

CUADERNOS

POLITICA EXTERIOR ARGENTINA

LA POLÍTICA MIGRATORIA
ESTADOUNIDENSE POST 9/11:
PROYECCIONES Y
EL PODER EXCEDENTE

Lila GARCÍA

Rosario, abril-junio 2010 – N° 100

CERIR



ARGENTINA

“CUADERNOS DE POLITICA EXTERIOR ARGENTINA”

ISSN 0326-7806 (edición impresa)

ISSN 1852-7213 (edición en línea)

DIRECTOR: Dr. Alfredo Bruno BOLOGNA
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

CONSEJO DE REDACCION: Master Anabella Busso (CONICET)
Dra. Miryam Colacrai (CONICET)
Dra. Gladys Lechini de Álvarez (CONICET)
Lic. Gustavo Marini (U.N.R.)

CONSEJO ASESOR:

Prof. Celestino del Arenal
Universidad Complutense de Madrid (España)

Prof. Juan Gabriel Tokatlian
Universidad de San Andrés (Argentina)

Prof. Jack Child
Prof. American University. Washington (EE.UU.)

Prof. Eduardo Ferrero Costa
Docente y Ex Embajador en la O.E.A. y EE.UU. (Perú)

Prof. Héctor Gros Espiell
Ex Canciller y Embajador en Francia (Uruguay)

Prof. Helio Jaguaribe
Decano del Instituto de Estudios Políticos y Sociales
(Brasil)

Prof. Carlos Juan Moneta
Ex Secretario General del SELA (Argentina)

Prof. Luciano Tomassini
FLACSO (Chile)

Dirección Nacional de Derecho de Autor: Exp. N° 785300/09
Esta publicación cuenta con el sistema de referato de acuerdo a normas internacionales.
Indexada: Latindex Catálogo. Nivel I de excelencia
Publicación trimestral propiedad de Alfredo Bruno Bologna. (abologna@unr.edu.ar)
Canje: biblioteca-cerir@unr.edu.ar
Página web: www.cerir.com.ar

Traducciones: Laura Marsol
Edición: Lidia Gatti

Los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los Cuadernos.
El texto completo de los Cuadernos de Política Exterior Argentina, a partir del número 81, puede ser consultado en la página web.

ADDRESS OF CHANGE - CORRESPONDENCIA Y CANJE:
CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO C.E.R.I.R.
San Juan 4290
2000 ROSARIO
REPUBLICA ARGENTINA

TEL/FAX.: 54-341-4201231

EDITORIAL

El **CERIR** es una institución sin fines de lucro dedicada al campo de la investigación y docencia en Relaciones Internacionales.

Iniciado como grupo de trabajo e investigación en el ámbito docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario en 1985, el **CERIR** concreta su labor en un proyecto conjunto presentado al CONICET, que fue creciendo desde entonces hasta la actualidad, con la incorporación de investigadores y becarios. Los trabajos elaborados se conocen a través de la publicación periódica "Cuadernos de Política Exterior Argentina".

En 1992 por primera vez el **CERIR** diseña un Programa de Investigación cuyo objetivo es el seguimiento de la Política Exterior Argentina. Es entonces que se decide dentro del Programa, la publicación conjunta de la obra *"La Política Exterior del Gobierno de Menem. Seguimiento y Reflexiones al promediar su mandato"*, en 1994. En 1998 se publica *"La Política Exterior Argentina 1994/1997"* y en el 2001 el tomo III sobre *"La Política Exterior Argentina 1998-2001. El cambio de gobierno ¿Impacto o irrelevancia?"*. En 2006 salió el Tomo IV que comprende dos volúmenes. El título de la obra es: *"La Política Exterior del gobierno de Kirchner"* editado conjuntamente con UNR Editora de la Universidad Nacional de Rosario.

Desde su origen, el grupo de investigación del **CERIR** transfería sus conocimientos en carreras de grado y post grado. En 1996 organiza dentro del ámbito del Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI) la *Maestría en Integración y Cooperación Internacional* de la UNR, con la presencia de graduados y becarios de los países miembros del MERCOSUR. En 1998 la Maestría se incorporó al programa ALFA-DEIMPIR (Desarrollo Económico e Institucional mediante Procesos de Integración Regional) de la Unión Europea.

Los "Cuadernos de Política Exterior Argentina" se encuentran abiertos a la participación de docentes e investigadores ajenos al **CERIR** que deseen presentar temas referidos a los proyectos de investigación mencionados.

Dr. Alfredo Bruno Bologna
Director del CERIR

LA POLÍTICA MIGRATORIA ESTADOUNIDENSE POST 9/11: PROYECCIONES Y EL PODER EXCEDENTE

Lila García*

RESUMEN. Las políticas doméstica y exterior emprendidas por los Estados Unidos a consecuencia de los atentados del 11 de septiembre tuvieron un impacto en la migración como fenómeno y los migrantes como sujetos que trascendió la esfera de sus propias fronteras geográficas así como los propios límites de tales medidas de “excepción”. El migrante es construido como receptor de las más diversas crisis (mundiales, domésticas, económicas, sociales, etc.) pero esta descarga de poder en un punto finito provoca que este se expanda, derrame y sea ejercido sobre y por tantos otros puntos, entre ellos, la misma sociedad que se busca proteger.

PALABRAS CLAVE: Migración - Estados Unidos - Ley de Inmigración - Atentados terroristas

AMERICAN MIGRATORY POLICY AFTER THE 9/11: PROJECTIONS AND EXCEEDING POWER

Lila García*

ABSTRACT. The both domestic and foreign policies initiated by the United States as a consequence of the September 11st. attacks have impacted in the migration as a “phenomenon” as well as in the migrants as its individuals and soon went beyond the scope of their own borders and the limits of such “exception measures”. The migrant is constructed as receptor of the most varied crisis (worldwide, domestic, economics and social ones) but this discharge of power in a finite point causes the expansion and spreading of such power in a manner in which it can be exercise by and over many other points, among them, the same society which protection is sought.

KEY WORDS: Migration - United States - Immigration Act - Terrorist Attacks

TRABAJO RECIBIDO: 14/12/2009

ACEPTADO: 22/12/2009

* UBA-UNLP- Doctorando en Derecho, UBA. Docente en Derecho Internacional Público. E-mail: garcia.lila@gmail.com

**LA POLÍTICA MIGRATORIA ESTADOUNIDENSE POST 9/11:
PROYECCIONES Y EL PODER EXCEDENTE**

Lila García

ÍNDICE

1. Terroristas y migrantes.....	3
2. El escenario estadounidense luego de la Guerra Fría.....	6
3. Las leyes migratorias desde el fin de la Guerra Fría hasta el 2001.....	13
4. Todos contra ellos: escenario y políticas migratorias estadounidenses luego del 2001.....	16
4.1. La USA PATRIOT ACT, 2001. Public Law 107-56.....	18
4.2. Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002 (EBSVERA) Public Law 107-173.....	21
4.3. REAL ID ACT y siguientes.....	22
5. Repercusiones.....	26
6. El panorama actual.....	28

1. Terroristas y migrantes

El nuevo tiempo que se iniciara luego de los atentados del 9/11 -punto de inflexión en la política interna y externa de los Estados Unidos¹, un umbral de difícil retorno²-, puso, principalmente a falta de un enemigo definido como antaño, a varios en la mira, entre ellos los migrantes³.

Entre los nuevos sujetos privilegiados de la seguridad y el control se encuentran, en primer lugar, los provenientes de países calificados como terroristas o sponsors del terrorismo, un espectro amplio que incluía países como Cuba⁴ pero centrado mayormente en los países árabes⁵. Pronto, los sujetos de los cuales había que asegurarse se amplió a los extranjeros, especialmente migrantes: la participación de foráneos -saudíes, aunque con visa legal de estudiantes- en los atentados de Nueva York operó como trampolín para alimentar las figuras de peligro en torno a los extranjeros –aprobándose leyes tales como la *Border Protection, Antiterrorism and Illegal Immigration Control Act of 2005*⁶. Como lo reconoce Bruch, “*the debate on borders has shifted even more dramatically in the years since the attacks of September 11, 2001. The national agenda on immigration has been focused on increased enforcement, tightening or strengthening the borders, and, in some cases, restricting immigration*”⁷. Pese a que se trataba de personas que vivían dentro de la sociedad Americana, permitirá la adopción de numerosas medidas restrictivas frente al “enemigo” que “está entre nosotros”. El debate en torno a las fronteras ha cambiado incluso más dramáticamente en los años desde el ataque del 11 de Septiembre de 2001.

Primero, árabes y musulmanes por igual. Segundo, migrantes. En tercer lugar, el resto del mundo. El discurso rápidamente se polariza en términos del “bien contra el mal”⁸: “Este conflicto es una lucha para salvar al mundo civilizado...” (Bush, 20 de octubre 2001).

¹ Busso, Anabella (2003), *La política exterior americana a partir de la administración de George W. Bush: su impacto mundial y regional*. Notas preparadas para la conferencia en el CEI, Universidad Torcuato Di Tella, abril 2003. Original provisto por la autora.

² Tokatlian, Juan (2004), *Hacia una nueva estrategia internacional*, Buenos Aires: Norma. También en: “La posguerra fría acaba de terminar”, diario *Clarín*, Buenos Aires, 12 de septiembre de 2001. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2001/09/12/o-04211.htm>

³ Este trabajo adopta la terminología actual para referirse a los movimientos emigratorios e inmigratorios de fines del siglo pasado hasta la actualidad; como lo enunciara la Relatora Especial de Naciones Unidas para los Migrantes en su Informe de 2005 (E/CN.4/2005/85), “migrantes” es un término genérico que cubre emigrantes e inmigrantes, entendiéndose, respectivamente, “una persona que deja su estado para moverse a otro e instalarse allí”, “una persona que entra en otro estado para residir allí”. Disponible en http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=10680 [Consultado el 29-06-2010]

⁴ Información proporcionada por el sitio Web del gobierno de los Estados Unidos: <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/22905.htm>. Actualmente la página ha sido removida.

⁵ Desde una mirada geopolítica, Tokatlian destaca que “el proyecto de reordenamiento mundial emprendido por Washington después del 9/11 ha tenido dos espacios de proyección: la guerra a Afganistán en Asia y la guerra a Irak en Oriente Medio”, Tokatlian, J., op. cit, pág. 170.

⁶ Ley de Control de la Inmigración Ilegal, Antiterrorismo y Protección Fronteriza.

⁷ “La agenda nacional sobre inmigración ha sido enfocada en incrementar la protección, ajustando limitando rigurosamente o fortaleciendo las fronteras y, en algunos casos, restringiendo la inmigración”. Bruch, Elizabeth, “Open or Closed: Balancing Border Policy with Human Rights”, *Kentucky Law Journal*, 2007-2008, págs. 107 y ss., disponible en www.westlaw.com

⁸ Busso, A., op. cit.

“No es una guerra entre nuestro mundo y su mundo. Es una guerra por salvar al mundo” (Bush, 4 de octubre de 2001)... “Esta no es una lucha de Estados Unidos solamente. Y lo que está en juego no es solamente la libertad de Estados Unidos. Esta es una lucha del mundo. Esta es la lucha de la civilización” (Bush, 20 de septiembre de 2001).⁹ Lejos de ser un fenómeno nuevo, lo que hicieron los atentados fue reforzar una tendencia histórica de los Estados Unidos, que consiste en “tratar de imponer su agenda al resto del hemisferio e insistir en una postura maniquea de suma cero, en la que “están con nosotros” o están “contra nosotros”¹⁰.

Esto implicaría sacrificios, sobre todo en clave de libertades; como se verá, pronto el aseguramiento y el control se extendería también al resto de la población norteamericana. Pero además, las ventajas de un enemigo difuso y numeroso, que prácticamente se desconoce -circunstancias que comparten migrantes y terroristas- legitiman las acciones de control sobre el resto de la población e incluso de otros Estados: en el sistema de “coaliciones” o alianzas flexibles declaradas por la administración Bush en el marco de la nueva estrategia de seguridad de 2002, “*all established states should ...be a helpful partner... and take care that international organizations work for their member states. When they do, they deserve respect...*”¹¹.

Control sobre la población y *soft power* (poder blando) sobre “los países que comparten nuestras prioridades” –pues los que no las comparten sufren en relación directamente proporcional el uso de su poder duro¹²- o sufrir el mal “menor” por evitar un mal mayor, que por lo demás no se sabe cuándo ni donde puede ocurrir. De hecho, el diseño de la Estrategia de Seguridad Nacional -documento emitido en 2002- apuntaba a controlar a enemigos difusos, con lo cual permitía armar argumentos “muy variados que abarcan desde la identificación de estados santuarios del terrorismo, gobiernos con contactos parciales con grupos desestabilizadores, gobiernos irresponsables que producen armas masivas, gobiernos no democráticos, gobiernos que violan derechos humanos”¹³.

Lo interesante en esto fue, decíamos, la pronta asociación entre la calidad de extranjeros de los terroristas y las medidas en torno a la migración, especialmente latinoamericana. Sin perjuicio de que desarrollaremos en extenso este punto en el apartado correspondiente, lo que queremos marcar en esta introducción es que el migrante fue tan sólo uno de los rostros de un enemigo desconocido, importante por su presencia numérica

⁹ Discursos en: www.whitehouse.gov/infocus/nationalsecurity/archive.html. Actualmente la página ha sido removida.

¹⁰ Tulchin, Joseph, “América Latina en el sistema internacional”, *Agenda internacional*, Año 1, N° 2, Septiembre/Octubre/Noviembre 2004, págs. 32-43.

