

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**La política migratoria y de refugiados de los Estados Unidos (2009-2018):  
cambios y continuidades**

Alumna: Valentina Tamargo

Tutor: Francisco Corigliano

Firma del tutor

Junio, 2019



**Abstract**

El propósito de la presente tesis es estudiar la política migratoria y de refugiados de los Estados Unidos en los últimos diez años (2009-2018) a fin de identificar tendencias, ya sean de cambio o continuidad. El análisis comprende ambos mandatos del presidente Barack H. Obama (2009-2012; 2013-2016) y los dos primeros años del actual gobierno de Donald J. Trump (2017-2018). Examinamos las acciones políticas a nivel nacional y a nivel internacional, así como las acciones discursivas de ambos presidentes para determinar la existencia de cambios o continuidades en cada una de las variables. La hipótesis preliminar indica que existen tanto similitudes como diferencias entre ambos presidentes, que las diferencias son más marcadas en la retórica que en la práctica y que varían según el área o tipo de política que se observa. Además, las diferencias más sustanciales en la política de ambas administraciones suelen consistir en la justificación e intensidad de aplicación de la misma más que en su carácter y objetivos centrales.

**Palabras clave:** Estados Unidos – Política Exterior – Política Migratoria – Política de Refugiados – Barack Obama – Donald Trump

*Key words: United States of America – Foreign Policy – Migratory Policy – Refugee Policy – Barack Obama – Donald Trump*



**Índice**

1.	<b>Introducción</b> .....	1
1.1	Estado del arte .....	4
1.2	Marco Teórico .....	7
1.3	Marco Conceptual .....	8
1.4	Marco Metodológico .....	10
1.5	Operacionalización.....	11
	Primera Sección .....	13
2.	<b>Señales Declarativas</b> .....	13
2.1	Barack Obama .....	13
2.2	Donald Trump .....	17
2.3	Comparación .....	23
	Segunda Sección .....	28
3.	<b>Señales Operacionales a nivel doméstico</b> .....	29
3.1	Barack Obama .....	29
3.2	Donald Trump .....	34
3.3	Comparación .....	39
4.	<b>Señales Operacionales a nivel internacional</b> .....	41
4.1	Barack Obama .....	42
4.2	Donald Trump .....	45
4.3	Comparación .....	50
5.	<b>Conclusiones</b> .....	52
	Referencias Bibliográficas .....	55





## **La política migratoria y de refugiados de los Estados Unidos (2009-2018): cambios y continuidades**

### **1. Introducción**

Históricamente, las Fuerzas Armadas estadounidenses han tenido prohibida la intervención y aplicación de la ley al interior del territorio nacional<sup>1</sup>. Sin embargo, el martes 30 de octubre de 2018 el presidente Donald J. Trump anunció su plan de formular una orden ejecutiva enviando alrededor de cinco mil ochocientas tropas en servicio activo a proteger la frontera con México, anticipando la llegada de una gran caravana de migrantes provenientes de Centroamérica. Sería la primera vez que una administración estadounidense utiliza a las Fuerzas Armadas para la defensa en materia de migraciones, pero no sería la primera vez que el nuevo presidente de los Estados Unidos propone una política sin precedentes y altamente polémica.

La política migratoria ha sido siempre parte importante de la política exterior de los Estados Unidos, aunque su relación es compleja y contradictoria: El historiador Roger Daniels (2004) afirmaba que se suele destacar con orgullo su pasado construido por inmigrantes mientras que en el presente se rechaza la entrada a millones de personas en la frontera. Sin embargo, la cuestión migratoria ha cobrado especial importancia en los últimos años.

Existe un consenso académico que identifica, a partir de los eventos del 11 de septiembre de 2001, una nueva era en materia de política migratoria, tanto en Estados Unidos como en el mundo. El fenómeno de las migraciones a partir de esta época comienza a verse “securitizado”, es decir que se pasa de considerarlo una cuestión humanitaria a un problema de seguridad nacional e internacional. Como consecuencia, las nuevas políticas migratorias se ven caracterizadas por un mayor enforcement, aumento de la vigilancia de las fronteras físicas, incremento de las deportaciones de migrantes ilegales y fuerte discriminación hacia migrantes de ciertas nacionalidades asociadas con problemas de seguridad transnacionales como lo son el narcotráfico y el terrorismo. A su vez, desde los análisis más ideográficos, se

---

<sup>1</sup> La “Posse Comitatus Act” de 1878 establece la prohibición a las fuerzas armadas estadounidenses de ejercer atribuciones propias de las fuerzas civiles como la aplicación de la ley o la supresión de desorden civil al interior del país a menos que se establezca una excepción por parte del Congreso en una situación de emergencia o bajo ley marcial.

argumenta la enfatización retórica cada vez mayor del carácter “ilegal” de quienes cruzan las fronteras, criminalizando así a la migración en general.

Estos hechos son en parte causados y/o exacerbados por el aumento en los números de migrantes y refugiados ingresantes a EEUU a partir de 2014, especialmente desde el Triángulo Norte de Centroamérica (conformado por Guatemala, El Salvador, Honduras). Los migrantes son en su mayoría mujeres y niños que escapan de la violencia que está en aumento en dichos países, cuya causa central se encuentra en el conflicto entre grupos criminales organizados como las maras o pandillas. Esta crisis, que continúa hasta el día de hoy, ha agudizado en Estados Unidos el debate sobre el sistema migratorio que el país debería aplicar, y el tema ha aumentado en importancia dentro de la agenda de seguridad nacional.

Actualmente, la política de Donald Trump para lidiar con la cuestión migratoria ha llamado particularmente la atención nacional e internacional y motivado numerosas publicaciones, tanto periodísticas como académicas, que buscan justificar o criticar dicha política. La estrategia principal utilizada en estos estudios suele ser la comparación con la política migratoria que sostuvo su predecesor, Barack Obama. Sin embargo, estos estudios suelen ser limitados, parciales y en su mayoría se trata de “policy papers” de carácter normativo. Este tipo de análisis breves, altamente partidarios y de limitado alcance tiende a formar ideas simplificadas sobre la situación actual y llevan a la conclusión o percepción generalizada de que la política de Trump es completamente opuesta a la de su predecesor. Consideramos que esta idea es demasiado generalizadora y pasa por alto las complejidades de la realidad. En conclusión, y a pesar de la importancia de los hechos, la política reciente no ha sido estudiada en suficiente profundidad, por lo cual es necesario un estudio empírico detallado para relevar los cambios recientes en este respecto.

El presente trabajo se propone cubrir este vacío en la literatura al describir de manera sistemática la política migratoria de las administraciones de Barack H. Obama y Donald J. Trump. Esta descripción nos permitirá luego comparar adecuadamente a ambas presidencias y revelar las tendencias de cambio y/o continuidad que se desarrollaron en los últimos años, tanto de manera general como específicamente en ciertas variables como la retórica, las acciones domésticas, y las acciones internacionales. A su vez, el estudio contribuirá con evidencia necesaria al efecto de determinar si la política aplicada por Donald Trump puede

considerarse como el inicio de una nueva era en la historia migratoria del país o si, al contrario, sus acciones siguen alineadas con las tendencias políticas generales de los últimos años. Los datos recopilados serán, además, útiles no solo a los fines del análisis político sino también para el campo humanitario. Entender mejor la política migratoria es de importancia para poder ver de manera completa como ésta afecta la vida de los inmigrantes mismos.

Las preguntas de investigación incluyen: ¿Qué tan similares u opuestas han sido realmente las políticas de las últimas dos administraciones? ¿En qué áreas y a qué nivel específicamente vemos estas similitudes o diferencias? ¿Podemos distinguir matices entre las acciones discursivas y las efectivas, o entre las acciones nacionales y las internacionales? Las respuestas a estas preguntas podrán ayudarnos a aproximarnos al siguiente interrogante, de mayor importancia académica: ¿Conforma la política de Donald Trump una nueva era en cuanto a política migratoria o sigue alineada con las tendencias generales recientes que comenzaron en 2001?

Para responder a las tres primeras preguntas estudiamos comparativamente a las administraciones de Barack H. Obama (20 de enero de 2009 – 20 de enero de 2017) y Donald J. Trump (20 de enero de 2017 – actualidad). Analizaremos las acciones retóricas y prácticas de ambos gobiernos con respecto a sus políticas migratorias y de refugiados tanto a nivel doméstico como a nivel internacional.

En cuanto a la última pregunta de investigación, efectivamente existe una percepción generalizada de que ha tenido lugar un cambio profundo e integral en la política migratoria y de refugiados tras la elección de Donald J. Trump que ha dado lugar a una nueva etapa en la historia migratoria de los Estados Unidos. Sin embargo, en la presente investigación consideramos que, para poder hablar de un cambio de época en la política migratoria estadounidense en general, debemos poder observar cambios significativos tanto en las acciones discursivas de Donald Trump como las efectivas, tanto a nivel doméstico como internacional, al punto que pueda decirse que la política migratoria y de refugiados ya no está alineada con la tendencia reciente de la securitización de la migración que ha caracterizado a los últimos años. La hipótesis de trabajo que guiará al estudio, por el contrario, afirma lo siguiente: Las diferencias entre ambos gobiernos varían de acuerdo con el tema en particular: expedición de visas, restricciones fronterizas, número de refugiados admitidos, etc. Sin

embargo, de manera general podemos ver una tendencia hacia la diferencia a nivel discursivo, mientras que a nivel sustancial se aprecian matices y pueden encontrarse ciertas similitudes, no así el contraste dramático que suele describirse: Muchas de las políticas aplicadas por ambos presidentes son similares en esencia y objetivos, pero han sido aplicadas con distinta intensidad, o han sido justificadas de manera diferente en lo discursivo, lo cual tiende a generar percepciones de diferencia magnificadas. En general, la política migratoria y de refugiados de Donald Trump puede decirse aún alineada a las tendencias recientes generales de securitización en materia migratoria que se vienen percibiendo desde la presidencia de Bush y los eventos del 9-11.

### 1.1 Estado del arte

#### Estudios sobre política migratoria en Estados Unidos

La bibliografía existente sobre la evolución de la política migratoria estadounidense es tan rica como su historia. El historiador Roger Daniels tiende a describir la relación de los Estados Unidos con la migración como ambivalente y contradictoria (2001; 2005), con etapas de mayor aceptación y otras de fuerte restricción. Debido a esta historia en constante cambio, este autor y otros como Gerber (2011) y Ewing (2012), suelen identificar varias etapas históricas para estudiar la política migratoria. Existe un consenso general que establece que la etapa actual es una era de **securitización de la inmigración**, comenzada en 2001 tras los ataques del 11 de septiembre y aún vigente.

La securitización es un proceso tanto discursivo como efectivo mediante el cual se vinculan ciertos fenómenos con la agenda de seguridad nacional. Dentro del marco del paradigma realista, podemos decir que se transforman algunas cuestiones pertenecientes al ámbito de “Low Politics”, es decir, problemáticas nacionales menores o no vitales para la seguridad nacional como las societales o económicas, en cuestiones de “High Politics”, es decir, aquellas problemáticas de la más alta prioridad relacionadas con la supervivencia misma de un Estado.

Autores que describen y explican el proceso de securitización de la inmigración ya sea a nivel global, regional o específico a Estados Unidos incluyen a Givens, Freeman y Leal (2009), Bourbeau (2011), Lazaridis (2011), Chebel D’Appollonia (2012) y Messina (2014). Gran parte de ellos argumentan que este proceso es impulsado mayormente por una elite política

que, mediante estrategias discursivas, genera una sensación de urgencia alrededor de cierta problemática, logrando que la misma se convierta en una prioridad de seguridad nacional. Algunos resaltan, además, el rol de los medios de comunicación y de las masas populares en la securitización de la inmigración.

Según Messina (2014, p. 533), el consenso académico general señala que la causa de la securitización de la inmigración tiene que ver con los conflictos sociales que aparecen con la llegada de minorías cultural, étnica y religiosamente diferentes a los países receptores. Como consecuencia, surgen desafíos objetivos (empleo, hogar, bienestar) y subjetivos (cultura, valores, identidad nacional) que los inmigrantes presentan tanto para los policy makers como para los ciudadanos del país. Los policy makers temen perder el control simbólico y real sobre sus territorios y fronteras y, como consecuencia, generan discursos alarmantes asociando a los inmigrantes con problemas de seguridad para justificar políticas migratorias más restrictivas. Al crear este sentimiento de inseguridad pública, también aumenta entre la ciudadanía la aprobación de las nuevas políticas.

Este nuevo tipo de política migratoria securitizada incluye acciones de mayor “enforcement”, mayor vigilancia de las fronteras físicas y fuerte discriminación a inmigrantes provenientes de regiones específicas en el nombre de la seguridad. Desde la perspectiva ideográfica, hay quienes describen, además, un proceso de mayor “criminalización” del migrante, al enfatizarse cada vez más el carácter ilegal o criminal de la migración, en lugar de la perspectiva humanitaria (Adamson, 2006; Ramji-Nogales, 2017).

Tanto las presidencias de Obama como la de Trump se encuentran dentro de esta nueva etapa de migración securitizada. Muchos autores han comenzado a destacar las diferencias entre las políticas de ambos presidentes y, si bien varios han señalado la reforma parcial pero sustancial del marco legal migratorio estadounidense por parte de Donald Trump, nadie ha presentado evidencia suficiente para apoyar la hipótesis de que la nueva administración ha provocado el inicio de una nueva etapa o de una doctrina completamente diferente en materia migratoria. El siguiente estudio busca comparar ambas presidencias para verificar exactamente cuánto se ajusta cada una a las características de esta etapa de securitización y qué tan similares o diferentes son.

### **Estudios análogos recientes**

El estado del arte sobre las políticas migratorias y de refugio específicamente de los gobiernos de Obama y Trump es abundante. Existen múltiples artículos y ensayos académicos que tratan el tema. Sin embargo, vemos que no hay hasta el momento un estudio descriptivo comparativo y exhaustivo como el que aquí se propone.

En primer lugar, los trabajos existentes suelen ser limitados en su alcance. Hay estudios muy completos pero que incluyen solo una administración, como lo es el trabajo de Eastman (2016), que analiza con profundidad las políticas migratorias de la administración Obama.

En segundo lugar, muchos estudios se ven restringidos al concentrarse en un solo aspecto de la movilidad transfronteriza. Por ejemplo, existen diversos estudios sobre inmigración pero menos sobre asilo o refugio. Y de manera inversa, quienes estudian al refugio, como Kerwin (2018), a su vez no cubren la política migratoria. El presente estudio reúne tanto la política migratoria como la de refugio porque ambos fenómenos están estrechamente vinculados. A pesar de que conllevan políticas y reglamentaciones separadas, muchas veces las acciones discursivas y efectivas de los presidentes se refieren a ambos campos en conjunto.

En tercer lugar, podemos ver autores limitados a una sola variable de las consideradas en este trabajo. Autores como Scribner (2017), y Romero (2018) analizan, por ejemplo, la política migratoria de Trump únicamente desde lo discursivo, estudiando su carácter nativista y restrictivo contra ciertos grupos específicos de migrantes. Por otro lado, hay quienes solo estudian las acciones efectivas y, dentro de este grupo, hay quienes se enfocan en una política específica, como el programa CAP<sup>2</sup> (Macías-Rojas, 2016) o el programa CDS<sup>3</sup> (Slack, Martínez, Whiteford y Pfeiffer, 2015).

En cuarto y último lugar, ciertos trabajos son limitados en cuanto al alcance geográfico. Estudian la aplicación diferenciada de las leyes a nivel estatal y local para ver los diferentes efectos que generan en cada comunidad puntual. Un ejemplo de esta perspectiva son los trabajos de Armenta (2017), quien toma como caso de estudio una ciudad específica de

---

<sup>2</sup> Criminal Alien Program. Programa de identificación, arresto y expulsión de inmigrantes encarcelados por crímenes.

<sup>3</sup> Consequence Delivery System. Conjunto de programas diseñados para aumentar las penas asociadas con la migración ilegal y convencer a las personas de no volver (Rosenblum, 2013).

E.E.U.U (Nashville, Tennessee) para revelar las prácticas locales de aplicación de las leyes migratorias. Otros autores que han desarrollado aún más la relación entre la legislación a nivel nacional y a nivel local han sido Faiola (2007), Longazel (2016) y Noel (2018).

Más allá del carácter limitado y no exhaustivo de los estudios recientes, también son abundantes en la literatura estadounidense los estudios explicativos y argumentativos conocidos como “policy papers”, cuyo objetivo es normativo y por lo tanto buscan no sólo explicar las razones detrás de la elección de una u otra política, sino también defender o criticar una de las administraciones mediante la comparación con la otra, destacando únicamente aquellos hechos que respalden sus argumentos y su postura política.

Por último, se puede apreciar que una gran cantidad de trabajos dentro del área de la política migratoria están dedicados a la perspectiva humanitaria y de Derechos Humanos. Autores como Iyer (2015) narran instancias de violencia institucional e individual y de violación de derechos hacia diferentes grupos étnicos inmigrantes y analizan el rol del Estado en promover políticas racistas.

En conclusión, vemos una necesidad de estudios más comprensivos, particularmente comparando la política migratoria y de refugiados de Trump y Obama para identificar de manera sistemática las tendencias de cambio y/o continuidad que pueden percibirse. Este es el vacío que pretende llenar el presente estudio.

