

Construyendo disuasión en la Era de Trump: Restringiendo el Asilo, Separando Familias y Criminalizando la Migración¹

Wayne A. Cornelius

Perdido entre el tumulto que rodeaba la política de separación de familias de la administración de Trump, la cual arrebató a casi 3,000 niños de sus padres en la frontera entre México y Estados Unidos, hubo un cambio radical en las bases para la concesión de asilo. La nueva política, anunciada por el Fiscal General Jeff Sessions el 11 de junio del 2018, desestima el abuso doméstico, la violencia de pandillas y la violencia relacionada con el tráfico de drogas como motivos para solicitar asilo en los Estados Unidos. El señor Session expresó que la ley de asilo de EE.UU. no ofrece protección en contra de esta clase de "actividad criminal privada" y otros tipos de "infortunios". Únicamente siendo víctima de violencia "pública", por ejemplo, violencia perpetrada por el gobierno nacional de origen, se puede calificar para asilo.

Esta reinterpretación radical de la ley de asilo de los Estados Unidos afecta desproporcionadamente a los nacionales de los países del Triángulo Norte -Guatemala, Honduras y El Salvador-, debido a que ellos son la vasta mayoría de migrantes en busca de asilo que han estado llegando a la frontera México-Estados Unidos durante la década actual; y porque virtualmente todos los migrantes del Triángulo Norte se encuentran huyendo de algún tipo de violencia "privada".

La nueva política cierra la principal vía de entrada legal a los Estados Unidos para los hondureños, guatemaltecos y salvadoreños, quienes buscan protección contra la violencia de sus países de origen. A pesar de la frecuente caracterización de los migrantes como refugiados mayormente económicos que les otorga la administración trumpiana, abogados trabajando con migrantes del Triángulo Norte reportan que entre 85 y 90 por ciento buscan asilo con base en uno o más de los motivos ahora excluidos por la reglamentación del señor Sessions.² Las mujeres víctimas de abuso doméstico y las niñas amenazadas sexualmente se encuentran particularmente afectadas. La evidencia anecdótica sugiere que, hasta el momento, al menos al 35 por ciento de aquellos que buscaron asilo en los Estados Unidos a causa de violencia doméstica se les otorgó protección.

En 2017, los funcionarios de la administración de Trump comenzaron a abogar por la deliberada separación de familias migrantes con el objetivo de desalentar futuras migraciones. La política formal de separación de familias se anunció el 11 de mayo del 2018. El presidente Trump derogó la política el 20 de junio del 2018, como respuesta a la intensa

¹ Versión abreviada de un artículo que saldrá en el *Foro LASA*, otoño 2018.

² Philip Schrag, "What Happens When Asylum Seekers Are Given a Chance to Make Their Case in the U.S.," *All Things Considered*, National Public Radio, Julio 3, 2018.

opinión pública en contra y a una orden de una corte federal estadounidense. La política que utilizó la administración para reemplazar la anterior es mantener a las familias juntas, pero encarcelar a tantos de ellos como sea posible.

En agudo contraste con la política de la administración de Obama, la administración de Trump ha detenido virtualmente a todos los solicitantes de asilo que se presentan en la frontera, incluso si pasaron una entrevista inicial de "miedo creíble" de persecución. Anteriormente, nueve de cada diez solicitantes de asilo eran liberados a padrinos o patrocinadores en "libertad condicional humana", hasta el momento en que se realizara su audiencia en un tribunal de inmigración. Bajo la administración de Trump, la agencia de Control de Inmigración y Aduanas (ICE) ha liberado solamente uno de cada diez solicitantes de asilo. El 2 de julio del 2018 un juez federal dictaminó que una política general de detención de solicitantes de asilo era ilegal, y ordenó que se revisara caso por caso a más de mil solicitantes de asilo a quienes se les había negado su liberación.

Actualmente, más de 715,000 casos están sin procesar en las cortes de inmigración de Estados Unidos. Dada la firme oposición del señor Trump a contratar a más jueces de inmigración para de esta manera acelerar los procesos (Trump se opone a dar a más inmigrantes debido proceso), la situación de estos inmigrantes puede tomar años en resolverse. Actualmente el promedio es 2.9 años, y muchas solicitudes toman hasta 6 años. Además, la administración de Trump ha reducido el número total de visas disponibles a refugiados, de 80,000 en el último año del Presidente Barack Obama, a 45,000 plazas en 2018. Para el año fiscal de 2019 se propone una reducción adicional, a 25,000.

