

COMUNIDADES SEGURAS (S-COMM): UN BALANCE SOBRE LA POLÍTICA PÚBLICA MIGRATORIA Y EL FENÓMENO DE LA DEPORTACIÓN EN LA PRIMERA ADMINISTRACIÓN DE BARACK OBAMA (2008-2012)

*Paola Virginia Suárez Ávila**

Introducción

Desde los estudios de la Antropología Política, el presente artículo analiza el programa Comunidades Seguras (Secure Communities, S-Comm) como un proyecto político y cultural de la política pública sobre migración en Estados Unidos a nivel federal, desarrollado durante la primera administración del presidente Barack Obama (2008-2012), el cual está vigente hasta el día de hoy.

El programa ha generado nuevas prácticas en el ejercicio de la política migratoria y ha promovido el análisis de los gobiernos locales para conocer tanto los objetivos como las dinámicas entre gobierno local y federal. Éste, instaurado por el Departamento de Seguridad Nacional (DHS) de Estados Unidos en 2008, que ha logrado implementarse en 3181 jurisdicciones.

El programa S-Comm ha generado polémica en distintos sectores de la población migrante y las organizaciones no gubernamentales a favor de los derechos de los inmigrantes desde su instauración, ya que dicha política junto con el Programa 287(g) y el programa Criminal Alien, ha desencadenado el drástico aumento de la detención y de la deportación de los migrantes mexicanos y centroamericanos, según su estatus migratorio, su perfil racial y condición no regularizada como inmigrantes en Estados Unidos.

Con base en el estudio entre la interacción de la sociedad civil y el Estado en materia de política pública migratoria a nivel local, propongo un análisis antropológico del Estado sobre los alcances que ha generado el programa Comunidades Seguras en la política pública migratoria en los niveles local y federal de Estados Unidos, así como sus repercusiones en las comunidades migrantes —mexicana y centroamericana, principalmente—; una de las más graves consecuencias de su ejecución es el aumento en las detenciones y deportaciones de inmigrantes centroamericanos y mexicanos, entre otros grupos migratorios afectados.

La etnografía de Estado, como herramienta analítica, permitió descubrir y estudiar el diseño del programa Comunidades Seguras instaurado por el Servicio

* Universidad de California, <caraxola@gmail.com>.

de Inmigración y Control de Aduanas (Immigration and Customs Enforcement, ICE) del DHS en 2008, y que continúa funcionando hasta el día de hoy. Dicha etnografía permite conocer a los actores políticos que han participado en el diseño y transformación del programa en un periodo de cuatro años (2008-2012), años fiscales que corresponden a la primera administración del presidente Barack Obama.

La etnografía de Estado reconoce que el programa se encuentra en acción a partir de las relaciones entre actores gubernamentales y no gubernamentales imbricados en un sector específico de la acción pública, en este caso Comunidades Seguras, y el efecto en la deportación de inmigrantes en Estados Unidos. Asimismo, se entiende que los actores políticos —gubernamentales y no gubernamentales— actúan con base en los recursos con los que cuentan y en las instituciones que reglamentan sus acciones (Subirats *et al.*, 2008: 8).

Las fuentes fundamentales de la etnografía del programa Comunidades Seguras que se presenta en este artículo han sido los materiales publicados en los portales de las agencias gubernamentales del ICE, del DHS, del Grupo de Trabajo sobre Comunidades Seguras (Task Force on Secure Communities), del Consejo Asesor de Seguridad Nacional (Homeland Security Advisory Council, HSAC) y del Grupo de Trabajo sobre Derechos de los Inmigrantes del gobierno local de San Francisco, California, a partir de los lineamientos de transparencia pública del gobierno federal de Estados Unidos y del gobierno de San Francisco. También han sido fundamentales las discusiones que han desarrollado organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos de trabajo sobre los derechos de los inmigrantes y los cuerpos académicos especializados en política pública migratoria de universidades en Estados Unidos.

En este artículo se destaca que los actores políticos participan en la discusión sobre la implementación del programa Comunidades Seguras en espacios locales y aportan sus proyectos político-culturales.¹ Así, cada agencia gubernamental y grupo de trabajo tiene su propia postura frente a los mecanismos de acción y de implementación del programa, lo que les permite transformar la política pública migratoria y de seguridad nacional en Estados Unidos basándose en las acciones ejercidas tras la implementación del programa.

En la legislación estadounidense, el término apropiado para designar a la deportación después de la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de la Responsabilidad del Inmigrante (*Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act*,

¹ Los proyectos políticos se definen como un conjunto de ideas y valores que promueven la consecución de un fin común, compartido por un grupo donde los líderes o portavoces se convierten en el agente principal de negociación con otros grupos de la sociedad civil y/o el Estado. Así, la búsqueda de un proyecto político-cultural establece las posibilidades de la interacción entre un grupo o varios que participan en el conflicto, ya sean actores de la sociedad civil o del Estado (Suárez, 2012: 12).

HIRIRA) de 1996 es *removal* (remoción), y en el presente artículo se analiza como un proceso administrativo que involucra la remoción de una persona que no es ciudadana de Estados Unidos.²

Con base en el estudio de este concepto, se analizan los efectos de la política pública migratoria en la vida cotidiana de los inmigrantes que han tenido que retornar al lugar de nacimiento, perjudicando la unidad de las familias y el fortalecimiento de las comunidades migrantes de origen latino radicadas en Estados Unidos, así como la transformación de las historias de vida y la experiencia migratoria con la ejecución de políticas restrictivas hacia los inmigrantes durante la administración de Barack Obama-Joe Biden.

Para analizar la deportación en una escala individual y sociopolítica, es necesario enfocarla como una herramienta del Estado liberal contemporáneo de Estados Unidos, para endurecer la política pública migratoria para contener la inmigración no documentada, en el que se afecta a distintos grupos económicos y políticos, conflicto que no es exclusivo de los inmigrantes no documentados (Ellermann, 2009).

Para destacar en la investigación las experiencias de vida de los inmigrantes, se desarrolló una etnografía con base en reuniones comunitarias y audiencias públicas convocadas por la comunidad del barrio latino en el Mission District de San Francisco. El enfoque etnográfico en estas reuniones nos permite recuperar las vivencias de los inmigrantes latinos en esa ciudad, quienes narran su deportación en los procesos de detención de sujetos inmigrantes sospechosos de crímenes.

