



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

**EL SISTEMA DE GESTIÓN DE CONSECUENCIAS: UN
NUEVO ESQUEMA EN LA DEPORTACIÓN DE LOS
MEXICANOS DESDE ESTADOS UNIDOS.**

Tesis presentada por

Felipe Andrei López Trujillo

para obtener el grado de

MAESTRO EN ESTUDIOS DE POBLACIÓN

Tijuana, B. C., México
2016

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director de Tesis:

Dr. Rafael G. Alarcón Acosta

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. _____

2. _____

3. _____

Para mis padres,

Porque el amor más puro y grande
tiene como resultado el esfuerzo
más honesto y agradecido.

Los amo.

AGRADECIMIENTOS

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el apoyo brindado para la realización de mis estudios.

Al Colegio de la Frontera Norte por darme la oportunidad de ser parte de esta institución y otorgarme la preparación como Maestro en Estudios de Población. A todo su personal docente, académico y administrativo.

Al Dr. Rafael Alarcón por su inconmesurable apoyo a lo largo de estos dos años, así como su oportuna dirección para la realización de este trabajo.

Al Dr. Luis Calva por su apoyo e infinita paciencia para mostrarme el camino en que debe seguir el análisis de esta investigación.

Al Dr. Jeremy Slack por su gran disposición e interés en el tema, así como por su trabajo, el cual fue una inspiración para esta tesis.

Muchas gracias al Consulado de México en Del Rio y a la Secretaría de Relaciones Exteriores, porque sin ellos, este trabajo hubiera sido imposible.

Mi amor y agradecimiento a mi hermana, que a la distancia ha sabido mantenerse a mi lado y recordarme que cuando todos parecen haberse alejado, la familia siempre está ahí.

A Laura, porque para mi, Tijuana ya era grandiosa, pero tú la volviste inolvidable. Gracias por todo tu apoyo, amor y paciencia.

A mis amigos y compañeros que sin saberlo hicieron de estos dos años algo invaluable y me hicieron crecer como persona y profesionista. Finalmente a todos los que formaron parte de mi experiencia en el Colef, y a esta hermosa ciudad que llevaré por siempre en mi corazón.

ÍNDICE GENERAL

Introducción.....	1
Capítulo 1. Treinta años de cambios en la política de inmigración y deportación de los Estados Unidos.....	4
1.1 La política de inmigración de Estados Unidos y la deportación de no ciudadanos.....	9
1.2 El 11 de septiembre de 2001 y la transición a un sistema de inmigración punitivo.....	8
1.3 El Sistema de Gestión de Consecuencias.....	15
Capítulo 2. Análisis teórico del Sistema de Gestión de Consecuencias.....	18
2.1 Deportaciones y la confusión en la conceptualización del DHS.....	18
2.2 La teoría del incremento.....	21
2.3 La prevención por medio de la disuasión y el camino del daño.....	22
Capítulo 3. El Sistema de Gestión de Consecuencias.....	25
3.1 Estrategia metodológica.....	25
3.2 Operación de Iniciativa de Seguridad en Contra de Contrabandistas (OASISS)	30
3.3 Programa de Repatriación al Interior de México (PRIM)	34
3.4 Operación Streamline.....	38
3.5 Otros programas administrativos del CDS.....	42
3.6 <i>Alien Transfer and Exit Program (ATEP)</i>	46
Capítulo 4. Programa de Repatriación Lateral (ATEP).....	48
4.1 Análisis de los resultados.....	50
4.4 ATEP West Tucson- Del Rio.....	50
4.2.1 ATEP West Tucson- Del Rio 2011-2015.....	53

4.2.1.1 Edad.....	56
4.2.1.2 Estado de nacimiento.....	57
4.2.1.3 Estado de destino.....	60
4.2.1.4 Notificación consular.....	65
4.2.1.5 Alimentación suficiente.....	67
4.2.1.6 Espacio suficiente.....	68
4.2.1.7 Maltrato y violación de Derechos Humanos.....	69
4.2.1.8 Separación familiar.....	71
4.2.1.9 Cantidad de días detenido.....	73
4.2.1.10 Uso de candado de manos.....	74
Conclusiones.....	75
Anexo.....	78
Bibliografía.....	80

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS

Gráfica 1.1 Detenciones realizadas por sector de la Patrulla Fronteriza 1992-2004.....	6
Cuadro 1.3.1 Categorías y programas del Sistema de Gestión de Consecuencias.....	15
Imagen 1.3.2 Sectores de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos.....	17
Gráfica 2.1 <i>Returns</i> y <i>removals</i> de mexicanos por parte de las autoridades estadounidenses, 2009-2013	20
Gráfica 3.3 Mexicanos deportados a través del PRIM, 2004-2015.....	36
Gráfica 3.5 Remociones por programa contabilizadas por el DHS, 2004-2013.....	45
Tabla 4.2.1 Total de deportaciones ATEP WDRA 2011-2015.....	53
Gráfica 4.2.2 Cantidad de deportaciones, EMIF Norte Ciudad Acuña y ATEP WDRA, 2011-2015.....	55
Gráfica 4.2.1.1 Edad de participantes en ATEP WDRA 2011-2015.....	56
Gráfica 4.2.1.2 Estados de nacimiento de mexicanos deportados por ATEP WDRA, 2011...	58
Gráfica 4.2.1.3 Estados de destino de mexicanos deportados por ATEP WDRA, 2011.....	61
Tabla 4.2.1.3.2 Reingreso a los Estados Unidos para migrantes deportados por Ciudad Acuña, 2011-2015.....	63
Tabla 4.2.1.3.3 Planes de próximo reingreso a los Estados Unidos para migrantes deportados por Ciudad Acuña, 2012-2015.....	64
Tabla 4.2.1.3.4 Destino inmediato de migrantes deportados por Ciudad Acuña, 2011-2015.....	64
Tabla 4.2.1.4 Notificación consular para participantes en ATEP WDRA y para migrantes deportados por Ciudad Acuña, 2011-2015.....	66
Tabla 4.2.1.5 Alimentación de los participantes en ATEP WDRA, 2011-2015.....	68
Tabla 4.2.1.6 Condiciones de espacio en celdas de los participantes en ATEP WDRA, 2011-2015.....	69
Tabla 4.2.1.7 Casos de maltrato y violación a los Derechos Humanos, ATEP WDRA 2011..	70
Tabla 4.2.1.8 Casos de separación familiar, ATEP WDRA 2011.....	71
Tabla 4.2.1.9 Cantidad de días detenidos de los participantes en ATEP WDRA, 2014 y 2015.....	73
Tabla 4.2.1.10 Uso de candado de manos en los participantes de ATEP WDRA, 2014 y 15..	74

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo central analizar la aplicación del Sistema de Gestión de Consecuencias (Consequence Delivery System) que es un instrumento de deportación que utiliza el gobierno de Estados Unidos. A través de este sistema, se ha reforzado la estrategia de prevención para ingresar a ese país de manera indocumentada, aumentando severamente las consecuencias de las acciones de los mismos migrantes. Para el análisis de este sistema, se utilizan primeramente los datos del reporte generado por el cuestionario para mexicanos repatriados del Programa de Repatriaciones Laterales de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, así como los datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte. A través de fuentes diversas, se examinan también los otros programas que forman parte de este sistema de deportación. Los resultados muestran una importante reincidencia por parte de los migrantes al interior de los programas, a pesar de ser el combate de este uno de los principales objetivos del sistema. Asimismo, muestra el cambio en los estados de origen y destino de los migrantes, así como el endurecimiento de las condiciones de detención, traslado y procesamiento, al tiempo que los programas parte del sistema que buscan apoyar a los migrantes más vulnerables son descontinuados o no cuentan con la fuerza de aquellos con consecuencias más severas. Se concluye que este es un nuevo esquema de deportación por parte de los Estados Unidos que a través de la imposición de castigos severos, incrementa la criminalización de los migrantes mexicanos indocumentados.

Palabras clave: Migración internacional, deportación, Sistema de Gestión de Consecuencias, México, Estados Unidos.

ABSTRACT

This work aims to analyze the implementation of the Consequence Delivery System, a deportation instrument established by the United States government. Through this system, the preventive deterrence strategy has been strengthened, increasing substantially the consequences for the actions made by migrants. For the analysis of this system, there were used, mainly, the data recovered from the report of the Mexican Foreign Affairs Office questionnaire for Mexicans deported through the Alien Transfer and Exit Program, as well as data from the EMIF Norte. Through diverse sources, the other programs part of this system were thoroughly examined. Results showed an important recidivism rate for some programs, despite being a low recidivism rate one of the main purposes of the system. They also showed changes in the states of origin and destination, and the hardening of detention, transfer and prosecution conditions. On the other hand, the programs part of the system that seek to protect the most vulnerable migrants have been discontinued, or lack the strength and support from authorities. This research concludes that this system constitutes a new deportation scheme used by the United States, which through the imposition of severe penalties, increases the criminalization of undocumented Mexican migrants.

Key words: Migration, deportation, Mexico, United States, Consequence Delivery System

INTRODUCCIÓN

Desde la implementación del Sistema de Gestión de Consecuencias en 2011 como un plan estratégico de deportación, el cruce mexicano indocumentado, y la política de inmigración estadounidense han destacado como tópicos trascendentales dentro de la relación migratoria de ambos países. Este sistema, que mediante el aumento de las consecuencias en la detención y deportación de los migrantes pretende disuadirlos de cruzar, ha posicionado la criminalización de la migración indocumentada como una de las características principales en el análisis del fenómeno migratorio a la vez que permite reflexionar y observar con mayor claridad los diversos procedimientos de deportación de mexicanos desde Estados Unidos.

El descenso observado a partir del año 2005 en los flujos migratorios provenientes de México hacia los Estados Unidos ha sido de interés primordial en las investigaciones migratorias nacionales, en gran parte debido a las condiciones coyunturales que establecieron dicho descenso, pero también por el interés que despiertan las consecuencias sociodemográficas de México al verse radicalmente afectado el proceso y flujo migratorio para un país que durante prácticamente toda su existencia como nación presenta una historia migratoria hacia los Estados Unidos constante y visible.

El análisis del cambio en el flujo migratorio ha derivado en no sólo diversas investigaciones sobre el fenómeno migratorio mexicano, sino incluso en variadas líneas de investigación derivadas de dicho cambio, la relevancia del análisis durante los últimos diez años ha quedado de manifiesto a tal grado que las investigaciones realizadas han sido politizadas y mencionadas a niveles gubernamentales, pues un cambio en la dinámica migratoria nacional es, para efectos demográficos, tan importante como cualquier cambio en los factores de fecundidad y mortalidad del país.

La implementación de un nuevo esquema de programas de deportación por parte de los Estados Unidos supone ciertas implicaciones para los inmigrantes mexicanos que se internan en el país vecino, algunas tan claras y básicas como lo son los puntos de cruce y el establecimiento de redes que les permitan sortear de mejor forma una posible detención por

parte de las autoridades estadounidenses. Sin embargo, existen ciertas consecuencias que únicamente son visibles tras un análisis más integral del nuevo esquema, entre ellas, las condiciones de los traslados y repatriaciones, los cambios de dirección y tamaños del flujo, el cambio discursivo en la política migratoria y el cambio de perspectiva hacia el ingreso indocumentado, entre otras.

A lo largo de los siguientes apartados se analizará la implementación de un nuevo esquema de deportación por parte de las autoridades estadounidenses, el Sistema de Gestión de Consecuencias. El objetivo general de esta investigación es estudiar y analizar el nuevo esquema de deportación implementado por los Estados Unidos como brazo operativo de su política de inmigración. Este esquema, aún cuando ha sido planteado como un sistema de consecuencias, tiene repercusiones más profundas y severas que un aumento en las consecuencias individuales para los migrantes, por lo que se establece como finalidad de la presente señalar estas repercusiones, así como su efecto en la migración indocumentada mexicana.

Los objetivos específicos de la investigación son:

- Identificar los programas parte del Sistema de Gestión de Consecuencias, así como sus poblaciones objetivo, alcances y repercusiones.
- Ofrecer un análisis específico del programa ATEP con información nunca antes utilizada y recabada con ese único fin.
- Realizar una revisión exhaustiva, con el uso de fuentes secundarias, de los programas parte del Sistema de Gestión de Consecuencias para finalmente establecer si este supone un nuevo esquema en las deportaciones provenientes de los Estados Unidos.

Inicialmente se presentará un marco contextual en el cual se establecerá el tiempo y lugar en el cual se centrará la investigación, la relevancia de realizarlo para el periodo analizado, así como la importancia de estudiar el Sistema de Gestión de Consecuencias. El objetivo de tal marco es situar al lector en una posición donde pueda observar con claridad el objeto de estudio y el contexto en el cual se desarrolla el mismo. En la segunda parte se expondrá un

marco teórico que conceptualizará las deportaciones de mexicanos desde los Estados Unidos y a través de las teorías del incremento de actividades de aplicación de la ley, prevención por medio de la disuasión y camino del daño, analizará el Sistema de Gestión de Consecuencias como esquema de deportación.

Finalmente, mediante el uso de fuentes de información primarias como lo son los datos recabados a través de un cuestionario inédito de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte, del Colegio de la Frontera Norte , así como de fuentes secundarias, se analizarán a profundidad los programas parte del Sistema de Gestión de Consecuencias para concluir con una presentación de los resultados obtenidos por el análisis de dicha información, así como las conclusiones derivadas de este.

CAPÍTULO I

TREINTA AÑOS DE CAMBIOS EN LA POLÍTICA DE INMIGRACIÓN Y DEPORTACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS

Como ha sido señalado por Passel, Cohn y González (2012), entre 2005 y 2010, 1.4 millones de mexicanos migraron hacia los Estados Unidos, menos de la mitad de lo registrado en la década anterior, cuando de 1995 al 2000 se calcula migraron 3 millones de mexicanos hacia dicho país. De igual forma, el incremento observado de los mexicanos que retornaron al país desde los Estados Unidos pasó de 670,000 en el quinquenio de 1995-2000 a cerca de 1.4 millones de mexicanos retornados durante el periodo de 2005 a 2010 (Passel, Cohn y González, 2012).

Investigaciones como las anteriores han servido como base argumentativa para que algunos actores políticos señalen que el retorno podría deberse a acciones muy específicas de índole gubernamental por parte de ambos países, como puede ser el endurecimiento de las políticas de inmigración tras los eventos sucedidos el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos o la aparente estabilidad económica de México durante el sexenio de Felipe Calderón. Sin embargo, entre los factores explicativos y discursivos, no se ha destacado la importancia de la recesión económica de 2008 cuyos efectos fueron evidentes en todo el mundo y que derivaron en el retorno de mexicanos que ya se encontraban establecidos en Estados Unidos, así como en el descenso del flujo migratorio con destino a dicho país. Asimismo, es relevante observar que de acuerdo a Passel, Cohn y González (2012), entre el 5 y el 35 por ciento de los mexicanos retornados podrían no haber regresado al país de forma voluntaria, por lo que un proceso de retorno voluntario podría estarse confundiendo con una repatriación por parte de las autoridades estadounidenses.

El objetivo de este capítulo es identificar los cambios en el esquema de deportación, así como los programas de aplicación de la política de inmigración estadounidense a partir de la década de 1990, analizar el desarrollo y evolución de los mismos, para así, comprender los programas y repercusiones del Sistema de Gestión de Consecuencias. Esto se realizará a través de una revisión de los programas previos y de las condiciones dentro de las cuales se desarrollaron.

1.1- La política de inmigración de Estados Unidos y la deportación de no ciudadanos

El esquema de deportaciones actual no es sino una mezcla de una serie de medidas de control fronterizo desarrollada durante más de treinta años. De acuerdo a Meissner y sus colaboradores (2013), la ejecución de la política de inmigración estadounidense descansa en seis pilares: el reforzamiento fronterizo, los controles de viajes y visados, la utilización e interoperabilidad de diversos sistemas de información por parte de las agencias de seguridad estadounidense, la aplicación de sistemas de seguridad y revisión en los empleos, la interrelación del sistema judicial y el sistema de aplicación de la ley de inmigración estadounidense, y la detención y deportación de los no ciudadanos. Destaca en la interrelación del sistema judicial y el sistema de aplicación de la ley de inmigración el aumento en los recursos económicos que permitieron la aplicación punitiva de la política migratoria que en conjunción con la interrelación de los sistemas de información de seguridad permite una ampliación del sistema criminal que ha llevado a que una gran parte de los crímenes procesados en la actualidad estén relacionados a temas migratorios, cambiando así el esquema de ejecución de la política migratoria observado históricamente.

Como menciona Alarcón, (2015, p.6) desde la década de 1970 se planteó por parte de diversos legisladores estadounidenses una política de vigilancia fronteriza más restrictiva, toda vez que se señaló a la inmigración indocumentada como un problema de seguridad nacional que requería la acción inmediata por parte de todos los niveles de gobierno. Sin embargo, investigaciones como las de Massey, Durand y Malone (2009) y Hammon (2011) , sostienen que la necesidad del control fronterizo por parte de los Estados Unidos no es sino una farsa política que no tiene un impacto significativo en el flujo de ingresos indocumentados a los Estados Unidos, y que únicamente ha generado condiciones inhóspitas para los migrantes indocumentados, quienes ante las medidas cada vez más restrictivas en los cruces fronterizos tradicionales han optado por trasladarse hacia puntos en los cuales el cruce, además de generar un gasto mucho mayor al que se realizaba anteriormente, supone un riesgo mortal al efectuarse en localidades alejadas de cualquier vigilancia por parte de la autoridad estadounidense y ubicadas en zonas desérticas con climas extremos que obligan a los

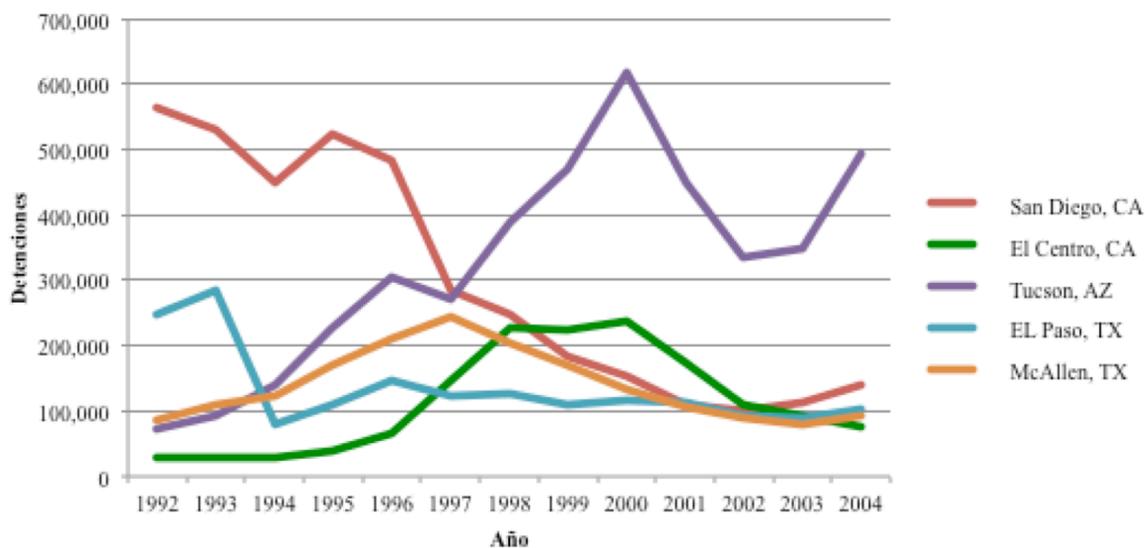
migrantes a realizar viajes de larga duración en los cuales los recursos vitales generalmente no son suficientes. En las condiciones la señalización del control fronterizo como una farsa política parece haber sido rebasado dadas las continuas medidas y acciones realizadas por el gobierno estadounidense, sin embargo, las consecuencias que dicho control tuvo sobre las condiciones del cruce indocumentado se mantienen relevantes contextualmente.

Hacia principios de la década de 1990, las autoridades estadounidenses comenzaron la construcción de muros divisorios en la frontera ubicada entre las ciudades de Tijuana y San Diego, los cuales sustituirían la malla metálica instalada durante la administración del presidente Carter. Estas autoridades señalaron que el objetivo principal de este nuevo muro era disminuir el contrabando de drogas, mientras que la reducción del ingreso indocumentado se mencionó como un objetivo secundario (Dunn, 1996). Sin embargo, durante 1992 la expansión del muro, cuya extensión original era de únicamente 7 millas, significó el equipamiento militar de la recientemente amurallada franja fronteriza, así como el establecimiento de nuevos puntos de control de inmigración, creando así, en la región del cruce Tijuana-San Diego una ‘barrera impenetrable’ para la inmigración indocumentada (Dunn, 1996).

Durante el año de 1993, la estrategia conocida como *Prevención por medio de la disuasión*, fue establecida durante la administración del presidente Clinton y se dirigió principalmente al control exhaustivo de los cruces indocumentados que se realizaban a través de las fronteras de Tijuana-San Diego y Ciudad Juárez- El Paso. Las operaciones *Gatekeeper* y *Hold the Line* en los estados de California y Texas, respectivamente, y puestas en marcha por el entonces Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos (INS, por sus siglas en inglés), generaron el efecto de desplazamiento de la migración indocumentada señalado anteriormente, esto se realizó a través de un aumento radical en el presupuesto de la Patrulla Fronteriza, agencia parte del INS, y por consiguiente, un aumento en el número de oficiales y patrullajes de las zonas de mayor flujo indocumentado, así como de la implementación de tecnología militar para la vigilancia en un amplio sector de la frontera (Cornelius, 2001).

Durante la década de 1990, y como se puede observar en la gráfica 1.1 se presentó un descenso en la cantidad de detenciones realizadas en el sector San Diego de la Patrulla Fronteriza, considerado como uno de los más tradicionales sectores y puntos de cruce indocumentado, así como el aparente estancamiento en la cantidad de detenciones realizadas en el sector de El Paso, Texas, esto, como efecto de la estrategia *Prevención por medio de la disuasión*.

Gráfica 1.1. Detenciones realizadas por sector de la Patrulla Fronteriza 1992-2004



Fuente: Elaboración propia con datos del DHS (2016)

Destaca el descenso del flujo observado en el sector de la Patrulla Fronteriza de San Diego. Entre 1994 y 2002, el número de capturas pasó de poco menos de medio millón a 100 mil, pero es de especial relevancia el radical descenso observado entre 1995 y 1997 (de 520 mil a 280 mil detenciones realizadas), justo tras el inicio de la operación Gatekeeper (Cornelius, 2001).