## **1.2 Marco Teórico**

El presente trabajo es en su mayor parte descriptivo. Sin embargo, el modo de describir los hechos está guiado por ideas que parten de la teoría de la securitización. Este marco teórico es el que justificará decisiones como la de analizar el aspecto discursivo de la política migratoria y específicamente observar cómo se define y describe a la cuestión migratoria en cada discurso analizado.

El proceso de securitización de las migraciones no puede estudiarse dentro de las escuelas tradicionales de seguridad porque no puede en general ser explicada desde el ámbito militar y de la seguridad puramente estatal. Por lo tanto, es necesario mirar otras escuelas, como la llamada “Escuela de Copenhague” creada por Buzan y Weaver. Smith (2000) explica que esta nueva escuela adopta cuatro sectores adicionales de seguridad: el político, el económico,

el ecológico, y el societal. Este último es el que compete a la problemática de las migraciones ya que la “seguridad societal” está basada en la capacidad de una sociedad de mantener un lenguaje, cultura, religión y costumbres. La inmigración amenaza estas dimensiones y por lo tanto, en el marco de esta teoría, se vuelve un problema de seguridad.

Ole Weaver (1995) fue quien desarrolló en detalle la idea de la “securitización”. Para Weaver, la seguridad se entiende como un acto retórico, discursivo: definir una cuestión como un problema de seguridad le da un sentido de importancia y de urgencia que legitima el uso especial de medidas fuera del proceso político usual.

También son relevantes para este análisis las ideas pertenecientes a estudios de seguridad post-estructurales, que lidian con la idea de los problemas de seguridad como construcciones. Campbell (1992), por ejemplo, estudió específicamente cómo las prácticas de política exterior de EEUU construyen su identidad a través de la creación de amenazas, de un “nosotros y un “otro”.

### **1.3 Marco Conceptual**

Los términos definidos a continuación no poseen una definición universal, sin embargo buscaremos utilizar las más aceptadas o utilizadas generalmente a nivel internacional.

**Inmigrante Internacional:** “Cualquier persona que cambia su país usual de residencia” (DESA, 1998) con distintos propósitos, laborales, económicos, ambientales, etc. Hemos tomado deliberadamente una definición amplia para evitar excluir grupos o políticas relevantes.

**Política Migratoria:** Término que engloba numerosas funciones gubernamentales dentro de un sistema nacional para la administración humana y ordenada de la migración transfronteriza, particularmente administrando la entrada y presencia de extranjeros dentro de las fronteras del Estado y la protección de refugiados y otros en necesidad de protección. Refiere a un enfoque planificado del desarrollo de respuestas políticas, legislativas y administrativas a cuestiones centrales de migración. (OIM, 2011).

El autor García García (2008) la define como la elaboración de políticas respecto a las reglas de entrada y salida, el impacto del fenómeno en la política exterior de los Estados (soberanía

e interacción con los regímenes legales internacionales) y la incorporación (impacto en el sistema político estatal, la ciudadanía y la nacionalidad).

Sin embargo, como se ha dicho, es importante a su vez tener en cuenta a la **variable discursiva** para analizar una política migratoria y su proceso de securitización. Algunos autores incluso priorizan la retórica sobre las variables fácticas, siendo una definición reciente de política inmigratoria la siguiente (el énfasis es propio):

“... A government’s **statements** of what it intends to do or not do (including laws, regulations, decisions or orders) in regard to the selection, admission, settlement and deportation of foreign citizens residing in the country” (Bjerre, Helbling, Römer y Zobel, 2015)

**Régimen Internacional Migratorio:** El régimen internacional migratorio está conformado, en primer lugar, por la Política Migratoria individual que los Estados emiten y que derivan de la soberanía estatal – como el derecho a admitir, detener y expulsar migrantes, a combatir el tráfico y contrabando, a proteger las fronteras, a conferir nacionalidad – y de instrumentos de derechos humanos. No existe un Régimen de Derecho Internacional establecido específicamente para las migraciones como sí existe para el refugio, por lo tanto, el Derecho Internacional les concede a los gobiernos un amplio margen de discreción para expulsar de su territorio a personas que no son ciudadanas de su país, sobre todo si no tienen permiso para estar allí. Sin embargo, el país que expulsa inmigrantes ilegales debe respetar los Derechos Humanos fundamentales. Como describe la OIM (2011), los instrumentos del derecho internacional de migración se expanden a través de varias ramas del derecho, tales como derechos humanos, derecho humanitario, derecho laboral, derecho de refugiados, derecho consular, derecho comercial, y derecho de mar. Adicionalmente, el Régimen Internacional Migratorio está conformado asimismo por la relación entre los Estados y las organizaciones internacionales mediante las cuales coordinan y articulan dichas leyes migratorias, siendo las principales la Organización Internacional para las Migraciones y el Consejo de DDHH de las Naciones Unidas.

**Refugiado:** “Toda persona que se encuentra fuera del país de donde es originario, o bien donde reside habitualmente, debido a un temor fundamentado de persecución por razones de

etnia, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opiniones públicas y que no puede o no quiere reclamar la protección de su país para poder volver” (OIM, 2011)

**Régimen Internacional de Refugio:** Incluye a las normas y principios internacionales incluidos en el Derecho Internacional de los Refugiados, el cual está establecido como un derecho individual de las personas que todo Estado debe respetar y que está conformado por la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. A su vez, el régimen internacional incluye a las leyes nacionales de cada Estado que traten el tema, incluyendo cómo determinar el estatus de refugiado de una persona, es decir si un individuo puede o no ser considerado como refugiado bajo la ley nacional, y también el proceso de admisión, administración y protección de los mismos, que puede concluir con la relocalización en otro país. Por último, incluye a los organismos internacionales que articulan este derecho, siendo el principal el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

#### **1.4 Marco Metodológico**

##### Selección del universo de casos

El presente estudio empírico es de carácter cualitativo e interpretativo y de tipo histórico-comparativo y diacrónico, cuyo objetivo es la inferencia descriptiva (entendida como la observación sistemática de un fenómeno para incrementar nuestra comprensión sobre el mismo).

El universo de casos de estudio comprende las tres últimas presidencias estadounidenses bajo dos administraciones diferentes correspondientes a los años 2009-2018. La primera presidencia de Barack H. Obama (2009-2012), su segunda presidencia (2013-2016) y los dos primeros años de la actual presidencia de Donald J. Trump (2017-2018).

Estas dos administraciones fueron elegidas como casos de estudio por su sucesión histórica, por ser las más recientes y las de mayor interés actual, y a su vez debido a la controversia que han generado sus políticas migratorias. Numerosos estudios, artículos y ensayos comparan a estas dos presidencias y el objetivo de este estudio es facilitar dicha comparación mediante la descripción exhaustiva de ambas administraciones.

En cuanto a los recursos disponibles, vemos que es conveniente la elección de estos gobiernos ya que la disponibilidad de datos es mayor y cada vez más confiable a medida que el fenómeno de migraciones se vuelve más documentado.

### **1.5 Operacionalización**

Para el análisis de la variable en cada cada administración, **la política migratoria y de refugiados**, utilizaremos el concepto de Bell (1989) de señales declarativas y operacionales. Las señales declarativas conforman la dimensión discursiva o retórica, mientras que las señales operacionales conforman la dimensión efectiva o de las acciones prácticas, tanto a nivel doméstico como internacional.

La retórica: Acciones discursivas de cada administración (El Presidente y oficiales de organismos relevantes). Se tendrán en cuenta acciones discursivas tanto domésticas como al exterior ya que todos los discursos son conocidos y transmitidos a nivel internacional. De la misma manera existen algunos emitidos directamente por redes sociales o medios de comunicación que no distinguen entre el ambiente doméstico y el internacional (como Twitter).

Los **indicadores** o fuentes de observación de esta dimensión son los siguientes:

- Discursos inaugurales (commencement address)
- Discursos del “State of the Union”
- Declaraciones oficiales a través de organismos relevantes:
  - o “Department of Homeland Security” (DHS)
  - o “U.S. Citizenship and Immigration Services” (USCIS)
  - o “U.S. Immigration and Customs Enforcement” (ICE)
  - o “U.S. Customs and Border Protection” (CBP).
- Comunicados de Prensa oficiales
- Discursos internacionales ante la Asamblea General u Consejo de Seguridad de la ONU.
- Herramientas discursivas informales como los medios de comunicación (Twitter).

Acciones políticas a nivel doméstico: Acciones que directamente moldean la política migratoria, su forma de aplicación, administración, legalidad, etc.

Los indicadores o fuentes de observación de esta dimensión son los siguientes:

**Acciones Presidenciales:**

- Órdenes Ejecutivas
- Proclamaciones
- Memorándums Presidenciales

**Legislación:**

- Propuesta
- Aprobada
- Vetada

Acciones políticas a nivel internacional: Acciones en el marco de la política multilateral internacional a través de organismos internacionales o acuerdos bilaterales.

Los indicadores o fuentes de observación de esta dimensión son los siguientes:

- Adhesión a tratados internacionales relacionados con el tema
- Deserción de tratados internacionales relacionados con el tema
- Adhesión a Organismos Internacionales que traten el tema
- Deserción de Organismos Internacionales que traten el tema
- Votos en asambleas de Organismos que tratan el tema

Como hemos explicado en el apartado de marco conceptual, los organismos relevantes para observar los indicadores anteriores son los que forman parte del régimen internacional de migraciones y refugio, a saber:

- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- Organización Internacional para las Migraciones

Los valores que pueden tomar las variables son muy variados, no pueden ordenarse fácilmente de manera nominal, ordinal o incluso dicotómica porque esto tendería a simplificar los resultados del estudio. Por lo tanto los mismos no serán tipologizados ni cuantificados, sino que serán comparados cualitativamente.

## **Primera Sección**

### **2. Señales Declarativas**

En este capítulo analizaremos las señales declarativas de ambos presidentes utilizando como base discursos varios efectuados durante las campañas presidenciales así como durante las presidencias. Compararemos los estilos retóricos observando cómo se definen las problemáticas, qué soluciones se proponen y cómo se justifican las mismas. Como resultado de este análisis podremos concluir sobre el nivel de securitización del problema migratorio por parte de cada presidente ya que son las acciones discursivas utilizadas para enmarcar y definir un problema las que determinan si el mismo se securitizará o no. En este aspecto veremos diferentes niveles de securitización y de crisis percibidas por parte de Obama y de Trump y por lo tanto diferentes políticas propuestas para hacer frente a la situación.

#### **2.1 Barack Obama**

Antes de ser electo presidente, Barack Obama había sido muy abierto en su crítica del sistema migratorio estadounidense, llamándolo “a broken system” (Obama, 2007) años antes de su carrera presidencial. La reforma migratoria continuó siendo un elemento central a lo largo de su campaña y sus promesas, asentadas en el libro “Change We Can Believe In” (2008), incluían las siguientes medidas para mejorar la situación migratoria:

En primer lugar, asegurar las fronteras aumentando el personal, la tecnología y la infraestructura. Prometió a su vez establecer cercados físicos donde fuera necesario. Sin embargo, y de manera opuesta a Trump, aclaró que un muro físico por sí solo no solucionaría la crisis migratoria y que no debía ser el primer recurso de seguridad nacional (2008, p.170).

En segundo lugar, reforzar las sanciones hacia empleadores que contratasen inmigrantes ilegales para disminuir los incentivos de la entrada ilegal al país.

En tercer lugar, asegurar la posibilidad de un camino hacia la legalidad para aquellos inmigrantes que cumplieran con requisitos básicos como pagar impuestos, aprender inglés y esperar su turno ordenadamente.

En cuarto lugar, promover el desarrollo económico en México para disminuir el desplazamiento de personas hacia los Estados Unidos.

En quinto y último lugar, aseguró otras mejoras al sistema de visas temporales o de residencia permanente para atraer talento hacia el país. A su vez, Obama prometió introducir un proyecto de ley durante el primer año de su presidencia para asegurarse de que las promesas anteriores se llevaran a cabo lo antes posible (Obama, 2008).

Esta breve lista de promesas es representativa del acercamiento dual de Obama hacia la inmigración. Combinó medidas restrictivas para impedir la entrada ilegal con medidas de reforma que permitiesen un mejor recibimiento de nuevos talentos y un paso a la legalidad para aquellos ciudadanos indocumentados pero considerados merecedores de la ciudadanía. Sin embargo, más allá de sus propuestas para solucionar la crisis, es importante analizar cómo las mismas eran justificadas, ya que estas señales declarativas revelan un modo de entender y describir el problema muy diferente al de su sucesor.

Una característica central y que definió el resto de su postura en cuanto a la migración fue el hecho de que no la presentaba como un fenómeno exclusivamente negativo. Esta actitud puede ya verse claramente desde su discurso inaugural del 20 de enero de 2009. En el mismo, el presidente no hizo mención alguna de la inmigración ilegal como problema, sino que mantuvo un tono positivo y orgulloso de la histórica pluralidad de los Estados Unidos:

“For we know that our patchwork heritage is a strength, not a weakness. We are a nation of Christians and Muslims, Jews and Hindus and non-believers. We are shaped by every language and culture, drawn from every end of this Earth.” (Obama, 2009)

Esta retórica se mantuvo a lo largo de sus presidencias. Vemos que frecuentemente solía referirse a los Estados Unidos como una “Nación de Inmigrantes”<sup>4</sup> y en general describía a la inmigración como una característica que define la identidad americana y podía generar grandes beneficios, por lo cual creía que una política estrictamente de puertas cerradas y deportaciones masivas no era la ruta correcta a seguir. Principalmente podemos distinguir

---

<sup>4</sup> Ver los siguientes discursos: Remarks on Immigration Reform, 29 de enero de 2013; Remarks by the President on Border Security and Immigration Reform, 30 de junio de 2014; Address to the nation on Immigration, 20 de noviembre de 2014; The President Speaks on Fixing America’s Broken Immigration System, 20 de noviembre de 2014.

tres argumentos que utilizó en su retórica para defender una amplia política de legalización de inmigrantes ilegales ya presentes en el país y su inclusión en la comunidad.

### Impacto en la Economía

En primer lugar, Obama afirmaba fuertemente que gran parte de los inmigrantes contribuyen de manera considerable a la economía y a la cultura estadounidense. Esta idea puede verse asentada por escrito en su libro (Obama, 2008, p.170) pero también fue mencionada en varios discursos. El 29 de enero de 2013, afirmó:

“The promise we see in those who come here from every corner of the globe, that’s always been one of our greatest strengths. It keeps our workforce young. It keeps our country on the cutting edge. And it’s helped build the greatest economic engine the world has ever known.” (Obama, 2013).

En este mismo discurso, habló del beneficio que tendría tanto para el país como para los inmigrantes un mejor sistema legal para manejar el ingreso de personas y resaltó el hecho de que la mayoría de los 11 millones de migrantes ilegales que se encontraban en el país no son individuos peligrosos para el mismo y que en su mayoría aportan a la comunidad. Como veremos más adelante, esto lo distingue claramente de Trump, quien destaca que los migrantes traen consigo más problemas que beneficios económicos.

Es importante notar, no obstante, que Obama no fue indiferente a las preocupaciones ciudadanas sobre la pérdida de trabajos ante la competencia de inmigrantes ilegales que son contratados a un menor costo. En este discurso prometió, como una de las tres bases centrales de su plan, el establecer sanciones hacia empleadores que contratasen inmigrantes ilegales para disminuir los incentivos de la entrada ilegal al país y aplicar un mayor enforcement de las leyes existentes. Las otras dos bases serían el crear un camino claro y justo para que los inmigrantes indocumentados ya presentes en el país tuviesen la oportunidad de conseguir la ciudadanía; y por último renovar y modernizar el sistema migratorio en general para sacar el mejor provecho de la migración. De esta manera volvía a manifestar el equilibrio entre las acciones punitivas o restrictivas y aquellas moderadas y normalizadoras de la inmigración.

### Ciudadanía

En segundo lugar, Obama sostenía que muchos habitantes ilegales en el país, especialmente los jóvenes, podían considerarse ciudadanos americanos de hecho debido a que gran parte de ellos había nacido en los Estados Unidos o habían ingresado al país de pequeños:

“These are young people who study in our schools, they play in our neighborhoods, they’re friends with our kids, they pledge allegiance to our flag. They are Americans in their heart, in their minds, in every single way but one: on paper.” (Obama, 2012)

Este tipo de enunciados evidencia una definición particular de la identidad americana como desapegada de la raza o la nacionalidad legal: “What makes somebody an American is not just blood or birth, but allegiance to our founding principles and the faith in the idea that anyone from anywhere can write the next great chapter of our story.” (Obama, 2013)

De esta concepción de la ciudadanía de hecho se sigue una postura más indulgente en cuanto a las deportaciones de habitantes ilegales. El presidente siempre buscó diferenciar y priorizar a los criminales de las familias trabajadoras, cuyos casos debían ser revisados para ofrecer un trato justo. En 2014 dejó clara esta distinción cuando dijo:

“Undocumented workers broke our immigration laws, and I believe that they must be held accountable – especially those who may be dangerous. That’s why, over the past six years, deportations of criminals are up 80 percent. And that’s why we’re going to keep focusing enforcement resources on actual threats to our security. Felons, not families. Criminals, not children. Gang members, not a mom who’s working hard to provide for her kids. We’ll prioritize, just like law enforcement does every day.” (Obama, 2014)

### Obligación moral

Un último argumento que el presidente Obama ofrecía al defender una reforma migratoria justa con los inmigrantes ilegales del país que les permitiese salir de las sombras mediante un proceso legal accesible y rápido es que consideraba que aquello era simplemente lo correcto. El presidente describía como uno de los valores intrínsecamente estadounidenses el dar oportunidades a aquellos que desean ser parte de y contribuir con la nación mediante el

trabajo. Es por esto que, según él, el país no debía cerrar totalmente sus puertas a la inmigración, sino regularla de manera que sea efectiva, justa, y provechosa.

