulla Fronteriza y cuestiones a fines. Véase: Jeffrey, Terence P. *Man of the Year: Jim Sensenbrenner* (12/22/2006), In Human Events.com (En red) <http://www.humanevents.com/article.php?id=18622> Consultada el 20 de enero de 2010.

⁹ De acuerdo al Censo de 2000, la población total de este estado era de 5.4 millones de personas, de los cuales 193, 751 eran personas nacidas en el extranjero, es decir, inmigrantes (contando inmigrantes indocumentados y documentados), esto es, el 3.6% del total de población de Wisconsin. Véase, MPI, *Who's Where?* In MPI Data Hub: Migration Facts, Stats, and Maps. (En red) <http://www.migrationinformation.org/DataHub/whosresults.cfm> Consultada el 20 de enero de 2010.

Una reforma migratoria debe contemplar todos los puntos ya señalados en el cuadro 5.2, o al menos la mayoría: seguridad nacional, seguridad fronteriza, estrategia nacional de seguridad fronteriza, cooperación internacional, programa de trabajadores temporales, beneficios para migrantes (derechos laborales, de salud, libre circulación entre su país de origen y Estados Unidos), posibilidad de adquirir la residencia legal, reunificación familiar, migración circular y responsabilizar a los empleadores que contratan personas que entran al país de manera irregular. Por todos estos requerimientos es difícil coincidir y aprobar sin reservas cada una de las iniciativas de ley que se han hecho.

La seguridad nacional, como hemos visto, incluye varios frentes, el de la migración es uno de ellos y el gobierno estadounidense le da una importancia esencial, puesto que no sólo debe controlar los flujos migratorios de personas y mercancías en sus fronteras, sino desde el momento mismo de expedir una visa en países extranjeros fuera de su hemisferio. Estados Unidos cuenta con el apoyo de sus países vecinos, tanto de México como de Canadá, para hacer más ordenados y seguros los flujos de los cruces fronterizos (Acuerdos de Fronteras Inteligentes) pero también su labor como gobierno y por medio del DHS debe proveer de seguridad a su población, incluidos a los migrantes ya establecidos en el país, a los hijos nacidos en Estados Unidos de padres extranjeros, de padres trabajadores del campo, de los servicios, personas que no cuentan con el permiso para trabajar legalmente en el país pero que pagan impuestos¹⁰ y que están dispuestos a seguir trabajando para conseguir el sueño americano: si no para ellos, para sus hijos. Por ello es vital que estas personas deban tener la oportunidad de legalizar su estancia, de tener acceso a las Green Cards, tal vez no otorgarles amnistía, pero tampoco un cierre total, ignorando a millones de personas.

¹⁰ “La oficina de administración estimó en 2006 que los casi 1.4 millones de inmigrantes ilegales en el estado pagaron \$500 millones cada año más en impuestos de lo que ellos recibieron a cambio en servicios del gobierno”. Véase, Edward Alden, *The Closing of the American Border*, Harper Perennial, NY, U.S.A., 2009, p. 56.

El equilibrio entre la seguridad nacional y la migración existe y con todas las propuestas de ley vistas en este capítulo se podría hacer una que favorezca a todas las partes, es trabajo del Congreso hallar ese equilibrio.

CONCLUSIONES

En el presente trabajo se estableció que el fundamento básico de cualquier Estado es defender sus intereses nacionales, ya sea al interior o al exterior. Conforme al derecho internacional, un Estado tiene la soberanía sobre estos ámbitos así como de su territorio, teniendo autoridad sobre éste así como de todas las personas que se hallen en él. Para preservar su seguridad, el Estado toma las medidas necesarias para proteger su territorio y población. En el caso de Estados Unidos, y sólo tomando en cuenta su política interna, se creó un solo órgano que absorbiera a diversas agencias para tener un mayor control de la seguridad de su Homeland o patria, el Department of Homeland Security.

Para salvaguardar la seguridad nacional se deben adoptar acciones no sólo de corte militar, como tradicionalmente explica la escuela realista y neorrealista, sino abarcar y ejercer con todos los medios, lo necesario para alcanzar los objetivos nacionales e internacionales trazados por el mismo Estado. Para Estados Unidos, el 11-S marca una tendencia para la protección de las fronteras, que ya no sólo es disuadir a la migración no documentada para no entrar a su territorio sino también a posibles y potenciales terroristas.

La seguridad, para los neorrealistas es el fin último y es lo que prevaleció en la agenda del Presidente Bush tras el 11-S, por ello se originó y se aprobó el Acta Patriótica de 2001, la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, el Acta de Seguridad de la Patria, la creación del DHS, la cooperación con diversos Estados, en particular con sus países vecinos por medio de los Acuerdos de Fronteras Inteligentes, la aprobación de leyes como la Secure Fence Act H.R.6061 y diversas propuestas para mantener un equilibrio entre la migración y la seguridad nacional.

La migración vista como una amenaza a la seguridad nacional no es un asunto nuevo, la primera manifestación de tal preocupación fue a finales del siglo XIX con la ola de inmigrantes asiáticos que llegaba para trabajar en la construcción de vías para ferrocarril. Tras esta ola de inmigrantes que no

correspondía al típico WASP (White Anglo Saxon Protestant) se crearon leyes para limitar las inmigraciones que no estaban en el interés de la nación (recordemos que Estados Unidos, es un país de inmigrantes que se funden para formar el conocido *melting pot*). La política migratoria estadounidense es por tanto, selectiva y va aprobando sus leyes migratorias conforme a sus necesidades.

Una de las cuestiones para contener la migración no documentada y que estuvo presente durante la década de los noventa del siglo pasado fueron precisamente las Operaciones a lo largo de la frontera sur: Blockade, Hold the Line, Gatekeeper, Safeguard y Río Grande, cuyo objetivo fue exitoso al disuadir a los migrantes de pasar por determinados puntos, sin embargo el flujo migratorio de los indocumentados continuó a través de las áreas no vigiladas y más peligrosas, lo que a su vez provocó que la contratación de polleros (o coyotes) aumentara. Mientras que en 1993 un total de 80,835 migrantes hicieron uso de sus servicios en 1998 la cifra aumentó a 174,514.¹

Si bien la protección del territorio es fundamental para la seguridad nacional, la protección de las fronteras estadounidenses se concentra más en la frontera con México, siendo la frontera Estados Unidos-Canadá “la frontera sin protección más larga del mundo”.² Esto debido a que no se consideraban tener amenazas que vulneraran la seguridad de Estados Unidos provenientes de Canadá a Estados Unidos, dándole mayor importancia a la frontera abierta, que permitiera al comercio tener un libre flujo, a pesar de que se considera que Canadá es más susceptible de recibir a posibles terroristas por su sistema de refugio y que se éstos se infiltren a Estados Unidos por su frontera compartida.

La cooperación post 11-S por parte de México para la protección de las fronteras y hacer frente a los problemas que convergen en la zona ha sido esencial, (narcotráfico, trata y tráfico de personas) como la Operación Centinela de

¹ Christopher, Rudolph. *National Security and Immigration: Policy Development in the United States and Western Europe Since 1945*. Stanford University Press, Stanford, California, 2006, p. 74.

² Peter, Andreas (2003) *A Tale of Two Borders: the U.S.-Mexico and U.S.-Canada Lines After 9-11*. UC San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies. (En red) Disponible en <http://www.escholarship.org/uc/item/63r8f039> Consultada el 25 de enero de 2010.

2003 para fortalecer las operaciones de detención de ciertos inmigrantes indocumentados y tomar medidas para frenar el crimen organizado y el contrabando de personas, bajo el ala de la seguridad en contra de posibles ataques terroristas. Asimismo la cooperación bilateral con la “Operación contra Contrabandistas y Tratantes, Iniciativa para la Seguridad” (Operation Against Smugglers and Traffickers Initiative on Safety and Security, OASISS) que busca aumentar los esfuerzos para enjuiciar a los grupos que se dedican a la trata de seres humanos y que se aprovechan de los inmigrantes que cruzan la frontera mexico-estadounidense y entran a California, Nuevo México y Texas, estados al sudoeste de Estados Unidos. Son esfuerzos que no sólo se limitan a la lucha contra el terrorismo (que se supone es el fin último de la seguridad de Estados Unidos) sino también problemas relacionados a la frontera como la trata de personas y contrabando en general.

Bien apuntábamos que el terrorismo no es una nueva cuestión y, de hecho la comunidad internacional lo tiene muy presente, existiendo veinte convenciones internacionales en las cuales se establece que éste, en todas sus formas constituye una amenaza a la paz y la seguridad. La Asamblea General de las Naciones Unidas ha definido como actos terroristas a aquéllos destinados “a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo”³.

Un hecho significativo posterior al 11-S fue la creación del Comité contra el terrorismo el 28 de septiembre de 2001 con la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad Nacional de la Organización de las Naciones Unidas, cuya misión es entablar un diálogo permanente con los Estados miembros, propiciar cooperación

³ Asamblea General, Organización de las Naciones Unidas, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre amenazas, los desafíos y el cambio*. Del 02/diciembre/2004. VI. Terrorismo, Apartado B, punto 154. (En red) Disponible en http://www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf Consultada el 27 de noviembre de 2008. VI. Terrorismo, Apartado B, punto 154.

y coordinación más estrecha dentro del sistema de las Naciones Unidas y entre los organismos internacionales, regionales y subregionales. Asimismo en 2006, se aprobaría la Resolución 60/1, la “Estrategia Mundial de las Naciones Unidas contra el Terrorismo” para prevenirlo y combatirlo. Con lo anterior notamos que ante el terrorismo internacional no sólo hubo reacción por parte de Estados Unidos o sus países vecinos, sino de la comunidad internacional, siendo un problema que puede afectar a cualquier miembro de las Naciones Unidas.

A su vez, Estados Unidos, en el Acta Patriótica (USA PAtriot Act) de 2001 define qué es una organización terrorista y terrorismo doméstico. Se identifican los actos que se consideran como terroristas, se compromete a fortalecer la seguridad de la patria contra ataques terroristas, prevenirlos, proteger la frontera norte, establecer estrategias para facilitar la cooperación e intercambio de información con otras naciones, fortalecer leyes contra el terrorismo. Todo lo necesario para salvaguardar el bienestar y seguridad de sus ciudadanos.

Por su parte en la Estrategia de Seguridad Nacional 2002, se establecieron tres objetivos: libertad política y económica, relaciones pacíficas con otros Estados y respeto a la dignidad humana. Se identifica y reconoce al terrorismo como enemigo, más no significando que lo tratarán como igual (como Estado); se fortalecen alianzas, teniendo disposición de trabajar con otros para desactivar conflictos regionales. Se combinan los aspectos económicos de libre mercado con los de libertad política, que juntos podrán ayudar a establecer un régimen en los diferentes países para combatir al terrorismo, ya que si un país es democrático y tiene libertades políticas y económicas será una nación amiga y no albergará terroristas (de acuerdo a la lógica estadounidense). Algo que cabe destacar de esta Estrategia es que para combatir al terrorismo se hará uso de la cooperación internacional, pero están dispuestos a hacerlo de manera unilateral, mostrando así la tendencia al neoliberalismo, defender sus intereses en el mundo, considerado anárquico y haciendo uso de la fuerza, siendo su mejor defensa una buena ofensiva (política de prevención y acción anticipada preventiva).

