



**El Colegio  
de la Frontera  
Norte**

Análisis de los programas estadounidenses *Special Immigrant  
Visas (SIVs)* dirigidos a afganos e iraquíes, 2006-2020

Tesis presentada por

**Georgina Ávila Colín**

para obtener el grado de

**MAESTRA EN ESTUDIOS DE  
MIGRACIÓN INTERNACIONAL**

Tijuana, B. C., México  
2022

# CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Directora de Tesis: Dra. María Eugenia Anguiano Téllez

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. Dr. David Scott FitzGerald, lector
2. Dr. José Israel Ibarra González, lector

*Con profundo respeto dedico esta tesis al pueblo afgano y al pueblo iraquí que por décadas han sido víctimas de las atroces guerras libradas en sus territorios.*

*En particular, dedico este trabajo a los afganos e iraquíes que dejaron este mundo mientras esperaban la oportunidad de emigrar hacia un futuro sin guerra, sin armas, sin violencia y sin hambre.*

## AGRADECIMIENTOS

Quiero externar mi profundo agradecimiento a El Colegio de la Frontera Norte, institución educativa que me acercó a comprender los fenómenos migratorios contemporáneos y me brindó la oportunidad de formarme en la disciplina de las migraciones internacionales desde la perspectiva de la inclusión y de los derechos de las personas migrantes.

Agradezco a los profesores y especialistas que en cada módulo compartieron su conocimiento a través de interesantes charlas y videoconferencias. En particular, agradezco a mis tutores de la EMI y MEMI que me acompañaron en este camino y quienes semana a semana retroalimentaron mis trabajos y resolvieron oportunamente mis dudas. Mtro. José Carlos Yee Quintero y Dr. José Israel Ibarra González, gracias a ambos por su apoyo, paciencia y motivación. También externo mi más sincero agradecimiento a la Dra. Gabriela Zamora Carmona, titular del Seminario de Evaluación, quien con paciencia, entusiasmo y amplio conocimiento me motivó a continuar esta tesis de evaluación.

Un especial y profundo agradecimiento a mi directora de tesis la Dra. María Eugenia Anguiano Téllez quien en todo momento me acompañó y siempre hizo un espacio en su agenda para revisar mi trabajo, compartir sus comentarios y resolver mis dudas. Dra. Maru, muchas gracias por su invaluable apoyo, compromiso, confianza, tiempo, consejos y motivación. Gracias por compartir su conocimiento, experiencias y amenas charlas, ha sido un enorme gusto coincidir y un placer haber trabajado bajo su dirección.

Extiendo mi gratitud hacia mi comité de tesis conformado por el Dr. David FitzGerald y el Dr. Israel Ibarra quienes además de leerme, dispusieron de su tiempo y paciencia para escucharme y proporcionar interesantes puntos de vista que enriquecieron y mejoraron mi trabajo. Espero haber atendido correctamente sus observaciones y sugerencias. ¡Gracias por compartir su tiempo y conocimiento!

Aprovecho para agradecer a la Dra. María Inés Barrios de la O, coordinadora de la EMI y MEMI, por su apoyo y disposición en todo momento. Asimismo, agradezco al personal de Educación Continua por su asistencia en los procesos de ingreso y egreso al programa de maestría.

Estos agradecimientos no podrían estar completos sin mencionar a las personas que han formado y forman parte fundamental de mi vida:

A mi amado compañero de vida quien no ha dejado de apoyarme y motivarme desde el primer día que manifesté mi interés en estudiar un posgrado. La elección del tema de esta tesis es en parte gracias a su convicción de que este fenómeno desconocido pero fascinante valía la pena ser estudiado. Nate, gracias por escucharme hablar cientos de veces de mis temas y preocupaciones sobre la tesis; gracias por ser mi interlocutor y en algunos momentos, mi asistente de investigación y colega. No tengo suficientes palabras para agradecer lo que cada día haces por mí. Tu amor, paciencia, confianza, comprensión, tiempo y empatía han sido mi fuerza en los momentos más duros. ¡Gracias por creer en mí, este logro también es tuyo!

A mis padres que además de apoyar mis estudios y decisiones de vida, han depositado su confianza en mí. Gracias por motivarme con sus amorosas palabras que me alientan a seguir adelante y no rendirme. Espero que este trabajo sea un reflejo de lo que ustedes me han inculcado: trabajo, constancia, disciplina, compromiso y ética. ¡Son y siempre serán mi ejemplo e inspiración!

A mi hermana y a su amorosa familia. Paty, gracias por estar al pendiente de mí en todo momento, por tu apoyo y amor incondicional, y por siempre interesarte en mis estudios y proyectos académicos. Tu perseverancia, constancia y buena actitud ante cualquier circunstancia me motivan cada día. ¡Gracias por ser una gran amiga, compañera y hermana!

A mi hermano por su cariño y apoyo. Dani, gracias porque a pesar de la distancia estás al pendiente de mí, tus ánimos y bromas siempre me sacan una sonrisa. A mis sobrinos mayores Daniel y Jesús que a su corta edad son para mí una fuente de inspiración por su valentía para enfrentar la vida y por su buen humor ante las adversidades. Espero que este trabajo contribuya a inspirarlos en la continuación de sus estudios universitarios. También a mis sobrinos menores: Iker, Ethan y Patricio, espero ser un ejemplo para ustedes.

A las familias Johnson, Michaelis y Prickett por su incondicional apoyo, interés y respeto por mi trabajo. En especial mi gratitud hacia Katie Prickett, Beth Summers, Linda Ayres, Douglas Johnson y Charles Johnson. Prometo pronto traducir este trabajo o al menos algunas partes para que puedan leerme. A Richard Michaelis(†) agradezco su entusiasmo, estoy segura que estaría muy alegre de verme concluir este proceso. ¡Gracias a cada uno por estar al pendiente de mí!

A mis profesores de la FES Acatlán quienes su amor por la Historia y Humanidades ha dejado profundas huellas en mí: Mtro. José García Gavito(†), Mtra. Rosalía Velázquez (†), Mtro. Juan Soria Díaz(†), Mtra. Aurora Flores Olea, Dra. Rebeca López Mora, Dra. Guadalupe Pinzón, Dra. Alicia Gojman, Dra. Irma Hernández Bolaños y Dr. Javier Torres Medina. Asimismo, agradezco a los profesores que aparecieron en otra etapa de mi formación profesional y de vida: Elizabeth Fontaine, Mark Hanson, William Murray, Neda Shukur, Patty Stottlemeyer y Karen Hamilton.

A las amigas y amigos que me han brindado su sincera amistad y que han estado pendientes de mi progreso: Guadalupe de Agustín, Aldo López, Esmeralda Morán, Gina Castillo, Elizabeth Rodríguez, Angélica Corona, Montserrat Muñoz, Madhu Kumari, Anshul Mundani y Marie Alberthe.

Finalmente, va mi profundo agradecimiento a todos los inmigrantes y refugiados (alumnos, compañeros y amigos) que tuve la fortuna de encontrar en mi paso por Minnesota y California. Gracias por compartir su cultura, historias de vida, motivos de emigración y experiencias en el país de acogida. Cuando en muchos momentos me sentí sola por estar lejos de mi tierra, ustedes fueron mi inspiración y motivación para seguir adelante.

## RESUMEN

Durante los conflictos armados en Afganistán e Iraq, Estados Unidos empleó a ciudadanos afganos e iraquíes que proporcionaron asistencia a su ejército y personal diplomático a través de la traducción, interpretación, seguridad, transporte y otros servicios. Como resultado de ese empleo, algunos colaboradores fueron víctimas de amenazas por parte de grupos armados antiestadounidenses. En respuesta a esa situación, Estados Unidos otorga a ciertos colaboradores afganos e iraquíes una visa de inmigrante especial con la que son admitidos y reasentados permanentemente en ese país. El Departamento de Estado (*U. S. Department of State*) tiene la autoridad de otorgar la visa de inmigrante especial a través de tres programas llamados *Special Immigrant Visas (SIVs)*.

El objetivo de esta tesis es evaluar el desempeño de los programas *SIVs* dirigidos a afganos e iraquíes para conocer en qué medida cumplieron sus objetivos y en qué medida contribuyeron a solucionar la situación de los colaboradores afganos e iraquíes que se encontraban en riesgo debido a su afiliación con Estados Unidos. El Marco Lógico es la metodología propuesta para evaluar los programas *SIVs* ya que está diseñada para evaluar políticas de carácter público entre las que se incluyen políticas y programas públicos en materia migratoria.

El presente análisis se realizó a partir del contexto histórico y político en el que se enmarcan los programas *SIVs*, de los resultados de su evaluación, y de los componentes de las capacidades institucionales del Departamento de Estado. El análisis arrojó que los programas *SIVs* han sido una respuesta lenta, insuficiente y limitada respecto de la protección humanitaria hacia los colaboradores afganos e iraquíes. Ello significa que esos programas no han sido del todo eficaces porque no han tenido el impacto esperado en la población que buscan beneficiar.

**Palabras clave:** programas *Special Immigrant Visas (SIVs)*, inmigrante especial, evaluación, capacidades institucionales.

## ABSTRACT

During the armed conflicts in Afghanistan and Iraq, the United States employed Afghan and Iraqi nationals who provided assistance to its military and diplomatic personnel through translation, interpretation, security, transportation, and other services. As a result of this employment, some collaborators were victims of threats from anti-US armed groups. In response to this situation, the United States grants certain Afghan and Iraqi collaborators a special immigrant visa with which they are admitted and permanently resettled in that country. The U.S. Department of State has the authority to grant special immigrant visas through three programs called Special Immigrant Visas (SIVs).

The objective of this thesis is to evaluate the performance of the SIVs programs aimed at Afghans and Iraqis to know to what extent they fulfilled their objectives and to what extent they contributed to solving the situation of Afghan and Iraqi collaborators who were at risk due to their affiliation with the United States. The Logical Framework is the methodology proposed to evaluate the SIVs programs since it is designed to evaluate public policies, including public policies and programs on migration.

The present analysis was carried out based on the historical and political context in which the SIVs programs are framed, the results of their evaluation, and the components of the institutional capacities of the Department of State. The analysis showed that SIVs programs have been a slow, insufficient and limited response regarding the humanitarian protection of Afghan and Iraqi collaborators. This means that these programs have not been completely effective because they have not had the expected impact on the population they seek to benefit.

**Keywords:** *Special Immigrant Visas (SIVs)* programs, special immigrant, evaluation, institutional capacities.

# ÍNDICE

## **INTRODUCCIÓN**

|  |    |
|--|----|
| Presentación del fenómeno.....         | 3  |
| Justificación.....                     | 5  |
| Planteamiento del problema .....       | 6  |
| Delimitación temporal y espacial ..... | 8  |
| Objetivos .....                        | 10 |
| Hipótesis.....                         | 10 |
| Metodología .....                      | 11 |
| Estructura de la tesis.....            | 12 |

## **CAPÍTULO I. MARCO HISTÓRICO-CONTEXTUAL**

|   |    |
|---|----|
| Introducción .....  | 14 |
| 1.1 La intervención militar estadounidense en Afganistán: 2001 a 2020 ..... | 14 |
| 1.2 La intervención militar estadounidense en Iraq: 2003 a 2011.....        | 20 |
| 1.3 La migración afgana hacia Estados Unidos.....                           | 22 |
| 1.4 La migración iraquí hacia Estados Unidos.....                           | 26 |
| Reflexión final del capítulo.....   | 28 |

## **CAPÍTULO II. LA POLÍTICA MIGRATORIA DE ESTADOS UNIDOS: 2000 A 2020**

|  |    |
|--|----|
| Introducción .....   | 30 |
| 2.1 La política migratoria: aproximación conceptual.....           | 31 |
| 2.2 La política migratoria de Estados Unidos después de 2001 ..... | 33 |
| 2.2.1 Creación del Departamento de Seguridad Nacional.....         | 36 |
| 2.2.2 Política migratoria bajo la administración Bush.....         | 37 |
| 2.2.3 Política migratoria bajo la administración Obama.....        | 39 |
| 2.2.4 Política migratoria bajo la administración Trump.....        | 41 |
| 2.3 Instancias encargadas de gestionar la política migratoria..... | 44 |
| 2.4 Admisión permanente de extranjeros en Estados Unidos.....      | 46 |

|  |    |
|--|----|
| 2.4.1 El sistema de refugio en Estados Unidos..... | 48 |
| 2.4.2 La clasificación de inmigrante especial..... | 53 |
| Reflexión final del capítulo.....                  | 55 |

### **CAPÍTULO III. LOS PROGRAMAS *SIVs* PARA AFGANOS E IRAQUÍES**

|   |    |
|---|----|
| Introducción .....  | 57 |
| 3.1 Traductores e intérpretes afganos e iraquíes.....                             | 58 |
| 3.2 Programa <i>SIVs</i> para traductores e intérpretes afganos e iraquíes.....   | 60 |
| 3.2.1 Visas otorgadas a traductores e intérpretes afganos e iraquíes.....         | 61 |
| 3.3 Empleados afganos e iraquíes.....   | 63 |
| 3.4 Programa <i>SIVs</i> para afganos.....  | 65 |
| 3.4.1 Visas otorgadas a afganos.....  | 67 |
| 3.5 Programa <i>SIVs</i> para iraquíes.....                                       | 69 |
| 3.5.1 Visas otorgadas a iraquíes.....   | 70 |
| 3.6 Proceso de solicitud de visa bajo los tres programas <i>SIVs</i> .....        | 72 |
| 3.7 Lugares de reasentamiento para inmigrantes especiales afganos e iraquíes..... | 75 |
| 3.8 Asistencia para el reasentamiento y beneficios públicos federales.....        | 77 |
| Reflexión final del capítulo.....   | 80 |

### **CAPÍTULO IV. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS *SIVs* PARA AFGANOS E IRAQUÍES**

|  |    |
|--|----|
| Introducción .....   | 82 |
| 4.1 Metodología del Marco Lógico.....  | 82 |
| 4.1.1 Definición del problema (Etapa 1).....   | 84 |
| 4.1.1.1 Problema central.....  | 85 |
| 4.1.1.2 Magnitud del problema.....   | 85 |
| 4.1.2 Análisis del problema: árbol del problema (Etapa 2) .....                        | 85 |
| 4.1.3 Definición del objetivo: árbol de objetivo (Etapa 3) .....                       | 86 |
| 4.1.4 Selección de la alternativa (Etapa 4).....                                       | 86 |
| 4.1.5 Definición de la Estructura Analítica del Programa presupuestario (Etapa 5)..... | 89 |
| 4.1.6 Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (Etapa 6).....          | 90 |

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| 4.1.6.1 Resumen Narrativo.....      | 91  |
| 4.1.6.2 Indicadores .....           | 93  |
| 4.1.6.3 Medios de verificación..... | 102 |
| 4.1.6.4 Supuestos.....              | 105 |
| Reflexión final del capítulo.....   | 108 |

**CAPÍTULO V. ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS SIVs PARA AFGANOS E IRAQUÍES**

|   |     |
|---|-----|
| Introducción .....  | 109 |
| 5.1 Evaluar para mejorar.....   | 109 |
| 5.2 La evaluación de resultados.....  | 111 |
| 5.2.1 Indicadores para la evaluación de resultados.....                                 | 114 |
| 5.3 Capacidades institucionales: base de análisis para la evaluación de resultados..... | 116 |
| 5.3.1 Análisis de las capacidades institucionales del Departamento de Estado.....       | 119 |
| 5.4 Hallazgos de la evaluación y análisis.....  | 121 |
| 5.5 Acciones a incidir.....   | 123 |
| Reflexión final del capítulo.....   | 125 |

**CONCLUSIONES.....**

**BIBLIOGRAFÍA .....**

**ANEXOS.....**

|   |     |
|---|-----|
| Anexo 1. División política de Afganistán.....   | 156 |
| Anexo 2. División política de Iraq. ....  | 157 |
| Anexo 3. Formulario de elección de beneficios para refugiados.....                    | 158 |
| Anexo 4. 18 cosas que debe saber acerca del reasentamiento en los Estados Unidos..... | 159 |

## ÍNDICE DE CUADROS

|  |     |
|--|-----|
| Cuadro 1.1 Los 10 estados y las 10 ciudades con mayor población iraquí, 2000.....                                      | 28  |
| Cuadro 2.1 Principales instancias del DHS a cargo de la aplicación de la ley de migración..                            | 37  |
| Cuadro 2.2 Resumen de las categorías de admisión permanente en Estados Unidos.....                                     | 47  |
| Cuadro 3.1 Visas otorgadas bajo el programa <i>SIVs</i> para traductores e intérpretes.....                            | 62  |
| Cuadro 3.2 Número de contratistas de seguridad privada en Afganistán, marzo de 2011...                                 | 64  |
| Cuadro 3.3 Modificaciones del programa <i>SIVs</i> para afganos.....   | 67  |
| Cuadro 3.4 Visas otorgadas bajo el programa <i>SIVs</i> para afganos.....  | 69  |
| Cuadro 3.5 Visas otorgadas bajo el programa <i>SIVs</i> para iraquíes.....   | 71  |
| Cuadro 3.6 Proceso de visa de inmigrante especial bajo los programas <i>SIVs</i> .....                                 | 74  |
| Cuadro 3.7 Ciudades recomendadas para el reasentamiento de inmigrantes especiales.....                                 | 76  |
| Cuadro 3.8 Programas de asistencia pública federal para inmigrantes especiales afganos<br>e iraquíes y refugiados..... | 80  |
| Cuadro 3.9 Visas otorgadas bajo los tres programas <i>SIVs</i> , años 2007 a 2020.....                                 | 81  |
| Cuadro 4.1 Población de enfoque atendida por los programas <i>SIVs</i> .....   | 84  |
| Cuadro 4.2 EAPp aplicada a los programas <i>SIVs</i> para afganos e iraquíes.....                                      | 89  |
| Cuadro 4.3 Resumen Narrativo. ....   | 92  |
| Cuadro 4.4 Tipo de indicadores.....  | 93  |
| Cuadro 4.5 Resultado clave. ....   | 94  |
| Cuadro 4.6 Dimensiones de los indicadores. ....  | 96  |
| Cuadro 4.7 Indicadores para los programas <i>SIVs</i> . ....   | 97  |
| Cuadro 4.8 Identificación de indicadores a partir del resultado clave.....   | 99  |
| Cuadro 4.9 Medios de verificación para indicadores. ....   | 103 |
| Cuadro 4.10 Supuestos.....   | 105 |
| Cuadro 4.11 Matriz de Indicadores para Resultados. ....  | 106 |
| Cuadro 5.1 Tipos de evaluación y sus objetivos. ....   | 112 |
| Cuadro 5.2 Fases de la intervención evaluativa para los programas <i>SIVs</i> . ....                                   | 114 |
| Cuadro 5.3 Indicadores de eficacia para la evaluación de los programas <i>SIVs</i> .....                               | 115 |
| Cuadro 6.1 Diferencias y similitudes de los programas <i>SIVs</i> . ....   | 133 |

## ÍNDICE DE FIGURAS

|  |     |
|--|-----|
| Figura 1.1 Instancias gubernamentales responsables de gestionar la migración.....                  | 45  |
| Figura 2.1 Instancias federales responsables de la admisión y reasentamiento de<br>refugiados..... | 78  |
| Figura 3.1 Etapas de la Metodología del Marco Lógico.....  | 83  |
| Figura 3.2 Árbol de problema.....  | 87  |
| Figura 3.3 Árbol de objetivo. ....   | 88  |
| Figura 3.4 Contenido de la Matriz de Indicadores para Resultados.....                              | 90  |
| Figura 3.5 Construcción del resumen narrativo. ....  | 90  |
| Figura 4.1 La evaluación como parte del ciclo de la gestión pública.....                           | 110 |
| Figura 4.2 Gestión y programas públicos.....   | 111 |

## ÍNDICE DE GRÁFICAS

|  |    |
|--|----|
| Grafica 1.1 Visas de inmigrante especial otorgadas a través de los tres programas <i>SIVs</i> .... | 4  |
| Gráfica 2.1 Crecimiento de la inmigración afgana en Estados Unidos.....                            | 25 |
| Gráfica 3.1 Número de remociones, años 2001-2021.....  | 40 |
| Gráfica 3.2 Admisiones de refugiados durante la administración Trump.....                          | 43 |
| Gráfica 3.3 Límite anual de admisiones de refugio y número de refugiados admitidos.....            | 50 |

## INTRODUCCIÓN

Para algunos estudiosos, los atentados del 11 de septiembre de 2001 inauguraron el siglo XXI pues tras esos acontecimientos, Estados Unidos tomó “la vía de la organización unilateral del orden global” para combatir el terrorismo, lucha que convirtió “en teoría y práctica de la guerra preventiva” (Negri, 2007: 27). De esa forma, la intervención militar estadounidense en Afganistán fue justificada como guerra preventiva contra el terrorismo con la que se pretendía desarticular a los grupos terroristas que presuntamente se escondían en ese país, así como capturar al líder de *Al-Qaeda*, Osama Bin Laden, y derrocar al régimen talibán que gobernaba el territorio afgano (Ávila, 2008).

La guerra preventiva también justificó la invasión a Iraq<sup>1</sup> cuyo principal objetivo -más allá del tema de las armas de destrucción masiva- fue el derrocamiento de Sadam Hussein porque se le acusaba de ser aliado del terrorismo y de Bin Laden (Polk, 2005). Así, Estados Unidos trató de proyectar ambas intervenciones militares como guerras de prevención y autodefensa (Luban, 2004).

En el desarrollo de esas guerras, Estados Unidos empleó a ciudadanos afganos e iraquíes quienes proporcionaron una gran cantidad de servicios y asistencia a la milicia y personal diplomático estadounidense en Afganistán e Iraq. Como resultado de ese empleo, algunos individuos han sido víctimas de amenazas por parte de grupos armados antiestadounidenses por lo que su vida y la de sus familias están en riesgo.

En respuesta a esa situación, Estados Unidos ofrece a sus colaboradores afganos e iraquíes una visa de inmigrante especial con la que son admitidos permanentemente en ese país. Para ello se crearon tres clasificaciones de inmigrante especial dirigidas a afganos e iraquíes que fueron agregadas a la ya existente clasificación de inmigrante especial correspondiente a la categoría de admisión permanente de extranjeros por vía del empleo establecida en el sistema de inmigración estadounidense.

---

<sup>1</sup> Para fines de este trabajo, la palabra Iraq se escribe con q al final pues de acuerdo al *Diccionario panhispánico de dudas* de la Real Academia Española, esa es la grafía culta y totalmente válida que resulta de aplicar las normas de transcripción del alfabeto árabe al español, según las cuales, la letra *qāf* en la que termina este topónimo en árabe se representa en español mediante la letra q (Real Academia Española, 2005). El gentilicio en singular es iraquí y en plural iraquíes.

La legislación de las clasificaciones de inmigrante especial para afganos e iraquíes dio paso a la implementación de tres programas denominados *Special Immigrant Visas (SIVs)*, por sus siglas en inglés) que además de ser el medio para el otorgamiento de la visa de inmigrante especial a afganos e iraquíes, han sido diseñados para proporcionar beneficios públicos federales a esos inmigrantes especiales con la finalidad de que logren un reasentamiento exitoso en Estados Unidos.

Esta tesis analiza y evalúa el desempeño y resultados de los programas *Special Immigrant Visas* dirigidos a afganos e iraquíes con la finalidad de conocer el grado de cumplimiento de sus objetivos, sus alcances, limitaciones e impacto en la población que buscan beneficiar. En ese sentido, el presente trabajo es una tesis de evaluación que utiliza una metodología diseñada para evaluar políticas de carácter público entre las que se incluyen políticas, programas, y proyectos enmarcados en la política migratoria porque al fin y al cabo, esta también es parte de las políticas públicas de un Estado.

Son varias y muy amplias las definiciones de política pública puesto que abarca diversos ámbitos, instrumentos, destinatarios y fines en los que el gobierno toma acción para dar solución a una demanda social. La relevancia de la política pública es, en palabras de Aguilar (2010: 29), “el hecho de integrar un *conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas*, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos”.

Considerando que la evaluación de políticas y programas públicos es una investigación que plantea cuestionamientos sobre su funcionamiento, las preguntas deben ir encaminadas a identificar y valorar los efectos de esa política, los objetivos que se plantea, las opciones de su implementación, y el uso de recursos de diferente índole (Arenas, 2021).

Como investigación, la evaluación forma parte fundamental de la gestión pública porque su función primordial es ser un medio y una herramienta para mejorar la administración pública. La gestión pública se presenta como un ciclo en el que sus procesos se retroalimentan con la finalidad de crear productos que generen valor público, es decir, “el valor que los ciudadanos dan a los bienes o servicios” (Arenas, 2021: 15) creados y proporcionados por el Estado y sus organismos, incluyendo bienes y servicios generados a través de políticas, programas y proyectos públicos en materia migratoria.

Si bien, el presente trabajo no es un encargo cuyo destinatario es el gobierno estadounidense, sino que es un estudio que se presenta como parte del requisito para la obtención del grado académico de maestría, se considera que el ejercicio aquí presentado, sí es una evaluación de un programa público ya que puede proporcionar insumos para mejorar la administración pública de los programas que aquí se analizan, o bien, puede servir como modelo para la evaluación de algún programa público similar en el contexto de la migración internacional, y más particularmente, en el contexto de la migración hacia Estados Unidos por razones humanitarias.