Fue así como los puntos de cruce más comúnmente utilizados cambiaron de sitio, en primer instancia debido a la dificultad que suponía esquivar los diversos puntos de revisión y regiones que habían sido reforzadas para evitar el cruce indocumentado, y posteriormente, una vez que los nuevos cruces se habían consolidado como los más utilizados, debido al establecimiento de las redes de los llamados *coyotes* en dichas zonas. Es así como regiones

que de otra forma difícilmente serían consideradas para el cruce indocumentado se transformaron con el paso de una década en el punto de mayor tránsito indocumentado entre ambos países. Esto es visible en la gráfica 1.1, en donde a la par del descenso en las aprehensiones observadas para el sector de San Diego, se observa un ascenso inicial en las aprehensiones realizadas en los sectores próximos hacia el este, como lo son el sector de *El Centro* y el sector *Tucson*.

Como señala De Leon, (2013) el sector Tucson de la Patrulla Fronteriza estadounidense, el cual abarca el estado de Arizona desde su frontera con Nuevo México al este, hasta el condado de Yuma al oeste, se había consolidado hacia fines de la década del 2000 como el principal punto de ingreso de la migración indocumentada a los Estados Unidos. Al respecto, el DHS dio a conocer a través de los resultados de su anuario 2013 que el número de detenciones realizadas por sector de la Patrulla Fronteriza aumentó drásticamente de 360 mil detenciones realizadas en el año 2012 a 420 mil realizadas en 2013, de éstas destaca que en los últimos tres años la cantidad de detenciones realizadas en el sector Tucson se ha mantenido cercana a las 120 mil detenciones anuales, mostrando así la consistencia que señala De Leon en cuanto al ingreso indocumentado. Sin embargo, es importante señalar que el porcentaje que representan dichas detenciones con respecto al total de las realizadas en la frontera sur de los Estados Unidos también ha mostrado un cambio en los últimos años, cuando en 2011 y 2012 representaban el 36 y 32 por ciento de las detenciones totales, respectivamente, para el año 2013 las casi 121 mil detenciones en dicho sector representaron únicamente el 28 por ciento del total, alzándose el sector de Rio Grande Valley en el estado de Texas, con 154 mil detenciones contabilizadas en 2013 y que representaban el 36 por ciento del total, como el sector de la Patrulla Fronteriza con mayor cantidad de detenciones (Simanski, 2014). Este cambio en el espacio geográfico donde toman lugar la mayor parte de las detenciones de migrantes indocumentados puede tener diversos significados, entre ellos uno más amplio en el cual un cambio en el esquema de deportaciones de Estados Unidos deriva en medidas que nuevamente han trasladado el flujo de los migrantes indocumentados mexicanos hacia el este de la frontera mexicana.

Debido a lo señalado anteriormente, adquiere sentido la instauración de los programas de control fronterizo y de deportaciones que cubran primordialmente estas zonas que se muestran como los lugares de ingreso indocumentado más transitado. Estas condiciones generaron una serie de consecuencias en el patrón migratorio mexicano. Massey, Durand y Malone (2009) señalan el establecimiento de los migrantes en los Estados Unidos por un periodo temporal más prolongado, dejando así de lado el perfil del migrante circular que se había planteado como objetivo de la migración el alcanzar ciertas metas económicas para posteriormente retornar hacia su lugar de origen, en un proceso cíclico que permanecía constante. Como consecuencia, las deportaciones que se observaron tras el establecimiento de esta serie de políticas que estaban originalmente establecidas en la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA, por sus siglas en inglés) de 1986, se concentraron en la franja fronteriza, dificultando el ingreso de la migración indocumentada y el retorno cíclico de la ya establecida.

1.2 El 11 de septiembre de 2001 y la transición a un sistema de inmigración punitivo

El establecimiento de una política de inmigración radicalmente restrictiva, así como el nacimiento de diversas agencias de seguridad estadounidenses muestran un punto de inflexión tras los ataques del 11 de septiembre de 2001. El INS cesó su funcionamiento para dar paso a la creación del Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos (DHS, por sus siglas en inglés) el cual tendría la responsabilidad de asegurar los límites fronterizos y así desarticular cualquier posible amenaza antes de que esta ingresara al país (Meissner *et al.*, 2013). Asimismo, el DHS sería desde ese momento en adelante, la instancia encargada del control de inmigración, infraestructura en materia de seguridad tanto virtual como física, los servicios de ciudadanía e inmigración, y claramente, prevención y combate al terrorismo (DHS, 2016). Es por ello que los ataques de septiembre de 2001 abrieron el debate sobre la inmigración tanto documentada como indocumentada.

En ese tenor, de acuerdo a Doris Meissner *et al.* (2013), antigua directora del INS, tras el 11 de septiembre de 2001 los Estados Unidos comenzaron una estrategia de control fronterizo e interno diferente a la que se había utilizado durante la última década. El debate sobre la seguridad nacional que se estableció con el 11 de septiembre y permanecía constante tras las

incursiones bélicas estadounidenses en Medio Oriente propiciaron una legislación más restrictiva en cuanto a la seguridad de la frontera sur, entre dichas medidas destacan la Ley de Muro Seguro, aprobada en el año 2006, mediante la cual se aprobó la construcción de un muro con una longitud de 700 millas en la frontera con México, dicho muro se terminó de construir en 2012 adecuándose con equipamiento militar (Meissner *et al*, 2013). Sin embargo, el cambio más relevante se dio en el acercamiento y procesamiento de la migración indocumentada por parte de los Estados Unidos, donde a través de diversos programas y medidas, el ingreso y reingreso indocumentado pasó de una falta migratoria considerada como un delito menor a una criminalización directa de la inmigración indocumentada, observable en el crecimiento de las detenciones criminales relacionadas con cuestiones migratorias para el periodo 2000 a 2010 en los Estados Unidos, donde el número de procesamientos criminales pasó de 3,900 a más de 43 mil, pero sobre todo donde el porcentaje que dichos procesamientos significan en el total de los crímenes federales a nivel nacional pasó del 17 al 50 por ciento en el periodo señalado, es decir, para el fin de la década pasada la mitad de los crímenes federales procesados eran de naturaleza migratoria (TRAC, 2011).

Dentro de esta naciente criminalización, destaca la creación de programas como el Programa para Extranjeros Criminales (*Criminal Alien Program*), el Programa de Operaciones para Fugitivos Nacionales (*National Fugitive Operations Program*), el Programa 287 (g) y el Programa de Comunidades Seguras, así como algunos otros programas que estuvieron enfocados en el desmantelamiento de redes criminales transnacionales que tuvieran alguna relación con inmigrantes indocumentados.

El *Criminal Alien Program* (CAP) es un programa que asigna oficiales de migración por parte del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de los Estados Unidos (ICE, por sus siglas en inglés) a las cárceles tanto estatales como federales con el objetivo de entrevistar a los extranjeros detenidos en dichos centros de detención y determinar si se trata de sujetos deportables, las entrevistas se realizan tanto de forma presencial como telefónica, razón por la que ICE no tiene presencia en la totalidad de las prisiones en el país. Derivado de programas de aprehensión criminal establecidos en la década de 1980, la meta del CAP, de acuerdo a las autoridades estadounidenses es identificar a los criminales que representen un mayor riesgo

para la comunidad y tras verificar si se trata de sujetos que puedan ser deportados notificarlos a través de los oficiales de ICE para que posteriormente se presenten ante un juez migratorio que cuente con la facultad de ordenar su repatriación (ICE, 2016).

El *National Fugitive Operations Program* fue establecido en el año 2002 con el objetivo de identificar a los extranjeros a quienes se les había ordenado abandonar el país, pero por diversas razones, no lo hicieron. Se señala que el presupuesto que el DHS estableció para el programa pasó de 9 millones de dólares en 2002 a 230 millones para el año 2010, esto se explica en gran medida debido a las detenciones realizadas en dicho periodo a través de este programa, las cuales ascendieron radicalmente de 1,900 a más de 35 mil (Meissner *et al*, 2013). El programa cambió su enfoque original en la búsqueda de extranjeros con antecedentes criminales a extranjeros sin antecedentes de tal naturaleza a tal grado que la gran mayoría de los detenidos a través del programa son extranjeros sin antecedentes criminales, a pesar de que el DHS ha expuesto que el objetivo primordial del programa son los extranjeros criminales.

El programa 287 (g) fue establecido como parte de la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA, por sus siglas en inglés) de 1996 (Parrado, 2012). El programa establece que ICE está facultado para establecer acuerdos con autoridades de seguridad tanto locales como estatales para hacer cumplir las medidas migratorias establecidas, así miembros de policías locales y estatales, así como diversos agentes del orden, están facultados para realizar una revisión del estatus migratorio de cualquier persona detenida y en caso de que el estatus de dicha persona sea irregular, retener a dicha persona hasta que ICE lo ponga en su custodia para un posterior procesamiento por ingreso indocumentado, y una posible deportación, e incluso aún cuando la persona ya se encuentre detenida, los oficiales locales pueden interrogar a los sujetos con el objetivo de establecer su estatus migratorio. Cabe destacar que si bien el programa fue establecido en el año de 1996 con la decretación de la IIRIRA, no fue sino hasta 2002 cuando se estableció el primer acuerdo entre autoridades locales y ICE para la implementación del programa.

El programa 287(g) ha sido duramente criticado en diversas ocasiones, tanto por establecer acuerdos entre autoridades que no establecen objetivos migratorios sólidos y verificables, como por la creación de perfiles raciales por parte de algunas autoridades que han puesto en marcha el programa, las cuales se valen de las facultades que el programa les otorga para realizar detenciones originadas únicamente por la apariencia de los sospechosos. Destaca el caso del condado de Maricopa, en Arizona, en donde tras una investigación, se determinó que los oficiales policíacos detenían con una frecuencia inusitada a los conductores de apariencia latina, para confirmar posteriormente que las autoridades de dicho condado realizaban detenciones basadas en un perfil racial, razón por la que el DHS decidió finalizar el programa 287 (g) en este condado (DHS, 2011). Tras estas acciones, ICE determinó en 2009 que todas las autoridades participantes en el programa debían firmar un memorando de entendimiento que establecía procedimientos estandarizados para la realización del programa al tiempo que establecía el orden prioritario de las poblaciones objetivo a detener. En primer orden, los extranjeros procesados criminalmente, en segundo orden los extranjeros procesados por delitos contra la salud y en tercer orden los extranjeros procesados por otros cargos (Coleman, 2009).

El ascenso en cuanto a las detenciones realizadas a través del programa 287 (g) tiene un despunte a partir del año 2006 cuando se realizaron poco menos de 10 mil aprehensiones por concepto del programa, hasta el año 2010 cuando se alcanzaron las 70 mil detenciones a la luz del mismo. A partir de este último año, tanto las detenciones como la partida presupuestal designada para la realización del programa han ido a la baja, por lo que la importancia de este programa ha disminuido para dar paso a esquemas que cumplen de una forma más cercana los objetivos de la política migratoria estadounidenses.

El programa de Comunidades Seguras establecido en el año 2008 tuvo como objetivo verificar el estatus migratorio de las personas detenidas en las prisiones de los Estados Unidos. Se trató de un programa que fue implementado en prácticamente la totalidad de los centros de detenciones y prisiones de todos niveles en el país. La verificación del estatus migratorios se realizaba a través de la toma de huellas digitales de la persona detenida, las cuales eran analizadas en las bases de datos tanto de DHS como del Buró Federal de Investigación de los

Estados Unidos (FBI), esto con el objetivo primordial de identificar a aquellas personas que habían sido detenidas por crímenes graves. Así entonces, las bases de datos de estas dos agencias de seguridad dieron paso a una red de datos mucho más amplia y operable por diversos agentes del orden. Una vez analizado el historial de la persona detenida, ICE tenía la facultad de decidir si tomar custodia de la persona detenida o no. Destaca que a diferencia de los programas anteriormente mencionados, la verificación de las huellas digitales de los detenidos se realizaba en la totalidad de la población de la prisión, lo cual, de acuerdo a las autoridades, eliminaba la creación de perfiles raciales que pusieran en entredicho el objetivo y razón del programa.

Considerado posiblemente el programa más exitoso de este esquema de deportaciones, el Programa de Comunidades Seguras logró recibir cerca de 200 millones de dólares por parte del congreso estadounidense en el año 2010 (ICE, 2011) el cual fue disminuyendo a partir de dicha fecha. Posteriormente, el programa entró en una serie de controversias debido a que originalmente se había establecido como un programa voluntario por parte de las autoridades que se añadieron al mismo, sin embargo, el procedimiento comenzó a realizarse de forma automática en gran parte debido al tamaño que alcanzó tras las asignaciones presupuestales por parte del congreso. El programa, para el año 2014 fue rediseñado, con el objetivo de fijar las prioridades de deportación de los migrantes convictos por crímenes graves. Así es como nació el Priority Enforcement Program (PEP) el cual en noviembre de 2014 sustituyó al Programa de Comunidades Seguras (ICE, 2016).

Este esquema de criminalización a la inmigración indocumentada se observó como respuesta al clima nacional de incertidumbre que siguió a los ataques del 11 de septiembre. Sin embargo, para finales de la década, otro esquema se vislumbraba en el discurso de las autoridades migratorias estadounidenses. Un esquema que propondría el mantenimiento, e incluso, reforzamiento de la criminalización de la migración indocumentada y que añadiría un aspecto más al debate, el papel y responsabilidad del migrante en su cruce indocumentado.

1.3 El Sistema de Gestión de Consecuencias

A la par del aumento en los recursos físicos y presupuestarios para la vigilancia fronteriza comenzó en este periodo el uso de diversas tácticas por parte de las autoridades estadounidenses que tuvieron como fin imponer un control a través de consecuencias, el objetivo primordial consistía en la desarticulación de las redes establecidas por los llamados *coyotes*, o traficantes de indocumentados, y los migrantes indocumentados que hacían uso de estos servicios, y así aumentar el costo, económico y psicológico del cruce indocumentado (Meissner et al, 2013).

Fue así como se estableció en 2011 el Sistema de Gestión de Consecuencias o *Consequence Delivery System* (CDS en adelante), el cual administra operaciones en específico para la frontera estadounidense con México. Las operaciones, dirigidas por ICE, la Patrulla Fronteriza y el sistema judicial estadounidense, buscan imponer consecuencias punitivas a aquellas personas que ingresen de forma indocumentada a los Estados Unidos. Estas consecuencias pueden variar ampliamente de acuerdo al estado, distrito y sector de la Patrulla Fronteriza en el cual se realice la detención y procesamiento de las personas (DHS, 2011).

Las operaciones que agrupa el CDS se dividen tanto por su naturaleza como por sus consecuencias, las categorías en que se han dividido son: aquellos programas y operaciones que suponen cargos y procesamiento criminal para los detenidos, aquellos forman parte de un proceso de deportación formal, y los programas de repatriación remota (Ver cuadro 1.3.1).

La primera de las categorías, es decir, los programas y operaciones que suponen cargos y procesamiento criminales para los detenidos, está conformada por la Operación de iniciativa de Seguridad en Contra de Contrabandistas. (*Operation Against Smugglers Initiative on Safety and Security*, OASISS), la Operación *Streamline* y la orden de arresto o notificación de presencia (*Warrant of Arrest / Notice to Appear*) también conocida como Procesamiento Estándar. Esta categoría destaca por la imposición de cargos criminales en contra de las personas que son detenidas y procesadas a través de sus diversos programas y operaciones (CRS, 2015), los cuales tienen como población objetivo a los contrabandistas de migrantes, o

coyotes, a aquellas personas que fueron reaprehendidas tras haber sido deportadas anteriormente, y también a las personas que son detenidas por primera ocasión por las autoridades estadounidenses. El DHS ha declarado al respecto que considera que el procesamiento criminal es esencial para el pleno funcionamiento de las operaciones de seguridad fronteriza, ya que este es el medio tradicional para imponer consecuencias a los extranjeros que han cometido actos criminales (DHS, 2011).

Cuadro 1.3.1 Categorías y programas del Sistema de Gestión de Consecuencias



Fuente: Elaboración propia con datos de DHS (2016)

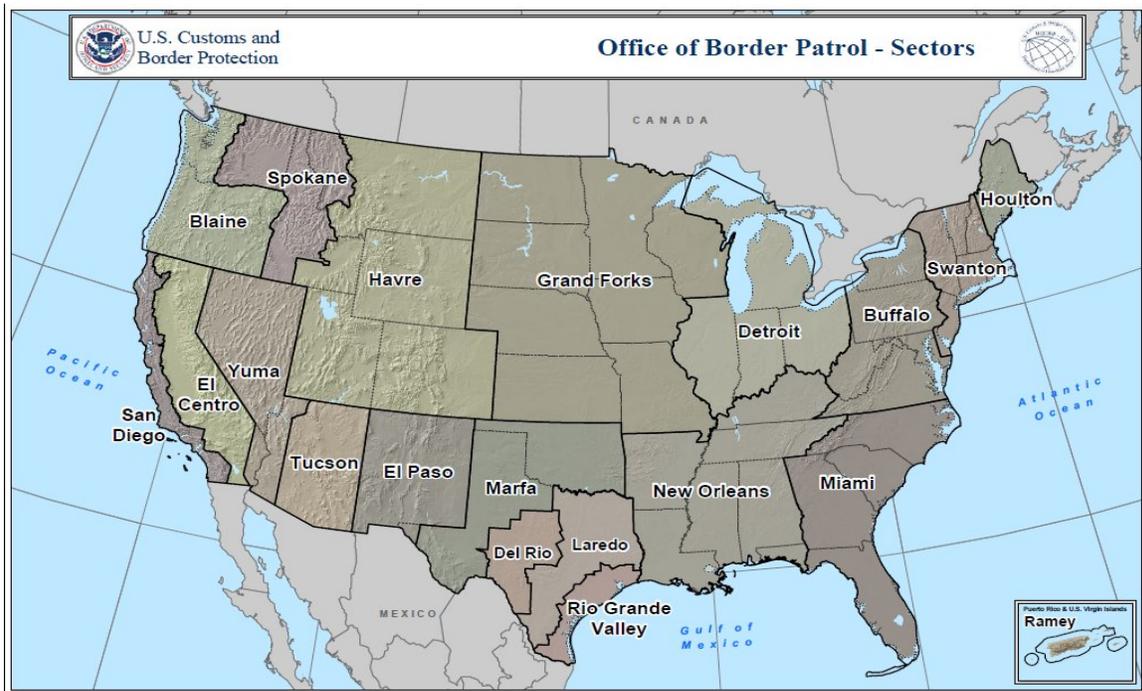
La segunda de las categorías corresponde a aquella en la que se agrupan programas y procesos que forman parte de deportaciones formales, los cuales también han sido señalados como programas administrativos del CDS y la conforman el Programa de Remoción Expedita (*Expedite Removal*), el Programa de Restablecimiento de la Remoción (*Reinstatement of Removal*), el Retorno Voluntario (*Voluntary Return*), y la búsqueda de mayor eficiencia en las audiencias de las cortes de migración. Estos programas destacan debido a que a diferencia del

resto de los programas parte del CDS, no fueron concebidos específicamente para el sistema, sino que ya formaban parte de los procedimientos utilizados por el DHS para la deportación y procesamiento de los mexicanos, pero que las consecuencias fueron adaptadas o restablecidas con el fin de formar parte del CDS (CRS, 2015).

Por último, la tercera categoría de los programas del sistema es la de repatriación remota. Esta está conformada por el Programa de Repatriaciones Laterales (*Alien Transfer and Exit Program*, ATEP), y el Programa de Repatriación al Interior de México (*Mexico Interior Repatriation Program*, MIRP), mediante estos programas, las autoridades estadounidenses trasladan a los migrantes indocumentados a diversas estaciones de la Patrulla Fronteriza para posteriormente deportarlos a través de cruces fronterizos alejados de su punto original de detención para el primero, y a través de vuelos que tienen como destino final el aeropuerto internacional de la Ciudad de México, para el segundo. De acuerdo al DHS, tanto para la categoría anterior, como para esta, la importancia recae en que debido a las limitaciones derivadas del trabajo, costos de detención y procesamiento, la cantidad total de detenciones criminales de los inmigrantes indocumentados es restringida, suponiendo que el objetivo sería un procesamiento criminal mayor al actual. De igual forma, señalan que en concordancia con esas limitaciones, la categoría del sistema de consecuencias preferida por las autoridades es la repatriación remota (DHS, 2011).

Los programas de repatriación remota, estipulan, como se mencionó anteriormente, el traslado desde el punto de detención hacia otro, en una localidad distinta. Las localidades están determinadas por los sectores de la Patrulla Fronteriza, los cuales, como se observa en la imagen 1.3.2 abarcan regiones que pueden comprender más de un estado. En el caso de la frontera compartida por México y los Estados Unidos, los sectores de la Patrulla Fronteriza a través de los cuales se realizan las detenciones, traslados y repatriaciones son los sectores: San Diego, El Centro, Yuma, Tucson, El Paso, Big Bend (antes Marfa), Del Rio, Laredo y Rio Grande Valley.

Imagen 1.3.2 Sectores de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos.



Fuente: DHS, recuperado de <https://www.cbp.gov/border-security/along-us-borders/border-patrol-sector>

CAPÍTULO II

ANÁLISIS TEÓRICO DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE CONSECUENCIAS

Dentro del vasto universo de los procedimientos en contra de la migración indocumentada por parte de los Estados Unidos, esta investigación observará específicamente aquellos que afectan de manera específica a la población mexicana que ingresa de forma indocumentada. Al tratarse de un fenómeno con una historia documentada de más de cien años de duración, la construcción del presente marco teórico ha sido enfocada en analizar los últimos 30 años de migración indocumentada mexicana hacia los Estados Unidos, sin embargo, no es la migración, lo que sucede tras ella o los factores que pueden influenciar o determinar ésta, el objetivo de este capítulo, sino los aspectos teóricos de la política de inmigración estadounidense que permitan analizar la implementación y desarrollo del Sistema de Gestión de Consecuencias.

2.1 Deportaciones y la confusión en la conceptualización del DHS

Como primer paso se debe señalar qué se entiende por deportaciones y como es que estas se diferencian de otra clase de procedimientos con el fin de establecer una claridad conceptual. Mountz *et al.* (2012) señalan que la detención supone más que el ejercicio de una política o de un procedimiento legal o criminal, es el ejemplo de una exclusión entre los ciudadanos y la gente que convive de forma regular dentro de los límites del país. Asimismo, las condiciones en las cuales se dan detenciones en diversos países es muestra de aquello que quiere darse a conocer por parte de los países en cuanto a la población sujeta a detención. Para los Estados Unidos, la detención, los lugares donde se realiza, las condiciones de los traslados y las deportaciones ejemplifican en última instancia la política de inmigración y el control fronterizo.