El hecho de dificultar el acceso al sistema de asilo estadounidense es sólo el último de los intentos de la administración de Trump para construir "disuasión" en diversas maneras. En numerosas entrevistas de medios de comunicación, los funcionarios de la administración de Trump han explícitamente citado el desaliento de aspirantes a migrantes ilegales y de asilo como fundamento para un creciente conjunto de políticas, desde el muro fronterizo de Trump hasta el separar a padres migrantes de sus hijos, incluyendo restringir las bases de la petición de asilo, incursiones intensificadas en lugares de trabajo, y una política de "tolerancia cero", bajo la cual 100 por ciento de migrantes ilegales aprehendidos en la frontera entre México y Estados Unidos son procesados a través del sistema judicial penal federal, en lugar de darles la opción de "deportación voluntaria", como se hacía antaño.

"Tolerancia cero" representa la culminación de un proceso de criminalización de la migración que comenzó en el año fiscal 2008 con la Operación Streamline de la Patrulla Fronteriza.^{iv} Esta estrategia buscó elevar las sanciones por entrada no autorizada, en forma de encarcelaciones extendidas y el aumento de la probabilidad de derivación a enjuiciamiento criminal.

No obstante, no hay evidencia de que los migrantes del Triángulo Norte respondan en absoluto a las medidas de disuasión de Trump. La afluencia de migrantes de tránsito que entran a México, quienes se dirigen a Estados Unidos, actualmente excede el flujo de indocumentados mexicanos que buscan entrar a Estados Unidos. De acuerdo con la estimación académica más definitiva, 392,000 migrantes provenientes del Triángulo Norte

transitaron por México en 2014.³ Las estimaciones realizadas por el Pew Research Center demuestran que las entradas de migrantes del Triángulo Norte a Estados Unidos casi se duplicaron entre 2011 y 2014, mientras que la entrada de mexicanos disminuyó.⁴ De la misma manera, las estadísticas de la Patrulla Fronteriza estadounidense muestran un incremento de casi 300 por ciento en detenciones de nacionales provenientes de terceros países en la frontera México-Estados Unidos; de 54,098 en el año fiscal 2012 a 148,995 en el año fiscal 2017.

Entrevistas de campo recientes con migrantes de tránsito del Triángulo Norte, realizadas en Tapachula, Chiapas, por investigadores de campo con sede en el Centro de Estudios México-Estados Unidos en UC San Diego, sugieren que la mayoría están motivados por una combinación de violencia de pandillas y de falta de oportunidades económicas en sus países de origen, adicionalmente se suma el factor del deseo de reunirse con sus familiares radicados en Estados Unidos.⁵ Algunos migrantes que huyen de la violencia de pandillas han sido amenazados personalmente, otros tienen parientes que fueron lastimados, y otros, como los dueños de pequeños negocios, han sido blanco de extorsión por parte de las pandillas. Las mujeres que intentan proteger a sus hijos de la violencia o reclutamiento por parte de las pandillas tienen una alta propensión a migrar, como se ilustra en el caso de una salvadoreña de 29 años de edad entrevistada en octubre del 2017:

"En El Salvador amenazaron a mi hijo de nueve años. Lo tuvimos que esconder por varios días. Después de todo, no pasó nada, pero seguimos viviendo con miedo, y además no teníamos a dónde ir porque no hay trabajo. Sabía que sería mejor para nosotros ir a los Estados Unidos. Me quiero quedar en Tijuana por un tiempo para ganar algo de dinero, después ir a Nueva York. Ahí tengo amigos que pueden ayudarme con la solicitud de asilo".⁶

En casos como éste, es analíticamente imposible desligar las dificultades económicas y la seguridad personal como motores de migración.