El presidente frecuentemente llamó a la empatía ciudadana para conseguir un mayor apoyo en sus políticas migratorias más abiertas. El ejemplo más claro fue su lucha por la causa de los jóvenes “DREAMers”, a quienes buscó proteger primero con la fallida DREAM Act y más tarde con la acción referida conocida como DACA (Deferred Action for Children Arrivals). En su discurso de 2012, Obama pidió al público:

“Put yourself in their shoes. Imagine you’ve done everything right your entire life – studied hard, worked hard, maybe even graduated at the top of your class – only to suddenly face the threat of deportation to a country that you know nothing about, with a language that you may not even speak.” (Obama, 2012)

En 2013, Obama volvió a recordar las dificultades que muchas veces enfrentan los inmigrantes y refugiados, mencionando a todos los pueblos que en algún punto han tenido que huir del hambre, asentarse en un territorio ajeno, o escapar de la persecución. Veremos que esta política de brazos abiertos justificada por un enfoque discursivo humanitario y una empatía para con personas no ciudadanas está ausente en los discursos de su sucesor.

En conclusión, observamos en las acciones discursivas de Obama un balance entre la propuesta de políticas integradoras y legalizadoras de la migración, y aquellas políticas punitivas o restrictivas. A continuación analizaremos la retórica de Trump, que veremos puede verse alineada más fuertemente con este último tipo de propuestas.

## **2.2 Donald Trump**

Donald Trump es famoso por su estilo discursivo honesto y “políticamente incorrecto”. Muchas de sus ideas han causado polémica y debate, pero aquellas sobre la inmigración y la seguridad nacional quizás sean las más destacadas. Su candidatura presidencial tuvo indudablemente como base central sus propuestas de reforma migratoria. Al igual que Obama, Trump se proponía cambiar fuertemente un sistema que consideraba anticuado e insuficiente. Sin embargo, desde el inicio podemos apreciar que muchas de sus promesas diferían de las de Obama. Algunas difieren únicamente en cuanto a su escala y forma de aplicación, otras son completamente opuestas e incluso buscan revertir varias medidas que

su predecesor había introducido y otras aún eran totalmente nuevas, sin precedentes en la administración anterior. Como veremos, esto se debe a que la definición misma del problema y su manera de describirlo es muy distinta.

Un ejemplo claro puede encontrarse en la promesa principal del plan migratorio que Donald Trump presentó durante su campaña presidencial: aquella de construir un muro a lo largo de la frontera sur, a un bajo costo, y conseguir que México la financie (Trump, 2015). Esta era, según Trump, la medida fundamental para cumplir el objetivo general de detener el ingreso de inmigrantes desde México y América del Sur. Obama también había prometido asegurar la frontera mejorando su infraestructura y construyendo cercados donde fuera necesario, es decir que, en este caso, ambos compartían parcialmente un objetivo en sus políticas. Sin embargo, difieren en su diseño, implementación y justificación ya que Trump priorizó esta propuesta y le dio un rol e importancia mucho mayor dentro de la seguridad nacional. Obama, por su parte, criticó fuertemente el proyecto del muro, argumentando que el mismo no sería la solución a la crisis migratoria:

“Suggesting that we can build an endless wall along our borders, and blame our challenges on immigrants — that doesn’t just run counter to our history as the world’s melting pot; it contradicts the evidence that our growth and our innovation and our dynamism has always been spurred by our ability to attract strivers from every corner of the globe.” (Obama, 2016)

El desacuerdo en esta política pone de manifiesto la diferencia central entre los modos de enmarcar y definir el problema migratorio por parte de ambos líderes. En la cita anterior, Obama parece sugerir que Trump olvida, niega o ignora los beneficios de la inmigración a los EEUU, y sus discursos parecen confirmar esta tendencia. A continuación analizaremos la retórica de Donald Trump alrededor de los cuatro aspectos que hemos observado en el discurso de Obama para luego comparar ambos estilos discursivos.

### Impacto en la Economía

El discurso inaugural que Trump dio el 20 de enero de 2016 dista enormemente del de su predecesor y pone de manifiesto la diferencia de opiniones en cuanto al impacto que la migración tiene sobre la economía y la prosperidad estadounidense. Obama no había mencionado a la migración más que para resaltar sus beneficios históricos, mientras que

Trump la definió claramente como problema en su primer discurso como presidente, destacando especialmente los efectos negativos que tiene sobre el país. Resaltó la necesidad de una mayor protección fronteriza y la prioridad de “America First”: “We must protect our borders from the ravages of other countries making our products, stealing our companies, and destroying our jobs. Protection will lead to great prosperity and strength” (Trump, 2017). Trump habló también de “recuperar” los trabajos, las fronteras y la riqueza estadounidense y de la necesidad de reconstruir el país con manos americanas y trabajo americano. Es clara la oposición con Obama, quien no incompatibilizaba a la inmigración con la prosperidad económica.

Pasado un año de su primera administración, en su discurso ante el Congreso del 28 de febrero de 2017, vemos que Trump no ha relegado ni atemperado su insistencia por la construcción de un muro en la frontera sur. Sigue siendo su principal política ya que, a su parecer, los mayores problemas relacionados con la inmigración ilegal se solucionarán con barreras más fuertes. En este discurso enfatizó una vez más los beneficios económicos de una frontera cerrada y propuso imponer un sistema para conseguir la ciudadanía basado en mérito para evitar que ingresen trabajadores poco calificados que luego quiten dinero al Estado en lugar de aportarlo.

### Ciudadanía

Como se ha mencionado, Obama había propuesto aumentar sanciones que desincentivasen el empleo de habitantes ilegales. Sin embargo, sus propuestas apuntaban a disminuir meramente la entrada *ilegal* al país. En el caso de Trump, veremos que busca desincentivar la entrada *de cualquier tipo*. Algunas políticas específicas incluidas en el documento oficial que describía las reformas prometidas por la administración de Trump (2015) incluyen: Aumentar los salarios mínimos necesarios para contratar extranjeros a través del programa de visas H-1B para forzar a las compañías a contratar a trabajadores locales en lugar de extranjeros y establecer requerimientos que específicamente den prioridad de empleo a trabajadores estadounidenses. De esta manera vemos que si bien ambos presidentes juraron establecer sanciones para desincentivar la entrada ilegal, las políticas de Trump van más allá de los objetivos de Obama y contradicen las intenciones de este último de seguir atrayendo nuevos trabajadores y talentos al país.

En cuanto al concepto de la ciudadanía y qué define a una persona como merecedora de tal derecho, podemos apreciar una definición virtualmente opuesta para ambos presidentes. Obama argumentó que consideraba como ciudadanos no sólo a aquellos hijos de inmigrantes nacidos en suelo estadounidense, definidos por ley como tales, sino incluso a aquellos que no hubieran nacido allí pero que compartieran los valores americanos. Trump, por su parte, propuso durante su campaña un objetivo radicalmente opuesto, aquel de terminar incluso con la ciudadanía por nacimiento, llamada “birthright citizenship”. En el documento de campaña que detallaba su plan de reforma migratoria se describe a este tipo de ciudadanía como el “mayor imán para la inmigración ilegal” (Trump, 2015). Aunque este derecho se encuentra protegido por la 14<sup>o</sup> enmienda de la Constitución, Trump (2015) ha argumentado que su significado está abierto a interpretación, “I don’t think they have american citizenship” dijo en una entrevista, “The 14th Amendment is very questionable as to whether or not somebody can come over and have a baby and immediately that baby is a citizen, OK?” (Trump, 2015). Teniendo definiciones tan diferentes de lo que significa ser ciudadano o habitante ilegal no sorprende que ambos presidentes difieran también en cuanto a qué tipo de inmigrantes priorizaron para las deportaciones. Efectivamente, ICE no posee personal suficiente para efectuar las deportaciones de todos los residentes ilegales en el país. La solución de Obama fue priorizar a aquellos inmigrantes con antecedentes criminales y argumentar además que no todos los inmigrantes deberían ser deportados, defendiendo particularmente a los jóvenes DREAMers. Trump, por otro lado, propuso simplemente triplicar el personal de ICE para aumentar las deportaciones porque afirmaba que “Anyone who has entered the United States illegally is subject to deportation. That is what it means to have laws and to have a country” (Trump, 2016). Además, se propuso acabar con las llamadas “ciudades santuario” (aquellas en las cuales las autoridades federales no siempre reportan a posibles habitantes indocumentados) mediante la sanción económica de retener su financiamiento federal (Trump, 2015, p. 3).

En línea con esta idea de tolerancia cero, Trump (2015) prometió finalizar las acciones ejecutivas de Obama que otorgaban una protección temporaria contra la deportación a aproximadamente 800.000 inmigrantes que llegaron a Estados Unidos durante la infancia y a parientes de ciudadanos (“Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents” y “Deferred Action for Childhood Arrivals”). Estas acciones ejecutivas eran

consideradas incompatibles con la misión de Trump de deportar no sólo a quienes ingresaran ilegalmente, sino también a todos los habitantes ilegales que ya se encontrasen en el país.

Otro ejemplo de políticas directamente opuestas es el plan de ambos presidentes en cuanto al proceso legal para convertirse en ciudadano. Obama, como se ha mencionado, buscó simplificar este proceso para facilitar la vía hacia la ciudadanía a personas extranjeras que potencialmente pudieran aportar al trabajo y la economía. Trump, por su parte, buscó limitar el proceso de entrada legal mediante varias políticas como la de aumentar los precios de las visas y la de reforzar el sistema de selección para establecer estándares más estrictos y, si bien admitió que aquellos migrantes que quisieran reingresar legalmente al país podrían tener un camino para hacerlo, no prometió hacer este proceso simple ni rápido:

"We have at least 11 million people in this country that came in illegally. They will go out. They will come back — some will come back, the best, through a process. They have to come back legally. They have to come back through a process, and it may not be a very quick process, but I think that's very fair, and very fine." (Trump, 2016).

### Obligación Moral

En cuanto a la problemática de mayor preocupación humanitaria, aquella de los refugiados, vemos que la política de Trump fue similarmente restrictiva, y distó ampliamente de la de Obama. La única preocupación que Trump expresó por los refugiados se refería a que el número de personas recibidas en el país cada año era demasiado alto. Criticó esta política de la administración anterior y prometió disminuir la cifra. En el caso de Siria específicamente también prometió no solo suspender la entrada de refugiados sino enviar de vuelta a aquellos ya presentes en el país (Trump, 2012). Justificó esta medida argumentando que enviarlos de vuelta a su país era más barato para los Estados Unidos que mantenerlos en territorio americano. A su vez, propuso aumentar el estándar para la admisión de refugiados y que el dinero ahorrado en este programa así como en el de asilo se utilizara para mejorar la situación de niños ciudadanos sin hogar, relocalizándolos en comunidades seguras (Trump, 2015, p.6). De esta manera vemos una priorización de las problemáticas locales y un acercamiento principalmente económico en cuanto a la política migratoria y de refugiados.

### Cambios en la retórica

La retórica que Donald Trump presentó durante su campaña no se mantuvo completamente estática a partir del inicio de su presidencia. Vemos que algunas promesas se han reiterado y siguen en pie, mientras que otras han cambiado o incluso desaparecido de sus discursos. En su mayor parte podemos decir que los cambios han sido transitorios, con el fin de buscar un compromiso aceptable para el lado demócrata del Congreso a la hora de aprobar una reforma migratoria.

El discurso del “State of the Union Address” (Trump, 2018) es un ejemplo claro. El presidente Trump volvió a presentar formalmente su estrategia de seguridad y los cuatro pilares de la reforma migratoria, y en su discurso se apreciaron ciertos cambios tanto de su estrategia discursiva usual como de las propuestas incluidas en la reforma. El presidente dejó momentáneamente de lado su postura típicamente combativa e hizo un llamado a la cooperación de ambos partidos para que la reforma saliera adelante. Antes de presentar las bases de la reforma, no sólo recordó los efectos negativos de la inmigración ilegal, citando la entrada de drogas, criminales y pandillas que generan desempleo y pérdida de vidas, sino que también argumentó que la reforma ayudaría particularmente a las comunidades más vulnerables, un ángulo humanitario poco usual en su retórica.

Viendo los pilares de la reforma vemos que de cierta manera resumen la estrategia más amplia y detallada que Trump prometió durante su campaña electoral, pero que algunas políticas particularmente polémicas han sido dejadas de lado. Un objetivo que se mantuvo igual fue el refuerzo de las fronteras mediante la construcción del muro al sur del país, a pesar de una esperada oposición del Congreso. Pero las demás políticas presentan cambios. En primer lugar, el presidente anunció su deseo de crear un camino a la ciudadanía para aquellos inmigrantes traídos al país a temprana edad y que cumplieren con ciertos requisitos educativos, laborales, y que mostrasen buen carácter moral. En este punto es clara una flexibilización de su postura anterior mucho más dura y que se concentraba más en el proceso de deportación y un posible reingreso de manera legal que en el de legalización de migrantes ya presentes en el país. Sin embargo, dio a entender que los requisitos para la ciudadanía serían estrictos, con lo cual la propuesta sigue alineada a sus ideas generales.

Por otro lado, también anunció el objetivo de terminar con la lotería que garantiza ciudadanía aleatoriamente y reemplazarla por un sistema meritocrático y eliminar también a la migración en cadena, limitando el tipo de familiares que un migrante puede ingresar al país a la pareja e hijos menores de edad. Ambos objetivos son límites a la migración legal con el propósito de disminuir la cantidad de ingresantes al país y mejorar el estándar de ciudadanía. Sin embargo, vemos que estas propuestas son más atemperadas que aquellas de la campaña, particularmente la de eliminar por completo la ciudadanía por nacimiento (“birthright citizenship”), que ha desaparecido de la lista de propuestas. Esto puede atribuirse a que la reforma presentada fue descrita por el presidente como un compromiso que, si bien no dejaría a ningún partido completamente conforme, podría ser la base de un sistema migratorio más seguro.

Sin embargo, como hemos dicho, estos cambios hacia una postura más moderada fueron temporales y contingentes a la necesidad de alcanzar un acuerdo en el Congreso. El sentimiento conciliador no duró demasiado y, un mes más tarde, en la CPAC (Conservative Political Action Conference), el presidente volvió a expresar una actitud de tolerancia cero y de desconfianza por los inmigrantes. En este discurso recitó una canción llamada “The Snake” como metáfora de la inmigración, sobre una mujer que da refugio a una serpiente en su casa, solo para que ésta termine matándola. La historia finalizó con la frase: “You knew (...) I was a snake before you took me in” (Trump, 2018). Trump afirmó que es ésta misma historia la que se repite con el actual sistema migratorio, calificando a los migrantes de asesinos y criminales y subrayando la amenaza de seguridad que presentan.

### **2.3 Comparación**

Si bien ambos presidentes coincidieron en caracterizar la situación en la frontera como una crisis migratoria e insistieron en la existencia de una imperiosa necesidad de reforma, queda claro que no sólo han tenido distintas propuestas de solución, sino que sus maneras de entender y describir el problema han sido completamente diferentes.

Barack Obama suele referirse a los EEUU como una nación de inmigrantes, relacionando de manera positiva a la inmigración con la identidad misma del país. Ve en los Estados Unidos una identidad múltiple que puede tomar forma en personas que no necesariamente han nacido

en el país. Más allá del sentimiento de pertenencia al sueño americano, Obama también destacaba los beneficios económicos de la inmigración:

“Now is the time to find a better way to welcome the striving, hopeful immigrants who still see America as the land of opportunity. Now is the time to do this so we can strengthen our economy and strengthen our country’s future.” (Trump, 2013)

Por último, vemos que también solía apelar a la empatía hacia los extranjeros como personas y no omitía los sufrimientos de quienes deben “vivir en las sombras”<sup>5</sup>. Describió a la entrada de inmigrantes y refugiados como parte de una responsabilidad moral y humanitaria. A su vez, si bien admitía la existencia de criminales indocumentados, Obama diferenciaba a los criminales de las familias, a los miembros de pandillas de los trabajadores: “(...) And the overwhelming majority of these individuals aren’t looking for any trouble. They’re contributing members of the community”. (Obama, 2013).

Por estas razones, las acciones discursivas de Obama estaban principalmente centradas en proponer reformas que eliminaran la entrada ilegal en favor de la entrada ordenada y legal. La justificación central de su plan de reforma era crear un camino más fácil y justo hacia la obtención de la ciudadanía, siempre y cuando se cumplieran ciertos requisitos, a la vez que se desincentivaba la entrada ilegal y se reforzaban las leyes existentes.