En los siguientes apartados, se analizará e identificará con claridad lo que la expulsión de extranjeros significa y supone para las autoridades estadounidenses, sin embargo, con el fin de establecer un vocabulario claro que permita la fluida lectura de esta investigación es necesario

establecer que, se entenderá por deportación al proceso mediante el cual las autoridades estadounidenses expulsan físicamente del país a los extranjeros, mexicanos para fines de esta investigación en específico, por las razones e intereses que consideren necesarias.

De acuerdo a al DHS (Simanski, 2014) existen, de forma general dos tipos de repatriaciones de inmigrantes indocumentados, los retornos voluntarios (o llamados *returns*) y las deportaciones formales (o llamados *removals*). Los primeros son señalados como “la movilización o traslado de un extranjero, considerado inadmisibles o deportables, fuera de los Estados Unidos sin base en una orden de remoción” , mientras que las segundas son consideradas como “el traslado obligatorio de un extranjero, considerado inadmisibles o deportables, fuera de los Estados Unidos con base en una orden de remoción. Un extranjero que es removido será sujeto a consecuencias administrativas o criminales en caso de reingreso indocumentado”. Bajo estas definiciones, se entenderá como deportación formal al segundo de estos procedimientos, es decir, a aquellos en los cuales se cuentan con la orden de remoción y/o la repatriación suponga consecuencias posteriores para el migrante en cuestión.

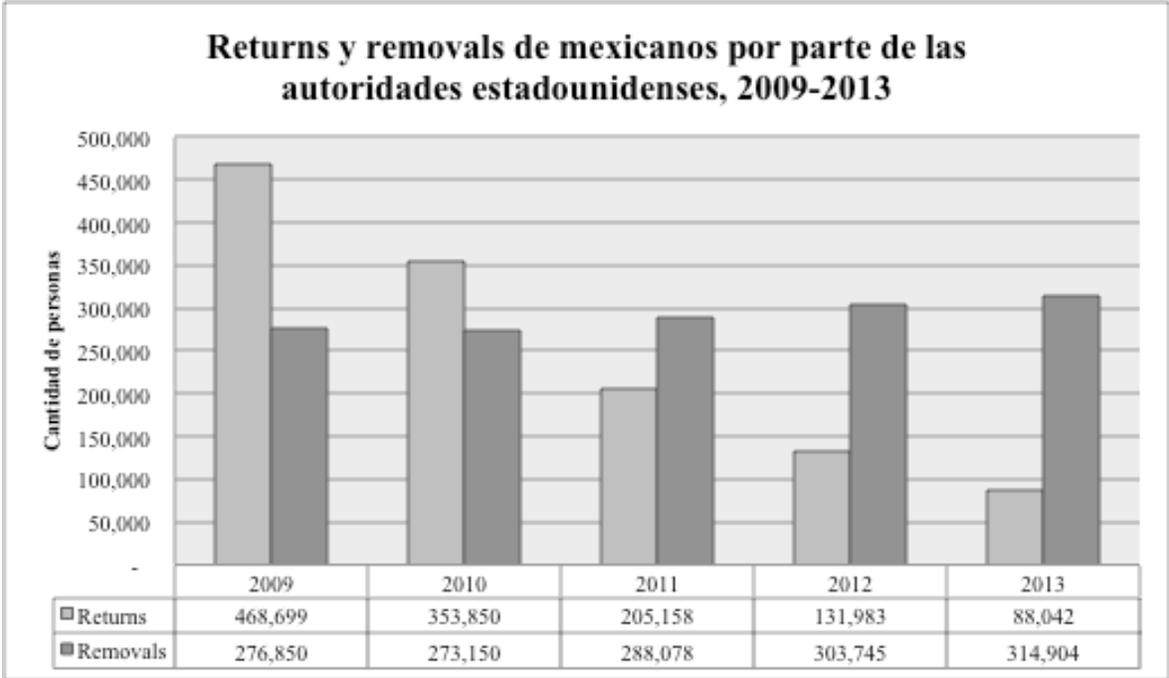
Se ha generado confusión en relación a estos términos debido a que algunos de los señalados *removals* podrían ser vistos como *returns* debido a que la orden de remoción emitida por un juez migratorio no es expedida, al respecto es importante señalar que en dichos casos los migrantes en proceso de deportación suelen renunciar a su derecho a una audiencia ante un juez con el fin de acelerar el proceso y permanecer la menor cantidad de tiempo detenidos, sin embargo, la principal diferencia entre estos dos radica en que aún sin una orden de remoción los *removals* suponen un procesamiento criminal que genera antecedentes de tal índole para la persona deportada, mientras que los *returns* únicamente son procesados administrativamente sin generar antecedentes criminales.

El esquema de deportaciones que se establece con el CDS tiene como consecuencia un aumento en la cantidad de deportaciones formales por parte de las autoridades estadounidenses. Además de la diferenciación entre ambos procesos (deportaciones formales y retornos voluntarios) con base en una orden de remoción, se estipulan consecuencias legales y un periodo de exclusión a territorio estadounidense para los primeros. Así entonces, la

implementación de este esquema de deportaciones sugeriría un aumento de los *removals* en detrimento de los *returns* ya que algunas de las medidas que anteriormente se contabilizaban únicamente como *returns* han pasado a formar parte de las deportaciones formales al tiempo que se ha observado un aumento en la criminalización de la migración indocumentada.

En la Gráfica 2.1, se presentan los montos anuales y el aumento en el periodo de 2009 a 2013 de los *removals*, así como el decrecimiento de los *returns*, observando como finalmente en el año 2011, los primeros superaron a los segundos. Evidentemente, factores económicos, políticos y sociales tanto endógenos como exógenos han contribuido a este cambio, pero esta alternativa supone un punto de partida interesante en el análisis.

Gráfica 2.1



Fuente: Elaboración propia con datos del DHS, 2013.

La palabra *deportación* es ampliamente utilizada por las autoridades estadounidenses, no así por las autoridades mexicanas, la cuales han intentado evitar este concepto en medida de lo posible, utilizando en su lugar el término *repatriación* para referirse a los “emigrantes nacionales que regresan al país” (Cámara de diputados, 2015). Esta definición, tan amplia

como general no da cuenta de los diversos procesos mediante los cuales los connacionales retornan al país, así como tampoco las condiciones legales en que lo hacen o si es por voluntad propia o expulsión por parte de un gobierno extranjero.

El concepto de deportaciones, debe situarse dentro de un área de análisis. En ese sentido las deportaciones a analizar, como se señaló con anterioridad serán de los deportados a través del esquema del Consequence Delivery System, establecido por el DHS durante la última década.

2.2 La teoría del incremento

De acuerdo a Payan (2006), la relación fronteriza entre México y Estados Unidos puede ser observada a través de lo que menciona como tres grandes guerras. Estas son, la guerra contra el narcotráfico, la guerra contra la inmigración indocumentada en la frontera estadounidense y la guerra de la seguridad interna y la frontera. Payan señala que la única característica constante en la guerra contra la inmigración indocumentada, ha sido el incremento. La teoría del incremento es aquella que señala que ante una aparente crisis de la migración indocumentada el gobierno debe actuar mediante el aumento de las actividades que garanticen el cumplimiento de la ley. Es decir, ante la adversidad o un posible problema, incrementar los recursos mediante los cuales se haga prevalecer la ley.

Sin embargo, detrás del incremento se encuentra el supuesto de que los individuos actúan de manera racional, que calculan cada una de sus decisiones, y también que deciden libremente que acciones realizar bajo el supuesto de una racionalización del costo beneficio de esas acciones. Este razonamiento, entonces en principio debería señalar que para asegurar el acatamiento de la política de inmigración, se debe incrementar la severidad, certeza y rapidez de los castigos y consecuencias, y así se disuadirá a los migrantes potenciales de violar la ley (Payan, 2006).

El CDS parecer seguir la lógica del incremento cuando, como señala Dunn (1996), las autoridades estadounidenses cambiaron el enfoque poblacional de la detención de inmigrantes indocumentados hacia los extranjeros criminales. Esta criminalización, que debía suponer la

detención de las personas que representaban un riesgo para la seguridad nacional estadounidense incrementó aún cuando su desarrollo se dio dentro de una imprecisión, toda vez que los migrantes indocumentados, aún sin contar con antecedentes criminales se volvían criminales al no respetar la ley, por lo que tras la creación de programas que se enfocaban en la detención y deportación de extranjeros criminales el incremento se mantuvo hacia medidas que criminalizan la migración indocumentada, a pesar de tener base en una imprecisión.

2.3 La prevención por medio de la disuasión y el camino del daño

Como se mencionó previamente, la doctrina de la Patrulla Fronteriza acerca la ‘prevención por medio de la disuasión’ señala que para las autoridades estadounidenses el incremento sustancial de las aprehensiones en la frontera y la relevancia de la Patrulla Fronteriza disuadiría a los migrantes potenciales de realizar un cruce indocumentado (Cornelius, 2007). Miembros del congreso estadounidense señalaron que significaba un mayor beneficio buscar la disuasión de la migración antes que realizar detenciones que únicamente significaban el reingreso automático de las personas deportadas.

La disuasión se implementó a través de la creación de condiciones que volvieran cada vez más complicado el ingreso indocumentado, y así desincentivar la migración indocumentada. Esta estrategia parece no haber sido abandonada, sino más bien retomada por las autoridades estadounidenses en la conformación del CDS, con la diferencia de que esta vez no son únicamente las condiciones del cruce las que se han endurecido, sino también las consecuencias y la responsabilidad del migrante en el proceso del cruce indocumentado, buscando así disuadir al migrante potencial desde dos frentes, el operativo en el cruce, y el personal a través de las consecuencias. Sin embargo, esta estrategia no ha tenido los resultados esperados, ya que si bien la cantidad de detenciones bajo esta estrategia aumentó, la reincidencia lo hizo también, como señala Cornelius (2007) al destacar que en 2004, el migrante indocumentado había sido detenido 1.38 veces en promedio, mientras que para 2006 este número había aumentado a 1.57 veces, mostrando que esta clase de estrategias no previene ni disuade el flujo indocumentado.

Asimismo, Andreas (2000) señala que dicha postura y medidas por parte del gobierno estadounidense distan de tener como objetivo único el desincentivar el cruce indocumentado y funcionan también como un instrumento para objetivos simbólicos que pocas veces son mencionados. El reforzamiento fronterizo, señala, no se trata únicamente de disuadir la intenciones de cruce del extranjero, sino de reafirmar la autoridad política y territorial de una comunidad soberana.

Como marco referencial del ‘camino del daño’ se puede partir de un par de posturas teóricas clásicas en cuanto a inmigración y a la generación de la política de inmigración para el análisis de algunos de los programas del CDS, las teorías del ‘Estado de Excepción’ y la del *Homo Sacer* de Giorgio Agamben. La primera fue retomada por Pope y Garret (2012) quienes observaron mediante esta teoría el estado de las relaciones entre los migrantes indocumentados mexicanos y la política migratoria altamente restrictiva del estado de Arizona, bajo la gubernatura de Jan Brewer, en la cual señalaron que existe una relación entre las teorías del ‘Estado de Excepción’ por parte de las autoridades estadounidenses en materia de política de inmigración, y más específicamente en el trato que se le da a los migrantes indocumentados, con la teoría del *Homo Sacer*, el cual señala es el estadio del inmigrante indocumentado en el cual pierde las ‘libertades’ de la audiencia antes jueces migratorios.

Por otro lado, la crítica de Nicholas de Genova (2010) a Agamben, dentro de la cual señala que originado en el principio de soberanía de los Estados, la política migratoria, en específico la estadounidense, no ha orillado únicamente a los migrantes a un *Estado de excepción* sino que incluso los ha dejado una vida desprovista con una sensación de completa *desnudez* en cuanto a su derechos. Así entonces, quienes son los sujetos que son el objetivo de estas posturas y en donde puede observarse con mayor claridad tanto el *Estado de excepción* como la *desnudez*, los deportados. En este mismo tenor, Hidalgo (2014) se centra en el debate sobre la autodeterminación de un Estado para resolver sus cuestiones internas, entre ellas, la inmigración internacional, ya sea documentada o no. Esta soberanía se ha llevado a los límites en los cuales se señala que los Estados tienen la libertad de determinar la política de inmigración que mejor les convenga, sea esta o no benéfica para la migración, y suponga o no esta una cantidad alta de deportaciones. Así entonces, Hidalgo lleva el argumento hasta el

punto de señalar si es que esta soberanía da la autoridad moral al gobierno de decidir quién es o no bueno para el desarrollo del país, entonces tiene la autoridad moral para llegar al punto de deportar a sus propios ciudadanos. Esta postura busca mostrar que si bien el argumento de la autodeterminación de los pueblos es válida en la demarcación de la política migratoria, deja de ser válida moralmente en el momento en que las razones para evitar que estas políticas causen daño sobrepasan la autodeterminación.

Debido a lo anterior, destacan las investigaciones al respecto de Jason De Leon y de Jeremy Slack, quienes han analizado el programa ATEP en específico desde una perspectiva antropológica y sociológica. De Leon (2013) ha señalado que esta clase de deportaciones formales que se dan en un periodo tan corto de tiempo y que suponen un cambio importante en cuanto a la localización suelen generar una serie de condiciones que vuelven vulnerables a los migrantes deportados por estos programas. Estas condiciones son la confusión y el temor de encontrarse en un lugar por completo desconocido, a menudo sin los recursos suficientes para trasladarse a su residencia o siquiera para contactar a las personas que puedan asistirle, vulnerabilidad ante los grupos y organizaciones delictivas presentes en las ciudades de deportación, así como un estado físico poco deseable derivado de una pobre alimentación, privación de sueño y condiciones poco higiénicas de los centros de detención. Por su parte, Slack y sus colaboradores (2015) señalan que esta condición de vulnerabilidad ha puesto a los migrantes en el ‘camino del daño’ , uno en el cual no solamente el deportado sufre las inclemencias de este proceso de repatriación, sino también todo su sistema familiar y comunitario. Ambos coinciden en que este programa que fue diseñado originalmente (de acuerdo a lo señalado por el DHS) con el objetivo de proteger a los migrantes de las redes de los *coyotes* quienes incentivan el reingreso inmediato tras la deportación, no ha cumplido con el objetivo establecido, y justamente ha tenido un efecto contrario al generar un proceso de vulnerabilidad establecido por las condiciones de su detención y traslado durante la deportación, así como de los obstáculos a los cuales deben hacer frente una vez que han sido deportados.

En cuanto a los programas que criminalizan la migración indocumentada y como esto genera condiciones en las detenciones y los procesos de detención y deportación, la investigación de

Martínez y Slack (2013) busca determinar las consecuencias del CDS en los inmigrantes indocumentados, no sólo en su intento por cruzar indocumentadamente de nueva cuenta, sino en las relaciones sociales y en la estigmatización de los inmigrantes indocumentados una vez que estos son deportados hacia México. Se centra específicamente en el programa Streamline y analiza como es que la criminalización de inmigración indocumentada ha generado un que las deportaciones masivas se vuelvan un catálogo para grupos delictivos así como motivo de preocupación para las comunidades receptoras de estos migrantes.

CAPÍTULO III

EL SISTEMA DE GESTIÓN DE CONSECUENCIAS

3.1 Estrategia metodológica

Las fuentes de información que se utilizarán para la obtención de los resultados en búsqueda de los objetivos ya mencionados son, principalmente, el reporte generado por el ‘Cuestionario para mexicanos repatriados por el Programa de Repatriaciones Laterales’ de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE), y los datos del módulo ‘Devueltos’ de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México del Colegio de la Frontera Norte.

El cuestionario aplicado por la SRE comprende una serie de preguntas que son realizadas una vez que los migrantes han retornado a territorio nacional tras haber sido deportados por las autoridades estadounidenses (Ver Anexo 1). Tras ser recibidos por personal del Instituto Nacional de Migración (INAMI), son canalizados hacia personal del consulado con el fin de responder a este cuestionario antes de que sigan su camino. Durante este, se recaba información personal de los migrantes repatriados, así como la información básica acerca del proceso que siguieron desde su detención hasta su repatriación, el objetivo general del cuestionario es verificar que los derechos humanos de los connacionales mexicanos hayan sido respetados durante el proceso de deportación por parte de las autoridades estadounidenses, además de verificar si les fue otorgado el acceso y la atención consular. Para dicho efecto, estos cuestionarios se complementan con los realizados por parte de otras oficinas consulares posteriores a la detención cuando los migrantes aún se encuentran detenidos en el primer centro de detención al cual arriban.

Este cuestionario, es aplicado por personal del Consulado de carrera de México en Del Rio, Texas, únicamente a los connacionales repatriados a través del programa ATEP West que son deportados a través del cruce fronterizo ubicado en las ciudades de Del Rio y Ciudad Acuña, en el estado de Coahuila. Debido a que esta representación consular recibe información acerca de la cantidad e identidad de connacionales que serán repatriados a través de este programa, es posible la aplicación del cuestionario para la totalidad de los participantes, evitando así la

aplicación del mismo a algún connacional que haya sido deportado a través de algún otro programa. Una vez aplicados los cuestionarios a los participantes del programa, personal consular realiza un reporte diario con la información recabada de estos.

El reporte de los cuestionarios cuenta con información muy puntual de los participantes en el programa ATEP, entre ella: nombre del participante, fecha de nacimiento, estado de nacimiento (en la República Mexicana), número telefónico, estado de destino (en la República Mexicana), notificación y acceso consular, condiciones de alimentación y espacio en celdas, posible maltrato por parte de las autoridades estadounidenses, uso de esposas durante el traslado, cantidad de días detenidos, posible separación familiar, así como fotografía y cantidad de recursos derogados en la atención al migrante. Con el objetivo de proteger la privacidad de la información otorgada por la SRE se eliminarán los nombres, números telefónicos, fotografías y cantidad de recursos utilizados en atender a los migrantes, así como cualquier información adicional que pudiera identificar específicamente a cualquier participante. Así entonces, las variables restantes serán utilizadas para esta investigación.

El uso de una base de datos inédita supone la captación de información relevante sobre un programa en específico. Esta clase de información si bien es compartida entre autoridades, no es publicada por la SRE. Se trata de información puntual con cifras que, hasta el momento, no son publicadas por agencias de seguridad estadounidenses ni autoridades mexicanas. De acuerdo a la Oficina de Rendición de Cuentas estadounidense (GAO, por sus siglas en inglés) la falta de información con respecto al programa ATEP dificulta en gran forma la posibilidad de evaluar la eficacia de acuerdo a los sectores de detención y deportación (2010). El acceso y manipulación de una base de datos de esta naturaleza significa la ventaja más relevante de la fuente de información.

Al tratarse de una fuente de información diseñada para manejo interno y registros meramente administrativos, esta presenta diversas limitaciones a considerar durante la investigación. La metodología de la encuesta no sigue un patrón científico o académico ya que no existe un equipo destinado al diseño de las preguntas, al menos no formalmente, sin embargo, la aplicación del cuestionario a la totalidad de los participantes del programa que son repatriados

por esta región supone una ventaja importante ya que permite observar con claridad los resultados obtenidos del análisis, sin tener que reparar en un muestreo que sea significativo. Finalmente, cabe destacar que se requiere la autorización por parte de la SRE para el uso de información, ya que algunos aspectos de esta son de índole confidencial. Debido a la naturaleza del instrumento, podrían alcanzarse algunos objetivos adicionales de la investigación, como lo son, la posibilidad de establecer un perfil del migrante indocumentado deportado a través de este programa, así como los orígenes y destinos más comunes de estos migrantes. Cabe destacar que si bien estos no son los objetivos preponderantes para este análisis, el acceso a esta información permite tener un panorama general y detallado tanto de las condiciones de la detención y deportación, como de las características del subgrupo poblacional que es deportado a través de esta medida.

Por otro lado, se utilizará la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte (EMIF Norte) para establecer un marco referencial en el análisis de los programas del CDS. Específicamente se utilizará el módulo de esta encuesta que hace referencia a los mexicanos ‘devueltos por las autoridades estadounidenses’. De esta forma, se observarán únicamente los mexicanos que fueron deportados, y no el total de connacionales que han retornado a territorio nacional bajo condiciones diferentes a las que pretende esta investigación.

La EMIF Norte surgió en 1993 como un esfuerzo del Colegio de la Frontera Norte (COLEF), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) de México, para “Determinar la magnitud y caracterizar los flujos migratorios laborales entre México y Estados Unidos.” (Colef, 2016). Se ha convertido en una herramienta estadística y metodológica de vital importancia para el análisis de la actualidad migratoria del país, y a su vez ha dado paso a la creación de una encuesta similar en la frontera sur de México, esto ha generado que otras instancias gubernamentales como lo son la SRE, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) se unieran con el paso de los años a las instituciones ya mencionadas en la puesta en funcionamiento de la EMIF Norte. Para esta investigación, se utilizaron las bases de datos correspondientes al módulo ‘Devueltos’ de la EMIF Norte, de los cuáles se analizaron preguntas específicas de los cuestionarios que serán señaladas en los

apartados de análisis de resultados.

La utilización de la EMIF Norte supone una ventaja importante al contar con un diseño metodológico y estadístico sólido, consecuencia de la naturaleza de su nacimiento y estructuración por parte de las instituciones académicas (El Colef) y gubernamentales (CONAPO, STPS,SRE, etc.) inmiscuidas. La desventaja principal reside en que aún a pesar de que el uso de las bases de datos permite una selección muy específica en cuanto a los subgrupos poblaciones elegidos para el análisis, así como las características propias de los migrantes encuestados, esta se realiza a la totalidad de los migrantes y no a participantes de programas de deportación en específico. Sin embargo, la selección y aproximación de los casos analizados en los apartados posteriores, permite mostrar a la EMIF Norte como una fuente de información idónea para el establecimiento de una referencia general.

El *Consequence Delivery System* (CDS) agrupa una serie de programas, que para el DHS, ejemplifican y funcionan como la fuerza operativa de este sistema de consecuencias y parte de un nuevo esquema de deportación. El presente capítulo tiene como objetivo la descripción en profundidad de estos programas a través de una revisión exhaustiva de la literatura disponible, así como los reportes e investigaciones sobre su eficacia, a partir su instauración. Es importante señalar que la falta de información pública, así como de investigaciones académicas que se centren en el CDS, y en específico en los programas que lo componen, suponen algunas de las principales razones para el desarrollo de esta investigación, por lo que la información disponible recuperada proviene de fuentes tanto públicas como privadas, en lo que parece ser un tópico naciente en el estudio de la política de inmigración de Estados Unidos.