¹¹ “Todos los Estados establecidos como tales deberían ser un compañero útil y cuidar que las organizaciones internacionales trabajen para sus Estados miembros. Al hacer eso, merecen respeto”. Shultz, George, “A Changed World”, Foreign Policy Research Institute, march 22, 2004. Disponible en www.fpri.org

¹² Dyer, Gwynne, periodista y PHD en Historia Militar y del Medio Oriente, explica: “quien desafíe a los Estados Unidos será castigado”, entrevistado para el documental *Why we fight*, 2005., realizado por Eujene Jareck, disponible en <http://video.google.com/videoplay?docid=9219858826421983682#>.

¹³ Busso, A., op. cit.

precisamente en la cosmopolita Nueva York y que en poco menos de dos años terminó siendo protagonista en las explicaciones sobre el declive económico estadounidense, producto en gran parte del enorme peso presupuestario de las campañas emprendidas en Medio Oriente.

El migrante, entonces fue el sujeto construido y aprovechado para expiar los problemas nacionales -trabajo, salud, criminalidad y desgarró social- e internacionales -seguridad, terrorismo-, como si fuera una extensión o alguna otra clase de terrorismo. Incluso, la asociación por salto entre una y otra figura prácticamente no necesita explicación, sino que es asumida si más; por ejemplo, cuando se sostiene que *"while much has been done to counter 'transnational terrorists' and 'rogue states,' including the use of preemptive military force, little has been done to remedy the admittedly weak and porous international border separating the United States from Mexico to the South"*¹⁴. Otros, por el contrario, reconocen y lamentan esta asociación, haciendo hincapié en el conocido "sueño americano"¹⁵.

Estos son algunos de los cambios políticos que señala Busso¹⁶ para la esfera doméstica: la posibilidad de incrementar la legitimidad de la administración -en una materia pendiente como la migración, donde las miradas sobre México se mueven mayormente en el rango de las percepciones negativas-, la pérdida de la libertad para la sociedad civil. Como veremos, las nuevas disposiciones originadas en la lucha antiterrorista encontraron en el migrante un chivo expiatorio, una oportunidad de extender el control estatal dentro, fuera y en las mismas fronteras, lo cual supone, debido a la ecuación misma de los derechos frente al Estado, un retroceso en derechos y libertades.

Por ello, numerosos estudios coinciden en señalar un cambio en la gestión migratoria estadounidense después del 2001; de hecho, no hay artículo o estudio sobre migración internacional que no sea encabezado por la significación de los atentados terroristas. Por si fuera poco, el contexto mundial de profundización del capitalismo o en su más amplio espectro denominado *globalización*, ha impactado notablemente en el llamado fenómeno migratorio. Como lo reconoce la profesora Lacomba, "en las últimas tres décadas se han producido cambios significativos en cuanto a la conceptualización de los enfoques y modelos teóricos del fenómeno migratorio"¹⁷.

La conjunción de los hechos con la necesidad, en un momento de baja legitimidad del gobierno de Bush, alumbraron el caudillo perfecto tras el cual alinear al pueblo

¹⁴ Glon, Justin, "Good Fences Make Good Neighbors: National Security and Terrorism -Time to Fence in our Southern Border", *Indiana International and Comparative Law Review*, Vol. 15, 2005, págs. 349 y ss. Disponible en www.westlaw.com

¹⁵ Murthy, Sheela, "Impact of September 11, 2001, on US Immigration", *Maryland Bar Journal*, N° 37, marzo-abril 2004, págs. 3 y ss. Disponible en www.westlaw.com

¹⁶ Busso, A., op. cit.

¹⁷ Lacomba, Joan, "Teorías y prácticas de la inmigración. De los modelos explicativos a los relatos y proyectos migratorios", *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, N° 94, 1 de agosto de 2001. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn-94-3.htm> [Consultado el 29-06-2010]

estadounidense -y a todo Estado que se preciara sino de democrático o solidario, que pretendiera cualquier tipo de asistencia-: el extranjero terrorista, calificación que pronto trascendió de la esfera estadounidense para impregnar las regulaciones europeas, para alcanzar uno de sus picos máximos de esquizofrenia con el asesinato, a manos de Scotland Yard, de un brasileño que se apresuraba a llegar a su trabajo.¹⁸

En este sentido, varios trabajos apuntan la nueva impronta de las migraciones internacionales como pertenecientes al área de seguridad de los Estados. Si bien ya en los años setenta el tema seguridad para restringir los flujos migratorios había sido una asociación recurrente¹⁹, lo cierto es que en el discurso estadounidense todo pasó a tratarse como un tema de seguridad. El ascenso a la Casa Blanca del *team* de halcones unilateralistas cambió las coordenadas del escenario; no tanto porque tratarse de un grupo político de particular devoción derechista –un cruzado conservador como John Aschroft fue un activo opositor al bloqueo desde su anterior posición senatorial– sino por sus vínculos conocidos con el Estado de la Florida.

En este marco, el presente trabajo se remonta a las leyes y políticas migratorias desde el inicio de la Posguerra fría para mostrar, en primer lugar, lo que es obvio a todos los ojos: los atentados de 2001, trágicos sí, representaron una oportunidad para implementar una durísima política en materia migratoria, sin importar las vinculaciones con el terrorismo. En segundo lugar, no se desaprovechó la posibilidad de que aquellas medidas sirvieran también para desconocer de cabo a rabo otros los derechos de los migrantes tanto como para menoscabar, incluso, derechos y libertades de los mismos ciudadanos que se pretendían proteger. En tercer lugar, esta visión de la migración permitirá aumentar el presupuesto en seguridad y armamento, una constante siempre en busca de un argumento para asumir más poder.

2. El escenario estadounidense luego de la Guerra Fría

Gosh, I miss the Cold War

*William Clinton, 1993*²⁰

La caída de la Unión Soviética implicó muchos y profundos cambios en la definición de la política exterior de los Estados Unidos. Luego de más de cuarenta años de Guerra

¹⁸ Por caso, Jean Charles de Menezes, un brasileño residente legal, se apresuraba un fatídico día de julio 2005 para no perder el metro en Londres cuando fue muerto por Scotland Yard debido a su “actitud y atuendo sospechosos”; además de la *Real ID Act* estadounidense del año 2005 –que dispuso, entre otras cosas, la construcción del muro con la frontera mexicana- incluso los países europeos endurecieron sus políticas migratorias (Dinamarca y Austria en el año 2002).

¹⁹ Mármora, Lelio, “Los inmigrantes de los países vecinos”, en Klich, Ignacio y Rappoport, Mario, compiladores (1997), *Discriminación y racismo en América Latina*, Buenos Aires: Ed. Nuevo Hacer, págs. 33-36.

²⁰ Citado por Scott, James; Crothers, Lane, “Out of the Cold: The Post-Cold War context of U.S. Foreign Policy”, en Scott, James (1998), *After the end*, Duke University Press: Durham and London, pág. 5.

Fría (1945-1990) que implicaron desdeñar el aislacionismo declarado en la doctrina Monroe (1823)²¹ frente al internacionalismo²² pero por sobre todas las cosas, de tener un objetivo definido en materia de política exterior²³: detener el avance de la Unión Soviética, según la doctrina de la contención esbozada por Kennan²⁴ que se extendiera desde 1947 hasta, por lo menos, el grotesco fracaso en Vietnam que en 1968 no sólo costó la no posibilidad de reelección del presidente Johnson sino que dejó en evidencia que los presupuestos sobre los cuales se basaba la política de la contención, “las bases conceptuales de la política de guerra”, necesitaban una revisión y una nueva estrategia en política exterior. Luego de poco más de veinte años de “contención” que significaron, para la Casa Blanca, contar con “un poder efectivo casi sin contrapeso para conducir la política exterior”, Vietnam viene a romper, de manera definitiva, “un esquema de conducción que organizaba coherentemente los fines y los medios de la política exterior norteamericana”²⁵.

La doctrina de la *détente* o distensión²⁶ planteada por H. Kissinger -estadista estrella y casi exclusivo *policy maker* de la política exterior durante el gobierno de Nixon- apunta a recoger los cambios operados en el escenario internacional: agotamiento del sistema monetario internacional, crisis del petróleo -que posicionó al Tercer Mundo como un actor relevante-, y en suma, una nueva configuración del poder mundial que aumentaron la importancia de los recursos no militares en un escenario de progresiva fragmentación. Sin embargo, a criterio de Portales, el intento de rearticular la relación entre fines y medios de la política exterior terminó por destruir el vínculo entre la presidencia y las demás

²¹ Definido básicamente como “the desire to keep the United States out of substantial political and military involvement with the World (especially Europe)” [el deseo de mantener a los Estados Unidos fuera de un involucramiento político y militar importante con el mundo, especialmente Europa]. Scout, J., Crothers, L., op. cit., pág. 5.

²² El internacionalismo sugeriría un deber, por parte de los EEUU, de involucrarse activamente en los asuntos políticos mundiales para proteger los intereses norteamericanos y “provide necessary American Leadership”. Scout, J., Crothers, L., op. cit., pág. 5.

²³ En palabras de Portales, “el mundo de la guerra fría, con su bipolaridad politicoestratégica y con el predominio no contrarrestado de los Estados Unidos en el sistema económico internacional, permitía una definición de objetivos políticos relativamente simple –la contención- y el uso de un conjunto de medios basado principalmente en el poder estratégico militar”. Portales, Carlos, “Problemas de consenso en la política exterior norteamericana”, en Portales, Carlos (1986), *La América Latina en el nuevo orden económico internacional*, FCE: México, págs. 25-26.

²⁴ La “doctrina” de la contención surge de un paper publicado por G. Kennan de manera anónima en *Foreign Affairs* en el verano de 1947 que encontró una entusiasta recepción por algunos periodistas, generando casi inmediatamente una extendido debate académico. Según explica Gaddis, “el objetivo de la contención debía ser el de limitar el expansionismo soviético, y que el comunismo planteaba una amenaza sólo e la medida en que era el instrumento de esa expansión”, Gaddis, John (1989), *Estrategias de la contención. Una evaluación crítica de la política de seguridad norteamericana de la posguerra*, GEL: Buenos Aires, pág. 49.

²⁵ Portales, C., op. cit., p. 25.

²⁶ Esta postura planteaba básicamente el mantenimiento de un equilibrio de poder. La racionalidad de esta política desde el punto de vista norteamericano, explica Portales, “se basa en la estimación de que ha habido un gran avance en el desarrollo del armamento estratégico soviético... Los Estados Unidos se beneficiarían con los acuerdos tendientes a una congelación de los respectivos niveles de poder estratégico –en momentos de dificultades económicas internas- y la Unión Soviética podría desviar ingentes recursos dedicados a la defensa a la producción de bienes de consumo y a la incorporación de tecnología norteamericana a su sistema productivo...con la consiguiente creación de lazos de interdependencia económica que pondrían límites al poder soviético a la vez que le facilitarían su desarrollo económico, por la otra, son los términos de la ecuación de la *détente* kissingeriana”, Portales, C., op. cit., págs. 27-28.

instituciones del sistema político²⁷; entre los factores que convergieron a ello, pueden mencionarse el extremo secretismo con que, en pos de una alta efectividad, se manejó Kissinger, la propia política en Vietnam y finalmente, el escándalo de Watergate.

La presidencia de J. Carter²⁸ intentó diferenciarse ampliamente de su predecesor: frente al criticado secretismo de la política exterior, desplegó una conducción abierta, trató de acercar la política exterior al ciudadano común²⁹ e introduce lo que es mencionado como el rasgo más novedoso de la política de Carter: la apelación a los derechos humanos, un elemento importante tanto en la lucha ideológica con la Unión Soviética³⁰ como en el posicionamiento en un mundo donde se reconocía la caída del recurso a la guerra y del uso del poder duro; los derechos humanos, a su vez, permiten reconstruir una política internacional que proyectara los valores norteamericanos a escala global en base a su “poderío” moral.

En 1981 asume la presidencia el devenido republicano Ronald Reagan, quien en palabras del embajador soviético ante los Estados Unidos, “hizo revivir las peores épocas de la Guerra Fría”³¹: “borraron la *detenté*, se enfrentaron directamente con la Unión Soviética y subrayaron el fortalecimiento de la fuerza bélica, lo que significó el desvío de fondos hacia el presupuesto militar a expensas de los programas sociales creados durante el medio siglo anterior”.³² Durante este primer mandato, lanzó el mayor programa de rearme en paz de la historia de EE.UU., organizado en el marco de la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE), popularmente conocida como la “Guerra de las Galaxias”. Sin embargo, durante su segundo mandato y junto con M. Gorbachov, “colaboraron, a su propia manera, para ponerle fin”: el año 1988 fue llamado “año de la paz” y vio la resolución de varios conflictos por la decisión de las dos potencias de poner fin a las crisis locales.³³

En 1989 sería electo George Bush padre, vicepresidente del mandatario anterior, quien lleva adelante una línea muy dura y de gran intervencionismo militar; gran parte de los asesores serían heredados por Bush hijo, que implementarían el plan de invasión a Irak y Afganistán pergeñado en 1992. El “Eje del Mal” también incluiría a Irán y a Corea del Norte.

²⁷ *Ibidem*, pág. 26.

²⁸ No se menciona la presidencia de Gerald Ford dado que no hubo cambios significativos: como sucesor de Nixon ante el escándalo de Watergate, continuó la línea de la *détente* delineada por Kissinger, quien siguió en el gobierno.

²⁹ Como lo expresa en un discurso impartido en la Universidad de Notre Dame el 22 de mayo del año de su asunción, “también podemos tener una política exterior que el pueblo norteamericano apoye... y comprenda”.