#### Presentación del fenómeno

Los programas *Special Immigrant Visas (SIVs)* fueron aprobados por la Ley de Autorización de Defensa Nacional de Estados Unidos entre los años fiscales 2006 a 2008 (U.S. DOS – CA, 2021) y se estructuraron y diseñaron de la siguiente manera:

##### 1. Programa *Special Immigrant Visas* para afganos e iraquíes traductores e intérpretes

Este programa inició en el año fiscal 2007 y es de carácter permanente, es decir, actualmente permanece activo disponiendo de cincuenta visas al año. Está dirigido únicamente a ciudadanos elegibles de Afganistán e Iraq que trabajaron directamente con las fuerzas armadas estadounidenses o bajo la autoridad del *Chief of Mission* desempeñándose como traductores o intérpretes (U.S. DOS – CA, 2021).

##### 2. Programa *Special Immigrant Visas* para afganos

Este programa inició en el año fiscal 2008 y actualmente permanece activo. Está dirigido a los ciudadanos afganos que trabajaron para y en nombre del gobierno estadounidense o para la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (en inglés, *International Security Assistance Force, ISAF*), o bien, empleados en una misión sucesora o capacidad que requirió realizar tareas de apoyo al personal militar estadounidense en Afganistán entre el 7 de octubre de 2001 y a la fecha (U.S. DOS – CA, 2021).

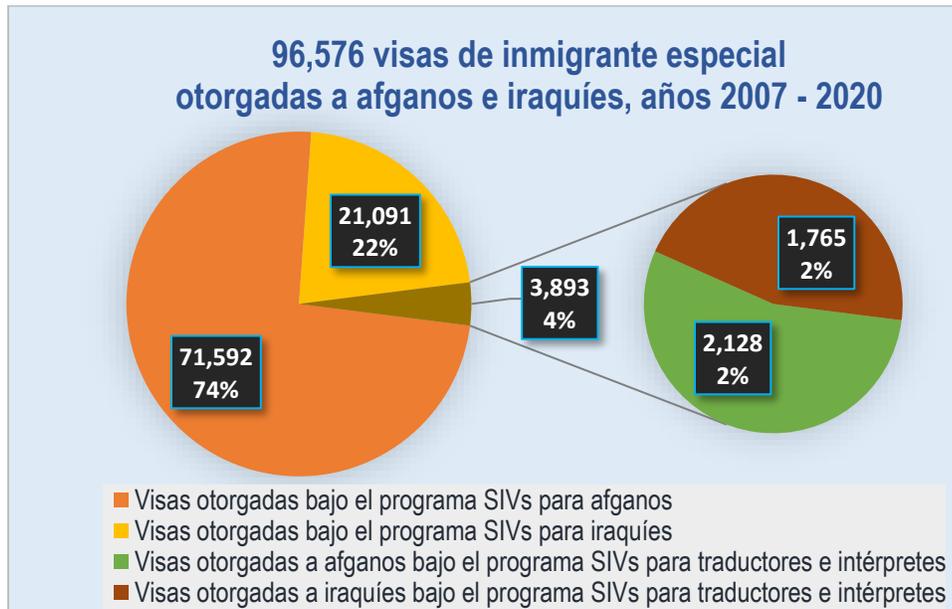
### 3. Programa *Special Immigrant Visas* para iraquíes

Este programa fue temporal, inició en el año fiscal 2008 y finalizó en el año fiscal 2013. El programa otorgó visas especiales a ciudadanos iraquíes que fueron empleados por y en nombre del gobierno estadounidense en Iraq durante el período que comprendió del 20 de marzo de 2003 al 30 de septiembre de 2013 (U.S. DOS – CA, 2021).

Como se observa, la población que los programas *SIVs* atiende es muy específica y debe contar con características muy peculiares. Además del requisito de empleo en el periodo determinado por cada programa y comprobado por su jefe o supervisor inmediato, otro requisito es que los solicitantes de la visa deben demostrar el haber experimentado una amenaza grave y continua como resultado de su empleo con Estados Unidos.

Entre 2007 -año de la implementación del primer programa- y 2020, se otorgaron un total de 96,576 visas de inmigrante especial a través de los tres programas *SIVs* (Gráfica 1.1). De esa cifra, 30,168 visas correspondieron a solicitantes principales, mientras que 66,408 visas fueron otorgadas a los dependientes de los solicitantes principales, es decir, cónyuge e hijos (Andorra, 2021; U.S. DOS – CA, 2021).

Gráfica 1.1 Visas de inmigrante especial otorgadas a través de los tres programas *SIVs*.



Fuente: Andorra, 2021; U.S. DOS – CA, 2021, elaboración propia.

## Justificación

Este estudio es de tipo exploratorio porque aborda un fenómeno poco conocido y estudiado. Los hallazgos encontrados podrían contribuir a sentar una base para futuras investigaciones que traten el mismo tema, o bien, temas afines donde Estados Unidos o cualquier otro Estado implemente una clasificación de admisión permanente de extranjeros con el objetivo de otorgar protección, refugio o ayuda humanitaria a la población afectada en un contexto de guerra entre naciones.

Antes de que el talibán se hiciera del poder en Afganistán y del retiro de las tropas y personal diplomático estadounidenses de ese país en agosto de 2021, los programas *Special Immigrant Visas* dirigidos a afganos e incluso a iraquíes eran poco conocidos. Sin embargo, partir de esos acontecimientos, la situación de los programas *SIVs* ha llamado la atención de los medios de comunicación, academia e incluso de la sociedad civil.

Mi interés por los programas estadounidenses *Special Immigrant Visas* surgió hace dos años al conocer a algunos iraquíes que habían llegado a Estados Unidos con una visa de inmigrante especial. Al comenzar a indagar sobre esta visa, observé que hay un gran desconocimiento de su existencia pues su estudio y divulgación por parte del gobierno, academia, medios de comunicación y organizaciones no gubernamentales de Estados Unidos es escaso. Si bien la literatura en inglés sobre esos programas aún es limitada, la literatura en idioma español es prácticamente nula. Por tal razón, esta tesis busca comenzar a llenar el vacío que existe sobre los programas *SIVs* dentro de los estudios de la migración internacional en español, particularmente, los estudios referentes a la protección humanitaria a través del empleo.

Otro motivo de realizar este trabajo es conocer en mayor profundidad la estructura y diseño de los programas *SIVs* a partir del contexto histórico y de política migratoria estadounidense bajo los cuales fueron creados; los cambios y modificaciones que han tenido desde su implementación y hasta el año fiscal 2020; su marco legal y administrativo; los actores involucrados en su creación, implementación y gestión; y el impacto que han tenido en la población que atienden. Por lo anterior, el valor de esta investigación radica en dar a conocer las principales fuentes de consulta para el estudio y análisis de los programas *SIVs* que incluyen informes, reportes y datos oficiales emanados de entidades gubernamentales estadounidenses.

Hasta el momento, la Oficina del Inspector General del Departamento de Estado es la única instancia gubernamental que ha realizado una evaluación del programa *SIVs* para afganos, no así de los programas *SIVs* para iraquíes ni del programa para afganos e iraquíes traductores e intérpretes. De ahí que, este trabajo busque contribuir al desarrollo de la disciplina de políticas públicas en materia migratoria, específicamente en lo concerniente a la evaluación que es una etapa fundamental en el proceso de solución de problemas públicos.

Asimismo, la evaluación de los programas *SIVs* que esta tesis presenta, aporta elementos para identificar la fase en que los programas pueden ser evaluados (fase previa, intermedia o final a su implementación), basándose en sus necesidades de intervención, eficacia y vigencia. Este trabajo también contribuye con la recomendación de una serie de acciones a realizar en aras de revertir el problema que enfrentan los programas *SIVs* y las instituciones encargadas de su gestión, específicamente, el Departamento de Estado de los Estados Unidos que es la instancia autorizada para administrar esos programas y emitir la visa de inmigrante especial.

### Planteamiento del problema

Los programas *Special Immigrant Visas* para afganos e iraquíes no son la primera campaña de reasentamiento que Estados Unidos crea para sus colaboradores durante un conflicto armado. El antecedente histórico de esos programas lo encontramos en los casos de Vietnam, Laos, Kosovo e incluso de la comunidad kurda de Iraq. Estados Unidos asistió y admitió en su territorio como refugiados a ciudadanos de esas nacionalidades quienes fungieron como colaboradores durante las guerras que lideraba en esos países.

En 1975 el congreso estadounidense aprobó la Ley de Asistencia para la Migración y los Refugiados de Indochina con la que se designó presupuesto para crear un programa de reasentamiento por medio del cual se ayudó a evacuar a miles de colaboradores de Estados Unidos en el sur de Vietnam y Camboya.

Posteriormente, esa ley fue enmendada para incluir a ciudadanos de Laos. Los individuos de esas nacionalidades fueron evacuados de sus países y se les transportó a Guam

de donde posteriormente fueron reubicados en estados como California, Pensilvania y Florida (U.S. House of Representatives - History, Art & Archives, s.f.).

En 1996, gracias a una autorización presidencial y en virtud de la Ley de Asistencia para la Migración y los Refugiados, más de 6 mil ciudadanos iraquíes de la etnia kurda que colaboraron con Estados Unidos en Iraq y que habían huido a Turquía tras amenazas de Saddam Hussein, fueron evacuados y llevados por aire a una base militar en Guam donde permanecieron entre tres y seis meses para después ser reasentados como asilados en diferentes ciudades de Estados Unidos (Chishti y Gelatt, 2021).

Otra determinación presidencial se llevó a cabo en 1999 con la que se planeó dar refugio a 20 mil ciudadanos de Kosovo dando prioridad a los que ya tenían familia en Estados Unidos o estaban en riesgo debido a una enfermedad (Baghdassarian, 2021).

Con esos precedentes surge la interrogante de ¿por qué Estados Unidos intenta salvaguardar a sus colaboradores a través de campañas de reasentamiento? ¿Es esa acción una respuesta de lo que una nación poderosa como Estados Unidos debe hacer cuando está perdiendo la guerra o cuando ha provocado violencia, daños y crisis?

Los programas *Special Immigrant Visas* tienen por objetivo otorgar una visa de inmigrante especial con la que afganos e iraquíes que trabajaron para Estados Unidos son admitidos permanentemente en ese país. Desde la perspectiva estadounidense, esa visa representa una forma de proteger y honrar a sus colaboradores, cumplir promesas hechas, demostrar su ética y responsabilidad ante la comunidad internacional por las consecuencias de sus acciones, y sobre todo, intentar resarcir los daños, o al menos reducirlos a través del reasentamiento y reparaciones financieras (Keyel, 2016).

Desde la perspectiva de miles de solicitantes que han padecido daños por causa de ese empleo y a quienes se les ha denegado la visa, o para quienes llevan años esperando la aprobación de la visa, Estados Unidos los ha abandonado pese a que ellos arriesgaron sus vidas para servir a ese país. Durante la espera, esos individuos siguen estando en riesgo porque los grupos armados y antiestadounidenses que operan en Afganistán e Iraq los consideran traidores. No se ha garantizado su seguridad cuando están en espera de que su visa sea aprobada, y mucho menos se ha garantizado la seguridad de aquéllos quienes a pesar de haber colaborado con el gobierno y fuerzas armadas estadounidenses, no son elegibles para obtener la visa de inmigrante especial.

Los programas *SIVs* tienen una compleja legislación y estrictos requerimientos que llegan a representar un verdadero desafío para el solicitante. Solo a aquellos que cumplan con todos los requisitos, etapas del proceso y que además comprueben que han experimentado una amenaza grave y continua podrán ser titulares de la visa de inmigrante especial (Andorra, 2020). El tiempo de espera para que una visa especial sea procesada y aprobada puede demorarse más del promedio establecido por el congreso que es de nueve meses. Entonces, a mayor tiempo de espera, es mayor el riesgo para los solicitantes y sus familias.

### Delimitación temporal y espacial

El presente análisis de los programas *SIVs* tiene como delimitación temporal el año 2007 que fue cuando se implementó el primer programa *SIVs*, y cierra en el año fiscal 2020. Esta periodización permite analizar el desarrollo y desempeño de los programas *SIVs* en el marco de la política migratoria establecida por las administraciones de George W. Bush, Barack Obama y Donald Trump, y teniendo como telón de fondo la ocupación militar estadounidense en Afganistán e Iraq.

Esta tesis no abarca el desempeño de los programas *SIVs* bajo la actual administración del presidente Joe Biden porque se considera que con la compleja situación debido al retiro de las tropas estadounidenses de Afganistán, se requieren más elementos para su análisis y más tiempo para evaluar los resultados. Sin embargo, en las conclusiones generales de este trabajo se incorporó un breve panorama de la actualidad de los programas y la respuesta del gobierno ante la demanda de otorgamiento de visas de inmigrante especial para afganos.

La información de carácter administrativo que se presenta en este trabajo se basa en el ejercicio fiscal estadounidense, es decir, las estadísticas se presentan por año fiscal. En Estados Unidos, un año fiscal comienza el 1 de octubre de un año y finalizan el 30 de septiembre del año siguiente.

En cuanto a la delimitación espacial de este trabajo, tenemos como escenarios a Afganistán e Iraq que es donde se encuentran los individuos que solicitan la visa de inmigrante especial, y en las capitales de esos países se ubican las embajadas estadounidenses: Kabul, Afganistán y Bagdad, Iraq. En las embajadas es donde se llevan a cabo algunas etapas del

proceso de visa como la admisión de solicitudes, entrevistas a los solicitantes, y emisión de visas (U.S DOS – Office of Inspector General [OIG], 2020).

Es de suma relevancia aclarar que este trabajo hace referencia a las embajadas cuando estaban en operación, es decir, durante el periodo que esta tesis aborda: 2007-2020. No obstante, la embajada de Estados Unidos en Kabul suspendió operaciones el 31 de agosto de 2021 y también retiró a su personal de esa ciudad<sup>2</sup>. Los servicios consulares del gobierno estadounidense están disponibles para los ciudadanos afganos únicamente fuera de Afganistán. Ello significa que los afganos deben encontrarse fuera de su país para iniciar el proceso de solicitud de la visa de inmigrante especial. El sitio oficial en internet de la embajada de Estados Unidos en Afganistán y el Departamento de Estado proveen información sobre las embajadas en otros países autorizadas para realizar ese proceso y advierten que no en todas las embajadas estadounidenses se puede llevar a cabo, por ejemplo, en Irán y Turquía no se ofrece ese servicio.

A partir del 1 de enero de 2020, la embajada de Estados Unidos en Bagdad, Iraq, suspendió todos sus servicios consulares debido a ataques en sus instalaciones. El Centro Nacional de Visados reasignó todas las solicitudes de visado de inmigrante especial, seguimientos de refugiados y asilados a las embajadas de Estados Unidos en Ankara, Turquía, y las entrevistas a los solicitantes se realizaron fuera de Iraq (U.S. DOS – CA, 2021).

Por último, el tercer escenario espacial de este trabajo es Estados Unidos por ser el país que acoge a los titulares de visas especiales provenientes de Afganistán e Iraq. Asimismo, el territorio estadounidense es donde se encuentra las instancias gubernamentales encargadas de la toma de decisiones respecto de la gestión migratoria y el otorgamiento de visas de inmigrante especial.

---

<sup>2</sup> A través del Departamento de Asuntos Consulares de Afganistán también se continúa ayudando a los ciudadanos estadounidenses y sus familias que aún se encuentran en ese país. La embajada de Estados Unidos en Afganistán sigue brindando información a través del Programa de Inscripción de Viajero Inteligente (STEP), la página web de la embajada, *Travel.State.Gov*, Facebook y Twitter (U.S. Embassy in Afghanistan, 2022).

## Objetivos

El objetivo general de esta tesis es evaluar el desempeño y resultados de los programas *Special Immigrant Visas (SIVs)* para afganos e iraquíes, es decir, conocer si esos programas cumplieron parcial o completamente sus objetivos.

Los objetivos específicos de este trabajo son:

- 1) Comprender el contexto histórico y político en el que surgen los programas *Special Immigrant Visas (SIVs)* para afganos e iraquíes.
- 2) Explicar de qué forma la política migratoria de las administraciones Bush, Obama y Trump impactó a las diferentes modalidades migratorias hacia Estados Unidos.
- 3) Describir las características, estructura y marco legal de los programas *Special Immigrant Visas (SIVs)* dirigidos a afganos e iraquíes.
- 4) Conocer la eficacia de los programas *Special Immigrant Visas (SIVs)* para afganos e iraquíes en el marco de la gestión de políticas y programas públicos estadounidenses en materia migratoria.

## Hipótesis

La política migratoria implementada por las administraciones de George W. Bush, Barack Obama, y Donald Trump se caracterizó por aplicar estrictas medidas de seguridad y control migratorio a quienes buscaron ser admitidos como inmigrantes en territorio estadounidense. Tales medidas también estuvieron dirigidas a solicitantes de protección humanitaria incluyendo a ciudadanos afganos e iraquíes empleados por Estados Unidos durante las intervenciones militares en Afganistán e Iraq.

Tras analizar y evaluar los resultados de los programas *Special Immigrant Visas (SIVs)* dirigidos a afganos e iraquíes, se espera encontrar que estos programas no han sido la completa solución en la disminución del riesgo en el que se encuentran afganos e iraquíes como resultado de su colaboración y alianza con Estados Unidos. De ahí que, los programas *SIVs* no han impactado significativamente a las poblaciones que buscan beneficiar ya que, han sido una

respuesta lenta, insuficiente y limitada por parte de Estados Unidos y sus instituciones encargadas de gestionar la política migratoria.

## Metodología

Se ha optado por la investigación de enfoque cualitativo debido a que esta metodología permite un análisis profundo y detallado del objeto de estudio al poner “énfasis en la visión de los actores y el análisis contextual en el que ésta se desarrolla, centrándose en el significado de las relaciones sociales” (Vela, 2017: 63). El uso de la estrategia metodológica cualitativa, abonará a responder la pregunta central que en esta tesis se plantea:

¿En qué medida los programas *SIVs* dirigidos a afganos e iraquíes han alcanzado sus objetivos?

Otras preguntas que también se busca responder son:

- ¿Cuál es el escenario histórico y político en el que se enmarca la creación de los programas *SIVs* dirigidos a afganos e iraquíes?
- ¿De qué forma la política migratoria implementada por las administraciones Bush, Obama y Trump impactó a las diferentes modalidades migratorias hacia Estados Unidos?
- ¿Qué características, diferencias y similitudes se observaron en los tres programas *SIVs* respecto de los requisitos, procesos de solicitud, disposición y otorgamiento de visas?
- ¿Cuál ha sido el grado de eficacia de los programas *Special Immigrant Visas (SIVs)* dirigidos a afganos e iraquíes?

Para evaluar los programas *SIVs*, se propone la utilización de la Metodología del Marco Lógico (MML) ya que posibilita la identificación del problema de un programa público y su objetivo a alcanzar porque se presenta como una cadena en forma de causa-efecto (Aguilar, 2017). La principal ventaja al utilizar esa metodología es que se logra visibilizar a profundidad el problema de un programa y a partir de ello, se estructuran objetivos para revertir una situación en provecho de la población que busca beneficiar.

En ese sentido, la evaluación permite “determinar, fijar, apreciar o calcular el valor de una cosa” (Aguilar, 2017: 24). En este caso, se trata de valorar el desempeño y eficacia de los

programas *SIVs* a partir de conocer “qué es lo que ha hecho el gobierno, de qué forma y por qué se ha hecho de esa manera” (Vollet y Hadjab, citado en Aguilar 2017: 24). Para el análisis de la evaluación, este trabajo se apoya en las capacidades institucionales porque es una herramienta que permite definir la habilidad de las instituciones cuando desempeñan sus funciones en la gestión de una política, programa, plan, o proyecto público.

### Estructura de la tesis

Esta tesis se divide en cinco capítulos además de la presente introducción y conclusiones. En el primer capítulo se presenta el marco histórico-contextual que proporciona elementos para entender el porqué de las intervenciones militares lideradas por Estados Unidos en Afganistán e Iraq tras los atentados del 11 de septiembre. Se reseñan de manera breve y cronológica los eventos más relevantes sobre las guerras desde la perspectiva del país invasor. Las últimas dos secciones del capítulo presentan una semblanza de las migraciones afganas e iraquíes hacia los Estados Unidos desde finales del siglo XIX y hasta el presente.

En el capítulo dos se aborda, de manera general, la política migratoria implementada por las administraciones de George W. Bush, Barack Obama, y Donald Trump. Este apartado también aborda la admisión permanente de extranjeros en Estados Unidos y las entidades gubernamentales encargadas de gestionar la política migratoria. Se revisa el sistema de refugio y la clasificación de inmigrante especial bajo la categoría de empleo porque ambos proporcionan elementos para la creación de los programas *Special Immigrant Visas* dirigidos afganos e iraquíes.

El tercer capítulo corresponde al diseño y estructura de los programas *Special Immigrant Visas* para afganos e iraquíes. Comienza ese apartado explicando las características de las poblaciones que podrían ser elegibles para obtener una visa de inmigrante especial por medio de los programas *SIVs*. Se revisa la legislación y requerimientos de cada programa, y también se proporcionan datos de la disponibilidad de visas y visas otorgadas por año fiscal. De manera breve se explica el proceso de solicitud de visa, y en la parte final del apartado se dan a conocer los beneficios públicos federales a los que tienen derecho los inmigrantes especiales afganos e iraquíes durante su reasentamiento en Estados Unidos.

En el capítulo cuarto se propone la Metodología del Marco Lógico para evaluar los programas *SIVs*, por lo que el ejercicio presentado desarrolla las seis etapas propuestas por esa metodología cuya finalidad es construir una Matriz de Indicadores para Resultados con la que se identifique de forma resumida los objetivos de los programas *SIVs* y con ello tratar de revertir el problema al que se enfrentan.

El último capítulo se trata del análisis de la evaluación de resultados de los programas *SIVs*. Se explica qué es la evaluación de resultados y su importancia, enfatizando el uso de indicadores. También se aborda las capacidades institucionales como dimensión de análisis de las políticas públicas, revisando algunos ejes de las capacidades del Departamento de Estado por ser la instancia autorizada para emitir la visa de inmigrante especial. El capítulo concluye con la presentación de los principales hallazgos de la evaluación y análisis de los programas *SIVs*.

Finalmente se presentan las conclusiones generales en las que se dedican unos párrafos para dar a conocer el panorama actual de los programas *SIVs* dirigidos a afganos en el contexto del retiro de las tropas y personal diplomático estadounidense de Afganistán.

# CAPÍTULO I

## MARCO HISTÓRICO-CONTEXTUAL

### Introducción

El contexto histórico es imprescindible para ubicar en tiempo y espacio al objeto(s) y sujeto(s) de cualquier investigación puesto que ello permite comprender por qué el fenómeno estudiado ocurre de tal o cual modo en un escenario y momento específicos.

La antesala histórica y política de este trabajo es la respuesta del gobierno estadounidense ante los atentados del 11 de septiembre de 2001. Esos eventos dieron pie a las intervenciones militares encabezadas por Estados Unidos primero en Afganistán y luego en Iraq cuya justificación fue la guerra preventiva contra el terrorismo como forma de autodefensa. En este capítulo se reseña, de manera breve, ambas intervenciones enfatizando las estrategias y objetivos fijados por el gobierno de Estados Unidos durante el desarrollo de esas guerras. Con ello se busca proporcionar los elementos necesarios para comprender el contexto en el que surgen los programas estadounidenses *Special Immigrant Visas (SIVs)* dirigidos a afganos e iraquíes, objeto de estudio del presente trabajo.

La segunda parte del capítulo está dedicada a conocer la historia de las migraciones de afganos e iraquíes hacia Estados Unidos cuyo origen se remonta a finales del siglo XIX. Se pone especial atención en el cambio de perfil de los inmigrantes y refugiados de esas nacionalidades quienes son el antecedente de los flujos migratorios hacia Estados Unidos que se generaron a partir de las intervenciones militares en Afganistán e Iraq.

### 1.1 La intervención militar estadounidense en Afganistán: 2001 a 2020

Después de los atentados del 11 de septiembre, el presidente estadounidense George W. Bush pidió al talibán que le entregara a Osama Bin Laden y a otros líderes de *Al-Qaeda*; demandó el cierre de los campos de entrenamiento terrorista en Afganistán y su acceso a ellos para

inspección y exigió la devolución de todos los extranjeros detenidos (Bush, 2001). A través del uso de la fuerza militar, la administración Bush prometió ganar la guerra contra el terrorismo. Sin embargo, en Afganistán surgieron diversas resistencias e insurgencias antiestadounidenses que se mostraron progresivamente bien armadas y con gran capacidad militar.

Cuando el talibán fue expulsado del poder en diciembre de 2001, la mayoría de los líderes de ese grupo y dirigentes de *Al-Qaeda* huyeron a Pakistán donde se reagruparon para iniciar una insurgencia en Afganistán (Phillips, 2021: 311). Un año y medio después de la intervención estadounidense, el talibán controlaba varias partes de Afganistán y continuaban dando refugio a los miembros de *Al-Qaeda* (Hersh, 2004). Aun así, la administración Bush había calificado las operaciones militares como exitosas, atribuyendo victorias al ejército estadounidense.