Como se mencionó anteriormente, el CDS es un sistema establecido por las autoridades estadounidenses que busca interrumpir el ciclo del contrabando de migrantes indocumentados mediante la imposición de consecuencias y castigos que se centran en el migrante mismo. Estas consecuencias pueden ir desde lo administrativo hasta lo criminal.

Así entonces, este capítulo definirá los programas que forman parte del CDS, y en cada uno de ellos analizará de acuerdo a la información correspondiente, el impacto, los alcances y relevancia de cada uno de los programas con relación al sistema de consecuencias en general.

Los programas que forman parte del CDS y serán analizados en los siguientes apartados son los siguientes:

- Operación de iniciativa de Seguridad en Contra de Contrabandistas. (*Operation Against Smugglers Initiative on Safety and Security, OASISS*)
- Programa de Repatriación al Interior de México (*Mexican Interior Repatriation Program, MIRP*)
- Programa Streamline
- Otros programas administrativos del CDS
- Programa de Repatriación Lateral (*Alien Transfer and Exit Program, ATEP*)

3.2 *Operation Against Smugglers Initiative on Safety and Security (OASISS)*

La operación OASISS, consiste en la deportación por parte de las autoridades estadounidenses de inmigrantes indocumentados que son sospechosos de contrabando de indocumentados para que estos, posteriormente, sean procesados por la justicia mexicana. Esto se logra a través de un acuerdo binacional que busca extender el tiempo que los contrabandistas o “coyotes” permanecen detenidos, y requiere tanto de una denuncia por parte de migrantes cuya vida haya sido puesta en peligro por parte de los contrabandistas, como de una serie de procesos administrativos que deben seguir las autoridades estadounidenses y mexicanas.

OASISS fue establecida por el DHS en el año 2005 y de acuerdo a la Procuraduría General de la República de México (PGR, 2006) la operación descansa en cuatro pilares:

- Garantizar la seguridad y protección al migrante.
- Combatir al crimen organizado de traficantes de migrantes y tratantes de personas.
- Evitar la impunidad
- Fortalecer la seguridad fronteriza

El programa tiene como una de sus metas separar a los contrabandistas por un mayor tiempo de las redes utilizadas los migrantes, para ello, se valen de la duración de los procesos, pues el procesamiento ante las autoridades mexicanas toma de 12 a 18 meses, mientras que ante las autoridades estadounidenses, únicamente toma 6 meses, tras los cuales deben deportar al sospechoso (Meissner *et al.*, 2013).

Las instituciones gubernamentales que participan en la operación y cuya cooperación deviene en el funcionamiento de la misma son, por parte de los Estados Unidos el DHS, en específico ICE y la Patrulla Fronteriza, en esta última recae la responsabilidad de la detención de los sospechosos que serán procesados a través de OASISS, mientras que el procesamiento y entrega a las autoridades estadounidenses le corresponde a ICE. Por parte del gobierno mexicano, la SRE da fe de la detención de los mexicanos a través de su aparato consular, al tiempo que atestigua que serán procesados bajo la operación en específico, una vez repatriados, los connacionales quedan a disposición de la PGR, la cual toma custodia de los detenidos para su procesamiento y enjuiciamiento (Gómez, 2005). Si bien estas oficinas son las encargadas de los procesos tanto burocráticos como penales que resultan de la operación es importante señalar que durante las negociaciones para la instauración de la misma, participaron en junio de 2005, representantes del INAMI, así como del Centro de Investigación y Seguridad Nacional de México (CISEN), con el objetivo de identificar el mejor esquema para el procesamiento de los traficantes en ambos países (OEA, 2006).

Establecida en junio de 2005, OASISS comenzó operaciones en las fronteras de Baja California- California y Sonora-Arizona debido a la importancia de los puntos fronterizos localizados en dicha región y a la cantidad de aprehensiones diarias realizadas en la misma (PGR, 2006). En 2006, las autoridades de ambos países determinaron ampliar la zona de cobertura de la operación hacia los puntos fronterizos de Columbus y Las Cruces, en Nuevo México y los cruces internacionales El Paso-Ciudad Juárez y Presidio-Ojinaga , en los estados de Texas y Chihuahua (PGR, 2006).

Esta ampliación, de acuerdo a la PGR, se acordó debido al éxito observado durante el primer año de funcionamiento de la operación. Las autoridades mexicanas señalaron que:

“Ambos países realizaron un esfuerzo importante en materia de intercambio de inteligencia, procuración de justicia y combate al crimen organizado transnacional, en el marco de los mecanismos bilaterales existentes.” (PGR, 2006)

Asimismo, señalaron que los mecanismos desarrollados para el pleno funcionamiento de la operación habían generado una mayor seguridad fronteriza, sin embargo, las publicaciones realizadas por parte de las autoridades mexicanas, no contenían un balance de la cantidad de connacionales detenidos y procesados a través de la operación, ni se ofrece un reporte sobre la efectividad de OASISS durante su primer año de funcionamiento.

De acuerdo al Servicio de Investigación del Congreso de los Estados Unidos (*Congress Research Service*, CRS), y con información que les fue proporcionada por la oficina de asuntos del congreso de CBP, en el periodo que comprende los años fiscales estadounidenses de 2005 a 2012, aproximadamente tres mil personas fueron trasladadas hacia México para ser procesadas a través de OASISS (CRS, 2014). Esta cantidad corresponde únicamente a las personas procesadas a través de la operación en la región oeste de la frontera estadounidense. Señala el reporte del CRS el objetivo original era realizar un análisis del programa para el periodo mencionado, sin embargo la oficina de CBP, en noviembre de 2014, señaló que las cifras de la operación en general no se encontraban disponibles para su publicación.

En el año 2009 la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos (*Government Accountability Office*, GAO) realizó una revisión de algunos de los programas del CDS con el objetivo de informar a los congresistas estadounidenses sobre los avances en materia de seguridad fronteriza y política de inmigración. En términos generales, el reporte de esta oficina concluyó que el DHS debe aprovechar de mejor forma las estadísticas generadas de todos estos programas, y así realizar mediciones periódicas sobre su eficacia y desempeño basadas en estadísticas de aprovechamiento y cercanía con los objetivos trazados (GAO, 2010). Específicamente, señaló a los programas ATEP , OASISS y Streamline y criticó que CBP no haya realizado desde el establecimiento del CDS, evaluaciones para determinar si realmente estos programas lograban desalentar el tráfico de indocumentados y mejorar la seguridad fronteriza.

La cooperación entre las diversas agencias de seguridad estadounidense, de acuerdo a la GAO, son de vital importancia para la generación de información que permita medir los alcances de los programas. Esta cooperación queda de manifiesto en la aparente creación de una base de datos general para los programas de reforzamiento fronterizo del DHS. Esta base, de nombre “e3” reúne información relevante de los participantes en los diversos programas y permite a los oficiales de DHS, en sus diversas oficinas, obtener información completa y precisa de todos los sectores de la Patrulla Fronteriza. La e3, a su vez, se encontraría conectadas con otras bases de datos de agencias de seguridad de los Estados Unidos, lo que permitiría un intercambio dinámico de información (GAO, 2010). Sin embargo, de acuerdo al reporte de la GAO, la inexistencia de una diferenciación entre los programas de deportación y procesamiento al interior de la e3 no había permitido obtener información específica sobre la cantidad de detenidos en cada programa, y existía incertidumbre en el CBP acerca de un posible inicio en las evaluaciones de los programas basadas en la información existente.

En virtud de lo anterior, la GAO realizó una evaluación con la información recabada a través del DHS, así como alguna recuperada de las autoridades mexicanas para analizar la reincidencia de los connacionales procesados a través de OASISS. Tras esta auditoría de desempeño realizada entre septiembre de 2008 y mayo de 2010 se observa que de acuerdo a esta oficina, la mayor parte de las detenciones y procesamientos que se realizan dentro de la operación tienen lugar en dos de los siete sectores de la Patrulla Fronteriza en los cuáles se encontraba en funcionamiento OASISS. Remarca que los sectores de San Diego y Tucson suman el 80 por ciento de las reaprehensiones . Asimismo, concluye que algunos de los puntos más relevantes en cuanto a la participación de la justicia mexicana en el enjuiciamiento de los detenidos reside en el proceso y los requerimientos para juzgar penalmente a los deportados. Si no se ha emitido una orden de arresto en contra de los detenidos y no se cuenta con el testimonio de testigos en las 72 horas posteriores a la deportación, las autoridades mexicanas deben dejar en libertad a los contrabandistas a fin de respetar el debido proceso.

De acuerdo a esta información, para el año fiscal de 2011, OASISS contó con 533 casos en la frontera suroeste de los Estados Unidos, con una tasa de reincidencia de 14.7%, la cual se

situaba por debajo de la tasa de reincidencia observada (19.8%) para los casi 319 mil casos contabilizados de los programas del CDS en esta región (CRS, 2014). El reporte no señala la metodología utilizada para realizar los cálculos sobre reincidencia, sin embargo, en el caso de OASISS es posible señalar que toda vez que las personas procesadas a través de la operación cumplen un proceso penal exhaustivo y la cantidad de participantes es menor en relación al resto de los programas del CDS, su identificación resulta más factible, aún así, el CRS se limita a señalar que la información fue otorgada por el CBP sin reparar en la metodología.

En el mismo tenor, en 2012, se registraron 429 casos de mexicanos procesados a través de OASISS, con una tasa de reincidencia del 10.2%, también por debajo del 16.7% observado para el total de los programas del CDS para la frontera suroeste de los Estados Unidos. Destaca el incremento en los casos a 348 mil, es decir, casi 30 mil casos adicionales a los observados en 2011. Asimismo, es importante exponer que como se mencionó anteriormente, la oficina de CBP del congreso señaló que un total de 3 mil personas habían sido procesadas a través de OASISS entre 2005 y 2012, mientras Conroy (2009) estima que desde la puesta en funcionamiento de la operación, hasta marzo de 2009, un total de 1,318 mexicanos fueron deportados por autoridades estadounidenses como parte de OASISS.

Debido a lo anterior, y observando la cantidad de casos y la tasa de reincidencia señalada por las autoridades estadounidenses, destaca, aún cuando en el reporte del CRS la unidad de registro son los casos y no las personas procesadas, la relevancia de los años 2011 y 2012. Al respecto, cabe mencionar que ha sido señalado (Conroy, 2009) que existieron intenciones por parte de las autoridades mexicanas para que la operación ampliara sus alcances y procesara también de forma binacional, a los traficantes de drogas, sin embargo, las autoridades estadounidenses habrían determinados que los objetivos y alcances originales de OASISS serían puestos en peligro al ampliar el espectro de acción de tal forma, razón por la cual dicha proposición no fue aceptada más allá de señalar que las negociaciones en materia de seguridad se mantendrían constantes.

Durante 2013 se llevaron a cabo reuniones entre el CBP, Patrulla Fronteriza, INAMI, CISEN, PGR y la SRE con el objetivo de extender OASISS a la región fronteriza de Piedras Negras y

Ciudad Acuña, para posteriormente abarcar la totalidad de la frontera entre México y los Estados Unidos.

3.3 Programa de Repatriación al Interior de México (PRIM)

El PRIM tiene su origen en el *Memorandum de Entendimiento sobre la Repatriación Segura, Ordenada, Digna y Humana de Nacionales Mexicanos* de 2004, firmado por la Secretaría de Gobernación y la SRE por parte de México y el DHS por parte de los Estados Unidos, así como por los acuerdos de repatriación locales que surgieron como parte de este (Paris, 2010). El programa, el cual también ha sido conocido como Programa de Repatriación Voluntaria al Interior (PRVI), consiste en la detención y selección de connacionales mexicanos que hayan ingresado o se encuentren de forma indocumentada en los Estados Unidos para su posterior deportación vía aérea con destino al aeropuerto internacional de la Ciudad de México (Paris, 2010).

Si bien el PRIM fue establecido formalmente en el año fiscal estadounidense 2004-2005 en un esfuerzo binacional, pero financiado en específico por CBP. De acuerdo a la GAO (2010), este programa había sido originalmente propuesto y puesto en marcha en el año de 1996 por el entonces INS, creado específicamente para su funcionamiento en el sur del estado de California, sin embargo, aunque el procedimiento suponía de igual forma una repatriación hacia el interior de México, los objetivos, alcances y condiciones del PRIM se diferencian ampliamente de su símil implementado en la década de 1990. De acuerdo al DHS, el objetivo principal del PRIM o *Mexican Repatriation Interior Program* consiste en:

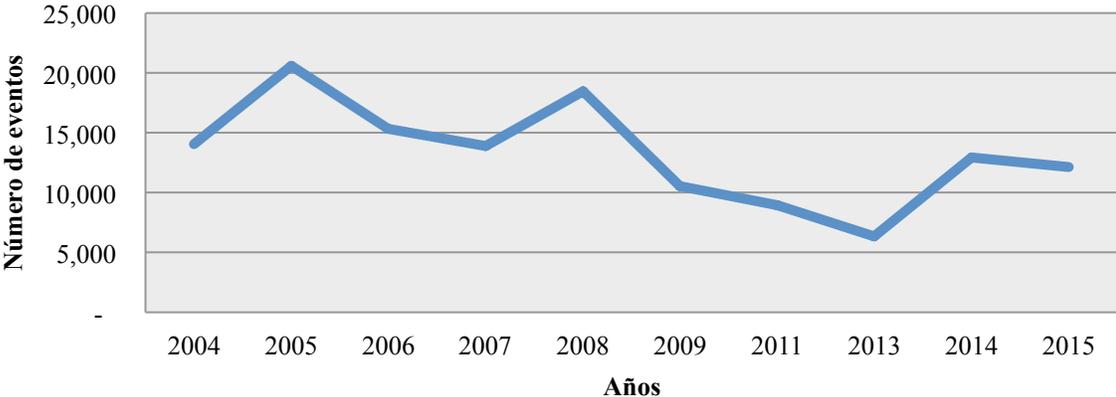
“Reducir la pérdida de vidas humanas y combatir el crimen organizado vinculado al contrabando, tráfico y explotación de personas, a través de la repatriación de extranjeros (que hayan sido detenidos durante los meses del verano, comúnmente los más cálidos y peligrosos del año para realizar el cruce fronterizo) sin antecedentes criminales.” (GAO, 2010, p.10)

De igual forma, esta oficina señala que el programa ha sido operado por diversas agencias durante el periodo comprendido desde su puesta en marcha hasta el año 2009, ya que aunque inicialmente la Patrulla Fronteriza operaba el programa, en 2006, ICE, a través de su oficina

de Operaciones de Detención y Remoción (DRO, por sus siglas en inglés) tomó control de este con el apoyo del CBP para el procesamiento inicial de los participantes. Los antes mencionados, al tratarse el programa, al menos en principio, de uno voluntario y humanitario sin consecuencias penales, son seleccionados por tratarse de migrantes considerados ‘altamente vulnerables’ a las condiciones del cruce, como por ejemplo, las mujeres y niños, así como los adultos mayores (GAO, 2010).

Así entonces, el PRIM comenzó operaciones en 2004 en los sectores Yuma y Tucson de la Patrulla Fronteriza. Su operación se limitó a los meses del verano que las autoridades consideraban un riesgo para los migrantes que intentaban cruzar a través del desierto. En 2005, entre los meses de junio y agosto, más de 15 mil eventos de repatriación a través del PRIM fueron contabilizados por las autoridades estadounidenses. Destaca que de acuerdo a la GAO, de los más de 113 mil aprehensiones realizadas durante 2005 en los sectores de Yuma y Tucson, únicamente el 13 por ciento fueron repatriados a través del PRIM. De las poco más de 98 mil personas que no fueron repatriadas a través del PRIM, el 28 por ciento fueron reaprehendidas en los siguientes dos meses y medio posteriores a su deportación, mientras que de las personas procesadas a través del programa, únicamente el 7 por ciento fueron reaprehendidas durante el mismo periodo (GAO, 2010).

**Gráfica 3.3 Mexicanos deportados a través del PRIM
2004-2015**



Fuente: Elaboración propia con datos de París (2010), GAO (2010), e INAMI (2016)

Como se puede observar en la gráfica 3.3 la cantidad de deportaciones realizadas a través del PRIM en la última década ha sido cambiante. Destacan los más de 20 mil eventos de repatriaciones realizadas durante 2005 y las más de 18 mil realizadas en 2008, así como el importante descenso en el número de repatriaciones a partir de esa fecha hasta su nuevo ascenso a partir del año 2013. Asimismo, es importante señalar que tanto para el año 2010 como en 2012 el programa no operó, toda vez que las autoridades estadounidenses determinaron que los costos de dichas repatriaciones eran demasiado altos (Amuedo-Dorantes y Pozo, 2014).

Tras dichas interrupciones, las investigaciones de Amuedo-Dorantes y Pozo (2014), y Burns (2015) señalaron que el programa había sido discontinuado, sin embargo otras como la de Meissner *et al* (2013) señalaron que el programa se encontraba en una reestructuración que derivaría en un programa sustituto piloto que evaluaría la existencia del mismo. Los vuelos que anteriormente salían desde la ciudad de Tucson en el estado de Arizona con destino a la ciudad de México, lo harían en su nueva edición desde la ciudad de El Paso, Texas. En el mismo tenor, no se omite mencionar que si bien como se señaló anteriormente, el PRIM se busca que sea utilizado primordialmente por los sectores más vulnerables de los mexicanos aprehendidos, menos del 20 por ciento del total de repatriados a través del programa son mujeres y/o niños, incluso el delegado federal del INAMI en Chihuahua, Wilfrido Campbell Saavedra, señaló en 2013 que de los 6,326 connacionales detenidos durante dicho año, 6,322 eran hombres y únicamente 4 mujeres (Juárez Noticias, 2015).

De acuerdo al GAO, el programa piloto del PRIM establecido por el INS en 1996 estableció ciertas medidas de eficacia que debían vigilarse para el óptimo funcionamiento del programa (GAO, 2010). Entre ellas se señalaba que la tasa de reincidencia de las personas deportadas a través del PRIM no debía superar el 5 por ciento en los seis meses posteriores a la repatriación, ni el 20 por ciento en el año posterior al procesamiento, si el programa superaba una tasa de reincidencia del 40 por ciento, el programa no podría considerarse como exitoso (GAO, 2010). Sin embargo, a pesar de que la GAO recomendó a ICE desarrollar índices y evaluaciones que pudieran medir la eficacia del programa, así como de los objetivos y alcances del mismo, señaló que ICE declinó implementar algunas de estas herramientas al no considerarlas

apropiadas para este programa, ya que de acuerdo a dicha agencia, enfocarse en la efectividad de las repatriaciones los alejaría del objetivo principal del PRIM, el cual se centra en salvaguardar la vida de aquellos migrantes más vulnerables por las condiciones de su intento de cruce y podría poner en riesgo el esquema de cooperación bilateral implementado en conjunto con el gobierno mexicano. Investigaciones como la de la GAO (2010) y la de Burns (2015) sugieren que si bien el impacto del PRIM en la cantidad total de deportaciones no es amplio, la tasa de reincidencia que muestran es una de las más bajas de todos los programas del CDS.

Por su parte, el gobierno mexicano, a través del INAMI señala que el PRIM es una iniciativa propia del Estado mexicano para otorgar atención vía aérea a los connacionales repatriados desde los Estados Unidos, al tiempo que muestra objetivos y alcances más amplios que los expuestos por su contraparte estadounidense, al exponer que adicionalmente al transporte al interior del país, ofrece opciones de reincorporación a la vida social y económica de los deportados, en sus lugares de origen (INM, 2016). Destaca que no se menciona la cooperación bilateral ya sea operativa o presupuestal, así como que señala que el programa es coordinado por los tres niveles de gobierno, en colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la atención ofrecida consiste en la entrega de pertenencias, posible consulta médica, expedición de constancia de repatriación y entrega de alimentos y la guía PRIM.

3.4 Operación Streamline

De los programas que forman parte del CDS, posiblemente el más controversial de todos ellos es Streamline, dentro de los programas que suponen consecuencias criminales para sus participantes, este ha sido especialmente señalado dada la cero tolerancia que se ha observado en su implementación. Establecido en diciembre de 2005 en el sector Del Rio de la Patrulla Fronteriza, en el estado de Texas, Streamline es un programa de procesamiento criminal para extranjeros que ingresaron a los Estados Unidos de forma indocumentada a través de puntos geográficos específicamente establecidos (DHS, 2016), el objetivo del programa de acuerdo al DHS es disminuir el cruce indocumentado mediante la imposición de sanciones criminales.

Este programa surge de la colaboración entre CBP, los fiscales y los jueces distritales estadounidenses para agilizar el procesamiento criminal de los migrantes indocumentados detenidos (CRS, 2014). El programa se expandió en los siguientes años hacia otros sectores de la Patrulla Fronteriza, como Yuma (en 2006), Laredo (2007), Tucson, Rio Grande Valley y El Paso (2008). Sin embargo, a pesar de la amplia cantidad de detenidos que han sido procesados a través de Streamline, este no se ha puesto en funcionamiento en los sectores de San Diego y El Centro (CRS, 2014).

El programa establece el procesamiento de los migrantes detenidos en la zona fronteriza, las personas aprehendidas por primera ocasión son procesadas por ingreso indocumentado, tipificado como delito menor (*misdemeanor*) y son sujetas a una pena de hasta 6 meses de prisión, mientras que aquellas personas que ya han sido deportadas con anterioridad pueden ser condenadas a una pena de hasta dos años de prisión, sin embargo, si estas cuentan con antecedentes criminales en Estados Unidos las penas pueden llegar hasta 20 años de prisión (Lydgate, 2010). A diferencia de OASISS y PRIM, este programa no fue desarrollado únicamente para la detención y procesamiento de los migrantes mexicanos, y una cantidad importante de detenidos de otras nacionalidades han sido procesados a través de él, sin embargo, este apartado se centra exclusivamente en la población mexicana participante en él.

El programa ha recibido críticas en relación al proceso que guarda, uno de los aspectos más señalados ha sido la realización de algunos juicios masivos en los cuales los detenidos son presentados ante un juez migratorio en grupos de hasta 80 personas que serán procesadas. A lo largo de una sola sesión, el detenido acata la obligación y recibe la oportunidad, al menos en principio, de presentar su caso ante un juez, renunciar a una audiencia adicional y recibir su sentencia. Señala Lydgate (2010) que durante estos juicios masivos los detenidos, víctimas de la confusión, se declaran culpables sin tener conocimiento del proceso que se está llevando a cabo.