La creación del DHS por medio de una *orden ejecutiva* del presidente George W. Bush y formalmente en el Acta de Seguridad de la Patria de 2002, refiriéndose por “Homeland” y “American Homeland” a los Estados Unidos de América, ha sido elemental para la lucha contra el terrorismo y tiene como tres principios fundamentales: reducir la vulnerabilidad del país ante el terrorismo; minimizar el daño y; asistir en la recuperación provocado por ataques terroristas que llegasen a ocurrir en su territorio. La seguridad de la patria es esencial y con los atentados del 11-S, el gobierno estadounidense aprende una lección muy importante: compartir información. Con el DHS se pretende centralizar la información útil para salvaguardar la seguridad nacional y así prevenir futuros ataques.

El DHS entró en funciones en 2003, uniéndose más de 179,000 empleados federales de 22 agencias federales, contando con la Oficina del Secretario (con diez oficinas dentro de la misma); dieciséis oficinas y; cinco paneles y comités de asesoría. Las tres oficinas que se relacionan directamente con la migración y la seguridad nacional son: Aduanas y Protección Fronteriza (Bureau of Customs and Border Protection, CBP); la Oficina de Reglamentación de Aduanas e Inmigración (Immigration and Customs Enforcement, ICE) y; la Oficina de Servicios de Ciudadanía e Inmigración (U.S. Citizenship and Immigration Services, USCIS).

La primera, es decir, la CBP, es la oficina encargada de prevenir el tráfico de drogas, contrabando de sustancias ilegales, plantas y animales, así como revisar la documentación de las personas que ingresan a territorio estadounidense para hacerlo de manera legal. La fuerza representativa de esta oficina es la Patrulla Fronteriza, que es la responsable directa de “controlar todas las 7,500 millas de frontera terrestre entre los puertos de entrada, y 95,000 millas de fronteras marítimas, en asociación con la Guardia Costera”⁴ contando actualmente con aproximadamente 18,000 agentes en las fronteras (en la administración de George W. Bush aumentaron de 9,000 a 12,000 hasta el 2006).

⁴ Bullock, Jane A., George D. Haddow et al. *Introduction to Homeland Security*, Butterworth-Heinemann Homeland Security Series. China: Elsevier, 2006. p. 105.

Por su parte, la ICE es la Oficina de investigación clave del DHS, responsable de detectar y eliminar vulnerabilidades en la frontera y en la seguridad económica, de transporte e infraestructura. Investiga asuntos sobre seguridad nacional, violaciones financieras, contrabando de todo tipo incluyendo el de personas, tráfico de drogas, tráfico de personas, exportación de armas ilegales, crímenes financieros, fraudes comerciales, fraude de documentos, lavado de dinero, explotación y pornografía infantil así como fraude inmigratorio, es decir todo delito relacionado con las fronteras y la seguridad nacional de Estados Unidos.

Finalmente, la USCIS, antes Servicio de Inmigración y Naturalización (U.S. Immigration and Naturalization Service, INS), es la oficina responsable de la administración de asuntos adherentes a la inmigración y naturalización así como de establecer nuevas políticas migratorias, prácticas y prioridades del DHS. Dentro de sus funciones incluyen: aprobar o denegar las peticiones de visa migratoria, las peticiones de naturalización, de asilo y de refugio. Es decir, es la responsable de estudiar a las personas que quieren ingresar a Estados Unidos, haciendo su trabajo desde el exterior, en embajadas y consulados en otros Estados con quien tenga relaciones diplomáticas.

Si bien la protección del Homeland es llevado a cabo de manera unilateral, como resultado de la misma soberanía que tiene cada Estado, también se hizo necesaria la cooperación por parte de los países con quienes comparte sus fronteras: Canadá y México. Los cuales firmaron con Estados Unidos por separado los Acuerdos de Fronteras Inteligentes. Canadá firmó el Acuerdo de 30 compromisos sobre Fronteras Inteligentes el 12 de diciembre de 2001 y, México el Acuerdo de 22 compromisos sobre Fronteras Inteligentes, el 22 de marzo de 2002, siendo tres los temas fundamentales a tratar: la seguridad de la infraestructura; seguridad en el flujo de personas y; seguridad en el flujo de bienes. Cabe decir que estos acuerdos no son obligatorios y no tienen mecanismos de rendición de cuentas, por lo que es difícil evaluar los resultados de los compromisos adquiridos,

pero lo que se rescata de ellos es la buena voluntad de las partes para tener mayor seguridad en las fronteras sin afectar el libre comercio que transita en ellas.

Una de las acciones para fortalecer la seguridad nacional y de manera específica la frontera de Estados Unidos con México fue la aprobación de la Secure Fence Act H.R.6061 de 2006, cuyo objetivo es la construcción de la valla fronteriza en la frontera sur, o bien, la continuación de la ya construida, con la fuerza de la CBP y del programa SBI (Secure Border Initiative). En un inicio construida por agentes de la Patrulla Fronteriza y elementos del Departamento de Defensa y posteriormente por contratistas privados. La construcción de la barda fronteriza si bien ha tenido avances, también se ha aplazado su término en tres ocasiones, siendo el último plazo para el 2011. Cabe decir que posterior a la H.R.6061, se adecuaría la planeación de la valla fronteriza con otras leyes como la H.R.4987 y la H.R.2764, ya no determinando específicamente las áreas donde se construiría la barda sino donde se fuera considerando, dejando más flexible la localización de la futura barda fronteriza.

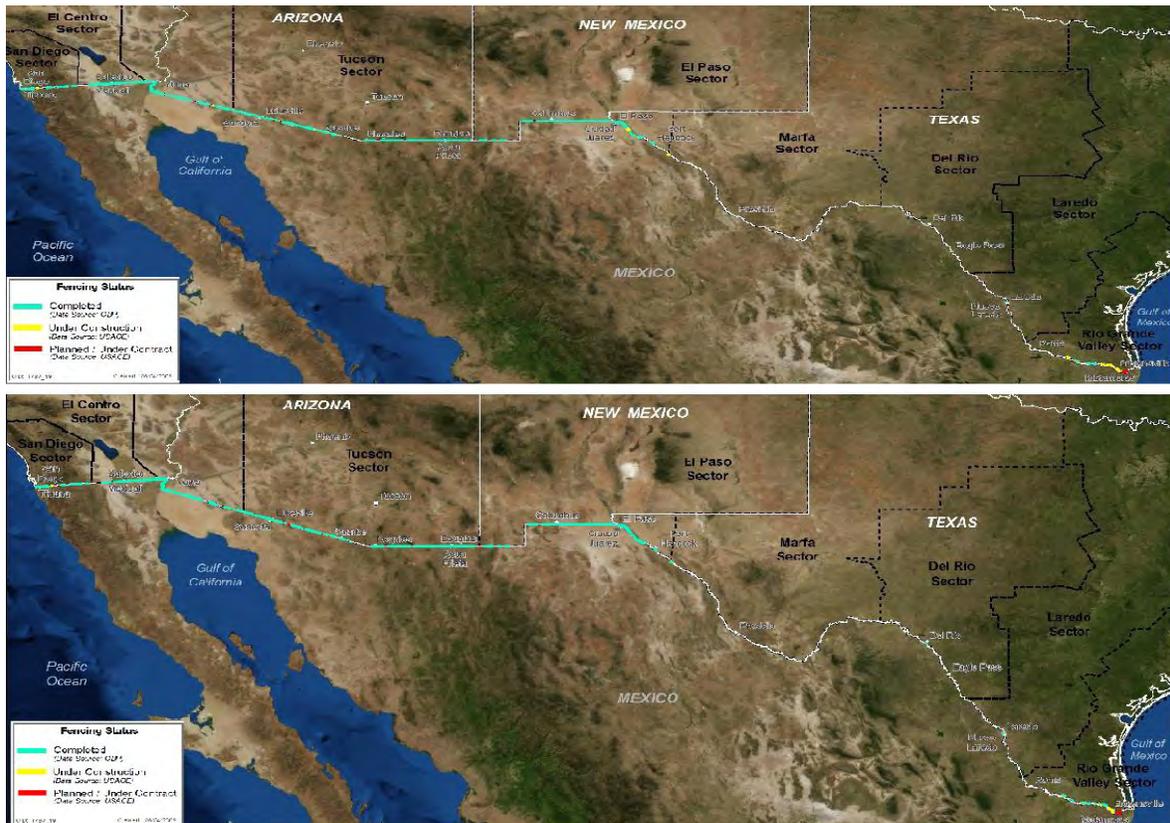
El avance de la construcción de la barda fronteriza para 2007 fue de 71 millas de barreras peatonales y 2 millas de barreras vehiculares; para diciembre de 2008 ya se habían construido 286 millas de bardas peatonales y 267 millas de bardas vehiculares⁵. Los siguientes mapas muestran los avances entre el 6 de febrero de 2009 (primer mapa) hasta el 29 de mayo del mismo año (segundo mapa y el más recién publicado en línea por la CBP). Se pueden notar avances en la construcción de la valla fronteriza en ese periodo: al Este del sector de San Diego y del sector de Yuma, en el sector de Tucson (cercañas de Columbus), en el sector de El Paso, en Fort Hancock, Del Río, en Laredo y en la región de Río Grande Valley. También se pueden notar algunos retrasos en Luckeville y Sasabe.

Ha habido atrasos en el avance de la construcción de la valla fronteriza con México pero se notan muchos más avances, especialmente en el suroeste y

⁵ DHS, U.S.A., *Southwest Border Fence*” (En red) Disponible en www.dhs.gov/xprevprot/programs/border-fence-southwest.shtm Consultada el 13 de febrero de 2009.

cercanías de El Paso, Texas. Los lugares en donde no se ha decidido construir bardas es debido a que existe ya una barrera natural, por ejemplo el Río Bravo en la zona de Texas.

Figura 6.1. Mapa de los avances de la construcción de la valla fronteriza



Fuente: CBP U.S.A.; Fencing Construction Status, Data current as of 05/29/2009 (En red) Disponible en http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/newsroom/highlights/fence_map.ctt/fence_map.pdf Consultada el 13 de febrero de 2009 y el 14 de enero de 2010.

La construcción de la valla fronteriza vino acompañada por el aumento de agentes de la Patrulla Fronteriza, de infraestructura como alumbrado y tecnología como sensores, cámaras, radares, sistemas de comunicación (por medio de los programas SBI-TI, SBI-net)⁶. El aumento de la fuerza de la Patrulla Fronteriza talvez sea lo más notable junto con la construcción de la valla fronteriza, ya que

⁶ Secure Border Initiative Tactical Infraestructure y Secure Border Initiative network.

antes del 11-S se contaba con 340 agentes, aumentando a septiembre de 2009 a 1,800 y teniendo planeado que en este 2010 asciendan a más de 2,000.

La prioridad para mantener la soberanía del Estado, de acuerdo a los neorrealistas es la seguridad de los elementos que lo conforman por medio de la seguridad nacional, como ya había mencionado anteriormente, y para ello no sólo fue necesario fortalecer las fronteras en infraestructura, tecnología y personal sino incluso con la elaboración de propuestas de ley para controlar la migración ya establecida en Estados Unidos como la futura migración. Las propuestas de ley más destacadas en 2004-2005 incluyeron la propuesta del entonces Presidente Bush y del Congreso, tratando cada una de ellas temas de interés de los impulsores respecto a seguridad nacional, seguridad fronteriza y responsabilidad de los empleadores, aunque ninguna de ellas ni posteriores a ésta se han convertido en ley por ser una cuestión que involucra no sólo a los inmigrantes sino a muchos otros sectores de la sociedad estadounidense.