En diciembre de 2001, Estados Unidos recibió el apoyo de la *International Security Assistance Forces*, ISAF<sup>3</sup> que era un contingente militar conformado por soldados de más de quince países (Muñoz, 2007: 77). El despliegue militar de la ISAF en Afganistán se estableció para un periodo de seis meses. Sin embargo, su presencia se prolongó hasta diciembre de 2014 cuando oficialmente concluyó su misión (Baltar, 2019: 459). Durante ese periodo, las principales funciones de la ISAF fueron apoyar al gobierno interino afgano en el control de la violencia, contribuir al esfuerzo para el desarme, entrenar a un nuevo ejército constituido por fuerzas afganas y proveer ayuda humanitaria.

En agosto de 2003, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se unió a la guerra en Afganistán y asumió el control de la ISAF, ello significó que la jefatura del comando conjunto quedaba a cargo de Estados Unidos por lo que “sus fuerzas militares adquirieron un peso determinante en la composición de la ISAF” (Baltar, 2019: 459).

---

<sup>3</sup> A dos meses del inicio de la invasión en Afganistán, las Naciones Unidas tuvieron una serie de conversaciones en la ciudad alemana de Bonn para determinar disposiciones provisionales sobre Afganistán. Se adoptó un acuerdo técnico militar (Acuerdo de Bonn) en el que los miembros de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad y el gobierno provisional de Afganistán, concretaban que para ayudar a mantener la seguridad en Kabul y zonas aledañas se debía desplegar una fuerza especial: Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF por sus siglas en inglés) que estaría bajo el mando de las Naciones Unidas pero “no es una operación de Naciones Unidas, sino una fuerza internacional creada por un conjunto de Estados a través de un acuerdo internacional” (Alonso, 2008: 97).

En un discurso en 2002, Bush llamó a "ayudar a construir un Afganistán que esté libre de este mal y sea un lugar mejor para vivir" (Bush, 2002). Entre 2001 y 2009, el Congreso estadounidense asignó más de 38 mil millones de dólares para asistencia humanitaria y reconstrucción de Afganistán (Council on Foreign Relations [CFR], 2021a). En mayo de 2003, solo se había logrado estabilizar dos o tres ciudades de Afganistán y había ocho mil soldados estadounidenses en Afganistán (CFR, 2021a). Cuando Bush terminó su administración en 2009, había más de treinta mil soldados en Afganistán.

En el desarrollo de esa guerra, la estrategia de la administración Obama estuvo enfocada en dos aspectos (Office of the Press Secretary, 2014):

- 1) Trabajar con Afganistán y los aliados de la OTAN para fortalecer la capacidad de las fuerzas de seguridad y gobierno afganos con el fin de que asumieran la plena responsabilidad del futuro de su nación.
- 2) Seguir asestando golpes significativos contra *Al-Qaeda* para impedir que ese grupo utilizara al territorio afgano para atacar a Estados Unidos.

La estrategia implicaba reducir las tropas y realizar operaciones limitadas para luego poner fin al combate. Sin embargo, en 2009 la guerra se recrudeció y la estrategia se redefinió y resumió como "*surge, transition and drawdown*" (aumento, transición y retirada) con un incremento en el envío de tropas (Salazar, 2020: 6). El número de soldados estadounidenses pasó de alrededor de 30 mil al término de la administración Bush a 90 mil en 2011. Los efectivos de otros cuarenta y ocho países también aumentaron de 67,700 a 132,380 (Baltar, 2019: 468).

El 22 de junio de 2011, Obama anunció que se habían alcanzado los objetivos propuestos: ejecutar a Osama Bin Laden y derrotar a *Al-Qaeda*, cortar el apoyo al talibán, y aumentar las fuerzas de seguridad nacional afganas a más de 100 mil efectivos (Obama, 2011). El siguiente paso era su retiro el cual se haría a un ritmo constante, con planeación y coordinación responsable. En el verano de 2012, 33 mil soldados estadounidenses regresaron a casa y el gobierno anunció que durante 2013 se buscaría retirar otros 34 mil (Office of the Press Secretary, 2014).

El 28 de diciembre de 2014, Obama y el Secretario de Defensa, Chuck Hagel, dieron fin a la *Operación Libertad Duradera* y anunciaron el inicio de una misión de seguimiento a

partir del 1 de enero de 2015 denominada *Centinela de la Operación Libertad* que se centraría en asesorar, entrenar y ayudar a las fuerzas de seguridad afganas (Salazar, 2020: 6).

A finales de 2014, la OTAN también puso fin a las operaciones de combate en Afganistán, otorgando la responsabilidad de la seguridad a las Fuerzas de Seguridad Afganas que sumaban alrededor de 340 mil activos, incluidos ejército y policía. El entonces presidente afgano, Ashraf Ghani, firmó una garantía bilateral en la que la coalición internacional se comprometía a capacitar y apoyar a las fuerzas de seguridad afganas (Phillips, 2021: 311).

En octubre de 2015, Obama anunció que los 9,800 soldados estadounidenses que aún ocupaban Afganistán se mantendrían hasta 2016 y alrededor de 5,500 permanecerían en ese país para apoyar a la embajada de Estados Unidos en Kabul, concentrarse en operaciones antiterroristas, y capacitar afganos en las bases militares de Bagram, Jalalabad y Kandahar (Salazar, 2020: 8).

En el tercer informe trimestral sobre la situación de Afganistán, en septiembre de 2015, el Secretario General de la ONU afirmaba que la intensidad del conflicto había aumentado al igual que su alcance geográfico lo que seguía provocando numerosas bajas y desplazamientos entre los civiles afganos (ONU, 2015: 2). Estados Unidos continuó los bombardeos para detener al talibán que amenazaba con tomar más ciudades. En enero de 2017, Obama ordenó el envío de 300 infantes de marina a la provincia de Helmand, una de las más conflictivas del país y donde no había presencia estadounidense desde 2014 (Redacción BBC Mundo, 2017).

Durante ocho años de gobierno, Obama continuó enviando tropas a Afganistán al igual que a Iraq, Libia, Siria, Somalia, Pakistán y Yemen. Aunque, como se ha mencionado, Obama disminuyó el número de soldados en Afganistán, en ningún momento se dio cese total al fuego. Se estima que en 2016 había alrededor de 9,800 soldados estadounidenses en misiones asignadas en ese país (Lander, 2016).

Entre 2009 y 2014, la inversión financiera por parte de Estados Unidos para la reconstrucción y seguridad de Afganistán fue 2.5 veces más que la inversión hecha entre 2002 y 2008 con la administración Bush (Baltar, 2019: 473). Ello significa que la administración Obama favoreció a las Fuerzas de Seguridad Afganas y fomentó el crecimiento económico de Afganistán designando un cuantioso capital que también absorbió gran parte de los gastos de operación del gobierno afgano (Baltar, 2019: 472).

Cuando Donald Trump asumió la presidencia en enero de 2017, ordenó al Secretario de Defensa y al equipo de seguridad nacional llevar a cabo una revisión exhaustiva de todas las opciones estratégicas en Afganistán y el sur de Asia. Asimismo, encomendó a los comandantes militares la toma de decisiones respecto de la guerra en Afganistán, lo que incluía un posible aumento de las tropas (CFR, 2021a). De esa forma, se aprobó la solicitud del general John Nicholson de enviar 5 mil soldados más a Afganistán, contando así con el despliegue de 13,500 tropas estadounidenses que cambiarían el rumbo contra los talibanes (Davydov, Kugelman, Kupriyanov y Sood, 2021: 5).

En 2017, el talibán estaba muy fortalecido y controlaba poco más de un tercio del territorio afgano (CFR, 2021a). En agosto de ese año, Trump anunció que su estrategia no se basaría en el número de tropas ni plazos arbitrarios sino en “las condiciones sobre el terreno” pues consideraba que el retiro apresurado de las tropas crearía un vacío que los terroristas, incluidos el Estado Islámico y *Al-Qaeda*, llenarían instantáneamente<sup>4</sup> (Trump, 2017). Por tanto, la presencia militar estadounidense seguiría en Afganistán con el objetivo de detener el resurgimiento de refugios seguros de terroristas, así como evitar que éstos se hicieran de armas y materiales nucleares para ser usados en contra de Estados Unidos o cualquier otra parte del mundo.

La estrategia de la administración Trump también buscaba dar un giro diferente a las relaciones con Pakistán y la India respecto de la guerra en Afganistán. Trump afirmaba que Pakistán albergaba a los mismos terroristas contra los que Estados Unidos luchaba y manifestaba que Pakistán tenía mucho que perder si seguía en esa dinámica (Trump, 2017).

Respecto de la India, señalaba que ese país debía ayudar más con la situación de Afganistán, especialmente en lo que respecta a la asistencia económica y desarrollo puesto que

---

<sup>4</sup> Thomas (2021b) menciona que los principales grupos terroristas activos en Afganistán están afiliados y aliados con *Al-Qaeda* y el Estado Islámico (también conocido como ISIS, ISIL o *Da'esh* por su acrónimo en árabe). En 2015, ISIS anunció la formación de su filial en Afganistán, concentrándose particularmente en la provincia de Nangarhar, en los límites con Pakistán.

Por otro lado, Estados Unidos no considera que el talibán es una Organización Terrorista Extranjera (FTO por sus siglas en inglés) aunque tiene relaciones y componentes con grupos de terroristas tanto extranjeros como locales que operan en Afganistán como la Red *Haqqani* que es un componente oficial y semiautónomo de los talibanes afganos y un aliado de *Al-Qaeda*; Tehrik-e-Taliban Pakistan, mejor conocido como talibán paquistaní luchó junto con los talibanes afganos contra el gobierno afgano dentro de Afganistán. También se encuentra el movimiento Islámico de Uzbekistán que se alió con el talibán y lanzó ataques contra otros estados de Asia Central. Asimismo, se encuentra el Movimiento Islámico de Turkeistán Oriental, también conocido como Partido Islámico de Turkeistán que busca establecer un estado islámico independiente para los uigures, un pueblo de habla turca de mayoría musulmana en el oeste de China (Thomas, 2021b).

se beneficiaba del comercio con Estados Unidos (Trump, 2017). La estrategia de Trump pugnaba por trabajar con aliados y socios para proteger intereses compartidos en vez de gastar miles de millones de dólares construyendo democracias en tierras lejanas o reconstruyendo países a la imagen estadounidense (Trump, 2017).

Como parte de esa estrategia, se buscó negociar con el talibán para encontrar una solución política a los enfrentamientos en Afganistán (Phillips, 2021: 311). En enero de 2018, en la ciudad de Doha, Qatar, iniciaron las conversaciones directas entre miembros del talibán y representantes de Estados Unidos. En ese mismo año, mientras la administración Trump implementaba un plan para desplegar tropas en las zonas rurales con el propósito de asesorar a las brigadas afganas y dirigir ataques contra los laboratorios de opio –industria con la que el talibán financiaba sus operaciones–, la violencia en Afganistán iba en aumento, particularmente en Kabul donde fueron perpetrados gran cantidad de ataques terroristas (CFR, 2021a).

Después de más de un año de negociaciones, el 29 de febrero de 2020, funcionarios de la administración Trump y el talibán, firmaron un acuerdo en el que se comprometían a lo siguiente: Estados Unidos retiraría sus fuerzas militares de Afganistán en mayo de 2021, mientras que el talibán evitaría que *Al-Qaeda* y otros grupos utilizaran suelo afgano para reclutar, entrenar o recaudar fondos para actividades que amenazan a Estados Unidos y sus aliados (Acuerdo para llevar la paz a Afganistán entre el Emirato Islámico de Afganistán que no es reconocido por los Estados Unidos como Estado y es conocido como los talibanes y los Estados Unidos de América, 2020, parte II).

Estados Unidos daría prioridad a una retirada militar antes que a asegurar un acuerdo político para preservar algunos de los logros sociales, políticos y humanitarios alcanzados desde 2001 (Thomas, 2021a: 1). El secretario general de la OTAN, Jens Stoltenberg, advirtió que retirar las tropas demasiado pronto podría ocasionar que Afganistán se convierta en un refugio para terroristas y la reconstrucción de un califato por parte del Estado Islámico (CFR, 2021a).

En septiembre de 2020, representantes del talibán y el gobierno afgano se reunieron oficialmente en Doha, Qatar con el fin de iniciar sus primeras negociaciones directas para alcanzar la paz. Pese a que el conflicto entre ambas partes alcanzaba momentos dramáticos en territorio afgano, las conversaciones continuaron pero no lograron avances sustanciales

(Thomas, 2021a) pues entre las principales discrepancias destacaba la insistencia del talibán para que Afganistán se gobierne a través de un sistema islámico (CFR, 2021a).

La administración Trump no cumplió con su agenda de destruir refugios terroristas pues en 2020 con ayuda de organizaciones terroristas aliadas, el talibán controlaba la mitad del territorio afgano. Con ello, se vislumbraba una mayor desestabilización en el sur de Asia y Asia central donde Estados Unidos corría el riesgo de perder su influencia política (Davydov, Kugelman, Kupriyanov y Sood, 2021: 5).

## 1.2 La intervención militar estadounidense en Iraq: 2003 a 2011

La justificación de la invasión a Iraq se basó en el temor de la administración Bush de que supuestas armas de destrucción en masa (nucleares, biológicas y químicas) creadas bajo el régimen de Saddam Hussein se destinaran al apoyo del terrorismo internacional pues se le acusaba de ser aliado de los terroristas liderados por Osama Bin Laden (Polk, 2005: 200-201).

Una coalición internacional liderada por Estados Unidos, Gran Bretaña, España y otros países inició la invasión a Iraq el 20 de marzo de 2003, denominando a las acciones militares *Operación Libertad Iraquí*. Además de derrocar el régimen de Saddam Hussein, el objetivo de Estados Unidos fue ocupar el país para reconstruir un nuevo Estado amigo de Occidente (Abdullah, 2001: 160) basado en la visión de democracia y libertad estadounidense.

La invasión inició con una campaña masiva que básicamente arrasó con la infraestructura del país, seguida de un asalto terrestre desde Kuwait. El ejército iraquí apenas resistió y la mayoría de los soldados prefirieron simplemente retirarse (Gutiérrez y González, 2006: 111-120) en lugar de arriesgar sus vidas en una lucha inútil para salvar a Hussein.

En 2005, la administración Bush admitió que sus argumentos respecto de las reservas de armas de destrucción masiva que el régimen de Hussein poseía, parecen haber sido erróneos. Una comisión presidencial concluyó en marzo de 2005 que no se encontró "ni un ápice" de las armas de destrucción masiva de antes de la guerra iraquí (CFR, 2021b).

La reconstrucción de un nuevo Estado bajo los ideales de democracia, libertad y capitalismo no resultó como Estados Unidos pretendía. Iraq se hundió en una crisis social, económica y política que lo llevó al borde de la guerra civil porque surgieron nuevas

insurgencias, resistencias antiestadounidenses y grupos terroristas que buscan tener el control sociopolítico del territorio iraquí.

Cuando Obama asumió la presidencia prometió terminar con la guerra en Iraq, conflicto que junto con la guerra en Afganistán heredó de su predecesor republicano. En febrero de 2009 anunció que para el 31 de agosto de 2010 la misión de combate en Iraq terminaría puesto que se había logrado el cometido de terminar con el régimen de Hussein y establecer un gobierno soberano en esa nación (Obama, 2009). Su estrategia consistía en traspasar la autoridad a los iraquíes y disminuir por fases las tropas estadounidenses.

A finales de junio de 2009, las tropas de combate estadounidense se retiraron de gran parte de Bagdad y de otras ciudades cerrando más de 150 bases y puestos de avanzada. Se buscaba que en 2010 solo quedaran entre 35 mil y 50 mil soldados destinados a labores de apoyo y entrenamiento de las fuerzas iraquíes. El objetivo para 2011 era que todas las tropas fueran retiradas de Iraq (CFR, 2021b).

En octubre de 2011, Obama anunciaba el fin de la guerra en Iraq (CFR, 2021b). El 31 de diciembre de 2011 las tropas estadounidenses abandonaron Iraq (Rupérez, 2016: 74), no obstante, se dejó un reducido contingente de aproximadamente 4 mil militares, cifra que se mantuvo hasta el término de la administración Obama.

Casi todas las tropas se retiraron del territorio iraquí dejando atrás una nación destruida, dividida y sumida en la violencia. La invasión y ocupación estadounidense trajo una nueva era de lucha y conflicto para Iraq mientras que para Estados Unidos representó la muestra de su poderío militar, así como la protección de sus intereses a través del control de regiones claves en Medio Oriente y, con ello, el aseguramiento de las reservas de petróleo iraquí (Polk, 2005).

En términos económicos, ha sido una de las guerras más costosas de Estados Unidos (Bilmes, 2014) pero los costos humanos para Iraq son irreparables. Tan solo en los tres primeros años de la ocupación más de 100 mil iraquíes perdieron la vida lo que “significa que prácticamente todos los iraquíes tienen un padre, un hijo, un cónyuge, un primo, un amigo, un colega o un vecino -o quizás todos ellos- entre los muertos” (Polk, 2005: 209). Además de las pérdidas humanas, también ha habido otro tipo de bajas, es decir, los sobrevivientes que han sido encarcelados, torturados y heridos incluyendo soldados y civiles.

Otro resultado de la ocupación y los conflictos internos es que en 2010 había casi dos millones de desplazados internamente, y desde 2014, 6,5 millones de iraquíes necesitan ayuda humanitaria (ACNUR, 2021).

### 1.3 La migración afgana hacia Estados Unidos

La migración afgana hacia Estados Unidos inició en 1890 con trabajadores hombres de la etnia pastún<sup>5</sup> que provenían de la denominada India Británica (actualmente Pakistán). Cohen (citado en Baden, 2018: 15) señala que esa migración encajaba en la tipología de una “diáspora laboral” vinculada a las redes migratorias del sur de Asia que se desempeñaron en la industria maderera, agrícola y automotriz de Canadá y Estados Unidos.

La Ley de Inmigración de 1917 (*The Immigration Act of 1917*) -también conocida como Ley de la Zona Prohibida de Asia o Ley de Alfabetización- tuvo como finalidad restringir la migración creando nuevas categorías de personas inadmisibles en Estados Unidos entre las que se incluyeron a personas analfabetas y a individuos provenientes de la zona Asia-Pacífico también denominada “zona prohibida asiática” que incluía la mayor parte del sudeste asiático, la India Británica y casi todo el Medio Oriente (Migration Policy Institute, 2013).

Como consecuencia de esa ley, la migración de trabajadores afganos hacia Estados Unidos quedó interrumpida aunque la ley exceptuó del término “trabajo por contrato” a los extranjeros que se desempeñaban como actores profesionales, artistas, conferencistas, cantantes, enfermeras, ministros de cualquier denominación religiosa, profesores de colegios o seminarios, entre otros (Reitzel, 1946).

Entre las décadas de 1940 a 1970, la migración afgana hacia Estados Unidos se conformó en su mayoría por estudiantes universitarios y profesionales, destacando de entre ellos activistas de la etnia pastún que desde Estados Unidos abogaban por una nación pastún independiente de Pakistán (Baden, 2018).

---

<sup>5</sup> Baden (2018) explica que en esa época el término afgano hacía referencia al pueblo pastún que habitaba entre lo que ahora es la región entre Pakistán y Afganistán. Por tanto, muchos miembros de la etnia pastún que emigraron se identificaban como afganos aunque no habían vivido en Afganistán.

A raíz de la violencia desatada por el golpe comunista y la invasión soviética en Afganistán, comenzó un nuevo episodio en la historia de la migración afgana. Ruiz (2002) apunta que hacia finales de 1980 había más de 6 millones de refugiados afganos en todo el mundo. Estados Unidos admitió a miles de afganos, en gran parte por la oposición al comunismo soviético. Las poblaciones afganas se concentraron en los estados de California, Texas, Maryland, Virginia y Nueva York. De entre estos estados, California fue el que más favoreció a los refugiados afganos debido a la asistencia de programas para refugiados (Akalou, 1989).

El significativo aumento de las familias afganas, en su mayoría musulmanas, durante las décadas de los ochenta y noventa permitió que fundaran mezquitas, escuelas e instituciones. De esa forma, se lograron conformar comunidades bien establecidas lo que contribuyó a adaptarse con mayor facilidad a la vida en el país de acogida, mejorar su vida, preservar su cultura y desarrollarse económicamente (Baden, 2017). Algunas comunidades crearon empresas y organizaciones caritativas para apoyar a sus connacionales en Afganistán quienes padecían los estragos de la invasión soviética y la posterior guerra civil. Así, entre 1992 y 2000, la ayuda de afganos en Estados Unidos se dio a través de donaciones y acciones directas.

Esos actos y la pérdida de la esperanza por regresar a Afganistán, dio un giro a su identidad que se afianzó en su autoidentificación como afgano-estadounidenses, estadounidense-afganos o inmigrantes en vez de refugiados (Baden, 2018: 20). Este mismo autor (2017) señala que después de los atentados del 11 de septiembre hubo un incremento de la islamofobia pues se manifestaron delitos de odio, acoso y sospechas injustificadas contra musulmanes. Los prejuicios contra las poblaciones musulmanas y del Medio Oriente también afectaron a los afganos en Estados Unidos.

Una vez derrocado el régimen talibán, algunos afganos estadounidenses emigraron a Afganistán para trabajar en el nuevo gobierno afgano y otros tantos fueron empleados por el gobierno estadounidense en Afganistán fungiendo como intérpretes, traductores, asesores culturales y en el entrenamiento de las fuerzas de seguridad afganas (Baden, 2017).

Pese a que la ocupación estadounidense en Afganistán generó grandes flujos de desplazados internos y de refugiados hacia Medio Oriente y Europa, la migración afgana hacia Estados Unidos no tuvo un aumento significativo en ese momento (Batalova, 2021). La llegada de nuevos inmigrantes afganos a territorio estadounidense se dio a partir de 2008 con la

implementación de dos programas que otorgan visas de inmigrante especial (*Special Immigrant Visas*) a aquéllos afganos que colaboraron con el gobierno estadounidense y con las fuerzas especiales internacionales.

La migración afgana hacia Estados Unidos lleva prácticamente un siglo en el que, frecuentemente, los migrantes afganos han sido asociados con eventos de índole político y en décadas recientes con el terrorismo. En ese tenor, Baden (2018: 1) apunta que “a medida que cambiaban las preocupaciones y aspiraciones del momento, también cambiaba la imagen que el público estadounidense tenía de la comunidad afgana”. Se podría decir que son cuatro los momentos históricos en que los acontecimientos políticos y sociales en Afganistán han influido en los patrones de la migración no solo hacia Estados Unidos sino hacia otros países, principalmente hacia naciones vecinas como Irán y Pakistán:

- Finales del siglo XIX
- Entre 1940 y 1970
- Durante la invasión soviética (1979-1989) y guerra civil (1989-2001)
- Después de la invasión estadounidense (particularmente a partir de 2008)

Un quinto momento histórico de la migración de afganos hacia Estados Unidos se está dando en el contexto del retiro de las tropas estadounidenses y el colapso del gobierno afgano. El regreso del talibán al poder ha provocado una profunda preocupación entre los afganos quienes temen por su futuro (Sayed, Sadat y Khan, 2021), particularmente aquéllos que tiene alguna afiliación con Estados Unidos entre los que se incluyen a individuos que trabajaron directamente para el gobierno de ese país o bien para alguna empresa contratada a nombre de Estados Unidos.

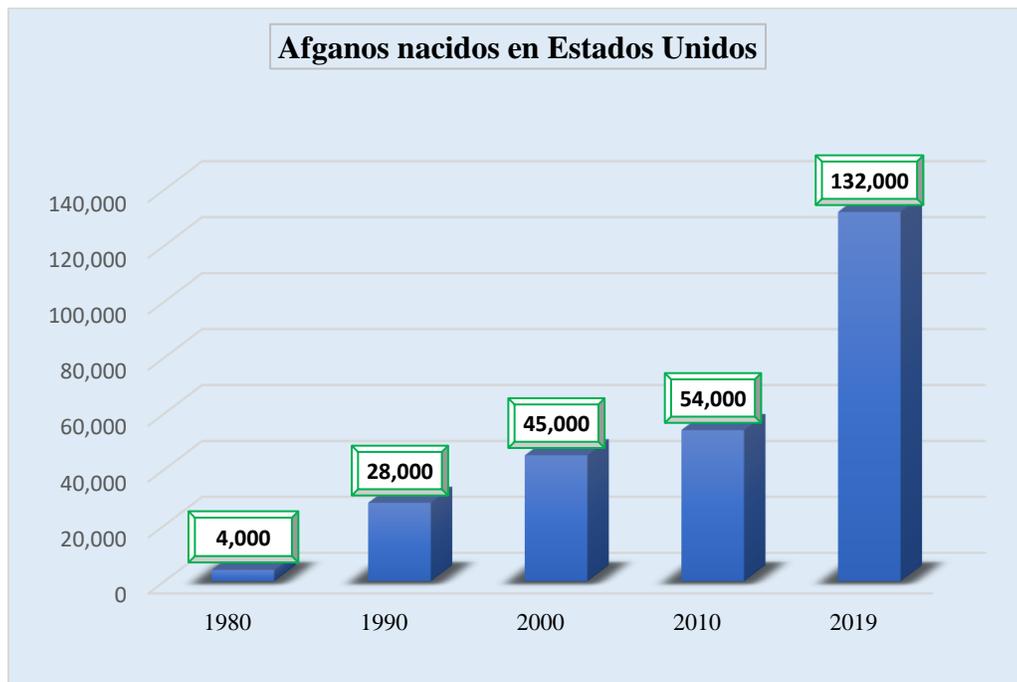
En este nuevo contexto político se están dando nuevos flujos migratorios de afganos hacia Estados Unidos que están siendo apoyados por la comunidad internacional, defensores de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil quienes señalan que Estados Unidos tiene una responsabilidad ética para acoger a la población afgana.