Comunidades Seguras (S-Comm): un programa polémico discutido entre los gobiernos locales y el federal

El impacto de políticas públicas migratorias restrictivas³ en espacios locales es un fenómeno reciente en Estados Unidos. Ha transformado la política que cuestiona las funciones de los gobiernos locales y el gobierno federal para permitir la entrada y la libre circulación de los inmigrantes —regularizados y no regularizados—. El programa Comunidades Seguras evidencia la problemática actual entre gobiernos locales y estatales frente a programas del gobierno federal que utilizan herramientas de acción como las redadas, las detenciones y la deportación en contra de inmigrantes que han cometido algún delito penal o hayan violado alguna ley migratoria, o incluso aunque no hayan cometido ninguna falta.

² Véase en *TRAC Immigration Glossary* (2013).

³ Las políticas de control de entradas y flujos de entrada en Estados Unidos se han generalizado como restrictivas. Promueven la elaboración de estatus jurídicos para seleccionar quién puede ser admitido en el país y reconocer limitaciones al Estado para garantizar derechos civiles a los inmigrantes, como la libre circulación y juicios penales justos en las cortes de Estados Unidos.

Durante la realización de la etnografía, la implementación de Comunidades Seguras y otros programas federales, asistí a varias reuniones comunitarias en las que se discutían los tres temas sobre los derechos de los inmigrantes en San Francisco y los efectos de las acciones del ICE en el barrio latino conocido como Mission District.

En la reunión comunitaria organizada en la escuela “Horace Mann” el día 25 de febrero de 2009, los inmigrantes reconocieron que había detenciones y deportaciones de algunos miembros de la comunidad latina, en su mayoría mexicanos y centroamericanos, sin que se hubiera dado un juicio justo, y especificaban en sus testimonios que fueron detenidos en retenes vehiculares y peatonales en las calles del Mission District bajo el mando del Departamento de Policía de San Francisco.

En la reunión, un joven rindió testimonio sobre la aprehensión de uno de sus compañeros:

Buenas tardes. Quisiera contarles la historia de un joven de la comunidad. Lo primero que quiero decirles es que lo que está haciendo la policía no es nada más de hoy; lo han hecho siempre y lo van a seguir haciendo siempre si no les ponemos un alto. La historia es la siguiente: un amigo venía a trabajar, por aquí por la Mision, y lo pararon cuatro patrullas y lo arrestaron y lo llevaron a la cárcel y le dijeron que lo habían arrestado porque tres días antes habían matado a un muchacho en la Mision, y le dijeron que él lo había matado, pero no tenían pruebas. Entonces lo dejaron dos semanas, y después lo deportaron.

Otro testificante de Poder, ONG local, mencionó que “lo estamos haciendo mejor que en otros países, pero todavía tenemos nuestra ciudad para fortalecer los programas para los inmigrantes y realmente poner en práctica las leyes que tenemos” —refiriéndose a la Ley Santuario—.

Desde el 11 de septiembre de 2001, la política pública migratoria de Estados Unidos ha sufrido cambios importantes en su aplicación, pues reforzó los sistemas de seguridad nacional con la creación, en marzo de 2003, del ICE, dependiente del DHS. El nuevo sistema de seguridad nacional de Estados Unidos ha buscado hacer eficiente la relación entre la política exterior y la política migratoria en el país, y ha creado un complejo sistema de defensa nacional donde los inmigrantes son uno de los principales focos de atención, dado el supuesto de una defensa de la frontera y del territorio del país (Coleman, 2007: 616).

El diseño del ICE como una agencia federal encargada de todos los servicios de inmigración y control de aduanas ha buscado fortalecer las bases de datos sobre los ciudadanos estadounidenses y los inmigrantes que entran legal o ilegalmente al país, el surgimiento de programas y operaciones a nivel federal con alcance a nivel local y estatal, como Comunidades Seguras y la Operación Escudo Comunitario (Operation Community Shield), así como promover una estrategia para la protección de fronteras y

puertos de entrada al territorio estadounidense. Comunidades Seguras ha sido, desde su creación, uno de los principales proyectos del ICE para hacer una política pública migratoria en la que “se decida cuáles son los tipos de individuos que deben ser removidos prioritariamente del país” (DHS, 2012: 3).

Desde 2008, el ICE ha instaurado una campaña para favorecer la implementación del programa en todos los condados que integran la Unión Americana. Logró su objetivo en enero de 2013 con la inscripción de las 3181 jurisdicciones de Estados Unidos con un presupuesto de 790 000 000 de dólares y la identificación de 69 2000 supuestos inmigrantes criminales (DHS, 2013b; 2012a).

El 5 de abril de 2012, la Oficina del Inspector General⁴ entregó al DHS un informe sobre las operaciones que realiza el Departamento de Inmigración por medio del programa Comunidades Seguras, basado en entrevistas con oficiales de las agencias e instituciones involucradas, en observación directa y en una revisión de los documentos dignos de análisis (DHS, 2012a). Según el documento, la clave del programa Comunidades Seguras es la integración de la información compartida por el Sistema Automatizado de Identificación Biométrica (Automated Biometric Identification System, IDENT) del Departamento de Seguridad Pública y el Sistema Integrado Automatizado de Identificación de Huellas (Integrated Automated Fingerprint Identification System, IAFIS) de la Oficina Federal de Investigaciones (Federal Bureau of Investigation, FBI). Así, el IDENT recolecta la información de las huellas digitales y otra información importante relacionada con la seguridad nacional, la ejecución de la ley, la inmigración y la inteligencia (DHS, 2012a: 2).

Como un dato relevante, se debe mencionar que la integración de la información de IDENT e IAFIS comenzó en 1998 y se formalizó en 2001 por medio de la Ley Patriótica (*USA Patriot Act*), la cual requirió la creación de un sistema electrónico que compartiera la información e identificación de las personas que estaban tramitando una visa de Estados Unidos. Así, la información sería accesible para todas las oficinas consulares, las agencias federales de inspección y de inmigración. Finalmente, la Ley de Seguridad Fronteriza y Reforma de Visa de Entrada Mejorada (*Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act*) (2002) enmendó la Ley Patriótica de 2001 y ordenó que las autoridades de inmigración tuvieran acceso a la información relevante de otras agencias federales de ejecución de la ley, para determinar la admisibilidad o deportación de un inmigrante (DHS, 2012a: 2).