Trump, por otro lado, centra su discurso en torno a las problemáticas y los peligros de la inmigración ilegal para los ciudadanos estadounidenses. No suele llamar a la empatía para con quienes deben vivir de manera indocumentada en el país o quienes son desplazados de manera forzada y tampoco destaca los aportes de los inmigrantes a la nación. A su vez, identifica a la identidad nacional principalmente con una ciudadanía específica y el nacimiento en el país. Diferencia así un “nosotros” de un “ellos” siendo los inmigrantes, en la mayoría de los casos, un grupo rechazado. En repetidas ocasiones ha sido acusado de generalizar en torno a una imagen mayormente negativa de los inmigrantes:

“When Mexico sends its people, they’re not sending their best. They’re not sending you. They’re not sending you. They’re sending people that have lots of

---

<sup>5</sup> Expresión comúnmente utilizada en discursos como el del 29 de enero de 2013, “Remarks on Immigration Reform” y el del 20 de noviembre de 2014, “Address to the nation on Immigration”.

problems, and they're bringing those problems with us. They're bringing drugs. They're bringing crime. They're rapists. And some, I assume, are good people” (Trump, 2015).

En resumen, el problema central del actual sistema migratorio según Obama era que no permitía aprovechar al máximo los beneficios que la migración puede darle tanto al país como a los migrantes. El problema central del actual sistema migratorio según Trump, por otro lado, es la falta de eficiencia en detener la entrada de inmigrantes y en deportar a aquellos que ya se encuentran en el país.

### Securitización del problema

Un problema se securitiza cuando es caracterizado como una amenaza a la seguridad nacional. Si bien desde 2001 se ha relacionado a la inmigración con posibles problemas de seguridad, es claro que la definición de este problema como una amenaza grave no está presente en la retórica de ambos presidentes.

A través de las acciones discursivas de Barack Obama podemos percibir que considera el precario estado del sistema migratorio como un problema, y uno grave. Sin embargo, sus expresiones construyen a este problema como uno social y económico más que uno de seguridad. Obama no se refería a la situación migratoria como una crisis de seguridad nacional, pero sí la catalogó de “crisis humanitaria” (Obama, 2014). La situación nunca justificó para su administración un estado de emergencia nacional, como sí lo hizo para la de Trump. En este sentido creemos que es correcto afirmar que el grado de securitización de la inmigración por parte de Obama a nivel discursivo es bajo. Si bien nunca ha negado la relación entre la movilidad fronteriza de personas y el crimen y el terrorismo internacional, no considera a esta posible amenaza como la principal consecuencia de la entrada de inmigrantes al país ni que sea necesario modificar considerablemente la política migratoria frente a esta problemática.

En conclusión, hemos observado que Obama identifica aspectos positivos y negativos en la inmigración y que no solo destaca principalmente los positivos, sino que dentro de los posibles efectos negativos la amenaza de seguridad no es la preocupación central. Por lo tanto, sus propuestas de reforma son moderadas y conciliadoras entre ambos extremos. En palabras del propio Obama: “Mass amnesty would be unfair. Mass deportation would be both

impossible and contrary to our character. What I'm describing is accountability – a common-sense, middle-ground approach” (Obama, 2014).

Donald Trump, por otro lado, enfatizó fuertemente el elemento de seguridad en cuanto a su propuesta de reforma migratoria. Gran parte de sus políticas restrictivas fueron justificadas por preocupaciones de seguridad. En cuanto a la frontera Sur con México específicamente siempre destacó los peligros del crimen organizado y el tráfico ilegal. En cuanto a la entrada general de personas, la preocupación central es el terrorismo.

Trump distinguió particularmente el peligro de la entrada no regulada desde ciertos países de mayoría musulmana. El 7 de diciembre de 2015, su equipo de campaña publicó un statement oficial (posteriormente retirado del sitio web oficial) llamando a un “total and complete shutdown of Muslims entering the United States until our country's representatives can figure out what is going on” (Trump, 2015). Luego aclaró que la intención detrás de la medida debería incluir a todos, ya sean inmigrantes o turistas y que, de ser electo presidente, la aplicaría inmediatamente.

Obama, una vez más, respondió fuertemente en contra de esta propuesta, argumentando que esta estrategia no sería la correcta para luchar contra el terrorismo:

"Isolating or disparaging Muslims, suggesting that they should be treated differently when it comes to entering this country, that is not just a betrayal of our values. That's not just a betrayal of who we are -- it would alienate the very communities at home and abroad who are our most important partners in the fight against extremism." (Obama, 2016)

De manera más general, Trump también ha hablado de suspender la migración y la garantía de visas a cualquier país sospechado o acusado de promover o exportar acciones terroristas y a países que se nieguen a recibir de vuelta a ciudadanos deportados. “We are going to suspend the issuance of visas to any place where adequate screening cannot occur. Countries from which immigration will be suspended would include places like Syria and Libya” (Trump, 2016).

La construcción retórica del problema migratorio como una crisis de seguridad no se limitó al ámbito nacional. En septiembre de 2017, Trump expuso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas una larga serie de preocupaciones vinculando a la migración con amenazas

tanto a la seguridad nacional como a la internacional. Mencionó al terrorismo, autoritarismo, redes criminales internacionales de tráfico de drogas, armas y personas, y los relacionó directamente con la migración, argumentando que dichas amenazas: “(...) force dislocation and mass migration; threaten our borders; and (...) menace our citizens” (Trump, 2017).

A su vez se refirió a la “migración no controlada” como un problema económico tanto para los países que envían como los que reciben migrantes. Argumentó que en los primeros se da una pérdida de capital humano necesario para reformar el país, y en los segundos se dan altos costos de mantenimiento de ciudadanos de bajos ingresos. Por lo tanto, para hacer frente a estas amenazas propuso una coalición de naciones que promuevan la seguridad, prosperidad y paz. Sin embargo, a su vez recordó más adelante la importancia del valor de la soberanía y su intención de poner a “America First”.

Esta postura fue reiterada hacia fines del mismo año, cuando Trump presentó la Nueva Estrategia de Seguridad Nacional. Durante este discurso, describió al primer pilar de la nueva estrategia como la protección de “The American people, the homeland, and our great American way of life” (Trump, 2017). Relacionando nuevamente a la inseguridad con la migración ilegal, Trump argumentó que cumplir con este primer pilar implicaba fundamentalmente securitizar las fronteras. Repitió su promesa de construir un muro en la frontera sureña, terminar con la migración masiva y los “horribles” programas de visas y loterías; cerrar agujeros legales que socavan el enforcement; y apoyar a los agentes de la Patrulla Fronteriza, oficiales de ICE y el personal del DHS.

Este énfasis cada vez mayor sobre la migración como una amenaza no solo económica sino principalmente de seguridad nacional e internacional es una tendencia creciente en la retórica de Donald Trump. Un ejemplo reciente es aquel del segundo discurso sobre el State of the Union, el 5 de febrero de 2019. Durante el mismo, el presidente enfatizó fuertemente la situación de crisis en la frontera sur: “The lawless state of our southern border is a threat to the safety, security and financial well-being of all Americans” (Trump, 2019). También recordó una vez más los peligros de la inmigración ilegal, pero esta vez aclaró a su vez que la inmigración legal no es considerada un problema: “Legal immigrants enrich our Nation and strengthen our society in countless ways. I want people to come into our country, but they have to come in legally” (Trump, 2019). Este es otro caso en el cual el presidente optó

por resaltar la urgencia de la situación a la vez que suavizaba sus propuestas para conseguir un consenso que logre impulsar la medida central de su administración: la construcción del muro. Así, llamó una vez más a la cooperación bipartisana para aprobar en conjunto una ley que refuerce la protección en la frontera, insinuando que, si para el 15 de febrero no se llegara a un acuerdo, él mismo actuaría unilateralmente para asegurar la construcción del mismo.

Efectivamente, el 15 de febrero, el presidente declaró el Estado de Emergencia debido a la situación en la frontera sur. De esta manera se consumó el proceso de securitización de la migración ilegal que Trump venía construyendo retóricamente desde antes de ser electo presidente.

Por lo tanto, en esta sección concluimos que la comparación de las acciones discursivas de las dos administraciones ofrece un balance mayormente de diferencia u oposición. Si bien ambos presidentes mencionan la intención de proteger el modo de vida americano, vemos que lo definen en términos diferentes. Obama no buscó securitizar a la inmigración en general. Sólo calificó como problema de seguridad nacional a aquella inmigración directamente relacionada con el crimen y el terrorismo. Trump, por su parte, encuentra en todo tipo de inmigración cierta amenaza para la nación, ya sea identitaria, económica o de seguridad. A su vez, la manera de justificar la necesidad de una reforma migratoria es virtualmente opuesta en ambas administraciones, y las propuestas y promesas ofrecidas en la retórica son distintas, así como su postura sobre la necesidad de recibir asilados y refugiados en el país.

A continuación, no obstante, resumiremos las señales operacionales de ambos presidentes y veremos si dichas diferencias se mantienen en cuanto a las acciones efectivas o si pueden apreciarse ciertas similitudes en la práctica.

## **Segunda Sección**

### **3. Señales Operacionales a nivel doméstico**

Como señales operacionales observaremos las acciones presidenciales. Por acciones presidenciales nos referimos a las Órdenes Ejecutivas, las Proclamaciones y los Memorándums Presidenciales. En cuanto a la legislación relevante, observaremos, de haberlas, las leyes propuestas, aprobadas o vetadas por cada presidente.

#### **3.1 Barack Obama**

Podemos contar veintisiete acciones presidenciales de los tipos antes mencionados relacionadas con la migración y/o el refugio durante las dos presidencias de Obama. Estas acciones se conforman de veintitrés memorándums, tres proclamaciones presidenciales, y una única orden ejecutiva. Comenzaremos por detallar los memorándums que, como veremos, han cumplido funciones varias en cuanto a la ejecución de la política migratoria y de refugiados.

Un primer y principal fin con el cual Obama utilizó los memorándums presidenciales fue aquel de determinar anualmente la cifra de admisiones de refugiados, así como la distribución de estas admisiones entre diferentes regiones del mundo. En todos los casos, estos memorándums han incluido una determinación que justificaba la admisión de refugiados por tratarse de una cuestión de “especial preocupación humanitaria”. Sin embargo, podemos ver que las cifras de refugiados admitidos cada año han fluctuado según la época. En 2009 y 2010, se determinó una cifra de 80.000 refugiados para el siguiente año fiscal. En 2011 la cifra bajó a 76.000, y en 2012 volvió a bajar a 70.000, manteniéndose este número durante 2013 y 2014. A partir de 2015, sin embargo, el número volvió a subir y se establecieron 85.000 cupos. Durante el último año de su presidencia, Obama determinó que el número de refugiados a admitir para el año fiscal 2017, ya bajo el mandato de Donald Trump, sería de 110.000, la mayor cifra establecida hasta la fecha.

Un segundo propósito con el cual Obama utilizó los memorándums fue el de publicar numerosas determinaciones para tratar situaciones de necesidad urgentes e imprevistas en cuanto a refugiados y migrantes provenientes de diversos lugares, entre ellos Gaza y Pakistán (2009), Somalia (2010), Libia y Costa de Marfil (2011), Malí (2012), Siria (2013), y Latinoamérica (2014). Estas determinaciones reconocían una urgencia humanitaria y designaban una suma de dinero específica para contribuir a organizaciones internacionales,

tanto gubernamentales como no gubernamentales y para cubrir los gastos del “Bureau of Population, Refugees, and Migration of the Department of State” y de esta manera hacer frente a las necesidades de refugiados y víctimas de conflictos o catástrofes naturales.

En el año 2014, frente a la agudización de la crisis migratoria, Obama utilizó tres memorándums presidenciales adicionales en un intento de responder a la situación.

El primero fue publicado el 2 de junio de 2014, en respuesta a la afluencia de menores extranjeros no acompañados a través de la frontera suroeste. El presidente declaró a la situación una crisis humanitaria y ordenó establecer un Grupo Unificado de Coordinación encargado de reunir los esfuerzos de la rama ejecutiva del poder para responder a la situación y asegurar que se les brinde ayuda humanitaria que incluyera refugio, cuidado, tratamiento médico y transporte. Los dos memorándums restantes fueron publicados el 21 de noviembre de 2014. Uno de ellos llamaba a la simplificación y modernización del complejo sistema de visas que, según el presidente, dificultaba la entrada de inmigrantes dignos y trabajadores al país, e indicaba a los secretarios de Estado y de Seguridad Nacional el desarrollo de recomendaciones para mejorar el servicio, reducir los costos y combatir el fraude y el abuso en el sistema migratorio y particularmente el sistema de expedición de visas. El tercer y último memorándum, titulado “Creando Comunidades para Integrar y Recibir a Inmigrantes y Refugiados”, destacaba la cifra de casi 40 millones de residentes extranjeros viviendo en el país y argumentaba que los mismos contribuyen a la economía, citando datos como, por ejemplo, el número de compañías fundadas por inmigrantes. Por estas razones y con el objetivo de una mayor integración cívica, económica y lingüística, declaraba la creación de una “White House Task Force on New Americans” conformada por miembros de varias agencias gubernamentales que deberían aunar esfuerzos en esta dirección e identificar qué otros pasos debían tomarse para alcanzar dicho objetivo.

Las proclamas presidenciales, por su parte, cumplieron durante la presidencia de Obama funciones tanto de aceptación y promoción de la inmigración, como de rechazo y reducción de la misma.

La de carácter más positivo data del 18 de junio de 2010 y proclamaba aquel día como el Día Mundial del Refugiado con motivo del 30° aniversario del Acta de 1980 sobre el Refugio. En esta proclamación, Obama reforzó una visión positiva de la recepción de refugiados,

argumentando: “The hard-earned wisdom, diverse experiences, and unceasing courage of refugees enrich our Nation and strengthen our unique narrative that America stands as a beacon of hope and opens our doors to those in need” (The White House, 2010).

Por otra parte, las proclamaciones del 25 de julio y del 4 de agosto de 2011 apuntaron a restringir la inmigración con motivo de proteger la seguridad nacional. La primera de ellas suspendía la entrada de extranjeros sujetos a prohibiciones de viaje emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y/o sanciones emitidas por la Ley de Poderes Económicos de Emergencia Nacional (IEEPA). La segunda suspendía la entrada de inmigrantes y no inmigrantes que hayan participado en violaciones serias de Derechos Humanos, leyes humanitarias y otros abusos. Estas acciones presidenciales orientadas a la restricción migratoria con motivos de seguridad demuestran que la administración de Obama sí ha tomado medidas relacionadas con la securitización de las migraciones pero, a diferencia de Donald Trump, estas han sido limitadas a aquellas personas que han cometido crímenes graves por lo cual podemos decir que la percepción de amenaza de seguridad no se extiende necesariamente a los migrantes en general, como sí sucede en el caso de las acciones de Trump, que analizaremos más adelante.

En último lugar, vemos que Obama emitió sólo una Orden Ejecutiva relacionada con la inmigración durante ambas de sus presidencias. La orden<sup>6</sup>, del 19 de enero de 2012, tuvo como objetivo mejorar el procesamiento de visas no migratorias de visitantes extranjeros para crear más empleos y mejorar el crecimiento económico del país. Con este fin ordenó un esfuerzo cooperativo entre agencias federales para proponer e implementar mejoras y creó un equipo llamado “Task Force on Travel and Competitiveness” dedicado a desarrollar el viaje y turismo al país, particularmente el proveniente de Brasil, China e India.

Ahora bien, es importante analizar también otros tipos de poder presidencial que, en lugar de basarse en acciones, se ejercen mediante *inacciones*. Este tipo de poderes conforman otra manera de actuar independientemente del Congreso y de este modo, generar política migratoria. En el caso de Obama, autores como Delahunty y Yoo (2013) argumentan que el presidente ha utilizado de manera extensiva en el área de inmigración a sus poderes de discreción procesal (prosecutorial discretion) y de acción diferida (deferred action). Estos dos recursos han sido utilizados para evadir estatutos emitidos por el Congreso con los cuales

su administración estuvo en desacuerdo. En un documento de la DHS llamado “Administrative Alternatives to Comprehensive Immigration Reform”, preparado para el director de la USCIS, se justificaba esta acción argumentando que en ausencia de una reforma inmigratoria la USCIS podía extender beneficios o protecciones a varios individuos ejerciendo discreción en cuanto a las acciones diferidas. Se definía a las acciones diferidas como "an exercise of prosecutorial discretion not to pursue removal from the U.S. of a particular individual for a specific period of time." (Delahunty y Yoo, 2013, p. 790).

A su vez, la discreción procesal fue descrita en junio de 2011 como "the authority of an agency charged with enforcing a law to decide to what degree to enforce the law against a particular individual" (Morton, 2011) por parte del director de ICE.

El ejemplo más notable del uso de estos poderes discrecionales según Delahunty y Yoo fue la decisión el 15 de junio de 2012 de no aplicar las provisiones de deportación de la INA (Immigration and Nationality Act) contra parte de la población, en lo que se llamó DACA o Deferred Action for Childhood Arrivals. Esta medida fue anunciada por la secretaria del DHS Janet Napolitano, quien instruyó a los oficiales de ICE la aplicación de la acción diferida hacia "certain young people who were brought to this country as children and know only this country as home" (Napolitano, 2012). A su vez, ese mismo día el presidente Obama reafirmó la decisión en una conferencia de prensa, argumentando que consideraba ciudadanos de hecho a estos jóvenes que habían vivido toda su vida en el país y que por lo tanto merecían la legalidad.