Se han hecho públicos que diversos sectores suelen tener límites en cuanto a los procesamientos realizados diariamente a través de Streamline. En 2013 el sector Del Rio

declaró que se realizaban 80 detenciones a través del programa, mientras que en el sector Tucson, el límite era de 70 detenciones procesamientos diarios (DHS, 2006).

De acuerdo a la investigación de Slack y Martínez (2013) sobre el tema, de los connacionales entrevistados, únicamente el 40 por ciento señaló haber sido informado por su abogado acerca de ‘alguna clase de derechos legales y procesales’, mientras que 7 por ciento señaló no haber recibido ninguna clase de información por parte de su abogado. Asimismo, señalan que a pesar de las amplias consecuencias que acarrea el procesamiento a través de Streamline, toda vez que serán catalogados como criminales, lo que les impedirá solicitar alguna clase de documento para la entrada o residencia legal en los Estados Unidos, el 71 por ciento de los entrevistados señaló que lo que comprendió sobre el procesamiento y su posterior juicio fue que en caso de reingresar a los Estados Unidos tras su deportación, se harían merecedores a cumplir una pena en prisión.

Investigaciones como la de Amuedo-Dorante y Pozo (2014) sobre este programa, han buscado determinar si las consecuencias que las autoridades infringen en los participantes tienen un efecto directo en la intención de estos de volver a cruzar, ya sea en el mediano o largo plazo. De igual forma, esta investigación explora la posibilidad de que el programa afecte el trato que estas personas reciben durante su detención y posterior deportación. Tras utilizar datos de la EMIF Norte para su análisis, en el cual únicamente se analizan los posibles participantes mexicanos en Streamline, las autoras señalan a través de modelos de regresión simple que para los posibles connacionales repatriados a través del programa, las condiciones propias de Streamline, es decir, el prolongado tiempo de detención, posible abuso físico y verbal por parte de las autoridades, confiscación de sus pertenencias, separación familiar y falta de notificación consular (todas variables utilizadas por las autoras para el modelo de regresión) no suponen un efecto directo en la propensión de los connacionales a reingresar indocumentadamente a los Estado Unidos en un mediano o largo plazo. De la misma forma, señalan que de acuerdo a sus resultados, el que los connacionales sean detenidos en un sector donde opera el programa Streamline tampoco parece tener relación con una declaración de maltrato por parte de las autoridades durante la aprehensión o el procesamiento. Es importante destacar que esta investigación se refiere a ‘posibles’ participantes, toda vez que la EMIF

Norte no identifica con exactitud el programa a través del cual los connacionales son repatriados, razón por la cual las autoras realizan una aproximación con base en la información sobre el lugar y fecha de detención y la probabilidad del funcionamiento del programa Streamline durante dicho periodo. Asimismo, es relevante contar con información como la señalada en el capítulo anterior para el programa ATEP a fin de ofrecer un análisis preciso sobre los participantes en los programas, las condiciones y perfil demográfico de estos.

El resultado que destacan con mayor énfasis Amuedo-Dorante y Pozo (2014) es que en su investigación, la intención de los connacionales a arriesgar su vida en un cruce a través de regiones más peligrosas o con condiciones que pongan su riesgo su vida son mayores para aquellos migrantes mexicanos que fueron aprehendidos en un sector donde opera el programa Streamline. De esta forma, exponen que el saberse acreedores a consecuencias penales más severas en caso de ser detenidos por reingreso indocumentado, los connacionales prefieren los cruces menos transitados, pero más peligrosos. Al respecto, vierten una crítica con respecto al programa y a todo el CDS, al señalar que si bien las tasas de reincidencia que han obtenido en resultados preliminares para algunos de los programas del sistema son bajas, el costo humanitario debe ser un factor a tomar en cuenta antes de expandir estas medidas de política migratoria fronteriza a otros niveles.

Lydgate (2010) por su parte ha señalado que el programa es cuestionable desde diversos puntos de análisis. Por una parte, los juicios masivos y falta de información para los detenidos constituye una falta al debido proceso por parte de las autoridades, debido a la gran cantidad de casos que los abogados defensores deben atender, lo que disminuye la posible atención que se pueda brindar a cada caso en específico. Menciona también que la aparente disminución en la cantidad de aprehensiones en las zonas donde el programa se ha puesto en funcionamiento son fácilmente atribuibles a otros factores como la situación económica y posibilidad de encontrar empleo, lo cual genera un efecto de disminución en el flujo general. Finalmente, advierte que el costo de estos procesamientos expeditos, y del funcionamiento de programa en general es demasiado alto para los contribuyentes. Al respecto, señala que para el funcionamiento de CBP en el año fiscal 2010 fue autorizado un presupuesto de más de 10 mil

millones de dólares, de los cuáles, aproximadamente 3 mil 500 millones serían empleados para las crecientes necesidades de la Patrulla Fronteriza y el funcionamiento de Streamline (Lydgate, 2010).

De acuerdo al CRS (2014) algunas agencias de seguridad , por ejemplo, la oficina del Sheriff en el condado de Yuma habría declarado que la cantidad de personas procesadas a través de Streamline durante su primer aprehensión por reingreso indocumentado había disminuido drásticamente, por lo que la oficina del Fiscal General para el estado de Arizona habría ordenado cesar el procesamiento a través del programa a aquellos migrantes en su primer cruce indocumentado, y enfocarse en aquellos con un historial criminal. Lydgate (2010) se ha pronunciado al respecto de igual forma al expresar que el esquema de Streamline y su política de cero tolerancia se enfoca en un crimen menor como lo es el cruce indocumentado, lo que genera una menor atención a la detención y procesamiento de criminales, al tiempo que señala que el programa es insostenible debido a la limitada capacidad de los centros de detenciones, prisiones y cortes, así como el número de abogados.

Desde su instauración hasta el año 2012, aproximadamente 209 mil personas habían sido procesadas a través del programa Streamline. Durante su investigación, el CRS (2014) observó tasas de reincidencia para los años 2011 y 2012 del 12.1% y 10.3%, respectivamente, ambas por debajo de las observadas para el total de los programas del CDS. Sin embargo, estas tasas de reincidencia pueden llevar a conclusiones poco claras o acertadas, de acuerdo a Slack y Martínez (2013) los registros de las cortes muestran que el programa no ha resultado en la detención de criminales ni de traficantes y/o contrabandistas, sino únicamente en la detención de migrantes indocumentados, esto ha llevado a que las personas soliciten los servicios de *coyotes* más especializados, incluso se ha señalado que en algunas comunidades se le conoce a Streamline como un ‘programa para que los *coyotes* consigan empleo’ (Lydgate, 2010).

3.5 Otros programas administrativos del CDS

En el presente capítulo se han analizado tres programas que forman parte del CDS, los cuales fueron instaurados como parte operativa del nuevo sistema de consecuencias, y como posible nuevo esquema de deportación de los mexicanos por parte de las autoridades estadounidenses. Sin embargo, cabe mencionar que a la par del nacimiento o reestructuración de estos programas existen algunos otros que el DHS (2011) incluyó como parte del CDS y que ya existían previamente, y se encontraban en completo funcionamiento. Estos programas han sido señalados como programas administrativos, debido a que se trata de enmiendas administrativas a programa y leyes ya establecidas, con el objetivo de incrementar las consecuencias de estos procedimientos para los migrantes, así como de agilizar los procesos mediante los cuales estos son deportados.

Los programas administrativos que forman parte del CDS son:

- Programa de Remoción Expedita (*Expedite Removal*)
- Programa de Restablecimiento de la Remoción (*Reinstatement of Removal*)
- Retorno Voluntario (*Voluntary Return*)
- Orden de arresto/notificación de presencia (*Warrant of Arrest / Notice to Appear*)
- Mayor eficiencia en las audiencias de las cortes de migración.

El programa de remoción expedita (ER, por sus siglas en inglés) es un procedimiento mediante el cual los migrantes indocumentados detenidos dentro de las primeras 100 millas del territorio estadounidense y que no hayan estado presentes en el país en un periodo de 14 días previos a la detención, pueden ser removidos sin la necesidad de esperar una audiencia ante un juez de migración, y son automáticamente procesados para su repatriación formal. Sin embargo, si el detenido reincide y reingresa a territorio estadounidense, puede ser procesado criminalmente (DHS, 2016). El ER nació tal y como funciona actualmente en 2005 como una enmienda a la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante de 1996, sin embargo esta, originalmente, estipulaba que se limitaba a la repatriación de extranjeros detenidos específicamente en los puertos de entrada (CRS, 2014).

El Restablecimiento de una Orden de Remoción, es el proceso mediante el cual las autoridades del DHS cuentan con la facultad para ejecutar una orden de deportación previamente emitida para un extranjero que ingresó a los Estados Unidos de forma indocumentada. Es decir, si un extranjero reingresa al país tras haber sido deportado, la orden de deportación previa sirve para deportar de nueva cuenta a la persona, sin tener que realizar el proceso completo una vez más ni hacer una revisión adicional del caso. Es común que las personas a las cuales se les restablezca una orden de deportación previa sean migrantes indocumentados sin antecedentes criminales (DHS, 2016).

Por otro lado, el Retorno Voluntario es una medida discrecional utilizada por los agentes de la Patrulla Fronteriza y sus supervisores para permitir que un extranjero abandone voluntariamente los Estados Unidos, en lugar de ser sujeto a los procedimientos de remoción (DHS, 2016). Algunas de las ventajas para los detenidos y repatriados a través del Retorno Voluntario son la agilidad del proceso, toda vez que la repatriación es prácticamente inmediata, así como la posibilidad de evitar consecuencias penales y/o criminales al no ser procesados de la misma forma que en una deportación formal. Lydgate (2010) señala que uno de los principales problemas con la aprobación de programas como Streamline es la erradicación de las medidas discrecionales, que permiten a los agentes, como es en el caso del Retorno Voluntario, realizar una evaluación del caso del detenido y de acuerdo a su criterio, tomar una decisión sobre este.

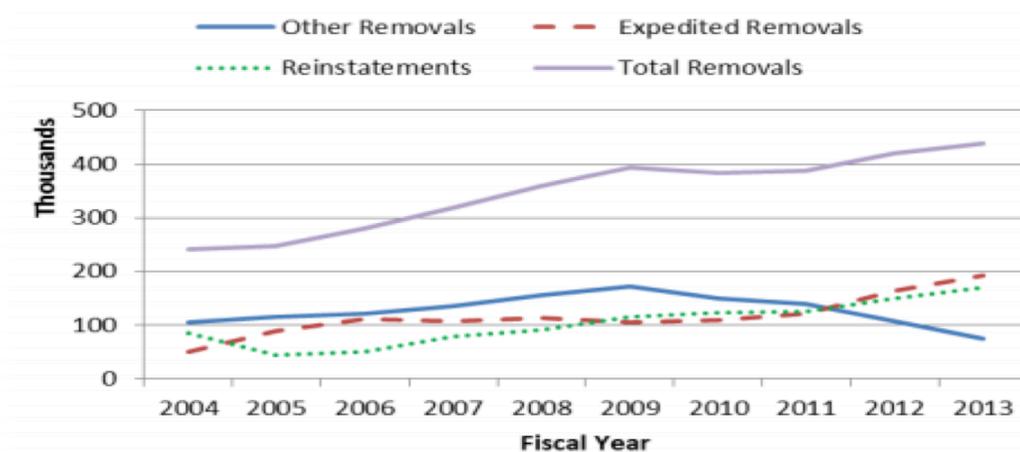
La orden de arresto o notificación de presencia se refiere al procedimiento estándar mediante el cual los agentes de DHS pueden realizar la detención de algún extranjero en espera de una audiencia ante un juez de migración. Por último, la mayor eficiencia en las audiencias de las cortes de inmigración hace referencia al trabajo entre CBP y la Oficina Ejecutiva para la Revisión Migratoria (Executive Office for Immigration Review, EOIR) para agilizar las audiencias migratorias de los extranjeros detenidos en la frontera. Esto se realiza al asignar el caso de la persona detenida a una corte que se encuentre cercana al punto donde fue aprehendida, eliminando la necesidad de mantener confinada a esta persona en un centro de detención por un periodo prolongado. Esta medida establece que durante los siguientes 10 años, la persona repatriada no podrá solicitar algún documento de ingreso a los Estados

Unidos (DHS, 2016).

De acuerdo a la CRS (2014), esta última medida es una de las menos efectivas en el análisis de reincidencia con respecto al resto de los programas del CDS. En su análisis de los años fiscales 2011 y 2012, las tasas de reincidencia para las llamadas *Quick Courts* fueron del 19% y 18.3%, respectivamente. Destaca que en 2012 la tasa de reincidencia se posicionó por encima de la tasa observada para el total de los programas del CDS, la cual fue de 16.7%. Asimismo, destaca que los programas de Remoción Expedita y Restablecimiento de orden también presentaron tasa de reincidencia altas del 17% para el 2011 y aproximadamente 16% para 2012 en cada programa.

Como se puede observar en la gráfica 3.5 del análisis de la CRS (2015) , a pesar de que las deportaciones totales han ido en ascenso para el periodo 2004-2013. Los programas administrativos del CDS no muestran un comportamiento realmente similar al de las deportaciones en general. Es importante señalar que esta gráfica incluye los datos de los extranjeros de otras nacionalidades diferente a la mexicana detenidos a través de los programas administrativos del CDS, sin embargo, dado que para el periodo analizado el 80% de los datos correspondían a connacionales mexicanos detenidos por las autoridades, es posible asumir que el comportamiento de la gráfica refleja la realidad de esta población.

Gráfica 3.5 Remociones por programa contabilizadas por DHS 2004-2013



Fuente: CRS recuperado de <https://www.fas.org/sgp/crs/homsec/R43892.pdf>

Como se observa, para las remociones expeditas, tras un ligero descenso y estancamiento en la cantidad de remociones a fines de la década pasada, la tendencia parece señalar un incremento que se extenderá hacia los próximos años. Mientras que para los restablecimientos de órdenes de deportación el descenso se presentó luego de la instauración del programa como parte del CDS, para tras el 2006 iniciar un ascenso que permanece hasta el fin del periodo analizado. Asimismo, podemos observar la importancia que las remociones expeditas han ido tomando con respecto a los otros programas administrativos, cuando, tras el año 2011, ha rebasado a cualquiera de los otros programas para posicionarse como el programa administrativos del CDS con mayor cantidad de repatriaciones contabilizadas.

3.6 *Alien Transfer and Exit Program (ATEP)*

Los programas de repatriaciones laterales, o ATEP, son programas de deportación instituidos por el DHS los cuales funcionan únicamente en la frontera sur de los Estados Unidos. El objetivo primordial del programa, de acuerdo al DHS es romper las redes desarrolladas entre los migrantes indocumentados y los llamados *coyotes* o contrabandistas (De Leon, 2013).

El proceso consiste en que las personas detenidas y procesadas a través de este programa son deportadas por un sector de la Patrulla Fronteriza diferente de aquel en el cual fueron aprehendidas. Los participantes del programa son únicamente varones mayores de 18 años y generalmente menores de 60 años de edad, algunos otros de los requisitos cubiertos por los connacionales para la selección de personas que serán repatriadas a través de ATEP son que estos no cuenten con un historial criminal dentro de los Estados Unidos, es decir, que no hayan sido procesados por un delito grave o *felony*, así como que estos no tengan impedimentos médicos o enfermedades crónicas que imposibiliten su participación en el programa (GAO, 2010). Sin embargo, aún cuando diversos reportes (GAO, 2012; CRS, 2014) de instancias tanto oficiales como no oficiales (De Leon, 2013; Meissner, 2013) señalan algunas de estas características, no existe un documento emitido por el DHS que señale con claridad los requisitos que los participantes del programa deben cubrir, razón por la cual generar un perfil general del participante resulta un tanto arriesgado.

El ATEP recibe una demarcación específica, la cual está determinada en sentido geográfico por el lugar donde son detenidos los participantes en relación con su lugar de deportación. Tras ser detenidos, principalmente en el sector Tucson de la Patrulla Fronteriza, los participantes son trasladados hacia los centros de detención de la Patrulla Fronteriza, en donde agentes realizan el registro de estas personas, toman sus huellas digitales y datos biométricos con el fin de analizar en las bases de datos de estas agencias si alguno de los participantes cuenta con un registro previo de ingreso indocumentado al país, así como para verificar su identidad y constatar que no cuenten con antecedentes criminales. Posteriormente, tras haber reunido cierta cantidad de participantes (usualmente 47, el número de personas que pueden trasladar en un camión) estos inician su traslado hacia otros centros de detención de la Patrulla fronteriza en otros sectores, tales como El Centro y San Diego, ambos en el estado de California, mientras que otros son llevados hacia el centro de detención de la Patrulla Fronteriza en Sierra Blanca, Texas, donde permanecen aproximadamente un día más antes de continuar su trayecto hacia Del Rio, Texas, donde serán finalmente deportados. Así entonces, al primero de estos programas se le denomina ATEP East, y al segundo, ATEP West.

En el siguiente capítulo se analizará a profundidad el programa ATEP West utilizando la base de datos proporcionada por la SRE, así como la EMIF Norte para establecer un marco referencial.

CAPÍTULO IV

PROGRAMA DE REPATRIACIÓN LATERAL (ATEP)

Dentro del *Consequence Delivery System*, se agrupan una serie de programas que se caracterizan, tal y como lo señala el nombre del sistema, por las amplias consecuencias que suponen tanto para la persona sujeta a alguno de estos programas, como para los familiares y redes que el sujeto ha desarrollado en su intento por ingresar a los Estados Unidos. Teniendo como objetivo principal la imposición de dichas consecuencias para la desincentivación de un nuevo cruce, destaca el programa de repatriación lateral o *Alien Transfer and Exit Program* (ATEP), por la visibilidad de estas consecuencias en el proceso que llevan a cabo los detenidos que son procesados a través del mismo.

Es por lo anterior que el objetivo del presente capítulo es realizar un análisis en profundidad de dicho programa, con la finalidad de esclarecer, tras un análisis cuantitativo, la cercanía de los objetivos establecidos por el DHS para los programas pertenecientes al CDS y los resultados derivados de las observaciones y análisis realizados a este programa en particular.

Esta investigación se centra en el ATEP West. Entre las razones para la selección de este caso se encuentran el reciente crecimiento en las detenciones realizadas por la Patrulla Fronteriza en el estado de Texas (Simanski, 2014), así como el flujo constante de las deportaciones realizadas por el DHS correspondientes al programa ATEP para esta región. Sin embargo, la oportunidad de contar con información específica de los participantes en este programa y la disposición de las autoridades de la S.R.E. para proporcionarla han constituido la principal razón para enfocarse en dicho flujo en particular. No se omite mencionar que durante algunos meses, de septiembre de 2013 a mayo de 2014, se encontraba en funcionamiento un ATEP East el cual trasladaba migrantes detenidos en las cercanías de las ciudades de Brownsville y McAllen, ambas en el estado de Texas, para trasladarlos y deportarlos por el cruce fronterizo de Eagle Pass, Texas- Piedras Negras, Coahuila, y el cual en algunas ocasiones daba salida a los participantes a través del cruce Del Rio-Cd.Acuña, sin embargo no existe acceso público a información oficial acerca de la cantidad de personas que participaron en dicha edición del programa, o si es que en la actualidad se ha mantenido en funcionamiento.

El presente capítulo está dividido en cinco secciones, en un análisis que parte de la generalidad del programa a la particularidad del periodo analizado. Para esto se utilizará la base de datos proporcionada por la Secretaría de Relaciones Exteriores, la cual cuenta con los datos de los connacionales mexicanos participantes en el programa ATEP West en el periodo 2011-2015. Se realizará una revisión de cada una de las preguntas que componen dicha base, toda vez que los resultados del levantamiento de esta dan fe de la totalidad de los participantes en el programa deportados por el punto fronterizo Del Rio, Texas- Cd. Acuña, Coahuila. La revisión del programa, organizada de forma anual, permite visualizar la evolución de los cambios en las respuestas de los migrantes deportados.

Una vez realizado el análisis de los datos correspondientes a la base de datos proporcionada por la SRE se utilizarán los datos correspondientes al módulo de *devueltos* de la Encuesta de Migración en la Frontera Norte (EMIF Norte) del Colegio de la Frontera Norte para el periodo 2011-2015 con el fin de establecer una referencia para la comparación de los datos obtenidos por parte de la SRE con relación al flujo total de migrantes que son deportados a través de Ciudad Acuña en la EMIF Norte. En esta última revisión de la EMIF Norte se analizarán de manera conjunta las personas que podrían haber participado en el programa ATEP, pero también todas aquellas que fueron deportadas por algún otro programa del DHS o directamente desde algún centro de detención o prisión.

La comparación entre ambas fuentes de información es importante ya que permite verificar la calidad de la información obtenida por parte de la SRE. De forma que al obtener los resultados sea posible identificar que estos corresponden, al menos en lo general, al comportamiento observado en la EMIF Norte tras una serie de filtros seleccionados. Para realizar la aproximación con los datos de la EMIF Norte al flujo de connacionales deportados a través de ATEP se ha seleccionado en cada una de las bases de datos a la población masculina que declaró haber sido repatriada a través de la región de muestreo de Piedras Negras, y a su vez que fue repatriada a través de Ciudad Acuña. De acuerdo al Colegio de la Frontera Norte (2016) se han realizado levantamientos de la EMIF Norte en Ciudad Acuña de forma ininterrumpida desde el año 2003, por lo que para el periodo analizado la cobertura geográfica permite la obtención de datos y aproximación sin problema alguno. Con vista en lo anterior,

cada vez que durante el análisis se haga referencia a la información obtenida por parte del módulo de *devueltos* de la EMIF Norte, se trata de esta aproximación.

4.1 Análisis de los resultados

En primera instancia, cabe señalar que debido a las características de la base de datos de la S.R.E fue posible identificar a aquellas personas que durante el mismo año fueron aprehendidas en más de una ocasión por las autoridades estadounidenses para después ser deportadas a través del programa ATEP. Así entonces en las cifras presentadas a continuación, el total de deportaciones corresponde al total de connacionales mexicanos que fueron repatriados a través de este programa y que posteriormente fueron encuestados por el personal consular a su llegada a México, posibilitando un análisis de personas deportadas y no de eventos, como es común encontrar en las cifras oficiales de autoridades tanto mexicanas como estadounidenses.