³⁰ Recordemos que a mediados de los años sesenta se firman, bajo la égida de las Naciones Unidas, dos importantes instrumentos de derechos humanos, representativo cada uno de la pugna ideológica entre la Unión Soviética y los Estados Unidos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

³¹ Dobrynin, Anatoly (1998), *En confianza. El embajador de Moscú ante los seis presidentes norteamericanos de la Guerra Fría (1962-1986)*, México: Fondo de Cultura Económica, pág. 494. A renglón seguido, no obstante, resalta que “luego consiguió la mejora más considerable de las relaciones soviético norteamericanas desde el fin de la Segunda Guerra Mundial”.

³² Dobrynin, A., op. cit., p. 497.

³³ Zeraoui, Zidane, “La guerra fría y los bloques de poder”, en Zeraoui, Zidane; Baltar Rodríguez, Enrique; Bermúdez Torres, Lilia (2000), *Política Internacional contemporánea*, Trillas: México, pág. 108.

W. Clinton tiene su presidencia luego de la caída de la Unión Soviética (1993- 2001) y, en términos generales, tampoco evaluó replegarse a una postura aislacionismo sino que por el contrario, acuñó la doctrina del *enlargement* o expansionismo. Claro que dicha expansión no sería la de las fuerzas armadas sino, como bien lo delinea Anthony Lake, de la democracia y las economías de mercado, como parte de un mismo núcleo conceptual de la política exterior norteamericana: “the sucesor to a doctrine of containment must be a strategy of enlargement—enlargement of the world’s free community of market democracies”³⁴. De una forma y otra, con unos u otros recursos, este breve panorama confirma lo dicho por Joseph Cirincione³⁵ al principio del documental *Why we fight* -titulado en español como “Las razones de la guerra”, literalmente, “Por qué peleamos”³⁶ -: no se trata de un tema de partido o presidente. El temido complejo industrial militar -junto con el Congreso y los asesores- está finalmente entre ellos, entre nosotros.³⁷

La desaparición de un enemigo claro y sobre todo aglutinante de los diversos poderes que confluían en la toma de decisiones: además del Presidente, el *Foreign Policy Bureaucracy*, el National Security Council (Consejo de Seguridad Nacional), la CIA, el Departamento de Estado, el Departamento de Defensa, el Congreso, los medios de comunicación, para quienes la Guerra Fría fue probablemente la más grandiosa historia para los periodistas de la época³⁸; y, finalmente, el público norteamericano, implicó un replanteo hasta los mismo niveles del concepto de política exterior.

El problema es descrito por Kristol³⁹, de *Proyecto para un Nuevo Siglo Norteamericano*⁴⁰, de la siguiente manera: “es muy difícil para una gran potencia –una potencia mundial- articular una política exterior en ausencia de un enemigo que merezca el

³⁴ “El sucesor de una doctrina de la contención debe ser una estrategia de ampliación, ampliación de la comunidad mundial libre de democracias de mercado”. Lake, Anthony, “From containment to enlargement”, Discurso en la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados, Johns Hopkins University, Washington D.C., 21 de septiembre de 1993. Transcripción provista por la Mg. Anabella Busso.

³⁵ Al momento de la entrevista era Senior Asociado y Director de un programa en la organización Carnegie Endowment for International Peace. Actualmente director del Ploughshares Fund. Véase documental citado en nota 12.

³⁶ Véase documental citado en nota 12.

³⁷ El documental *Why we fight* (2006) retoma el discurso de despedida de Eisenhower que alertaba sobre los riesgos de no controlar al complejo militar industrial que se había formado durante la Segunda Guerra Mundial, y como dicho complejo funciona y termina incluyendo a quienes deberían representar a la “ciudadanía vigilante” que pidiera aquel ex presidente. Véase documental citado en nota 12.

³⁸ Strobel, Warren (1997), *Driving fast without a road map. The news media and foreign policy today*, US Institute of Peace Press, pág. 57.

³⁹ Kristol, Irving, “La definición de nuestro interés nacional”, en Owen, Harries (comp) (1993), *El propósito de Estados Unidos de América. Nuevos enfoques de la política exterior de Estados Unidos*, Pleamar: Buenos Aires, págs. 47-65.

⁴⁰ El PNAC es un grupo de neoreaganianos de indiscutido peso; “se trata de una organización creada en 1997 para promover una visión conservadora estratégica del papel de liderazgo de Estados Unidos en el mundo para moldear un nuevo siglo favorable a los intereses y principios de Washington”. Entre sus integrantes están las principales autoridades en política exterior del G. Bush: Dick Cheney (vicepresidente), Donald Rumsfeld (Secretario de Defensa durante casi los dos mandatos), Paul Wolfowitz (Secretario de Defensa). Muñoz, Herald, “El mundo post Irak”, *Revista de Estudios Internacionales*, N° 142, julio-septiembre 2003, Chile: Universidad de Chile, págs. 5-11.

nombre de tal. Son, después de todo, los enemigos los que ayudan a definir el ‘interés nacional’. De allí que con el inicio de la Posguerra Fría haya quedado vacía una vacante -la del Otro respecto del cual definirse, la del Enemigo del cual defenderse- que intentó llenarse, en primera instancia, no con la construcción de enemigos a medida, sino con el redireccionamiento de la política exterior norteamericana. Casi por definición, se afirma, es imposible divorciar la política exterior de una superpotencia de su propia identidad nacional⁴¹.

En primer lugar, se señala que con la Guerra Fría la futilidad de una política exterior de ‘afianzar la democracia en el extranjero’ quedó en evidencia para la mayoría de los norteamericanos, lo cual ha “conducido a un resurgimiento del temperamento aislacionista”⁴². De la mano con ello, la desaparición de la Guerra Fría volvió válida una pregunta entre los norteamericanos: “why the nation needs a large standing army?” (¿por qué la nación necesita una gran y permanente Fuerza Armada?)⁴³. Por primera vez en la historia, señala el mismo autor, la fuerza armada debía justificar su existencia frente a los norteamericanos.

Además, un elemento adicional que vino como anillo al dedo con los atentados: el tradicional desinterés del pueblo norteamericano por los asuntos de política exterior -por lo cual dicha política debía demostrar claramente el interés nacional en juego-, amén de no estar dispuesto a hacer sacrificios para apoyar preocupaciones globales colectivas. Nótese que ya en 1977 y a poco de asumir, Carter dirige a la Universidad de Notre Dame un discurso donde expresa que “desea hablar de los lazos que ligan nuestros actos en el exterior con nuestro carácter esencial como nación”, remarcando que “nuestro empeño, para los próximos años, consiste en satisfacer más eficientemente las necesidades de nuestro pueblo”⁴⁴. Esta preocupación sigue presente en la presidencia de Clinton, y cada vez se vuelve más urgente, lo que lleva a la expresión que abre este parágrafo.⁴⁵ Incluso, recientemente se sigue señalando la importante desconexión entre la política exterior estadounidense y el ciudadano común.⁴⁶

⁴¹ Kristol, I., op. cit. pág. 47

⁴² Ibídem, pág. 55.

⁴³ Ricks, Thomas, “The widening gap between the military and the society”, *The Atlantic Monthly*, Volumen 280, N° 1, 1997, pág. 66-78.

⁴⁴ En sus memorias, quien fuera embajador ruso en Washington durante 1962-1986 señala que Carter “no parecía tener un programa definido, y los norteamericanos comunes encontraban en sus discursos exactamente lo que habían deseado oír”. Además destaca que Carter, a diferencia de otros presidentes “subrayaba en público ciertos valores comunes a toda la humanidad...”, Dobrynin, Anatoly (1998), *En confianza. El embajador de Moscú ante los seis presidentes norteamericanos de la Guerra Fría*, México: Fondo de Cultura Económica, pág. 389.

⁴⁵ Como lo explica el asesor de W. Clinton Anthony Lake, “with the end of the Cold War, there is no longer a consensus among the American people around why, and even whether our nation should remain actively engaged in the world” [con el fin de la Guerra Fría, no hay más consenso entre el pueblo norteamericano en torno a por qué, e incluso si, nuestra nación debería permanecer activamente comprometida en el mundo]. Lake, A., op. cit.

⁴⁶ Karen Kwiatkowski, ex experta del Pentágono, entrevistada en el documental *Why we fight*. (2006). Véase documental citado en nota 12.

Estos aspectos, señalados como la visión dominante⁴⁷ son así entendidos por los *hacedores de políticas* y pese a las encuestas que pretenden demostrar lo contrario, la evidencia no parece suficiente⁴⁸. Con los atentados, decíamos, o el enemigo “puertas adentro” o “entre nosotros”, fue relativamente fácil unir el interés nacional de un pueblo estadounidense profundamente golpeado con la persecución del terrorismo donde fuera y a cualquier precio, incluso puertas adentro y a costa de sus propias honrosas libertades.

Un dato adicional y para nada desdeñable es la creciente preocupación por la brecha (*gap*) o marginación (*alienation*) de las fuerzas armadas respecto al liderazgo civil: una tercera ola de preocupaciones entre las relaciones cívico militares apareció con la desintegración de la Unión Soviética⁴⁹. Para 1994, dicha alienación era reputada como la mayor en la historia norteamericana⁵⁰, lo que diera lugar a una serie de estudios que confirmaron, entre otras cosas, (i) la creciente politización de las fuerzas tradicionalmente apolíticas (Kohn, 1994; Ricks, 1997; Holsti, 1998, todas obras citadas) –ocurrida ya durante la última generación, o sea desde los ochenta aproximadamente-, lo cual no puede dejar de recordarnos la recomendación del presidente Eisenhower acerca del peligro de la democracia de un complejo militar industrial⁵¹; (ii) la brecha en términos culturales y si se quiere, morales, entre los miembros de las fuerzas armadas y los “civiles”, lo cual llevara a muchos militares a compartir el sentimiento del Sargento Darren Carey: “la amenaza es la declinación de la familia, la declinación de la moral”; en palabras de otros entrevistado en el marco del mismo estudio⁵², “parece que en todos lados hay perdedores”, y otro agrega: “*trash everywhere. People were drinking, getting into fights... no politeness whatsoever... this is the way civilian life is: Nasty*”⁵³. Por el mismo año, Holsti⁵⁴ cita la afirmación del Coronel Michael Wyly hecha en el mismo estudio de Ricks ya mencionado: “*we must be willing to realize that our real enemy is as likely to appear within our own borders as without*”⁵⁵.

La decadencia de los valores morales que supuestamente detentan los norteamericanos y la necesidad de justificación de su rol pueden explicar, en parte, el

⁴⁷ Kull, Steven; Destler, I.M. (1999), *Misreading the public. The Myth of a new Isolationism*, Brookings Institution Press: Washington, pág. 35.

⁴⁸ Kull intenta desmentir esta visión dominante en su artículo “America’s Role in Today’s World”, aunque las encuestas citadas no mencionan el número de entrevistados y menos aún, los datos particulares de los participantes en el muestreo. Lo que puede saberse es que, fuera de las encuestas realizadas por el *Program of International Policy Attitudes*, son lectores de *The Washington Post*, *The Times Mirror*, entre otros. Por lo demás, se trata de preguntas *posteadas* en las páginas web de las consultoras o diarios, con lo cual el simple hecho de contestar ya implica un interés en los asuntos de política exterior. *Ibidem*.

⁴⁹ Holsti, O., “A widening gap between the US military and the civilian society?”, *International Security*, Vol. 23 N° 3 (invierno 1998/1999), págs. 5-42.

⁵⁰ Kohn, Richard, “Out of control”, *National Interest*, primavera 1994, págs. 85-100.

⁵¹ Eisenhower, D., “Farewall Radio and Television Address to the American People”, enero 17 de 1961, *Public papers of the presidents: Dwight Eisenhower, 1960-1961*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1961, pp. 1035-1039, citado por Holsti, O., op. cit., pág. 6.

⁵² Ricks, T., op. cit.

⁵³ “Basura por todos lados; gente be bebiendo, involucrándose en peleas...nada de caballerosidad en absoluto...este es el estilo de vida civil: asqueroso”.

⁵⁴ Ricks, T., op. cit.

⁵⁵ “Debemos estar preparados para darnos cuenta que nuestro real enemigo está tan probablemente

acercamiento de los militares a las ideas republicanas, quienes acentúan fuertemente la idea de la “misión norteamericana” o del “destino manifiesto”. Como nota Kristol, “ninguna de las democracias europeas piensa que ‘afianzar la democracia’ alrededor del mundo sea un aspecto importante de su política exterior. Ninguna de estas democracias se considera a sí misma ‘una ciudad de la colina’, como nos consideramos nosotros, con una misión político moral especial en el mundo...”⁵⁶.

Frente a estos vacíos sobre el rol de las fuerzas armadas y la definición de la política exterior surge Colin Powell: “el líder militar más poderoso desde George Marshall, el más popular desde D. Eisenhower y el más político desde Douglas MacArthur”⁵⁷. Reconociendo que la Guerra Fría había terminado y que eran fundamentales ciertos cambios en la estrategia y estructura de las fuerzas norteamericanas, desarrolló -“sin ninguna autorización por parte de sus superiores”- una serie de conceptos para reconfigurar el *establishment* militar que “vendió” a la Casa Blanca y al Congreso, cuyo objetivo era mantener una fuerte defensa y a Norteamérica en su estatus de superpotencia. Este plan fue conocido bajo el slogan de “el nuevo orden mundial”, que en propias palabras de Powell puede ser visto así: “si hay una historia que va a ser escrita fuera de la Tormenta del Desierto y lo demás que hemos hecho, es cómo los objetivos políticos deben ser cuidadosamente ajustados (*“matched”*) a objetivos militares y medios militares y a qué es alcanzable”⁵⁸.

Bajo su égida, las fuerzas uniformadas ganaron voz pública en la decisión de cuando, donde y en qué circunstancias el poder militar norteamericano debía ser usado⁵⁹.