Durante las operaciones de evacuación en agosto de 2021, el Departamento de Estado de Estados Unidos reportó que se logró evacuar a 117 mil ciudadanos afganos aunque no es claro si todos ellos ya fueron reasentados en Estados Unidos (Camarota y Zeigler, 2021) pues

solo se tiene noticia de que a partir del 3 de septiembre había casi 34 mil afganos alojados en bases de Estados Unidos y de la OTAN en Oriente Medio y Europa, y otros 26 mil evacuados se encontraban en ocho instalaciones militares en Estados Unidos (Batalova, 2021).

La migración afgana en Estados Unidos es considerada pequeña en comparación con migraciones de otras nacionalidades. Sin embargo, ha tenido un rápido crecimiento pues en veinte años se multiplicó 11 veces (Batalova, 2021), es decir, en 1980 había 4 mil afganos nacidos en Estados Unidos y para el año 2000 se había incrementado a 45 mil (Gráfica 2.1). Esa población se ha concentrado principalmente en California donde el área de la Bahía de San Francisco y el sur del estado se encuentran importantes centros de residencia afgano-estadounidenses. También se hallan considerables núcleos en los suburbios de Washington, D.C. y en la ciudad de Nueva York (Baden, 2017: 16).

Gráfica 2.1 Crecimiento de la inmigración afgana en Estados Unidos.



Fuente: Batalova, 2021, elaboración propia.

## 1.4 La migración iraquí hacia Estados Unidos

El origen de la migración iraquí hacia Estados Unidos se remonta a finales del siglo XIX cuando algunos hombres jóvenes en búsqueda de trabajo se establecieron en Detroit y Chicago. Una vez asentados, comenzaron a traer a sus familias alentando así a que otros familiares y amigos también emigraran (Bahmani y Etaat, 2020: 101).

Hacia 1958, con el derrocamiento de la monarquía iraquí, las élites económicas y burócratas conformadas por musulmanes ricos y de clase media se vieron en la necesidad de salir de Iraq. Esos inmigrantes se caracterizaron por tener un perfil diferente al de los iraquíes cristianos que emigraron a fines del siglo XIX. Se trataba entonces, de musulmanes con un alto grado educativo y profesional lo que permitió que se adaptaran con mayor facilidad a su nuevo hogar.

Entre las décadas de 1970 y 1990, el perfil del migrante iraquí nuevamente cambió, ahora se trataba, en su mayoría, de refugiados kurdos quienes habían huido de la persecución y destrucción de sus aldeas y ciudades durante el régimen de Saddam Hussein. Así, durante ese periodo, importantes flujos de inmigrantes kurdos llegaron a Estados Unidos asentándose principalmente en Nashville, Tennessee y San Diego, California (Bahmani y Etaat, 2020: 103).

De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (citado en Bahmani y Etaat, 2020), la diáspora iraquí de las últimas décadas, no sólo hacia Estados Unidos sino a otros países, se dio en tres momentos:

- Antes de la insurrección de 1991- La migración de este periodo está relacionada con presiones políticas y estuvo compuesta por minorías étnicas y religiosas.
- De la insurrección de 1991 a la invasión estadounidense- La migración de este periodo proviene de situaciones sociopolíticas y económicas en el país con una dispersión mayoritariamente chiita.
- De la invasión hasta la actualidad: La migración de este periodo se ha dado debido al vacío de seguridad cada vez mayor, las crisis de salud y los conflictos sectarios.

Las secuelas de la invasión a Kuwait, las intensas sanciones económicas, las persecuciones etno-religiosas, y una serie de levantamientos sociales en 1991 provocaron el

aumento de la emigración iraquí. Miles de iraquíes se establecieron en campamentos de refugio en Arabia Saudita, desde donde fueron transportados hacia Estados Unidos. Además de llegar como refugiados, Walbridge y Aziz (2000: 321-340) afirman que esos iraquíes se caracterizaron por su fuerte sentido de identidad religiosa como musulmanes chiitas iraquíes, enfatizando ambas identidades. La religión fue precisamente un determinante para su reasentamiento en Estados Unidos pues la mayoría fueron reasentados en lugares donde ya existía una comunidad musulmana predominantemente árabe-chií como en Dearbon, Michigan.

Tanto iraquíes musulmanes como iraquíes cristianos han arribado a Estados Unidos representando, respectivamente, 50 por ciento de la inmigración iraquí. De entre los iraquíes cristianos destaca el grupo católico caldeo seguido de los asirios, sirios y armenios (Bahmani y Etaat, 2020: 101 y 113).

Bacall (2018: 11) apunta que los caldeos comenzaron a emigrar a los Estados Unidos a principios del siglo XX atraídos por la industria automotriz en Detroit. Asimismo, fueron atraídos por el estado de Michigan debido a la presencia de libaneses quienes habían emigrado de Siria y ya habían fundado iglesias donde se oficiaban misas similares al rito caldeo. Otro factor de importancia para el asentamiento de caldeos en Michigan fue la proximidad con Canadá puesto que en ese país ya había algunas comunidades de caldeos. Actualmente hay varias comunidades de caldeos en el condado este de San Diego, particularmente en la ciudad de El Cajón donde han fundado varias iglesias de culto católico caldeo de entre las que destacan la catedral de San Pedro.

La presencia de cuatro generaciones de iraquíes en Estados Unidos, principalmente de origen árabe y kurdo, se concentró básicamente en los estados de Michigan, California e Illinois aunque los flujos de refugiados iraquíes a partir de la década de los noventa fueron acogidos también en otros estados. Así, para el año 2000, la población iraquí se concentraba principalmente en diez estados (Grieco, 2003) (Cuadro 1.1).

De 2000 a 2007, el número de refugiados iraquíes en Estados Unidos disminuyó; de 3,158 admisiones en 2000 se redujo a 66 admisiones en 2004 (Terrazas, 2009). A partir de 2007 surgieron nuevos desplazamientos de iraquíes hacia Estados Unidos como consecuencia de la ocupación estadounidense y de los conflictos sectarios al interior de Iraq. Bahmani y Etaat (2020: 106) apuntan que entre 2007 y 2013, ingresaron a Estados Unidos

aproximadamente 65,500 refugiados y solicitantes de asilo iraquíes, con un pico de casi 20 mil en 2009.

Actualmente, más de la mitad de los iraquíes en Estados Unidos se sigue concentrando en los estados de Michigan, California e Illinois, y la otra mitad se ubica en otros estados destacando Tennessee y Arizona (Bahmani y Etaat, 2020: 105). En todo el territorio estadounidense, existen cuarenta y cinco instituciones iraquíes que ofrecen servicios para el desarrollo e integración de los iraquíes en Estados Unidos.

Cuadro 1.1 Los 10 estados y las 10 ciudades con mayor población iraquí, 2000.

| Los 10 estados con mayor población iraquí | Número de iraquíes nacidos en el extranjero <sup>6</sup> | Las 10 ciudades con mayor población iraquí | Número de iraquíes nacidos en el extranjero |
|---|--|--|---|
| Michigan (MI)                             | 31,927   | Detroit, MI                                | 30,569                                      |
| California (CA)                           | 20,532   | Chicago, IL                                | 9,513                                       |
| Illinois (IL)                             | 9,634  | San Diego, CA                              | 7,507                                       |
| Tennessee (TN)                            | 2,766  | Los Ángeles, CA                            | 5,499                                       |
| Texas (TX)                                | 2,752  | Phoenix, Mesa, AZ                          | 2,343                                       |
| Nueva York (NY)                           | 2,721  | Nashville, TN                              | 2,143                                       |
| Arizona (AZ)                              | 2,456  | Washington, DC                             | 1,797                                       |
| Virginia (VA)                             | 1,841  | Nueva York, NY                             | 1,507                                       |
| Missouri (MO)                             | 1,275  | San José, CA                               | 1,175                                       |
| Pennsylvania (PA)                         | 1,209  | Dallas, TX                                 | 1,056                                       |
| <b>TOTAL</b>                              | <b>77,113</b>  | <b>TOTAL</b>                               | <b>64,616</b>                               |

Fuente: Grieco, 2003, elaboración propia.

## Reflexión final del capítulo

Como respuesta a los atentados del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos buscó clamar su legítima defensa interviniendo militarmente en Afganistán y luego en Iraq. Ambas intervenciones fueron proyectadas como ataques armados en los que Estados Unidos y sus

<sup>6</sup> La Oficina del Censo de Estados Unidos define a los nacidos en el extranjero como personas que no son ciudadanos estadounidenses por nacimiento, pero incluye a ciudadanos estadounidenses naturalizados, residentes permanentes legales (inmigrantes), migrantes temporales (incluidos aquellos con visas de estudiante, de trabajo u otras visas temporales), migrantes humanitarios (refugiados y asilados) y migrantes que residen en el país sin autorización. Los términos "nacido en el extranjero" e "inmigrante" se usan indistintamente y se refieren a aquellos que nacieron en otro país y luego emigraron a los Estados Unidos (U.S. Census Bureau, 2021).

aliados aplicaron el *ius ad bellum*, es decir, la doctrina de la guerra justa que “no se limita entonces a defender la licitud de la guerra defensiva, sino que argumenta en favor de las acciones bélicas ofensivas” (Caro, 2006: 402). Para Estados Unidos, esas intervenciones representaron la muestra de su poderío militar y la protección de sus intereses a través del control de regiones claves en Medio Oriente y Asia Central.

Para Afganistán e Iraq, la invasión y ocupación estadounidense trajo una nueva era de luchas internas por el poder, alianzas tribales y étnicas, corrupción, inestabilidad económica, violencia, pero sobre todo una irreparable pérdida de vidas y crisis humanitarias. A consecuencia de los estragos de la guerra y violencia en Afganistán hay casi 3 millones de desplazados internos, 2,7 millones de refugiados y 1,1 millones de afganos solicitantes de asilo en todo el mundo (ACNUR, 2020). Mientras que en Iraq la guerra provocó una de las mayores situaciones de desplazamiento interno a escala mundial con casi dos millones de personas, y desde 2014, 6,5 millones de iraquíes necesitan ayuda humanitaria (ACNUR, 2021).

## CAPÍTULO II

### LA POLÍTICA MIGRATORIA DE ESTADOS UNIDOS: 2000 A 2020

#### Introducción

Las migraciones internacionales de las últimas décadas nos han enseñado que los flujos de personas van más allá de las fuerzas laborales y económicas. Las razones, orígenes, causas, resultados, características, dinámicas y consecuencias de las migraciones contemporáneas tienen diversos contextos, latitudes y múltiples dimensiones. Los Estados-nación asumen diferentes funciones para controlar la inmigración y tránsito de personas en sus territorios y para ello, han tenido que crear o adaptar políticas migratorias que respondan a las situaciones del momento, así como a decisiones basadas en sus dinámicas e intereses económicos, laborales, políticos, sociales e internacionales.

En este capítulo se aborda de manera general, la política migratoria implementada bajo las administraciones de George W. Bush, Barack Obama y Donald Trump en las que se observa que el eje rector de su política migratoria fue la protección de las fronteras y la prevención del terrorismo como amenaza a la seguridad del país. Asimismo, se menciona la creación del *Department of Homeland Security* y se explica el objetivo y funciones de esta nueva instancia gubernamental en el ámbito migratorio.

El capítulo también menciona las diferentes categorías por las que un extranjero puede ser admitido permanentemente en Estados Unidos, haciéndose énfasis en el refugio y en la clasificación de inmigrante especial por empleo ya que los programas *SIVs* para afganos e iraquíes, objeto de estudio de esta tesis, toman elementos del refugio respecto del reasentamiento de afganos e iraquíes pero otorgan una visa de inmigrante especial a través del empleo.

## 2.1 La política migratoria: aproximación conceptual

La migración internacional es un complejo fenómeno casi imposible de abordar a partir de un solo modelo teórico o nivel de análisis. Además de los aspectos sociales, culturales y económicos con los que se busca explicar el fenómeno migratorio, es relevante incorporar el aspecto político, particularmente, el decisivo rol que juegan los Estados porque determinan el volumen de los flujos, los tipos de migraciones y las políticas de admisión de inmigrantes (Arango, 2003: 23).

¿Cómo los gobiernos de los Estados-nación responden a las diferentes modalidades migratorias cuando las personas cruzan fronteras? El acercamiento a la comprensión de las políticas migratorias es crucial en el presente análisis, en particular la política migratoria estadounidense entre los años de 2006 a 2020.

Mónica Vereá (2010: 25) define la política migratoria como “el derecho fundamental que tiene un Estado soberano para controlar y vigilar el ingreso de extranjeros acorde con los intereses nacionales de su territorio”. En ese sentido, toda política migratoria es de carácter selectivo puesto que los Estados eligen cuidadosamente y de acuerdo a una serie de lineamientos y requerimientos a aquellos individuos que cuenten con las características que más conviene a sus dinámicas económicas, laborales, políticas y sociales, e incluso a los compromisos internacionales de ayuda humanitaria.

De acuerdo con la misma autora (Vereá, 2010: 27), de manera general, las funciones de la política migratoria son las siguientes:

- a) Regular los procedimientos de selección y admisión de los extranjeros procedentes de diversos países que solicitan ingresar al territorio deseado como visitantes o turistas, trabajadores temporales, inmigrantes permanentes y refugiados o asilados.
- b) Establecer límites a aquellos que ingresan al país sin haber incursionado por los procedimientos señalados, o los que permanecen sin la autorización debida.
- c) Proveer las condiciones apropiadas para aquellos inmigrantes que visitan el país como trabajadores o residentes, en forma temporal o definitiva.
- d) Establecer las condiciones mediante las cuales un inmigrante puede obtener la naturalización y convertirse en ciudadano.

A partir de reconocer que la política migratoria de un Estado desempeña diversas funciones, Vereza hace la distinción entre política migratoria y política de inmigrantes. La política migratoria “atiende el control de las admisiones de los extranjeros que solicitan ingresar y residir en forma temporal o permanente; garantiza el estatus legal de éstos y les otorga seguridad mediante documentos migratorios específicos que los protegen de una expulsión arbitraria”. La política de inmigrantes está “dirigida a la inclusión del migrante en la sociedad receptora, la cual le otorga ciertos beneficios” (Vereza, 2010: 26).

Si la política de inmigrantes se dirige a la inclusión e integración<sup>7</sup> de los inmigrantes, entonces también debería garantizar a todos ellos –incluyendo a quienes van de paso, a quienes son migrantes temporales o indocumentados– el libre ejercicio de sus derechos humanos y el beneficio mínimo de las normas laborales (Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, 2005: 46) y de salud emitidas tanto por el Estado donde el inmigrante se ha asentado o está en tránsito, como por los acuerdos y convenios internacionales que el Estado ha ratificado oficialmente.

Christina Boswell (2007: 77) apunta que la literatura sobre la teoría de la política migratoria está dominada por dos temas: el primero intenta responder a la pregunta de si las políticas migratorias fracasan, y el segundo intenta explicar la tendencia inclusiva de la migración y la integración de las políticas. Para esta autora, esos dos temas son insuficientes porque tienden a prestar más atención a la economía política y al nuevo institucionalismo. Así que ella propone una “tercera vía” en la que se incorporen los intereses sociales y las limitaciones institucionales para “explicar mejor por qué los Estados continúan permitiendo niveles de inmigración, incluso frente a fuertes presiones políticas de restricción”.

En toda política, cualquiera que ésta sea, el Estado no actúa solo ni tampoco es un mero intermediario, sino que, a la hora de perseguir sus objetivos, constantemente es limitado por intereses sociales, por sus propias instancias administrativas, por el poder judicial e incluso por el sistema internacional (Boswell, 2007: 79). De ahí que, las políticas migratorias de un Estado también estén limitadas, derivándose de éstas ciertas políticas de corte restrictivo.

---

<sup>7</sup> De acuerdo a la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2005: 47), la integración es un proceso multidimensional a largo plazo que exige una voluntad de respeto y adaptación mutua por parte de los migrantes y de los nacionales de la sociedad y que les permite interactuar de modo positivo y pacífico.

## 2.2 La política migratoria de Estados Unidos a partir de 2001

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos reafirmó que su política migratoria era un asunto de seguridad nacional por lo que la forma de abordar el control migratorio y la seguridad de sus fronteras no cambió de como ya se aplicaba, más bien se intensificó (Munguía, 2015: 188) y se puso mayor énfasis en la inspección de actores que pudieran representar una amenaza para la seguridad nacional.

En ese sentido, Palomo (2016) apunta que la trascendencia de los atentados del 11 de septiembre se da a partir de las decisiones adoptadas por el gobierno y no tanto por las consecuencias de tales eventos. De entre esas decisiones se encuentran aquellas que impactaron directamente a las tradicionales formas de migración hacia Estados Unidos, a las admisiones de solicitantes de refugio y asilo, pero sobre todo a los inmigrantes en situación irregular.

La seguridad nacional continuó siendo la principal defensa de la patria (Holmes, 2015) y el eje rector de la agenda política estadounidense. ¿Qué se entiende por seguridad nacional<sup>8</sup> en Estados Unidos y cuál es la definición que el gobierno estadounidense le da a este concepto? Holmes (2015: 23) menciona que “la seguridad nacional es la protección de la nación en su conjunto” en cuyo nivel más alto se encuentran “la protección de la nación y de su gente contra ataques y otros peligros externos”. A partir de esa definición, la seguridad nacional se podría entender como protección lo que implicaría, protección a la soberanía, al territorio, a la población y a los intereses de diversos tipos, particularmente de índole económico y político.

Por su parte, Amy Pope (2020: 4) apunta que el término seguridad nacional, a menudo, es usado vagamente y con fines políticos, pero el término significa:

Algo más allá de la "seguridad pública" o el delito. Implica una amenaza a la integridad de los Estados Unidos, su pueblo o sus intereses estratégicos más allá de la capacidad de las fuerzas del orden o de los funcionarios públicos nacionales para gestionar de manera eficaz.

---

<sup>8</sup> De la mano de este concepto también se halla el concepto de seguridad internacional. Palomo (2016: 943) señala que la estructura básica del sistema de seguridad internacional se construye en torno a un centro hegemónico que en este caso está formado por Estados Unidos y sus principales aliados, la Unión Europea y Japón.

Mientras que la definición de Holmes habla de protección de ataques y peligros provenientes del exterior, Pope sugiere la existencia de una amenaza sin especificar el origen de esta. No obstante, ambas definiciones coinciden en que los intereses del Estado se pueden ver afectados cuando no hay una adecuada protección y defensa de la nación.

Lo anterior lleva a cuestionarnos ¿qué o quien representa una amenaza, peligro o preocupación para la seguridad nacional estadounidense? Para responder esta interrogante, el contexto histórico es determinante puesto que las preocupaciones y potenciales amenazas a la seguridad nacional estadounidense han ido cambiado a lo largo de su historia. Por ejemplo, en el periodo de entre guerras, la principal preocupación era la aspiración expansionista de Alemania, Japón y Rusia; después de la Segunda Guerra Mundial, la preocupación se tornó hacia la influencia ideológica de la Unión Soviética y sus estados aliados, quienes desde la óptica estadounidense “buscaban explotar la inestabilidad de naciones emergentes para establecer regímenes marxista-leninistas basado en el modelo soviético” (The White House 1987: 3).

Desde la década de 1990<sup>9</sup>, pero sobre todo a partir de 2001, el terrorismo ha sido la principal preocupación de amenaza a la seguridad nacional e intereses estadounidenses<sup>10</sup>. Así lo afirmó el entonces presidente George W. Bush en el año 2002 a través del informe de la Estrategia de Seguridad Nacional, en que anunciaba que el compromiso primordial y fundamental del gobierno federal era defender a la nación frente a sus enemigos que representan la amenaza del terrorismo; incluso señaló la forma en cómo derrotaría esa amenaza:

Debemos hacer uso de todas las herramientas de nuestro arsenal: poder militar, mejores defensas nacionales, aplicación de la ley, inteligencia y esfuerzos vigorosos para cortar

---

<sup>9</sup> La amenaza del terrorismo en suelo estadounidense quedó expuesta desde febrero de 1993 con el bombardeo al World Trade Center en la ciudad de Nueva York donde seis personas perdieron la vida y más de mil resultaron heridas. Por ello, en 1996 el congreso aprobó la Ley de Antiterrorismo y Pena de Muerte Efectiva con la que, entre otras cosas, se sienta una base para excluir o expulsar de territorio estadounidense a los extranjeros que apoyen materialmente a alguna organización terrorista (Ley Pública 104-132, 1996).

<sup>10</sup> Pope (2002) señala que, a partir de los atentados de 2001, los grupos extremistas como *Al-Qaeda* o el Estado Islámico han representado la principal amenaza para Estados Unidos y su seguridad nacional. Sin embargo, en la actualidad, la amenaza también “proviene de pequeños grupos de individuos radicalizados quienes, en su mayoría, nacieron o crecieron en Estados Unidos por lo que no son objetivo de exclusión” (Pope, 2020: 5).

el financiamiento del terrorismo [...] porque los aliados del terror son los enemigos de la civilización (The White House, 2002).

La seguridad nacional ha sido el principal tema de la agenda internacional de Estados Unidos en la que “los flujos comerciales y migratorios no puedan escapar de ser analizados bajo el lente de la seguridad” (Alba y Leite, 2004: 14). De ahí que la política de migración esté supeditada a la seguridad lo que significa gestionar la migración, enfatizando la protección de las fronteras e inspecciones en puertos de entrada. Lelio Mármora señala que “relacionar la migración con el terrorismo significa transformar las políticas migratorias en políticas de seguridad nacional” (citado en Martínez y Stang, 2005: 67).

Bajo la percepción de seguridad, en ciertos momentos, contextos y casos, Estados Unidos ha considerado a los inmigrantes como una “amenaza potencial debido a su posible vinculación con el terrorismo internacional” (Mármora, 2010: 76). Es por ello que las características y antecedentes de los inmigrantes, refugiados y solicitantes de asilo determinan su admisión por encima de sus necesidades, entre ellas la protección humanitaria. Lo anterior se agudiza en la medida que las poblaciones provienen de países con predominio musulmán (Nawyn, 2019) porque lo musulmán se ha equiparado con el terrorismo. La reticencia a lo musulmán se manifiesta en el temor de que sociedades con religión, cultura, lengua y formas de vida diferentes a las de Occidente podrían extenderse y representar una amenaza a la cultura y modos de vida del país receptor (Mármora, 2010: 76).

La selectividad de los migrantes y las fuertes restricciones para contener los flujos migratorios tienen que ver con lo que Mármora (2010: 73) llama el “resurgimiento de la discriminación xenófoba”, disfrazada de seguridad nacional y cumplimiento de las “demandas sociales”. Algunos expertos han manifestado que las estrictas medidas de seguridad hacia la migración no han sido las más adecuadas porque han tenido “un efecto perverso en la seguridad de los migrantes y de sus familias y han fomentado un crecimiento continuo de los delitos asociados a la migración” (Herrera, González y Rocha 2009: 375).

### 2.2.1 Creación del Departamento de Seguridad Nacional

Los atentados del 11 de septiembre aceleraron la reformación del aparato burocrático estadounidense encargado de gestionar la migración. A finales de septiembre de 2001, el presidente Bush anunció la creación de un Departamento de Seguridad Nacional, que materializó cuando el congreso aprobó la Ley de Seguridad Nacional de 2002 (*Homeland Security Act*) con la que se abolió el *Naturalization and Immigration Service*<sup>11</sup> y se reestructuraron las instancias federales (Baxter y Nowrasteh, 2021: 19), fortaleciendo sus funciones y enmarcándolas casi en su totalidad en la seguridad nacional (Pope, 2020: 3).

El *Department of Homeland Security* (DHS) surgió con la finalidad de mejorar la eficiencia y dar mayor coherencia a las políticas federales relacionadas con la seguridad (Martin, 2003: 22). Cada instancia dependiente del DHS desempeña un papel específico y al mismo tiempo, trabajan en conjunto buscando cumplir la misión del DHS que se basa en cuatro ejes rectores:

- 1) prevención del terrorismo
- 2) aseguramiento de la frontera
- 3) regulación de la inmigración
- 4) establecimiento de una política de inmigración (Pope, 2020: 11).

De las 22 entidades federales que el DHS logró conglomerar, destacan tres (Cuadro 2.1) que están a la cabeza en la aplicación de la ley de migración (Congressional Budget Office [CBO], 2010: 3). Aunque las responsabilidades que tiene el DHS son muy amplias, Pope (2020: 12) sostiene que la intención de un mayor vínculo entre las instancias no se ha dado del todo, por lo que la reestructuración no fue completa. Es por ello que, instancias de otros departamentos también tienen responsabilidad respecto del movimiento de personas hacia

---

<sup>11</sup> Antes del año 2002 las entidades gubernamentales encargadas de los asuntos migratorios eran: el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) que formaba parte del Departamento de Justicia; el Servicio de Aduanas perteneciente al Departamento del Tesoro; y la Oficina de Asuntos Consulares del Departamento de Estado. De entre esas instancias, el INS cubría una gran parte de las funciones respecto de los asuntos de inmigración y seguridad tales como administración de la patrulla fronteriza; admisión de refugiados; recepción de solicitudes para el ajuste de estatus de visa, residencia permanente y ciudadanía; y expulsión de personas que no cumplieron la ley de inmigración (Pope, 2020: 7).