4.2 ATEP West Tucson-Del Rio

El programa ATEP West, por medio del cual se deporta a los connacionales mexicanos a través de la frontera Del Rio- Texas, Ciudad Acuña, Coahuila, inició durante el mes de diciembre de 2010. Tras haber informado a las autoridades mexicanas tanto en territorio nacional (INAMI en Ciudad Acuña), como en los Estados Unidos (Consulado de Carrera de México en Del Rio, Texas), el DHS comenzó la repatriación de migrantes provenientes del sector Tucson de la Patrulla Fronteriza. Si bien se señaló que el programa formaba parte de un nuevo sistema de consecuencias establecido por DHS, la duración, así como la cantidad de participantes que realizarían el viaje de forma diaria no fue establecido en alguno de los acuerdos locales de repatriación, o esclarecido por estos mismos. El uso de estos instrumentos se limitó al esclarecimiento de algunos de los puntos operativos de las repatriaciones, como quién realizaría estas; los horarios permitidos para su realización y un perfil básico del participante en el programa.

Algunos de estos puntos se encontraban mencionados en los acuerdos realizados a nivel estatal o federal por el DHS y la Secretaría de Gobernación de México, mientras que otros se mencionaron únicamente de manera informal, dificultando cualquier clase de reclamo en relación a ciertas condiciones de traslado y detención. Las deportaciones, estarían a cargo de ICE, sin embargo, el transporte desde los centros de detención hasta los cruces fronterizos, así como la custodia de los detenidos estaría a cargo de la empresa G4S.

G4S es una empresa estadounidense dedicada a proveer servicios de seguridad a los sectores público y privado en los Estados Unidos. Establecida originalmente en el estado de California, esta empresa brinda diversos servicios como lo son la protección de bienes muebles e inmuebles gubernamentales y privados, entrega de servicios y custodia de personal para el gobierno, así como el envío y suministro de bienes tales como petróleo, gas, electricidad, agua, energía nuclear, suministros químicos y de telecomunicaciones. De igual forma ofrece servicios de seguridad para comercios, puertos marítimos y aeropuertos, e incluso el sector minero. De acuerdo a esta empresa G4S se considera:

“La empresa líder mundial en seguridad integral que se especializa en productos, servicios y soluciones de seguridad. El grupo está presente en más de 100 países y es el empleador más grande que cotiza en la Bolsa de Valores de Londres, con más de 610,000 empleados en los seis continentes. G4S emplea a más de 75,000 personas en América Latina y el Caribe. Operamos en 23 países de la región con una presencia importante en todas las principales economías y ofrecemos una combinación única de seguridad física, análisis de riesgos y vulnerabilidades, así como soluciones de tecnología y servicios especiales.” (G4S, 2016)

Personal de esta empresa, supervisado por agentes de ICE transportaría a los participantes de ATEP entre los diversos centros de detención que comprenden las escalas estipuladas antes de la repatriación hacia México.

Sin embargo, algo que sí se encuentra señalado en los acuerdos de repatriación es la comunicación que debe existir entre las agencias de seguridad estadounidenses y las instituciones mexicanas previas a la deportación de los mexicanos participantes en el programa. El DHS así entonces proporciona información básica sobre las personas que participan ese día en el ATEP y que serán repatriadas durante el día a través de la frontera ya establecida. Asimismo, las autoridades estadounidenses notifican a sus pares mexicanas

cuando el, o los autobuses en los cuales se encuentran los participantes, están próximos a ingresar a la ciudad de Del Rio, Texas, con el objetivo de que las autoridades mexicanas puedan coordinar al personal que atenderá a los repatriados.

De igual forma, estos acuerdos estipulan que los participantes serán repatriados en un horario que posibilite a las autoridades mexicanas a recibir y proporcionar atención a los connacionales deportados, es decir, en medida de lo posible, las repatriaciones se efectuarán en horario laboral tanto de la oficina del Instituto Nacional de Migración y Grupo Beta en Ciudad Acuña, Coahuila, como del Consulado de México en Del Río, Texas. Los horarios en los cuales se llevan a cabo las repatriaciones suelen estar entre las 11 y las 14 horas, la variación en los horarios corresponde a las diversas situaciones propias del transporte de los participantes, el cual arriba a la frontera proveniente de la ciudad de Sierra Blanca, en las cercanías de El Paso, Texas. Existen registros (De Leon, 2013) que señalan que en ocasiones las repatriaciones se han realizado en horarios fuera de las capacidades de las oficinas de las autoridades mexicanas, toda vez que al realizarse durante la madrugada las oficinas no cuentan con el personal de guardia suficiente para atender una repatriación de la forma en que se hace con el resto de los connacionales que son deportados. Sin embargo, las repatriaciones que no se realizan en el horario antes señalado suceden de forma extraordinaria.

El programa no estipula, al menos públicamente, una calendarización definida, es decir, no se conoce con certeza al inicio del día si el programa deportará migrantes o no. Sin embargo, salvo algunas excepciones, como condiciones climatológicas extremas que pongan en riesgo el transporte de los participantes; días feriados como el día de acción de gracias, navidad y año nuevo; y posibles inconvenientes durante el traslado, las repatriaciones suelen darse de forma diaria, con un número de participantes que suele estar sujeta a dos condiciones, la cantidad de personas detenidas en los sectores de origen del programa, y la capacidad de los autobuses que transportan a los participantes. Para la primera de estas condiciones, no existe un máximo ni un mínimo establecido de personas que puedan ser repatriadas a través de ATEP, como sí es el caso de otros programas del CDS, como el programa Streamline (Lydgate, 2014). Sin embargo, cuando la cantidad de participantes no supera la mitad de la capacidad de los autobuses utilizados para el traslado (47 personas por autobús), algunos connacionales

repatriados han señalado que han tenido que permanecer algunos días adicionales en los centros de detención, esperando a que se cubra la capacidad del autobús, por lo que de acuerdo a la segunda condición, el número de participantes de ATEP deportados diariamente, oscila entre los 47 y los 94 participantes diarios.

4.2.1 ATEP West Tucson-Del Rio 2011-2015

El programa inició operaciones en el mes de diciembre de 2010, sin embargo la intermitencia de las repatriaciones durante los primeros días de funcionamiento del programa, así como la falta de un registro por parte de las autoridades mexicanas, derivó en la implementación de un cuestionario aplicable a estos migrantes hasta comienzos del siguiente año. Durante el año 2011 las autoridades del DHS deportaron a través del programa ATEP West mencionado, a 23, 176 mexicanos. Las repatriaciones se dieron a lo largo del todo el año calendario, como se mencionó anteriormente, para el sector en el cual se realizó la deportación de los connacionales mexicanos, se trató del primer año completo de funcionamiento del programa. Así entonces, la Secretaría de Relaciones Exteriores decidió implementar una encuesta que le permitiera conocer las condiciones de traslado y deportación de los connacionales una vez que habían sido repatriados por las autoridades estadounidenses. Durante este primer año, dicha encuesta se vio constantemente modificada de acuerdo a la relevancia de la información recabada por la Secretaría y en consonancia con los intereses de la misma. Sin embargo, esta se ha consolidado y ha mostrado su relevancia en el análisis interno de esta información con el fin de identificar los casos de violación de derechos humanos y quejas sobre las condiciones, en general.

Tabla 4.2.1 Total de deportaciones ATEP WDRA 2011-2015

	Número de casos	Porcentaje
Casos duplicados	2,108	2
Caso primario	92,416	98
Total de deportaciones	94,524	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la S.R.E.

Como se puede observar en la Tabla 4.2.1, del total de deportaciones contabilizadas para el programa ATEP West Del Rio-Acuña (ATEP WDRA en adelante), se realizó un análisis de los casos totales, y de acuerdo a algunas de las respuestas vertidas por los connacionales, identificar los casos que eran coincidentes en todas ellas, esto con el objetivo de determinar la posible duplicación de los registros, ya sea para eliminar registros dobles, capturados así por error, pero principalmente con el objetivo de determinar la cantidad real de personas que fueron deportadas a través del programa. Al eliminar los registros adicionales de los casos coincidentes la contabilización total señala la cantidad de personas deportadas, y no de eventos realizados, por lo que sin importar si una misma persona fue detenida y procesada a través de ATEP WDRA en más de una ocasión durante el periodo analizado, se le contabilizará una sola ocasión.

De las 94,524 deportaciones contabilizadas para el ATEP WDRA 2011-2015, tras el análisis de los casos coincidentes, se observa que 2,108 casos se encontraban duplicados, por lo que se puede señalar que 92,416 mexicanos fueron deportados durante dicho periodo, representando el 98 por ciento de los casos. Mientras que los 2,108 casos duplicados corresponden a los connacionales reincidentes en el ingreso indocumentado y que fueron repatriados a través del ATEP WDRA.

En el año 2011 se contabilizaron 22,933 mexicanos que fueron deportados a través del ATEP WDRA, mientras que en la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte (EMIF) en su módulo *Devueltos*, para el año 2011 se encontraron 316,142 eventos (contabilizando los eventos expandidos de la base de datos), de los cuales 34,460 fueron encuestados en Ciudad Acuña, entidad en la cual se enfoca esta investigación.

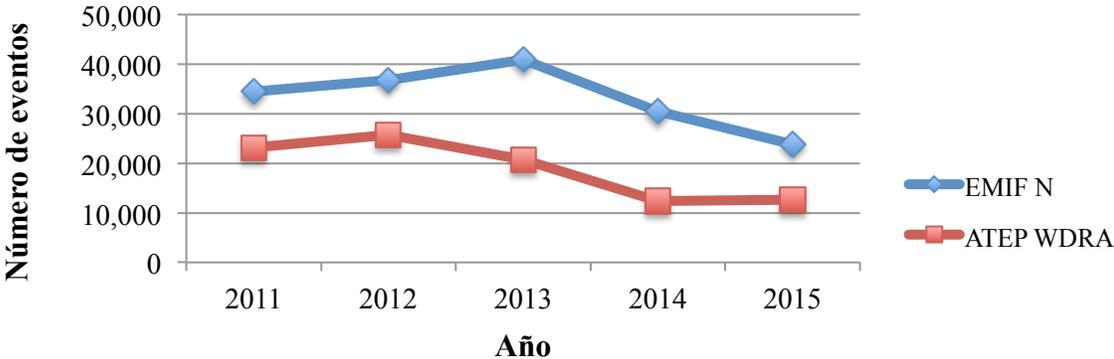
En el año 2012 el ATEP WDRA contó con 25,686 casos de deportaciones contabilizadas, que tras el análisis de los datos correspondientes se tradujo en 25,161 personas deportadas a través de dicho programa, es decir, poco más de dos mil personas más que en 2011. Sin embargo, el flujo de participantes en el programa descendió para el año de 2013, cuando la cantidad de participantes registrados por la S.R.E. fue de 20,328 participantes. Esta disminución se

representa nuevamente de forma drástica en el siguiente par de años, ya que para el año 2014, la cantidad de personas encuestadas en el programa ATEP WDRA fue de 12,243 personas, mientras que en el último año del periodo analizado se contabilizó un total de 12, 393 participantes encuestados.

Con el objetivo de determinar si dicho comportamiento corresponde únicamente a un cambio en el flujo de personas deportadas a través del programa ATEP, o si en cambio, forma parte de una tendencia general, se ha comparado el flujo de los eventos ocurridos durante el periodo 2011-2015 del programa ATEP WDRA y el número de eventos registrados en Ciudad Acuña para la EMIF Norte en su módulo *Devueltos* del mismo periodo.

Como se muestra en la gráfica 4.2.2, si bien el número de eventos contabilizados para la EMIF Norte es mayor ya que conglobera todos los programas de deportación de las autoridades estadounidenses, así como la totalidad de ciudades en las cuales los connacionales podrían haber sido detenidos, la cantidad de eventos ocurridos es similar, con un ascenso a inicios de la década para después presentar un drástico descenso en el año 2014. De esta forma, se puede señalar que el comportamiento del flujo del programa ATEP WDRA corresponde al captado por la EMIF Norte, y su descenso podría explicarse por un descenso general en el flujo de deportados.

Gráfica 4.2.2 Cantidad de deportaciones, EMIF Norte Ciudad Acuña y ATEP WDRA, 2011-2015

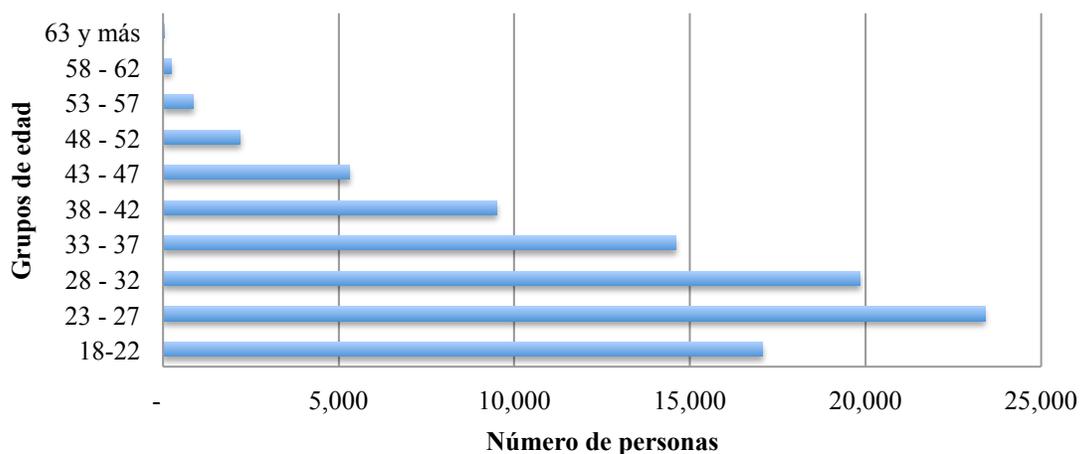


Fuente: Elaboración propia con datos de la S.R.E. y EMIF Norte

4.2.1.1 Edad

El análisis de la edad de los participantes en el programa permite identificar cuáles son algunas de las características demográficas de los mismos, así como verificar la veracidad de los requisitos señalados por De Leon (2013) para ser procesado a través del programa ATEP.

Gráfica 4.2.1.1 Edad de participantes en ATEP WDRA 2011-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de la S.R.E.

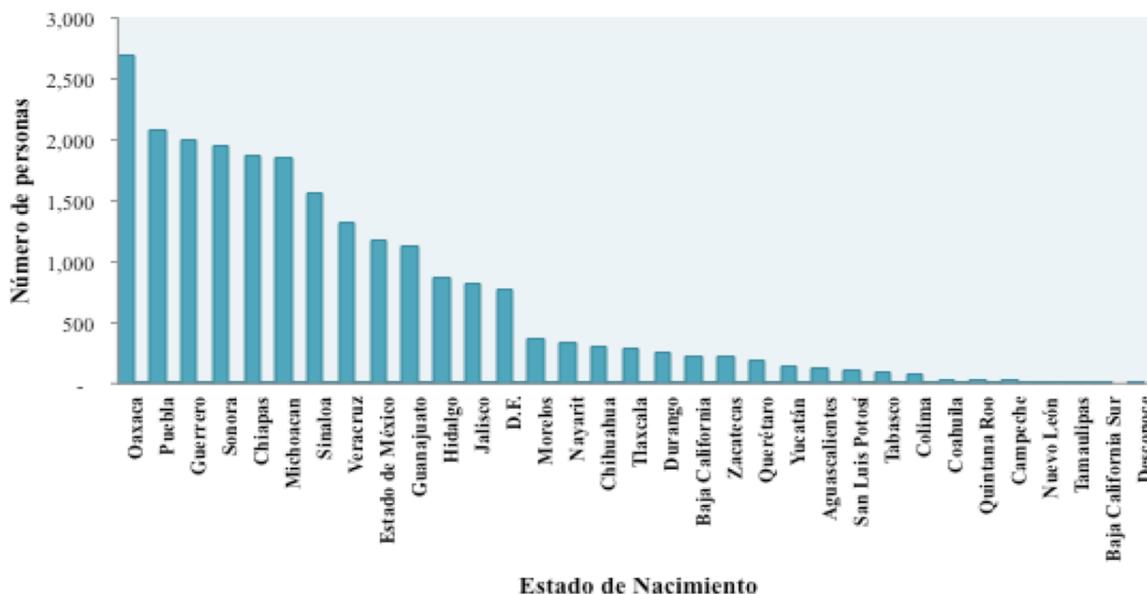
Como se puede observar en la gráfica 4.2.1.1, la edad de los participantes en el programa ATEP WDRA 2011-2015 se concentró en el grupo de edad que abarca de los 23 a los 27 años de edad. Destaca que el 53 por ciento de los connacionales deportados se encontraban entre los 20 y 30 años de edad al momento de su deportación, es decir, en edad laboral. Debido a las características de la población participante en el programa, no es del todo arriesgado señalar que la concentración de los registros en este grupo de edad podría deberse a que en algunos de los casos, se trata de la primera ocasión en que los participantes intentan ingresar a los Estados Unidos.

4.2.1.2 Estado de nacimiento

Si bien la pregunta en el cuestionario de la SRE inquiriere acerca del estado de la república mexicana donde el participante nació, y no aquél en el cual reside actualmente, los datos resultantes de esta pregunta muestran una aproximación sobre el origen de los participantes del programa. La información sobre el lugar de residencia de los participantes es recabada por personal del Consulado de México, sin embargo, dichos datos no han sido proporcionados, con el objetivo de proteger la identidad de los connacionales encuestados.

De acuerdo a la información señalada en la gráfica 4.2.1.2, el 11.7% de los participantes provenían del estado de Oaxaca, seguido de los estados de Puebla (9.1%), Guerrero (8.7%), Sonora (8.5%), Chiapas y Michoacán (ambos con 8.1%) , los cuales en conjunto corresponden al 57 por ciento del total de personas deportadas en 2011. Destacan un par de características, la primera es que la mayor cantidad de participantes provienen de la región sureste del país, lo cual podría señalar que al menos durante el primer año de la puesta en marcha del ATEP WDRA los connacionales participantes y originarios de esta región en específico eligieron la frontera del sector Tucson de la Patrulla Fronteriza como el punto de cruce indocumentado para intentar ingresar a los Estados Unidos. La segunda característica a destacar es la presencia de Sonora como el único estado fronterizo que aparece dentro de los seis primeros, muy por encima de otros estados fronterizos como Chihuahua y Baja California, que aportan el 1.3 y 1 por ciento del total de los connacionales deportados por el programa. La razón principal de esta presencia por parte de Sonora puede estar explicada debido a que la frontera correspondiente a dicho estado representa el principal lugar de detención del programa ATEP WDRA, aunque es digno de reflexión el conocer la razón por la cual los participantes originarios de este estado son considerados para participar en el ATEP WDRA.

Gráfica 4.2.1.2
Estados de nacimiento de mexicanos deportados
por ATEP WDRA 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de la S.R.E.

En el año 2012, para los participantes de ATEP WDRA, Oaxaca se mantuvo como el principal estado de origen, con el 11 por ciento del total de participantes de ese año, seguido por el estado Chiapas (9.6%), que desplazó a Puebla (8.3%) hasta el tercer estado con mayor cantidad de participantes para este año. Los connacionales encuestados por la EMIF Norte señalaron ser originarios de estados diferentes a los observados para el ATEP, ya que cerca del 19 por ciento expresó haber nacido en el estado de Guanajuato, seguido de Veracruz (7.9%) y Michoacán (7.2). La presencia de nueva ocasión de los estados de Oaxaca, Chiapas y Puebla y la ausencia de estos en la EMIF Norte podría dar cuenta de un perfil de origen del participante en el programa, además de ejemplificar la variedad de procedimientos mediante los cuales se realizar la deportación de mexicanos por parte de las autoridades estadounidenses.

En el año 2013 se percibe un cambio en esta situación, para el programa ATEP WDRA, Oaxaca (11.1%) permanece como el estado de principal origen de los participantes del programa y Chiapas (8.5%) aparece de nueva cuenta entre los principales estados de origen,

sin embargo, Michoacán (8.3%) se posiciona como uno de los estados más mencionados. Esto llama la atención toda vez que para los encuestados ese mismo año por la EMIF Norte, tras posicionarse Guanajuato (12.5%) de nueva cuenta por un amplio margen como el primer estado de origen, suceden en orden Oaxaca (8.9%) y Michoacán (7.4%) como los siguientes estados más mencionados por los connacionales entrevistados. Lo anterior supone que para el año 2013 los estados de origen de los connacionales comenzaban a coincidir entre los participantes del programa ATEP y el flujo de deportados en general que tenía salida por la región analizada.

La tendencia permanece para el año 2014 donde Oaxaca (10.7%) y Guanajuato (7.7%) permanecen como los estados que aportan un mayor porcentaje de los encuestados para el ATEP WDRA y la EMIF Norte, respectivamente. Sin embargo, destaca que la diferencia entre Guanajuato, Michoacán (7.6%) y Sinaloa (7.4%) para los encuestados en la EMIF Norte ya no es tan amplia como en los años previos. Asimismo, sobresale la presencia de los estados de Sinaloa (9.4%) y Michoacán (8.4%) en los participantes del ATEP WDRA por encima de los hasta ese momento ya conocidos, Chiapas, Puebla o Guerrero. Por lo que además del importante descenso en el flujo de repatriados de la región, los estados de origen habrían sufrido un cambio.

Finalmente, en lo que respecta al año 2015, los estados de origen más usuales tanto para los participantes en el ATEP WDRA como para los encuestados por la EMIF Norte fueron desplazados por un estado que había permanecido cercano a los primeros lugares, pero cuya presencia como el que más aportó al total de repatriados contabilizados de la región destaca de forma importante. El estado de Sinaloa aportó el 9.6 por ciento del total en ambas encuestas, dejando a Oaxaca (8.5%) y Guerrero (7.8%) como en los siguientes sitios, y por primera vez en el periodo analizado desplazando a Oaxaca como el estado de origen de los participantes en el programa ATEP WDRA. Mientras que para el flujo observado de forma general en la EMIF Norte, el estado de Guanajuato (7.5%) fue desplazado hasta el tercer sitio tras haber sido mencionado como el principal estado de origen en los años anteriores.

Sin duda, un evento que merece una observación profunda con el objetivo de determinar los factores coyunturales que permitieron un cambio de tal naturaleza.