Aun con la intensa campaña del ICE, la cual promovía una visión positiva del programa Comunidades Seguras, el ejercicio sistemático de acciones violentas por par-

⁴ La Oficina del Inspector General del Departamento de Seguridad Pública fue establecida por la Ley de Seguridad Pública de 2002 (*Public Law 107-296*), como resultado de la enmienda de la Ley del Inspector General de 1978, con el fin de promover una mayor eficiencia, eficacia y presupuesto dentro del Departamento (DHS, 2012a).

te de agentes migratorios y de seguridad nacional de Estados Unidos, tales como la deportación y la detención⁵ de inmigrantes que no cuenten con los documentos de ciudadanía o residencia en Estados Unidos, han generado una gran polémica. En los debates al respecto se discute la práctica de control social que se desarrolla en ese país, no sólo en el presente, sino en diversos momentos históricos y espacios; algunos autores lo identifican como violencia desde el Estado contra minorías étnicas y grupos raciales bien definidos, en este caso los inmigrantes de origen mexicano y centroamericano (Cornelius, 2001: 666; Ellermann, 2009: 4).

Desde finales de la década de los noventa, tras la implementación de la HIRIRA⁶ en 1996 como resultado de un proceso legislativo para controlar la migración hacia Estados Unidos, su gobierno ha propugnado establecer políticas de regulación social como el control migratorio, la justicia penal y la seguridad nacional (Ellermann, 2009: 1).

El programa Comunidades Seguras ha sido duramente criticado por las organizaciones y asociaciones de abogados (*caucus*) de los estados que integran la Unión Americana; algunas, como Congressional Progressive Caucus, observan que su implementación no tiene criterios específicos para seleccionar quiénes son los individuos que deben ser detenidos y deportados y, aun cuando en la información del ICE se menciona que está dirigido a quienes hayan cometido algún delito castigado en las leyes migratorias y penales, los sujetos deportados generalmente han cometido faltas menores, como infracciones de tráfico (Congressional Progressive Caucus, 2011).

Según un informe de Amnistía Internacional, el programa Comunidades Seguras y la sección 287(g) (*Immigration and Nationality Act* —INA—) han violentado la vida diaria de inmigrantes y viajeros que viven y transitan por dicho país en espacios de la vida cotidiana como aeropuertos, vías públicas, hogares y espacios de trabajo (Amnesty International, 2004: 6).

Asimismo, en las recomendaciones emitidas por el Grupo de Trabajo sobre Comunidades Seguras,⁷ el grupo cuestionó al ICE la forma en que ayuda al buen fun-

⁵ Según el Departamento de Justicia de Estados Unidos, la detención de un inmigrante (*detention of an alien*) es la reclusión de un inmigrante por parte del DHS u otra entidad gubernamental (Department of Justice, Executive Office for Immigration Review, 2013: 9).

⁶ La HIRIRA fue firmada el 30 de septiembre de 1996 por el presidente William Clinton. Se divide en seis secciones: I. Control de fronteras y protección nacional; II. Reforzamiento penal contra inmigrantes y el delito de fraude con documento; III. Inspección, aprehensión, detención, adjudicación y remoción de inmigrantes; IV. Restricciones en el empleo para inmigrantes; V. Restricciones en los beneficios para inmigrantes y VI. Otras disposiciones.

⁷ Task Force on Secure Communities es un subcomité del Homeland Security Advisory Council (HSAC, Consejo Asesor de Seguridad Nacional), creado en junio de 2011 como respuesta del DHS. El grupo está integrado por líderes de los gobiernos estatales y locales, el sector privado, la academia y agencias gubernamentales; emite recomendaciones y da asesoría al DHS en cuestiones relacionadas con la seguridad nacional.

cionamiento del programa; señaló algunas problemáticas, como el impacto de la aplicación de leyes federales a nivel local, el ejercicio de la discriminación racial y la manera de enfocarse en los individuos que representan una verdadera amenaza para la seguridad nacional o pública (DHS, 2012b: 2).

El programa Comunidades Seguras facilita el flujo de datos entre el FBI y el DHS para el control de éstos por parte de la justicia penal. Con base en este sistema de información que posee, entre otros datos las huellas dactilares de las personas detenidas por agencias de orden estatal y local, el ICE comprueba la información de un detenido al revisar la base de datos de inmigración del DHS. Si el ICE determina que el individuo es sujeto de arresto y deportación, la misma agencia decide qué medidas tomar en su contra. La agencia condena el castigo según el estatus migratorio y por razones ajenas a su arresto o condena. La verificación de los datos muchas veces genera que el individuo sea deportado porque entró al país sin inspección o su visa ha caducado (DHS, 2011: 4).

El gobierno federal de Estados Unidos, por medio del DHS, define quién es un inmigrante —documentado o no— y cuáles son las prácticas que se ejercen sobre estos individuos, categorizadas en normas y leyes que buscan contener la migración masiva y detener el terrorismo por medio de la criminalización de ciertos grupos migratorios —procedentes de Asia y Latinoamérica—.

Las prácticas del sistema migratorio dentro de territorio estadounidense son variadas; algunas violan los derechos humanos y las garantías individuales de los inmigrantes, pues incluyen el establecimiento de un sistema penal para regular la entrada y permanencia de los inmigrantes jornaleros, indocumentados, residentes permanentes y a los trabajadores temporales, quienes pueden ser sujetos de deportación y detención. Estas prácticas asumen una estrategia en que la deportación es una herramienta del Estado para controlar los flujos migratorios y vigilar la seguridad nacional. La convergencia en este punto revela que la ley penal y la migratoria favorecen la deportación como vía para culpar a cualquiera de ser sospechoso de terrorismo en Estados Unidos, en vez de promover procesos de control social que no excluyan a los inmigrantes (Coleman, 2007: 616).

El Grupo de Trabajo sobre Comunidades Seguras realizó un informe con recomendaciones para el ICE principalmente, el cual tuvo como fuente cuatro reuniones para solicitar información a individuos, ONG a favor de los derechos de los inmigrantes y gobiernos locales sobre el impacto del programa de Comunidades Seguras. Según el informe, muchos de los testimoniantes en las reuniones expresaron su inconformidad con el programa porque ha generado la deportación de personas arrestadas por delitos menores, así como de algunas víctimas de crímenes; además, promueve la separación de las familias e infunde miedo en la gente de llamar a la policía local cuando son testigos de algún delito, porque pueden ser deportados (DHS, 2011: 5).