Concluyendo, en este trabajo pudimos constatar que a pesar de que el gobierno estadounidense ha fortalecido sus fronteras, tanto con México como con Canadá (especialmente con la construcción de una valla fronteriza en su frontera sur) las fronteras siguen siendo porosas. Ha habido mayores deportaciones, detenciones y retornos desde el 11-S, pero no se han podido detener los flujos migratorios no documentados por lo que en cierta medida sigue siendo un peligro desde su punto de vista de la seguridad nacional, que al fortalecer las fronteras se previene de la entrada de posibles terroristas. El hecho que comprueba esto en primer instancia fue la manera de cómo los 19 terroristas del 11-S entraron a Estados Unidos, lo hicieron de manera legal, siendo aprobadas sus entradas por las oficinas de inmigración estadounidenses y más recientemente, el afortunado arresto del terrorista nigeriano que trató de hacer explotar el vuelo de Northwest Airlines, vuelo 253, proveniente de Amsterdam que tenía como destino Detroit en

vísperas de navidad de 2009 quien además, fue entrenado por Al Qaeda.⁷ Está claro que los terroristas potenciales no entran por las fronteras terrestres, al menos no se ha registrado algún tipo de entrada de posibles terroristas por la frontera sur. En todo caso, la frontera terrestre compartida con Canadá es la más susceptible de ser utilizada por posibles terroristas debido en gran parte por la poca vigilancia que existe en esta área, pero también por el sistema de refugio canadiense que permite que los solicitantes de refugio se queden en Canadá hasta que tengan audiencia y, muchas ocasiones no se presentan. Con este caso se constata que los servicios de inteligencia no han trabajado de manera óptima al compartir información y prevenir ataques, ya que se tiene información de que inclusive en las declaraciones de los encargados de la seguridad nacional no se ponen de acuerdo. Janet Napolitano, la Secretaria del DHS, declaró que “el sistema de seguridad de aviación nacional funcionó” lo cual fue blanco de duras críticas, ya que si el sistema de seguridad funcionó ¿por qué no se detuvo antes al terrorista? Posteriormente rectificó y declaró a la NBC que su sistema no trabajó en esa instancia.⁸ De igual forma, el Presidente Obama asumió la responsabilidad de las fallas de la seguridad nacional,⁹ lo cual es de admirarse, que el máximo jefe de Estado de la Unión Americana lo haya hecho habla de asumir responsabilidad y compromiso.

Al sujeto se le había permitido volar a Estados Unidos con una visa válida, sin verificación extra, a pesar de que estaba en una base de datos terrorista, su boleto fue comprado en efectivo y no documentó equipaje.

⁷ Véase, Anahad O'Connor and Eric Schmitt, The New York Times, *Terror Attempt Seen as Man Tries to Ignite Device on Jet* (En red) Disponible en <http://www.nytimes.com/2009/12/26/us/26plane.html?th&emc=th> Consultada el 28 de diciembre de 2009.

⁸ Véase Peter Baker and Scott Shane, The New York Times, *Obama Seeks to Reassure U.S. After Bombing Attempt*, (En línea) Disponible en <http://www.nytimes.com/2009/12/29/us/29terror.html?th&emc=th> Consultada el 29 de diciembre de 2009.

⁹ Matt Spetalnick y Steve Holland, Reuters, *Obama asume responsabilidad por errores, ordena reformas*, (En red) Disponible en http://espanol.news.yahoo.com/s/reuters/100107/internacional/internacional_seguridad_eeuu_aero_linea_1 Consultada el 07 de enero de 2010.

Oficiales yemeníes dijeron que los registros del Sr. Abdulmutallab mostraban que estaba en su país desde inicios de agosto a inicios de diciembre. La embajada yemení declaró que había estudiado anteriormente árabe en Yemen y aplicó este año para regresar a estudiar.

Debido a que tenía una visa Americana válida y “no había nada sospechoso sobre sus intenciones para visitar Yemen,” fue admitido (...).

(...) Su padre también advirtió a oficiales nigerianos acerca de la plática radical de su hijo, quienes le recomendaron contactar a la embajada de Estados Unidos.

El Sr. Mutallab visitó la embajada el 19 de noviembre y les dijo a los oficiales que su hijo se había radicalizado, que estaba perdido y que probablemente estaba en Yemen, dijo un vocero del Departamento de Estado, P.J. Crowley. El Sr. Mutallab no dijo que su hijo planeaba atacar americanos, pero expresó preocupación sobre sus puntos de vista radicales.

La información provista se tomó en cuenta seriamente, dijo el Sr. Crowley, pero se juzgó insuficiente para revocarle la visa al Sr. Abdulmutallab.¹⁰

Es decir, que se les avisó, desde Nigeria, si bien no de que iba a cometer un atentado, sí de la peligrosidad del individuo por medio de la información provista por su padre. Con estos sucesos podemos percatarnos que aún con el aumento de la seguridad de Estados Unidos respecto a los inmigrantes es susceptible a errores, finalmente los seres humanos no somos a prueba de errores y mucho menos el sistema de inmigración estadounidense. Afortunadamente se detuvo en el último instante al terrorista, pero entonces queda la pregunta ¿es necesario tener una estricta seguridad en las fronteras? ¿Especialmente las terrestres? Desde mi punto de vista es parte importante para resolver el problema, pero la respuesta que daría solución de raíz, es el combatir el problema desde adentro y no necesariamente en sus límites territoriales. No se puede cambiar la historia en la cual Estados Unidos ha intervenido en diferentes ocasiones y en diferentes hemisferios en el mundo y, por tanto no se puede evadir a los ya formados y entrenados terroristas, siendo Al Qaeda el grupo terrorista más destacado en estos últimos años que lucha contra la potencia mundial

¹⁰ *Ibidem.*

estadounidense, pero el gobierno estadounidense tiene la obligación de compartir y verificar las bases de datos que identifiquen a personas peligrosas, y no sólo con sus propias agencias sino con el gobierno canadiense y mexicano, el DHS es un esfuerzo para hacerlo y se han realizado manifestaciones entre los gobiernos para tener este tipo de cooperación, sin embargo aún es a prueba de fallas, y seguramente lo seguirá siendo.

Finalmente, el Estado tiene la obligación de defender y mantener sus intereses (de acuerdo a la escuela neorrealista) y es lo que Estados Unidos ha hecho desde siempre, pero en particular desde el 11-S. Aunque las medidas han sido en forma monumentales no han arrojado los resultados que se esperarían. La construcción del muro en la frontera sur con México no ha detenido a miles de migrantes que pasan por día; lo que han provocado es que se hayan modificado las rutas migratorias e incluso del crimen organizado, pero los flujos continúan y los terroristas continúan entrando a territorio estadounidense de manera legal y no precisamente por las fronteras terrestres y mucho menos por la frontera compartida con México. Está fallando no sólo el sistema de inteligencia sino del DHS por medio de la INS y es algo que se debe solucionar, especialmente cuando ya se constató que los potenciales terroristas provienen de regiones que no pertenecen a América Latina y que viajan en avión, con la previa autorización del gobierno estadounidense por medio de sus oficiales. El fenómeno migratorio efectivamente es de gran relevancia para la seguridad no sólo fronteriza sino nacional para Estados Unidos y es por ello que los cambios que se han hecho tras el 11-S en las fronteras deben ir acompañadas con una reforma migratoria integral, que incluya un programa de trabajadores temporales para tener una migración legal y ordenada para tener un mutuo beneficio económico, tanto de Estados Unidos como de México. Con una reforma migratoria no se criminalizarán a los migrantes como ha estado ocurriendo, tan sólo véase el actual caso de la ley SB 1060 del estado de Arizona¹¹ que ha generado tanta controversia por ser

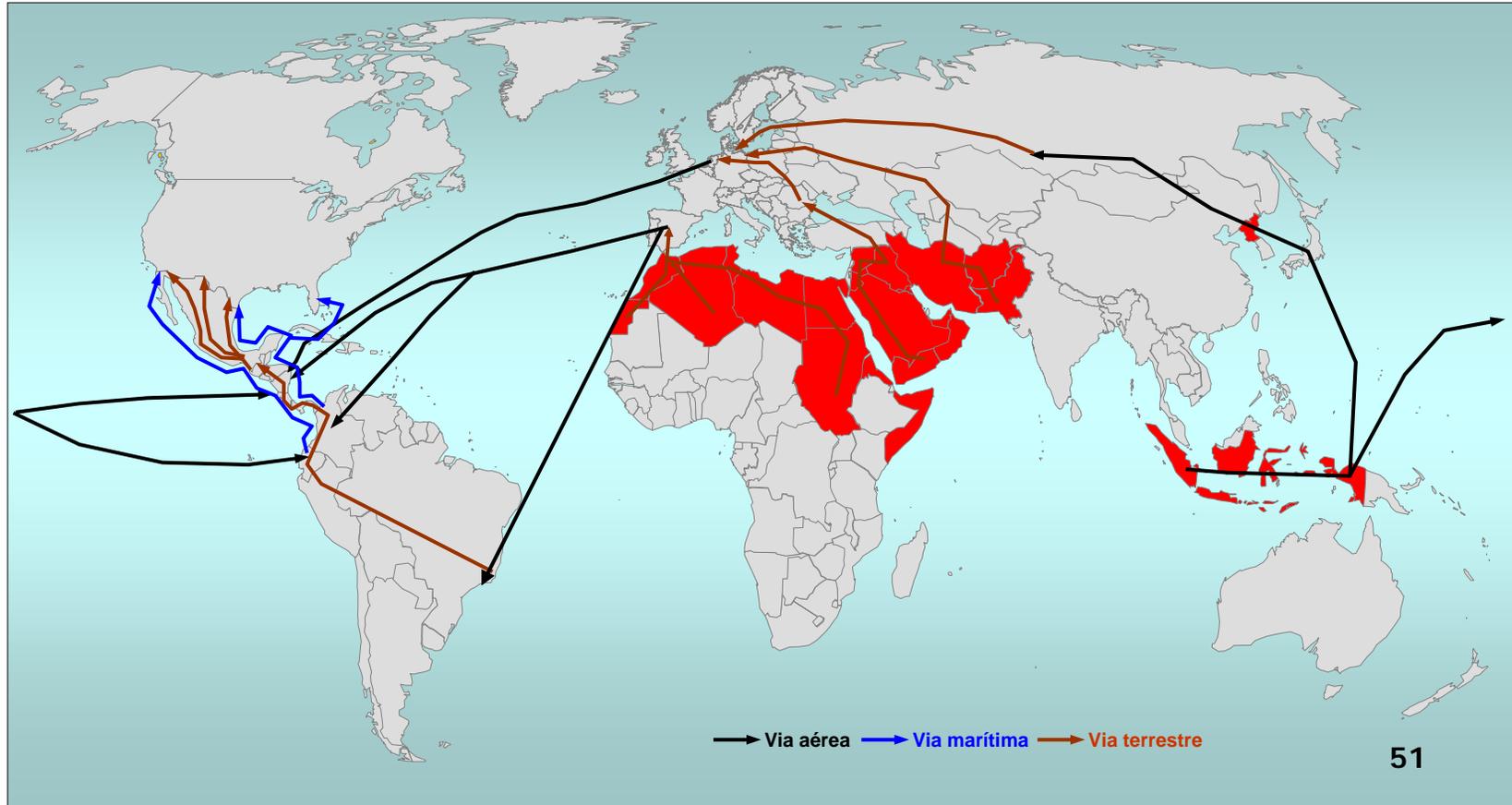
¹¹ Para mayor información sobre esta ley véase la página web de la Legislatura de Arizona http://www.azleg.gov/DocumentsForBill.asp?Bill_Number=1070&image.x=6&image.y=7

discriminatoria. El hecho es que aunque se extienda la vigilancia (y la ya militarización) de las fronteras no acabará con el flujo migratorio existente a menos que se construya una muralla. Lo que se está creando con tanta seguridad en las fronteras es crear miedo, miedo en el ciudadano estadounidense, los migrantes no son terroristas, son personas en busca de oportunidades y del Sueño Americano, por ello se debe crear un consenso en materia migratoria, la famosa y tan aclamada reforma migratoria, que vaya acompañada de los mecanismos necesarios para que las necesidades de seguridad fronteriza y nacional se satisfagan.