Estados Unidos, destacando de entre ellas la Oficina de Asuntos Consulares que pertenece al Departamento de Estado, la Oficina Federal de Investigaciones que depende del Departamento de Justicia, y las entidades de inteligencia como el Centro Nacional Contra el Terrorismo que forma parte de la Oficina del Director de Inteligencia Nacional. Tampoco se creó una estructura en la que automáticamente se diera una conectividad entre las instancias, lo que ha tenido como resultado que éstas no compartan del todo su tecnología e información (Pope, 2020: 12), dando lugar a la incapacidad de realizar sus funciones de manera más eficiente.

Cuadro 2.1 Principales instancias del DHS a cargo de la aplicación de la ley de migración.

| Instancia   | Principales funciones   |
|---|---|
| <b>Customs and Border Protection (CBP)</b><br>(Departamento de Aduanas y Protección Fronteriza)     | Evitar que drogas, armas, terroristas y personas inadmisibles ingresen al país.                                       |
| <b>Immigration and Customs Enforcement (ICE)</b><br>(Inmigración y Control de Aduanas)              | Hacer cumplir las leyes penales y civiles que rigen el control fronterizo, las aduanas, el comercio y la inmigración. |
| <b>U.S. Citizenship and Immigration Services (USCIS)</b><br>(Servicios de Ciudadanía e Inmigración) | Supervisar la inmigración regular hacia los Estados Unidos y la naturalización de nuevos ciudadanos estadounidenses.  |

Fuente: USCIS, 2012, elaboración propia.

### 2.2.2 Política migratoria bajo la administración Bush

Durante la administración de George W. Bush, la agenda de la política migratoria se centró primordialmente en la implementación de medidas y leyes para reforzar la seguridad, con especial atención en la seguridad fronteriza. Los representantes de su propio partido fueron quienes dominaron la toma de decisiones sobre los asuntos de la migración sin lograr avances reales en la materia (Herrera, González y Rocha, 2009: 382). Por el contrario, las políticas redujeron las libertades civiles y derechos humanos de los inmigrantes (Palomo, 2016).

Después de los atentados de 2001, el congreso estadounidense aprobó la Ley Patriota (*Patriot Act*) a través de la cual, se ampliaron los poderes para la deportación de presuntos terroristas. Palomo (2016) sostiene que esa ley violaba algunas de las enmiendas de la constitución como la libertad de expresión y reunión, protección frente a registro y detenciones arbitrarias, derecho a juicio público, y protección frente a castigos crueles e inusuales. Además

de socavar los derechos de los inmigrantes, la ley permitió la detención de extranjeros sin cargos y sin permitirles llevar a cabo el debido proceso (Baxter y Nowrasteh, 2021: 19).

En 2006, la administración Bush tuvo intenciones de adoptar una reforma migratoria y en abril de 2007 el propio Bush presentó ante el congreso un plan que contenía cinco elementos en los que basaría su reforma: 1) seguridad fronteriza, 2) fortalecimiento de los esquemas de aplicación de normas internas, 3) sanciones a empleadores que contraten trabajadores indocumentados, 4) un programa de trabajadores temporales, y 5) un plan de regularización de inmigrantes indocumentados (Herrera, González y Rocha, 2009: 378).

Sin embargo, ese plan no fue bien recibido por los representantes del partido demócrata puesto que algunos de ellos “habían condicionado la aprobación de cualquier plan de regularización hasta no percibirse avances significativos en la seguridad fronteriza” (Herrera, González y Rocha, 2009: 378) pues argumentaban que se debería aplicar con mayor rigurosidad las leyes migratorias con la finalidad de desincentivar la inmigración irregular. Por tales razones, la iniciativa de Bush no prosperó.

En 2007 había más de 12 millones de inmigrantes en situación irregular, tema principal en las elecciones presidenciales de 2008 (Baxter y Nowrasteh, 2021: 20). Hacia finales de ese año, la administración Bush implementó un programa denominado *Comunidades Seguras* en el que las policías, federales, estatales y locales se coordinaba con ICE para identificar a los inmigrantes indocumentados y proceder a su deportación. Tal iniciativa de corte antinmigrante, “no haría más que fomentar la discriminación racial” (Grzeca y Sisini, 2011, citado en Villafuerte y García, 2017: 42).

Respecto al programa de refugiados, fue cerrado después de los atentados por un periodo de tres meses. Pasado ese tiempo volvió a operar y en 2002 se ajustó a los nuevos requisitos del Departamento de Estado y del recién creado Departamento de Seguridad Nacional. Pese a que el programa de refugiados se enfrentaba a mayores controles de seguridad y revisión de los antecedentes de los solicitantes, los límites establecidos de admisiones anuales no se redujeron a menos de 70 mil. En ese sentido, el congreso respaldó al presidente para que el reasentamiento de refugiados siguiera creciendo.

### 2.2.3 Política migratoria bajo la administración Obama

La administración Obama no tuvo total congruencia entre el discurso y los hechos: por un lado, manifestó el interés de favorecer a los inmigrantes indocumentados, pero por otro, muchas de las políticas implementadas tuvieron una clara connotación antiinmigrante que se manifestó en las siguientes acciones:

Implementación de programas como Comunidades Seguras, el incremento del presupuesto en materia de seguridad fronteriza, el aumento en el número de efectivos de la patrulla fronteriza, el reforzamiento físico y virtual de la frontera México-Estados Unidos, la tolerancia en la aprobación de leyes estatales antinmigrantes, así como el crecimiento del número de detenciones y deportados centroamericanos (Villafuerte y García, 2017: 41).

La administración Obama desistió de algunas prácticas heredadas por la administración Bush como las operaciones de aplicación de la ley en el lugar de trabajo. No obstante, se permitió que otras prácticas se siguieran aplicando e incluso ampliando como la continuidad que se le dio al programa *Comunidades Seguras* (Chishti, Pierce, y Bolter, 2017), convirtiéndose en el principal proyecto de la administración al expandirse por todo el país. Hacia 2012, ese programa llegó a ser implementado en 1,300 comunidades, incluidas todas las zonas fronterizas del suroeste, proyectándose en 2013 como un programa nacional (Villafuerte y García, 2017: 43). De la mano de esa iniciativa, se enlazaron varias leyes estatales cuyo objetivo era detener la inmigración indocumentada.

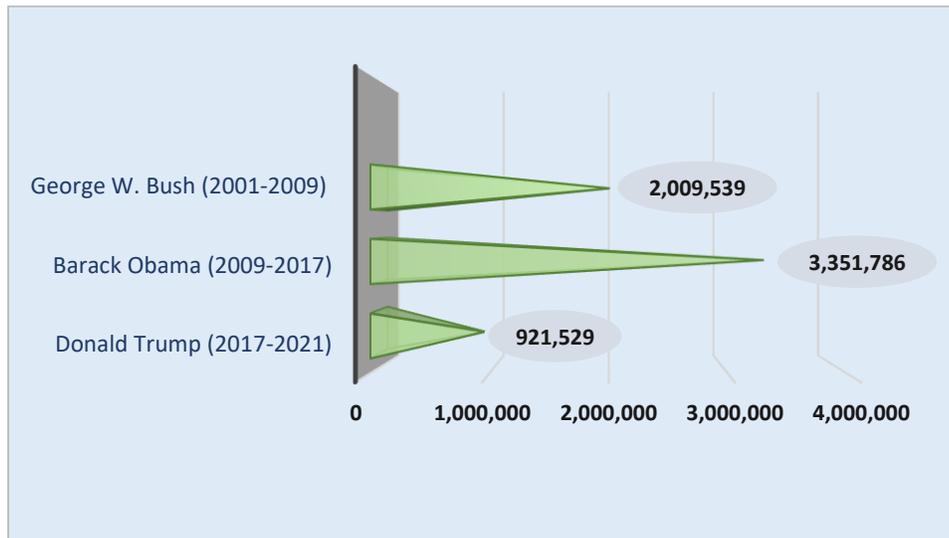
En 2012, Obama anunció la creación del programa de acción diferida para los llegados en la infancia (*Deferred Action for Childhood Arrivals*, DACA) que dio un respiro temporal de deportación a los jóvenes inmigrantes que entraron a Estados Unidos sin documentos antes de los 16 años, pues se les otorgó un permiso renovable de dos años que además de protegerlos de la deportación, los autorizaba a trabajar (Zaidi y Kuczewski, 2017).

Durante las elecciones presidenciales de 2012, Obama continuó apoyando una reforma migratoria integral y la deportación selectiva de inmigrantes irregulares (Baxter y Nowrasteh, 2021: 20). Dos años más tarde, se emitió la Acción Ejecutiva de Responsabilidad que otorgaba

tres años de alivio temporal irrevocable a alrededor de cinco millones de inmigrantes irregulares. No obstante, a finales de 2014 los tribunales bloquearon esa acción ejecutiva y en 2016, la Suprema Corte no pudo resolverlo debido a que la decisión era de cuatro votos contra cuatro (Baxter y Nowrasteh, 2021: 21).

La administración Obama se caracterizó por el alto número de remociones pues estas aumentaron significativamente por lo que, defensores de derechos de los inmigrantes apodaron al entonces presidente Obama *Deporter-in-Chief* (deportador en jefe) (Chishti, Pierce, y Bolter, 2017). Las cifras de remociones y devoluciones<sup>12</sup> proporcionadas por el Anuario de Estadística de Inmigración 2018 del Departamento de Seguridad Nacional, dan cuenta de que la administración Obama se enfocó en las remociones formales, llegando a alcanzar un total de 3,351,786 en los ocho años de gobierno (U.S. Department of Homeland Security, 2021).

Gráfica 3.1 Número de remociones, años 2001-2021.



Fuente: U.S. DHS, 2021; U.S. ICE, 2019; U.S. ICE, 2020, elaboración propia

<sup>12</sup> El *U.S. Department of Homeland Security* (2021) define como *removal* (remoción) “el movimiento obligatorio y confirmado de un extranjero inadmisibles o deportables fuera de Estados Unidos basado en una orden de remoción”, mientras que el *return* (devolución) es “el movimiento confirmado de un extranjero inadmisibles o deportables fuera de los Estados Unidos que no se basa en una orden de expulsión”.

Respecto de la admisión y reasentamiento de refugiados, la administración Obama logró cifras altas, pues durante sus dos mandatos fueron admitidos en todo el país 610,941 refugiados de diversas nacionalidades (U.S. Department of Homeland Security, 2021). En el último año de ese gobierno, se admitió el mayor número de refugiados: 84,988 que fueron reasentados en todo el territorio estadounidense, incluyendo Hawái y Alaska.

Pese a algunos aspectos positivos respecto de la política migratoria durante los ocho años de gobierno, Obama terminó su mandato en enero de 2017 con la promesa no cumplida de una reforma migratoria integral.

#### 2.2.4 Política migratoria bajo la administración Trump

Si bien las políticas migratorias que vulneran y violan los derechos humanos de los inmigrantes en Estados Unidos no comenzaron con Donald Trump, las acciones contra la inmigración durante su administración llegaron a niveles no vistos antes, acompañados de discursos antiinmigrantes y xenófobos en los que, por ejemplo, se “etiquetó a los mexicanos como criminales y violadores” (Hines, 2019).

El tema migratorio fue precisamente lo que ayudó a Trump a llegar a la Casa Blanca pues desde su campaña anunció una serie de propuestas que buscaban ir más allá de solo aplicar con rigurosidad las leyes de migración. Entre esas propuestas destacaron la absoluta seguridad y protección de la frontera sur; la construcción de un muro fronterizo financiado por México; finalización de la ciudadanía por nacimiento a hijos de inmigrantes irregulares; prohibición de entrada a musulmanes; y finalización del programa DACA. Con tales medidas, buscó demostrar que su prioridad era Estados Unidos por encima de la entrada de inmigrantes, pues argumentaba que éstos “toman empleos estadounidenses, cometen delitos y representan amenazas a la seguridad nacional” (Baxter y Nowrasteh, 2021: 21).

Cuando Trump asumió la presidencia, firmó varias órdenes ejecutivas referentes a los viajes y emisión de visas cuya excusa fue proteger al país de la entrada de terroristas. La primera de esas órdenes fue la Protección de la Nación contra entrada de Terroristas Extranjeros en Estados Unidos, firmada el 27 de enero de 2017 (Hines, 2019) en la que se prohibía durante 120 días el ingreso de refugiados a Estados Unidos. En ese tiempo la

administración revisaría con mayor detenimiento las solicitudes y procesos de adjudicación debido a las potenciales amenazas a la seguridad (Pierce, 2019: 17). El programa se reanudó con la excepción de siete países: Iraq<sup>13</sup>, Irán, Libia, Somalia, Sudán, Siria y Yemen que fueron sujetos a una prohibición adicional de 90 días (International Rescue Committee, 2017).

En octubre de 2017, la administración Trump anunció nuevos requisitos de investigación antes de que los refugiados fueran reasentados en Estados Unidos, y relegó las solicitudes de refugiados procedentes de once países considerados de alto riesgo para la seguridad nacional: Egipto, Irán, Iraq, Libia, Mali, Corea del Norte, Somalia, Sudán del Sur, Sudán, Siria y Yemen (Pierce, 2019: 17).

Históricamente y a nivel mundial, Estados Unidos se había proyectado como líder en la admisión de refugiados. No obstante, ello cambió con la administración Trump pues las admisiones de refugiados disminuyeron dramáticamente (Monin, Batalova y Lai, 2021) debido a la mencionada suspensión en la admisión de refugiados y también porque se establecieron los límites más bajos de admisión desde la creación del programa de refugiados (Pierce, 2019: 18). Por tanto, las admisiones autorizadas y las admisiones efectivas decrecieron cada año (Gráfica 3.2).

En el año fiscal 2017 se determinó en 110 mil el número máximo de admisiones autorizadas<sup>14</sup>; en 2018 el máximo fue 45 mil admisiones autorizadas; para 2019 se redujo a un máximo de 30 mil, y para el año 2020 se autorizaron un máximo de 18 mil admisiones (Refugee Processing Center, 2022).

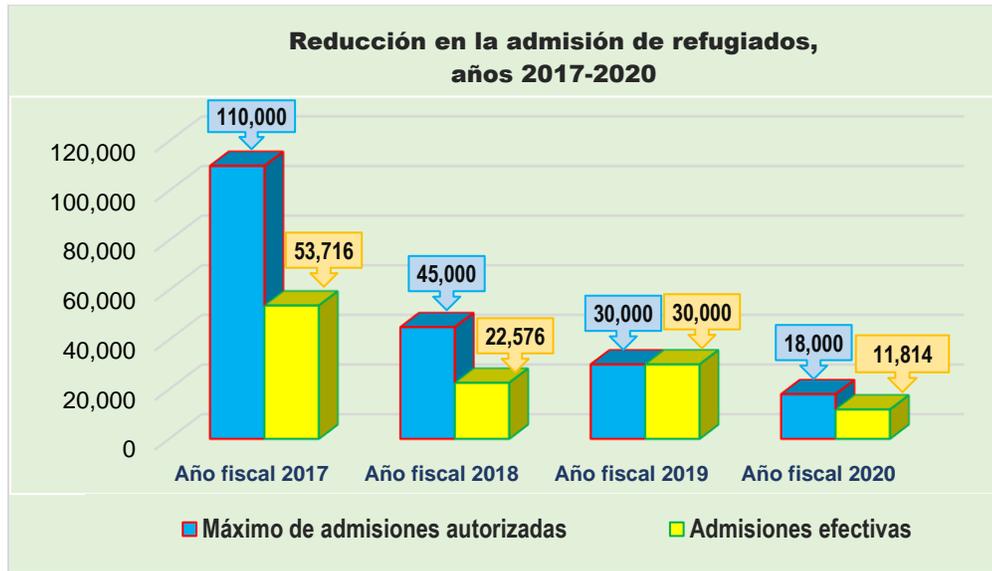
Asimismo, durante la administración Trump se aplicaron más controles de seguridad en la revisión de solicitudes de refugio y antecedentes de los solicitantes, por lo que el proceso se tornó más complicado y con mayores demoras. El Departamento de Estado pretextó los aplazamientos debido a la implementación de mejoras en el programa, lo que incluyó una mayor recopilación de datos para investigar más a fondo a los solicitantes, un mejor intercambio de información entre las entidades de gobierno para identificar a los actores de amenazas, así como nuevos procedimientos para fortalecer la capacidad de los evaluadores con el fin de detectar fraudes y engaños (American Immigration Council, 2020: 5).

---

<sup>13</sup> Iraq fue eliminado de la lista en marzo del mismo año.

<sup>14</sup> Esta cifra fue determinada por la administración Obama para el año fiscal 2017 pero la administración Trump la redujo a 50 mil admisiones.

Gráfica 3.2 Admisiones de refugiados durante la administración Trump.



Fuente: Refugee Processing Center, 2022, elaboración propia.

Por otro lado, la ejecución de la política migratoria interna incluyó la investigación, arresto, detención y expulsión de inmigrantes no autorizados a permanecer en el país (Pierce, 2019: 4). Destaca la expansión del Programa 287(g) cuyo principal propósito fue buscar que los oficiales encargados de ejecutar las leyes estatales y locales colaboraran con ICE en la investigación, aprehensión y detención de migrantes indocumentados (Pierce, 2019: 4). Con este programa se trató de triplicar la cantidad de agentes, facilitando la deportación de inmigrantes, muchos de ellos sin haber tenido un debido proceso judicial. De igual manera, se reinstaló el programa *Comunidades Seguras* y se aplicaron restricciones a las ciudades santuario, privándolas de fondos federales.

El 6 de abril de 2018, Trump firmó una orden ejecutiva llamada “tolerancia cero”, una política concerniente a la seguridad fronteriza que se aplicaría a todas las personas que entraron sin documentos a los Estados Unidos considerando esa acción no como una falta administrativa sino como un delito federal (Pierce, 2019: 4). Esa política tuvo como resultado la separación de miles de familias, pues los padres fueron deportados mientras que sus hijos menores de edad permanecieron en Estados Unidos bajo custodia.

A raíz de la pandemia por COVID-19, la administración Trump emitió mayores acciones ejecutivas respecto de la inmigración. En abril de 2020 disminuyó considerablemente

la emisión de *green cards* (tarjetas verdes) en el extranjero, las cuales representan casi la mitad de las mismas emitidas anualmente (Baxter y Nowrasteh, 2021: 22).

La administración Trump mostró que el poder ejecutivo puede alcanzar niveles de autoridad y control desmedidos debido a que el Congreso concedió enorme poder al presidente en la ejecución de la política migratoria. Con ello, se dio un sustancial cambio institucional en la política migratoria de Estados Unidos en la que “el Congreso se está reduciendo mientras que el poder del ejecutivo crece” (Baxter y Nowrasteh 2021: 23-24).

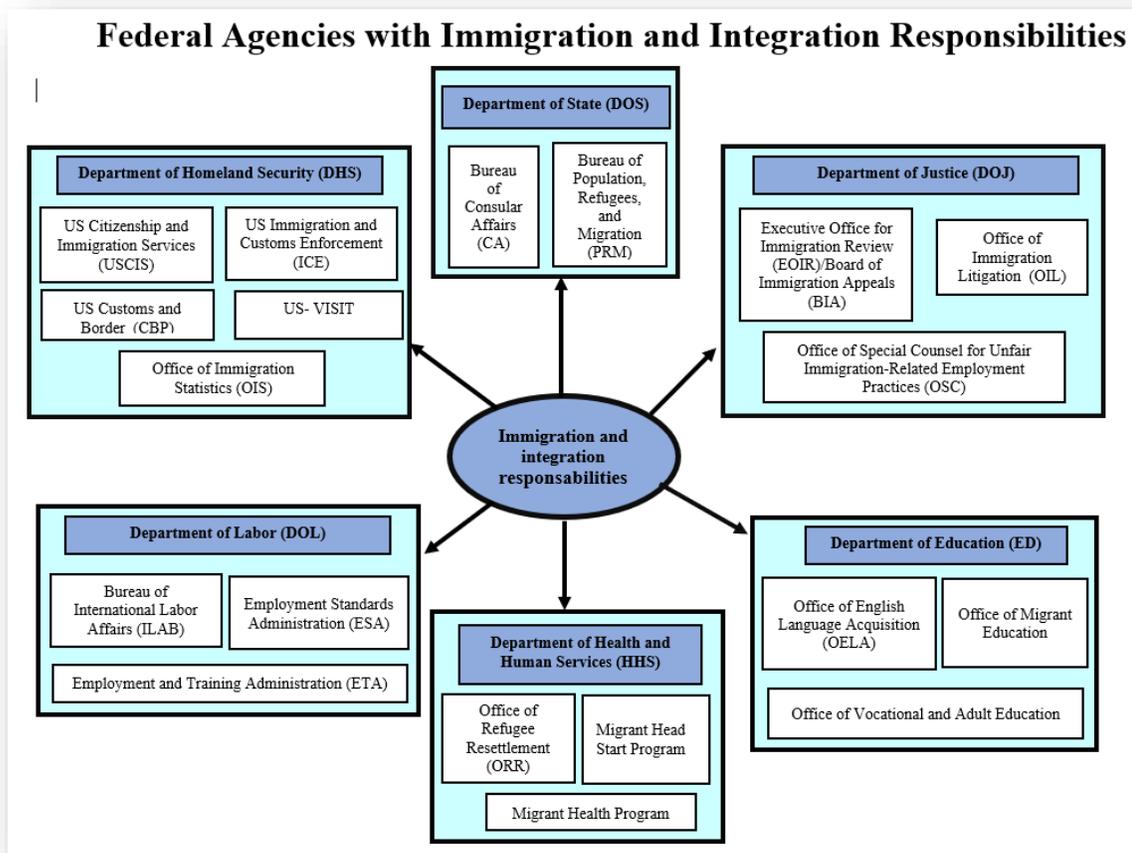
### 2.3 Instancias encargadas de gestionar la política migratoria

La gestión de la política migratoria de Estados Unidos es compleja y de una larga tradición histórica por lo que son varias las instancias de los tres niveles de gobierno -federal, estatal y local- que están involucradas en el diseño, formulación, definición, implementación, control, cumplimiento y supervisión de las políticas migratorias. Además, las instancias interactúan y se coordinan con organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro tanto locales como internacionales.

Son seis los departamentos del gobierno federal estadounidense que están a cargo de los asuntos de migración, teniendo cada uno diferentes responsabilidades de acuerdo al área de gobierno al que corresponda el asunto migratorio a tratar (Figura 1.1). A su vez, esas instancias gubernamentales tienen a cargo diferentes instancias u oficinas interinstitucionales con obligaciones asignadas respecto de los asuntos de inmigración, refugio y asilo.

Y aunque cada instancia tiene funciones específicas, no son entes que trabajan de manera independiente, sino que a través de la interacción, coordinación y comunicación deben colaborar entre ellas, así como compartir responsabilidades y labores. Esta dinámica se conoce como modelo de competencias de múltiples dependencias que surge cuando “nos encontramos con competencias migratorias compartidas entre varias áreas de gobierno que forzosamente deben concertar, consensuar y cooperar tanto en la formulación de la política como en los mecanismos de ejecución de la misma” (Krieger, 2013: 12).

Figura 1.1 Instancias gubernamentales responsables de gestionar la migración.



Fuente: Davy, Meyers y Batalova, 2005.

De entre las instancias encargadas de gestionar la política migratoria destaca el Departamento de Estado (en inglés, *Department of State*, DOS) que es una instancia federal dependiente del poder ejecutivo y es responsable de las relaciones internacionales, así como de la política exterior del país. Asimismo, asume la responsabilidad de crear una política exterior para tratar cualquier asunto concerniente a la migración internacional, incluyendo la protección y asistencia a refugiados y víctimas de conflicto (Biddle, 2018). El DOS responde a emergencias humanitarias otorgando protección internacional a las poblaciones afectadas, apoyándose en sus entidades dependientes y en otras instancias de gobierno como el Departamento de Seguridad Nacional y el Departamento de Salud y Servicios Humanos.

## 2.4 Admisión permanente de extranjeros en Estados Unidos

La Ley de Inmigración y Nacionalidad (*The Immigration and Nationality Act*, INA) establece la política migratoria que se debe aplicar en Estados Unidos la cual, se organiza en tres grandes áreas:

- 1) Admisión permanente o temporal de extranjeros.
- 2) Aplicación de las leyes que rigen la admisión, presencia y empleo de extranjeros en el país.
- 3) Elegibilidad de no ciudadanos para programas y beneficios del gobierno federal, estatal y local.