El informe destaca que son pocas las personas que consideran que el programa ha tenido un impacto positivo para identificar y deportar a los criminales que amenazan la seguridad nacional, o para la integración de datos entre el FBI y el ICE con la cual se emprendiera una política local eficiente para detener a los verdaderos criminales (DHS, 2011: 5). Este documento se redactó diez años después de los hechos del 11 de septiembre de 2001 que generaron una nueva estrategia de seguridad nacional, enmarcada por la doctrina Bush y la Ley Patriótica, cuyos elementos principales fueron delineados por el Consejo de Seguridad Nacional (National Security Council) en la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos (*The National Security Strategy of the United States of America*), publicada el 20 de septiembre de 2002 (Seal of the President of the United States, 2002).

El énfasis de esa nueva estrategia para contener el terrorismo en suelo estadounidense también marcó un nuevo periodo del sistema de migración. En este sentido, la detención y deportación de inmigrantes con grandes diferencias en sus estatus, así como la paulatina retirada de la vigilancia de las cortes hacia la cuestión migratoria, fueron los puntos centrales de la guerra contra el terrorismo de la administración de George W. Bush (2001-2009) (Coleman, 2007: 616-617).

Una de las más importantes transformaciones en el sistema de migración fue la devolución del poder de la policía migratoria a los agentes no federales en el ámbito municipal, lo que significó que, después del 11 de septiembre de 2001, el poder del sistema migratorio de Estados Unidos se ha ido extendiendo del DHS a agentes locales y federales. La novedad de esta cooperación y los limitados recursos para su implementación son algunas de las razones por las cuales aún no ha funcionado en su totalidad; la falta de claridad en las leyes federales es otro componente importante para que programas como Comunidades Seguras no se instauraran inmediatamente en varias localidades de Estados Unidos —entre ellas San Francisco—, y hayan sido cuestionados con el fin de que se replantee la promoción de programas de seguridad nacional que limitan las libertades y los derechos civiles de ciudadanos y residentes estadounidenses.

En 2001, después de los atentados del 11 de septiembre, la estrategia política del gobierno federal de Estados Unidos y sus agencias tuvo como objetivo la transformación de la seguridad nacional. Con ello fueron modificadas políticas —entre otras las de migración— para hacer frente al terrorismo. La Ley Patriótica aprobada en 2001 por el Congreso de Estados Unidos dio poderes a las agencias federales para investigar y castigar a todos los ciudadanos e inmigrantes sospechosos de crímenes en contra de la nación estadounidense y su población.

Dos años después de la implementación de la Ley Patriótica, el gobierno federal de Estados Unidos creó el ICE para el cumplimiento de las leyes de inmigración y aduanas, y proteger a Estados Unidos de ataques terroristas. El ICE, como apunta

su página de Internet, se concentra en los inmigrantes ilegales, así como en las personas, el dinero y los materiales enfocados hacia el apoyo del terrorismo y otras actividades criminales.

El ICE ha creado programas que guían la política pública migratoria en todos los niveles de gobierno. En algunas localidades han empezado a funcionar agencias de rendición de cuentas que tienen la función de vigilar la consecución de los programas en las áreas de su jurisdicción, como es el caso de la Oficina General del Departamento de Seguridad Pública. Aun así, es necesaria la creación de agencias de rendición de cuentas con participación de la ciudadanía y de los individuos afectados para que los reportes, informes y auditorías tengan una evaluación ciudadana basada en la rendición de información de las distintas agencias de Estados Unidos.

La sección 287(g) y Comunidades Seguras resultan importantes en la discusión porque han logrado la penetración del sistema migratorio federal en espacios locales y la cooperación de los gobiernos locales y estatales con el sistema de migración federal para detener y deportar a los inmigrantes con perfiles criminales. Dichos programas, junto con el Criminal Alien Program y el programa National Fugitive Operations, han centrado sus acciones en mejorar los sistemas de información para que el ICE pueda identificar, aprehender y remover a inmigrantes con antecedentes penales y/o criminales (*criminal aliens*).

La sección 287 (g) fue puesta en marcha en 1995 como resultado de la HIRIRA. Su aplicación ha permitido algunos abusos perpetrados por policías y alguaciles que tienen la facultad de actuar como agentes de inmigración con el programa federal. Un alto porcentaje de los deportados en el marco de la 287(g), y del programa Comunidades Seguras ha llegado a las cárceles por delitos menores, como manejar sin licencia de conducir o con el permiso vencido (Waslin, 2009).

Con la implementación de Comunidades Seguras en mayo de 2008 a nivel nacional, el ICE ha extendido el programa 287(g), que permitía a los policías locales actuar como agentes de inmigración. Según el ICE, Comunidades Seguras es una estrategia para mejorar la seguridad pública por medio de la modificación del sistema, gracias al cual se identifica a los inmigrantes criminales y se les deporta de Estados Unidos. Esta estrategia ayuda a que, con la información del DHS y del Departamento de Justicia (Department of Justice, DOJ), se identifique rápidamente a inmigrantes que hayan sido arrestados por un crimen y remitidos según las leyes locales (DHS, 2013b).

Con esta capacidad, las impresiones de las huellas digitales de los delincuentes se revisan no sólo en los archivos criminales del FBI, sino también en los de migración del DHS. Así, si dichas huellas coinciden con los registros del DHS, el ICE determina si es necesario aplicar las leyes migratorias considerando la historia migratoria, la severidad del crimen y la historia penal del extranjero (DHS, 2013b).

Dicho programa autoriza al gobierno federal a concertar acuerdos locales y estatales por medio de un memorándum de acuerdo (*memorandum of agreement*, MOA), gracias al cual se da a los oficiales locales un entrenamiento apropiado y se les hace actuar bajo la supervisión de los oficiales del ICE; sin embargo, esta propuesta se eliminó finalmente porque no todas las jurisdicciones quisieron acceder a la incorporación del programa, como es el caso del condado de San Francisco, California.

En agosto de 2011, John Morton, director del ICE, anunció que esta instancia eliminaba todos los acuerdos realizados por memorándum con los gobiernos locales porque generaban mucha confusión, y se hizo obligatoria la incorporación de los gobiernos locales a dicho programa federal. De esta manera, el ICE logró su meta de incluir en el programa a las 3181 jurisdicciones que comprenden la Unión Americana.

Según la agencia, Comunidades Seguras también ayuda al ICE a maximizar sus recursos para garantizar que las personas, los procesos y la infraestructura sean apropiados para acomodar en un sistema a un número extenso de criminales extranjeros para que sean identificados y sujetos a procesos de deportación. El programa moderniza la forma de identificación y deportación por medio del uso de huellas digitales revisadas por un sistema tecnológico biométrico; se priorizan los recursos para luchar contra las más grandes amenazas y se comparte información entre las agencias encargadas de la aplicación de la ley (Department of Homeland Security ICE, 2013a).