ANEXOS

Anexo 1. Mapa del tráfico internacional de personas

Geopolítica de la migración por nacionalidades de interés especial y rutas de mayor uso hacia EUA



51

Zona expulsora	Ruta primordial
Medio Oriente y Golfo Pérsico	Turquía-Grecia-Francia-Centroamérica-México Turquía- Gran Bretaña-Sudamérica-México Bangladesh-India-Rusia-Cuba-México Irak-Jordania-Rusia-Cuba-Guatemala-México
África del Norte	España-Centro y Sudamérica-México
Asia	Rusia-Cuba-México-Estados Unidos Rusia-Ucrania-Turquía-Holanda-España-Sudamérica-México-Estados Unidos Beijing-Moscú-La Habana-México Beijing-Singapur-Frankfurt-Amsterdam-Centroamérica

Fuente:OIM

Anexo 2. Extranjeros deportados localizados por la Patrulla Fronteriza (Años fiscales 1994-2004)

Todos los sectores del suroeste	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
San Diego, CA	450,152	524,231	483,815	283,889	248,092	182,267	151,681	110,075	100,681	111,515	138,608
EL Centro, CA	27,654	37,317	66,873	146,210	226,695	225,279	238,126	172,852	108,273	92,099	74,467
Yuma, AZ	21,211	20,894	28,310	30,177	76,195	93,388	108,747	78,385	42,654	56,638	98,060
Tucson, AZ	139,473	227,529	305,348	272,397	387,406	470,449	616,346	449,675	333,648	347,263	491,771
EL Paso, TX	79,688	110,971	145,929	124,376	125,035	110,857	115,696	112,857	94,154	88,816	104,399
Marfa, TX	13,494	11,552	13,214	12,692	14,509	14,952	13,689	12,087	11,392	10,319	10,530
Del Rio, TX	50,036	76,490	121,137	113,280	131,058	156,653	157,178	104,875	66,985	50,145	53,794
Laredo, TX	73,142	93,305	131,841	141,893	103,433	114,004	108,973	87,068	82,095	70,521	74,706
McAllen, TX	124,251	169,101	210,553	243,793	204,257	169,151	133,243	107,844	89,927	77,749	92,947
Total	979,101	1,271,390	1,507,020	1,368,707	1,516,680	1,537,000	1,643,679	1,235,718	929,809	905,065	1,139,282
Todas los sectores del Norte											
Blaine, WA	3,999	4,067	2,224	2,684	2,403	2,421	2,581	2,089	1,732	1,380	1,354
Buffalo, NY	1,177	1,634	2,090	2,065	1,640	1,666	1,570	1,434	1,102	564	671
Detroit, MI	1,214	1,424	1,304	1,500	1,768	1,838	2,057	2,106	1,511	2,345	1,912
Grand Forks, ND	1,237	1,451	1,334	1,978	905	656	562	921	1,369	1,223	1,225
Havre, MT	1,298	1,456	1,483	2,813	1,145	1,448	1,568	1,305	1,463	1,406	986
Houlton, ME	352	293	247	309	307	461	489	685	432	292	263
Spokane, WA	2,061	1,992	1,352	2,331	2,176	1,308	1,324	1,335	1,142	992	847
Swanton, VT	1,705	1,951	1,712	1,664	1,802	1,871	1,957	2,463	1,736	1,955	2,701
Total	13,043	14,268	11,746	15,344	12,146	11,669	12,108	12,338	10,487	10,157	9,959

Fuente: DHS, USA, Yearbook of Immigration Statistics: 2004, en <http://www.dhs.gov/files/statistics/publications/YrBk04En.shtm>

Consultada el 28 de enero de 2010

Anexo 3. ¿Quién se fusionó al DHS?

Las siguientes agencias se fusionaron al DHS en 2003.

Original Agency (Department)	Current Agency/Office
The U.S. Customs Service (Treasury)	U.S. Customs and Border Protection - inspection, border and ports of entry responsibilities
	U.S. Immigration and Customs Enforcement - customs law enforcement responsibilities
The Immigration and Naturalization Service (Justice)	U.S. Customs and Border Protection - inspection functions and the U.S. Border Patrol
	U.S. Immigration and Customs Enforcement - immigration law enforcement: detention and removal, intelligence, and investigations
	U.S. Citizenship and Immigration Services - adjudications and benefits programs
The Federal Protective Service	U.S. Immigration and Customs Enforcement
The Transportation Security Administration (Transportation)	Transportation Security Administration
Federal Law Enforcement Training Center (Treasury)	Federal Law Enforcement Training Center
Animal and Plant Health Inspection Service (part)(Agriculture)	U.S. Customs and Border Protection - agricultural imports and entry inspections
Office for Domestic Preparedness (Justice)	Responsibilities distributed within FEMA
The Federal Emergency Management Agency (FEMA)	Federal Emergency Management Agency
Strategic National Stockpile and the National Disaster Medical System (HHS)	Returned to Health and Human Services, July, 2004
Nuclear Incident Response Team (Energy)	Responsibilities distributed within FEMA
Domestic Emergency Support Teams (Justice)	Responsibilities distributed within FEMA
National Domestic Preparedness Office (FBI)	Responsibilities distributed within FEMA
CBRN Countermeasures Programs (Energy)	Science & Technology Directorate
Environmental Measurements	Science & Technology Directorate

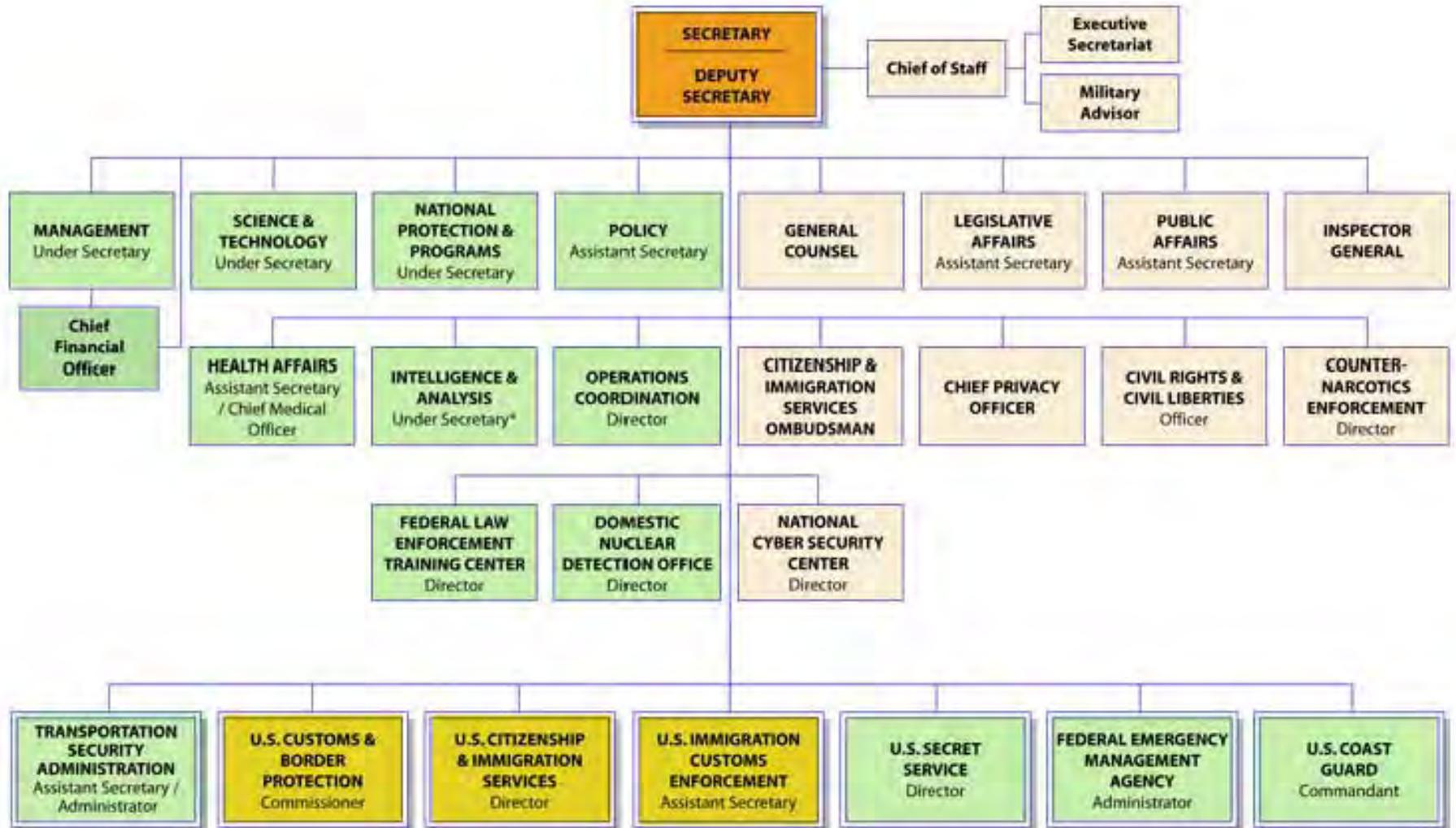
Laboratory (Energy)	
National BW Defense Analysis Center (Defense)	Science & Technology Directorate
Plum Island Animal Disease Center (Agriculture)	Science & Technology Directorate
Federal Computer Incident Response Center (GSA)	US-CERT , Office of Cybersecurity and Communications in the National Programs and Preparedness Directorate
National Communications System (Defense)	Office of Cybersecurity and Communications in the National Programs and Preparedness Directorate
National Infrastructure Protection Center (FBI)	Dispersed throughout the department, including Office of Operations Coordination and Office of Infrastructure Protection
Energy Security and Assurance Program (Energy)	Integrated into the Office of Infrastructure Protection
U.S. Coast Guard	U.S. Coast Guard
U.S. Secret Service	U.S. Secret Service

The following three directorates, created by the Homeland Security Act of 2002 were abolished by a [July 2005 reorganization](#) and their responsibilities transferred to other departmental components:

- Border and Transportation Security
- Emergency Preparedness and Response
- Information Analysis and Infrastructure Protection