Comenzando el año fiscal 2011, flujos más pesados de migrantes de tránsito del Triángulo Norte por México han sido impulsados en gran medida por un incremento de niños migrantes, ya sea no acompañados o viajando con sus familias, y mujeres. Como respuesta a un aumento de este tipo de migrantes en 2014 provenientes del Triángulo Norte, la administración de Obama lanzó el Programa de Menores Centroamericanos (CAM por sus siglas en inglés), que permitió a algunos menores que huían de la violencia de los países del Triángulo Norte

³ E. Rodríguez Chávez, "Central American Migrants in Irregular Transit through Mexico: New Figures and Trends." Central America-North America Migration Dialogue, Policy Brief 14, Marzo 2017, disponible en: <http://www.canamid.org/en/publication?id=PB014>.

⁴ Jeffrey Passel y D'Vera Cohn, "As Mexican Share Declined, U.S. Unauthorized Population Fell in 2015 Below Recession Level." Pew Research Center, Washington, D.C., Abril 25, 2017.

⁵ Zaira Razú Aznar, "Transcripción de entrevistas para el proyecto de migración centroamericana en tránsito," Center for U.S.-Mexico Studies, University of California-San Diego, La Jolla, Calif., octubre 2017.

⁶ *Ibid.*

quedarse en Estados Unidos, aun si se les negó el asilo. La mayoría de los 13,000 niños que solicitaron protección bajo el Programa eran salvadoreños. La administración de Trump canceló este programa en agosto del 2017.

En la primavera del 2018, surgió una nueva ola de migración del Triángulo Norte hacia la frontera México-Estados Unidos. Al igual que en 2014, la mayoría del flujo se compuso de familias y de menores no acompañados. En esta ocasión, la implementación simultánea de la política "tolerancia cero" y de la política de separación de familias crearon una auténtica crisis humanitaria. El 9 de julio un juez federal dictaminó que el gobierno no puede encarcelar a familias con niños por más de 20 días. El próximo día la administración de Trump suspendió la política de detener a familias enteras, en respuesta a las restricciones impuestas por las cortes federales. La política de tolerancia cero fue "temporalmente" suspendida, debido a que el gobierno federal no tenía suficientes camas ni espacio para encarcelar a los miles de migrantes enviados a juicio criminal cada semana. No obstante, las nuevas restricciones para la petición de asilo se mantienen en pie, esencialmente cerrando la principal vía para los migrantes del Triángulo Norte de buscar una entrada legal en los Estados Unidos.

Para julio de 2018, hubo poca evidencia de que las políticas del gobierno de Trump tuvieran el efecto de disuasión deseado. Tampoco hubo evidencia de que los solicitantes de asilo que se encontraban en la frontera se regresaran a casa después de que las autoridades de los Estados Unidos les bloquearan la opción de hacer peticiones de asilo en los canales de entrada legales. Esto no es sorprendente: la mayoría de los migrantes del Triángulo Norte que buscan asilo se encuentran huyendo de situaciones de vida o muerte, y los retornados serían atacados de inmediato por las pandillas violentas que controlan sus comunidades de origen. Algunos de los que buscan asilo que han sido rechazados en las entradas legales han estado contratando traficantes de personas mexicanos (coyotes) para que los ayuden en entrar a Estados Unidos de forma clandestina. Por lo tanto, las políticas actuales de EE.UU. están convirtiendo a posibles asilados en migrantes indocumentados, y están, esencialmente, fabricando ilegalidad.

Miles de rechazados se han acumulado en albergues para migrantes operados por ONGs y en campamentos improvisados en las ciudades fronterizas mexicanas, muchos a la sombra de los puentes que unen México y Estados Unidos, a la espera de que las autoridades estadounidenses les concedan una entrevista de "miedo creíble". Bajo la orientación emitida en junio de 2018 por el Departamento de Seguridad Nacional, se desalienta a los funcionarios de la frontera a conducir entrevistas de miedo creíble, porque pasarlas significa que el entrevistado tiene una posibilidad significativa de obtener asilo. Bajo la nueva interpretación de la ley de asilo por el Fiscal General Sessions, los migrantes del Triángulo Norte ya no tienen esta oportunidad.

