

La reforma migratoria integral en Estados Unidos y las órdenes ejecutivas DACA y DAPA

*Gonzalo Carrasco González**

Introducción

Los primeros días de octubre de 2017 el Presidente Donald Trump envió al Congreso Estadounidense su plan de reforma migratoria fundamentada en el proyecto de ley S. 354, "Ley de Reforma de la Inmigración Estadounidense para un Empleo Fuerte". Con ello se abrió una nueva etapa en el incesante debate de la política migratoria de Estados Unidos.

Este Plan de reforma migratoria tiene como base las siguientes propuestas: seguridad fronteriza (financiación y construcción del muro fronterizo); en lo que se refiere a los parámetros de aceptación de inmigrantes se plantea una inmigración segura y controlada basada ahora en un sistema de concesión de visas basado en el mérito, así

*Mtro. en Derecho y Profesor-Investigador del Departamento de Derecho, UAM-Azcapotzalco.

como crear un sistema de puntos para obtener esas tarjetas; revisión de las políticas de asilo y refugio; hacer cumplir las leyes migratorias y llevar a cabo reformas para la “rápida salida” del país de aquellos inmigrantes que se encuentran en situación irregular (entre 11 y 12 millones), con lo cual se justifica la implementación de los programas de deportación.

Previamente el 15 de junio de 2017 el Presidente Trump dio por cancelada la Acción Diferida para Padres de Estadounidenses y Residentes Legales (DAPA por sus siglas en inglés *Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents*); pero mantuvo la vigencia del programa Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA por sus siglas en inglés *Deferred Action for Childhood Arrivals*). Sin embargo, el 05 de septiembre a través del Departamento de Justicia, Trump dio por concluida la Orden Ejecutiva DACA, con lo cual dejaba a 800 mil jóvenes (conocidos como *dreamers*) expuestos a la deportación, señalando como plazo para ejercer acciones contra ellos el 05 de marzo de 2018.

La reunificación familiar

El problema de la reunificación familiar, tiene como elemento de explicación los cambios en los tipos de flujos y las modalidades de migración en las últimas décadas del siglo XX, de una inmigración temporal a una inmigra-

ción de poblamiento, puesto que con anterioridad la migración (sobre todo entre México y Estados Unidos, tradicionalmente era laboral y temporal. Esta forma de inmigración normalmente era sin familia, el inmigrante, principalmente el trabajador agrícola, iba a trabajar por contratos temporales y regresaba a su país de origen sin intención de permanecer en el país de destino; sin embargo, paulatinamente la inmigración temporal se convirtió en inmigración de poblamiento, esto es, cuando el inmigrante decidió quedarse permanentemente en el país receptor.¹

Los obstáculos en el desplazamiento de los flujos migratorios, las políticas restrictivas y el reforzamiento de las fronteras, limitaron los flujos de ida y vuelta, lo cual motivó que los trabajadores en condiciones de irregularidad buscaran la reunificación familiar atrayendo gradualmente, aun cuando también irregularmente, a esposas e hijos, por lo cual se empezó a observar un incremento en la inmigración de mujeres y niños.

La vulnerabilidad de los inmigrantes irregulares es mayor en la población de menores de edad llegados a los Estados Unidos, puesto que de acuerdo a las leyes mi-

¹ De acuerdo con Sutcliffe, Bob la “La inmigración de poblamiento” ocurre cuando llega un inmigrante, con o sin familia, con intención de quedarse permanentemente en el país receptor. Sutcliffe, Bob, *Nacido en otra parte. Un ensayo sobre la migración internacional, el desarrollo y la equidad*, Hegoa Facultad de Ciencias Económicas, Bilbao/España

gratorias están en un “limbo jurídico” para acceder a servicios educativos y de salud, así como a una opción laboral cuando lleguen a la mayoría de edad, además del riesgo de deportación.

DACA y DAPA

Los cambios en la composición demográfica y de edad (mujeres y menores de edad) de los flujos migratorios planteaban la necesidad de cambios en la legislación que diera respuesta a esta nueva problemática.

La protección de los derechos humanos de los inmigrantes irregulares llegados a Estados Unidos siendo menores de edad tiene sus antecedentes en el año 2001, con la iniciativa de ley conocida como Dream Act, que buscaba beneficiar a un millón de jóvenes indocumentados en condiciones de vulnerabilidad por su situación migratoria.

La Dream Act de acuerdo con Jorge Durand es el acrónimo de “Development, Relief and Education for Aliens Minors” (Desarrollo y apoyo educativo para menores extranjeros), que proponía legalizar la situación de los menores migrantes que vivían en situación irregular y que se les había cerrado el acceso a la educación superior.²

² Durand Jorge, “Propuesta a los candidatos”, Diario *La Jornada*, 22 de abril de 2014, p. 23.

Esta propuesta fue rechazada en varias ocasiones, siendo la última el 21 de septiembre de 2010, cuando el Senado estadounidense bloqueó la iniciativa de Ley de Defensa 2011, lo que impidió la votación de la llamada Dream Act.

En búsqueda del voto latino para su reelección y presionado por las ONG's latinas, Obama en junio de 2012 emitió la Orden Ejecutiva conocida como DACA, cuyo principal objetivo era suspender la deportación de inmigrantes irregulares que hubieran llegado a Estados Unidos antes de cumplir 16 años y que hubieran residido continuamente en los Estados Unidos por un periodo mínimo de cinco años antes de julio de 2012.