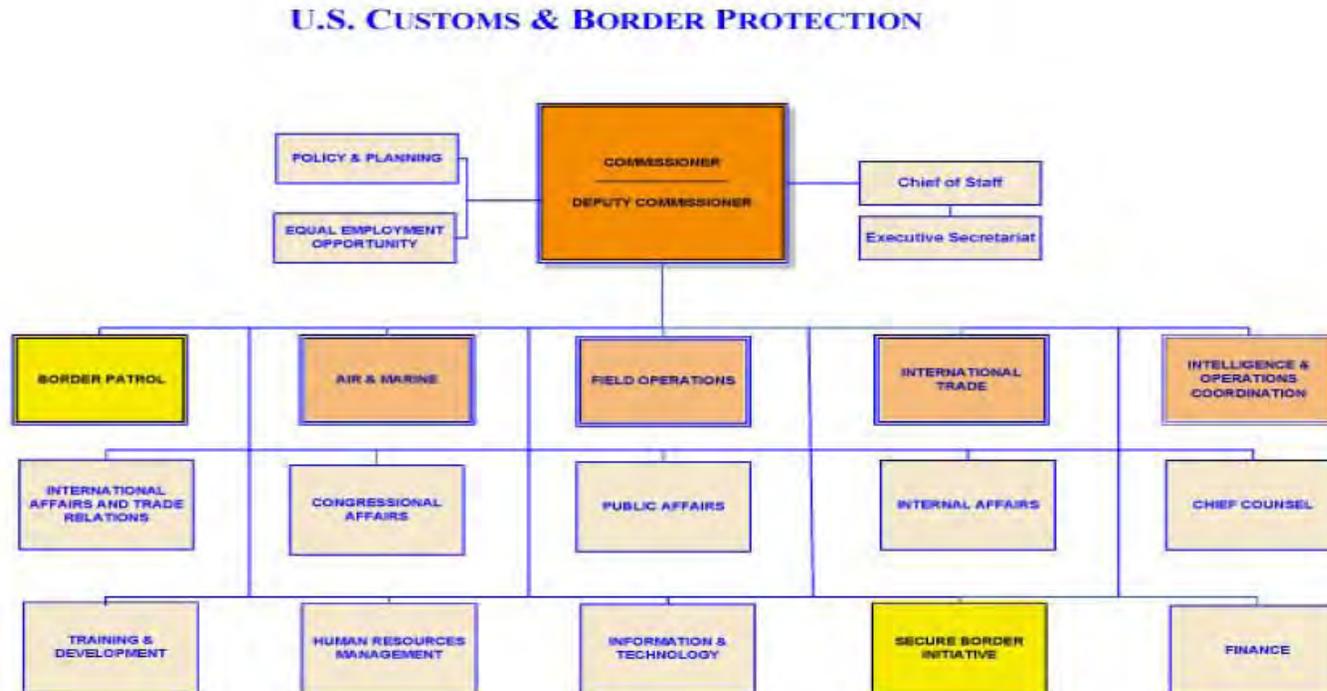
Fuente: DHS, U.S.A., “History: Who Became Part of the Department?” En http://www.dhs.gov/xabout/history/editorial_0133.shtm (19 de mayo de 2008)

Anexo 4. Estructura del DHS.



Fuente: www.dhs.gov

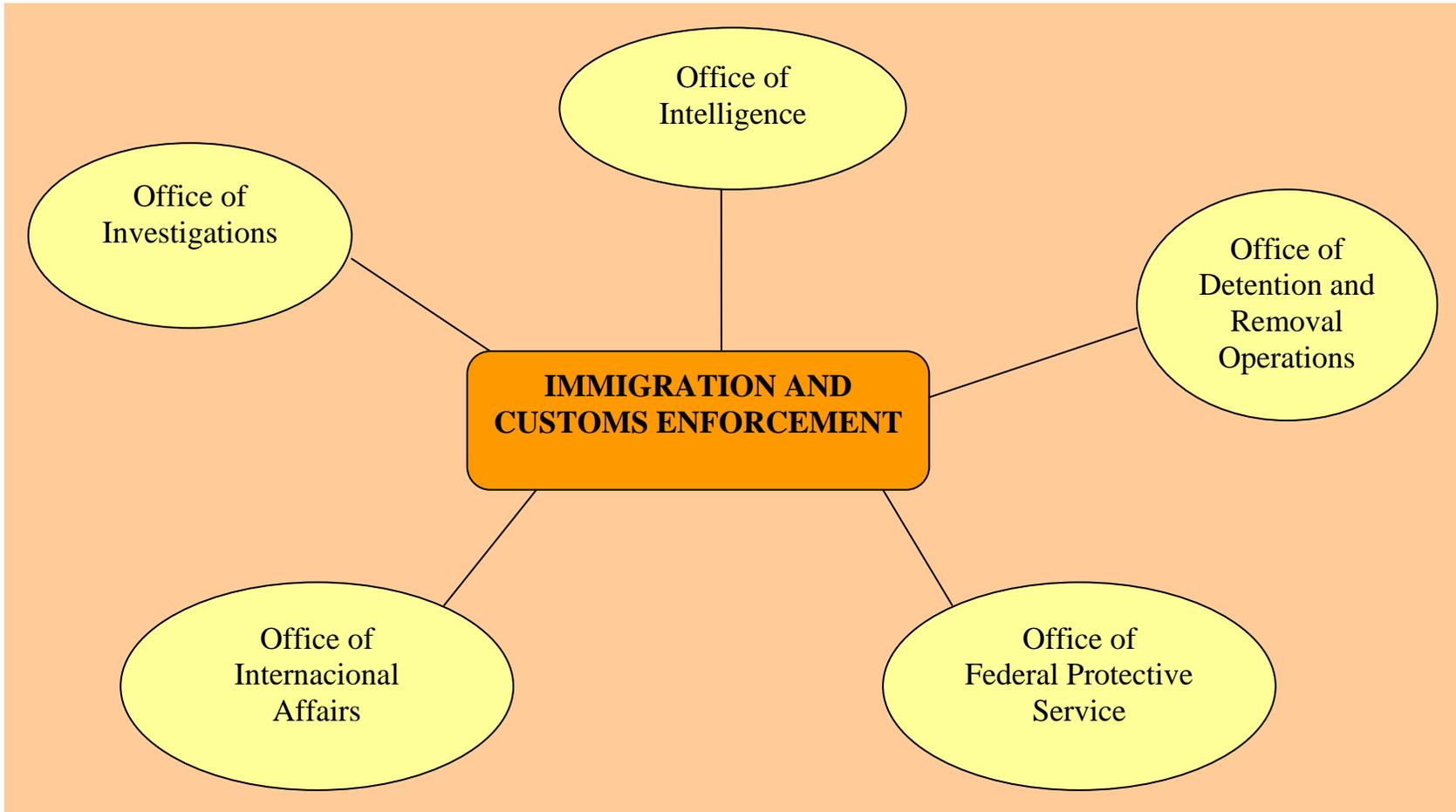
Anexo 5. Estructura de la Bureau of Customs and Border Protection, CBP.



Approved 03/01/2008

Fuente: www.cbp.gov

Anexo 6. Estructura de la Immigration and Customs Enforcement, ICE.



Elaboración propia con información de la ICE

Anexo 7. Estructura del U.S. Citizenship and Immigration Services, USCIS.



Approved: 
Deputy Secretary
Date: 12/15/13

Anexo 8. Entrando a Estados Unidos a través de puertos de entrada

Table 1: Entering the United States through Land Ports of Entry

No.	Date	Country of departure	Documents provided	Result
1	November 2002	Mexico	No documents provided	Passed
2	November 2002	Mexico	Counterfeit driver's license	Passed
3	November 2002	Mexico	Counterfeit driver's license	Passed
4	December 2002	Canada	Counterfeit driver's license and birth certificate	Passed
5	December 2002	Canada	Counterfeit driver's license	Passed
6	August 2003	Canada	Counterfeit driver's license	Passed
7	August 2003	Canada	Counterfeit driver's license	Passed
8	October 2003	Canada	Counterfeit driver's license and employee ID	Passed
9	October 2003	Canada	Counterfeit U.S. passport and driver's license	Denied entry
10	November 2003	Mexico	Counterfeit driver's license	Passed
11	November 2003	Mexico	Counterfeit U.S. passport	Passed
12	December 2003	Mexico	Counterfeit driver's license	Passed
13	December 2003	Mexico	Counterfeit U.S. passport	Passed
14	February 2006	Mexico	Counterfeit driver's license	Passed
15	February 2006	Mexico	Counterfeit driver's license	Passed
16	February 2006	Mexico	No documents provided	Passed
17	February 2006	Mexico	Counterfeit driver's license	Passed
18	March 2006	Mexico	Counterfeit driver's license	Passed
19	March 2006	Mexico	Counterfeit driver's license	Passed
20	March 2006	Mexico	No documents provided	Passed
21	March 2006	Mexico	No documents provided	Passed
22	May 2006	Canada	Counterfeit driver's license and birth certificate	Passed
23	May 2006	Canada	Counterfeit driver's license and birth certificate	Passed
24	May 2006	Canada	Counterfeit driver's	Passed

			license	
25	May 2006	Canada	Counterfeit driver's license	Passed
26	May 2006	Canada	Counterfeit driver's license	Passed
27	May 2006	Canada	Counterfeit driver's license	Passed
28	May 2006	Canada	Counterfeit driver's license and birth certificate	Passed
29	May 2006	Canada	Counterfeit driver's license and birth certificate	Passed
30	May 2006	Canada	Counterfeit driver's license	Passed
31	May 2006	Canada	Counterfeit driver's license	Passed

Fuente. Government Accountability Office, USA, "Summary of covert tests and security assessments for Senate Committee on Finance 2003-2007", May 2008, Disponible en <http://www.gao.gov/new.items/d08757.pdf> Consultado el 14 de febrero de 2009.

Anexo 9. Estimado de aprehensiones y muertes de migrantes en la frontera México-EUA por año fiscal.

Año fiscal	Número de aprehensiones ¹	Número de muertes	
		SBI	SRE y medios de comunicación
1994	979, 101	*	23
1995	1,271,390	*	61
1996	1,507,020	*	87
1997	1,368,707	*	149
1998	1,516,680	254	329
1999	1,537,000	241	358
2000	1,643,679	372	499
2001	1,235,717	328	387
2002	929,809	322	371
2003	905,065	334	417
2004	1,139,282	328	373
2005	1,189,000	366	516
2006	1,089,096	363	485
2007	876,803	329	827
2008	723,840	320	725
2009	*	304	*
	Total	3,861	5,607

¹ U.S. Department of Homeland Security, "Table 35, Deportable Aliens Located By Program and Border Patrol Sector and Investigations Special Agent In Charge (Sac) Jurisdiction: Fiscal Years 1999 to 2008," <http://74.125.95.132/search?q=cache:Zk1nldRFC64J:www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2008/Table35.xls+deportable+aliens+located+by+program+and+border+patrol+sector+fiscal+years+1999+to+2008&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=us>

SBI= Secure Border Initiative

Fuente: American Civil Liberties Union of San Diego & Imperial Counties Foundation (ACLU), Humanitarian Crisis: Migrant Deaths at the U.S. – Mexico Border, by Maria Jimenez, October 1, 2009 (En red) Disponible en http://www.aclu.org/files/pdfs/immigrants/humanitarian_crisis_report.pdf Consultada el 14 de enero de 2010.

Anexo 10 A. Tipos de barreras en la frontera

Vehicle



Used in more remote areas that can be reached by vehicle

Pedestrian



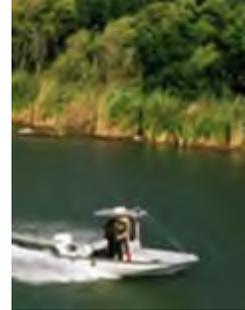
Used in areas where many people cross illegally

Technology



Mixes tower-based integrated cameras and sensors, ground-based radar, mobile surveillance systems, and unmanned aerial systems with traditional border patrols

Natural Barrier



Rivers, mountain ranges and other geographic features can provide a natural barrier to illegal entry

Fuente: DHS, U.S.A., **Southwest Border Fence** (En red) Disponible en <http://www.dhs.gov/xprevprot/programs/border-fence-southwest.shtm> Consultada el 13 de febrero de 2009.