Estar atascado en el lado mexicano de la frontera los expone al crimen y a la explotación por parte de la policía. Por ejemplo, Tijuana, la cual tiene la mayor población de solicitantes de asilo rechazados, tiene la quinta tasa de homicidios más alta entre todas las ciudades del

mundo con más de 300,000 habitantes.⁷ Grupos de discusión y entrevistas de los medios de comunicación con los migrantes del Triángulo Norte han revelado un patrón constante: los riesgos percibidos de ir a los Estados Unidos se consideran menores que los riesgos de quedarse en casa, y los riesgos de regresar a casa desde la frontera de EE.UU. (muerte, violación) superan la posibilidad de una detención de largo plazo.

El paso de los migrantes de tránsito a través de México por la frontera México-Estados Unidos no está exento de riesgos. Académicos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Comisión Nacional de Derechos Humanos mexicana y numerosas organizaciones no gubernamentales han documentado extensamente un patrón de violaciones de derechos humanos asociadas con la migración de tránsito por México.⁸ Los migrantes son constantemente robados, asaltados, secuestrados por bandas criminales, las cuales operan en su mayoría en complicidad con la policía y funcionarios locales. Los secuestrados son a menudo golpeados, torturados, pasan hambre y se les quitan sus posesiones. Una red de organizaciones de protección a migrantes documentó 5,298 actos criminales en contra de migrantes de tránsito en 2016,⁹ pero muchos de estos crímenes no son reportados. Aún así, el ratio riesgo/beneficio favorece intentar entrar a Estados Unidos y, en muchos casos, reunirse con familiares radicados en Estados Unidos.

Las políticas mexicanas de asilo y deportación adquieren mayor importancia en medida en que los migrantes del Triángulo Norte que buscan asilo en EE.UU. se quedan varados en México por las nuevas restricciones de petición de asilo. México comenzó a deportar cantidades significativas de migrantes en tránsito en el año 1989. Este cambio de política fue consistente con el proyecto de la administración de Carlos Salinas de Gortari de acelerar la integración de México en la economía norteamericana, la piedra angular de lo que fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Durante la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000), la cual comenzó con una crisis financiera aguda, el gobierno mexicano cooperó con Estados Unidos en control migratorio, sin un acuerdo formal bilateral y a cambio de la muy necesaria ayuda financiera. Bajo el Programa Frontera Sur implementado por el presidente Enrique Peña Nieto en 2014 como respuesta a la presión estadounidense, las deportaciones en México se han duplicado. En suma, de 1989 a 2016, México ha deportado a más de 3 millones de personas.¹⁰

⁷ Josiah Heyman y Jeremy Slack, “Blockading Asylum Seekers at Ports of Entry at the US-Mexico Border Puts Them at Increased Risk of Exploitation, Violence, and Death,” Centro de Estudios Migratorios (Nueva York), Junio 2018, disponible en: <http://cmsny.org/publications/heyman-slack-asylum-poe/>.

⁸ Ver, por ejemplo, Tanya Basok, et al., *Rethinking Transit Migration: Precarity, Mobility, and Self-making in Mexico* (Londres: Palgrave Macmillan, 2015).

⁹ Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, *Migrantes en México: Recorriendo un camino de violencia* (México, D.F., 2016), p. 95.

¹⁰ David FitzGerald y A. Palomo-Contreras, “México entre el Sur y el Norte,” artículo presentado en la conferencia “Los migrantes y las ciudades: Fronteras en mutación,” El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C., Junio 13-17, 2016.

La gran mayoría de los deportados desde México son nacionales de los países del Triángulo Norte, y en todos los años menos 2013, los guatemaltecos han sido una pluralidad, seguidos por los hondureños y los salvadoreños. Nominalmente, el gobierno mexicano busca aprehender y deportar a cualquiera en México sin un estatus legal, pero en la práctica sus esfuerzos se han centrado en migrantes centroamericanos. Los agentes de inmigración usan una combinación de estereotipos étnicos, apariencia física (polvoriento, sucio, con ropa raída), y preguntas con trampa para identificar a migrantes en tránsito. Para el público nacional, el gobierno mexicano ha justificado su represión hacia la migración de tránsito ligándola con el crimen, haciendo ver a los migrantes en tránsito como una amenaza a la seguridad pública, sin evidencia. Irónicamente, esta es la misma justificación sin evidencia que la administración de Trump ha usado para su propia represión de migrantes no autorizados.