Según datos del ICE, en el periodo del 27 de octubre de 2008 al 31 de mayo de 2011, 32 931 de un total de 115 396 deportaciones hechas en el marco del programa, que representan el 29 por ciento, han sido clasificadas como de personas no criminales. Además, 52 609 de 11 5396 (el 46 por ciento) de las deportaciones fueron clasificadas en los niveles 2 y 3, que corresponden a delitos menores. En total, el 74 por ciento de las deportaciones realizadas en el programa S-Comm incluyen a inmigrantes no criminales o con delitos menores, entre ellos, quienes hayan cometido infracciones de tránsito (Asian Law Caucus, 2011: 2).

Asimismo, la información correspondiente al estado de California durante en el mismo periodo indica que es el estado con mayor número de deportaciones dentro del programa S-Comm, aproximadamente 44 438. El segundo estado con mayor número de casos es Texas, con 28 601. El 28 por ciento de las deportaciones fueron clasificadas por el ICE como de inmigrantes no criminales; el 41 por ciento fueron resultado de delitos menores, por lo que casi el 70 por ciento se ejecutaron sobre inmigrantes no criminales o con delitos menores (Asian Law Caucus, 2011: 2).

David Price, congresista del Distrito 4 de Carolina del Norte y presidente del House Appropriations Subcommittee del DHS, ha sido el principal promotor de un

sistema para identificar y remover criminales extranjeros de las cárceles y prisiones; también está a favor de la Reforma Migratoria Comprensiva. Ha declarado que no importa qué opinión haya sobre el problema de la inmigración ilegal y cómo solucionarlo, ya que ellos (los estadounidenses) deben estar de acuerdo con las prioridades del ICE para identificar y deportar a los extranjeros que han violado las leyes, que son un peligro para sus comunidades y han sido convictos de varios crímenes (Waslin, 2009: 6).

En septiembre de 2008 comenzó Comunidades Seguras como un pequeño programa en Carolina del Norte y Texas; en agosto de 2009 funcionaba ya en ochenta y una jurisdicciones de nueve estados. Según datos del ICE, el 22 de enero de 2013 estaban activados los sistemas biométricos de información en el cien por ciento de las jurisdicciones de Estados Unidos: un total de 3181 jurisdicciones en los cincuenta estados, territorios de Estados Unidos y el Distrito de Washington, D.C. (U.S. DHS, 2013b: 1; Waslin, 2009: 6). Asimismo, los cincuenta y ocho condados que existen actualmente en California se integraron paulatinamente al programa en un periodo de año y medio; San Diego fue el primero, el 26 de mayo de 2009, y los últimos condados en implementarlo fueron Sienna, Siskiyou y Trinity, el 23 de febrero de 2011 (DHS, 2013b: 2).

El balance del programa Comunidades Seguras y la deportación en la primera administración de Barack Obama (2008-2012)

El balance del programa Comunidades Seguras, instaurado por el DHS en el periodo 2008-2012, que corresponde a la primera administración de Obama, nos ayuda a proponer un marco introductorio para el análisis sobre el equilibrio de poder entre gobiernos locales y gobierno federal, así como a comprender la participación de otros actores políticos en la construcción de políticas públicas migratorias. Los datos y análisis que han resultado del balance realizado por grupos de trabajo de agencias gubernamentales, académicos, ONG y asociaciones de abogados a favor de los derechos de los inmigrantes nos permiten realizar un primer análisis de la situación de la deportación o remoción después de la instauración del programa Comunidades Seguras en Estados Unidos.

La falta de estudios encaminados a conocer los resultados de políticas públicas como este programa, así como la casi nula transparencia de agencias públicas del ICE y el DHS sobre la aplicación de políticas públicas, nos dificulta comprender la magnitud del impacto de la instauración del programa del ICE en espacios locales y las comunidades de inmigrantes en Estados Unidos (Kohli *et al.*, 2011: 1).

En esta sección analizo documentos del Grupo de Trabajo sobre Comunidades Seguras del HSAC, de la Oficina del Director del ICE, del Programa Comunidades Seguras del ICE y un informe académico con datos sociodemográficos relacionados con el programa desarrollado en la Escuela de Derecho de la Universidad de California en Berkeley.

La deportación en Estados Unidos ha sido un tema polémico desde la aprobación de dos leyes por el Congreso en el año de 1996: la Ley Antiterrorismo y de la Pena de Muerte Efectiva (*Anti-terrorism and Effective Death Penalty Act*, AEDPA) y la IIRIRA, las cuales transformaron drásticamente la forma de castigar los crímenes realizados por los residentes permanentes y los inmigrantes no documentados (Morawetz, 2000: 1).

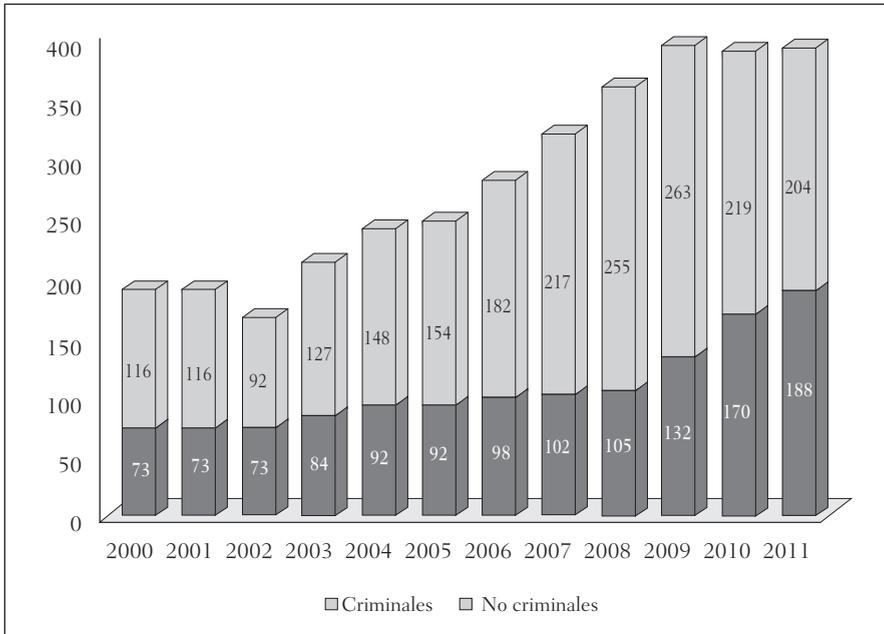
Desde 2001, las leyes migratorias, junto con los programas diseñados para instaurarlas, han agravado y acelerado el proceso de deportación de inmigrantes en Estados Unidos. La gráfica 1 expresa el sensible aumento en las deportaciones en los años fiscales de 2000 a 2011, con datos estadísticos del DHS.