Anexo 10 B. Tipos de barreras fronterizas



The Picket Fence (upper left), Bollard Fence (upper right) and Post & Rail with wire mesh (lower left) are examples of pedestrian fencing; the Normandy Vehicle Fence (lower right) is an example of vehicle fencing.

Source: CBP, en GAO, **Secure Border Initiative. Observations on Deployment Challenges** September 10, 2008, (En red) Disponible en <http://www.gao.gov/new.items/d081141t.pdf> Consultada el 18 de febrero de 2009.

Anexo 10 C. Tipos de barreras fronterizas



Bollard fence



Landing mat fence



Picket or decorative fence



Sandia fence

Fuente: U.S. Department of Justice, Immigration and Naturalization Service, Environmental Assessment for Infrastructure Within U.S. Border Patrol Naco-Douglas Corridor Cochise County, Arizona, August, 2000, p. 1-13. En Congressional Research Service, U.S.A., **CRS Report for the Congress. Border Security: Barriers Along the U.S. International Border**, Updated May 13, 2008. (En red) Disponible en <http://fas.org/sqp/crs/homesecc/RL33659.pdf> Consultado el 12 de febrero de 2009.

Anexo 10 D. Barrera vehicular permanente



Fuente: CBP Congressional Affairs. En Congressional Research Service, USA, **CRS Report for the Congress. Border Security: Barriers Along the U.S. International Border**, Updated May 13, 2008. (En red) Reporte disponible en <http://fas.org/sgp/crs/homesec/RL33659.pdf> Consultado el 12 de febrero de 2009.

Anexo E. La barda de San Diego



Fuente: U.S. Department of Homeland Security; Environmental Impact Statement for the Completion of the 14-Mile Border Infrastructure System San Diego, California, July 2003. En Congressional Research Service, USA, **CRS Report for the Congress. Border Security: Barriers Along the U.S. International Border**, Updated May 13, 2008. (En red) Reporte disponible en <http://fas.org/sgp/crs/homsec/RL33659.pdf> Consultado el 12 de febrero de 2009.

Anexo 10 F. Ejemplos de la Construcción de la barda SBI



Fuente: GAO. Construcción de postes y barandillas con valla de tela metálica en Lukeville, Arizona, al 10 de Junio de 2008 (izquierda) y Santa Teresa, Nuevo México, al 26 de agosto de 2008 (derecha).



Fuente: GAO. Valla de postes y barandillas completada de tela metálica de 4 calibres (15 pies de alto) cerca de Santa Teresa, México.

Anexo 11. Copatrocinadores de la H.R. 2330.

The Secure America and Orderly Immigration Act. 109th Congress (2005-2006)

(Acta de la América Segura e Inmigración Ordenada)

1. Rep. Grace Napolitano [D-CA38]
2. Rep. Bob Filner [D-CA51]
3. Rep. James Walsh [R-NY25]
4. Rep. Curtis Weldon [R-PA7]
5. Rep. Ray LaHood [R-IL18]
6. Rep. Jeff Flake [R-AZ6]
7. Rep. Artur Davis [D-AL7]
8. Rep. Henry Cuellar [D-TX28]
9. Rep. Charles Rangel [D-NY15]
10. Rep. Ileana Ros-Lehtinen [R-FL18]
11. Rep. Joseph Crowley [D-NY7]
12. Rep. Jane Harman [D-CA36]
13. Rep. Lincoln Diaz-Balart [R-FL21]
14. Rep. Rahm Emanuel [D-IL5]
15. Rep. Michael Honda [D-CA15]
16. Rep. Vernon Ehlers [R-MI3]
17. Rep. Edward Pastor [D-AZ4]
18. Rep. Paul Ryan [R-WI1]
19. Rep. Ralph Regula [R-OH16]
20. Rep. Robert Simmons [R-CT2]
21. Rep. Luis Gutiérrez [D-IL4]
22. Rep. Mario Diaz-Balart [R-FL25]
23. Rep. Nancy Pelosi [D-CA8]

Fuente: H.R. 2330--109th Congress: Secure America and Orderly Immigration Act. (2005). In GovTrack.us (database of federal legislation). (En red) Disponible en <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h109-2330> Consultada el 29 de julio de 2009.

Anexo 12. Copatrocinadores de la S. 1033

The Secure America and Orderly Immigration Act. 109th Congress (2005-2006)

(Acta de la América Segura e Inmigración Ordenada)

1. Sen. Lincoln Chafee [R-RI]
2. Sen. Edward Kennedy [D-MA]
3. Sen. Lindsey Graham [R-SC]
4. Sen. John Kerry [D-MA]
5. Sen. Ken Salazar [D-CO]
6. Sen. Mel Martinez [R-FL]
7. Sen. Samuel Brownback [R-KS]
8. Sen. Joseph Lieberman [D-CT]
9. Sen. Barack Obama [D-IL]

Fuente: S. 1033--109th Congress: Secure America and Orderly Immigration Act. (2005). In *GovTrack.us (database of federal legislation)*. (En red) Disponible en <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=s109-1033> Consultada el 20 de enero de 2010.

ANEXO 13. Copatrocinadores de la H.R. 4437

Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act. 109th Congress (2005-2006)

(Acta de Control de la Inmigración Ilegal, Antiterrorismo y Protección Fronteriza)

1. Rep. Peter King [R-NY3]
2. Rep. Lamar Smith [R-TX21]
3. Rep. Ernest Istook [R-OK5]
4. Rep. John Culberson [R-TX7]
5. Rep. James Forbes [R-VA4]
6. Rep. Edward Royce [R-CA40]
7. Rep. James Ramstad [R-MN3]
8. Rep. Robert Goodlatte [R-VA6]
9. Rep. Clifford Stearns [R-FL6]
10. Rep. Darrell Issa [R-CA49]
11. Rep. Tom Cole [R-OK4]
12. Rep. Jerry Lewis [R-CA41]
13. Rep. William Shuster [R-PA9]
14. Rep. Michael Burgess [R-TX26]
15. Rep. John McHugh [R-NY23]
16. Rep. Ted Poe [R-TX2]
17. Rep. Addison Wilson [R-SC2]
18. Rep. Tim Murphy [R-PA18]
19. Rep. Dan Burton [R-IN5]
20. Rep. Collin Peterson [D-MN7]
21. Rep. Spencer Bachus [R-AL6]
22. Rep. John Kline [R-MN2]
23. Rep. Rodney Alexander [R-LA5]
24. Rep. Gary Miller [R-CA42]
25. Rep. Tom Feeney [R-FL24]
26. Rep. Mary Bono Mack [R-CA45]
27. Rep. David Dreier [R-CA26]
28. Rep. Jim Ryun [R-KS2]
29. Rep. William Thornberry [R-TX13]
30. Rep. Virginia Foxx [R-NC5]
31. Rep. Jean Schmidt [R-OH2]
32. Rep. Charles Pickering [R-MS3]
33. Rep. Daniel Lungren [R-CA3]
34. Rep. Richard Baker [R-LA6]
35. Rep. Michael McCaul [R-TX10]

Fuente: GovTrack.us. H.R. 4437--109th Congress (2005): Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005, GovTrack.us (database of federal legislation). (En red) Disponible en <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h109-4437> Consultada el 3 de junio de 2009

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

- Alden, Edward. **The Closing of the American Border**, Harper Perennial, NY, U.S.A., 2009.
- Benítez Manaut, Raúl y Daniel Hernández. “Migración y Seguridad. Nueva clave en las relaciones Estados Unidos, México, Centroamérica” en Isidro Sepúlveda (Ed.) **Seguridad Humana y Nuevas Políticas de Defensa en Iberoamérica**, Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED, 2007 p. 269-290.
- Burchill, Scott and Andrew Linklater. **Theories of International Relations**, St. Martin’s Press, New York, 1996.
- Bullock, Jane A., George D. Haddow *et al.* **Introduction to Homeland Security**, Butterworth-Heinemann Homeland Security Series. China, Elsevier, 2006.
- Buzan, Barry. **People, States and Fear, An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era**, Lynne Rienner Publishers, Boulder Colorado, 1991.
- Buzan, Barry and Ole Woever. **Regions and Power: The Structure of International Security**, Cambridge University Press, United Kingdom, Cambridge, 2003.
- Cedeño del Olmo, Manuel “Planteamientos sobre metodología regional. Posibilidades interdisciplinarias en torno a la acción política y el Estado” en **El desarrollo regional en México: Antecedentes y perspectivas**, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, 1996.
- Cicerón, Marco Tulio. **Tratado de la República; Tratado de las Leyes Catilnarias**, México, Porrúa, 1973.
- Curzio, Leonardo. **La Seguridad Nacional en México y la Relación con Estados Unidos**, CISAN- Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 2007.
- Gaddis, John Lewis. **Sorpesa, Seguridad y la Experiencia Estadounidense**, LAG Ediciones, México D.F., 1º Ed. En inglés 2004, en Esp. 2005.
- Gómez-Robledo Verduzco, Alonso y Jorge Witker. **Diccionario de Derecho Internacional**, Porrúa- UNAM, México, 2001.
- Guillaume, Gilbert. **Las grandes crisis internacionales y el derecho**, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1995.

- Guzzini, Stefano. **Realism in International Relations and International Political Economy**, Routledge, New York, U.S.A, 1998.
- Heymann, Philip B. **Terrorism, Freedom and Security**, The MIT Press, U.S.A., 2003.
- Nuria V. Ibryamova y Roberto Domínguez. “La regionalización de (las) Europa(s)”, en Graciela Arroyo Pichardo y Alfredo Romero C., **Regiones del mundo. Problemas y perspectivas: Diálogos para su estudio**, UNAM, FCPyS, México, 2002.
- Jordan, Amos A. & William J. Taylor, Jr. **American National Security: Policy and Process**, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland 2nd Edition, 1999.
- Joseph S. Nye. **La naturaleza cambiante del poder norteamericano**, Grupo Editor Latinoamericano S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1991.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye. **Power and Interdependence**, Longman, 3th Edition, U.S.A., 2001.
- Kettl, Donald F., **System under Stress**, CQ Press, Washington, D.C., 2007.
- Nye, Joseph S. **La naturaleza cambiante del poder norteamericano**, Grupo Editor Latinoamericano S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1991.
- Ortiz Ahlf, Loretta. **Derecho Internacional Público**, Oxford University Press, México, segunda edición, 2000.
- Ramos García, José María. **La gestión de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global: Problemas y desafíos**, Porrúa-Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, México, 2004.
- Rojas Aravena, Francisco. **Seguridad Humana, prevención de conflictos y paz**, UNESCO /FLACSO Chile, Santiago, 2002.
- Rudolph, Christopher. **National Security and Immigration: Policy Development in the United States and Western Europe Since 1945**, Stanford University Press, Stanford, California, 2006.
- Sorensen, Max. **Manual de Derecho Internacional Público**, FCE, México, Novena reimpresión, 2004.
- Tulchin, Joseph S., Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint (Editores). **El rompecabezas: Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI**, Prometeo Libros, Buenos Aires, 2006.