Para el 2015 México deportó más migrantes centroamericanos que Estados Unidos. Muchos de los que llegaron a la frontera México-Estados Unidos entre junio y julio del 2018, habían sido detenidos por autoridades mexicanas mientras cruzaban la frontera sur mexicana, posteriormente deportados a Guatemala y tuvieron que comenzar el viaje a Estados Unidos de nuevo.¹¹

Algunos migrantes de tránsito que han adoptado residencia de corto plazo en Tijuana y otras ciudades fronterizas utilizan su estancia en México para aplicar asilo en ese país en lugar de hacerlo en Estados Unidos. A principios del 2018, la administración de Trump presionó al gobierno mexicano de firmar un acuerdo bilateral "tercer país seguro", bajo el cual los funcionarios de Estados Unidos pueden rechazar a la mayoría de los migrantes de tránsito que solicitan asilo en la frontera y obligarlos a pedir la protección en México en su lugar. Las negociaciones no fueron a ninguna parte.

Defensores de migrantes señalaron que el programa de asilo en México ya está abrumado por el creciente número de migrantes desde el Triángulo Norte y otros países que han buscado protección en México en años recientes. En 2017, más de 14,596 migrantes aplicaron por asilo en México, once veces más que en 2013. En 2018 las solicitudes puedan llegar a 25,000.

El programa de asilo mexicano, si bien ha mejorado en años recientes, sufre una gran escasez de personal y no falta de fondos. COMAR, la agencia responsable de refugiados, recibió únicamente 5.3 por ciento del total de los fondos del gobierno federal para actividades relacionadas con la migración durante el 2016, un periodo de crecimiento exponencial en el flujo de migrantes de tránsito. En 2007 COMAR recibió un promedio de una petición de asilo por día; en 2016 recibía un promedio de 24 aplicaciones por día.¹²

¹¹ Todd Heisler, "Migrants End Grueling Trek, Only to Start a New One," *New York Times*, Julio 2, 2018.

¹² R. Casillas and R. Córdova Alcaraz, *Un vuelco de timón: Prioridades y estrategias para la migración en tránsito*. México, DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas, Programa Interdisciplinario en Estudios Migratorios, DPM-04, April 2018.

Aún así, aquellos que solicitan asilo en México tienen mayores oportunidades de obtenerlo que quienes lo hacen en Estados Unidos. En 2017, 64 por ciento de las peticiones finalizadas al programa mexicano de asilo fueron fructíferas, mayor al 46 por ciento del 2015. Adicionalmente, las autoridades mexicanas han estado liberando a los solicitantes de asilo de la detención mientras se resuelven sus casos, a diferencia de la práctica reciente en los Estados Unidos.

La actual política mexicana de asilo contrasta fuertemente con la postura del gobierno en la década de los 1980s, cuando su política era la de negar las peticiones de asilos en todos los casos menos en algunos, con el argumento de que los migrantes del Triángulo Norte eran únicamente refugiados económicos. México aprobó solamente 100 aplicaciones de asilo por parte de nacionales centroamericanos en la primera mitad de los años 80s, y ninguna de 1986 a 1990.¹³

La opción de solicitar asilo en México será cada vez más atractiva, dadas las agudas restricciones de la administración de Trump para solicitar asilo y los enormes atrasos en el sistema judicial de inmigración de Estados Unidos. Todavía un gran porcentaje de migrantes de tránsito no saben que pueden solicitar asilo en México. Los migrantes quienes enfrentan condiciones amenazantes a su vida en sus países de origen puede que ya no tengan una mejor opción que la de quedarse en México-- por el mayor tiempo posible.

Nota Biográfica

Wayne Cornelius es Investigador Visitante en Reed College, Portland, Oregon. Es el Theodore Gildred Profesor Distinguido de Ciencias Políticas y Relaciones EE.UU-México, emérito, en la Universidad de San Diego, California. Él es también Director Emérito del Centro de Estudios Comparativos de la Migración así como del Centro de Estudios México-Estados Unidos de la UC San Diego. Su libro editado, *El nuevo rostro de la migración mexicana*, fue publicado en 2018 por Miguel Ángel Porrúa y el Instituto Nacional de Antropología e Historia (Ciudad de México). Su investigación actual se centra en la evolución de México de un país de emigración masiva a un Estado de migración transitoria.

¹³ FitzGerald and Palomo-Contreras, *op. cit.*