Asimismo, el presidente Obama emitió en noviembre de 2014 la Orden Ejecutiva "Acción Diferida para Padres de Estadounidenses y Residentes Legales" (DAPA) que otorga permisos de trabajo, residencia temporal y suspende la deportación de cinco millones de inmigrantes irregulares que tienen por lo menos cinco años de vivir y trabajar en Estados Unidos; de la misma forma suspende la deportación de inmigrantes irregulares que sean padres de menores de edad nacidos o residentes permanentes de Estados Unidos. Este inciso evita que continúe la separación familiar, debido a las redadas que realizan los agentes de inmigración para detener y deportar a los inmigrantes indocumentados.

Reforma migratoria integral y/o órdenes ejecutivas

La falta de consensos entre republicanos y demócratas en el Congreso para aprobar una ley migratoria integral en 2006 (George W. Bush la Ley de Reforma Integral de Inmigración, CIRA) y en 2013 (Barack Obama legislación S. 774 “Proyecto de Ley para la seguridad Fronteriza Oportunidades y Modernización Migratoria), orientó al presidente Obama a hacer uso de su autoridad ejecutiva y a recurrir a la figura jurídica de Orden Ejecutiva, algunas veces denominadas Acción Ejecutiva, Decisión Ejecutiva o como Memorándum Ejecutivo.

De este modo la acción ejecutiva en materia migratoria del presidente Obama de noviembre de 2014 tiene como antecedente directo el fracaso de la aprobación de la reforma migratoria que impulsó en 2013, esto es, la inacción del Congreso en esta materia. De un lado, la crisis humanitaria de los niños migrantes que alcanzó uno de sus puntos álgidos en verano de 2014. De otro lado, que los republicanos ganarán el Senado en noviembre de 2014, obteniendo, de esta forma, el control del Congreso 10 y anulando la posibilidad de acción legislativa en esta materia, en el sentido propuesto por el presidente Obama.³

³ Ortega Velásquez, Elisa, La acción ejecutiva de Barack Obama en materia migratoria de 2014, en <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/viewFile/4967/6318>.

Aun cuando las Órdenes Ejecutivas, tanto DACA como DAPA están fundamentadas en las facultades que la Constitución estadounidense otorga al Poder Ejecutivo estadounidense, éstas no tienen la fuerza jurídica de una ley, por lo que pueden ser fácilmente canceladas o modificadas cuando termina el periodo presidencial del Ejecutivo que las emite. La seguridad jurídica que proporcionan a sus destinatarios es sumamente frágil, su vigencia depende de la correlación de fuerzas políticas que prevalezca en el Congreso, y en última instancia de los intereses y la voluntad política del Ejecutivo que esté en el poder.

La debilidad jurídica de las Órdenes ejecutivas se pone de manifiesto cuando al ser cuestionada su constitucionalidad, éstas pueden ser bloqueadas por jueces federales o por la Suprema Corte de Justicia, tal como sucedió con los programas DACA Y DAPA, que fueron bloqueados en febrero de 2015 por el juez texano Andrew S, Hansen, y de manera casi definitiva en la Suprema Corte de Justicia en junio de 2016.

La misma situación se presenta en el caso de la anulación por parte de Trump del Programa DACA, la cual ha sido bloqueada por dos jueces federales de distrito (William Alsup de San Francisco y Philip Gutiérrez), con lo cual se prohíbe al gobierno de los Estados Unidos suspender el Programa DACA, por lo que debe seguir en vigor hasta que se resuelvan los recursos legales contra el

gobierno presentado en múltiples tribunales.⁴ Con ello se abre un espacio para que los legisladores puedan promover propuestas de solución permanente para los *dreamers*.

Esta posibilidad se vislumbró a partir de la propuesta de Trump a principios de enero del año en curso, en la cual planteó la posibilidad de que se llegará a un acuerdo legislativo para resolver la situación jurídica de los *dreamers*. Para ello, propuso legalizar a los *dreamers*, pero con la condición de que los representantes del Partido Demócrata aceptarán tres puntos básicos: 1) financiamiento para la construcción del muro fronterizo, que sintetiza la consigna de Trump, sin muro no hay DACA; 2) detener la migración en cadena (tema vinculado con la reunificación familiar; 3) cambiar la lotería de visas de diversidad por un programa basado en el “mérito” de los inmigrantes. “La propuesta de Donald Trump, la llamada de cuatro pilares y que fue definida en su discurso a la nación, consiste en una oferta a cambio de tres demandas. Más que una reforma es una negociación comercial.”⁵

⁴ Reuters, Ap y Xinhua. “Trump critica por “malo e injusto” al sistema judicial estadounidense. Reacciona al fallo que bloque la suspensión del programa que protege a los *dreamers*”. Diario *La Jornada*, 15 de enero de 2018, p. 24. Véase además Ap y Dpa. “Un juez federal prohíbe revocar la protección a los *dreamers*”. Diario *La Jornada*, 28 de febrero de 2018, p. 25.

⁵ Duran, Jorge, “El círculo vicioso de las reformas migratorias”. Diario *La Jornada*, 04 de marzo de 2018 p. 12.

Para Trump la aprobación de su programa de migración era el paso previo para iniciar el debate de una reforma migratoria integral. Sin embargo, la propuesta de Trump quedó estancada en el Congreso, de acuerdo a David Brooks: *“El presidente Donald Trump y sus aliados antiinmigrantes descarrilaron un acuerdo bipartidista en el Senado para resolver la precaria situación de cientos de miles de dreamers, mientras otras tres medidas fracasaron en la Cámara alta, incluyendo la favorecida por el presidente, dejando en el limbo el futuro de la comunidad inmigrante en este país”*.⁶

Por lo que podemos concluir que la aprobación de una reforma migratoria integral tiene que legislarse en el Congreso estadounidense con un proyecto bipartidista que logre conciliar las propuestas de republicanos y demócratas.

⁶ Brooks, David, “Trump y sus aliados antimigrantes descarrilan acuerdo para los dreamers”. Diario *La Jornada*, 15 de febrero de 2018, p. 25.