Varios de los principios propuestos por Kristol en 1993 fueron retomados por la administración de George Bush luego del 2001, de la mano del *Proyecto para el Nuevo Siglo Norteamericano*: (i) está dentro del interés nacional de los EEUU que aquellas naciones que comparten ampliamente sus principios políticos y sus valores sociales deben ser protegidos de aquellas que no los comparten; (ii) las relaciones con las demás naciones del mundo deben seguir un principio casuístico: “en el grado que cualquiera de estas naciones [se refiere al “Segundo Mundo” y los no alineados] tenga una política exterior amistosa con nosotros, seguramente estaremos dispuestos a serlo con ella. En el grado que despliegue hostilidad, nosotros nos opondremos”. Se trata, en suma, de tener tantos patrones como las circunstancias lo requieran, “que es como debería ser”⁶⁰.

para aparecer dentro de nuestra fronteras como fuera de ellas”.

⁵⁶ Kristol, I., op. cit., pág. 53.

⁵⁷ Kohn, R., op. cit., pág. 91.

⁵⁸ Ibídem, pág. 94.

⁵⁹ Ibídem, pág. 95.

⁶⁰ Kristol, I., op. cit., pág. 64.

3. Las leyes migratorias desde el fin de la Guerra Fría hasta el 2001

El contexto de la Pos Guerra Fría, como señalábamos, fue de definiciones encontradas en torno a la política exterior, y hasta de falta de definición alguna. El “neowilsonianismo pragmático” llevado a cabo por Clinton, terminó siendo más pragmático que wilsoniano, según Hoffman⁶¹: sin la razón fundamental de la contención al poder soviético, su política exterior “parece provocar un lineamiento lábil y ha dejado al público norteamericano profundamente ambivalente”.

Por su parte, Condoleezza Rice, asesora del Bush en campaña en esos momentos, reconociendo en primer lugar que los Estados Unidos han encontrado excesivamente difícil definir su “interés nacional” en ausencia del poder soviético, criticaría la política realizada “*crisis by crisis, day by day*” (crisis por crisis, día por día) sin una estrategia a largo plazo y, concretamente, sin una definición del interés nacional y sus prioridades, cuya definición no debía ser camuflada ni reemplazada por “intereses humanitarios” o de la “comunidad internacional”.⁶²

Con todo, la estrategia de Clinton había reconocido un aspecto importante del nuevo orden global: que los conflictos locales pueden tener consecuencias globales, y de allí que su asesor en seguridad señalara que para enfrentar las amenazas extranjeras e internas hacia la seguridad estadounidense, “la solución es reducir las desigualdades económicas de las cuales proceden, resolver el conflicto de Oriente Medio para quitarle legitimidad a sus resentimientos y reforzar aún más la cooperación contra el terrorismo, sin agredir las libertades civiles”⁶³.

Aunque la reseña que sigue será breve, se verá que ninguna administración se ha privado de tratar la inmigración⁶⁴ aunque no hay una necesaria continuidad entre la política exterior y la política migratoria: salvo en contados casos -como Cuba- la política migratoria -de inmigración- norteamericana no ha sido tratada mayormente en el ámbito de la política exterior, hasta el 2001. Gran parte de esto puede ser explicado por los distintos niveles de decisión de una y otra -Poder Ejecutivo, Congreso-, que responden a distintas influencias y demandas. Esto se verá claramente más adelante, durante la segunda administración de Bush, que intenta valerse de la migración para regular el flujo de trabajadores económicos para las industrias estadounidenses pero encuentra una fuerte oposición en la Cámara de Representantes.

⁶¹ Hoffmann, Stanley, “La crisis del internacionalismo liberal”, *Archivos del Presente*, año 1 N° 3, Buenos Aires, 1995-96, págs. 39-57.

⁶² Rice, Condoleezza, “Promoting the National Interest”, *Foreign Affairs*, vol. 79 N° 1, Enero Febrero 2000, pág. 45-62.

⁶³ Berger, Samuel, “Política exterior para la era global”, *Foreign Affairs*, vol 79 N° 6, noviembre diciembre 2000, págs. 31-53.

⁶⁴ Antes de W. Clinton, grandes reformas habían sido llevadas a cabo en los noventa y a mediados de los ochenta. Por un racconto de las leyes: García, Lila, “Del patio al comedor. Las figuras político-

Una de las primeras medidas adoptadas con posterioridad a la caída del Muro de Berlín fue la *Immigration Act of 1990* (Ley Pública 101-649, conocida por sus siglas IMMACT90, Ley de Inmigración de 1990), la cual constituye un de las revisiones más importantes de la Ley de Migraciones norteamericana (INA). Impulsada por el senador J. Helms de Carolina del Norte y aprobada bajo una administración de Bush padre, esta ley incrementa el número de inmigrantes permitidos a la vez que instituye el sistema de “lotería”. Aunque la Sección 102 (202 de la INA) establece que “ninguna persona recibirá ninguna preferencia o prioridad alguna o será discriminado en la expedición de una visa de inmigrante debido a su raza, sexo, nacionalidad, lugar de nacimiento o lugar de residencia”⁶⁵, esta enumeración no excluía el verdadero espíritu de la ley, que se basaba básicamente en la admisión según la posición profesional: se trató, en términos generales, de una modificación con sentido profundamente económico, por la cual extranjeros de “habilidad excepcional” podían obtener visas de inmigrante si ello contribuía al “interés nacional” estadounidense, conceptos a definir que trajeron no pocas controversias⁶⁶.

Se señala, sin embargo, que esta ley no surtió efectos para frenar la inmigración ilegal, por lo cual cuando W. Clinton asume en 1993, la situación no había cambiado. Poco después de firma el *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), y se creía, según se analiza, que el mismo, al proveer –supuestamente- al desarrollo mexicano, indirectamente frenaría la inmigración ilegal, pero ello tampoco ocurrió, por lo cual la siguiente medida del gobierno sería aumentar el número de efectivos en la frontera sur. Fue en 1994, finalmente, cuando comienzan a levantarse las primeras barreras físicas para frenar la “invasión” desde México -mexicanos y también centroamericanos.

Pocos meses después, Clinton firma el 30 de septiembre la Ley de Reforma de Inmigración y de Responsabilidad de Inmigración (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996*, Ley pública 104-208, conocida según sus siglas IRA-IRA o su abreviación IIRIRA); la misma, junto con la *Antiterrorism and Effective Death Penalty Act* de abril del mismo año, son señaladas como “el desarrollo más importante de la legislación migratoria de los últimos 25 años”⁶⁷.

jurídicas de la migración cubana hacia los Estados Unidos (I: 1959-1989)”, *Relaciones Internacionales*, Año 16 N° 32, diciembre 2006-mayo 2007, págs. 151-175.

⁶⁵ En el original: “... no person shall receive any preference or priority or be discriminated against in the issuance of an immigrant visa because of the person's race, sex, nationality, place of birth, or place of residence”.

⁶⁶ En efecto, la definición de “*exceptional ability*” no fue muy útil a los fines últimos de filtrar el perfil de los solicitantes de visas; a raíz de ello, y como lo relata Dobkin, el INS se ocupó de traducir (o al menos intentarlo) lo que se entendería por “interés nacional”: (i) el aplicante debe estar buscando empleo en un área de “mérito sustancial intrínseco”; (ii) el beneficio propuesto tiene que ser de alcance nacional; (iii) el aplicante que buscara exceptuarse del requisito del certificado de trabajo debe presentar un beneficio nacional tan grande como para ser mayor que el interés nacional en dicho certificado. Dobkin, D., “The diminishing prospects for legal immigration: Clinton through Bush”. *Saint Thomas Law Review*, Winter 2006. Artículo disponible en: www.westlaw.com

⁶⁷ Gordon, Nathan; Gordon, Louis, “Immigration Law. Discretionary Relief from Deportation Curtailed”, *Los Angeles Lawyer*, March, 2002, Vol. 25 number 52. Disponible en : www.westlaw.com

Entre una de sus medidas más importantes, la IIRIRA limitó el uso del asilo como mecanismo migratorio por parte de extranjeros e incrementó las sanciones a los que extendían su estancia en los Estados Unidos más allá de lo autorizado; entre sus disposiciones más importantes, suspende -en rigor de verdad, no renueva- la aplicación de la Sección 245(a), la cual permitía regularizar situaciones de ilegalidad migratoria⁶⁸.

Sumamente extensa, se encuentra dividida en seis secciones:

Title I - Improvements to Border Control, Facilitation of Legal Entry and Interior Enforcement

Title II - Enhanced Enforcement and Penalties Against Alien Smuggling; Document Fraud

Title III - Inspection, Apprehension, Detention, Adjudication, And Removal Of Inadmissible And Deportable Aliens Title IV - Enforcement of Restrictions Against Employment

Title V - Restrictions On Benefits For Aliens

*Title VI - Miscellaneous Provisions*⁶⁹

El título primero fue bastante “popular” ya que incrementó en forma espectacular no sólo el presupuesto destinado a personal y tecnología (Sección 101 a 103) para patrullar la frontera sino también las sanciones por ingresar ilegalmente en territorio estadounidense: 250 dólares en multas por la entrada ilegal (Sección 105) y prisión por hasta cinco años, pena de deportación incluida, para aquellos que intentaran evadir (Sección 108) el *checkpoint*. Asimismo, se reforman los procedimientos de exclusión y deportación de extranjeros, según los cuales cualquier funcionario el INS podía remover a un extranjero -ingresante o que no demuestre que ha estado residiendo en territorio norteamericano de manera continua por los dos años anteriores- que él mismo declare inadmisibile sin revisión judicial.

En esta ley ómnibus convergen dos grandes proyectos de endurecimiento de las políticas en materia migratoria: aquel referido a la inmigración legal y otro referido a la inmigración ilegal, aunque como notan algunos “*the term illegal was a misnomer because the main thrust of the law was all about restricting legal immigration, not only about controlling it*”⁷⁰. Por la primera, se reduciría drásticamente el número de familiares y

⁶⁸ La Sección 245(a) es una de las más importantes de la INA. Si bien la ley sólo permite “ajustar” su estatus a extranjeros que residan legalmente, esta sección permitía tal ajuste para extranjeros en condición ilegal. La falta de renovación, bajo esta reforma, provocó que: (i) los extranjeros “out of status” se vieran impedidos de ajustar legalmente su estatus aunque se hubieran excedido incluso en un día de su estancia legal; (ii) para aquellos que se excedieran entre 180 días y un año, rigió la prohibición de aplicar para una visa por tres años, período que se extendía a diez años para el caso de que el período “out of status” superara el año.

⁶⁹ Respectivamente: Título I: Mejoras en el Control fronterizo, facilitación de la entrada legal y aplicación interior; Título II: Mejora en la aplicación y penas contra el tráfico de inmigrantes; fraude documentario; Título III: Inspección, aprehensión, detención, juicio y “eliminación” –deportación- de extranjeros inadmisibles y deportables; Título IV: Ejecución de restricciones contra el empleo; Título V: beneficios restringidos para los extranjeros; Título VI: varios.

⁷⁰ Traducción aproximada: “el término ilegal fue poco apropiado porque la idea principal de la ley fue restringir la inmigración legal, no sólo controlarla”. Dobkin, D., op. cit.

empleados permitidos en los Estados Unidos, por el segundo se reforzarían varios aspectos de la inmigración ilegal, como el control fronterizo y la deportación. Además, en virtud de dicha ley se autorizó la construcción de un muro de seguridad de 14 millas al Sur de San Diego (California) a la vez que, por supuesto, se autoriza la contratación de quinientos nuevos guardias fronterizos -dos años atrás ya se habían contratado seiscientos. Sin embargo, para octubre de 1996 se estimaba que el número de inmigrantes ilegales aumentaba en 275 mil por año⁷¹.

Esta es la más clara demostración de aquella afirmación sobre lo imparable de la migración: pese a todas las políticas "restrictivas", los procedimientos judiciales y administrativos denigrantes, una suma de acciones que constituyen una afrenta a la dignidad humana y en definitiva, pese al riesgo de perder la propia vida -recuérdense tan sólo los numerosos casos de balseros cubanos o haitianos-, lo cierto es que estas personas -objetos de la *globalización*- seguirán cruzando las fronteras⁷², y si nada revierte sus causas pronto serán más: desniveles de población y riqueza causan corrientes migratorias masivas, "imparables con leyes y guardias fronterizos ya que obedecen a una ley casi física de vasos comunicantes"⁷³.

La próxima modificación vendría tras los atentados del 9-11.

4. Todos contra ellos: escenario y políticas migratorias estadounidenses luego del 2001

A raíz de 2001, decíamos, tienen lugar, incluso inmediatamente, varias medidas en materia migratoria: reformas a las regulaciones migratorias, modificaciones a las categorías de visado, a las políticas de detención, nuevas leyes de inmigración, mayor rigurosidad en las inspecciones migratorias y aduaneras y, en general, "...*bills with immigration components introduced in Congress to combat terrorism*"⁷⁴ (leyes con componentes de inmigración introducidas en el Congreso para combatir el terrorismo). Lo interesante del inicio de la guerra antiterrorista es que, como lo hace notar John Casas⁷⁵, es también el inicio de una guerra fronteras adentro.

En particular, una de las primeras medidas fue permitir extender los días de detención de los extranjeros, cuando antes sólo el INS sólo disponía de 24 horas para decidir su arresto o liberarlo. Así comienza una vía liberada para la discrecionalidad de los

⁷¹ Glon, J., op. cit.

⁷² "Según confesiones de un funcionario migratorio, el 80% de los pasajeros de todos los aviones que llegan de México a Tijuana, en dos horas ya han emigrado "al otro lado". De éstos, solo un 30% es capturado y devuelto... hasta el próximo intento", citado por Tacetti, Victorio (1997), *Constelación Sur. América Latina frente a la globalización*, Buenos Aires: FCE, pág. 117.