Además, existen indicadores importantes que reportan que, durante los años fiscales de 2012 y 2013, el país con el mayor número de personas deportadas es México, seguido de Guatemala, Honduras y El Salvador. Aun cuando se menciona un descenso en las cifras más recientes de deportación, el problema sigue siendo grave y se enfoca principalmente en los inmigrantes de origen mexicano y centroamericano. En la gráfica 2, se menciona el número de deportaciones por nacionalidad en los dos últimos años de la administración de Obama (2012-2013).

Las cifras encaran la realidad en el aumento de las deportaciones desde la instauración del programa Comunidades Seguras en 2008 hasta 2013. El índice de deportaciones de diversos tipos de individuos de las comunidades migrantes de México y Centroamérica, incluso de menores de edad, lo cual ha generado la declaración de una crisis humanitaria en julio de 2014.⁸

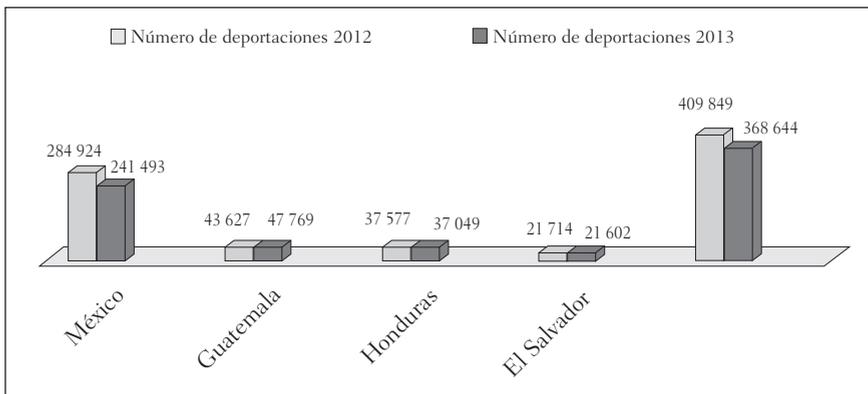
⁸ Según los datos de la Patrulla Fronteriza, desde finales de 2013 hasta 2014, han sido detenidos más de 52 000 menores de edad. El flujo de niñas, niños y adolescentes ha sido definido como una “crisis humanitaria” debido a los tratos a los que han sido sometidos, sin tener la oportunidad de proceso justo y expedito en las cortes de Estados Unidos.

GRÁFICA 1
DEPORTACIONES. AÑOS FISCALES 2000-2011 (MILES)



FUENTE: Department of Homeland Security (2013b).

GRÁFICA 2
NÚMERO DE DEPORTACIONES POR NACIONALIDAD EN LOS AÑOS FISCALES DE 2012-2013 EN ESTADOS UNIDOS



FUENTE: TRAC Immigration (2013).

La situación presente ha provocado que se haga un llamado a los diversos grupos políticos —ONG, gobiernos locales, comunidades de migrantes y grupos de trabajo de agencias gubernamentales— para que se replantee la política pública migratoria y el sistema de justicia penal que, en combinación, condena a los inmigrantes no regularizados por su situación migratoria y no penal (Kohli *et al.*, 2011: 3).

Según un estudio de la Universidad de California en Berkeley, el número de personas deportadas anualmente en Estados Unidos se ha incrementado casi en un 400 por ciento desde 1996, y más de un millón de personas han sido deportadas desde el inicio de la administración de Barack Obama (2009 a la fecha). Alrededor de trescientas mil personas están siendo procesadas actualmente para su deportación (Kohli *et al.*, 2011: 1).

Ante la gravedad del asunto, la creación, en junio de 2011, del Grupo de Trabajo sobre Comunidades Seguras, dependiente del HSAC, promovió una serie de recomendaciones para el ICE basadas en cinco temáticas específicas: *a*) la desinformación con respecto al programa Comunidades Seguras y el papel de las agencias de policía local, *b*) las inconsistencias percibidas entre los objetivos y los resultados obtenidos por Comunidades Seguras, *c*) las infracciones menores, *d*) las consecuencias no deseadas de Comunidades Seguras en la práctica de la política pública local y el impacto en la comunidad y *e*) la cuestión sobre suspender el programa Comunidades Seguras. Las recomendaciones generales del Grupo de Trabajo sobre Comunidades Seguras se centran en los siguientes puntos:

- El ICE debe aclarar las metas y objetivos del programa Comunidades Seguras, así como sus parámetros y funcionamiento; transmitir con precisión la información de las jurisdicciones participantes actuales, las futuras y las comunidades a las que sirven. Independientemente de que el ICE tiene la autoridad legal para operar Comunidades Seguras y sin acuerdo local, debe trabajar para desarrollar buenas relaciones de trabajo con los estados, ciudades y comunidades.
- El ICE debe mejorar la transparencia del programa.
- Existe un amplio consenso en la nación respecto a que las personas condenadas por delitos graves que se encuentran en Estados Unidos de manera ilegal deben ser sujetas de deportación. El ICE debe basarse en el consenso mediante la implementación de mecanismos sistemáticos para asegurar que Comunidades Seguras se adhiera a su objetivo manifiesto de dar prioridad a la aplicación del mismo a individuos que representan un riesgo para la seguridad pública o la seguridad nacional.
- El ICE debe aclarar que a los infractores de las leyes civiles de inmigración y las personas que son condenadas o inculpadas de delitos menores no se les debe

aplicar el programa prioritariamente, a menos que haya otros indicios que planteen un riesgo grave para la seguridad pública o la seguridad nacional.