El término extranjero es definido en la INA como aquella persona que no es ciudadana estadounidense; también se les refiere como no ciudadanos o ciudadanos extranjeros (Wilson y Kandel, 2020). La admisión permanente de ciudadanos extranjeros en Estados Unidos fue creada para cumplir los siguientes propósitos:

- 1) Reunificación familiar – Admitir a personas que ya tienen un miembro de la familia viviendo en Estados Unidos, ya sea ciudadano o residente permanente. Esta categoría se divide en dos: reunificación familiar por familiares inmediatos y reunificación familiar por preferenciales basados en la familia.
- 2) Empleo – Atraer trabajadores para que se desempeñen en ciertas ocupaciones en las que hay escasez.
- 3) Diversidad – Incrementar la diversidad admitiendo personas de países que históricamente tienen bajas tasas de inmigración en los Estados Unidos.
- 4) Razones humanitarias – Brindar refugio a las personas que enfrentan el riesgo de persecución racial, religiosa o política en su país de origen (CBO, 2010).

Las cuatro primeras vías tienen como base una intrincada serie de límites numéricos y categorías de preferencia mientras que el número de admisiones anuales de refugiados es determinado por el presidente en consulta con el congreso (Wilson y Kandel, 2020) al igual que la subclasificación de inmigrante especial afgano e iraquí de la categoría de admisión por empleo.

Cuadro 2.2 Resumen de las categorías de admisión permanente en Estados Unidos.

| 1. Reunificación familiar (familiares inmediatos)  |   |  |   |
|--|---|--|---|
| Familiares inmediatos de ciudadano estadounidense por nacimiento o naturalización que viven en EUA |   | -Cónyuge extranjero de ciudadano estadounidense<br>-Hijos e hijas solteros menores de 21 años<br>-Padres de ciudadano estadounidense (menor 21 años)   |   |
| 2. Preferenciales basados en la familia  |   |  |   |
| 1ª preferencia (F1)  | Hijos e hijas solteros y menores de 21 años de ciudadano estadounidense.  |  |   |
| 2ª preferencia (F2A)   | Cónyuge e hijos (solteros menores de 21 años) de residente permanente.  |  |   |
| 2ª preferencia (F2B)   | Hijos e hijas solteros mayores de 21 años de residente permanente.  |  |   |
| 3ª preferencia (F3)  | Hijos e hijas casados de ciudadano estadounidense.  |  |   |
| 4ª preferencia (F4)  | Hermanos y hermanas de ciudadano estadounidense mayor de 21 años.   |  |   |
| Prometido(a) o hijo de prometido(a) de ciudadano estadounidense                                    | -Persona admitida en calidad de prometido(a) de ciudadano estadounidense.<br>-Persona admitida en calidad de hijo de prometido(a) de ciudadano estadounidense.  |  |   |
| Viudo(a)   | Viudo(a) de ciudadano estadounidense (casado al momento del deceso).  |  |   |
| Autopeticionario VAWA- víctima de abuso o crueldad extrema   | -Cónyuge abusado de ciudadano estadounidense o de residente permanente.<br>-Hijo abusado (soltero y menor de 21 años) de ciudadano estadounidense o residente permanente.<br>-Padre abusado de ciudadano estadounidense.                |  |   |
| 3. A través del empleo   |   |  |   |
| Trabajadora  | 1ª preferencia  | -Trabajadores prioritarios: individuos con habilidades extraordinarias en las artes, deportes, negocios, educación o ciencia.<br>-Profesores o investigadores destacados.<br>-Ciertos ejecutivos y gerentes de multinacionales   |   |
|  | 2ª preferencia  | -Miembros de profesiones con títulos avanzados (posgrados)<br>Profesionales con habilidades excepcionales en las ciencias, arte o negocios.  |   |
|  | 3ª preferencia “experto”  | -Trabajador calificado (mínimo 2 años de formación o experiencia laboral).<br>-Profesional con grado de bachillerato o su equivalente en el extranjero.  |   |
|  | 3ª preferencia “otro”   | Escasez de trabajadores no calificados   |   |
|  | 4ª preferencia “inmigrante especial”  | Comprende 13 clasificaciones de inmigrante especial entre las que destacan:<br>-Ministros de religión.<br>-Trabajadores religiosos no ministros de religión.<br>-Médicos con exención: tiempo completo en práctica clínica en un área de poco acceso médico por un periodo determinado y otros requisitos de elegibilidad.<br>-Representante de los medios de comunicación internacionales: miembro o beneficiario de los medios de comunicación de la Agencia Estadounidense para los Medios Globales.<br>- Empleado de una organización internacional o su familiar, o un empleado de la OTAN o su familiar. |   |
|  |   | Nacional afgano e iraquí   | -Afgano o iraquí empleado por el gobierno de EUA como traductor o intérprete en Afganistán o Iraq.<br>-Afgano empleado por el gobierno de EUA o por la ISAF por un tiempo determinado.<br>-Iraquí empleado por el gobierno de EUA en Iraq por al menos 1 año. |
| 5ª preferencia   | Inversionista: Ha invertido o está en el proceso de invertir al menos 1 millón de dólares (o 500 mil dólares en un área de empleo determinado) en una nueva empresa comercial en EUA que creará al menos 10 empleos de tiempo completo. |  |   |

| 4. Programa de Diversidad  |  |
|--|--|
| El programa de Visas de Diversidad ( <i>DV Program</i> ) hace disponible 50 mil visas anuales que son seleccionadas al azar entre las solicitudes de personas originarias de países con bajo índice de inmigración en Estados Unidos. El solicitante debe contar como mínimo con educación media superior o equivalente, o mínimo 2 años de entrenamiento o experiencia en alguna ocupación. |  |
| 5. Razones Humanitarias  |  |
| Refugio  | Un refugiado es una persona que:<br>-Está fuera de EUA, es de interés humanitario y es elegible para la admisión en EUA.<br>-Demuestra que se le ha perseguido o que tiene temor de ser perseguido por razones de raza, religión, opinión pública, o pertenece a un cierto grupo social.<br>-No se ha reasentado definitivamente en otro país.   |
| Asilo  | El asilo es una forma de protección que le permite a un individuo permanecer en Estados Unidos y no ser expulsado a un país donde teme ser perseguido o lastimado. Deben solicitar el asilo desde un puerto de entrada de Estados Unidos.<br>Las personas que huyen de sus países buscan protección porque han sufrido persecución o porque tienen temor de que sufrirían persecución por su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social en particular o por su opinión pública. |
| Otros  | Diferentes personas incluidas amerasiáticos, personas en libertad condicional, ciertos centroamericanos, cubanos y haitianos, y ciertas personas a las que se les otorgó el estatus de residente permanente después de procedimientos de deportación.  |

Fuente: USCIS, 2021a; CBO, 2010; Kandel, 2018, elaboración propia.

#### 2.4.1 El sistema de refugio en Estados Unidos

Como resultado de la Segunda Guerra Mundial se admitieron en territorio estadounidense a más de 350 mil desplazados europeos (USCIS, 2021b). Las primeras leyes sobre refugiados en Estados Unidos fueron *The Displaced Persons Act* de 1948, *The Refugee Relief Act* de 1953, y *The Refugee-Escapee Act* de 1957 (Roberts, 1982).

Hacia la década de 1960, las leyes de Estados Unidos establecieron la admisión de personas que huían de regímenes comunistas quienes fueron reasentados bajo la asistencia de organizaciones sin fines de lucro. Al finalizar la guerra de Vietnam en 1975, el congreso de Estados Unidos aprobó *The Indochina Migration and Refugee Assistance Act* con la que se asignaron recursos para el reasentamiento de cientos de miles de refugiados vietnamitas, camboyanos, laosianos y hmong (Silverman, 1980).

En 1980 el congreso estadounidense promulgó *The Refugee Act* (Ley de Refugiados) con la que además de buscar solucionar las deficiencias de las anteriores leyes de refugiados, se estableció una política de refugiados coherente y global (Roberts, 1982), incorporando la

definición de refugiado establecida por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951:

[Persona] que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

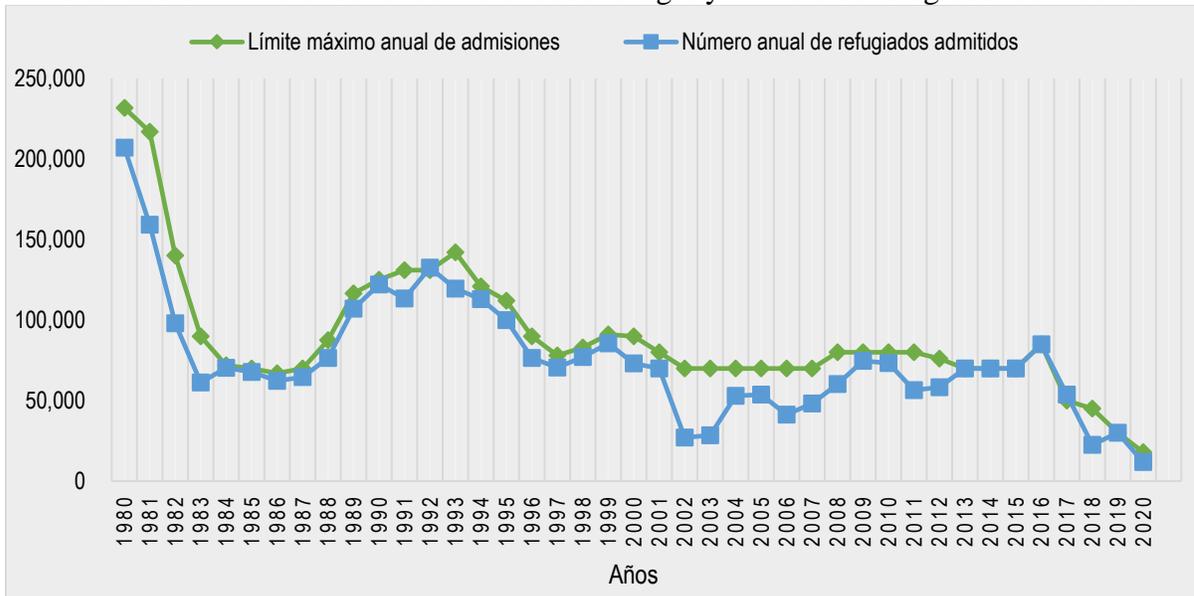
La Ley de Refugiados de 1980 estableció que el presidente de los Estados Unidos, en consulta con el congreso, autorice el número máximo de admisiones de refugiados anualmente (USCIS, 2021c). Al comienzo de cada año fiscal, el presidente firma la Determinación Presidencial sobre Admisión de Refugiados (O'Donnell y Newland, 2008: 18) y los Departamentos de Estado y Seguridad Nacional evalúan la viabilidad de admisión de refugiados.

El límite máximo de admisiones y el número de refugiados admitidos han variado año con año debido a acontecimientos internacionales y a las prioridades del país (Krogstad, 2019). En 1980 se autorizó la mayor cantidad de admisiones: 207,116 y el año fiscal con la más baja cifra de admisiones fue 2020 con 18 mil (Gráfica 3.3). El origen geográfico de los refugiados también ha cambiado a través del tiempo. Por ejemplo, en la década de 1980 la mayoría de refugiados provenía de Asia y Europa mientras que, en los últimos diez años, 28 por ciento proviene de África, 63 por ciento de Asia, cinco por ciento de Europa y cuatro por ciento de América Latina y el Caribe (Monin, Batalova y Lai, 2021).

Todas las solicitudes de refugio son procesadas y aprobadas fuera de Estados Unidos. El proceso comienza cuando el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) envía las solicitudes a las embajadas estadounidenses (Hebrank, 2014: 6), ya sea de manera directa o a través de organizaciones no gubernamentales. Además de la participación de ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en el proceso de admisión de solicitudes de refugio (USCIS, 2021c) también participan entidades mixtas, es decir, entidades operadas por organizaciones internacionales no gubernamentales y por

instancias gubernamentales estadounidenses como el *Resettlement Support Center* (RSC) que cuenta con nueve centros en todo el mundo y que es financiado por el Departamento de Estado. El RSC tiene como misión preseleccionar a los solicitantes de refugio cuyas solicitudes han sido referidas por el ACNUR, las embajadas de Estados Unidos y organizaciones no gubernamentales debidamente capacitadas (USCIS, 2021c).

Gráfica 3.3 Límite anual de admisiones de refugio y número de refugiados admitidos.



Fuente: Refugee Processing Center, 2022, elaboración propia.

La información de los solicitantes es ingresada en el Sistema Mundial de Procesamiento de Admisión de Refugiados (WRASP por sus siglas en inglés) que envía esa información a las entidades federales estadounidenses con el fin de verificar e investigar a profundidad los antecedentes del solicitante (RPC-WRAPS, 2021). Entre las entidades federales que realizan esa labor se encuentran el Departamento de Seguridad Nacional (DHS), el Departamento de Estado (DOS), el Centro Nacional Antiterrorismo (NCTC), la Oficina Federal de Investigaciones (FBI), el Departamento de Defensa (DOD), entre otras agencias de inteligencia (Pew Research Center, 2017). Esa parte del proceso es crucial ya que, como se explicó en una sección previa, la seguridad nacional es el principal eje de la política migratoria estadounidense.

El DHS se responsabiliza de procesar las solicitudes de reasentamiento y entrevistar a los solicitantes (U.S. Government Accountability Office [GAO], 2011). Los individuos que son aprobados por USCIS deben realizar una serie de exámenes médicos para evitar que ingresen a Estados Unidos con alguna enfermedad contagiosa (Hebrank, 2014). Antes de viajar a Estados Unidos, deben completar un curso de orientación cultural que les permitirá familiarizarse con su nuevo lugar de acogida y conocer sus derechos y obligaciones como refugiados (Fix, Hooper y Zong, 2017). También se les proporciona información sobre el lugar donde llegarán a vivir y se les asigna la organización que los apoyará con su reasentamiento y orientación hacia su nueva vida en Estados Unidos.

Entre los beneficios que los refugiados reciben se incluye el arreglo de su viaje hacia Estados Unidos que es organizado por la OIM<sup>15</sup> (Andorra, 2011). Una vez que los refugiados están en el aeropuerto, son registrados por el Departamento de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP por sus siglas en inglés) con la finalidad de asegurarse de que son las mismas personas que fueron aprobadas y examinadas previamente.

La Ley de Refugiados de Estados Unidos también consolidó los servicios de reasentamiento con apoyo federal para todos los refugiados admitidos en Estados Unidos, siendo esa la base legal para la creación de la Oficina de Reasentamiento de Refugiados (American Immigration Council, 2021) y para el Programa de Admisión de Refugiados (en inglés, *United States Refugee Admissions Program*, USRAP) que es una asociación de instancias federales estadounidenses y organizaciones sin fines de lucro que colaboran de manera conjunta tanto en ese país como en el extranjero con la finalidad de procesar las solicitudes de refugio y apoyar en la admisión y reasentamiento de refugiados.

El Departamento de Estado tiene a su cargo el Programa de Recepción y Ubicación (en inglés, *Reception and Placement Program*, R&P) que atiende a los extranjeros que son admitidos como refugiados en Estados Unidos<sup>16</sup>. Con el propósito de brindar servicios iniciales una vez que los refugiados llegan a Estados Unidos, el DOS, a través de su Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM) financia acuerdos de cooperación con entidades

---

<sup>15</sup> El viaje se da a través de un préstamo que el Programa de Recepción y Ubicación (R&P) hace al refugiado quien tiene que comenzar a pagar una vez que es reasentado en Estados Unidos.

<sup>16</sup> Además de los refugiados otros grupos elegibles para recibir asistencia y beneficios para el reasentamiento de refugiados son asilados, ciertos cubanos y haitianos, víctimas de tráfico, amerasiáticos e inmigrantes especial afganos e iraquíes (Andorra, 2011: 3-4).

públicas y privadas sin fines de lucro (Andorra, 2011). Se trata de nueve entidades consideradas agencias voluntarias conocidas como Volags que operan en todo el país (Corcoran, 2015):

- 1) Church World Service (CWS)
- 2) Episcopal Migration Ministries (EMM)
- 3) Ethiopian Community Development Council (ECDC)
- 4) Hebrew Immigrant Aid Society (HIAS)
- 5) International Rescue Committee (IRC)
- 6) Lutheran Immigration and Refugee Services (LIRS)
- 7) U.S. Committee for Refugee and Immigrants (USCRI)
- 8) United States Conference of Catholic Bishops/Migration Refugee
- 9) World Relief Corporation (WR)

Como se observa en algunos de los nombres de esas organizaciones, éstas pertenecen a alguna denominación religiosa pero no significa que atienden únicamente a población afiliada a esa religión. Como lo señala Corcoran (2015) ninguna de ellas ha priorizado brindar sus servicios solo a cristianos o algunas minorías de Medio Oriente, sino que todas ellas, han reasentado a refugiados musulmanes y de otras religiones no cristianas.

A su vez, cada una de esas organizaciones de reasentamiento cuenta con una red de organizaciones afiliadas sin fines de lucro que asisten a los refugiados con una serie de servicios para ayudarlos a establecerse e integrarse a sus nuevas comunidades y alcanzar la autosuficiencia económica en un periodo de 30 a 90 días (Hebrank, 2014: 7). Entre los servicios que esas organizaciones brindan a los refugiados se incluye asistencia previa a su llegada, recepción a su llegada, y apoyo con necesidades básicas para establecerse tales como búsqueda de vivienda, empleo, educación, mobiliario, alimentos y ropa (Andorra, 2011: 7; Fix, Hooper y Zong, 2017: 7). También se les asiste en mostrarles la ciudad donde vivirán, el funcionamiento del sistema de transporte público, servicios de salud, entre otros.

## 2.4.2 La clasificación de inmigrante especial

En el Cuadro 2.2 se observa que en la admisión permanente a través del empleo hay una categoría denominada inmigrante especial (*special immigrant*) cuya definición está especificada en la INA, sección 101 (a) (27): “inmigrante admitido legalmente para residencia permanente” bajo una de las varias clasificaciones elegibles para la categoría de inmigrantes especial (Immigration and National Act [INA],1952).

En 1952, la INA incluía una categoría considerada predecesora de la de inmigrante especial en la que ciertos individuos fueron admitidos como residentes legales permanentes en Estados Unidos. Esa categoría no contaba con limitaciones numéricas e incluía a ministros de religión, empleados del gobierno estadounidense en el extranjero, y nativos de países del hemisferio Occidental con residencia permanente en Estados Unidos que regresaban a ese país después de una estancia en el extranjero (Andorra, 2021: 2).

En 1965, la ley de inmigración fue enmendada agregándose la categoría de inmigrante especial (Andorra, 2021: 2). En 1990, la INA fue enmendada nuevamente respecto de las disposiciones de la categoría de inmigrante especial colocándola bajo la categoría de inmigración permanente basada en el empleo e imponiendo una limitación numérica de diez mil admisiones anuales, con excepción de ciertas clasificaciones. Asimismo, esas enmiendas modificaron las clasificaciones existentes de inmigrante especial y agregaron nuevas. Las enmiendas de años posteriores, continuaron agregando nuevas clasificaciones de inmigrantes especiales (Andorra, 2021: 2).

En la actualidad, la categoría de inmigrante especial comprende 13 clasificaciones que en su mayoría están sujetas a una limitación numérica anual sin incluir en tal limitación al cónyuge e hijos del solicitante principal quienes también pueden obtener la residencia permanente bajo la categoría de inmigrante especial (Kandel, 2018). A continuación, se presentan algunas de las trece clasificaciones de inmigrante especial contenidas en la Ley de Inmigración y Nacionalidad:

- Un residente legal permanente que regresa a Estados Unidos después de una visita temporal al extranjero.
- Un inmigrante que era ciudadano estadounidense.

- Un inmigrante que durante al menos dos años ha sido miembro de una denominación religiosa que tiene una organización religiosa genuina sin fines de lucro en Estados Unidos.
- Un inmigrante que ha servido honorablemente en servicio activo en las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos después del 15 de octubre de 1978.
- Un inmigrante que fue empleado de la Compañía del Canal de Panamá o del Gobierno de la Zona del Canal antes del Tratado del Canal de Panamá de 1977.
- Un inmigrante que ha estado presente continuamente en los Estados Unidos en la práctica o el estudio de la medicina desde la fecha de su entrada al país.
- Un inmigrante que busca ingresar a los Estados Unidos para trabajar como locutor para la Oficina de Radiodifusión Internacional de la Junta de Gobernadores de Radiodifusión, o para un concesionario de la Junta de Gobernadores de Radiodifusión.

Pese a que las clasificaciones de inmigrante especial son variadas, la mayoría tienen algunos rasgos en común como el elemento humanitario o de servicio público (Kandel, 2018; Andorra, 2021) como es el caso de las clasificaciones para trabajadores religiosos, empleados de emisoras internacionales, y médicos extranjeros con licencia para ejercer la medicina en Estados Unidos.

Asimismo, algunas clasificaciones son aplicables a personas que trabajaron para el gobierno de Estados Unidos en el extranjero y cuyo empleo implicó algún peligro como es el caso de la clasificación de inmigrante especial para ciudadanos de Panamá que fueron empleados por el gobierno de Estados Unidos en la antigua Zona del Canal e individuos que sirvieron o estarán en servicio activo en las Fuerzas Armadas de Estados Unidos durante 12 años después de alistarse legalmente en el extranjero (Andorra, 2021: 3).

Otras clasificaciones de inmigrante especial en la que el individuo está en peligro por su empleo son las dirigidas a afganos e iraquíes quienes trabajaron para el gobierno de Estados Unidos en Afganistán o Iraq y como resultado de ello han experimentado una amenaza. Pese a que las clasificaciones de inmigrante especial para afganos e iraquíes no se enumeran en la sección 101 (a) (27) de la INA, sí forman parte de la categoría de inmigrante especial basada en el empleo. La razón de que estas clasificaciones no estén enunciadas en la INA se debe a que surgieron a partir de una serie de decretos legislativos que inicialmente establecieron las

clasificaciones y luego las enmendaron con lo que se dio autonomía a las promulgaciones legislativas (Andorra, 2021: 4).

De esa manera, la legislación de las clasificaciones de inmigrante especial para afganos e iraquíes dieron paso a la implementación de tres programas llamados *Special Immigrant Visas* (*SIVs* por sus siglas en inglés):

1. Programa *Special Immigrant Visas* para afganos e iraquíes traductores e intérpretes
2. Programa *Special Immigrant Visas* para afganos
3. Programa *Special Immigrant Visas* para iraquíes

A través de esos programas se otorga una visa de inmigrante especial para admisión y reasentamiento en territorio estadounidense a los ciudadanos afganos e iraquíes que trabajaron para el gobierno de Estados Unidos durante la ocupación de este país en Afganistán e Iraq. Como forma de protección a los individuos que por causa de su empleo han recibido una amenaza, Estados Unidos podría admitirlos como residentes permanentes, siempre y cuando sean elegibles, cumplan con todos los requerimientos y procesos de los programas *SIVs*, y que, de acuerdo con la ley de inmigración, sean personas admisibles para Estados Unidos<sup>17</sup>. En el siguiente capítulo se revisa con detalle cada uno de los programas *Special Immigrant Visas* dirigidos a afganos e iraquíes.

## Reflexión final del capítulo

La política migratoria de Estados Unidos se ha complejizado y adaptado a las situaciones y contextos que se van presentando. A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos reformó su aparato burocrático encargado de los asuntos migratorios con el objetivo mejorar la eficiencia y dar mayor coherencia a las políticas federales relacionadas con la seguridad. De ahí que las decisiones de la política de estado en general y de la geopolítica internacional, conviertan las políticas migratorias en políticas de seguridad nacional en las que las características y antecedentes de los inmigrantes y solicitantes de refugio son determinantes

---

<sup>17</sup> Los motivos de inadmisibilidad podrían estar relacionados con la salud y seguridad nacional. La carga pública no aplica como motivo de inadmisibilidad para los programas de visas especiales para afganos e iraquíes. Ello significa que los individuos admitidos a través de esos programas, no están obligados a demostrar su autosuficiencia económica (Andorra, 2021) como sí ocurre con otras clasificaciones de inmigrante especial.

para su admisión y permanencia en el país. Las tres administraciones posteriores al 11 de septiembre implementaron políticas migratorias de tipo restrictivo en las que la protección de las fronteras y las preocupaciones por el terrorismo resultaron en estrictas normas para la selección de extranjeros a admitir en Estados Unidos.

La política migratoria de Estados Unidos tiene múltiples objetivos debido a que es uno de los países que más inmigrantes recibe anualmente. Las vías de admisión permanente de extranjeros incluyen categorías basadas en la familia, el empleo, la diversidad y protección humanitaria. El capítulo abordó el sistema de refugio enfatizando los mecanismos del reasentamiento de refugiados debido a que el reasentamiento de inmigrantes especiales afganos e iraquíes que se estudiará en el siguiente capítulo, también se da a través de los mecanismos establecidos por el Programa de Admisión de Refugiados pese a que las clasificaciones de inmigrantes especiales afganos e iraquíes se basa en la categoría del empleo.

Esas clasificaciones son un claro ejemplo que el contexto y la política migratoria estadounidense han generado un visado único en su tipo que pareciera ser un híbrido de refugiado e inmigrante especial puesto que toma elementos de ambos para atender a dos poblaciones con características y nacionalidades específicas que serán abordadas en el capítulo tres.

## **CAPÍTULO III**

### **LOS PROGRAMAS *SIVs* PARA AFGANOS E IRAQUÍES**

#### Introducción

Durante los conflictos armados en Afganistán e Iraq, Estados Unidos empleó a ciertos afganos e iraquíes que proporcionaron asistencia a su milicia y personal diplomático a través de la traducción, interpretación, asesoría, seguridad, transporte y otros servicios. Como resultado de ese empleo, algunos individuos y sus familias han sido atacados, amenazados, secuestrados y un número desconocido asesinados (Jordan, 2021).