⁷³ Valls, Ramón (2003), *Ética para la bioética y a ratos para la política*, Barcelona: Gedisa, pág. 145.

⁷⁴ Hom, Howard (2002), "The Immigration Landscape in the Aftermath of September 11. New Laws, Policies, and Regulations Present Challenges to Immigrants and their Counsel", *Los Angeles Lawyer*, Vol. 25 number 23. Disponible en: www.westlaw.com

⁷⁵ Casas, John (2003), "La reforma de la legislación sobre inmigración en Estados Unidos tras el 11-s". Disponible en: www.dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=830995&orden=0 [Consultado el 29-06-2010]

agentes del INS, comenzando como una “zero-tolerance” policy⁷⁶ (política de tolerancia cero) para llegar a una “denial without RFE” policy (política de denegación sin un RFE)⁷⁷, que finalmente tuvo que ser dejada de lado. Ante el fracaso de estas medidas, la salida más breve -y “cosmética” (Dobkin, 2006)- fue disolver, en 2002, el INS, repartiéndose sus funciones entre algunas novedades institucionales: el *Department of Homeland Security* (DHS)⁷⁸, cuya misión primaria es justamente combatir el terrorismo, el *Citizenship and Immigration Service* (CIS)⁷⁹, el *Immigration and Customs Enforcement* (ICE)⁸⁰, y el *Border and Customs Protection* (BCP)⁸¹.

En lo que respecta a la migración, se dividieron las competencias según se tratara de migración legal o ilegal: el *Bureau of Immigration Services and Adjudications* para la solicitud, tratamiento y estatus legal de los inmigrantes, y la *Bureau of Immigration Enforcement* para perseguir a aquellos inmigrantes cuyos visados no estuviesen en reglas o cometieran “otras infracciones”.

En particular, los atentados del 2001 serían el punto de partida para arremeter contra una de las grandes cuestiones pendientes en la política interna de los Estados Unidos: la inmigración, en particular la inmigración indocumentada o “ilegal”. Debatida entre la concepción de un país solidario y conformado en base a la inmigración, donde los inmigrantes llegaban en pos de su sueño a la americana, las necesidades de mano de obra barata –en una economía ya debilitada- y la fuerte oposición de los sectores más conservadores –en especial al sur del país, Texas- incluso a la entrada, con lo cual el margen para discutir siguiera una legalización era poco más que nulo.

Es en este contexto el nuevo escenario internacional es marcado por la caída de las Torres Gemelas pero también por la caída del Muro de Berlín⁸²; este último suceso vuelve la atención a los problemas domésticos y los autores de los atentados refuerzan la idea del

⁷⁶ “This policy”, explica Murthy, “provides that adjudicators should not excuse any minor transgressions, including even a day of unlawful status in the U.S. Under this policy, an examiner was instructed not to approve extensions or changes of status if the person had not remained in status for the entire periods/he was in the U.S. even if the problems were beyond the control of the applicant”. Una traducción aproximada sería que “esta política prevé que los beneficiarios no podrían justificar ninguna transgresión menor, incluyendo incluso un día de estadía ilegal en los Estados Unidos. Bajo esta política, un examinador fue instruido para no aprobar extensiones o cambios de categoría si la persona no había permanecido en dicho estatus por el período completo de estancia en los Estados Unidos, incluso si los problemas estuvieran fuera del control del aplicante”. Murthy, S., op. cit.

⁷⁷ La política de tolerancia cero se dirigió hacia los empleados del Servicio Nacional de Inmigración luego de un episodio un tanto confuso en el cual cuatro pakistaníes obtuvieron visas de un oficial migratorio que luego desapareció. Ello provocó la extensión de la práctica, entre los oficiales, de solicitar RFEs (Requests for Evidence), o sea, requerimientos de mayor documentación y prueba de las aserciones hechas en el formulario de aplicación, lo cual terminó colapsando el INS. A raíz de ello, el Director dispuso que los oficiales podían rechazar las aplicaciones sin más trámite y, especialmente, sin solicitar RFE alguno, lo cual terminó, ante la avalancha de apelaciones, en el reconocimiento de que todo ello no estaba funcionando y que se dejaba sin efecto una y otra disposición. Dobkin, D., op. cit.

⁷⁸ Departamento de Seguridad Nacional (interior).

⁷⁹ Servicio de Inmigración y Ciudadanía.

⁸⁰ Oficina de Inmigración y Aduanas.

⁸¹ Oficina de Vigilancia (o Protección) de Aduanas y Fronteras. Ver Homeland Security Act (2002), Public Law 107-296. Ley disponible en: <http://www.uscourts.gov/uscourts/RulesAndPolicies/rules/107-296.pdf> [Consultado el 29-06-2010].

“enemigo está entre nosotros”. En este sentido, los atentados no sólo inclinaron la política exterior de Estados Unidos en una dirección marcadamente marcial⁸³, lo cual también repercutiría en las acciones sobre la migración -llevando en 2006 a una militarización de la frontera con México- sino que esa misma política se había trasladado puertas adentro: aún sin comprenderse ni explicarse algún motivo que explicase la conducta de los terroristas – con un impacto ni siquiera comparable al atentado de 1993-, estos habían traspasado las fronteras, los controles, cuando hasta ese momento eran no más que elementos relativamente distantes en el territorio y el espacio de la política exterior del gobierno. Los atentados terroristas, como señala Armacost, “provocaron una reconsideración de la política interior y exterior de Estados Unidos en una escala presumiblemente comparable al cambio experimentado por la política de ese país en los primeros tiempos de la Guerra Fría”.⁸⁴

De allí que era plantear la necesidad de una fuerte seguridad en las fronteras para la migración en sentido general y a los inmigrantes dentro del territorio en particular. El contraterroismo, “nuevo principio organizador para la política exterior del país”⁸⁵ no sólo organizaría la agenda nacional en dichos términos -permitiendo injerencias que de otro hubieran despertado el escándalo de los defensores de las libertades civiles⁸⁶- sino que también tamizaría las prioridades de la agenda hemisférica. Recordando la actitud hostil que, según se declaró, se llevaría contra los Estados que no compartieran las prioridades estadounidenses, ni siquiera México se atrevería a protestar contra la militarización de su frontera, aunque la migración a los Estados Unidos es uno de los puntos medulares de su agenda bilateral.

4.1. **La USA PATRIOT ACT, 2001. Public Law 107-56**

Con escaso margen para el debate, el 26 de octubre de 2001 el Congreso aprueba la *USA Patriot Act*⁸⁷, Ley patriótica de los Estados Unidos, dirigida especialmente a atacar el terrorismo mediante la prevención⁸⁸. Según Doyle, tiene cinco aspectos esenciales: la interceptación de comunicaciones que se consideren relevantes para las investigaciones; el fortalecimiento de la investigación sobre grupos y atentados terroristas en todas partes del mundo; el lavado de dinero, **el ingreso de extranjeros al territorio estadounidense y,**

⁸² Muñoz, H., op. cit., pág. 5.

⁸³ *Ibidem*, pág. 7.

⁸⁴ Armacost, Michael, “La política exterior de EEU después del 11-S”, *Política Exterior*, N° 86, marzo-abril 2002, págs. 73-84.

⁸⁵ *Ibidem*

⁸⁶ Como señala Busso, “mientras los actos terroristas sean vivenciados como una experiencia muy cercana, los controles y los límites a la libertad serán aceptados”. Busso, Anabella, “Estados Unidos y América Latina. La distancia entre la unipolaridad y los estados fracasados”, *Desarrollo & Región*, Revista/Libro Instituto de Desarrollo Regional: Rosario, 2002, pág. 157.

⁸⁷ El título oficial de la USAPA de 2001 es: *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot Act) Act of 2001*. Disponible en:

http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ056.107 [Fecha última consulta: 20/05/09]

⁸⁸ Vidal León, Christian (2006), “Las leyes antiterroristas. Un estudio comparado”, Tesis de licenciatura, Universidad Autónoma de México, pág. 56 (Original no publicado).

finalmente, la ampliación del tipo penal de terrorismo⁸⁹ (énfasis agregado).

Contiene un paquete de medidas destinadas básicamente al control de los extranjeros catalogados como terroristas a la vez que limita las posibilidades de revisión judicial, aunque también incluye estudiantes: bajo esta ley, el Departamento de Justicia está habilitado para obtener de las Universidades toda información relevante sobre sus estudiantes: campo de estudio, notas, trabajos realizados, expedientes financieros y pertenencia étnica.

En la sustancia, la ley define como inmigrante o extranjero es definido como: "cualquier persona que no sea un ciudadano o nacional de Estados Unidos"; en tanto un "nacional de los Estados Unidos" incluye a una persona quien, a pesar de que no es un ciudadano, ha jurado su lealtad permanente a Estados Unidos, un inmigrante o extranjero en Estados Unidos es toda persona que se encuentre bajo la jurisdicción de Estados Unidos, esto es, dentro de cualquiera de los cincuenta (50) estados de la Unión, Guam, las Islas Vírgenes y Puerto Rico, que no sea ciudadano de Estados Unidos o que no haya jurado su lealtad a Estados Unidos.

Por su parte, "inmigrante terrorista" es cualquier extranjero que ha actuado -en el pasado-, esté actuando, o que, en cualquier momento después de haber sido admitido dentro de Estados Unidos, participe en cualquier actividad terrorista. A los fines de facilitar la "identificación", una organización terrorista es toda aquella que así haya sido designada por el Secretario de Estado.

En este contexto, recordemos que Cuba seguía figurando, según las propias declaraciones del gobierno de G. Bush (h) como un "estado sponsor del terrorismo", designación que data del año 1982 y que se mantuvo hasta la finalización de su mandato.⁹⁰ En particular, Washington había declarado que la actitud y comportamiento del gobierno cubano después del 11 de septiembre ha sido "inexorablemente" negativo al objetivo de la coalición global contra el terrorismo. Mientras Cuba respondió con aparentemente auténtica preocupación humanitaria el mismo día de la tragedia (...) su retórica desde entonces ha sido apenas diferente de, por ejemplo, la de la Irak de Saddam, al sugerir que Cuba también ha sido víctima de un terrorismo peor, en las manos de los exiliados cubano-americanos y, repetidamente, casi dudado que Bin Laden y Al Qaeda estuvieran detrás de los ataques.

Peor aún, Cuba llama a la *global coalition's war* (coalición global de la guerra) sobre el terrorismo "guerra por el terrorismo".⁹¹ Hacia el año 2002, Cuba seguía denunciando el incumplimiento, por parte de los Estados Unidos, de la migración "legal y segura" que buscaron los acuerdos bilaterales, que se revisan cada dos años⁹²: recordemos que

⁸⁹ Doyle, Charles, "The USA Patriot Act: a sketch", Biblioteca del Congreso, Washington D.C., 18 de abril de 2002, pág. 1-5, citado por Vidal León, C., op. cit., pág. 58.

⁹⁰ Información proporcionada por el sitio Web del Gobierno de los Estados Unidos: <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/22905.htm>. Con el cambio de gobierno la página fue removida.

⁹¹ Información proporcionada por el sitio Web del Gobierno de los Estados Unidos: <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/22905.htm>

⁹² Burns, Jim, "Cuba Accuses US Of Violating Migration Accords", 19/12/2002. Disponible en: <http://www.cnsnews.com/ViewForeignBureaus.asp?Page=/ForeignBureaus/archive/200212/FOR20021>

según la práctica estadounidense -reconocida y declarada desde Clinton-, cualquier cubano que alcanzara territorio estadounidense debería ser acogido⁹³.

Sin embargo, lo más alarmante de esta legislación es la inclusión de todos los extranjeros dentro de las acciones preventivas, principalmente al expandir la definición de terrorismo para el propósito de declarar la inadmisibilidad o remover extranjeros⁹⁴. El procedimiento es similar a los adoptados por la *Anti-terrorist, Crime and Security Act 2001* de Gran Bretaña⁹⁵ y a la *Immigration and Refugee Protection Act 2001* canadiense, en las cuales se dispusieron los procedimientos conocidos como de “certificación”.

Este procedimiento permite señalar y detener a un extranjero en calidad de probable terrorista o bien como riesgo para la seguridad nacional. El proceso funciona más o menos así: una vez que un extranjero ha sido registrado y detenido para su “certificación”, se procede a la investigación de los indicios que pudieran llevar al descubrimiento de algún elemento terrorista. Mientras tanto, el sujeto puede ser deportado o seguir detenido a efectos de investigación, de **manera indefinida**, o al menos hasta que se ejerza acción penal sobre él o se le retire su estatus de “certificado”. De esta manera, cualquier no nacional puede ser terrorista.

Además, la ley autoriza al Departamento de Justicia a retener a cualquier no ciudadano por siete días y sin cargos. Según la experiencia relatada por Casas, al cabo de dichos siete días se le imputan cargos menores -tal como el muy frecuente de no haber denunciado un cambio de domicilio- a fin de retenerlos más allá de dicho plazo. Cuando finalmente llegan ante un juez, el Departamento de Justicia esgrime una nueva facultad: la de dejar sin efecto la decisión del juez y mantenerlo, pese a ella, bajo detención⁹⁶.

Por si todo esto fuera poco, con los poderes excepcionales que el Congreso delega en G.W. Bush, este último tiene la facultad de decidir si un inmigrante será juzgado por un tribunal civil o por un tribunal militar. Como señala Casas, se trata de una medida “sin precedentes”. Además devino lícito escuchar las conversaciones entre un abogado y su cliente inmigrante, lo cual incluso llevó a Lynn Stewart -cuyo cliente era uno de los principales líderes espirituales del Islam- a juicio -junto con el intérprete- por conspiración criminal⁹⁷.