Los criterios específicos de inclusión cubrían a una población estimada de entre 800.000 y 1,76 millones de habitantes ilegales en los Estados Unidos según el Pew Hispanic Center (Preston and Cushman Jr., 2012), y eran muy similares a aquellos descritos en la DREAM Act, por lo cual se consiguió hacer efectiva la protección planteada en esta ley a pesar de que la misma fue rechazada numerosas veces en el Congreso.

Dos años más tarde, el 20 de noviembre de 2014, se anunció un nuevo programa equivalente a DACA llamado DAPA (Deferred Action for Parental Accountability) que expandiría la protección a inmigrantes cuyos hijos fuesen ciudadanos o residentes permanentes (Obama, 2014). Sin embargo, el programa no pudo mantenerse en pie debido a que 26 estados levantaron denuncias contra la medida que consideraban inconstitucional y contraria a sus

estatutos federales, por lo cual se estableció una medida cautelar para frenar el programa hasta que se resolviera el caso. En 2016 la Corte Suprema votó sobre esta medida con un resultado neutro de 4-4 que efectivamente mantuvo aplicado el bloqueo a este programa.

Ahora bien, hasta el momento, las acciones descritas pueden verse alineadas de manera general con aquellos valores expresados en la retórica por Barack Obama. A saber, una amplia aceptación y voluntad de inclusión para refugiados e inmigrantes, una distinción clara entre aquellos migrantes peligrosos o dañinos para la seguridad y las familias inocentes, y una preocupación humanitaria por la precaria situación de aquellas personas desplazadas de sus países de origen y/o forzadas a vivir en la ilegalidad. Sin embargo, y a pesar de su clara oposición en cuanto a sus acciones discursivas, existen ocasiones en las cuales el presidente actuó de manera particularmente similar al acercamiento migratorio de Donald Trump y contrariamente a sus propios lineamientos retóricos.

El caso más notable es aquel concerniente a la detención familiar de inmigrantes ilegales, una práctica que ocasionó fuertes críticas durante la presidencia de Donald Trump pero que Obama también buscó aplicar brevemente durante 2014, el peor año de la ola inmigratoria proveniente de Centroamérica que enfrentó este presidente.

El 20 de junio de 2014 la administración de Obama anunció nuevas acciones con el objetivo de disminuir el número de familias centroamericanas que intentaban entrar buscando asilo a los Estados Unidos. El método elegido fue el de mantener a las familias enteras detenidas para luego deportarlas lo más rápidamente posible. La DHS anunció que aumentaría el número de jueces, abogados y de oficiales trabajando en los casos de petición de asilo y harían el proceso de deportación más rápido. A la vez, buscó establecer más centros de detención para albergar a las familias juntas en lugar de liberarlas y así evitar la práctica de ausencia a los juicios programados. Quienes fueran liberados, serían monitoreados mediante dispositivos de rastreo.

Esta acción fue detenida rápidamente, bajo denuncias que afirmaban que sus acciones iban en contra del precedente dado por el caso “Flores v. Reno”, de 1997. La decisión judicial tras este caso había establecido que el gobierno federal debía mantener a niños en custodia en condiciones lo menos restrictivas posibles y liberarlos lo antes posible. Ante la denuncia de que el gobierno de Obama estaba violando este precedente, un juez federal de Washington,

D.C determinó que esta práctica de detener familias como método de disuasión (deterrence) hacia otros inmigrantes estaba fuera de las capacidades del presidente y se asentó la norma estableciendo que los niños, tanto acompañados como no acompañados, no podrían ser detenidos por más de veinte días. De esta manera, la administración de Obama se vio obligada a mantener la práctica llamada “catch and release”. De lo contrario, debían detener a adultos en facilidades de detención migratoria y enviar a los menores no acompañados a facilidades del Departamento de Salud y Servicios Humanos.

En conclusión, podemos decir que las acciones presidenciales unilaterales llevadas a cabo por Obama en su mayor parte estuvieron orientadas a fomentar y facilitar la recepción de inmigrantes, visitantes y refugiados al país y a asistir humanitariamente a refugiados de diversos países en situaciones de necesidad. Este tipo de políticas son coincidentes con las acciones discursivas del expresidente. Sin embargo, también hubo políticas de carácter más punitivo, concentradas principalmente en el peor año de la crisis migratoria durante la presidencia de Obama. En este punto encontramos divergencias entre las acciones discursivas y efectivas porque no fueron políticas que perjudicaran únicamente a aquellas personas con graves antecedentes criminales como Obama anunciaba en sus discursos, sino que, con el objetivo de disuadir la entrada ilegal, ciertas políticas violaron derechos de los niños y de las familias migrantes establecidos por cortes judiciales años atrás. En el caso específico de la separación familiar, la política introduce una interesante disrupción ya que no sólo aparece contraria a las ideas y valores presentes en las acciones discursivas de Barack Obama sino que, como veremos, conformará una primera e importante similitud con Donald Trump ya que esta práctica se vio replicada durante su administración.

### **3.2 Donald Trump**

Hasta la fecha, podemos contar doce acciones presidenciales de los tipos antes mencionados relacionadas con la migración y/o el refugio durante la actual presidencia de Donald Trump. Estas acciones se conforman de cinco memorándums, dos proclamaciones presidenciales y cinco Órdenes Ejecutivas.

Comenzaremos describiendo el uso de las Órdenes Ejecutivas, ya que es notable que en dos años de presidencia Donald Trump ya ha utilizado cinco de ellas para dictaminar cambios

sobre la política de inmigrantes y refugiados mientras que Obama solo emitió una durante dos administraciones.

El 25 de enero de 2017, días después de asumir la presidencia, el presidente emitió dos Órdenes Ejecutivas importantes. En la primera, Trump argumentó que la migración ilegal presenta una amenaza significativa a la seguridad pública y nacional y que por esta razón es necesaria una aplicación más fuerte y efectiva de las leyes migratorias federales. De esta manera, justificó la adjunción de 10.000 nuevos oficiales de inmigración y permitió que otros oficiales estatales y locales ejercieran ciertas funciones de inmigración para asegurar la investigación, captura y detención de inmigrantes no autorizados. A su vez, ordenó priorizar la deportación de aquellos inmigrantes acusados y/o juzgados por cometer ofensas criminales. Por último, revocó la política llamada “Priority Enforcement Program” (PEP) anunciada en 2014 y reaplicó la llamada “Secure Communities”, anteriormente en vigor.

La segunda Orden Ejecutiva enfatizó la importancia de la seguridad fronteriza, recordando los peligros de las organizaciones criminales transnacionales relacionadas con las drogas y el tráfico de personas que operan a ambos lados de la frontera y que han “contribuido en un aumento significativo del crimen violento en los Estados Unidos”. El presidente dictaminó en esta Orden la construcción de un muro físico en la frontera sur para prevenir la migración ilegal, el tráfico ilegal y actos de terrorismo. A su vez, llamó a la aprehensión de individuos sospechosos de violar leyes estatales o federales y a la expedición rápida de determinaciones sobre su estatus legal para remover aquellos ilegales lo antes posible y enviarlos de vuelta a sus países de proveniencia. Como última medida, indicó la adjunción de 5.000 agentes adicionales a la Patrulla Fronteriza.

El 27 de enero, dos días después, le siguieron a estas dos Órdenes Ejecutivas una tercera. Esta Orden estuvo focalizada exclusivamente en torno a la problemática del terrorismo. El presidente afirmó que el sistema de obtención de visas debía ser reevaluado ya que juega un rol crucial en la detección de personas vinculadas al terrorismo. Por esta razón, declaró la suspensión de visas y otros beneficios a nacionales de siete países considerados de particular preocupación por noventa días. Esta política fue conocida como el “Travel Ban”.

A su vez, también suspendió el Programa de Admisión de Refugiados para el año fiscal 2017 por ciento veinte días, mientras que la entrada de refugiados provenientes de Siria fue suspendida indeterminadamente.

Una cuarta Orden Ejecutiva volvió a instaurar el Programa de Admisiones de Refugiados de la ONU, pero bajo ciertas condiciones, como la adición de capacidades de veto mejoradas que permitiesen aumentar los criterios y estándares de análisis y vetos de las aplicaciones de refugiados con el fin de defender al pueblo estadounidense de ataques terroristas y amenazas a la seguridad.

Por otra parte, Trump ha utilizado solamente cinco memorándums, pero han cumplido funciones variadas, en parte reglamentando y limitando el número de refugiados que se reciben, y también reforzando medidas restrictivas concernientes a la entrada de inmigrantes.

El primer memorándum emitido por Donald Trump, con fecha del 6 de marzo de 2017, estuvo dirigido específicamente al Secretario de Estado, al Procurador General y al Secretario de Seguridad Nacional. El mismo indicaba la implementación de mejores medidas de monitoreo y veto de las aplicaciones a visas y otros beneficios migratorios y aumentar la transparencia entre departamentos y agencias del gobierno. La política ordenó revisar y, de ser necesario, aumentar la información requerida a cada país para adjudicar a uno de sus nacionales una aplicación de visa, a fin de asegurarse de que dicho individuo no será una amenaza a la seguridad pública.

En su segundo memorándum, dirigido al Secretario de Estado, el presidente determinó que el número de refugiados a admitir en el país para el año fiscal 2018 sería de 45.000, menos de la mitad que el número determinado por Obama el año anterior, de 110.000. El 4 de octubre de 2018 el presidente volvería a bajar la cifra para el año fiscal 2019, anunciando en su memorándum la suma de 30.000 refugiados a ser recibidos en los Estados Unidos. Entre las cuotas asignadas a distintos lugares del mundo, vemos que la zona de Medio Oriente no fue asignada cupo de refugiados alguno.

Un cuarto memorándum, del 4 de abril de 2018, fue dirigido al Secretario de Defensa, el Procurador General y el Secretario de Seguridad Nacional. En el mismo, el presidente afirmaba que la actividad ilegal en la frontera, incluyendo el ingreso de drogas ilícitas y actividades criminales por parte de maras y pandillas transnacionales amenaza la seguridad y

el estado de derecho de los Estados Unidos. Por lo tanto, afirmaba que el Secretario de Defensa podría utilizar a las fuerzas de la Guardia Nacional para ayudar en la misión de proteger las fronteras. Por su parte, el Secretario de Seguridad Nacional debería trabajar en conjunto con el Secretario de Defensa para proveer cualquier entrenamiento o instrucción necesarios a cualquier personal militar para este objetivo.

Dos días más tarde fue emitido un memorándum adicional, dirigido al Secretario de Estado, el Secretario de Defensa, el Procurador General, el Secretario de Salud y Servicios Humanos, y el Secretario de Seguridad Nacional. El objetivo del mismo era finalizar la práctica conocida como “Catch and Release”. En lugar de liberar a los detenidos hasta la fecha de su juicio, se dio inicio a una política de “Tolerancia Cero”<sup>6</sup> que consistía en procesar criminalmente a todo adulto que cruzase ilegalmente la frontera, lo cual permitiría mantener detenidos a los procesados hasta que se resuelva su caso. En el memorándum, el presidente afirmó que para esto se necesitarían mejores instalaciones dedicadas a la detención de inmigrantes ilegales en la frontera o cerca de la misma y por lo tanto ordenó construir, mejorar o modificar instalaciones de este tipo. También indicó asignar oficiales de asilo para determinar quiénes aplican a tal clasificación.

Las consecuencias prácticas de esta política fueron inevitablemente la separación familiar de estos adultos procesados y cualquier menor que los acompañase. Esta práctica fue llevada delante de manera extensiva desde la emisión del memorándum y la situación fue pronto calificada de una “crisis de separación familiar”. Como respuesta, Trump emitió una quinta y última Orden Ejecutiva del 20 de junio de 2018, llamada “Facilitando al Congreso una oportunidad para confrontar la separación familiar”. En la misma, el presidente afirmó que su administración no deseaba separar familias pero que se veía forzado a hacerlo hasta que el Congreso pasara nueva legislación. Ordenó entonces evitar la separación familiar pero, en lugar de volver a la práctica de “catch and release”, sus acciones permitirían el paso de la separación familiar a la detención familiar. Esto es una repetición de la política de detención que Obama intentó llevar a cabo en 2014 hasta que fue denunciado por violar los lineamientos del caso *Flores v. Reno*. Efectivamente, el proceso se repitió en el caso de Trump cuando el Departamento de Justicia emitió un pedido (Defendants’ Memorandum Of Points And

---

<sup>6</sup> Anunciada oficialmente por el Attorney General, Jeff Sessions, el 7 de mayo de 2018

Authorities In Support Of Ex Parte Application For Relief From The Flores Settlement Agreement, 2018) a través del Procurador General Jeff Sessions a la jueza que estableció en este caso el límite de veinte días de detención familiar para que revirtiera su decisión. El 9 de Julio la jueza Dolly Gee dictaminó su rechazo ante el pedido del Departamento de Justicia, afirmando que "Absolutely nothing prevents Defendants from reconsidering their current blanket policy of family detention and reinstating prosecutorial discretion" (2018).

En último lugar analizaremos el uso de las proclamaciones presidenciales, de las cuáles sólo ha habido dos hasta la fecha del presente trabajo. La primera de ellas se emitió el 9 de noviembre de 2018 para anunciar que se preveía la llegada a la frontera de un número sustancial de extranjeros provenientes de América Central que no poseían bases para la admisión en el país pero que pretendían ingresar ilegalmente de todas formas. Se preveía que, bajo los procedimientos actuales, muchos de estos inmigrantes serían liberados dentro de los Estados Unidos tras alegar una causa creíble de temor justificado ante la posibilidad de volver a su país de origen. Ante la posible crisis que, según Trump, esto presentaría para la nación, el presidente ordenó suspender por 90 días la entrada de cualquier tipo de migrante a través de la frontera internacional con México para hacer frente al problema y poder luego procesar la enorme cantidad de extranjeros de manera eficiente. Esta limitación no aplicaría a quienes ingresen por puntos de entrada habilitados y siguieran las leyes de inspección para la entrada de manera legal. De esta manera, el presidente expresó que su intención era canalizar a los migrantes hacia los puntos legales de entrada.

El 7 de febrero de 2019, en una segunda proclamación, el presidente volvió a afirmar que el sistema migratorio y de asilo se encontraba en crisis y por lo tanto extendió la suspensión de la entrada de inmigrantes a través de la frontera sur por 90 días adicionales.

La declaración de que el sistema migratorio se encontraba en crisis fue seguida de una segunda acción, el 15 de febrero, que modificó el contexto fuertemente. Horas después de que el Congreso presentara un plan presupuestario que otorgaba \$1,37 billones de dólares en lugar de los \$5,7 billones que Trump había exigido para la construcción de un muro fronterizo, el presidente declaró el Estado de Emergencia Nacional debido a la situación migratoria en la frontera sur, consumando el proceso de securitización de la inmigración ilegal que Trump venía construyendo retóricamente desde antes de ser electo presidente.

Esta declaración le permitiría transferir fondos e incluso tierras pertenecientes a otras Agencias Federales al Departamento de Defensa para, unilateralmente, garantizar la construcción del muro. Sin embargo, el martes 26 de febrero la Casa de Representantes aprobó una resolución de rechazo y desaprobación de la medida del presidente y el 14 de marzo el Senado hizo lo propio, declarando el Estado de Emergencia como inconstitucional y bloqueando efectivamente la medida del presidente. Hubo quienes argumentaron que no estaba dentro de los poderes del presidente el desviar fondos federales que le han sido rechazados por el Congreso, pero otros fueron en contra de la declaración de emergencia como tal, negando su existencia. Esto demuestra que la construcción retórica del presidente, que ha sido apoyada con datos fácticos, aún no está asentada en el colectivo norteamericano y que el problema no es percibido como una prioridad de seguridad nacional y mucho menos una emergencia de tales dimensiones.

Trump ha vetado esta ley, siendo la primera vez que utiliza esta acción presidencial en contra de una ley aprobada por ambas cámaras del Congreso.

### **3.3 Comparación**

Si bien en las señales declarativas de Obama y Trump mostraron una marcada e indudable diferencia y hasta oposición, las señales operacionales muestran una diferencia general pero no total. Comenzaremos por describir las diferencias más evidentes y luego pasaremos a detallar las similitudes que pueden encontrarse.

En primer lugar, una de las áreas en la que podemos ver un interés y una política sostenida por parte de Obama es la humanitaria, específicamente la ayuda y recepción de refugiados. Este interés fue expresado en su retórica y podemos confirmar que sus acciones efectivas han estado alineadas con los valores expresados. El presidente dedicó trece de sus veintisiete acciones presidenciales a la asistencia humanitaria de refugiados y víctimas de conflictos o desastres naturales en diversos lugares del mundo. Donald Trump, de manera opuesta, no ha expresado la intención de dedicar dinero o personal para el propósito de la ayuda a refugiados y migrantes. En cuanto a la recepción anual de refugiados, fijó cifras notablemente más bajas que Obama e incluso suspendió la misma por 120 días, así como la expedición de visas.