- El DHS debe ejercer su discrecionalidad en la persecución. En toda la normatividad sobre inmigración debe hacer esfuerzos acordes con las prioridades de control establecidas y tomar medidas sistemáticas para entrenar y supervisar a su personal de campo y a sus abogados para que apliquen políticas departamentales de discreción procesal.
- El DHS debe fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas; debe hacer propuestas para la prevención del delito y la protección de los derechos y las libertades civiles de las personas que han entrado al país sin inspección o cuya visa ha expirado.⁹

Las recomendaciones del Grupo de Trabajo de Comunidades Seguras representan un avance en el cambio de políticas públicas migratorias y penales que ejerce el ICE bajo la dependencia del DHS de Estados Unidos. En la búsqueda de consenso nacional para la Reforma Migratoria Integral desde 2006, ha sido una problemática nacional analizar el ejercicio de políticas públicas migratorias y de seguridad nacional del gobierno federal en los ámbitos locales. El informe del Grupo de Trabajo hace énfasis en fortalecer la transparencia del programa Comunidades Seguras, así como en plantear de forma clara a los gobiernos locales los objetivos y alcances que persigue el gobierno federal y sus agencias (DHS, 2011: 9-10).

Con base en lo anterior, se debe considerar la relación entre los gobiernos locales y federal en este conflicto a partir de la instauración de programas federales que afectan las políticas públicas migratorias en espacios locales. Los gobiernos locales que gozan de autonomía, como la ciudad y el condado de San Francisco, han hecho énfasis en que se debe respetar el *autogobierno (home rule)*¹⁰ de las entidades locales frente al gobierno federal, considerando que cada jurisdicción puede integrarse o no a algún programa federal, según las necesidades propias de su Constitución política y social.

La confusión que provoca la implementación de programas como Comunidades Seguras para los gobiernos locales abre el camino al ejercicio de poder sin vigilancia de grupos policíacos no certificados para la detención de inmigrantes, con base en leyes migratorias también confusas. En el mismo informe se menciona que

⁹ Traducción de la autora (HSAC, 2011: 9-10).

¹⁰ Autonomía es el poder de una división administrativa dentro de un estado para ejercer como tal los poderes de la gobernabilidad de ese estado, dentro de su propia área administrativa, y que se ha descentralizado con base en su Constitución como poder local.

el impacto de Comunidades Seguras no se ha limitado a los criminales convictos, delincuentes peligrosos y violentos o amenazas a la seguridad pública y la seguridad nacional. Por otra parte, el programa ha suscitado verdaderas preocupaciones en algunas fuerzas de seguridad, debido a sus efectos negativos sobre la policía local y la percepción de que las fuerzas de seguridad están participando en la ley de inmigración (HSAC, 2011: 9).

El reconocimiento de algunos gobiernos locales (como el de San Francisco) y agencias gubernamentales como el Grupo de Trabajo sobre Comunidades Seguras acerca de la falta de información y objetivos específicos del programa es un aviso importante al DHS para que restrinja sus poderes en los gobiernos locales y especifique la importancia de que éstos colaboren con las agencias federales.

El activismo de los gobiernos locales en Estados Unidos ha permitido la generación de cambios en la política pública federal que afectan a las comunidades de inmigrantes y de ciudadanos cuando son afectados por programas como el de Comunidades Seguras. La relación entre los gobiernos local y federal debe ser reinterpretada en las prácticas cotidianas, en las que se ejercen los programas federales para conocer cuáles son sus alcances y de qué manera se están violando los derechos civiles de cualquier residente o ciudadano. La participación de gobiernos locales como el de San Francisco expresa la preocupación sobre la transformación de la política pública migratoria en la administración de Obama, en espacios locales que no son fronterizos y que han sido incluidos en el programa Comunidades Seguras.

La disputa entre los gobiernos locales y el federal vuelve interesante la cuestión sobre los procedimientos para lograr la deportación de los inmigrantes que hayan violado alguna ley migratoria y penal. Con el ascenso de políticas restrictivas desde 1996 hasta la fecha, la criminalización de los inmigrantes ha llegado a un punto álgido en el que se deben replantear los supuestos jurídicos por los cuales un inmigrante es criminalizado y el motivo por el cual recibe el castigo de la deportación.

Conclusiones

El análisis sobre la puesta en práctica del programa Comunidades Seguras es una aportación a los estudios de la política pública migratoria que permite comprender la relación actual entre ésta y la seguridad pública en Estados Unidos. La deportación es una práctica justificada por un conjunto de leyes y programas que conjugan la aplicación de leyes penales y migratorias, con el fin de que los procesos que se ejercen contra residentes permanentes e inmigrantes no regularizados faciliten la remoción de individuos mediante un proceso penal, a través de sentencias o condenas sin reconocer sus derechos civiles para la reintegración social.

La deportación representa un problema social y político para muchas comunidades de inmigrantes que han sufrido la separación de sus familias, la desintegración de sus comunidades y el acoso de grupos policíacos que, con miras a contener el terrorismo, han ejercido pleno poder en contra de grupos e individuos que no representan una amenaza pública para los espacios locales y federales.

El aumento de la deportación de inmigrantes centroamericanos y mexicanos, en el marco del programa Comunidades Seguras desde 2008 hasta la fecha, evidencia un proceso de criminalización o visión negativa de ellos, a quienes se pone la etiqueta de enemigo público. Para el avance en la discusión, es necesario hacer énfasis en el estudio de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado para reconocer los efectos de las políticas públicas migratorias en las vidas cotidianas de los inmigrantes y de los gobiernos locales.

Las ONG, las agencias de rendición de cuentas del gobierno federal y los cuerpos académicos han hecho un llamado para que se realicen estudios especializados sobre los efectos de la política del ICE bajo la jurisdicción del DHS, con el fin de disminuir las consecuencias negativas en las poblaciones de inmigrantes donde funciona el programa Comunidades Seguras.

Finalmente, es necesario generar nuevos estudios antropológicos de la situación de las comunidades locales frente a la aplicación de programas de política pública migratoria que afectan la vida diaria de los inmigrantes, así como analizar las relaciones complejas entre los gobiernos locales y federal en la instauración de programas como Comunidades Seguras y la sección 287(g).

Fuentes

AMNESTY INTERNATIONAL

2004 “Threat and Humiliation. Racial Profiling, Domestic Security, and Human Rights in the United States”, en <http://www.amnestyusa.org/pdfs/rp_report.pdf>.

ASIAN LAW CAUCUS

2011 “*The Trust Act* (AB 1081-Ammiano). Questions and Answer”, en <www.asianlawcaucus.org/wp-content/uploads/2011/08/QA_Short_AB-1081-trust-Act_Update-on-8_11.pdf>.