[219e.html](#) [Consultada el 20/1/07]

⁹³ Los acuerdos migratorios de los años 1994 y 1995 se ve su cumplimiento cada dos años, en reuniones que bien se celebran en Estados Unidos o en Cuba. Pese a que el muy bajo otorgamiento de visas constituye un claro incumplimiento a los mismos - en 1994 sólo se habían otorgado 11.222 cuando desde 1984 se había estipulado 20 mil por año como mínimo- hay otros factores.

⁹⁴ Hom, H., op. cit.

⁹⁵ Esta ley (ACSA 2001) fue anulada por la Cámara de los Lores en su sentencia del 16 de diciembre de 2004, al considerarse que el procedimiento de “certificación” es incompatible con la Convención Europea de Derechos y Libertades Fundamentales.

⁹⁶ Casas, J., op. cit.

⁹⁷ *Ibidem*

**4.2. *Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002 (EBSVERA)*
*Public Law 107-173.*⁹⁸**

La EBSVERA crea una clasificación de los inmigrantes en virtud de los distintos requisitos exigidos para entrar en los Estados Unidos; estos requisitos varían según la nacionalidad del extranjero y la inscripción del Estado de su nacionalidad en la lista de países sponsors del terrorismo. Mediante el sistema *Visa Condor Check*, se toman las huellas dactilares de todos los extranjeros provenientes de dichos países y con independencia de su carencia de antecedentes penales. Además, se crea una base de datos para registrar toda entrada y salida de inmigrantes, conocida como *Integrated Entry and Exit Data System* (Sistema Integrado de Datos de Entrada y Salida). Paralelamente, se inaugura un sistema similar pero para dar cuenta de la entrada y salida de extranjeros provenientes de los países del “Eje del Mal” y de otros “patrocinadores del terrorismo”: Irak, Irán, Libia, Sudán, Siria, Corea del Norte, Argelia, Pakistán, Arabia Saudí, Líbano, Marruecos, los Estados miembros de Emiratos Árabes Unidos, entre otros.

Por otra parte, esta ley del 14 de mayo de 2002 establece que por cada nave -barco o avión- que transporte a cualquier persona a cualquier puerto o aeropuerto de los Estados Unidos desde cualquier lugar situado fuera del país -y para cualquier nave dirigida a cualquier lugar fuera del país- rige la obligación de proveer a cualquier oficial fronterizo de los Estados Unidos de dicho puerto o aeropuerto la información relativa a cada pasajero, miembro de la tripulación y otros ocupantes transportados en dicha nave de manera previa al arribo o bien de la partida, según corresponda.

Esta medida sería sólo la puerta de entrada: poco después, se estaría obligando a las compañías -principalmente aéreas- que proporcionaran información tal como “número de PNR”⁹⁹, fecha de reserva, agencia de viajes, informaciones que figuran en el billete, datos económicos -número de tarjeta de crédito, fecha de caducidad, dirección de facturación, etc.-, itinerario, historial del PNR. Este último puede recoger los viajes efectuados en el pasado y también datos religiosos o étnicos -elección de comidas, etc.-, la afiliación a un grupo particular, datos relativos a la residencia y a los medios para entrar en contacto con una persona -dirección electrónica, datos sobre un amigo, lugar de trabajo, etc.-, datos médicos -asistencia médica necesaria, oxígeno, problemas de visión, de audición o de movilidad o cualquier otro problema cuyo conocimiento sea necesario para la buena realización del vuelo-, así como otros datos relacionados, por ejemplo, con los programas de fidelidad”, lo cual levantó las críticas -o más suavemente, la preocupación- del Parlamento europeo.¹⁰⁰

⁹⁸ Disponible en:
http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ173.107.pdf

⁹⁹ Corresponde a las siglas: *Passanger Name Record* (registro de nombres de pasajeros).

¹⁰⁰ Resolución del Parlamento Europeo del 13 de marzo de 2003 sobre la transmisión de datos

4.3. *REAL ID ACT y siguientes*

En los años venideros tuvieron lugar sendas leyes de inmigración o que referían a lo que puede calificarse como intento de disciplina migratoria. En el año 2005 se dictan la *Real ID Act of 2005* y la *Border Protection, Antiterrorism and Illegal Immigration Control Act of 2005* (BPAIICA)¹⁰¹. Ellas y las modificaciones siguientes -de 2006 y de 2007- ponen un ojo en latinos, caribeños y árabes por igual. La *Real ID Act*, 2005, Public Law 109-13 se aprueba en 2005, precedida de mucho debate y seguida de otro tanto más, en particular por parte de los Estados confederados y ONGs alertas.

La ley tiene como propósito, según su mismo nombre lo expresa, una “identificación genuina” a los fines de asegurarse contra cualquier sustitución de identidad, previendo un procedimiento tendiente al reemplazo total de toda identificación a los fines “oficiales”, en particular licencias de conducir. En la oportunidad de la renovación, se “ficha” a la persona -ciudadano o no-; uno de los aspectos que se critica es que el personal de los departamentos de licencias terminarán actuando como agentes de inmigración.

Recientemente y en oportunidad del rechazo número 23 por parte de los Estados a la ley -que entraría en vigencia en diciembre de este año 2009-, el Diario Mundo Hispano señalaba que “debido a que el Real ID requiere que se obtenga mucha más información personal que una licencia de conducir, los expertos en privacidad temen que el gobierno ahora tendrá un acceso sin precedentes a una cantidad de información altamente sensible sobre los ciudadanos y que podrá haber un aumento en el robo de identidad de la base de datos donde se almacenará toda la información”.¹⁰²

Este es un sentimiento compartido por gran cantidad de estadounidenses. El investigador W. Watkins sostiene, por ejemplo que “pese a que ley le facilitará al gobierno nacional el monitoreo de aquellos sospechados de ser terroristas, la misma también sienta las bases para un sistema de identificación nacional que amenaza con invadir la privacidad del estadounidense común”.¹⁰³

personales por las compañías aéreas en vuelos trasatlánticos.

¹⁰¹ A grandes rasgos, la primera incluye: (i) severas calificaciones para aquellos que buscaran el “United States relief”; (ii) el establecimiento de estándares federales para la expedición de licencias de conductor; (iii) proveer a las autoridades del Departamento de Seguridad Nacional lo necesario para la construcción de barreras físicas a lo largo de las fronteras estadounidenses. En cuanto a la segunda, se dedica exclusivamente a medidas para reforzar –una vez más- la protección de “border and interior enforcement”, incluyendo un significativo fortalecimiento de las sanciones contra los empleadores; asimismo, ordena la verificación electrónica de los números de registro de la seguridad social y de extranjeros para todo trabajador nuevo contratado dentro de los cinco años de promulgación de la ley. Asimismo, autoriza al DHS a contratar diez mil empleados nuevos; clasifica como *felonía* -uno de los delitos más graves en el derecho estadounidense- el conocimiento y transporte de trabajadores no autorizados.

¹⁰² “Minnesota rechaza el REAL ID ACT”, 19/05/09. Disponible en: <http://www.munhispano.com/index.php?sid=6544554&nid=148>

¹⁰³ Watkins, W., “La nueva amenaza del Gran Hermano: la ley sobre el documento de identidad”, 10/03/2005. Disponible en: <http://www.elindependent.org/articulos/article.asp?id=1475> [Consultado el 29-06-2010]

El punto más controvertido, en este marco, es la incorporación de un “chip” o sistema de identificación por radiofrecuencia que pueda ser leída por una máquina. Estos chips podrían contener todo tipo de información sobre el portador, hasta sus huellas digitales y escaneos del iris, tal como se prevé para los “pasaportes inteligentes”. Dado que las licencias de conducir son otorgadas por los Estados federales, estos se han opuesto, en parte por entender que la ley no puede imponerle la carga, sobre todo financiera, del nuevo sistema; en contrapartida, cualquier agencia federal puede rechazar las licencias de los Estados que no hayan adoptado el sistema, lo cual es señalado tanto como violatorio de las competencias estatales como de otros derechos, tales como del derecho a circular libremente, ya que las licencias que no se ajusten a los estándares previstos no habilitarán para viajar, a trabajar –dado que la Administración de Seguro Social prohibirá a los empleadores contratar empleados que no tengan la nueva credencial.

Luego de aprobada esta ley y ya en su segundo mandato, a fines del mismo año Bush lanza su estrategia para la reforma integral de la inmigración, que ya había aumentado en más del 60% el presupuesto para la seguridad de frontera¹⁰⁴. Esta presentación sería el inicio de una serie de iniciativas que dominarían el 2006: la búsqueda de mayores poderes sobre el inmigrante -sobre todo en las facultades de detención- y de fortificación de la frontera con México.

Dicho plan constaba de tres pasos:

- Enviar de regreso a las personas que ingresen ilegalmente y sean detenidas cruzando la frontera del sudoeste, “sin excepción alguna”. De más está decir que esto contraría el principio de “no devolución” -obligatorio en virtud del derecho general y no de un tratado en particular-, en virtud del cual no puede regresarse a una persona al lugar del cual llevó si ello puede implicar un riesgo para su integridad física. La devolución practicada además de forma inmediata impide conocer tal riesgo, o si se trata, por ejemplo, de un refugiado.
- Reformar las leyes de inmigración para “eliminar las normas insensatas que requieren que el gobierno ponga en libertad a los inmigrantes ilegales si sus países de origen no los aceptan dentro de un periodo determinado. Entre aquéllos que el gobierno se ha visto forzado a liberar se encuentran asesinos, violadores, abusadores de niños y otros delincuentes violentos”. Nunca está de más, claramente, apelar a las figuras comunes en torno al migrante, sobre todo aquellas que lo sitúan como un peligro en distintos ámbitos.
- Tomar medidas para detener el avance desde el Sur. Entre ellas, la construcción de (más) barreras físicas, más tecnología e infraestructura. En este sentido, “el Presidente ha promulgado leyes que asignan \$70 millones para instalar y mejorar la

¹⁰⁴ La Protección de Estados Unidos por medio de la Reforma Inmigratoria. Oficina del Secretario de Prensa del gobierno, 28 de noviembre de 2005.

infraestructura de protección a lo largo de la frontera... El gobierno recientemente autorizó la conclusión de una barrera de 14 millas cerca de San Diego”.

En 2006, decíamos, había dos proyectos de reforma a la ley de inmigración en el Congreso: uno, aprobado por la Cámara de Representantes e impulsado por el mismo autor de la *Real ID Act*, James Sensenbrenner, permitía la encarcelación de los inmigrantes que no tuvieran sus papeles en regla y autorizaba la construcción de un muro de 700 millas en la frontera con México; el otro, impulsado por Edward Kennedy y John Mac Kain -demócrata y republicano, respectivamente-, proponía una fórmula de “compromiso” que además de eliminar la cláusula de criminalización, permitiera la amnistía a los inmigrantes que llevaran más de cinco años residiendo en Estados Unidos. A su vez, un tercer proyecto era defendido por el presidente frente a la militarización de las fronteras propuestas en la Cámara de Representantes por el mencionado congresista republicano Sensenbrenner. En la disputa y el vacío generado frente a la falta de consenso, se afirma, gana terreno el clima antiinmigrante¹⁰⁵.

Como las iniciativas no prosperan, el secretario estadounidense de Seguridad Interna, Michael Chertoff, anuncia una nueva estrategia para hacer cumplir las leyes de migración, sustentada en tres pilares: (i) identificación y deportación de indocumentados, criminales, fugitivos y quienes hubieran violado los términos de su visado en Estados Unidos; (ii) imputar cargos penales a las empresas que contraten trabajadores indocumentados; (iii) atacar “la infraestructura de apoyo a la inmigración ilegal como son las bandas de tráfico de drogas y de indocumentados”.¹⁰⁶

En respuesta a esta estrategia, las movilizaciones de inmigrantes que todos vimos por televisión fueron inéditas: se iniciaron cuando cerca de medio millón de inmigrantes y sus seguidores tomaron las calles de Chicago el 10 de marzo de 2006, siendo esta la mayor protesta en la historia de la ciudad y que pronto tuvo eco en el resto del país. En la esperada marcha del 25 de marzo, un millón de personas salieron a protestar en el “*National Day of Action*” (Día Nacional de la Acción). Entre uno y dos millones de personas realizaron en Los Angeles la mayor protesta pública en la ciudad, y millones más los siguieron en Chicago, New York, Atlanta, Washington, D.C., Phoenix, Dallas, Houston, Tucson, Denver y decenas de ciudades.¹⁰⁷

Lo que quisiéramos rescatar en este marco es **el factor militar**, mencionado al principio de este trabajo. Aunque la militarización de la frontera había tenido cierta resistencia, el 15 de mayo de 2006 el presidente Bush emite una directiva que militariza la frontera con México al ordenar el envío de 6.000 miembros de la Guardia Nacional para que

¹⁰⁵ Lizano, Ana Cristina (coord.) (2008), *América Latina y la segunda administración Bush: un debate sobre migración*, FLACSO: San José de Costa Rica. Disponible on.line: http://www.flacso.org/uploads/media/migracion_bush.pdf

¹⁰⁶ Ibídem, pág. 86.