HEMEROGRAFÍA

- Benítez Manaut, Raúl. **“Seguridad Hemisférica: Debates y Desafíos,”** *Cuadernos de América del Norte* No.4. UNAM-CISAN, México, 2005.
- Benítez Manaut Raúl y Carlos Rodríguez Ulloa. **“Seguridad y fronteras en Norteamérica: Del TLCAN a la ASPAN,”** en *Frontera Norte*, Vol. 18, Núm. 35, Enero-Junio de 2006.
- Vereza Campos, Mónica. **“Immigration Consensus Needed for Guest Worker-Amnesty Bills,”** *Voices of Mexico*, issue72, CISAN- UNAM, July-September 2005.
- Vereza Campos, Mónica. **“The fence: rebordering the border,”** *Voices of Mexico*, issue 75, CISAN, UNAM, april-june 2006,

ARTÍCULOS EN INTERNET

- Andreas, Peter. (2003), **A Tale of Two Borders: the U.S.-Mexico and U.S.-Canada Lines After 9-11.** UC San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies. (En red) Disponible en <http://www.escholarship.org/uc/item/63r8f039> Consultada el 25 de enero de 2010.
- American Civil Liberties Union of San Diego & Imperial Counties Foundation (ACLU), **Humanitarian Crisis:Migrant Deaths at the U.S. – Mexico Border**, by Maria Jimenez, October 1, 2009. (En red) Disponible en <http://www.aclu.org/files/pdfs/immigrants/humanitariancrisisreport.pdf> Consultada el 14 de enero de 2010.
- Ballve, Marcelo. Ethnic, **Media Wary of Bush Immigration Proposal**, January 9, 2004, Pacific News Service. (En red) Artículo disponible en <http://www.laprensa-sandiego.org/archieve/january09-04/media.htm> Consultada el 6 de abril de 2009.
- Peter Baker and Scott Shane, The New York Times, **Obama Seeks to Reassure U.S. After Bombing Attempt.** (En red) Disponible en <http://www.nytimes.com/2009/12/29/us/29terror.html?th&emc=th> Consultada el 29 de diciembre de 2009.
- BBC NEWS, **Vote dashes Bush immigration plan: President George W Bush's attempts to overhaul the US's immigration laws have collapsed in the Senate, derailing one of his central policy planks.** (En red) Artículo disponible en <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/americas/6250756.stm> Publicado el 29 de junio de 2007. Consultado el 6 de abril de 2009.

- Bean, Frank *et. al.*, **Illegal Mexican Migration and the United States/Mexico Border: The Effects of Operation Hold the Line on El Paso/Juarez**. Population Research Center, Austin, Texas, 1994. (En red) Artículo disponible en <http://www.utexas.edu/lbj/uscir/respapers/imm-jul94.pdf> Consultada el 25 de noviembre de 2008.
- Bendixen, Sergio, Bendixen & Associates, **The James Irvine Foundation, National poll of latino reactions to President Bush's Immigration Proposal**, Jan. 29, 2004. (En red) Disponible en http://www.ime.gob.mx/agenda_migratoria/encuestas/encuesta.htm Consultada el 7 de abril de 2009.
- Bustamante, Jorge A., **Proposition 187 and Operation Gatekeeper: Cases for the Sociology of International Migrations and Human Rights**, en *Migraciones Internacionales*, Vol. 1, Núm. 1, Julio-Diciembre 2001 pp. 7-34. (En red) Artículo disponible en: http://www.colef.mx/migracionesinternacionales/Volumenes/vol1_num1/bustamante2001.htm Consultada el 25 de noviembre de 2008.
- Carafano, James Jay, Janice L. Kephart and Paul Rosenzweig, **The McCain- Kennedy Immigration Reform Bill Falls Short**. (En red) Disponible en <http://www.heritage.org/research/governmentreform/em975.cfm> Consultada el 7 de junio de 2009.
- CATO Institute, U.S.A., **Immigration: President Bush's Proposal**, *Cato Policy Report*, vol. XXVI, no. 3 (May/June 2004). (En red) Disponible en http://www.cato.org/pubs/policy_report/v26n3/cpr-26n3-4.pdf Consultada el 12 de abril de 2009.
- Center of Immigration Studies, **Three Decades of Mass Immigration. The Legacy of the 1965 Immigration Act, September 1995**. (En red) Artículo disponible en: <http://www.cis.org/articles/1995/back395.html> Consultada el 24 de noviembre de 2008.
- Chow, May. Asian Week-The Voice of Asian America, **Alternative Immigration Reform to Bush Plan: Senate bill legalizes permanent residency for the undocumented**, January 30, 2004. (En red) Artículo disponible en <http://www.asianweek.com/2004/01/30/alternative-immigration-reform-to-bush-plan-senate-bill-legalizes-permanent-residency-for-the-undocumented/> Consultada el 7 de abril de 2009.
- Fears, Darryl, The Washington Post, **Little Support for Bush Immigration Plan Congress and Advocates Question Guest Worker and Return Proposals**, October 22, 2005; Page A06. (En red) Disponible en <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/10/21/AR2005102101813.html> Consultada el 7 de abril de 2009.

- Fletcher, Michael A., **Bush Immigration Plan Meets GOP Opposition: Lawmakers Resist Temporary-Worker Proposal**, The Washington Post, Sunday, January 2, 2005; Page A06. (En red) Artículo disponible en <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A41340-2005Jan1?language=printer> Consultado el 6 de abril de 2009.
- Fox News & Associated Press, **Bush Immigration Reform Plan Draws Criticism**, Thursday , January 08, 2004. (En red) Artículo disponible en http://www.foxnews.com/printer_friendly_story/0,3566,107707,00.html Consultada el 6 de abril de 2009.
- Gelatt, Julia, Migration Policy Institute, **Bush Puts Immigration Reform Back on Agenda, Approves Funding for DHS**, 1 Noviembre de 2005, (En red) Disponible en <http://www.migrationinformation.org/USFocus/display.cfm?ID=346> Consultada el 7 de abril de 2009.
- Impre, Jorge Morales, 25 de agosto de 2009, **Larga espera para la 'green card'. Solicitudes de residencia permanente presentan retrasos de hasta 18 años en algunos casos.** (En red) Disponible en <http://www.impre.com/noticias/2009/8/25/larga-espera-para-la-green-car-143880-1.html> Consultada el 26 de diciembre de 2009.
- Josten, R. Bruce, 2004 Letters to Congress, **Chamber Urges Congress to Pursue President's Immigration Proposal**, January 27, 2004 (En red) Disponible en http://www.uschamber.com/issues/letters/2004/040127_congress.htm Consultada el 24 de abril de 2009.
- King, John, Ted Barrett & Steve Turnham, **CNN, Bush calls for changes on illegal workers: New system 'more compassionate'**, January 8, 2004. (En red) Artículo disponible en <http://edition.cnn.com/2004/ALLPOLITICS/01/07/bush.immigration/index.html> Consultada el 7 de abril de 2009.
- Muzaffar, Chishti and Claire Bergeron, Migration Policy Institute, U.S.A., September 15, 2009, **With Kennedy's Death, Loss of Major Figure in US Immigration Policy.** (En red) Disponible en <http://www.migrationinformation.org/usfocus/print.cfm?ID=742> Consultada el 19 de enero de 2010.
- O'Connor, Anahad and Eric Schmitt, The New York Times, **Terror Attempt Seen as Man Tries to Ignite Device on Jet.** (En red) <http://www.nytimes.com/2009/12/26/us/26plane.html?th&emc=th> Consultada el 28 de diciembre de 2009.

- Pear, Robert, **Bush Plans Immigration Crackdown**, August 10, 2007, The New York Times. (En red) Artículo disponible en http://www.nytimes.com/2007/08/10/washington/10immig.html?_r=1&popup=false Consultada el 6 de abril de 2009.
- Philip Martin, **There Is Nothing More Permanent than Temporary Foreign Workers**, Center of Immigration Studies, April 2001. (En red) Artículo disponible en <http://www.cis.org/articles/2001/back501.html> Consultada el 24 de noviembre de 2008.
- Matt Spetalnick y Steve Holland, Reuters, **Obama asume responsabilidad por errores, ordena reformas**. (En red) Disponible en http://espanol.news.yahoo.com/s/reuters/100107/internacional/internacional_seguridad_eeuu_aerolinea_1 Consultada el 07 de enero de 2010.
- Terence P. Jeffrey., **Man of the Year: Jim Sensenbrenner** (12/22/2006), In Human Events.com (En red) Disponible en <http://www.humanevents.com/article.php?id=18622> Consultada el 20 de enero de 2010.
- Vernon M. Briggs Jr., **Report of the Select Commission on Immigration and Refugee Policy: A Critique**, Faculty Publications - Human Resource Studies, Cornell University ILR, January-February,1982. (En red) Artículo disponible en <http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=hrpubs> Consultada el 24 de noviembre de 2008.
- Waller Meyers, Deborah, **From Horseback to High-Tech: US Border Enforcement**, Migration Policy Institute, February 2006. (En red) Artículo disponible en <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=370> Consultada el 25 de noviembre de 2008.

REPORTES Y DOCUMENTOS

- Anguiano, María Eugenia. **“Flujos migratorios hacia Estados Unidos: Tendencias de la migración de origen y de tránsito por México.”** El Colegio de la Frontera Norte, presentación para el Instituto Nacional de Migración. Ciudad de México, 7 de abril 2008. Investigación financiada por el FONDO SEGOB-CONACYT de Investigación y Desarrollo 2004-01.
- National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, U.S.A., **The 9/11 Commission Report**. Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, Authorized Edition, W.W. Norton & Company, New York, U.S.A., First Edition, 2004.

DISCURSOS Y COMUNICADOS

- La Casa Blanca, E.U.A., **Discurso Ante una Sesión Conjunta del Congreso y El Pueblo Estadounidense.** (En red) Disponible en <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.es.html> Consultada el 29 de Marzo de 2008.

DOCUMENTOS OFICIALES EN LA INTERNET

- American Immigration Lawyers Association, **IIRIRA 96 - A Summary of the New Immigration Bill.** (En red) Disponible en: <http://www.visalaw.com/96nov/3nov96.html#section%208> Consultada el 25 de noviembre de 2008.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, **Resolución 60/1: La estrategia mundial de las Naciones Unidas contra el terrorismo,** Aprobada el 6 de septiembre de 2006 en el Sexagésimo período de sesiones. (En red) Disponible en: <http://www.unodc.org/pdf/terrorism/Index/60-288es.pdf> Consultada el 27 de noviembre de 2008.
- Asamblea General, Organización de las Naciones Unidas, **Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos.** Informe del Grupo de Alto Nivel sobre amenazas, los desafíos y el cambio. (En red) Disponible en: http://www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf Consultada el 27 de noviembre de 2008.
- CBP, SBI and SBInet Project Descriptions, Disponible en http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/sbi/projects/project_descrip/ Consultada el 9 de marzo de 2009.
- CBP, USA, **Project 28.** (En red) Disponible en http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/sbi/projects/project_descrip/project_28.xml Consultada el 9 de marzo de 2009.
- CBP, U.S.A., **Command, Control, Communications, and Intelligence (C3I) Project.** (En red) Disponible en http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/sbi/projects/project_descrip/c3i.xml Consultada el 9 de marzo de 2009.
- CBP, U.S.A., **Immigration Inspection Program,** en http://www.cbp.gov/xp/cgov/border_security/port_activities/overview.xml Consultada el 27 de Abril de 2008.