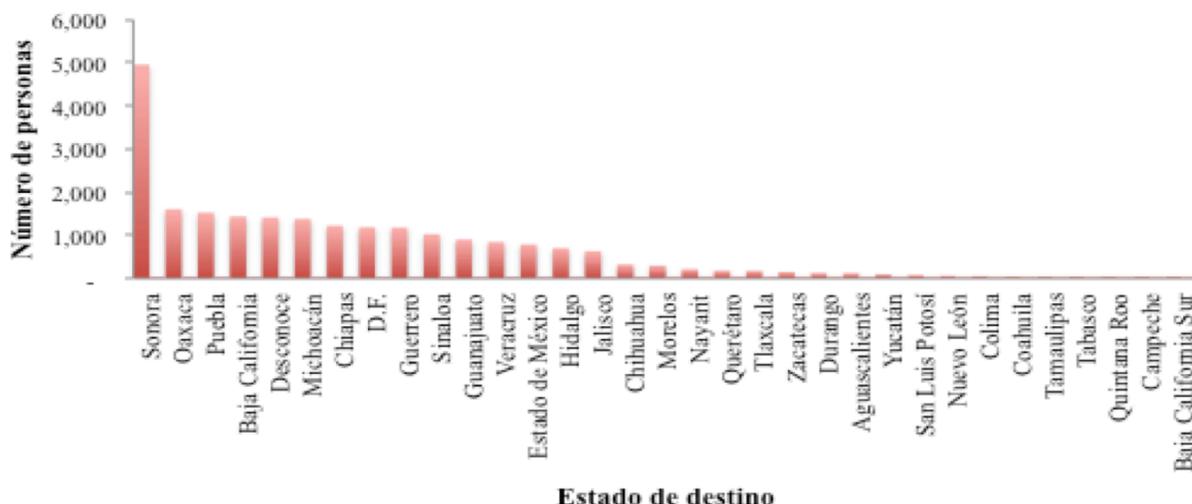
4.2.1.3 Estado de Destino

En relación al destino que tomarán los connacionales una vez consumada la deportación, existen diversas aristas a analizar. En primer instancia, al ser entrevistados por instancias gubernamentales, es justo pensar que las personas repatriadas tratarán de ofrecer respuestas que no pudieran acarrearles consecuencias o hacerlo permanecer durante más tiempo en el proceso de deportación que prácticamente ya han finalizado. Es decir, los connacionales podrían señalar que se dirigen a sus lugares de residencia o de nacimiento al considerar que es la respuesta más común, y no señalar si es que planean intentar un nuevo cruce en los siguientes días.

Sin embargo, las respuestas de los connacionales mexicanos a esta pregunta en particular suponen un punto de inflexión en el análisis de estos datos y del programa en general ya que muestran una cantidad importante de personas que señalaron tras haber sido deportados que regresarían a la región en la cual fueron detenidos (ver gráfica 4.2.1.3), 21.6 por ciento del total de los participantes declararon que seguirían su camino rumbo a Sonora, aún cuando únicamente el 8 por ciento de estos señalaron ser originarios de dicho estado. Oaxaca (7%), Puebla (6.7%), Michoacán (6%) y Chiapas (5.3%) estados que destacaron por ser de los que más abonaron al total de participantes como estados de nacimiento, se encuentran presentes de igual forma entre los principales estados de destino señalados así como un 6.2 por ciento de connacionales que señalaron al momento de la encuesta desconocer su estado de destino.

Debido a lo anterior, se podría señalar que si bien los participantes que declararon ser originarios del estado de Sonora podrían retornar a esta entidad, aún existe un 12 por ciento del total de los deportados que declaran dirigirse a este estado, en el cual si bien podrían tener su lugar de residencia, no es extraordinario sugerir que buscan realizar un nuevo intento de cruce por la frontera de Sonora.

Gráfica 4.2.1.3
Estados de destino de mexicanos deportados
por ATEP WDR A 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de la S.R.E.

Del igual forma llama la atención la presencia del estado de Baja California, el cual con el 6.3 por ciento del total de los participantes se coloca como el cuarto destino señalado, muy alejado del 1 por ciento del total de participantes que señaló residir en dicha entidad. Cabe señalar que los estados de Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas, aún siendo fronterizos no figuran dentro de los principales destinos que los deportados señalaron.

Para el año 2012, destaca, además de la permanencia de Sonora (19.5%) como el principal destino declarado de los connacionales participantes, que en segundo lugar, un 8.6 por ciento de los participantes señalaron desconocer el rumbo hacia donde emprenderían el viaje. Oaxaca (7.1%), que en ese año se erigió de nueva cuenta como el estado de origen que más participantes aportó al ATEP WDR A permanece entre los primeros sitios, mientras Baja California (6.7%) permaneció en el cuarto lugar. Sin embargo, para el año 2013 Baja California (8.1%) ascendería entre los estados de destino de forma importante, ya que este destino rebasó al estado de Oaxaca (6.9%), es decir, otro estado fronterizo, y uno de los principales destinos para aquellas personas que pretenden ingresar en los Estados Unidos, rebasó al principal estado de origen declarado de los participantes de ATEP. Asimismo,

destaca que la amplia proporción que en el año anterior había declarado desconocer su destino, no se repitió con la misma intensidad durante el 2013 lo que podría señalar que habría una razón por la cual los connacionales deseaban mantener en confidencialidad su destino.

Para el año 2014 se confirma la tendencia del descenso en la cantidad de participantes del ATEP que señalaron el estado de Oaxaca como su destino. Destaca debido a que poco más del 10 por ciento de los participantes señaló ser originario de dicha entidad, mientras que únicamente el 6.5 por ciento declaró que su destino sería este estado. De igual forma, destaca que el 22 por ciento del total de participantes declaró dirigirse rumbo al estado de Sonora, la proporción más alta del periodo analizado, esto, también puede verse afectado por el ya mencionado descenso en la cantidad de participantes entre los años 2013-2014, sin embargo, las proporciones de los siguientes estados con más menciones, Baja California (8.3%) y Sinaloa (6.8%) permanecen similares a las del resto del periodo, insinuando que los connacionales podrían dirigirse con mayor regularidad hacia la frontera que hacia sus lugares de origen.

Finalmente, en el año 2015 se presenta la confirmación de los destinos declarados en 2014 como los principales estados de destino. De acuerdo a esta información, en ambos años, tras el descenso en la cantidad de participantes del programa, los destinos principales fueron Sonora (14.1%) y Baja California (9.3%), seguidos de Sinaloa, el cual, como se mencionó anteriormente, había ocupado para 2015 el primer lugar como estado de nacimiento de los participantes en el ATEP WDRA.

La intención de destacar el alto porcentaje de connacionales que señala dirigirse hacia el estado de Sonora es realizar una reflexión sobre el objetivo del programa ATEP y sus posibles resultados. Como se ha señalado, el principal objetivo de este para las autoridades es destruir las relaciones y redes entre los migrantes y los contrabandistas o llamados *coyotes*, y además, desincentivar el reingreso indocumentado a través de repatriaciones laterales y consecuencias penales acompañadas de condiciones poco agradables durante el proceso de deportación. Un aparente éxito en este sentido podría quedar de manifiesto si se observan las respuestas obtenidas en la EMIF Norte, en su módulo *Devueltos*, al cuestionamiento “¿Planea cruzar

nuevamente a los Estados Unidos en los próximos 7 días?”. Como se observa en la tabla 4.2.1.3.2, para el periodo analizado, el porcentaje de connacionales deportados por Ciudad Acuña de dicha encuesta y que señalaron que intentarían cruzar durante los 7 días siguientes al momento de su deportación, fue descendiendo drásticamente año con año.

Tabla 4.2.1.3.2 Reingreso a los Estados Unidos para migrantes deportados por Ciudad Acuña, 2011-2015

Año	¿Planea cruzar de nuevo a Estados Unidos en los próximos 7 días?	Número de personas	Porcentaje
2011	Si	5,500	84
	No	28,960	16
2012	Si	5,808	15.8
	No	30,174	82.2
2013	Si	2,874	7.2
	No	27,593	69.6
2014	Si	1,713	5.8
	No	19,587	66.6
2015	Si	258	1.1
	No	4,584	20

Fuente: Elaboración propia con datos de la EMIF Norte

Con el fin de poder obtener una perspectiva más amplia acerca de un posible reingreso por parte de los connacionales recién deportados, se analizó la respuesta de los connacionales, también en la EMIF Norte, a los planes de estos de realizar un nuevo cruce hacia los Estados Unidos en los siguientes tres meses. Tras este cuestionamiento, es posible observar (tabla 4.2.1.3.3) un comportamiento similar en el porcentaje de connacionales que señalaron tener planes de reingresar en los próximos tres meses a territorio estadounidense. Sin embargo, es importante señalar que aún cuando este descenso es visible, lo es también año con año el porcentaje de personas que declararon no tener intención de reingresar a los Estados Unidos ya fuera en los próximos siete días, o tres meses posteriores a su más reciente deportación.

Tabla 4.2.1.3.3 Planes de próximo reingreso a los Estados Unidos para migrantes deportados por Ciudad Acuña, 2012-2015

Año	Planea cruzar de nuevo a Estados Unidos en los próximos 3 meses	Número de personas	Porcentaje
2012	Si	6,569	17.9
	No	23,475	63.9
2013	Si	3,906	9.8
	No	22,278	56.2
2014	Si	2,023	6.9
	No	17,266	58.7
2015	Si	538	2.3
	No	4,094	17.8

Fuente: Elaboración propia con datos de la EMIF Norte

Cabe destacar que el señalar que los connacionales no buscarán reingresar a los Estados Unidos en un futuro próximo no equivale a señalar que retornarán a sus hogares, es por eso, que en la tabla 4.2.1.3.4 se puede observar la respuesta de los encuestados por la EMIF Norte a la pregunta “¿Regresará de inmediato a su casa o permanecerá en la frontera?”. En ella, queda de manifiesto que aún con un descenso en la intención de retornar a sus hogares para los años de 2013 y 2014 con respecto del total del periodo analizado, la mayoría de los encuestados señaló que no desea permanecer y que buscará regresar a su casa.

Tabla 4.2.1.3.4 Destino inmediato de migrantes deportados por Ciudad Acuña, 2011-2015

Año	Destino	Número de personas	Porcentaje
2011	Regresará a su casa	16,672	48.4
	Permanecerá en la frontera	2,961	8.6
2012	Regresará a su casa	27,645	75.3
	Permanecerá en la frontera	2,600	7.1
2013	Regresará a su casa	26,020	65.6
	Permanecerá en la frontera	2,247	5.7
2014	Regresará a su casa	18,979	64.5
	Permanecerá en la frontera	989	3.4
2015	Regresará a su casa	17,391	75.8
	Permanecerá en la frontera	391	1.7

Fuente: Elaboración propia con datos de la EMIF Norte

4.2.1.4 Notificación Consular

Al tratarse de una encuesta realizada por la S.R.E. y levantada por personal consular, la verificación de los servicios consulares se vuelve, tras la obtención de la información básica, en el principal motivo de la realización de esta encuesta. El objetivo de esta es determinar si el derecho al acceso y notificación consular de los connacionales mexicanos fue respetado durante su proceso de detención y repatriación. Esto se realiza a través de dos encuestas, la primera tiene lugar tras la detención, donde personal consular en el sector Tucson asiste a los centros de detención de la Patrulla Fronteriza con el objetivo de verificar las condiciones de los detenidos, así como dar atención a posibles quejas de los connacionales. La segunda, es la que se ha analizado en el presente capítulo y se realiza una vez que la deportación ha sido llevada a cabo. La notificación consular se entiende como el derecho que tiene cualquier persona que se encuentre en un país extranjero y haya sido detenida por las autoridades de dicho país, de poder comunicarse con la oficina consular de su país de origen, o al menos, de saber que tiene la posibilidad de hacerlo (OEA, 1967). Asimismo, las autoridades locales deben notificar a la representación consular sobre la detención de los connacionales mexicanos.

Debido a que la notificación sobre este derecho puede realizarse ya sea de forma verbal o a través de alguna clase de anuncio o video mostrado en el centro de detención, es común que los connacionales no estén especialmente atentos a su alrededor mientras se encuentran en los centros de detención o al momento de recibir las indicaciones por parte de las autoridades estadounidenses.

En la tabla 4.2.1.4 se observa como el 64 por ciento de los participantes, es decir, poco menos de 15 mil connacionales de los casi 23 mil encuestados señalaron haber contado con el derecho a la notificación consular, por los poco más de 8 mil que señalaron no haber recibido de ninguna forma este derecho.

En los siguientes años, la notificación consular, o al menos, la declaración de haber sido notificados de tener el derecho de comunicarse al Consulado de México, mejoró

sustancialmente. Se puede observar que en el periodo de 2012 a 2015 los connacionales participantes en el programa ATEP WDRA, año con año, señalaron en mayor medida haber sido notificados de este derecho, hasta llegar a un 90 por ciento de connacionales notificados. Sin embargo, para los connacionales encuestados por la EMIF Norte este porcentaje no presentó la misma tendencia, sino al contrario, una hacia la baja en cuanto notificación consular se refiere, pero esta diferencia puede ser explicada debido a que a partir del año 2013, se añadió la opción “Vive en E.U.A.” como respuesta a la pregunta de la EMIF Norte, la cual fue seleccionada por el 10 y el 25 por ciento de los encuestados para los años 2014 y 2015, respectivamente, quienes a su vez, también señalaron se les fue otorgado el derecho de comunicarse al Consulado.

Tabla 4.2.1.4 Notificación consular para participantes en ATEP WDRA y para migrantes deportados por Ciudad Acuña, 2011-2015

Año	Encuesta	Notificación consular	Número de personas	Porcentaje
2011	ATEP	Sí	14,778	36
		No	8,154	64
2012	ATEP	Sí	18,966	75.4
		No	6,195	24.6
2013	ATEP	Sí	17,408	85.6
		No	2,919	14.4
2014	ATEP	Sí	10,836	88.5
		No	1,161	9.5
2015	ATEP	Sí	11,180	90.2
		No	1,213	9.8
2011	EMIF Norte	Sí	24,447	70.9
		No	10,013	29.1
2012	EMIF Norte	Sí	25,344	69
		No	10,931	29.8
2013	EMIF Norte	Sí	24,195	61
		No	9,967	25.1
2014	EMIF Norte	Sí	17,387	59.1
		No	5,155	17.5
2015	EMIF Norte	Sí	12,798	55.7
		No	4,560	19.9

Fuente: Elaboración propia con datos de la S.R.E. y EMIF Norte

4.2.1.5 Alimentación suficiente

Una de las cuestiones más trascendentales del programa no es el momento de la detención, tampoco el momento de repatriación, sino las condiciones en las cuales los participantes permanecen entre ambos eventos. Al no contar con una duración especificada por parte de las autoridades estadounidenses, adquiere relevancia como pasarán los días las personas detenidas en los centros de detención. Uno de los factores de mayor preponderancia, es la alimentación que reciben durante este periodo. Los connacionales señalan que el menú al cual son sujetos puede variar, ya que puede ir desde una pequeña hamburguesa con unas galletas y un poco de jugo, pasando por un burrito y agua, a únicamente un par de galletas y agua. La alimentación que reciben, declaran los participantes, dista de ser sustanciosa, sin embargo, de acuerdo a las autoridades estadounidenses, se busca que sea suficiente.

Los mexicanos deportados por las autoridades estadounidenses reciben alimentos por parte del INAMI una vez que son repatriados. Sin embargo, la alimentación que perciben durante los días en los cuales transcurre el proceso determina la condición en la cual arriban a territorio nacional. El cuestionamiento que se realiza a los participantes por parte del personal consular es si consideran que la cantidad de alimentos que le son otorgados por las autoridades estadounidenses es suficiente.

Como se muestra en la tabla 4.2.1.5, más de 20 mil de los participantes señalaron haber recibido alimento suficiente durante su estancia en los centros de detención, mientras que 2,200 señalaron que la cantidad de alimentos no era suficiente para una persona.

En el año 2012, el porcentaje de participantes en el programa que declararon que alimentación era suficiente disminuyó a cerca del 82 por ciento, lo cual permanece como una amplia mayoría que consideraba haber recibido la cantidad de alimentos necesaria, lo cual se reafirmó en los siguientes tres años, cuando este porcentaje ascendió hasta términos prácticamente absolutos, cuando en el 2015 cerca del 97 por ciento del total de participantes señaló haber recibido la alimentación suficiente.

Tabla 4.2.1.5 Alimentación de los participantes en ATEP WDRA , 2011-2015

Año	Alimentación suficiente	Número de personas	Porcentaje
2011	Sí	20,660	90
	No	2,271	10
2012	Sí	20,588	81.8
	No	4,573	18.2
2013	Sí	19,022	93.6
	No	1,306	6.4
2014	Sí	11,141	91.0
	No	857	7.0
2015	Sí	11,985	96.7
	No	408	3.3

Fuente: Elaboración propia con datos de la S.R.E

3.2.2.6 Espacio suficiente

Al igual que con la alimentación el espacio de las celdas es relevante en términos de las condiciones de detención de los connacionales que participan en el programa. Las celdas varían en capacidad, sin embargo, los connacionales señalan que suelen permanecer en celdas que marcan que la capacidad máxima va desde 30 a 100 personas. Sin embargo, los participantes han expresado que en algunas ocasiones esta capacidad máxima es rebasada, debido a que son agrupados de acuerdo a la capacidad de los autobuses en los cuáles serán trasladados posteriormente, por lo que pueden permanecer algunas horas en condiciones de hacinamiento. Esto repercute directamente en la posibilidad de hacer uso de las celdas para descansar e ir al baño, por lo que se les cuestiona si el espacio con el que contaban en las celdas de los centros de detención era suficiente.

Se puede observar que en el año 2011 una parte importante (15,800 participantes) de los connacionales señalaron que las celdas contaban con espacio suficiente, pero prácticamente un tercio del total de encuestados señaló lo contrario. Sin embargo, durante los siguientes años, las condiciones declaradas por parte de los participantes en cuanto al espacio al interior de las celdas mejoraron sustancialmente. Lo expresado en la tabla 4.2.1.6 señala que para el año 2012 el 70 por ciento de los connacionales señalaron no encontrarse en condiciones de

hacinamiento, llegando a situarse dicho porcentaje en un alto histórico del 95 por ciento en el año de 2013 para posteriormente descender y establecerse en un 88 por ciento en 2015, lo cual muestra que si bien existe un porcentaje que señala que las condiciones de espacio en los centros de detención no son las adecuadas, a la mayoría de los participantes no les parece que este sea el caso.

Tabla 4.2.1.6 Condiciones de espacio en celdas de los participantes en ATEP WDRA , 2011-2015

Año	Condición en la celda	Número de personas	Porcentaje
2011	Espacio suficiente	15,800	69
	Hacinamiento	7,133	31
2012	Espacio suficiente	17,690	70.3
	Hacinamiento	7,471	29.7
2013	Espacio suficiente	19,438	95.6
	Hacinamiento	890	4.4
2014	Espacio suficiente	10,245	83.7
	Hacinamiento	1,753	14.3
2015	Espacio suficiente	10,968	88.5
	Hacinamiento	1,425	11.5

Fuente: Elaboración propia con datos de la S.R.E

4.2.1.7 Maltrato y violación de Derechos Humanos

Siendo un grupo altamente vulnerable por las condiciones en las que han intentado ingresar a los Estados Unidos, los participantes del ATEP son cuestionados acerca de la forma en que fueron detenidos y tratados por las autoridades estadounidenses. Esto con el fin de verificar si durante alguna parte del proceso fueron maltratados ya sea física o psicológicamente, o si es que consideran que alguno de sus derechos humanos no fue respetado.

En caso de contar con alguna queja por parte de los connacionales, se le insta a que presenten alguna denuncia ante personal consular, sin embargo, la priorización de seguir el viaje, así como el miedo a alguna posible represalia en un nuevo intento de cruce, son algunas de las razones por las cuales los participantes señalan preferir no denunciar alguna clase de maltrato.

En este mismo tenor, como se muestra en la tabla 4.2.1.7, 115 de los connacionales participantes en el ATEP WDRA 2011 expusieron haber sido maltratados de alguna forma por las autoridades estadounidenses, señalando el maltrato verbal y uso de lenguaje altisonante como la principal queja en este rubro. Si bien cada una de estas quejas supone un caso al cual se le debe dar el seguimiento adecuado, las ya mencionadas supusieron únicamente el .5 por ciento del total de casos.

*Tabla 4.2.1.7 Casos de maltrato y violación a Derechos Humanos
ATEP WDRA 2011*

	Número de casos	Porcentaje
SÍ maltrato	115	0.5
NO maltrato	22,818	99.5
Total	22,933	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la S.R.E.

En los siguientes años, los casos de maltrato y violación a derechos humanos no sufrieron algún incremento relevante, toda vez que se contabilizaron, en promedio, apenas 35 casos anualmente, lo que corresponde a apenas un 0.2 por ciento del total de participantes (S.R.E. , 2015). De acuerdo a lo observado por la EMIF Norte en este tenor, existieron para el mismo periodo un total 4,981 eventos en los que se señaló que las autoridades agredieron físicamente de alguna forma a los connacionales. Si bien la cantidad es sustancialmente mayor a la captada para los participantes de ATEP, es cierto que esta cantidad representa apenas el 3.9 por ciento del total de eventos de la región de la encuesta.

4.2.1.8 Separación familiar

El programa ATEP al tener una selección basada en ciertos requisitos, al menos aquellos que han podido ser confirmados y analizados hasta este momento, genera un perfil específico entre sus participantes, lo cual por consiguiente genera una exclusión de aquellos que no cumplen

dichas condiciones. Esta exclusión se traduce en la separación de los grupos en los cuales algunos miembros pueden ser deportados a través de ATEP, mientras que otros no. En el caso de las familias que viajan juntas, en diversos casos la separación de estos grupos supone una mayor vulnerabilidad para algunos de los miembros, cuando estos son menores de edad o dependientes de su acompañante. En estos casos, las autoridades estadounidenses han señalado que su prioridad es mantener, en medida de lo posible, a las familias juntas (CRS, 2015) . En el caso del programa ATEP, algunos oficiales han expresado que se intenta deportar de forma expedita a aquellas personas que podrían participar en el programa cuando estos vienen acompañados de hijos o hijas menores de edad, así como en algunos casos, de sus esposas. Sin embargo, dicha facultad descansa únicamente en el criterio de los oficiales que realizan el procesamiento de los connacionales.

Para la encuesta que realiza la SRE, la separación familiar en el programa ATEP consiste en la separación del participante de algún miembro de su familia directa. Se considera familiar directo a los hijos e hijas, padres y madres, cónyuges, así como hermanos y hermanas de los connacionales.

Tabla 4.2.1.8 Casos de separación familiar ATEP WDRA 2011

	Número de casos	Porcentaje
SÍ separación	892	3.9
NO separación	22,041	96.1
Total	22,933	100

Fuente: Elaboración propia con datos de la S.R.E.