¹⁰⁷ Ibídem, pág. 87.

apoyen las tareas de las patrullas fronterizas.¹⁰⁸ Sin embargo, en el mismo discurso Bush se cuidó de aclarar que esto no implicaba una militarización: “el envío de soldados no es militarización”, coincidieron Ciudad de México y Washington¹⁰⁹. Claro que los expertos -tanto como los mismos términos “militarizar” y “soldado”)- señalan otra cosa. Según Jorge Bustamante, relator especial sobre derechos de los migrantes de la Organización de Naciones Unidas, Bush trató de engañar al gobierno mexicano “utilizando un juego de palabras para desvirtuar la idea de que está militarizando la frontera con el envío de tropas”; más aún, señaló que el presidente V. Fox debió retirar su embajador de Washington.¹¹⁰

A principios de abril de 2007, Bush seguía pidiendo una reforma a las leyes migratorias. Según la misma, se buscaba legalizar a unos 12 millones de indocumentados, en su mayoría mexicanos. ¿“W” buscaba reivindicarse luego de sus dos períodos presidenciales? Más bien, es posible sostener que buscaba fondos para una economía en entredicho, pues no se trataba de dar una “amnistía” -se oponía terminantemente a ello- sino de regular el flujo para una economía basada en el trabajo ilegal como forma de optimizar costos. La legalización no era ninguna concesión de la gracia del soberano ni mucho menos, gratuita; por el contrario, la propuesta apuntaba más bien a que se quedaran los que podían pagar: los migrantes deberían pagar unos 13.500 dólares por el proceso de legalización -3.500 para obtener una visa de trabajo renovable cada tres años y 10 mil para lograr la residencia. “Con las multas, ese valor podría llegar a 17.000 dólares, apuntó el analista Stuart Anderson, de la Fundación Nacional Para Política Norteamericana (NFAP, por sus siglas en inglés)”.¹¹¹

Por su parte, los investigadores del proyecto TRAC¹¹² señalan que a pesar de las repetidas afirmaciones del gobierno de Bush de que la lucha al terrorismo es la misión central del Departamento de Seguridad Interna (DHS, por sus siglas en inglés), la documentación oficial demuestra que en los últimos tres años sólo 12 de los 814 mil 73 individuos (0.0015 por ciento) presentados ante los tribunales de inmigración por el DHS fueron acusados de algo relacionado con el terrorismo, y sólo otros 114 de cargos relacionados con la “seguridad nacional”. Por tanto, 86.5 por ciento de todos los cargos tenían que ver con violaciones comunes de migración, como ingresar sin inspección, falta de una visa o tener una visa caduca¹¹³.

¹⁰⁸ Véase con mayor detalle -y en castellano- el discurso en el marco de los proyectos de reforma migratoria en *México en el Mundo*, Boletín del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), N° 4, volumen 3, junio 2006. Disponible en: http://internacionales.itam.mx/docs/Mexico_Mundo_Num4_Vol3.pdf

¹⁰⁹ “Envío de soldados no es militarizar”, *El Universal México*, 17 de abril de 2006. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/349579.html> [Consultado el 29-06-2010].

¹¹⁰ Bustamante, Jorge, “Xenofobia de allá, apatía de acá”, *Milenio*, 29 de mayo de 2006. Disponible en: <http://www.colef.mx/Gaceta/DOCUMENTOS/30mayo06.pdf> y “Envío de soldados no es militarizar”, *El Universal México*, 17 de abril de 2006.

¹¹¹ “Bush renueva pedido por reforma migratoria en EEUU”, MSN Latinoamérica, 7/4/2007. Disponible en: www.noticias.latam.msn.com [Consultado el 07/04/2007].

¹¹² Transactional Records Access Clearinghouse (TRAC) de la Universidad Syracuse, EEUU

¹¹³ *La Jornada Migración*, 6 de agosto de 2008. Disponible en: www.jornada.unam.mx/migracion/

5. Repercusiones

La política estadounidense hacia los migrantes encontró feliz recepción en Europa; la xenofobia consecuente, incluso, puede ser vista como la antesala del ascenso de las corrientes derechistas en Austria, Dinamarca y hasta Australia. Los argumentos son más o menos los mismos de siempre -crecimiento de las tasas delictivas, desempleo masivo, caída de las tasas de bienestar- con el agregado del terrorismo fundamentalista. ¿Se trata del regreso de viejos temas o sucede algo nuevo?. Señala entre otros factores que la migración forzada crece como resultado de la violencia y las violaciones a los derechos humanos; en segundo lugar, las políticas son diseñadas como “diferenciales”, para diversas categorías de migrantes -calificados pero no refugiados y migrantes no calificados. Finalmente, y ello lo destacamos como importante, “la migración se ha tornado altamente politizada y es ahora un tema toral de la política tanto nacional como internacional.”¹¹⁴

Aunque no es posible relacionar directamente los acontecimientos del 911 con el ascenso de las derechas europeas -que en todo caso, ya venían escalando desde fines de 1999-¹¹⁵, lo cierto es que los atentados lo potenciaron y, sobre todo, permitió la identificación con sus premisas de otros grupos: los sectores amenazados por la crisis que perciben a la mano de obra extranjera como una competencia, tienden a votar por formaciones xenófobas que prometen garantizarles la exclusividad del derecho al trabajo y de otros derechos fundamentales. Poco antes de 2001, un artículo señalaba los desafíos de Francia para “...compatibilizar la necesidad del aporte de mano de obra inmigrante... con la preocupación de cómo deshacerse de esos ‘útiles’ extranjeros cuando se convierten en ‘indeseables’.”¹¹⁶

En cuanto a los militares americanos, “veteranos de la guerra fría, los hombres que rodean al presidente George W. Bush” tal vez no estén disconformes con el rumbo que tomaron los hechos. “Tal vez incluso consideren que se trata de una ganga. Caídos del cielo, los atentados del 11 de septiembre pasado les restituyen un elemento estratégico primordial, del que se vieron privados hace diez años con el derrumbe de la Unión Soviética: un adversario”¹¹⁷. Por supuesto y como vimos, lo que aumentó inmediatamente a los atentados fue la superestructura militar y de información.¹¹⁸

En julio de 2002, **Italia** aprobaba una ley “durísima”¹¹⁹. Pese a que tiene una de las

¹¹⁴ Castles, Stephen, “The factors that make and unmake migration policies”, *International Migration Review*, October 1, 2004. Volume 38, Issue 3. Consultado en: www.westlaw.com

¹¹⁵ Camus, Jean-Ives, “En Europa: entre el radicalismo y la respetabilidad”, *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur, N° 9, marzo 2000. Disponible en: <http://www.insumisos.com/diplo/NODE/2411.HTM>

¹¹⁶ Morice, Alain, “Eterno retorno del utilitarismo”, *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur, número 24 Junio 2001. Disponible en: <http://www.insumisos.com/diplo/NODE/2122.HTM> [Consultado el 30-06-2010].

¹¹⁷ Ramonet, Ignacio, “El adversario”, *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur, número 28 octubre 2001. Disponible en: http://www.insumisos.com/diplo/AUTORES/RAMONET_IGNACIO.HTM [Consultado el 01-07-2010].

¹¹⁸ Clemons, C. Steven, “La ceguera del imperio”, *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur, número 28 octubre 2001. Disponible en: <http://www.insumisos.com/diplo/NODE/2907.HTM> [Consultado el 01-07-2010].

¹¹⁹ “Italia aprueba una ley durísima contra la inmigración”, diario *Clarín*, 12/7/2002. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2002/07/12/i-02801.htm> [Consultado el 01-07-2010].

proporciones más bajas de inmigrantes, en comparación con otros países de Europa, la ley establece que sólo obtendrá el permiso de residencia el extranjero extracomunitario que tenga un contrato de trabajo gestionado en el exterior en las embajadas y consulados italianos. El permiso tendrá dos años de duración y si en ese período el inmigrante pierde el trabajo deberá abandonar el país. Además, los inmigrantes que hayan trabajado más de cinco años tendrán derecho a recuperar los aportes jubilatorios, pero podrán reclamar su dinero recién después que hayan cumplido 65 años de edad. Además, establece sanciones para los que contraten inmigrantes ilegales. Uno de los aspectos más criticados de la ley es el que establece que los inmigrantes deberán ser identificados con sus huellas digitales, medida que no se aplica a los ciudadanos italianos o extranjeros miembros de la Unión Europea. Los partidos de la oposición consideran esta norma una "discriminación racista".

Dos años después, sin embargo, dicha ley fue declarada parcialmente inconstitucional. El 15 de julio de 2004, el Tribunal Constitucional italiano consideró contrario a derecho que un inmigrante pueda ser expulsado sin las debidas garantías de defensa.

En **Francia** el tema de la migración fue recurrente: sólo desde 2002 hasta el 2007, tuvieron lugar cuatro reformas. En 2006, y ya siendo la Francia de Sarkozy, se aprobó una ley en consonancia con su par italiana: la ley dificulta el **reagrupamiento familiar**, al exigir que el inmigrante que quiera traer a los suyos lo podrá hacer sólo transcurridos 18 meses de residencia legal en el país y siempre que justifique trabajo, ingresos y alojamiento adecuados para mantenerlos. Pero además, para esta reagrupación se incluye un examen de ADN, lo cual fue duramente criticado por xenófobo y finalmente, declarado inconstitucional.

España es consecuente con este panorama y de alguna manera lo adelantó: la ley 8/2000 española establece un círculo vicioso "o un sin sentido jurídico" que imposibilita la regularización, al establecer que un extranjero sólo puede acceder al trabajo si consigue un permiso de residencia o estancia, permiso que por demás sólo es posible obtener con una autorización de trabajo.

Incluso, hay planes diseñados específicamente por nacionalidades. El denominado "Plan Ludeco", iniciado por España poco después de los atentados en Nueva York -el 19 de octubre de 2001-, puso bajo sospecha a 157.000 inmigrantes colombianos y ecuatorianos, con el objetivo de detener el aumento progresivo de actos criminales ejecutados por individuos de esos dos países, según explica Bonilla Urbina¹²⁰. No se sabe de su "efectividad" pero como señala el mismo autor, "estos operativos tuvieron un impacto mediático y forman parte de los mecanismos de construcción de la identidad del inmigrante indocumentado".

Otros países cercanos a Estados Unidos en América Latina tienen disposiciones en

el mismo sentido. Aunque no tan duras como las aprobadas en Europa, se inscriben en la misma línea de vigilar, controlar y criminalizar al extranjero migrante, como son los casos de la legislación colombiana y chilena.

En Chile, la legislación gradúa las penas para las distintas infracciones administrativas relacionadas al ingreso:

“Los extranjeros que ingresaren al país o intenten egresar de él, clandestinamente, serán sancionados con la pena de presidio menor en su grado máximo. Se entiende que el ingreso es clandestino cuando se burle en cualquier forma el control policial de entrada.

Si lo hicieren por lugares no habilitados, la pena será de presidio menor en sus grados mínimos a máximo.

Si ingresaren al país por lugares no habilitados o clandestinos, existiendo, además, a su respecto causal de impedimento o prohibición de ingreso dispuesto por las autoridades competentes, serán sancionados con la pena de presidio menor en su grado máximo a presidio mayor en su grado mínimo.

Una vez cumplida la pena impuesta en los casos señalados en el presente artículo y en el precedente u obtenida su libertad conforme a lo dispuesto en el artículo 158°, se deberá disponer su expulsión del territorio nacional. (art. 146)¹²¹.

Como dice la ley colombiana, se trata de controlar al extranjero¹²².

Estas estrategias de criminalización permiten comenzar el ejercicio de un control directo sobre el migrante que no se ejercía sobre el candidato. Primero, el Estado, mediante el otorgamiento de la calidad de “ilegal”, ejerce su primer control mediante el miedo, lo cual impide también todo contacto con quien pudiera defender sus derechos. El primer castigo es entonces, vivir en estado de permanente infracción. Los aparatos de seguridad llevan un juego cercano al del gato y el ratón: amenazan con perseguirlos y deportarlos, los persiguen, los detienen... y los sueltan. Bueno, ¿por qué que la sociedad suprimiría una vida y un cuerpo que podría apropiarse? “Sería más útil hacerle servir al Estado en una esclavitud más o menos amplia...”¹²³.

6. El panorama actual

1. El panorama desde Obama. Durante su campaña, el hoy presidente Barack Obama había prometido que en los primeros 100 días de su mandato iniciaría la tan demorada reforma migratoria que permitiría la regularización de los inmigrantes clandestinos. Sin embargo,

¹²⁰ Bonilla Urbina, Marcelo, “La construcción de la imagen y el estatuto del inmigrante indocumentado en la España de la época de la globalización”, en Matto, Daniel (coord.) (2004), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, Caracas: FACES, pág. 221-237.

¹²¹ Decreto 597 del nuevo reglamento de extranjería, con las modificaciones del Decreto 2910 de 2000.

¹²² Decreto 4000/04 del Poder Ejecutivo colombiano, denominado “Visas: nuevas normas sobre expedición de visas, control de extranjeros y migración”.

¹²³ Foucault, Michel (2002), *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Buenos Aires, Siglo XXI, pág. 113.

luego de siete meses de mandato, los intentos de reforma han encontrado una fuerte resistencia en el Congreso y el Presidente se reconoce “con las manos atadas”¹²⁴. Por caso, la reforma de salud no incluiría de ninguna manera cobertura alguna para indocumentados: pese a tratarse de una clara violación a los estándares mínimos en derechos humanos vinculantes para los Estados Unidos, el actual presidente norteamericano reconoce que incluir a las personas sin papeles en la reforma de salud “crearía mucha resistencia”¹²⁵. Esta resistencia va mancomunada a un ascenso de la xenofobia hacia los migrantes análogo al que se registra en Europa¹²⁶, un aspecto constante en contextos de crisis económica que en los Estados Unidos tiene además otro aspecto: los “blancos” ven en Obama un peligro hacia la supremacía blanca¹²⁷. En este contexto, el plan de reforma se ha postergado hasta el 2010 o 2011, con lo cual los lineamientos básicos de que da cuenta este trabajo lamentablemente persisten.