- CBP, U.S.A., **Performance and Accountability Report: Fiscal year 2007.** (En red) Disponible en http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/newsroom/publications/admin/fiscal_2007_pub.ctt/fiscal_2007.pdf Consultada el 24 de mayo de 2008.
- CBP, USA, **Securing America's Borders at Ports of Entry**, Disponible en http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/port_activities/securing_ports/entry_points.ctt/entry_points.pdf Consultada el 13 de febrero de 2009.
- Congressional Research Service, USA, **CRS Report for the Congress. Border Security: Barriers Along the U.S. International Border**, Updated May 13, 2008. (En red) Reporte disponible en <http://fas.org/sqp/crs/homesecc/RL33659.pdf> Consultada el 12 de febrero de 2009.
- Consejo de Seguridad, Organización de las Naciones Unidas, **Resolución 1566 (2004)**, Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 5053ª sesión, celebrada el 8 de octubre de 2004. (En red) Disponible en: <http://media.clubmadrid.org/docs/n0454285.pdf> Consultada el 27 de noviembre de 2008.
- DHS, U.S.A., **Department Six-point Agenda.** (En red) Disponible en http://www.dhs.gov/xabout/history/editorial_0646.shtm Consultada el 13 de abril de 2008.
- DHS, U.S.A., **The Secretary's Five Goals**, (En red) Disponible en http://www.dhs.gov/xabout/gc_1207339653379.shtm Consultada el 19 de mayo de 2008.
- DHS, U.S.A., **The Secure Border Initiative.** (En red) Disponible en http://www.dhs.gov/ximgtn/programs/editorial_0868.shtm Consultada el 27 de abril de 2008.
- DHS, U.S.A., **Systematic Alien Verification for Entitlements (SAVE).** (En red) Disponible en http://hcopub.dhs.state.mn.us/11_10_05.htm Consultada el 18 de Enero de 2009.
- DHS, USA, **Yearbook on immigration statistics 2007**, (En red) Disponible en http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2007/ois_2007_yearbook.pdf Consultada el 16 de febrero de 2009.
- Federación Internacional de Derechos Humanos, **Estados Unidos-México: Muros, abusos y muertos en las fronteras. Violaciones flagrantes de los derechos de los migrantes indocumentados en camino a Estados Unidos.** (Marzo 2008). (En red) Estudio disponible en <http://www.fidh.org/IMG/pdf/USAMexiquemigran488esp.pdf> Consultada el 16 de febrero de 2009.

- Government Printing Office via GPO Access, **H.R. 6061- 109th Congress (2006): Secure Fence Act of 2006** (En red) Disponible en: http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=109_statutes2_at_large&docid=3p120stats-3 Consultada el 4 de octubre de 2008.
- Government Accountability Office, USA, **Border Security: Summary of Covert Tests and Security Assessments for the Senate Committee on Finance, 2003–2007** Disponible en <http://www.gao.gov/new.items/d08757.pdf> Consultada el 14 de febrero de 2009.
- Government Accountability Office, USA, **Border Security: Security vulnerabilities at unmanned and unmonitored U.S. Border Locations, September 27, 2007,** (En red) Disponible en <http://www.gao.gov/new.items/d07884t.pdf> Consultada el 18 de febrero de 2009.
- Government Accountability Office, USA, **Secure Border Initiative Fence Construction Costs,** January 29, 2009. (En red) Disponible en <http://www.gao.gov/new.items/d09244r.pdf> Consultada el 18 de febrero de 2009.
- Government Accountability Office, USA, **Secure Border Initiative: Observations on Deployment Challenges, September 10, 2008.** (En red) Disponible en <http://www.gao.gov/new.items/d081141t.pdf> Consultada el 18 de febrero de 2009.
- GovTrack.us., **H.R. 6061--109th Congress (2006): Secure Fence Act of 2006,** GovTrack.us (database of federal legislation). (En red) Disponible en <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h109-6061> Consultada el 9 de Febrero de 2009.
- GovTrack.us., **H.R. 2330--109th Congress: Secure America and Orderly Immigration Act.** (2005). GovTrack.us (database of federal legislation). (En red) Disponible en <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=h109-2330> Consultada el 29 de Julio de 2009.
- GovTrack.us., **H.R. 4437-109th Congress (2005): Border Protection, Antiterrorism, and Illegal Immigration Control Act of 2005,** GovTrack.us (database of federal legislation). (En red) Disponible en <http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h109-4437> Consultada el 3 de junio de 2009).

- GovTrack.us., **S. 1033-109th Congress(2005): Secure America and Orderly Immigration Act.** GovTrack.us (database of federal legislation). (En red) Disponible en <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=s109-1033> Consultada el 20 de enero de 2010.
- GovTrack.us., **S. 1438-109th Congress (2005): Comprehensive Enforcement and Immigration Reform Act of 2005.** (2005). GovTrack.us (database of federal legislation). (En red) Disponible en <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=s109-1438> Consultada el 20 de enero de 2010.
- Grimmett, Richard F., **Terrorism: Key Recommendations of the 9/11 Commission and Recent Major Commissions and Inquiries,** Congressional Research Service, The Library of Congress, U.S.A., 2004. (En red) Disponible en: <http://fpc.state.gov/documents/organization/35800.pdf> Consultada el 27 de noviembre de 2008.
- House of Representatives, USA, 110th Congress 2nd Session, **To require construction and security improvements in the border form the Pacific Ocean to the Gulf of Mexico H.R. 4987.** (En red) Disponible en http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=110_cong_bills&docid=f:h4987ih.txt.pdf Consultada el 16 de febrero de 2009.
- **Immigration Act of 1990,** The Library of Congress, THOMAS, (En red). Disponible en <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c101:1:./temp/~c101S8Vggy:e15222>: Consultada el 25 de noviembre de 2008.
- ONU, **Carta de las Naciones Unidas,** firmada en San Francisco, Estados Unidos el 26 de junio 1945, entrada en vigor: 24 de octubre de 1945. (En red) Disponible en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0002.pdf> Consultada el 27 de noviembre de 2008.
- The White House, U.S.A., **The National Security Strategy of the United States of America of 2002,** September 2002. (En red) Disponible en <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf> Consultada el 25 de noviembre de 2008.
- The White House, U.S.A., **The National Security Strategy of the United States of America of 2006,** March 2006. (En red) Disponible en <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf> Consultada el 25 de noviembre de 2008.
- The Library of the Congress, U.S.A., **The USA PATRIOT Act of 2001,** THOMAS. (En red) Disponible en: <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d107:h.r.03162>: Consultada el 25 de noviembre de 2008.

- United Nations, **Treaty Collection Conventions on Terrorism**. (En red) Disponible en <http://untreaty.un.org/English/Terrorism.asp> Consultada el 27 de noviembre de 2008.
- US Census Bureau, U.S.A., Elizabeth M. Grieco & Rachel C. Cassidy, **Overview of Race and Hispanic Origin, Census 2000 Brief**. (En red) Disponible en <http://www.census.gov/prod/2001pubs/c2kbr01-1.pdf> Consultada el 25 de noviembre de 2008.
- 107th Congress, U.S.A., **Homeland Security Act of 2002**, [25 de noviembre de 2002]. (En red) Disponible en http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf Consultada el 29 de marzo de 2008.

SITIOS WEB

- Department of Homeland Security, U.S.A., www.dhs.gov
- DHS, U.S.A., **Southwest Border Fence**, www.dhs.gov/xprevprot/programs/border-fence-southwest.shtm
- DHS, U.S.A., **Profiles on Legal Permanent Residents**, <http://www.dhs.gov/ximgtn/statistics/data/dslpr.shtm>
- Immigration and Customs Enforcement, U.S.A., <http://www.ice.gov>
- Customs and Border Protection, U.S.A., <http://www.cbp.gov>
- U.S. Citizenship and Immigration Services, U.S.A., <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis>
- CBP, U.S.A., **Western Hemisphere Travel Initiative**, http://www.getyouhome.gov/html/eng_map.html
- Minuteman Project, <http://www.minutemanproject.com/>
- USCIS, U.S.A., **E-Verify**, <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnnextoid=75bce2e261405110VgnVCM1000004718190aRCRD&vgnnextchannel=75bce2e261405110VgnVCM1000004718190aRCRD>
- USCIS, **Green Card** (Permanent Residence), <http://www.uscis.gov/portal/site/uscis/menuitem.eb1d4c2a3e5b9ac89243c6a7543f6d1a/?vgnnextoid=ae853ad15c673210VgnVCM100000082ca60aRCRD&vgnnextchannel=ae853ad15c673210VgnVCM100000082ca60aRCRD>

OTROS

- CBP U.S.A.; Fencing Construction Status, Data current as of 05/29/2009 (En red) Disponible en http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/newsroom/highlights/fence_map.ctt/fence_map.pdf Consultada el 13 de febrero de 2009 y el 14 de enero de 2010.
- Graham Dodds, **Apuntes de la materia Politics of the United States** impartida en *Concordia University* por el profesor, Otoño de 2004.
- MPI, **Who's Where?** In MPI Data Hub: Migration Facts, Stats, and Maps. (En red) Disponible en <http://www.migrationinformation.org/DataHub/whosresults.cfm> Consultada el 20 de enero de 2010.
- Polling Report.com, U.S.A., **President Bush and the Bush Administration** (En red). Disponible en http://www.pollingreport.com/bush_ad.htm Consultada el 19 de enero de 2010.
- Yahoo! Noticias, Redacción, artículo y video, **Berlín: Veinte años sin muro**, 6 de noviembre de 2009 (En red) Disponible en <http://espanol.news.yahoo.com/s/06112009/81/internacional-berlin-veinte-muro.html> Consultada el 6 de noviembre de 2009.

FUENTES COMPLEMENTARIAS

- Congressional Research Service Report for Congress, U.S.A., **Canada-U.S. Relations**, Carl Ek, Coordinator, May 12, 2009. (En red) Disponible en http://assets.opencrs.com/rpts/96-397_20090512.pdf Consultada el 25 de enero de 2010.
- Congressional Research Service Report for Congress, U.S.A., **Border Security: U.S.-Canada Immigration Border Issues**, Lisa M. Seghetti, Analyst in Social Legislation, Domestic Social Policy Division, Order Code RS21258, Updated December 28, 2004. (En red) Disponible en http://www.ndu.edu/library/docs/crs/crs_rs21258_28dec04.pdf Consultada el 26 de enero de 2010.
- Frontline, PBS, **Trail of a Terrorist: Is Canada a safe Haven for Terrorist?** (En red) Disponible en <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/trail/etc/canada.html> Consultada el 28 de enero de 2010.

- Frontline, PBS, **Trail of a Terrorist: Ahmed Ressam's Millennium Plot**. (En red) Disponible en <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/trail/inside/cron.html> Consultada el 28 de enero de 2010.
- Government of Canada, Transport Canada, **Land Border Crossing Investments**, Canada's Gateways. (En red) Disponible en <http://www.tc.gc.ca/policy/acg/acgd/map/pdf/map.pdf> Consultada el 26 de enero de 2010.
- Minister of Public Works and Government Services Canada, 2000, **Canada-United States Accord on our Shared Border**. (En red) Disponible en <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/Ci51-95-2000E.pdf> Consultada el 26 de enero de 2010.
- Public Safety Canada, **Canada-United States Cross Border Crime Forum**. (En red) Disponible en <http://www.publicsafety.gc.ca/prg/le/oc/cbc-eng.aspx> Consultada el 27 de enero de 2010.
- The Canadian Chamber of Commerce, Canada, **A Canada- U.S. Border Vision** (2009). (En red) Disponible en <http://www.chamber.ca/images/uploads/Reports/a-canada-u.s.border-vision.pdf> Consultada el 27 de enero de 2010.