En cuanto a las similitudes, veremos que son superficiales o bien de procedimiento más no de contenido. En primer lugar, si bien ambos presidentes decidieron suspender la entrada de personas en algún momento de sus administraciones, Obama limitó la restricción a criminales y acusados de crímenes de lesa humanidad y/o violaciones de derechos humanos. Trump, por su parte, utilizó la misma acción para suspender de manera general la entrada de refugiados y de personas provenientes de 7 países de mayoría musulmana. No sólo es diferente el tipo de personas afectadas por ambas políticas sino también el número, es claro que la de Obama fue una política menor y concentrada en individuos de prioridad por razones de seguridad, mientras que la de Trump fue justificada de la misma manera pero aplicada extensivamente.

Otra similitud en sus acciones efectivas fue la práctica de la detención familiar. Obama lo utilizó como método de disuasión, Trump lo utilizó a regañadientes como alternativa tanto a la separación familiar, su primera opción, como al “catch and release”, que se negó a continuar. La diferencia radica en que Obama aprovechó un hueco legal que no especificaba los requerimientos de detención de niños acompañados, hasta que las cortes corrigieron la situación y sentaron un precedente más claro para detener la práctica. Trump, por otro lado, recurrió a la separación familiar sabiendo que el precedente estableció a la práctica como ilegal y argumentando que no tenía alternativa aceptable ya que se negaba a seguir perpetuando el “catch and release”. Decidió detener a las familias primero y solo después de comenzar con la práctica apeló a las cortes para que cambien su decisión y le permitieran continuar con la misma.

Por último, destacamos otra similitud en la política de ambos presidentes pero que se mantiene superficial y no alcanza al contenido de las acciones. Se trata del uso de ciertas acciones unilaterales que tuvieron el objetivo de evitar o desviar órdenes directas del Congreso para generar política migratoria. Sin embargo, en el caso de Obama el uso de discreción procesal y acción diferida fue orientado a evitar deportaciones en lugar de aumentarlas. En el caso de Trump se trató de una declaración de Emergencia que le permitió usar poderes extraordinarios con el fin de restringir aún más la inmigración desviando fondos, personal y territorio destinados a la construcción del muro en la frontera sur.

En general, si bien hemos notado que algunas señales operacionales de Obama han sido incongruentes con sus señales declarativas y similares a las acciones de Trump, no hemos

encontrado mayores coincidencias en el contenido de las políticas generales del actual presidente. En general, podemos decir que los diferentes enfoques que sus retóricas dejan entrever se traducen en acciones efectivas también distintas. A continuación, describiremos el último tipo de acciones, aquellas efectuadas a nivel internacional. Esto nos permitirá analizar el comportamiento de ambas administraciones en organismos internacionales y percibir si ha habido un cambio o continuidad en la manera en que los Estados Unidos discute el problema migratorio en el ámbito internacional y si su postura cambia con respecto al ámbito nacional.

#### **4. Señales Operacionales a nivel internacional**

Para describir las señales operacionales de cada presidente a nivel internacional, tendremos en cuenta sus acciones en tres organismos. En cuanto a la problemática de los refugiados, el principal organismo es el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), perteneciente a la Organización de las Naciones Unidas. Para las migraciones, sin embargo, no existe un organismo de las Naciones Unidas enteramente equivalente al ACNUR, pero analizaremos las acciones en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el principal organismo en este ámbito y que, si bien no fue creado en el contexto de la Organización de las Naciones Unidas, sí está asociado a la misma desde 2016.

Adicionalmente, consideraremos las acciones relacionadas con el Consejo de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. La razón de la inclusión de este organismo se debe a la diferencia entre las problemáticas de la migración y el refugio en el marco del régimen de Derecho Internacional. Por un lado vemos que, si bien el derecho al refugio y al asilo está incluido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, a su vez el Derecho Internacional de los Refugiados está establecido independientemente como un derecho individual de las personas que todo Estado debe respetar. El mismo está conformado por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967. Sobre la inmigración, sin embargo, no existe un Derecho Internacional específico, por lo cual se les concede a los gobiernos un amplio margen de discreción para gestionar a las personas presentes en su territorio que no son ciudadanas de dicho país, sobre todo si han ingresado ilegalmente. Sin embargo, el país que expulsa inmigrantes ilegales debe respetar durante el proceso los Derechos Humanos fundamentales y es por esto que el Consejo de Derechos

Humanos de las Naciones Unidas es un actor relevante para el estudio de una política migratoria a nivel nacional e internacional.

Finalmente, mencionaremos algunas conferencias, pactos o tratados internacionales cuya adhesión o abandono por parte de los Estados Unidos es relevante para considerar su política exterior en el ámbito del refugio y la migración.

#### **4.1 Barack Obama**

##### **Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas**

Cuando Obama asumió su primera presidencia en 2009, los Estados Unidos no formaban parte del Consejo de Derechos Humanos. Esto se debe a que los Estados Unidos, bajo la presidencia de Bush, fue uno de sólo cuatro países que votaron en contra de la creación del Consejo en 2006 y además se rehusó a presentarse a las elecciones de los miembros. La administración de Bush argumentó que el estatuto del Consejo no apuntaba a solucionar de manera aceptable los problemas de la organización predecesora, la Comisión de Derechos Humanos, y por lo tanto se opuso a su creación. Las principales críticas se basaron en los altos niveles de politización, de sesgo y de aceptación de miembros que no cumplían con estándares básicos de respeto por los derechos humanos. Sin embargo, los EEUU prometieron apoyar al organismo y cooperaron económicamente para su desarrollo.

Barack Obama decidió volver a postular la candidatura de los Estados Unidos para participar del Consejo durante el primer año de su presidencia. La representante de los Estados Unidos en la ONU, Susan Rice, afirmó que el gobierno no ignoraba las falencias del organismo, pero que la decisión de participar en el mismo se fundaba justamente en la voluntad de cambiar esta situación:

“While we recognize that the Human Rights Council has been a flawed body that has not lived up to its potential, we are looking forward to working from within with a broad cross section of member states to strengthen and reform the Human Rights Council and enable it to live up to the vision that was crafted when it was created” (U.S. Mission to the United Nations, 2009)

Consecuentemente, los Estados Unidos sirvieron dos términos de tres años en el Consejo, de 2009 a 2012 y de 2012 a 2015, el máximo permitido. Luego de un período de descanso de tres años, los Estados Unidos podrían postularse para volver a participar del Consejo en 2017, y efectivamente, durante los últimos meses de la presidencia de Obama, el país fue electo junto con el Reino Unido para cubrir los dos asientos vacantes por el grupo regional de Europa Occidental y Otros Estados. Este nuevo término, que habría finalizado en 2019 de ser llevado a término, fue abandonado prematuramente tras un año y medio por órdenes de la administración de Trump, como veremos más adelante.

### **Organización Internacional por las Migraciones**

Durante ambas presidencias de Obama, el Director General de la OIM fue el estadounidense William Lacy Swing, quien sirvió dos mandatos consecutivos de 5 años. Swing sostuvo una postura similar a la de Obama durante su administración. No consideraba a la migración en sí como un problema de particular preocupación en materia de seguridad, sino como una cuestión de importancia humanitaria. “(...) migration isn’t so much a problem to be solved as a human reality to be managed” (Swing, 2017), afirmó en una declaración publicada para el Día Internacional de los Refugiados. En la misma declaración, habló de la existencia de una elite beneficiada por una capacidad de movilidad global e instó a crear soluciones para garantizar vías migratorias libres y seguras para aquellas personas que no poseen tal privilegio debido a circunstancias económicas o de conflicto.

Durante sus presidencias, Obama trabajó junto con la OIM en varios proyectos directamente relacionados con la situación migratoria del país. Uno de ellos fue el proyecto denominado “Assistance to Returning Families and Unaccompanied Children in the Northern Triangle of Central America”, surgido como respuesta al aumento de niños y adolescentes no acompañados viajando hacia los Estados Unidos desde los países del triángulo norte de Centroamérica (El Salvador, Guatemala y Honduras) en 2014, una situación que el presidente Obama calificó como una urgencia humanitaria en su memorándum del 2 de junio (The White House, 2014). El proyecto fue creado y ejecutado por la OIM mientras que la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) aportó apoyo financiero. El objetivo de la iniciativa fue asegurar una respuesta comprehensiva por parte de los tres países centroamericanos en el ciclo migratorio, e incluía componentes como el apoyo a las

instituciones migratorias nacionales en materia de infraestructura, materiales, entrenamiento de personal y manejo de la información, entre otros, para asegurar un retorno seguro de los inmigrantes a sus países de origen. Como parte de este proyecto, también se creó la Iniciativa de Gestión de Información de Movilidad Humana en el Triángulo Norte (NTMI) que buscaba mejorar el intercambio de datos y la gestión de la información en la región para monitorear los flujos migratorios y así poder generar análisis que provean recomendaciones de acción para los gobiernos de la zona (OIM, 2018)

### **Declaración Nueva York para los Refugiados y los Migrantes**

El 19 de Septiembre de 2016, 193 estados miembros de la ONU se reunieron en las oficinas de Nueva York para una Cumbre sobre Refugiados y Migrantes por primera vez. Ese mismo día, adoptaron lo que se conoce como la Declaración de Nueva York, un plan que buscó establecer una mejor administración de los movimientos de refugiados y migrantes. Los compromisos de la declaración incluían (entre otros) el trabajo para detener la detención de menores con el propósito de determinar su estatus migratorio, reforzar la gobernanza global sobre las migraciones al adjuntar a la OIM al sistema de las Naciones Unidas y aumentar el apoyo a los países que reciben y rescatan refugiados y migrantes. La Declaración establecía el comienzo de las negociaciones para la adopción, en 2018, de dos Pactos Globales sobre Migraciones y sobre Refugiados que pudieran crear principios y guías de acción comunes entre los países. A pesar de que Obama firmó la Declaración, veremos que Donald Trump se negó durante su administración a adherirse a los Pactos Globales planeados.

### **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados**

Los Estados Unidos mantuvieron una relación cercana con ACNUR durante la administración de Barack Obama. El 3 de junio de 2014 ACNUR expresó, en un comunicado oficial a través de su página web, su aprobación de las acciones tomadas por el presidente Obama en respuesta al repentino aumento en la cantidad de inmigrantes que buscaban refugio en los Estados Unidos, particularmente de los menores no acompañados (ACNUR, 2014). El día anterior, Obama había publicado un memorándum declarando a la situación una urgencia humanitaria y estableciendo un Grupo Unificado de Coordinación encargado de reunir los esfuerzos de la rama ejecutiva del poder para poder responder a las necesidades humanitarias

de los inmigrantes. ACNUR aplaudió la medida y reafirmó su apoyo al país para asegurar que los menores recibieran la protección que necesitan.

A su vez, en 2016, al día siguiente de la Cumbre internacional por los Refugiados y Migrantes, Barack Obama organizó a una Cumbre de Líderes sobre el Refugio para discutir cómo mejorar colectivamente la protección de los refugiados y proveer soluciones para esta problemática. Como resultado de la cumbre, los cincuenta estados miembros se comprometieron a aumentar el número de refugiados admitidos colectivamente a más de 360.000 y a aumentar sus contribuciones monetarias a 4,5 billones de dólares, siendo 1 billón de dólares provisto sólo por los Estados Unidos. ACNUR públicamente elogió la acción mediante un comunicado de prensa. “UNHCR is hugely encouraged to see the strong political commitments in the New York Declaration made immediately tangible through the new, concrete actions announced by governments today” dijo Filippo Grandi (2016), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los Refugiados.

El presidente incluso se involucró directamente en los proyectos que los Estados Unidos llevaron adelante con ACNUR mediante acciones no oficiales. Un ejemplo es la visita, en noviembre de 2015, a un centro para niños refugiados en Malasia en la cual el presidente pudo conocer y conversar con niños que esperaban ser trasladados a los Estados Unidos como parte del programa de reasentamiento organizado por ACNUR. El organismo publicó luego en su página web el agradecimiento por esta acción pequeña pero significativa por parte del líder (ACNUR, 2015). En general, podemos decir que la administración de Obama demostró un fuerte compromiso y una buena relación con la organización.

## **4.2 Donald Trump**

### **Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas**

Como se ha dicho, tras una votación en Octubre de 2016, aún bajo la presidencia de Obama, los Estados Unidos habían sido electos para participar por un tercer término de tres años en CDHNU. Este término inició el 1 de enero de 2017 y habría finalizado en 2019, pero la administración de Donald Trump decidió abandonar prematuramente del organismo. Nikki R. Haley, embajadora de los EEUU en las Naciones Unidas anunció esta decisión ante la asamblea general de la ONU el 19 de junio de 2018.

Si bien esta retirada fue anunciada como consecuencia del “sesgo antisraelí” que el organismo mantendría, la decisión fue anunciada al día siguiente de que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los Derechos Humanos llamara al cese inmediato de la práctica de separación familiar de inmigrantes ilegales en la frontera con México. A su vez, hay que tener en cuenta la política general de Trump de evitar el multilateralismo y abandonar acuerdos y organismos, como el acuerdo medioambiental de París, el acuerdo Nuclear con Irán y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). De cualquier manera, el abandono de la institución por parte de los Estados Unidos no deja de ser significativo, ya que se trata de la primera vez que un país se retira voluntariamente del mismo.

### **Organización Internacional por las Migraciones**

Históricamente, la OIM ha sido liderada por un estadounidense desde su creación, con una sola excepción<sup>7</sup>. La administración de Donald Trump propuso como Director General de la OIM y sucesor de William L. Swing a Ken Isaacs, un ejecutivo y vicepresidente de una caridad evangélica con poca experiencia política. Desde su nominación el candidato fue controversial y sufrió críticas cuando resurgieron comentarios de sus redes sociales que demostraban fuertes críticas al Islam y a las teorías sobre el cambio climático. Sin embargo, muchos países expresaron además su preocupación de que el candidato tuviera un sesgo que favoreciera las políticas migratorias de Trump, con las cuales no estarían en acuerdo.

Finalmente, en la votación del 29 de junio de 2018 y por primera vez en 50 años, los países rechazaron al candidato de Trump en favor del portugués Antonio Vitorino. El rechazo a Isaacs puede interpretarse, más allá de sus calificaciones personales, como un rechazo al acercamiento de Trump sobre la cuestión migratoria. En cualquier caso, y sumado al abandono del CDHNU y los Pactos Globales sobre Migración y Refugiados, vemos que los Estados Unidos han perdido, tanto voluntaria como involuntariamente, el liderazgo internacional en el ámbito migratorio.

---

<sup>7</sup> El holandés Bastiaan W. Haveman fue el Director General desde el 27 de octubre de 1961 hasta el 8 de febrero de 1969.

### **Pacto Global sobre Migración y Pacto Global sobre Refugiados**

El Pacto Global sobre Migración es el primer acuerdo intergubernamental negociado bajo el auspicio de las Naciones Unidas para cubrir todas las dimensiones de la migración internacional de manera completa. A su vez, el Pacto Global sobre los Refugiados es su equivalente para la problemática del refugio, fuertemente vinculada. El objetivo de ambos pactos no fue suplir un vacío en el Derecho Internacional ya que no son jurídicamente vinculantes, pero sí buscaron la promesa de aumentar la cooperación en cuanto a estas problemáticas transnacionales. El Pacto Global sobre la Migración, cuyo proceso de diseño y negociación comenzó en 2017, fue aceptado el 13 de julio de 2018 por todos los países miembros de la ONU excepto los Estados Unidos. Si bien sólo 164 de los 193 miembros efectivamente lo firmaron en la Conferencia de Adopción del pacto el 10 de diciembre de 2018, el rechazo del pacto por parte de los Estados Unidos es notable. La Misión Estadounidense en las Naciones Unidas publicó en la red social Twitter el anuncio de abandonar el pacto el 2 de diciembre de 2017, afirmando que la declaración contenía provisiones incompatibles con la política migratoria de los Estados Unidos y con los principios de la administración de Trump (USUN, 2017). Nikki Haley, representante permanente de los EEUU en la ONU, afirmó en una declaración:

“(…) our decisions on immigration policies must always be made by Americans and Americans alone. We will decide how best to control our borders and who will be allowed to enter our country. The global approach in the New York Declaration is simply not compatible with U.S. sovereignty.” (USUN, 2017)

Trump, de la misma manera, rechazó la participación en el Pacto Global para los Refugiados, revirtiendo así el compromiso anunciado años antes por Obama, quien apoyó fuertemente la idea de una gobernanza global y una mayor cooperación para lidiar internacionalmente con estos problemas transnacionales.

### **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados**

La agencia de refugiados de la ONU, cuyo donante principal ha sido históricamente los Estados Unidos, ha establecido una relación dual durante la actual presidencia de Donald Trump. Se ha mantenido un balance entre una actitud abierta y agradecida ante la cooperación

estadounidense por un lado, y una postura crítica ante las políticas más cuestionables desde la perspectiva humanitaria por el otro. Tres medidas han sido particularmente cuestionadas: la suspensión de la recepción de refugiados, la separación familiar y el rechazo de pedidos de asilo efectuados por inmigrantes ilegales. Sin embargo, últimamente puede verse una falta de respuestas críticas por parte de la ACNUR, quizás como medida conciliadora ante las acciones restrictivas de Trump para con una organización que necesita hoy más que nunca una respuesta internacional fuerte y coordinada ante la situación de los refugiados.