2. La INA en su actual redacción -actualizada a abril de 2009-, contiene en la tradicional sección 212 sobre inadmisibilidad la categoría de terrorista: el punto 212.(a) 1 (B) establece que, además de cualquier terrorista involucrado en dicha actividad, también son inadmisibles, según las enmiendas introducidas por la LP 109-13 (REAL ID ACT de 2005) y sólo entre otros supuestos, cualquier persona (i) respecto de la cual el oficial consular, el Procurador General o el Secretario del Departamento de Seguridad Nacional sepa, o tenga razonablemente motivos para creer que se encuentra comprometido o se encontrará comprometido luego de entrar, en cualquier actividad terrorista; (ii) que haya recibido entrenamiento militar por parte o en representación de una organización que al tiempo de dicho entrenamiento, haya sido terrorista; (iii) cónyuge o hijos sean inadmisibles en virtud de los incisos anteriores, si la actividad que hace calificar al extranjero como inadmisibile ha ocurrido en los últimos cinco años.

3. La importancia de la cooperación de los Estados que comparten las prioridades estadounidenses es vital a los efectos de la inadmisibilidad de un extranjero por terrorismo, ya que por actividad terrorista se entiende “cualquier actividad que sea ilegal bajo las leyes del lugar donde se han cometido o, si habiendo sido cometidas en territorio estadounidense, fueran ilegales bajo las leyes de los Estados Unidos o de cualquier Estado”.

4. Visas, muros, mayor control en las aduanas y aumento del número de efectivos en las fronteras no fueron las únicas medidas derivadas, para la migración, de la lucha antiterrorista: también se modificaron ciertas disposiciones de los juzgados de inmigración y de su corte de apelaciones, por la cual se suspendieron las órdenes judiciales de liberación

¹²⁴ 'La paciencia de los votantes latinos se está agotando', *El Mundo*, 21/8/2009. Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/08/21/internacional/1250813958.html> [Consultado el 21-01-2009]

¹²⁵ “Los inmigrantes y la reforma de salud”, 23/8/2009, Disponible en: <http://www.impre.com/laopinion/noticias/mundo/2009/8/23/los-inmigrantes-y-la-reforma-d-143607-1.html> [Consultado el 21-01-2009]

¹²⁶ “Crecen en EE.UU. los grupos de ultraderecha, racistas y xenófobos”, diario *Clarín*, 18/8/2009. Disponible en: <http://www.clarin.com/diario/2009/08/18/elmundo/i-01980367.htm> [Consultado del 21-01-2009]

de detenidos bajo la órbita del INS por diez días -y en todo caso, decidir si apelaba ante la *Board of Immigration Appeals*. Esta no es, por supuesto, la única limitación que suspendió derechos supuestamente enraizados en un estado democrático: en la misma fecha (octubre 2001), se autorizaba el monitoreo de las comunicaciones abogado-cliente “si el procurador general certificaba que existían sospechas razonables de que el detenido estuviera involucrado en el terrorismo”¹²⁸. En total, y antes del segundo aniversario de los atentados, ya se habían dictado 69 regulaciones nuevas sólo como consecuencia de los ataques¹²⁹.

5. Este es el punto donde el excedente de poder¹³⁰ ejercido sobre el migrante se aplica sobre el resto de la población. El panorama se presenta muy claramente en palabras de Hiroshi Motomura¹³¹: la imagen del “cierre de filas” (*circled wagons*) “sugiere **que el terrorismo es un problema de inmigración, y que la mejor respuesta implica ajustar el círculo y defenderlo contra los intrusos. Pero, ¿cuán grande es el círculo? ¿Quién está dentro, y quienes son los intrusos?** ¿Está el realmente círculo ajustado simétricamente, con ciudadanos protegidos en mayor medida, los residentes permanentes en menos, y así sucesivamente?” (negritas agregadas). Pero no son sólo los residentes los que quedan protegidos o un poco fuera del círculo, sino también algunos de los mismos ciudadanos, en virtud de su raza, pertenencia étnica o nacionalidad.

Por caso, la jueza Sandra Day O'Connor expresaba, con respecto al “después” de los ataques: “*we're likely to experience more restrictions on our personal freedom than has ever been the case before.*”¹³²

6. Toda esta batería de iniciativas no garantizó, por otro lado, la seguridad que perseguía; varios estudios de la U.S. General Accounting Office (GAO) indican que los americanos no estaban más seguros en el 2003 que lo que estaban al 10 de septiembre de 2001. Es que, claro, la mirada obtusa de la administración estadounidense a este respecto no alcanza las verdaderas causas ni del terrorismo ni de la migración en territorio propio. Como se menciona en el documental *Why we fight* ya citado, tras los atentados se omitió cualquier debate sobre sus motivos, refiriéndose a los terroristas como “esos forajidos”.

7. Como sostiene una investigación, “la actual criminalización de la inmigración y el racismo postmoderno se enmarcan dentro de un conjunto más general de estrategias de

¹²⁷ Ibídem.

¹²⁸ Hom, H., op. cit.

¹²⁹ Murthy, S., op. cit.

¹³⁰ El poder excedente aplicado sobre la persona del condenado es referido por Foucault para explicar la extensión de las penas otrora corporales a la psiquis, al “alma”. Sin embargo, bien podría referirse, y así lo utilizamos, a la ventana que comunica con el control ejercido sobre las poblaciones, mediante el exceso de poder que el sistema despliega (en exceso) sobre los individuos, en este caso, los extranjeros inmigrantes. Véase: Foucault, Michel ([1975]2002), *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI.

¹³¹ Motomura, H., “Widening the circle”, *Boston Review*, Diciembre 2002-Enero 2003. Disponible en: <http://www.bostonreview.net/BR27.6/motomura.html>

¹³² Traducción aproximada: “estamos por experimentar más restricciones a nuestra libertad personal como nunca antes”.

governabilidad y control social”¹³³ (IAP). Por las dudas que el discurso del terrorista, que ha sido visto ingresar furtivamente en “nuestra casa” -no importa que hayan tenido visa legal como estudiantes, también la tenían en los atentados de Madrid y Londres- no sea lo suficientemente legitimador de un mayor control, el enemigo también está normalmente entre nosotros: en la construcción, en el ómnibus, en el local de comidas rápidas. “Hay que terminar con la inmigración ilegal”. O por lo menos detenerla, en el sentido literal de la palabra. Se trata simplemente de hacer cumplir las leyes, por las leyes mismas.

“Somos un país de leyes y debemos hacer respetar nuestras leyes. También somos una nación de inmigrantes y debemos mantener esa tradición que ha fortalecido a nuestro país de tantas formas. No son objetivos contradictorios. Sin embargo, debemos recordar que la gran mayoría de los inmigrantes ilegales son gente decente que trabaja mucho, que sustenta a sus familias, que practica su fe, y que tiene un vivir responsable. Son parte de la vida estadounidense, pero están mucho más allá del alcance y la protección de la ley estadounidense”¹³⁴.

8. Hay otro dato importante y es que, tras la Guerra Fría, existe la necesidad de justificar el presupuesto y los gastos militares¹³⁵ y el migrante tiene las características necesarias para identificar aproximadamente un enemigo: desde los rasgos del imaginario de peligro -tez y ojos oscuros, hablante de otro idioma, paisano de otras costumbres- hasta las características de falta de información, indeterminación del número, desconocimiento del fenómeno y de las circunstancias personales, distribución en los “pliegues” de la sociedad normal. Como lo analiza un proyecto de investigación,

“deben ser muchos, pero no debe saberse cuántos exactamente -es decir, deben ser presentados como una masa informe e imprevisible-; deben estar diseminados... de modo que puedan salir a la luz allí donde menos se lo espera; deben ser tan similares a los ciudadanos normales como para poder esconderse entre ellos, pero también deben presentar las suficientes diferencias como para que los organismos de control puedan identificarlos... deben presentar un problema grave, pero no irresoluble, cuyo combate exija el empeño de todos, sobre todo, de los ciudadanos honestos...” (IAP)

9. El sacrificio, el empeño de los “ciudadanos honestos”, es sólo una de las consecuencias para “nosotros”. El miedo permite una forma particular de gobernabilidad. Dado que los migrantes están en todos lados, y no dejan de venir -y las medidas adoptadas que no lo merman, lejos de mostrar su inutilidad, abonan el tratamiento en términos “problemáticos” y “peligrosos”-, el “problema” se prolonga, siempre estamos en riesgo: es la ventaja de tener un Enemigo tan constante que prolongue la emergencia. Podría ser la guerra a las drogas,

¹³³ IAP (Investigación Acción Participativa) Lavapiés (s.f.), “Inmigración, emergencia, seguridad”. Disponible en: www.sindominio.net/contrapoder/article.php3?id_article=30 [Consultado el 29-06-2010].

¹³⁴ Discurso de Bush del 15 de mayo de 2006, citado.

¹³⁵ Ceyhan, Ayse; Tsoukala, Anastassia, “The securitization of migration in western societies”, *Alternatives. Global, Local, Political*, vol.27, febrero 2002, citado por Araya Canepa, Alejandra, “El inmigrante como delincuente y la vigilancia como cultura”, disponible en www.iugm.uned.es/asociacion/gral/documento001.htm [Consultado el 30-06-2010]

fue la Guerra Fría y el desastre nuclear inminente, fue la amenaza china, o los secuestros: hay miedos a la medida de todos. El resultado es el mismo: “intensificación del control, legitimación de los organismos institucionales propuestos para afrontar el problema, proliferación del mercado de seguridad y reducción de los espacios de libertad” (IAP). Así como la aparición de la primera policía se debió a la inmigración a la ciudad¹³⁶, la continuidad de la actual depende de la multiplicación de las fuentes de inseguridad.

10. Sandra Day O'Connor, jueza de la Corte Suprema de Estados Unidos, sostenía poco después de los atentados: “Vamos a padecer las restricciones a nuestras libertades personales más severas de nuestra historia”¹³⁷. En efecto, poco tiempo después el gobierno lleva a cabo “la mayor reorganización gubernamental de los últimos 50 años”: el Department of Homeland Security, que como ya vimos, asume las funciones del *Immigration and Naturalization Service* (INS), hoy llamado *United States Citizenship and Immigration Services* (USCIS) (Servicios de inmigración y ciudadanía)¹³⁸. Con la *USA Patriot Act* se otorgaron vastas facultades a los agentes gubernamentales, entre las cuales se cuentan el registro de conversaciones telefónicas, el inmiscuirse en la correspondencia privada, la posibilidad de detener a sospechosos sin juicio previo ni defensa. El otorgamiento de este poder omnímodo fue rápidamente asimilado por los agentes de seguridad: “resulta muy ilustrativo lo que le espetó un agente de migraciones en Estados Unidos a una periodista de [un periódico argentino]: “Usted está en el limbo, usted no tiene derechos”¹³⁹.

Además, la política migratoria, en tanto depende enteramente del humor del Estado -y no necesita el trámite legislativo, pues es posible regularla por decretos presidenciales- es oscilante: puede decretarse una amnistía general tanto como encarnizarse la persecución de los irregulares, o ambas cosas. Por ejemplo, el 11 de enero de 2000 se dicta en España una norma progresista, que, en términos generales, permite a los inmigrantes el acceso a numerosos derechos, incluso a los discutidos políticos en el ámbito de sus comunidades, y a los sociales (ley 4/2000). Menos de un año después, el régimen se reemplaza por la ley 8/2000, la cual acentúa el control de los flujos migratorios y anula o restringe los derechos otorgados por la ley anterior. No se trata de la “inconveniencia” de decretar una regularización general para quienes ya están trabajando, sino que en cualquier momento puede ocurrir lo contrario. Esta incertidumbre es otra forma de ejercer el control, y la fragilidad jurídica de los decretos administrativos que regulan los aspectos migratorios no hace más que acentuar la sensación de que se puede borrar con el codo lo que se acaba de escribir con la mano.

¹³⁶ Requena Hidalgo, Jesús, “Inmigración, ciudad y policía”, *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales*, N° 94, 1 de agosto de 2001. Disponible on line en: http://www.erevistas.csic.es/ficha_articulo.php?url=oai:raco.cat:article/58959&oai_iden=oai_revista283

¹³⁷ The New York Time, citado por Ratner, Michael, “Ola liberticia en Estados Unidos”, *Le Monde Diplomatique*, noviembre 2001.

¹³⁸ Información proporcionada por: <http://www.usimmigrationsupport.org/espanol/dhs.html>

¹³⁹ “Debate en los Estados Unidos: seguridad o libertad”, diario *La Nación*, 21/10/2003. Disponible en: http://www.diarioc.com.ar/cartasaldirector/Debate_en_los_Estados_Unidos-seguridad_o_libertad/49011 [Consultado el 29-06-2010]

11. Así como la lucha antidroga es un pretexto para reforzar la represión social, “se agita la amenaza de lo monstruoso para reforzar la ideología del bien y del mal”¹⁴⁰, que es lo único que justifica que aceptemos más vigilancia. Claramente lo expresa Deleuze: “El poder tiene por fuerza una visión global o total. Quiero decir que todas las formas de represión actuales, que son múltiples, se totalizan fácilmente desde el punto de vista del poder: la represión racista contra los inmigrantes, la represión en las fábricas...la represión de los jóvenes es tanto más viva cuanto menos necesidad de jóvenes hay en el mercado de trabajo”¹⁴¹.

12. Los republicanos serán seguramente historizados como los señores del poder duro, pero no han desdeñado el sutil poder que, cual telaraña, invade y atraviesa sus sujetos declarados de protección y los convierte en objetos. En la distinción entre poder -capacidad de obligar por medio de la fuerza y las sanciones- y la autoridad -capacidad de dirigir-¹⁴², este poder que excede a la persona de los terroristas y de los inmigrantes es un nivel intermedio, omnipresente y tenue como una niebla.

¹⁴⁰ Foucault, Michel (1992), *Microfísica del poder*, Buenos Aires: La piqueta, pág. 37.

¹⁴¹ Ibídem

¹⁴² Berger, S., op.cit.