A través de los programas *Special Immigrant Visas*, el Departamento de Estado tiene la autoridad de otorgar una visa de inmigrante especial bajo la categoría de empleo a los afganos e iraquíes empleados por Estados Unidos que experimentan una amenaza, siempre y cuando, cumplan con los requerimientos establecidos en los programas y en la ley de inmigración.

En este capítulo se describe el tipo de visado que se otorga a tres clasificaciones de inmigrante especial: 1) individuos de nacionalidad afgana e iraquí que fungieron como traductores e intérpretes, 2) afganos empleados por el gobierno de Estados Unidos y la ISAF, 3) iraquíes empleados por el gobierno de Estados Unidos.

La primera sección se refiere a la importancia de los afganos e iraquíes traductores e intérpretes durante la ocupación estadounidense en Afganistán e Iraq, y en una sección posterior se aborda el rol y actividades que desempeñaron afganos e iraquíes empleados por el gobierno de Estados Unidos. En tres diferentes secciones se describe cada uno de los programas *SIVs* en los que se exponen los requerimientos para solicitar una visa de inmigrante especial. Se hace énfasis en la legislación de cada programa respecto de la disposición de visas por año fiscal, particularmente del programa para afganos debido a su complejidad legislativa. También se presenta el número de visas otorgadas por programa desde su creación hasta el año fiscal 2020. De manera breve, se describen las etapas del procesamiento de solicitudes de visa y se mencionan las entidades gubernamentales encargadas de ese proceso. En las últimas secciones se dan a conocer los principales lugares recomendados para el reasentamiento de inmigrantes especiales afganos e iraquíes y los beneficios públicos federales a los que podrían tener acceso.

### 3.1 Traductores e intérpretes afganos e iraquíes

Durante la ocupación estadounidense tanto en Afganistán como en Iraq, fue fundamental para Estados Unidos contar con traductores e intérpretes que crearan un puente de comunicación oral y escrito entre su personal (milicia y cuerpo diplomático) y las diversas facciones aliadas, gobierno y población civil de Afganistán e Iraq.

Cabe mencionar que la labor del traductor e intérprete no es la misma. La traducción se da de forma escrita mientras que la interpretación es verbal y en tiempo real. Aunque frecuentemente se les relaciona porque comparten algunos aspectos como la entrega de un mensaje de un idioma a otro, en realidad se trata de dos profesiones muy distintas (Villa, 2007). El traductor se sumerge en el proceso de comprender el significado de un texto en cierta lengua y reemplazarlo por un texto en otra lengua pero con el mismo significado o mensaje (Newmark, 1991). El intérprete transmite significados y mensajes orales de un idioma a otro aunque no se limita solo a ello sino que integra las connotaciones lingüísticas y culturales del contexto (Hicheri, 2008), es decir, funge como un mediador social y cultural.

Estados Unidos contaba con algunos traductores e intérpretes capacitados en el Centro de Idiomas Extranjeros del Instituto de Idiomas de Defensa (DLIFLC) del Departamento de Defensa, donde se ofrece educación, capacitación, evaluación y títulos en más de quince idiomas, incluidos el árabe y pastún que son las principales lenguas habladas en Iraq y Afganistán, respectivamente. La enseñanza de lenguas en el DLIFLC está basada en la cultura y comprensión integral del entorno operativo y pese a ello, las habilidades de los traductores e intérpretes allí entrenados, no alcanzaron a abarcar los diversos dialectos locales ni sus componentes culturales (Briggs, 2018: 4) durante la ocupación militar estadounidense en Afganistán e Iraq por lo que se hizo notorio que sus habilidades lingüísticas y conocimiento sobre la cultura de esos países estaban siendo rebasados.

Otro reto para la milicia estadounidense en los primeros años de guerras fue el no contar con suficientes traductores e intérpretes (Briggs, 2018: 4). Debido a ello, la inteligencia militar estadounidense tuvo que echar mano de ciudadanos afganos e iraquíes que empleó para que desempeñaran la importante labor de traducir e interpretar del idioma inglés a las lenguas y dialectos locales y viceversa.

Los *tarps* -apelativo con el que se conoce entre la milicia estadounidense a los traductores e intérpretes- agregaron más valor a su labor debido a su amplio conocimiento en cultura, historia, religión, política y organización socioeconómica de sus localidades y países. En ocasiones, sus funciones fueron cruciales para la toma de decisiones y para algunas tácticas militares estadounidenses pues además de ser requeridos en el campo de batalla, también fueron empleados en puestos de control, centros de capacitación y oficinas administrativas (Twu, 2010).

En algunos momentos también fungieron como guías y asesores culturales, y jugaron un importante rol al educar a las fuerzas estadounidenses respecto de la cultura de su país (Anderson, 2014) pues la falta de “conciencia cultural” de las tropas estadounidense sobre los países invadidos, generó que la población civil tuviera una imagen negativa de la presencia de Estados Unidos, particularmente en Iraq (Wunderle, 2006). Este autor señala que el éxito de las campañas militares radica en que los soldados se conviertan en “expertos no solo en la cultura de sus adversarios, sino también en la cultura de sus aliados, contrapartes civiles, organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales y otros” (Wunderle, 2006: 1).

Para muchos de los traductores e intérpretes, el haber trabajado para Estados Unidos ha tenido un alto costo ya que no solo los grupos armados antiestadounidenses los han considerado traidores de su país, sino que en ocasiones, también sus vecinos y amigos (Twu, 2010: 729). Como consecuencia, algunos han experimentado amenazas de muerte, persecución, tortura, secuestros e incluso algunos han sido asesinados.

Para quienes su vida y las de sus familias están en riesgo por haber colaborado con Estados Unidos, la única solución es el reasentamiento permanente fuera de Afganistán e Iraq, incluso fuera de las naciones vecinas de su país de origen (Twu, 2010). Con el fin de ofrecer cierto nivel de protección a los aliados estadounidenses que sirvieron como traductores e intérpretes, Estados Unidos implementó un programa que otorga visas de inmigrante especial para ser reasentados permanentemente en su territorio. En la siguiente sección se explican las características de ese programa.

### 3.2 Programa *SIVs* para traductores e intérpretes afganos e iraquíes

El objetivo de este programa es ofrecer cierto nivel de protección a los iraquíes y afganos traductores e intérpretes, al igual que a sus familiares directos, es decir, cónyuge e hijos<sup>18</sup>, otorgándoles una visa de inmigrante especial para ser admitidos en Estados Unidos como residentes permanentes legales (LPR).

Este programa es de carácter permanente por lo que actualmente permanece activo y hasta el momento, no tiene una fecha de término (Andorra, 2020).

En el año fiscal 2006, la Ley de Autorización de Defensa Nacional (en inglés, *National Defense Authorization Act, NDAA*) en su sección 1059 estableció que ciertos ciudadanos iraquíes y afganos que habían trabajado directamente con las fuerzas armadas de Estados Unidos como traductores durante al menos un año, fueran elegibles para obtener una visa bajo la clasificación de inmigrante especial (Ley Pública 109-163, 2006). La NDAA no enunciaba explícitamente a los intérpretes, sino solo a los traductores pero el Departamento de Estado incluyó a ambas profesiones.

En ese año, la disposición de visas para solicitantes principales<sup>19</sup> se limitó a cincuenta anualmente, cifra que formaba parte del límite numérico de la categoría general de inmigrante especial (Andorra, 2021). En 2007, la sección 1059 fue enmendada con el propósito de ampliar la elegibilidad de los ciudadanos afganos e iraquíes que habían trabajado directamente con las fuerzas armadas de Estados Unidos o bajo la autoridad del el *Chief of Mission*<sup>20</sup> (*COM*) como traductores e intérpretes por al menos un año (U.S. DOS – CA, 2021; Andorra, 2021: 4). De acuerdo con la Ley de Relaciones Exteriores de 1980 (Ley Pública 96-465, 1980), el *Chief of Mission* es:

El funcionario principal a cargo de una misión diplomática de los Estados Unidos o de una oficina de los Estados Unidos en el extranjero que haya sido designada por el

---

<sup>18</sup> Los hijos deben ser solteros y menores de 21 años.

<sup>19</sup> El término solicitantes principales hace referencia a los afganos e iraquíes que trabajaron directamente para el gobierno de Estados Unidos mientras que los solicitantes dependientes hacen referencia a los familiares directos de los solicitantes principales, es decir, cónyuge e hijos menores de 21 años de edad.

<sup>20</sup> El *Chief of Mission* (*COM*) es a menudo, pero no siempre, un embajador.

Secretario de Estado como de carácter diplomático, incluida cualquier persona asignada en virtud de la sección 502(c) para estar temporalmente a cargo de tal misión u oficio.

Se estableció que los afganos e iraquíes traductores e intérpretes elegibles a solicitar una visa de inmigrante especial, debían cumplir con los siguientes requisitos:

1. Ser ciudadano de Iraq o Afganistán.
2. Haber trabajado directamente con las fuerzas armadas de Estados Unidos o bajo la autoridad del *COM* como traductores e intérpretes durante mínimo 12 meses.
3. Obtener por escrito una recomendación favorable de un general u oficial de bandera en la cadena de mando de la unidad de las fuerzas armadas correspondiente al área donde el solicitante sirvió. El general u oficial debe ser ciudadano estadounidense.
4. Comprobar el haber experimentado o estar experimentando una amenaza grave y continua como consecuencia de su empleo (U.S. DOS – CA, 2021). Se requiere que el solicitante de visa realice un escrito donde declare y describa con detalle la amenaza o amenazas que ha experimentado.

### 3.2.1 Visas otorgadas a traductores e intérpretes afganos e iraquíes

En esta sección se dan a conocer el número de visas disponibles y visas otorgadas a afganos e iraquíes traductores e intérpretes desde que se implementó este programa en el año fiscal 2007 y hasta el año fiscal 2020. La sección 1059 de la NDAA del año fiscal 2007 fue enmendada lo que permitió un aumento temporal en la disposición de visas para los años fiscales 2007 y 2008, con un máximo de 500 visas para cada uno de esos años. A partir de 2008, el número de visas disponibles por año fiscal fue de cincuenta sin contar en esta limitación a los dependientes (Andorra, 2020).

Asimismo, se decretó que esa limitación numérica de visas no formaría parte de la limitación numérica de la categoría general de inmigrante especial (Andorra, 2020); y también se dispuso que, si no se otorgaban todas las visas de un año fiscal, las restantes se trasladarían al siguiente año (Andorra, 2020). De esta manera, el número máximo de visas a otorgar por

año fiscal para este programa es determinado por el presidente de Estados Unidos en consulta con el congreso.

El programa ha otorgado un total de 3,893 visas tanto a afganos como a iraquíes y a sus respectivos dependientes en un periodo que abarca los años fiscales de 2007 a 2020 (Cuadro 3.1). A los afganos traductores e intérpretes se les ha entregado un total de 2,128 visas: 745 corresponden a los solicitantes principales y 1,383 a los familiares directos. Por su parte, los iraquíes traductores e intérpretes principales han recibido 871 visas y sus dependientes 894, lo que suman 1,765 (Andorra, 2021). Cabe aclarar que esas cifras no cuentan a 28 dependientes que recibieron la visa de inmigrante especial o bien un ajuste de estatus<sup>21</sup> bajo el programa *SIVs* para traductores e intérpretes debido a que nacieron en un tercer país, aunque sí son ciudadanos afganos o iraquíes (U.S. DOS – CA, 2021).

Cuadro 3.1 Visas otorgadas bajo el programa *SIVs* para traductores e intérpretes.

| Año fiscal   | Afganos traductores e intérpretes |                           |                          | Iraqúes traductores e intérpretes |                           |                          | Total general de visas otorgadas |
|--------------|-----------------------------------|---------------------------|--------------------------|-----------------------------------|---------------------------|--------------------------|----------------------------------|
|              | Solicitantes principales          | Solicitantes dependientes | Total de visas otorgadas | Solicitantes principales          | Solicitantes dependientes | Total de visas otorgadas |                                  |
| 2007         | 100                               | 69                        | 169                      | 437                               | 387                       | 824                      | 993                              |
| 2008         | 206                               | 220                       | 426                      | 353                               | 327                       | 680                      | 1,106                            |
| 2009         | 21                                | 30                        | 51                       | 30                                | 38                        | 68                       | 119                              |
| 2010         | 30                                | 43                        | 73                       | 13                                | 40                        | 53                       | 126                              |
| 2011         | 34                                | 53                        | 87                       | 8                                 | 32                        | 40                       | 127                              |
| 2012         | 57                                | 61                        | 118                      | 7                                 | 29                        | 36                       | 154                              |
| 2013         | 27                                | 68                        | 95                       | 5                                 | 11                        | 16                       | 111                              |
| 2014         | 43                                | 127                       | 170                      | 2                                 | 4                         | 6                        | 176                              |
| 2015         | 43                                | 146                       | 189                      | 1                                 | 0                         | 1                        | 190                              |
| 2016         | 55                                | 156                       | 211                      | 3                                 | 9                         | 12                       | 223                              |
| 2017         | 49                                | 169                       | 218                      | 2                                 | 2                         | 4                        | 222                              |
| 2018         | 50                                | 144                       | 194                      | 0                                 | 0                         | 0                        | 194                              |
| 2019         | 17                                | 55                        | 72                       | 4                                 | 1                         | 5                        | 77                               |
| 2020         | 13                                | 42                        | 55                       | 6                                 | 14                        | 20                       | 70                               |
| <b>Total</b> | <b>745</b>                        | <b>1,383</b>              | <b>2,128</b>             | <b>871</b>                        | <b>894</b>                | <b>1,765</b>             | <b>3,893</b>                     |

Fuente: U.S. DOS – CA, 2021, 2021; Andorra, 2021, elaboración propia.

<sup>21</sup> El ajuste de estatus es el proceso por el cual se otorga el estatus de LPR (*Legal Permanent Resident*) dentro de los Estados Unidos

### 3.3 Empleados afganos e iraquíes

Durante las guerras en Afganistán e Iraq, los empleados y contratistas fueron elementos fundamentales para las tropas y personal diplomático estadounidenses porque proporcionaron una gran cantidad de servicios vitales como la entrega de alimentos, lavandería y mantenimiento de armas. Asimismo, contribuyeron con apoyo logístico en diversas operaciones tanto militares como diplomáticas y también ofrecieron servicios de primera línea y apoyo en el combate que los puso directamente al frente del campo de batalla realizando labores como interrogar a los prisioneros, traducir para las unidades de combate<sup>22</sup>, brindar seguridad a los convoyes que viajaban por la zona de batalla y ofrecer seguridad a las bases de operaciones avanzadas (Peters, 2008). De ahí que su labor fue cada vez más importante en las operaciones militares estadounidenses.

Según Peters (2011), el Departamento de Defensa (DOD) confirmó que durante las operaciones de combate y estabilidad en Afganistán e Iraq, Estados Unidos dependía, en gran medida, de empresas privadas que proporcionaron una amplia variedad de servicios considerados esenciales. Por ello, el DOD gastó miles de millones de dólares en esa gestión (Peters, 2008). El emplear personal local tuvo beneficios para Estados Unidos tales como la reducción de costos relacionados con el transporte y vivienda de los empleados (Peters, 2011); creación de empleos en esos países; establecimiento de relaciones con la población local; y sobre todo, contar con individuos con conocimiento del terreno, cultura y lengua de Afganistán e Iraq. No obstante, la desventaja para Estados Unidos fue que solía ser más difícil detectar a los infiltrados pertenecientes a las fuerzas enemigas (Peters, 2011).

En Iraq, el ejército y gobierno estadounidenses dependieron de un gran número de empresas privadas locales para suministrar una amplia gama de servicios de seguridad debido a la escasez de sus propios agentes de seguridad diplomática y militar (Elsea y Nakamura, 2008: 1). Los contratistas de seguridad privada<sup>23</sup> fueron esenciales para las operaciones militares, estabilización y reconstrucción de Iraq y particularmente, para la protección de

---

<sup>22</sup> Aunque esos individuos no fueron contratados como traductores o intérpretes, sus labores como empleados del gobierno o de la ISAF también podrían incluir labores de interpretación o traducción.

<sup>23</sup> La seguridad privada ha sido definida por el Departamento de Defensa como cualquier actividad directamente relacionada con la protección de una persona, lugar o cosa, pero en un sentido más amplio, incluye actividades como proporcionar análisis de inteligencia, coordinación operativa o capacitación en seguridad (Elsea y Nakamura, 2008: 2).

instalaciones gubernamentales y de funcionarios estadounidenses e iraquíes (Elsea y Nakamura, 2008: 1).

Para marzo de 2011, en Afganistán había 18,971 contratistas de seguridad privada lo que representó la cifra más alta registrada de personal de seguridad privada utilizado por el DOD en la historia de los conflictos de Estados Unidos (Peters, 2011: 6). De esa cantidad, 95% correspondía a personal local de Afganistán empleado por Estados Unidos (Cuadro 3.2).

Cuadro 3.2 Número de contratistas de seguridad privada en Afganistán, marzo de 2011.

|  | Personal estadounidense | Personal de terceros países | <b>Personal afgano</b> | Total  |
|--|-------------------------|-----------------------------|------------------------|--------|
| <b>Contratistas de seguridad privada</b> | 250                     | 732                         | <b>17,989</b>          | 18,971 |
| <b>Porcentaje</b>                        | 1%                      | 4%                          | <b>95%</b>             | 100%   |

Fuente: Peters, 2011

Los afganos e iraquíes empleados por Estados Unidos estuvieron expuestos a múltiples riesgos debido a la naturaleza del empleo y a su alianza con Estados Unidos pues debido a ello, han sido considerados traidores por los grupos insurgentes y antiestadounidenses corriendo el riesgo de ser amenazados, lesionados, secuestrados, torturados y asesinados. De acuerdo con Elsea y Nakamura (2008: 4), los individuos que trabajaron en los convoyes y como conductores transportando alimentos o materiales fueron el principal blanco de ataques. La solución para salvaguardar sus vidas y la de sus familias es el reasentamiento permanente fuera de Afganistán e Iraq.

Como respuesta a esa situación, Estados Unidos creó dos programas que otorgan visas de inmigrante especial a afganos e iraquíes que fueron empleados directamente por el gobierno estadounidense o por la ISAF en el caso de afganos. Estos programas son independientes del programa dirigido a traductores e intérpretes aunque comparten los mismos mecanismos para la solicitud y obtención de la visa de inmigrante especial. En las siguientes secciones se abordarán ambos programas, así como sus principales características y número de visas otorgadas.

### 3.4 Programa *SIVs* para afganos

A partir del año fiscal 2008 se otorgaron visas de inmigrante especial a ciertos afganos que fueron empleados por Estados Unidos y por la *International Security Assistance Forces*, ISAF cuyas funciones principales fueron descritas en el capítulo uno. En 2009, la Ley de Protección de Aliados Afganos fue enmendada y bajo la sección 602(b) se creó el programa *Special Immigrant Visas* para empleados afganos quienes al cumplir con ciertos requisitos, se les otorga una visa de inmigrante especial con la que son admitidos y reasentados en Estados Unidos (U.S. DOS – CA, 2021). Actualmente, este programa permanece activo. Para solicitar una visa de inmigrante especial a través del programa *SIV* para afganos, los solicitantes deben cumplir con los siguientes requisitos:

1. Ser ciudadano de Afganistán
2. Haber sido empleado por o en nombre de Estados Unidos o por la ISAF, o en una misión sucesora<sup>24</sup> en capacidad que requirió lo siguiente:
  - a) haber servido como intérprete o traductor<sup>25</sup> para el personal militar de Estados Unidos durante un viaje fuera de la base con personal militar de Estados Unidos estacionados en la ISAF.
  - b) haber desempeñado actividades del personal militar estadounidense estacionado en la ISAF o en una misión sucesora.

El periodo de empleo debió ser entre el 7 de octubre de 2001 y 31 de diciembre de 2023.

---

<sup>24</sup> De acuerdo con el glosario del Departamento de Estado (U.S. DOS – CA, 2021), una misión sucesora para afganos hace referencia a la ampliación del programa *SIVs* por medio de la sección 1227 de la NDAA debido a que la ISAF terminó sus funciones el 31 de diciembre de 2014 y le sucedió la Misión de Apoyo Resuelto (en inglés, *Resolute Support Mission*, RSM) de la OTAN que comenzó funciones el 1 de enero de 2015. En 2016 hubo otra enmienda a la NDAA que bajo la sección 1216 se amplía para incluir a los afganos empleados por la RSM así como cualquier afgano empleado en una misión futura de la ISAF. Los solicitantes que fueron empleados por la ISAF, RSM o una misión sucesora, o una combinación de estas, deben cumplir con todos los requisitos del programa *SIVs* (U.S. DOS – CA, 2021).

<sup>25</sup> Aunque estos individuos no fueron contratados como traductores o intérpretes, sus labores como empleados del gobierno o de la ISAF también podrían incluir labores de interpretación o traducción.

3. Comprobar el haber experimentado o estar experimentando una amenaza<sup>26</sup> grave y continua como consecuencia de su empleo.
4. Haber brindado un servicio fiel y valioso al gobierno de Estados Unidos, o a la ISAF, o a una misión sucesora, según corresponda. Ello debe estar documentado en una carta de recomendación o evaluación del supervisor principal o la persona que ocupa actualmente ese puesto, o bien, por una persona superior si el supervisor ha dejado el empleo o ha abandonado Afganistán (U.S. DOS – CA, 2021).

Es relevante mencionar que las funciones de algunos afganos empleados por el gobierno estadounidense o por la ISAF, podrían incluir tareas de interpretación o traducción aunque no fueron contratados como traductores o intérpretes. De ahí que, esos individuos podrían ser elegibles para solicitar la visa por medio de ambos programas (U.S. DOS – CA, 2021), es decir, por medio del programa *SIVs* para afganos o del programa para traductores e intérpretes.

Para que un individuo se considere viable al solicitar la visa ya sea como empleado por o en nombre de Estados Unidos o por la ISAF, o en una misión sucesora, o bien como traductor e intérprete, depende del empleo por el que fue contratado en Afganistán y cuya verificación está sujeta a la carta proporcionada por el empleador<sup>27</sup> en la que debe explicar las funciones que el afgano desempeñó, el tiempo de empleo, el nombre del proyecto, y si es posible, enviar una copia del contrato laboral. Posteriormente, cuando el solicitante presenta la petición a USCIS utilizando el formulario I-360, en una sección de éste se le pide al solicitante que elija la clasificación de la visa de inmigrante especial requerida basada en el empleo.

También es importante aclarar que cuando los afganos fueron empleados por contratistas o subcontratistas para trabajar en la ISAF, o en una misión sucesora, no califican para el programa *SIVs* pese a que desempeñaron las mismas funciones que un afgano contratado directamente por Estados Unidos o por la ISAF. Ello se debe a que la

---

<sup>26</sup> Antes de la *National Defense Authorization Act*, NDAA de 2014, el requisito sobre la amenaza dependía únicamente de la información proporcionada por el solicitante. No obstante, la NDAA autorizó la consideración de una declaración jurada creíble que describa las condiciones peligrosas del país junto con la evidencia oficial de dichas condiciones por parte del gobierno de Estados Unidos (U.S. DOS – CA, 2021).

<sup>27</sup> Esta carta forma parte de los siete requisitos que integran la solicitud al *Chief of Mission* y que el solicitante debe enviar al Departamento de Centro Nacional de Visas del Estado (NVC).

sección 1216 de la Ley de Autorización de Defensa Nacional de 2016 no incluye a los contratistas indirectos o subcontratistas.

### 3.4.1 Visas otorgadas a afganos

El programa para afganos es muy complejo debido a que constantemente se enmendaron las leyes para ampliar la disponibilidad de visas por año fiscal (Cuadro 3.3), así como por la temporalidad de empleo y otros requisitos. La disponibilidad de visas de este programa depende del límite establecido por el presidente en consulta con el congreso.