Durante el ATEP WDRA 2011 cerca del 4 por ciento del total señaló haber sido separado de un familiar directo, tal y como se observa en la tabla 4.2.1.8. El familiar más común del cual fue separado el participante de ATEP es de su cónyuge, seguido de sus hijos y hermanos. Durante los siguientes cuatro años, la cantidad de separaciones familiares descendió sustancialmente, mientras en 2012 se registraron 534 separaciones, al año siguiente el número descendió a 149 separaciones, durante 2014 el 1.5 por ciento (184 connacionales) señalaron

haber sido separados de sus familiares, para que finalmente en 2015, únicamente se contabilizaran 64 separaciones. Es importante señalar que algunos connacionales que declaran haber sido separados de sus familiares son conscientes que en ciertas ocasiones, y debido a las características y perfil de los participantes en el programa ATEP, sus familiares se encuentran siendo procesados a través del mismo programa, por lo que podrían reunirse con ellos en el lugar de su repatriación.

En cuanto a lo observado en la EMIF Norte para el flujo de connacionales repatriados a través de la región destaca la evolución que ha tenido el cuestionamiento con el fin de ser más específico en cuanto a las personas que acompañaban al connacional al momento de adentrarse en territorio estadounidense.

Para el año 2012 y en respuesta a la pregunta ‘¿Fue devuelto a México en compañía de sus familiares?’ en el 57 por ciento de los eventos se señaló que no fue devuelto a México en compañía de sus familiares, mientras que el otro 35 por ciento se señaló que no cruzaron acompañados, sin embargo, los primeros no señalan haber cruzado en compañía de familiares, sino únicamente no haber sido detenidos en compañía de ellos. Esta situación queda ejemplificada cuando para el año 2013 fue en el 60 por ciento de los eventos en los que se señalaron que los connacionales viajaban solos. Por lo anterior, para el año 2014 se instauró una pregunta inicial que cuestionaba si es que los connacionales realizaron el cruce a los Estados Unidos solos o acompañados. Del 51 por ciento de los casos en que se señaló haber cruzado en compañía de alguien más, sólo en el 2 por ciento se mencionó que el acompañante era un familiar directo. Por último, para el año 2015 se añadió la pregunta ‘¿Fue detenido en compañía de sus familiares?’ , la cual es mucho más certera en el análisis de la separación familiar, a esta pregunta se respondió afirmativamente en el 4.2 por ciento de los eventos (983).

4.2.1.9 Cantidad de días detenidos

Una de los factores más característicos del programa ATEP es la duración del mismo. Al tratarse de repatriaciones laterales y remotas, los connacionales son procesados durante varios

días y enviados a centros de detención a lo largo de la franja fronteriza. La cantidad de días que un connacional que es repatriado a través de ATEP permanece detenido no está estipulado de manera oficial. Sin embargo, el periodo de detención no suele sobrepasar los 7 días, salvo que el connacional participante sea enviado y procesado a través de ATEP tras haber cumplido alguna clase de sentencia penal y haber permanecido detenido por un periodo previo al procesamiento de ATEP. Esta clase de procedimientos, si bien no son comunes, se ha tenido conocimiento de su realización. La SRE añadió una pregunta sobre la cantidad de días que los connacionales permanecieron detenidos en el año 2014. En la tabla 4.2.1.9 se observa la media y moda de días declarados por los participantes de ATEP WDRA para los años antes señalados.

Tabla 4.2.1.9 Cantidad de días detenidos de los participantes en ATEP WDRA 2014 y 2015

Año	Media	Moda
2014	5.7	3
2015	16.5	3

Fuente: Elaboración propia con datos de la S.R.E.

En la tabla anterior se muestra que para ambos años la cantidad de días que los connacionales permanecieron detenidos por las autoridades estadounidenses, más comúnmente declarada fue de 3 días, aunque el promedio pasó de 5.7 a 16.5 días, lo que demuestra que algunos de los participantes en el programa permanecieron detenidos por una cantidad considerable de días antes de ser repatriados a través del programa.

4.2.1.10 Uso de candado de manos

Finalmente, el último cuestionamiento que se realiza al connacional es acerca del uso de candado de manos o esposas durante los traslados a los centros de detención y rumbo a la frontera para su posterior deportación. La pregunta se realiza toda vez que si bien se encuentra estipulado que las autoridades estadounidenses puede inmovilizar mediante esta herramienta a

los connacionales al momento de su detención, no permanecerán esposados durante los trayectos.

Debido a lo anterior, llama la atención que como se muestra en la tabla 4.2.1.10, el 63 por ciento de los participantes en el programa durante el 2011 haya mencionado haber sido esposado durante los trayectos entre los centros de detención. Por último, se puede observar que la tendencia se revirtió para los siguientes años, con porcentajes variados que han pasado desde un 99 por ciento en el año 2013, hasta un 56 por ciento para el año 2015. Esta variación insinúa que los connacionales pueden estar confundiendo la situación en la cual se estipula el uso del candado de manos por parte de las autoridades estadounidenses, así como que el cuestionamiento no es lo suficientemente claro.

Tabla 4.2.1.10 Uso de candado de manos en los participantes de ATEP WDRA 2014 y 2015

Año	Uso de candado de manos	Número de personas	Porcentaje
2011	Sí	14,354	63
	No	8,579	37
2012	Sí	4,519	18
	No	20,642	82
2013	Sí	170	0.8
	No	20,158	99.2
2014	Sí	2,239	18.3
	No	9,757	79.7
2015	Sí	5,339	43.1
	No	7,053	56.9

Fuente: Elaboración propia con datos de la S.R.E.

CONCLUSIONES

Tras el análisis de los diversos programas que conforman el CDS, así como de los alcances y objetivos iniciales, y las críticas tanto a sus alcances y resultados reales, como a la forma en que estos programas han sido implementados y se han ido desarrollando por parte de las autoridades estadounidenses, las conclusiones a las que esta investigación arriba, son las siguientes:

- Existe una creciente criminalización de la inmigración indocumentada mexicana por parte de las autoridades migratorias estadounidenses.
- El CDS supone un nuevo esquema de deportaciones y no únicamente un sistema de consecuencias.
- El envejecimiento de la población participante, el descenso en la cantidad de la misma, así como factores coyunturales y el análisis de su eficacia vuelven ampliamente debatible la existencia del programa ATEP
- Programas como el PRIM y OASISS, diseñados para la detención y deportación de sectores más vulnerables, no han seguido con la constancia de otros del CDS. El primero ha sido interrumpido en diversas ocasiones, además de contar con pocos participantes menores y niños, mientras que OASISS no se encuentra siquiera bien identificado por las autoridades mexicanas, a pesar de tratarse de un acuerdo binacional.
- El programa Streamline se sigue desarrollando a pesar de no tipificar con claridad cuáles participantes deben ser procesados criminalmente.
- Es urgente la publicación de la información existente sobre los programas parte del CDS, así como la generación de estadística al respecto por parte de las autoridades mexicanas.
- La postura del gobierno mexicano ante el CDS es pasiva y permisiva.

Los programas que conforman el CDS, si bien cuentan con diversas categorías que los diferencian unos de otros, parecen compartir un factor en particular, tienden hacia la criminalización de la inmigración indocumentada. Los procesos y programas administrativos

que ya existían previo a la creación del sistema apoyaban esta criminalización que parecía ir en ascenso. Sin embargo, la puesta en marcha de programas como Streamline y el nacimiento del CDS parecen factores fundamentales en el radical ascenso del número de mexicanos con estatus criminal, deportados por las autoridades estadounidenses durante los últimos cinco años. La cantidad de deportaciones contabilizadas por el DHS se mantenía en ligero ascenso, sin embargo, a partir del año 2009 estas deportaciones se dispararon de forma dramática al tiempo que las deportaciones no criminales de mexicanos disminuyeron durante esos mismos años, hasta que en el año 2012, justamente un año después de la presentación formal del CDS, las deportaciones de mexicanos con estatus criminal rebasaron a las no criminales.

Esta criminalización no es ajena a la política de inmigración de los Estados Unidos, de hecho corresponde claramente a la postura que expuso ICE en 2003 al presentar la Operación *Endgame*, la cual contemplaba la deportación del 100 por ciento de los inmigrantes indocumentados en el país. Para realizar una deportación de tal magnitud, la inmigración indocumentada debe ser considerada una ofensa mayor, razón por la cual pasó de una falta civil a un crimen grave.

Sin embargo, el CDS no fue establecido sin bases o programas que solidificaran su funcionamiento. El sistema punitivo de transición que sucedió a la Prevención por Medio de la Disuasión y a los programas post IIRIRA sirvió como estructura para un esquema de deportación criminal que cambió la prevención por las consecuencias, disminuyendo la responsabilidad de las autoridades en el proceso de inmigración indocumentada y trasladándola al migrante.

Programas como ATEP y Streamline lejos de ser bien recibidos por sus aparentes resultados son cada vez más criticados por las condiciones a las que exponen a sus participantes. Para el primero el envejecimiento gradual de los participantes y el cambio en los estados de origen y destino, da muestra de criterios de selección que parecen no ser los óptimos, o al menos, responder a los objetivos iniciales. Los estados de origen y destino de los participantes en el programa se han trasladado hacia entidades fronterizas, así como algunas con serios problemas de seguridad. Por lo que el objetivo de dismantelar las redes de los coyotes no

podría decirse que esté siendo cumplido, y como se ha mencionado, únicamente parece incrementar las utilidades de estos. Por otro lado, el programa Streamline da muestras claras de inviabilidad económica, la estructura que soporta el programa requiere de la intervención de diversas instancias, por lo que el proceso no puede ser rápido, y si lo es, es a costa de los derechos y la vigilancia del debido proceso. Asimismo, el costo político que enfrentan los Estados Unidos por un programa de criminalización general es demasiado alto, prueba de ello parece ser los límites diarios en los procesamientos por sector.

Caso contrario es el de programas como OASISS y el PRIM, los cuales, al menos discursivamente, mencionan buscar el apoyo de los sectores más vulnerables de la población deportada, como lo son aquellos que fueron violentados por coyotes o aquellos que residen en México, pero su domicilio se encuentra especialmente lejano a la frontera, respectivamente. Estos programas podrían representar un apoyo mucho mayor de encontrar eco en las autoridades mexicanas, para que el costo de su implementación no cayera en un gobierno en específico, y así poder expandir su funcionamiento a más regiones.

Finalmente, se requiere que el gobierno mexicano asuma una postura más activa en la negociación de algunas de las condiciones de estos programas. Su instauración y funcionamiento unilateral han derivado en condiciones que dejan a sus connacionales vulnerables tras el proceso de deportación. En este tenor, urge la publicación por parte de las diversas instancias nacionales de las cifras sobre la cantidad de connacionales deportados a través de los diversos programas del CDS. Con el objetivo de establecer mecanismos de cooperación que permitan el pleno respeto a los derechos de los mexicanos deportados, es de vital relevancia que las investigaciones y estudios al respecto sean constantes y profundos. Sirva la presente como parte del estudio al respecto y como inicio del uso de información ya existente que pueda ser ampliamente aprovechada académica y gubernamentalmente.

ANEXO 1

Programa de Repatriaciones Laterales Cuestionario Para Mexicanos Repatriados

Fecha: 23 de mayo de 2016.

Nombre del connacional: _____ FDN: _____

Lugar de nacimiento: _____ Destino final en México: _____

Domicilio: _____

Números telefónicos: _____

I. Notificación Consular

¿La autoridad estadounidense le informó que podía contactar al Consulado de México? Sí

En caso de que su respuesta sea Sí, ¿Cómo le informaron?:
 Verbalmente Por escrito Por video Por letreros

II. Acceso Consular

Considerando lo anterior:

¿Pidió usted hablar con el Consulado?

Sí
No

¿Logró entrevistarse con el Consulado?

Sí

No

III. Condiciones en Centros de Detención

Durante el tiempo que usted permaneció detenido:

¿Recibió agua y alimentos suficientes? Sí

¿Permaneció en celdas con espacio suficiente? Sí

No

En caso de que su respuesta sea NO, explique brevemente las condiciones en que permaneció recluso

IV. Maltrato y violación de derechos humanos

¿Fue usted objeto de algún tipo de maltrato por parte de las autoridades estadounidenses en alguna parte del trayecto de su lugar de detención a su lugar de repatriación?

Sí

No

En caso de que su respuesta sea SÍ, explique brevemente en qué consistió el maltrato:

V. Candados de mano

¿En algún momento del trayecto fue usted esposado?

Sí

No

VI. Tiempo de detención

¿Cuántos días aproximadamente permaneció usted detenido? _____ días

VII. Separación de familias

Si viajaba usted con su esposa o pareja e hijos y fue separado de ellos por la autoridad estadounidense, proporcione el nombre de cada familiar(es), la relación que tiene(n) con usted (esposa, pareja o hijos) y edades.

	Nombre	Parentesco	Edad
a)	_____	_____	_____
b)	_____	_____	_____

¿Usted informó de la separación familiar a la autoridad que realizó la detención?

Sí

No

BIBLIOGRAFÍA

Alarcón, Rafael, Olga Odgers y Luis Escala, 2012, *Mudando el hogar al norte: Trayectorias de integración de los inmigrantes mexicano en Los Ángeles*, México, El Colegio de la Frontera Norte.

Alarcón, Rafael, 2015, "El régimen de la deportación masiva desde Estados Unidos y los inmigrantes mexicanos" en Alejandro I. Canales, (Ed.), *Debates contemporáneos sobre migración internacional. Una mirada desde América Latina*. México: M.A. Porrúa (en prensa).

Alba, Francisco, 1999, *La política migratoria después de IRCA*, Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 14, No. 1, pp.11-37, El Colegio de México

Amuedo-Dorantes, Catalina y Pozo, Susan, 2014, *On the Intended and Unintended Consequences of Enhanced Border and Interior Immigration Enforcement: Evidence from Deportees*, Institute for the Study of Labor, IZA

Andreas, Peter, 2000, *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide*, Cornell University Press.

Bosniak, Linda, 2012, *Arguing for Amnesty*, Law, Culture and the Humanities, Vol. 9 No. 3, pp. 432-442.

Brotherton, David C. y Barrios, Luis, 2009, *Displacement and stigma: The social-psychological crisis of the deportee*, Crime Media Culture, Vol.5 No. 1.

Buff, Rachel, 2008. "The Deportation Terror", *American Quarterly*, vol. 60, no. 3.

Burns, Sarah, 2015, *Estimating Deterrence Using Border Patrol Consequence Reforms*, Institute for Defense Analyses

Cámara de diputados del H. Congreso de la Unión, 2015, *Ley general de población*, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/140_011215.pdf> consultado el 27 de junio de 2016.

Congress Research Center, CRS, 2014, *Border Security: Immigration Enforcement Between Ports of Entry*

Coleman, Mathew, 2009, *What Counts as the Politics and Practice of Security, and Where? Devolution and Immigrant Insecurity after 9/11*, Annals of the Association of American Geographers, Vol. 99, No. 5, Geographies of Peace and Armed Conflict, pp. 904-913.

Conroy, Bill, 2009, *Mexico seeking permission to prosecute drug mules caught in the U.S.*, recuperado el 11 de mayo de <http://narcosphere.narconews.com/notebook/bill->

conroy/2009/04/mexico-seeking-permission-prosecute-drug-mules-caught-us

Cornelius, Wayne, 2001, “Muerte en la frontera: La eficacia y las consecuencias ‘involuntarias’ de la política estadounidense de control de la inmigración, 1993-2000”, *Population and Development Review*, Vol. 27, No.4, pp. 661–685.

CRS, 2015, *Alien Removals and Returns: Overviews and Trends*.

De Genova, Nicholas, Peutz, Nathalie, 2010, *The Deportation Regime: Sovereignty, Space, and the Freedom of Movement*, Duke University Press.

De Leon, Jason, 2013, *The Efficacy and Impact of the Alien Transfer Exit Programme: Migrant Perspectives from Nogales, Sonora, Mexico*, International Migration, Vol. 51, No. 2. Estados Unidos, Blackwell Publishing

Department of Homeland Security, 2011, *Statement by Secretary Napolitano on DOJ’s Findings of Discriminatory Policing in Maricopa County*, en <<http://www.dhs.gov/ynews/releases/20111215-napolitano-statement-doj-maricopa-county.shtm>> consultado el 28 de abril de 2016.

DHS, 2006, *Fact sheet: Secure Border Initiative Update*, en <<http://www.hsdl.org/%3Fview%26did%3D476281>> consultado el 28 de abril de 2016.

DHS, 2011, *Testimony of Michael J. Fisher, Chief, U.S. Border Patrol, U.S. Customs and Border Protection, before the House Committee on Homeland Security, Subcommittee on Border and Maritime Security: "Does Administrative Amnesty Harm our Efforts to Gain and Maintain Operational Control of the Border?"*, en <<https://www.dhs.gov/news/2011/10/04/written-testimony-cbp-house-homeland-security-subcommittee-border-and-maritime>> consultado el 25 de abril de 2016.

DHS, 2013, *Yearbook of Immigration Statistics: Enforcement Actions*, en <<https://www.dhs.gov/yearbook-immigration-statistics>> consultado el 28 de abril de 2016.

DHS, 2016, *Topics*, en < <https://www.dhs.gov/topics>> consultado el 7 de Julio de 2016

El Colegio de la Frontera Norte, Colef, 2016, *Emif: Antecedentes y objetivos*, en <http://www.colef.mx/emif/antecedentes_objetivos.php>, consultado el 25 de marzo de 2016.

G4S, 2016, “¿Quiénes somos?”, *Country Sites México*, en < <http://www.g4s.mx/es-MX/Who%20we%20are/>> consultado el 31 de mayo de 2016

Gómez, Natalia, 2005, *Atenderán SRE, Segob y PGR problemática fronteriza*, El Universal, en <<http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/299981.html>>, consultado el 10 de mayo de 2016

Government Accountability Office, 2010, *DHS Needs to Better Leverage Investigative Resources and Measure Program Performance along the Southwest Border*.

Hammon, John L., 2011, *Immigration Control as a (False) Security Measure*, *Critical Sociology*, Vol. 37 No. 6, pp. 739-761

Hidalgo, Javier, 2014, *Self-determination, immigration restrictions, and the problem of compatriot deportation*, *Journal of International Political Theory*, Vol. 10 No. 3, pp. 261-282.

Huntington, Samuel, 2004, *The hispanic challenge*, *Foreign Policy*, Vol. 58, No. 2.

Immigration and Customs Enforcement, 2011, *Secure Communities Budget Numbers FY 2008-2011*, en <https://www.ice.gov/doclib/foia/secure_communities/budgetnumbers.pdf> consultado el 28 de abril de 2016.

ICE, 2016, *Criminal Alien Program*, en <<https://www.ice.gov/criminal-alien-program>> consultado el 6 de julio de 2016.

ICE, 2016, *Priority Enforcement Program*, en <<https://www.ice.gov/pep>>, consultado el 7 de julio de 2016.

Instituto Nacional de Migración, INM, “Programa de repatriación”, *Acciones y programas*, en <<http://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/programa-de-repatriacion-12469>> consultado el 11 de mayo de 2016.

Juárez Noticias, 2015, “Apoyan con el Programa de Repatriación al Interior de México a 12 mil”, Portada, *Juárez Noticias*, en <<http://www.juareznoticias.com/apoyan-con-el-programa-de-repatriacion-al-interior-de-mexico-a-12-mil/>> consultado el 11 de mayo de 2016

Lydgate, Joanna, 2010, *Assembly Line Justice: A Review of Operation Streamline*, University of California, Berkeley Law School.

Massey, Douglas, Jorge Durand y Nolan Malone, 2009, *Detrás de la trama: Políticas migratorias entre México y Estados Unidos*, Miguel Ángel Porrúa/ Universidad Autónoma de Zacatecas.

Martinez, Daniel , Slack, Jeremy, 2013, *What Part of ‘illegal’ Don’t You Understand? The Social Consequences of Criminalizing Unauthorized Mexican Migrants in the United States*, *Social & Legal Studies*, Vol. 22 No. 4, pp. 535-551

Meissner, Doris, Donald Kerwin, *et al.*, 2013, *Immigration enforcement in the United States: The rise of a formidable machinery*, United States, Migration Policy Institution.

Mountz, Alison, Coddington, Kate, *et al.*, 2012, *Conceptualizing detention: Mobility, containment, bordering, and exclusion*, *Progress in Human Geography*, Vol. 37 No. 4, pp. 522-541

Organización de los Estados Americanos, OEA, 1967, *Convención de Viena sobre las*

relaciones consulares, recuperado el 11 de mayo de <http://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convvienaconsulares.htm>

Paris, María, 2010, *Procesos de repatriación. Experiencias de las personas devueltas a México por las autoridades estadounidenses*, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Parrado, Emilio A., 2012, *Immigration Enforcement Policies, the Economic Recession, and the Size of Local Mexican Immigrant Populations*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 641, Immigration and the Changing Social Fabric of American Cities, pp. 16-37.

Passel, Jeffrey, D'Vera Cohn y Ana González, 2012. *Net Migration From Mexico Falls to Zero—and Perhaps Less*. PEW Hispanic Center, Washington, D.C.: Abril.

Payan, Tony, 2006, *The three U.S.-Mexico Border Wars: Drugs, Immigration, and Homeland Security*, Praeger Security International.

Pope, Paul James y Garret, Terence M., 2012, *America's Homo Sacer: Examining U.S. Deportation Hearings and the Criminalization of Illegal Immigration*, Administration & Society, Vol. 45 No. 2, pp. 167- 186

Procuraduría General de la República, PGR, 2006, *México y Estados Unidos anuncian la ampliación, a los estados de Chihuahua, México, y Nuevo México y una parte de Texas, Estados Unidos de América, del Programa OASIS sobre el procesamiento penal de traficantes y tratantes de personas que ponen en riesgo a migrantes*, Boletín de prensa, recuperado el 11 de mayo de <http://archivo.pgr.gob.mx/cmsocial/bol06/abr/b417a06.htm>

Simanski, John, 2014, *Immigration Enforcement Actions: 2013, Annual Report, Department of Homeland Security*, Yearbook 2013.

Slack, Jeremy, Daniel Martínez, et al., 2015, *In Harm's Way: Family Separation, Immigration Enforcement Programs and Security on the US-Mexico Border*, Journal on Migration and Human Security, Center for Migration Studies of New York.

TRAC, 2011, *Graphical Highlights Immigration: Lead Charges for Criminal Immigration Prosecutions FY 1986-2011*, recuperado el 28 de abril de http://trac.syr.edu/immigration/reports/251/include/imm_charges.html, Syracuse University.