En cuanto a la suspensión del Programa de Admisión de Refugiados establecido por el presidente mediante una orden ejecutiva el 27 de enero de 2017, la reacción internacional fue rápida y directa. Al día siguiente de la emisión de dicha orden, las agencias de ACNUR y la OIM publicaron un enunciado conjunto expresando su desacuerdo ante la práctica y afirmando: "We strongly believe that refugees should receive equal treatment for protection and assistance, and opportunities for resettlement, regardless of their religion, nationality or race" (IOM, UNHCR, 2017). Sin embargo, expresaron también la voluntad de seguir trabajando en conjunto con los Estados Unidos y proveyendo apoyo en cuestiones migratorias y de refugio, calificando al programa de reasentamiento del país como uno de los más importantes del mundo. Cuando, meses más tarde, Trump revisó dicha orden mediante un memorándum que mantenía el bloqueo conocido como "Travel Ban" pero convertía el bloqueo indefinido de refugiados sirios en una suspensión de ciento veinte días, ACNUR volvió a reaccionar negativamente. Esta nueva orden también disminuyó el número de refugiados que el país prometió aceptar en el año 2018 a 50.000. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Filippo Grandi, expresó su preocupación ante la medida, que si bien atenuaba los efectos de la orden ejecutiva de enero, seguía siendo perjudicial en particular hacia los refugiados: "The imperative remains to provide protection for people fleeing deadly violence, and we are concerned that this decision, though temporary, may compound the anguish for those it affects" (ACNUR, 2017). Sin embargo, a su vez estableció que la organización espera poder seguir trabajando con el país para resolver problemáticas relacionadas con el refugio.

Con respecto a las instancias de separación familiar originadas por la política de tolerancia cero originada en abril de 2018, ACNUR publicó una vez más varios comunicados

expresando desaprobación por la política e instando a los EEUU a mantener la unión familiar. Esta vez, Grandi pidió al país a reconsiderar esta práctica, argumentando que existían alternativas humanas y seguras para asegurar el control fronterizo sin necesidad de que las familias pagasen el altísimo costo de la separación familiar y el daño psicológico que la misma conlleva.

En último lugar, el Alto Comisionado volvió a criticar la política de refugiados de Donald Trump cuando afirmó que la proclamación presidencial del 9 de noviembre de 2018, la cual ordenaba rechazar el pedido de asilo a personas que ingresaran ilegalmente al país, estaría violando el Derecho Internacional. La Convención sobre el Estatuto de Refugiados (Naciones Unidas, 1951) establece la prohibición de imponer sanciones penales o de circulación a los refugiados por la entrada ilegal (art. 31) y la prohibición de expulsar a un refugiado o devolverlo a un país donde su vida o libertad peligren (art. 32), que es efectivamente lo que sucede cuando los refugiados y asilados son rechazados en la frontera. Como consecuencia, abogados de ACNUR presentaron una denuncia ante un juez estadounidense, Jon Tigar, quien suspendió la práctica ordenada por el presidente el 19 de noviembre de 2018 argumentando que Trump no tendría la autoridad para ignorar las leyes con motivo de una “emergencia nacional”.

Sin embargo, y a pesar de las críticas, la administración de Trump ha llevado una relación cercana con esta organización para tratar la problemática del aumento del número de personas que buscan refugio en los Estados Unidos. ACNUR ha buscado ser lo más conciliador posible con la presidencia de Trump y podemos ver en sus comunicados que los mismos, si bien contienen recomendaciones u declaraciones generales sobre las políticas estadounidenses, siempre se guardan de criticar directamente a la administración actual. Un claro ejemplo puede verse cuando, en septiembre de 2018, la presidencia publicó la cifra de admisión de refugiados para el año 2019. A sólo 30.000, el número es menos de un tercio de la cifra que Obama estableció en su último año de presidencia, de 110.000 refugiados. Sin embargo, la organización se negó a hacer un juicio de valor sobre la política, afirmando que: “Decisions on which refugees will be resettled and where they go are made solely by the governments of countries that, like the United States, admit refugees for resettlement” (Spindler, 2018). De esta manera han podido mantener la relación de cooperación con Trump, quien durante

su presidencia ha aportado millones de dólares cada año tanto a ACNUR como a la OIM específicamente con el objetivo de mejorar los programas de “retorno voluntario asistido” que dichos organismos llevan a cabo para atenuar la ola de inmigrantes que marcha en caravanas hacia los Estados Unidos. De esta manera, los programas buscan o reubicar a los refugiados en México u otros países o, en caso de que así lo deseen, transportar a otros migrantes que han decidido regresar a sus países de origen.

En conclusión, podemos ver una mayor voluntad de Donald Trump para cooperar con estos organismos en problemáticas que concretamente afectan a los Estados Unidos y superan tanto la capacidad de su sistema migratorio como su voluntad de recibir nuevos inmigrantes y refugiados. Sin embargo, en cuanto a establecer un sistema de gobernanza global sobre los desplazamientos y movimientos de personas, el presidente se ve menos dispuesto a trabajar cooperativamente.

### **4.3 Comparación**

La política migratoria y de refugiados a nivel internacional ha claramente dado un giro en casi todos sus aspectos desde el inicio de la actual presidencia de Donald Trump. En gran parte ese reciente cambio ha sido voluntario, pero en otros aspectos ha sido impulsado por el resto de los países de la comunidad internacional.

En el caso de Obama fue evidente su voluntad de establecer soluciones y acuerdos multilaterales para resolver cooperativamente las dificultades migratorias. El discurso que el presidente dio ante la cumbre de líderes sobre el Refugio en septiembre de 2016 dejó claro su punto de vista, llamando abiertamente a la acción colectiva y argumentando que este problema transnacional afecta a más que solamente los 10 países que reciben la gran mayoría de refugiados. La problemática, dice, es una prueba para un sistema internacional en el cual todos los estados comparten una parte responsabilidad. Incluso describe a la crisis como una amenaza a la seguridad colectiva:

It is a crisis of our shared security. Not because refugees are a threat. Refugees, most of whom are women and children, are often fleeing war and terrorism. They are victims. [...] So the challenge to our security is because when desperate refugees pay cold-hearted traffickers for passage, it

funds the same criminals who are smuggling arms and drugs and children (Obama, 2016).

En este sentido, vemos que no identificó a los refugiados mismos como el problema, de la misma manera que expresó discursivamente a nivel nacional, sino que se refiere a la conexión entre la crisis de refugiados y otros problemas de seguridad transnacional como lo son el crimen organizado y el tráfico de personas. A su vez, definió al problema como una grave crisis humanitaria y como una de las más urgentes pruebas de nuestro tiempo. “And finally, this crisis is a test of our common humanity -- whether we give in to suspicion and fear and build walls, or whether we see ourselves in another” (Obama, 2016), agregó el presidente, en una clara referencia a la política de desconfianza y puertas cerradas de su opositor.

La política de Donald Trump, de manera opuesta, es fuertemente unilateral. En el marco de su doctrina de “America First”, el actual presidente prefiere mantener una política independiente y no ceder soberanía ni comprometerse a una política fija a cambio de una gobernanza más comprehensiva. Esta postura se evidencia principalmente en el rechazo a los Pactos Globales sobre la Inmigración y el Refugio. El abandono del CDHNU también forma parte de esta estrategia ya que, si bien la administración anterior también había criticado fuertemente al Consejo, optaron por seguir participando con esperanzas a conseguir cambios en el futuro.

De esta manera, queda en evidencia una clara estrategia de garrotes y zanahorias mediante la cual Trump utiliza la participación estadounidense y el aporte económico a estos organismos internacionales, vital para su funcionamiento, como herramienta de negociación. Cuando no se cumplen sus condiciones, Trump no duda en abandonar organizaciones importantes o recortar el financiamiento. En su propuesta del presupuesto para el año fiscal 2018, el presidente anunció explícitamente que el porcentaje de dinero que se aportaría a las agencias de la ONU sería reducido (U.S Government Publishing Office, 2017).

Por otra parte vemos que la ausencia de una participación estadounidense fuerte en los organismos internacionales es en parte forzada, como denota el rechazo de los países miembros de la OIM del candidato estadounidense para el cargo de Director General. De esta manera, Trump perdió el liderazgo del organismo, revelando una falta de apoyo por parte de los demás países a su estrategia migratoria.

## 5. Conclusiones

Las preguntas de investigación formuladas al inicio de este trabajo incluyen: ¿Qué tan similares u opuestas han sido realmente las políticas de las últimas dos administraciones? ¿En qué áreas y a qué nivel específicamente vemos estas similitudes o diferencias? ¿Podemos distinguir matices entre las acciones discursivas y las efectivas, o entre las acciones nacionales y las internacionales? Las respuestas a estas preguntas nos permitirían formular una aproximación al siguiente interrogante: ¿Conforma la política de Donald Trump una nueva era en cuanto a política migratoria o sigue alineada con las tendencias generales de la nueva etapa de securitización iniciada en 2001?

Como hemos descrito, las políticas migratorias y de refugiados de ambas presidencias de Obama y la actual presidencia de Trump generan un balance mayormente de diferencia. Si bien hemos encontrado una oposición más fuerte a nivel discursivo que a nivel efectivo, ambas categorías coinciden en una fuerte divergencia y un cambio de política de una administración a otra que incluye no solo las decisiones de Trump de dar marcha atrás o revocar políticas de su predecesor sino también de introducir nuevas políticas que van explícitamente en contra de aquellas ideas o valores que Obama sostuvo durante sus dos términos. Lo mismo ocurre tanto a nivel nacional como internacional. Esta diferencia en el diseño y aplicación de políticas migratorias puede, en parte, presumirse derivada de dos aspectos generales de sus administraciones: Sus respectivas Doctrinas de política exterior y su forma de entender y de construir retóricamente a la situación migratoria y a los migrantes mismos.

En cuanto a la doctrina de política exterior, vemos que en gran parte puede explicar la diferencia entre las acciones de Trump y Obama en los grandes foros internacionales del refugio y la migración. El primero sostiene una postura unilateral, inward-looking y de poner a “América Primero”, dejando parcialmente de lado el histórico rol de liderazgo de los Estados Unidos en materia migratoria y relegando el rol del país a un mero apoyo económico, e incluso este último también fue disminuido en los últimos presupuestos propuestos por el gobierno. Obama, por su lado, favoreció una estrategia de multilateralismo y promovió la acción colectiva, la responsabilidad compartida y el compromiso mediante acciones como la

iniciativa de llamar a la Cumbre de Líderes sobre Refugiados y la adopción de la Declaración de Nueva York.

En cuanto a la construcción retórica del carácter del problema observamos que, al partir de una descripción muy diferente de los inmigrantes y su impacto en el país por parte de los presidentes, se genera también una definición muy distinta del problema mismo y las políticas necesarias para enfrentarlo. Como hemos descrito en el segundo capítulo, si bien ambos políticos caracterizaron a la situación migratoria como una crisis, Obama se refería a una crisis en términos humanitarios principalmente, mientras que Trump hablaba de una crisis inherentemente de seguridad pero también con factores de riesgo económicos e incluso socioculturales.

Como resultado de la suma de sus enfoques o doctrinas de política exterior y sus definiciones del problema, del refugiado y de las necesidades nacionales, las políticas de ambas presidencias han variado ampliamente. Si bien ambos han recurrido a ciertas medidas en común, y entre ellas cabe destacar la instancia de detención familiar como forma de disuasión, en general podemos ver un carácter mucho más restrictivo por parte de Donald Trump y uno más conciliador, regulador y tolerante de los inmigrantes por parte de Obama.

Ahora bien, si podemos decir que las últimas dos administraciones han favorecido políticas fuertemente contradictorias, ¿es esta diferencia suficiente como para hablar del inicio de una nueva era en materia de política migratoria a partir de la presidencia de Donald Trump?

Según el consenso académico general, a partir de los eventos del 9-11 los problemas de seguridad, habiendo ascendido a alturas no previstas, han generado una nueva securitización de procesos previamente no relacionados, como es el caso de la migración y el refugio. Autoras como Annie Phizacklea (2011) y Gabriella Lazaridis (2011) argumentan que este proceso de securitización comienza cuando las elites utilizan la retórica para asociar a los inmigrantes con amenazas de seguridad cultural, económica y física. A su vez, eso incrementa el sentimiento de inseguridad pública generando que la población apruebe la introducción de políticas migratorias más restrictivas.

En el caso de Trump, hemos visto todos estos elementos presentes desde antes de asumir la presidencia. Ya desde su campaña electoral se volvieron famosos sus discursos por las

controversiales afirmaciones sobre el carácter de los inmigrantes, así como sus promesas de política pública, que siempre fueron justificadas por preocupaciones de seguridad tanto económica, cultural y física ante la entrada de personas al país. En este sentido es que la política migratoria de Trump parece perfectamente alineada con las tendencias de la época.

Asimismo, si bien sus políticas parecen ser innovadoras especialmente por el contraste con las de su predecesor, el hecho es que no son del todo nuevas. Como explica Walter Ewing (2012), ya en 2001 el gobierno de Bush estableció medidas que apuntaban específicamente a personas de nacionalidades particulares en el nombre de la seguridad nacional. Un ejemplo fue el programa de “registro especial” de NSEERS y el programa de entrevistas “voluntarias” establecidos en 2002 que afectaba particularmente a personas extranjeras musulmanas, árabes y del sudeste asiático. Incluso el muro de Trump tiene sus antecedentes, como lo es la “Secure Fence Act” de Bush de 2006, que ordenaba construir 850 millas adicionales de cercado en la frontera con México. Por otro lado, las políticas más radicales y restrictivas de Trump fueron efectivamente bloqueadas judicialmente, revertidas por la misma administración, o fueron de carácter temporal. Podríamos decir entonces que el impacto efectivo fue menor que el impacto retórico.

Teniendo esto en cuenta, quizás sea Barack Obama la anomalía en la línea temporal de la política migratoria estadounidense ya que, a pesar de haber enfrentado una severa crisis migratoria en 2014 así como una constante lucha contra el terrorismo, siempre mantuvo una postura que priorizaba desescalar el conflicto, la inseguridad y especialmente el impacto humanitario negativo.

De cualquier manera, podemos concluir que, a pesar de los considerables cambios de estrategia que el gobierno ha experimentado con la llegada de Donald Trump, la era de securitización de la inmigración en la política estadounidense se encuentra hoy más firme que nunca y que la política del nuevo presidente no amerita, por el momento, una consideración especial o una categorización diferente en términos de época.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ACNUR (2014). *UN refugee agency applauds President Obama's response to growing number of child migrants*. Disponible online: <https://www.unhcr.org/about-us/background/5730ccba7/un-refugee-agency-applauds-president-obamas-response-to-growing-number.html> (Consulta 21/04/2019)
- (2015). *Obama Meets Refugee Children And Youths In Malaysia, Calls On U.S. To Welcome The 'Forgotten'*. Disponible online: <https://www.unhcr.org/news/latest/2015/11/59126e6e7/obama-meets-refugee-children-and-youths-in-malaysia-calls-on-us-to-welcome.html> (Consulta 29/04/2019)
- (2017). *UNHCR underscores humanitarian imperative for refugees as new U.S. rules announced*. Disponible online: <https://www.refworld.org/docid/58beba734.html> (Consulta 28/04/2019)
- (2018). *UNHCR urges family unity at southern US border*. Retrieved from <https://www.unhcr.org/news/press/2018/6/5b27fea84/unhcr-urges-family-unity-southern-border.html> (Consulta 19/04/2019)
- Adamson, F. (2006). Crossing Borders: International Migration and National Security. *International Security*, 31(1), 165-199. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/4137542> (Consulta 29/09/2018)
- Armenta, A. (2017). *Protect, Serve, and Deport: The Rise of Policing as Immigration Enforcement*. Berkeley: University California Press.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1951). *Convención relativa al estatuto de los refugiados de Naciones Unidas*, Ginebra, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, Disponible online: <https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html> (Consulta 28/04/2019)
- Beasley, V. B. (ed.). (2006). *Who belongs in America? Presidents, Rhetoric and Immigration*. Texas: A&M University Press.