COLEMAN, MATHEW

2007 “A Geopolitics of Engagement: Neoliberalism, the War on Terrorism, and the Reconfiguration of U.S. Immigration Enforcement”, *Geopolitics* 12, no. 4 (octubre): 607-634.

CONGRESSIONAL PROGRESSIVE CAUCUS

- 2011 “Congressional Progressive Caucus Letter to Obama Requesting Immediate Moratorium on S-Comm” (6 de junio), en <<http://altopolimigra.com/2011/06/07/congressional-progressive-caucus-letter-to-obama-requesting-immediate-moratorium-on-s-comm/>>.

CORNELIUS, WAYNE A.

- 2001 “Death at the Border: The Efficacy and ‘Unintended’ Consequences of U.S. Immigration Control Policy, 1993-2000”, *Population and Development Review* 27, no. 4 (diciembre): 661-685.

DEPARTMENT OF HOMELAND SECURITY (DHS)

- 2014 “Delegation of Immigration Authority Section 287(g) Immigration and Nationality Act”, Immigration and Customs Enforcement (ICE), en <<http://www.ice.gov/news/library/factsheets/287g.htm>>.
- 2013a “Activated Jurisdiction”, Immigration and Customs Enforcement (ICE), en <<https://www.ice.gov/doclib/secure-communities/pdf/sc-activated.pdf>>.
- 2013b “Secure Communities”, Immigration and Customs Enforcement (ICE), en <http://www.ice.gov/secure_communities/>.
- 2013c *Yearbook of Immigrant Statistics*, Office of Immigration Statistics (OIS), en <<http://www.dhs.gov/yearbook-immigration-statistics>>.
- 2012a “Operation of United States Immigration and Customs Enforcement’s Secure Communities”, Office of Inspector General (OIG), en <http://www.oig.dhs.gov/assets/Mgmt/2012/OIG_12-64_Mar12.pdf>.
- 2012b *Protecting the Homeland. ICE Response to the Task Force on Secure Communities Findings and Recommendations* (27 de abril), Office of the Director (OD), en <<http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hsac/ice-response-to-task-force-on-secure-communities.pdf>>.
- 2011 *Task Force on Secure Communities Findings and Recommendations*, Homeland Security Advisory Council (HSAC), en <<http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hsac-task-force-on-secure-communities-findings-and-recommendations-report.pdf>>.

DEPARTMENT OF JUSTICE

- 2013 Executive Office for Immigration Review. “Glosary of Terms”, *FY 2012. Statistical Year Book*, en <<http://www.justice.gov/eoir/statspub/fy12syb.pdf>>.

ELLERMANN, ANTJE

2009 *States against Migrants. Deportation in Germany and United States*. Nueva York: Cambridge University Press.

FOX, JONATHAN y WILLIAM GOIS

2010 “La sociedad civil migrante: diez tesis para el debate”, *Migración y desarrollo* 7, no. 15: 81-128.

FUNG, ARCHON y ERIK OLIN WRIGHT

2001 “Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance”, *Politics and Society* 29, no. 1 (marzo): 5-41.

ISUNZA, ERNESTO y ALBERTO J. OLVERA, coords.

2006 *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)/Universidad Veracruzana/Miguel Ángel Porrúa/H. Cámara de Diputados.

KOHLI, AARTI, PETER L. MARKOWITZ y LISA CHÁVEZ

2011 “Secure Communities by the Numbers: An Analysis of Demographics and Due Process”, *The Chief Justice Earl Warren Institute on Law and Social Policy*. Berkeley: University of California, en <<http://www.warreninstitute.org>>.

LONG, NORMAN

2001 *Development Sociology. Actor Perspectives*. Londres: Routledge.

LOPEZ, MARK y ANA GONZALEZ BARRERA

2013 “High Rate of Deportations Continue under Obama Despite Latino Disapproval”, Pew Research Center, en <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2013/09/19/high-rate-of-deportations-continue-under-obama-despite-latino-disapproval/>>.

MÁRQUEZ, BENJAMÍN y JOHN F. WITTE

2009 “Immigration Reform: Strategies for Legislative Action”, *The Forum* 7, no. 3 (octubre): 10-12.

MORAWETZ, NANCY

2000 “Understanding the Impact of the 1996 Deportation Laws and the Limited Scope of Proposed Reforms”, The Center for Immigrant Studies of New York, *Harvard Law Review* 113, no. 8 (junio): 1936-1962.

PRESIDENT OF THE UNITED STATES SEAL OF THE

2002 *The National Security Strategy of the United States of America* (septiembre), en <<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>>.

RENSHON, STANLEY A.

2010 *National Security in the Obama Administration. Reassessing the Bush Doctrine*. Nueva York: Routledge.

SASSEN, SASKIA

2007 *A Sociology of Globalization*. Londres: Norton.

SUÁREZ ÁVILA, PAOLA VIRGINIA

2012 “Política migratoria en San Francisco, California: gobierno local y activismo político de los inmigrantes”, México: CIESAS, tesis de doctorado.

SUBIRATS HUMET, JOAN, PETER KNOEPFEL, FRÉDÉRIC VARONE y CORINNE LARRUE

2008 *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

SWARTZ, MARC J., VÍCTOR W. TURNER y ARTHUR TUDEN

1994 “La antropología política: una introducción”, *Alteridades* 1, no. 8: 100-126.

TRANSACTIONAL RECORDS ACCESS CLEARINGHOUSE (TRAC) IMMIGRATION

2014 “ICE Deportations: Gender, Age and Country of Citizenship”, en <<http://trac.syr.edu/immigration/reports/350/>>.

2013 “TRAC Immigration Glossary”, en <<http://trac.syr.edu/immigration/glossary/>>.

WASLIN, MICHELLE

2010 *ICE's Enforcement Priorities and the Factors that Undermine*, Immigration Policy Center, en <http://immigrationpolicy.org/sites/default/files/docs/ICE_enforcement_Priorities_110910.pdf>.

2009 “Immigration Policy and the Latino Community since 9/11”, en Terri E. Givens, Gary P. Freeman y David L. Leal, eds., *Immigration Policy and Security: US. European and Commonwealth Perspectives*. Nueva York: Routledge, 39-51.

WHITE HOUSE THE-PRESIDENT BARACK OBAMA

2014 “Respuesta de todo el gobierno de la Administración de Obama para la afluencia de migrantes de Centroamérica en la frontera suroeste” (2 de agosto), en <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/02/respuesta-de-todo-el-gobierno-de-la-administraci-n-de-obama-para-la-aflu>>.