- Bell, C. (1989). *The Reagan Paradox. American Foreign Policy In the 1980s*, New Jersey, Rutgers University Press, Chapter 1 (“Words and Deeds”), pp. 1-26
- Bjerre, L., Helbling, M., Römer, F., Zobel, M. (2015). “*Conceptualizing and Measuring Immigration Policies: A Comparative Perspective*”. *International Migration Review* Volume 49, Issue 3. Disponible <http://journals.sagepub.com/doi/10.1111/imre.12100> (Consulta 6/10/2018)
- Bourbeau, P. (2011). “*The Securitization of Immigration: A Study of Movement and Order*”. New York, N.Y.: Routledge.
- Campbell, D. (1992). *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Manchester: Manchester University Press. en Smith, S. (1999) *The increasing insecurity of security studies: Conceptualizing security in the last twenty years*, *Contemporary Security Policy*, 20:3, 72-101.
- Chebel d’Appollonia, A. (2012). “*Frontiers of Fear: Immigration and Insecurity in the United States and Europe*”. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.
- Daniels, R. (2001). “*American Immigration: A student Companion*”. Oxford Student companions to American History. Oxford University Press.
- (2002). “*Coming to America: A history of Immigration and Ethnicity in American Life*.” Harper Perennial; 2nd edition (October 22, 2002)
- (2004). “*Guarding the Golden Door: American Immigration Policy and Immigrants since 1882*”. (1st ed.). New York: Hill and Wang.
- Defendants’ Memorandum of Points and Authorities In Support Of Ex Parte Application For Relief From The Flores Settlement Agreement, Case No. CV 85-4544-DMG #:17535 (United States District Court for the Central District of California 2018).
- Delahunty, R. J; Yoo, J.C (2013). *Dream On: The Obama Administration's Nonenforcement of Immigration Laws, the DREAM Act, and the Take Care Clause*, *Berkeley Law*, 91 *Tex. L. Rev.* 781

- DESA (UN Department of Economic and Social Affairs). Statistics Division (1998). “*Recommendations on Statistics of International Migration*”. Revision 1, Statistical Papers Series M, No. 58, ST/ESA/STAT/SER.M/58/Rev.1. Disponible en [http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM\\_58rev1E.pdf](http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1E.pdf)(Consulta 6/10/2018).
- Eastman C. L. S. (2016). *Immigration: Examining the facts*. Contemporary Debates. ABC-CLIO, Santa Barbara, California.
- Ewing, W. A. (2012). “*Opportunity and exclusion: A brief history of U.S Immigration Policy*”. Washington, D.C. Immigration Policy Center, American Immigration Council.
- (2014). “Enemy Territory: Immigration Enforcement in the US-Mexico Borderlands”. *Journal on Migration and Human Security, JMHS Volume 2 Number 3 (2014): 198-222*.
- Faiola, A. (2007). “States’ Immigrant Policies Diverge,” *The Washington Post*, October 15, 2007, <http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2007/10/14/AR2007101401266.html> (Consulta 03/02/2019)
- García García, A. (2008). “*La securitización de la migración en la zona euromediterránea: el impacto de la europeización*”. Tesina de investigación, Programa de Doctorado en Relaciones Internacionales e Integración Europea, Universidad Autónoma de Barcelona, España, 2008, pp. 20-23.
- Gee, D. M. (2018) “Order Denying Defendant’s Ex-Parte Application for Limited Relief from Settlement Agreement”, 9 de julio de 2018. Disponible en <https://www.politico.com/f/?id=00000164-8176-d66b-a166-8bf6cdaa0000> (Consulta 07/04/2019)
- Gerber, D. A., (2011). “*American Immigration: A very short introduction*.” Oxford University Press; 1st edition.

- Givens, T. E.; Freeman, G. P.; Leal, D. L. (2009). *“Immigration Policy and Security: U.S., European and Commonwealth Perspectives”*. New York, N.Y.: Routledge
- Graham, O. L. (2008). *“Immigration Reform and America's Unchosen Future”*. AuthorHouse.
- Graham, O. L.; Daniels, R. (2001). *“Debating American Immigration, 1882—present”*. Rowman & Littlefield.
- Grandi, F. en ACNUR. (2016). *International Solidarity in Action at Leaders' Summit on Refugees*. Disponible en:  
<https://www.unhcr.org/news/press/2016/9/57e1f18e4/international-solidarity-action-leaders-summit-refugees.html> (Visitado el 29/04/2019).
- Hassner, R. E; Wittenberg, J. (2015), *“Barriers to Entry: Who Builds Fortified Boundaries and Why?”*. International Security, Volume 40, Number 1, Summer 2015, pp. 157-190 (Article) Published by The MIT Press.
- IOM, UNHCR. (2017). *Joint IOM - UNHCR Statement on President Trump's Refugee Order*. Retrieved from <https://rosanjose.iom.int/site/en/news/joint-iom-unhcr-statement-president-trumps-refugee-order?page=2> (visitado el 20/04/2019)
- Iyer, D. (2015). *We Too Sign America: South Asian, Arab, Muslim and Sikh Immigrants Shape Our Multiracial Future*. New York: The New Press.
- Kerwin, D. (2018). The US Refugee Resettlement Program — A Return to First Principles: How Refugees Help to Define, Strengthen, and Revitalize the United States. *Journal on Migration and Human Security* 1-21. Sage publications.
- Lazaridis, G. (2011), *Security, Insecurity and Migration in Europe*, Ashgate Publishing Limited, Farnham and Burlington, Farnham Surrey, UK: Ashgate
- Longazel, J. (2016). *Undocumented Fears: Immigration and the Politics of Divide and Conquer in Hazleton, Pennsylvania* (Philadelphia: Temple University Press, 2016).

- Macías-Rojas, P. (2016). *From Deportation to Prison: The Politics of Immigration Enforcement in Post-Civil Rights America*. New York: New York University Press.
- Messina, A. M. (2014). Securitizing Immigration in the Age of Terror. *World Politics*, Volume 66, Number 3, July 2014, pp. 530-559. Cambridge University Press.
- Naciones Unidas (1951). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. Ginebra, Suiza. Artículos 31 y 32.
- Napolitano, J. (2012). *Memorandum del Department of Homeland Security*. Disponible en <https://www.dhs.gov/xlibrary/assets/s1-exercising-prosecutorial-discretion-individuals-who-came-to-us-as-children.pdf> (consulta: 07/04/2019)
- Ngai, M. M., Gjerde, J. (editors). (2011). *“Major Problems in American History”*. Wadsworth Cengage Learning.
- Noel, C. L. (2018). *Journal of American Ethnic History*, Vol. 37, No. 3 (Spring 2018), pp. 55-60. University of Illinois Press on behalf of the Immigration & Ethnic History Society. Online: <https://www.jstor.org/stable/10.5406/jamerethnhist.37.3.0055> visitado el 12-08-2018
- NTMI - OIM. (2018). *Iniciativa de Gestión de Información de Movilidad Humana en el Triángulo Norte*. [online] Disponible en: <https://mic.iom.int/webntmi/acercade/> (Consulta 21/04/2019).
- Obama, B. (2007). *Statement on the U.S. Senate Floor*. Speech, 23 de Mayo de 2017, Washington, D.C
- (2008). *Change we can believe in: Barack Obama's plan to renew America's promise*. New York: Three Rivers Press. Pág. 170
- (2008). *Entrevista para Univision*. Jorge Ramos.
- (2009). *Inaugural Address*. Speech, Washington, D.C.
- (2012). *Remarks by the President on Immigration*. Speech, Washington, D.C.

(2013). *Remarks on Immigration Reform*. Speech, Washington, D.C.

(2014). *Address to the Nation on Immigration*. Speech, Washington, D.C.

(2014). *Remarks by the President on Border Security and Immigration Reform*. Speech, Washington, D.C.

(2016). *Remarks by President Obama at Leaders Summit on Refugees*. Speech, United Nations, New York.

(2014). *The President Speaks on Fixing America's Broken Immigration System*. Speech, Washington, D.C.

Office of Management and Budget. (2017). *America First. A Budget Blueprint to Make America Great Again* (p. 34). Washington: U.S. Government Publishing Office.  
Disponibile online: [https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11/2018\\_blueprint.pdf](https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11/2018_blueprint.pdf) (Consulta 20/04/2019)

Organización Internacional de Migraciones. (2011). “*Glossary on Migration*”, International Migration Law, N°25. IOM, Geneva. Disponible en: [http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main\\_page=product\\_info&cPath=56&products\\_id=1380](http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=56&products_id=1380) (visitado 6/10/2018).

Peters, M. E. (2015). “*Open Trade, Closed Borders: Immigration in the Era of Globalization*”. World Politics, Volume 67, Number 1, January 2015, pp. 114-154 (Article) Published by Cambridge University Press

Phizacklea, A. (2011). “Concluding Remarks: State Security versus the Security of Migrants: The Unbalanced Contest.” In Gabriella Lazaridis, ed., *Security, Insecurity and Migration in Europe*. Farnham Surrey, UK: Ashgate.

Preston, J. and Cushman Jr., J. (2012). *U.S. to Stop Deporting Some Immigrants*. [online] Nytimes.com. Available at: <http://www.nytimes.com/2012/06/16/us/us-to-stop-deporting-some-illegal-immigrants.html?> (Consulta 06/04/2019).

- Ramji-Nogales, J. (2017). "Moving Beyond the Refugee Law Paradigm". *AJIL Unbound*, 111, 8-12.
- Romero, M. (2018). Trump's Immigration Attacks, in brief. *Contexts*, Vol. 17, Issue 1, pp. 34-41. ISSN 1536-5042, electronic ISSN 1537-6052. © 2018 American Sociological Association.
- Rosenblum, M. (2013). *Border Security: Immigration Enforcement Between Ports of Entry*. Washington, DC: Congressional Research Service.
- Scribner, T. (2017). You are Not Welcome Here Anymore: Restoring Support for Refugee Resettlement in the Age of Trump. *Journal on Migration and Human Security*, JMHS Volume 5 Numer 2: 263-284.
- Slack, J.; Martínez, D. E.; Whiteford, S.; Peiffer, E. (2015). In Harm's Way: Family Separation, Immigration Enforcement Programs and Security on the US-Mexico Border. *Journal on Migration and Human Security*, JMHS Volume 3 Number 2: 109-128
- Smith, S. (2000), "The Increasing Insecurity of Security Studies: Conceptualizing Security in the Last Twenty Years," en Stuart Croft & Terry Terriff, *Critical Reflections on Security and Change*, Frank Cass, Londres.
- Spindler, W. in Reuters (2018). U.N. refugee agency gives Trump's latest cuts a weary shrug. Retrieved from <https://www.reuters.com/article/us-usa-immigration-unhcr/u-n-refugee-agency-gives-trumps-latest-cuts-a-weary-shrug-idUSKCN1LY1LP> (Consulta 20/04/2019)
- The White House (2009). *Presidential Memoranda, 9/30/09*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.
- The White House (2009). *Presidential Memorandum – Unexpected Urgent Refugee and Migration Needs Related to the Continuing Conflict in Pakistan*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2009). *Presidential Memorandum – Unexpected Urgent Refugee and Migration Needs Related to Gaza*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2010). *Presidential Memorandum – Refugee Admissions*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2010). *Presidential Memorandum – Unexpected Urgent Refugee and Migration Needs Resulting from Flooding in Pakistan*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2010). *Presidential Memorandum – Unexpected Urgent Refugee and Migration Needs Related to Somalia and Food Pipeline Breaks for Refugee and Other Displaced Populations of Concern Globally*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2010). *Presidential Proclamation – World Refugee Day*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2011). *Memorandum from the President Regarding the Unexpected Urgent Refugee and Migration Needs Related to the Horn of Africa*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2011). *Presidential Memorandum – Fiscal Year 2012 Refugee Admissions Numbers and Authorizations of In-Country Refugee Status*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2011). *Presidential Memorandum – Unexpected Urgent Refugee and Migration Needs Related to Libya and Cote d’Ivoire*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2011). *Presidential Memorandum – Unexpected Urgent Refugee and Migration Needs Related to Libya*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2011). *Presidential Memorandum – Unexpected Urgent Refugee and Migration Needs Related to Cote d’Ivoire*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2011). *Presidential Proclamation -- Suspension of Entry as Immigrants and Nonimmigrants of Persons Who Participate in Serious Human Rights and Humanitarian Law Violations and Other Abuses*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2011). *Presidential Proclamation -- Suspension of Entry of Aliens Subject to United Nations Security Council Travel Bans and International Emergency Economic Powers Act Sanctions*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2012). *Executive Order – Establishing Visa and Foreign Visitor Processing Goals and the Task Force on Travel and Competitiveness*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2012). *Presidential Memorandum – Annual Refugee Admissions Numbers*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2012). *Presidential Memorandum – Unexpected Urgent Refugee and Migration Needs with Respect to Mali*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2012). *Presidential Memorandum – Unexpected Urgent Refugee and Migration Needs*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2013). *Presidential Determination -- Refugee Admissions for Fiscal Year 2014*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2013). *Presidential Memorandum – Presidential Determination Regarding the Unexpected Urgent Refugee and Migration Needs Relating to Syria*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2014). *Presidential Determination -- Refugee Admissions for Fiscal Year 2015*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2014). *Presidential Memorandum – Creating Welcoming Communities and Fully Integrating Immigrants and Refugees*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2014). *Presidential Memorandum – Modernizing and Streamlining the U.S Immigrant Visa System for the 21<sup>st</sup> Century*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2014). *Presidential Memorandum – Response to the Influx of Unaccompanied Alien Children Across the Southwest Border*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2015). *Presidential Determination -- Refugee Admissions for Fiscal Year 2016*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2016). *Presidential Determination -- Refugee Admissions for Fiscal Year 2017*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2016). *Presidential Determination – Unexpected Urgent Refugee and Migration Needs*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2017). *Executive Order Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into the United States*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2017). *Executive Order: Border Security and Immigration Enforcement Improvements*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2017). *Executive Order: Enhancing Public Safety in the Interior of the United States*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2017). *Memorandum for the Secretary of State, the Attorney General, the Secretary of Homeland Security*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2017). *Presidential Executive Order on Resuming the United States Refugee Admissions Program with Enhanced Vetting Capabilities*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2017). *Presidential Memorandum for the Secretary of State*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2018). *Affording Congress an Opportunity to Address Family Separation*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2018). *Presidential Memorandum for the Secretary of State, the Secretary of Defense, the Attorney General, the Secretary of Health and Human Services, and the Secretary of Homeland Security*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2018). *Presidential Memorandum for the Secretary of Defense, the Attorney General and the Secretary of Homeland Security*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2018). *Presidential Proclamation Addressing Mass Migration Through the Southern Border of the United States*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

The White House (2019). *Presidential Proclamation - World Refugee Day*. Washington, D.C.: Office of the Press Secretary.

The White House (2019). *Presidential Proclamation on Addressing Mass Migration Through the Southern Border of the United States*. Washington D.C: Office of the Press Secretary.

Trump, D. (2013). *Remarks on Immigration*. Speech, Washington, D.C.

(2015). *Announcement of candidature for the Republican presidential nomination*. Speech, Trump Tower Atrium, Manhattan, NY.

(2015). *Donald Trump Interview for CNN*, Chris Cuomo, CNN.

(2015). *Donald Trump Interview for Fox News*, Fox News.

(2015). *Immigration Reform that will make America great again*. [online] Donald J Trump Website. Pág. 3. Disponible en:  
<https://web.archive.org/web/20151231034321/https://www.donaldjtrump.com/images/uploads/Immigration-Reform-Trump.pdf> (Consulta: 20/03/2019)

(2015). *Presidential Campaign Announcement Speech*. Speech, Trump Tower, New York.

(2015). *Rally Speech*. Speech, Keene, New Hampshire.

(2015). *Read statement at Rally*. Speech, Mount Pleasant, South Carolina.

(2016) *Republican Presidential Debate*, CNN/Telemundo, Houston, Texas.

(2016). *Commencement Address at Rutgers University*. Speech, New Jersey.

(2016). *Rally Speech*. Speech, Phoenix, Arizona.

(2017). *Address to the United Nations General Assembly*. Speech, New York.

(2017). *Inaugural Address*. Speech, Washington, D.C.

(2017). *Remarks on National Security Strategy*. Speech, Washington, D.C.

(2018). *Remarks at the Conservative Political Action Conference*. Speech, Maryland.

(2018). *State of the Union Address*. Speech, Washington, D.C.

(2019). *State of the Union Address*. Speech, Washington, D.C.

U.S. Immigration & Customs Enforcement (2011). Memorandum from John Morton, Dir. to All Field Office Dirs., All Special Agents in Charge & All Chief Counsel. disponible en <http://www.ice.gov/doclib/secure-communities/pdf/prosecutorial-discretion-memo.pdf>. (Consulta 17/03/2019)

U.S. Mission to the United Nations (2009). *Remarks by Ambassador Susan E. Rice, Permanent Representative to the United Nations, Regarding the Election of the U.S. to the Human Rights Council, at the General Assembly Stakeout*. Speech, UN Headquarters, NY.

(2017). “Ambassador Nikki Haley: “America is proud of our immigrant heritage and our long-standing moral leadership in providing support to migrant and refugee populations across the globe...But our decisions on immigration policies must always be made by Americans and Americans alone.” [Post de Twitter] Disponible en <https://twitter.com/USUN/status/937128503325143041/photo/1> (Visitado el 1 de mayo de 2019)

(2017). *United States Ends Participation in Global Compact on Migration*. Retrieved from <https://www.unhcr.org/news/latest/2015/11/59126e6e7/obama-meets-refugee-children-and-youths-in-malaysia-calls-on-us-to-welcome.html> (Consultado el 14/04/2019)

Vanison, D. A. (2011), Memorandum from Policy & Strategy, U.S. Citizenship & Immigration Servs. et al., to Alejandro N. Mayorkas, Dir., U.S. Citizenship & Immigration Servs., en Delahunty, R. J; Yoo, J.C (2013). *Dream On: The Obama Administration's Nonenforcement of Immigration Laws, the DREAM Act, and the Take Care Clause*, Berkeley Law, 91 Tex. L. Rev. 781

Weaver, O. (1995) “Securitization and Desecuritization”, in Ronnie Lipshutz (ed.) (1995) *On Security*, New York, Columbia University Press, pp. 46-86.

William L. Swing, “Our Right of Passage Should be Safe Migration, Not Leaky Boats“, 15 de diciembre de 2017. OIM. Disponible en <https://www.iom.int/news/our-right-passage-should-be-safe-migration-not-leaky-boats> (Consulta: 21/04/2019)