Cuadro 3.3 Modificaciones del programa *SIVs* para afganos.

| Ley   | Visas autorizadas por año | Total de visas autorizadas por año | Traslado de visas de un año fiscal al siguiente | Tiempo de empleo requerido                     | Otros requisitos   |
|---|---------------------------|------------------------------------|---|--|--|
| <b>2009 a 2013</b>  |                           |                                    |   |  |  |
| NDAА  | 1,500                     | 1,500                              | Sí  | 1 año<br>Periodo:<br>7/10/2001 a<br>31/12/2014 | No   |
| <b>2014</b>   |                           |                                    |   |  |  |
| Ley de Asignaciones Consolidadas del año fiscal 2014          | 3,000                     | 4,000                              | Sí  | 1 año<br>Periodo:<br>7/10/2001 a<br>31/12/2014 | Presentar solicitud al COM a más tardar el 3/09/2014         |
| Ley de Extensión de Emergencia de los Aliados Afganos de 2014 | 1,000                     |                                    |   |  | Presentar solicitud al COM a más tardar el 31/12/2014        |
| <b>2015</b>   |                           |                                    |   |  |  |
| NDAА de 2015  | 4,000                     | 4,000                              | Sí  | 1 año<br>Periodo:<br>7/10/2001 a<br>30/09/2015 | La fecha límite para solicitar al COM fue el 31/12/2015      |
| <b>2016</b>   |                           |                                    |   |  |  |
| NDAА de 2016  | 7,000                     | 7,000                              | Sí  | 2 años a partir del 30/09/2015                 | Se extendió el plazo de solicitud al COM hasta el 31/12/2016 |

| 2017   |  |        |        |    |                                |  |
|--|--|--------|--------|----|--------------------------------|--|
| NDAAs de 2017  |  | 8,500  |        |    |                                | Extensión del plazo de solicitud al COM hasta el 31/12/2020.<br>Nuevas restricciones de empleo para solicitudes presentadas después de 23/12/2016, limitando la elegibilidad a los afganos empleados en Afganistán particularmente en dos aspectos:<br>1) traductores e intérpretes mientras viajaban fuera de las embajadas y consulados de EUA o con personal del DOS o de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, o cuando viajaron fuera de la base con personal militar estadounidense;<br>2) para realizar actividades sensibles para el gobierno de EUA en Afganistán. |
| Ley de Asignaciones Consolidadas del año fiscal 2017 |  | 2,500  | 11,000 | Sí | 2 años a partir del 30/09/2015 |  |
| 2018   |  |        |        |    |                                |  |
| NDAAs de 2018  |  | 11,000 | 14,500 | Sí | 2 años a partir del 30/09/2015 | Mismo que el anterior  |
|  |  | 3,500  |        |    | 2 años a partir del 30/09/2015 | Mismo que el anterior  |
| 2019   |  |        |        |    |                                |  |
| NDAAs de 2019  |  | 14,500 | 18,500 | Sí | 2 años a partir del 30/09/2015 | Mismo que el anterior  |
| Ley de Asignaciones Consolidadas del año 2019*       |  | 4,000  |        |    |                                |  |
| 2020   |  |        |        |    |                                |  |
| NDDA de 2020**                                       |  | 18,500 | 22,500 | Sí | 2 años a partir del 30/09/2015 | Extensión de la fecha del término del empleo y la fecha límite de solicitud hasta el 31/12/2021<br>Modificación en los criterios de elegibilidad del programa al eliminar ciertos requisitos de empleo que habían sido agregados por la NDAA de 2017. No hubo cambio en los requisitos de elegibilidad aplicables al empleo para la ISAF.  |
|  |  | 4,000  |        |    |                                |  |

\*Esta ley también condicionó la financiación de las visas adicionales para que el Secretario de Estado desarrollara un sistema para priorizar el procesamiento de solicitudes de SIV afganos y presentara informes específicos, incluido un informe sobre las mejoras de procesamiento que se requerían en virtud de la NDAA para el año fiscal 2019.

\*\*Esta ley solicitó informes sobre los programas SIV para afganos e iraquíes y encargó al Inspector General del DOS que presentara un informe al congreso donde se evalúen los obstáculos para la protección efectiva de los aliados afganos e iraquíes, y también sugiere presentar mejoras para programas futuros.

Fuente: Andorra 2020; Andorra 2021, elaboración propia.

A continuación, se proporcionan datos sobre el número de visas emitidas bajo el programa *SIV* para afganos empleados por Estados Unidos o por la ISAF (Cuadro 3.4). Estas cifras abarcan los años fiscales de 2008 a 2020, y no incluyen visas otorgadas a ciertos dependientes<sup>28</sup> que no nacieron en Afganistán, pero obtuvieron la visa de inmigrante especial a través del programa *SIVs* para afganos, o por medio de ajuste de estatus a LPR (U.S. DOS – CA, 2021).

Cuadro 3.4 Visas otorgadas bajo el programa *SIVs* para afganos.

| Año fiscal   | Afganos empleados por Estados Unidos |                           |                          |
|--------------|--------------------------------------|---------------------------|--------------------------|
|              | Solicitantes principales             | Solicitantes dependientes | Total de visas otorgadas |
| 2008         | 199                                  | 195                       | 394                      |
| 2009         | 262                                  | 366                       | 628                      |
| 2010         | 7                                    | 36                        | 43                       |
| 2011         | 3                                    | 28                        | 31                       |
| 2012         | 63                                   | 62                        | 125                      |
| 2013         | 652                                  | 846                       | 1,498                    |
| 2014         | 3,441                                | 5,666                     | 9,107                    |
| 2015         | 2,301                                | 4,411                     | 6,712                    |
| 2016         | 3,626                                | 8,460                     | 12,086                   |
| 2017         | 4,120                                | 12,050                    | 16,170                   |
| 2018         | 1,649                                | 5,585                     | 7,234                    |
| 2019         | 2,347                                | 7,394                     | 9,741                    |
| 2020         | 1,799                                | 6,024                     | 7,823                    |
| <b>Total</b> | <b>20,469</b>                        | <b>51,123</b>             | <b>71,592</b>            |

Fuente: U.S. DOS – CA, 2021, elaboración propia.

### 3.5 Programa *SIVs* para iraquíes

El programa *SIV* para iraquíes fue temporal; comenzó en el año fiscal 2008 bajo la sección 1244 de la NDAA y expiró a finales del año fiscal 2013. Sin embargo, a principios del año fiscal 2014, el 113° Congreso aprobó la extensión del programa por un año más. Así, continuó recibiendo solicitudes hasta el 30 de septiembre de 2014 (Andorra, 2015: 5).

El objetivo de este programa fue otorgar visas de inmigrante especial a ciertos ciudadanos iraquíes que fueron empleados por o en nombre del gobierno de los Estados Unidos en Iraq y que cumplieron con determinados requisitos:

<sup>28</sup> Se trata de un total de 598 dependientes que incluyen tanto a afganos como iraquíes.

1. Ser ciudadano de Iraq
2. Haber sido empleado por y en nombre del gobierno estadounidense en Iraq como empleado o contratista por al menos 12 meses en el período que comprende del 20 de marzo de 2003 al 30 de septiembre de 2013.
3. Haber brindado un servicio fiel y valioso al gobierno de Estados Unidos que esté documentado en una carta de recomendación de su supervisor quien debe ser ciudadano estadounidense.
4. Haber experimentado una amenaza seria y continua como consecuencia de ese empleo (U.S. DOS – CA, 2021).

### 3.5.1 Visas otorgadas a iraquíes

Entre los años fiscales 2008 a 2013, el límite máximo de visas autorizadas por año fue de 5 mil sin incluir en este número a los dependientes, y se dispuso que el número de visas no otorgadas en un año se trasladaría al año siguiente (Andorra, 2015: 5).

Pese a que este programa dejó de recibir solicitudes al término del año fiscal 2014, se siguió autorizando un límite máximo de visas para los años posteriores debido a que el programa tenía solicitudes pendientes de aprobar. A partir de 2014, el límite máximo de visas autorizadas para solicitantes principales ha sido de 2,500 anualmente (U.S. DOS – CA, 2021), y también se siguió trasladando el número de visas no otorgadas de un año hacia el siguiente año.

Entre los años 2008 y 2020, este programa otorgó un total de 21,091 visas de las que 8,083 correspondieron a solicitantes principales y 13,008 a los dependientes (Cuadro 3.5). Esta última cifra no incluye 598 visas<sup>29</sup> otorgadas a dependientes que no nacieron en Iraq pero obtuvieron la visa de inmigrante especial a través del programa *SIVs* para iraquíes o por medio de un ajuste de estatus a LPR<sup>30</sup> (U.S. DOS – CA, 2021).

---

<sup>29</sup> Al igual que el programa *SIVs* para afganos, este programa da cuenta de la exclusión de este mismo número de visas otorgadas a dependientes. Sin embargo, el Departamento de Estado no reporta cuántas de esas 598 visas corresponden iraquíes y cuántas a afganos.

<sup>30</sup> Los afganos e iraquíes empleados por Estados Unidos que ya se encuentran en este país y que buscan solicitar la visa de inmigrante especial bajo alguno de los tres programas *SIVs*, pueden presentar una solicitud para ajuste de estatus junto con la documentación correspondiente. Si su solicitud es aprobada, se hace el ajuste de estatus para convertirse en *Lawful Permanent Resident* (LPR) sin pasar por el proceso de visa (Andorra, 2020).

Cuadro 3.5 Visas otorgadas bajo el programa *SIV* para iraquíes.

| Año fiscal   | Iraqíes empleados por Estados Unidos |                           |                          |
|--------------|--------------------------------------|---------------------------|--------------------------|
|              | Solicitantes principales             | Solicitantes dependientes | Total de visas otorgadas |
| 2008         | 172                                  | 125                       | 297                      |
| 2009         | 1,418                                | 1,347                     | 2,765                    |
| 2010         | 940                                  | 1051                      | 1,991                    |
| 2011         | 317                                  | 352                       | 669                      |
| 2012         | 1,661                                | 2,209                     | 3,870                    |
| 2013         | 1,340                                | 2,215                     | 6,555                    |
| 2014         | 435                                  | 1,075                     | 1,510                    |
| 2015         | 335                                  | 845                       | 1,180                    |
| 2016         | 657                                  | 1,593                     | 2,250                    |
| 2017         | 557                                  | 1,577                     | 2,134                    |
| 2018         | 152                                  | 372                       | 524                      |
| 2019         | 69                                   | 179                       | 248                      |
| 2020         | 30                                   | 68                        | 98                       |
| <b>Total</b> | <b>8,083</b>                         | <b>13,008</b>             | <b>21,091</b>            |

Fuente: U.S. DOS – CA, 2021, elaboración propia.

Como se mencionó arriba, el programa aún tiene solicitudes pendientes de aprobar o denegar en alguna etapa del proceso. Esas solicitudes pendientes fueron enviadas en 2014 o en años anteriores. Los informes trimestrales de asuntos consulares reportaron que en el año fiscal 2020 había solicitudes pendientes en 3 de los 14 pasos del proceso (U.S. DOS – CA, 2021):

- ❖ Paso 7 – Había 52 solicitantes principales que tenían pendiente la petición del formulario I-360.
- ❖ Paso 11 – Estaba pendiente programar entrevistas a 14 solicitantes principales y 42 dependientes.
- ❖ Paso 13 – Pendientes en proceso administrativo 185 casos de solicitantes principales y 57 dependientes.

Cabe mencionar que el recrudecimiento de la violencia en algunas regiones de Iraq a partir de 2014 provocó que varios solicitantes de visa de inmigrante especial se vieran en la necesidad de huir del país para refugiarse en países vecinos. Asimismo, los ataques a la embajada de Estados Unidos en Bagdad provocaron que a partir de noviembre de 2017, el Centro Nacional de Visas a nombre de la embajada de Estados Unidos en Bagdad, comenzara a programar las entrevistas de los solicitantes en embajadas de otros países (U.S. DOS – CA, 2021).

### 3.6 Proceso de solicitud de visa bajo los tres programas *SIVs*

En esta sección se describe el proceso de solicitud de visa de inmigrante especial para afganos e iraquíes que se encuentran fuera de Estados Unidos y quienes representan la mayoría de los solicitantes. Los tres programas *SIVs* utilizan prácticamente los mismos mecanismos institucionales para procesar y aprobar las solicitudes. El procesamiento de las solicitudes consta de catorce pasos que se dividen en cuatro etapas.

La primera etapa se compone de cinco pasos en los que el solicitante debe enviar al Departamento de Centro Nacional de Visas de Estado Unidos (en inglés, *National Visa Center*, NVC) un paquete con siete documentos entre los que se incluye la solicitud al *Chief Of Mission* (COM) también llamado formulario *DS-157: “Supplemental SIV Chief of Mission Application”*.

Otros documentos requeridos son:

- carta del empleador donde confirme el tiempo y tipo de empleo.
- carta de recomendación del supervisor directo
- declaración de amenaza como resultado del empleo con el gobierno estadounidense o la ISAF en el caso de afganos
- datos biográficos
- copia de identificación de empleo (si la tiene)
- evidencia de nacionalidad con traducción al inglés que puede ser una copia del pasaporte o *taskera* para afganos y *hahadat jensiyah* para iraquíes (U.S. DOS – CA, 2021).

Si la solicitud procede, el NVC envía esos documentos a las embajadas de Estados Unidos en Kabul o Bagdad donde se revisa la solicitud del COM y se decide si es aprobada o denegada. Los solicitantes a los que se les deniega o revoca la solicitud COM pueden presentar un recurso de apelación en un plazo de 120 días a partir de recibir la carta de denegación o revocación (U.S. DOS – CA, 2021).

De acuerdo con información del *Bureau of Consular Affairs* (2021), las razones para denegar una solicitud del *Chief of Mission* son básicamente cuatro:

- 1) Cuando no se cumple con el empleo “por o en nombre del gobierno de Estados Unidos”. El Departamento de Estado considera la contratación directa o la autoridad directa de

contrato de servicios personales de la agencia empleadora, y no considera otras situaciones como empleados que trabajaron en una entidad financiada por una subvención o acuerdo de cooperación con el gobierno de Estados Unidos.

- 2) Cuando no se cumple ni con el tiempo mínimo de empleo establecido para cada programa (uno o dos años según la legislación de cada programa), ni con el periodo cuando desempeñó ese empleo.
- 3) Cuando el solicitante no brindó un servicio fiel y valioso al gobierno de Estados Unidos. Generalmente las solicitudes denegadas por esta razón, no han obtenido la recomendación o evaluación favorable requerida.
- 4) Cuando la información del solicitante es incompatible con los requisitos del programa *SIVs*. La denegación por esta razón generalmente es porque la información arroja que el solicitante participó en alguna actividad ilegal, no ética, criminal, o relacionada con el terrorismo (U.S. DOS – CA, 2021).

Si se concede la aprobación de la solicitud, el solicitante recibe una carta del NVC sugiriendo la recolección de los documentos para los pasos subsecuentes. La siguiente etapa se compone de dos pasos en los que el solicitante debe presentar una petición a USCIS<sup>31</sup> a través del formulario I-360 junto con los documentos requeridos. Si la petición es aprobada por USCIS se envía al NVC.

La etapa tres trata del proceso de entrevista, involucrando los pasos del ocho al trece. El NVC le comunica al solicitante que debe recopilar los documentos requeridos para esa etapa los cuales, deben ser enviados al NVC por el solicitante. Esta instancia revisa que los documentos estén completos y cuando están en orden, agenda la entrevista del solicitante en la siguiente fecha disponible en la embajada correspondiente. El día agendado, el solicitante es entrevistado por un oficial consular y posteriormente, su caso inicia un proceso administrativo. La última etapa es la emisión de la visa<sup>32</sup> que consta de un único paso (U.S. DOS – CA, 2021).

Para un mejor entendimiento del proceso arriba mencionado, en el siguiente cuadro se describe cada etapa y paso.

---

<sup>31</sup> Andorra (2020) menciona que hay una diferencia respecto del paso en el que el solicitante realiza la petición al USCIS puesto que para el programa de traductores e intérpretes ese sería el primer paso, mientras que para los programas *SIVs* para afganos e iraquíes, ese paso se ubicaría en la etapa dos.

<sup>32</sup> Si el pasaporte o el examen médico caducan, se solicita renovarlos antes de la emisión de la visa.

Cuadro 3.6 Proceso de visa de inmigrante especial bajo los programas *SIVs*.

| <b>Etapa</b>  | <b>Pa<br/>so</b> | <b>Descripción</b>  | <b>Tiempo<br/>promedio<br/>(días<br/>laborales)</b> |
|---|------------------|---|---|
| <b>Proceso de<br/>solicitud al<br/>Chief of<br/>Mission<br/>(COM)</b>                         | 1                | El solicitante envía al Departamento de Centro Nacional de Visas del Estado (NVC) el paquete de solicitud COM   | Controlado por el solicitante                       |
|   | 2                | El NVC revisa los documentos para verificar que estén completos.  | Indefinido  |
|   | 3                | El NVC envía el paquete completo del COM a las embajadas de Estados Unidos en Kabul y Bagdad.   | Indefinido  |
|   | 4                | Las embajadas de Estados Unidos en Kabul y Bagdad <sup>33</sup> revisan la solicitud del COM y toma la decisión de aprobar o denegar la solicitud.  | Indefinido  |
|   | 5                | Las embajadas de Estados Unidos en Kabul y Bagdad informan al NVC si se aprueba la solicitud COM. El NVC envía inmediatamente una carta de aprobación al solicitante. (Si algún documento revela que el solicitante no califica para el programa, se rechaza la solicitud del COM). | Indefinido  |
| <b>Proceso de<br/>adjudicación<br/>I-360</b>  | 6                | El solicitante presenta una petición a USCIS-DHS, utilizando el formulario I-360.   | Controlado por el solicitante                       |
|   | 7                | USCIS adjudica la petición y si la aprueba, es enviada al NVC.  | Indefinido  |
| <b>Proceso de<br/>entrevista<br/>para visa<br/>(antes y<br/>después de la<br/>entrevista)</b> | 8                | El NVC envía un paquete de instrucciones al solicitante en el que requiere la documentación estándar de la visa de inmigrante.  | Indefinido  |
|   | 9                | El solicitante presenta la documentación requerida al NVC.  | Controlado por el solicitante                       |
|   | 10               | El NVC revisa los documentos para verificar que estén completos.  | Indefinido  |
|   | 11               | El NVC programa entrevista para la próxima fecha disponible en la embajada correspondiente (en Kabul o Bagdad).   | Indefinido  |
|   | 12               | El solicitante es entrevistado por el funcionario consular en la fecha programada para la cita.   | Indefinido  |
|   | 13               | El caso del solicitante se somete a un trámite administrativo.  | Indefinido  |
| <b>Emisión de<br/>visa</b>  | 14               | Una vez finalizado el proceso administrativo, si el solicitante es elegible, se emite la visa.  | Controlado por el solicitante                       |

Fuente: Adaptación de U.S. DOS – CA, 2021, reportes trimestrales

Respecto del tiempo promedio que toma cada paso, es variado porque depende de las entidades gubernamentales involucradas, excepto cuando son pasos en los que depende totalmente del solicitante. El tiempo promedio esperado en todo el proceso de solicitud y aprobación es de nueve meses, no obstante, el proceso se ha ido demorando cada vez más.

<sup>33</sup> Como se señaló en la introducción, la embajada de Kabul suspendió operaciones el 31 de agosto de 2021. Los servicios consulares del gobierno estadounidense están disponibles para los ciudadanos afganos fuera de Afganistán por lo que la solicitud de la visa de inmigrante especial debe hacerse fuera de Afganistán pero en la embajada autorizada que realiza ese proceso. La embajada de Bagdad suspendió todos sus servicios consulares el 1 de enero de 2020 debido a ataques en sus instalaciones. Posteriormente, la pandemia de COVID-19 afectó la capacidad de la embajada. El consulado General Erbil en Iraq permanece abierto únicamente para ciudadanos estadounidenses. El Centro Nacional de Visados reasignó todas las solicitudes de visado de inmigrante especial, seguimientos de refugiados y asilados a las embajadas de Estados Unidos en Ankara, Turquía, y las entrevistas a los solicitantes se realizaron fuera de Iraq (U.S. DOS – CA, 2021).

Los reportes trimestrales de la Oficina de Asuntos Consulares del DOS proporcionan el tiempo promedio para cada paso y para el total del proceso. En 2014 por ejemplo, el tiempo promedio para emitir una visa bajo el programa *SIVs* para afganos fue de aproximadamente un año (275 días hábiles) mientras que en 2018 fue de 2 años con 3 meses (587 días hábiles), y en el primer trimestre de 2020, esto es, antes de la pandemia por COVID-19, el promedio fue de dos años y medio (665 días hábiles) (DOS – CA, 2021). No obstante, existen casos en que han demorado más de cuatro o cinco años en emitir una visa, o bien, casos como el de Najeeb Monawari, un afgano que lleva esperando su visa más de una década (Packer, 2022).

En el año fiscal 2020, el DOS tenía un retraso de 19 mil solicitudes tan solo para el programa de afganos. La Oficina del Inspector General encontró y reportó que no se habían abierto los correos electrónicos de los solicitantes afganos en los 30 días posteriores a su recepción (U.S. DOS – OIG, 2020). Hacia el año 2020 no hubo cambios en las mejoras de eficiencia en el procesamiento de las solicitudes de visas de inmigrante especial (U.S. DOS – CA, 2021) por lo que el tiempo de espera para que una visa sea aprobada sigue siendo el principal problema de los programas *SIVs*.

### 3.7 Lugares de reasentamiento para inmigrantes especiales afganos e iraqués

La Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM por sus siglas en inglés) establece los lugares donde los inmigrantes especiales afganos e iraqués pueden ser reasentados. En caso que los titulares de *SIV* tengan algún vínculo familiar en alguna ciudad de Estados Unidos, hay mayor probabilidad de que sean reasentados en ese lugar si así ellos mismos lo sugieren.

En 2017 la PRM estableció dos políticas respecto al lugar de reasentamiento. Por un lado, restringe a los titulares de *SIV* a ser reasentados en el Norte de Virginia a menos que tengan un familiar en ese lugar; esta política se debe a los altos costos del mercado inmobiliario en esa región. Por el otro lado, la PRM ofrece más opciones para el reasentamiento sin tener un vínculo familiar en lugares donde es más asequible el costo de la vivienda y donde operan organizaciones que ofrecen servicios a inmigrantes y refugiados (GAO, 2018).

En el año 2017, las ciudades recomendadas para el reasentamiento fueron 25 mientras que en 2021 fueron 19 (Cuadro 3.7). La PRM recomienda esas ciudades porque en ellas ya se encuentra

una comunidad establecida de los países de origen de los inmigrantes especiales afganos e iraquíes y también se cuenta con organizaciones locales para el reasentamiento, así como mayor disponibilidad de vivienda y mejores oportunidades de empleo lo que constituye una mayor capacidad para reasentar a los recién llegados (GAO, 2018: 37).

Asimismo, el recomendar particularmente esas ciudades para el reasentamiento es que existan más alternativas para un reasentamiento exitoso y con ello evitar la migración interna (GAO, 2018). Los titulares SIV, si así lo desean, pueden reubicarse en un lugar distinto al de reasentamiento asignado, sin embargo, la PRM advierte que si se reubican podrían perder sus beneficios públicos federales y difícilmente los podrían recuperar en una organización de otra ciudad o estado.

Cuadro 3.7 Ciudades recomendadas para el reasentamiento de inmigrantes especiales.

| 2017                          |                | 2021   |                |
|-------------------------------|----------------|--|----------------|
| Ciudad                        | Estado         | Ciudad   | Estado         |
| Phoenix                       | Arizona        | Phoenix  | Arizona        |
| Denver                        | Colorado       | Denver   | Colorado       |
| Jacksonville                  | Florida        | Jacksonville   | Florida        |
| Atlanta                       | Georgia        | Atlanta  | Georgia        |
| Chicago                       | Illinois       | Chicago  | Illinois       |
| Louisville                    | Kentucky       | Baltimore  | Maryland       |
| Área metropolitana de Detroit | Michigan       | St. Luis   | Missouri       |
| St. Luis                      | Missouri       | Raleigh-Durham   | North Carolina |
| Omaha                         | Nebraska       | Northern New Jersey<br>(incluye Elizabeth y Highland Park) | New Jersey     |
| Durham                        | North Carolina | Las Vegas  | Nevada         |
| Raleigh                       | North Carolina | Buffalo  | New York       |
| Elizabeth                     | New Jersey     | Cleveland  | Ohio           |
| Las Vegas                     | Nevada         | Portland   | Oregon         |
| Albany                        | New York       | Philadelphia   | Pennsylvania   |
| Buffalo                       | New York       | Pittsburg  | Pennsylvania   |
| Rochester                     | New York       | Austin   | Texas          |
| Cleveland                     | Ohio           | Dallas- Fort Worth   | Texas          |
| Portland                      | Oregon         | Houston  | Texas          |
| Philadelphia                  | Pennsylvania   | Salt Lake City   | Utah           |
| Pittsburg                     | Pennsylvania   |  |                |
| Austin                        | Texas          |  |                |
| Dallas                        | Texas          |  |                |
| Fort Worth                    | Texas          |  |                |
| Houston                       | Texas          |  |                |
| Salt Lake City                | Utah           |  |                |

Fuente: Adaptación de GAO, 2018; Refugee Processing Center, 2021.

### 3.8 Asistencia para el reasentamiento y beneficios públicos federales

Los titulares de *SIV* afganos e iraquíes son elegibles para casi los mismos beneficios públicos federales a los que tienen acceso los refugiados al momento de su reasentamiento. Aunque los titulares de visa de inmigrante especial afganos e iraquíes no son refugiados, son tratados como tal respecto de la asistencia para su reasentamiento y los beneficios públicos federales que podrían recibir al llegar a Estados Unidos (GAO, 2018).

Andorra (2020) explica que en un principio los programas *SIVs* para afganos e iraquíes no mencionaban nada respecto de la elegibilidad de asistencia para el reasentamiento. Fue a partir de la promulgación de la NDAA del año fiscal 2010 cuando los inmigrantes especiales de Afganistán e Iraq pudieron ser elegibles para recibir la misma asistencia para el reasentamiento y beneficios que los refugiados.

Los arreglos para su entrada y reasentamiento en Estados Unidos se dan bajo los mismos mecanismos implementados por el Programa de Admisión de Refugiados (en inglés *United States Refugee Admissions Program, USRAP*) que se apoya en tres departamentos federales y sus instancias correspondientes (Figura 2.1).

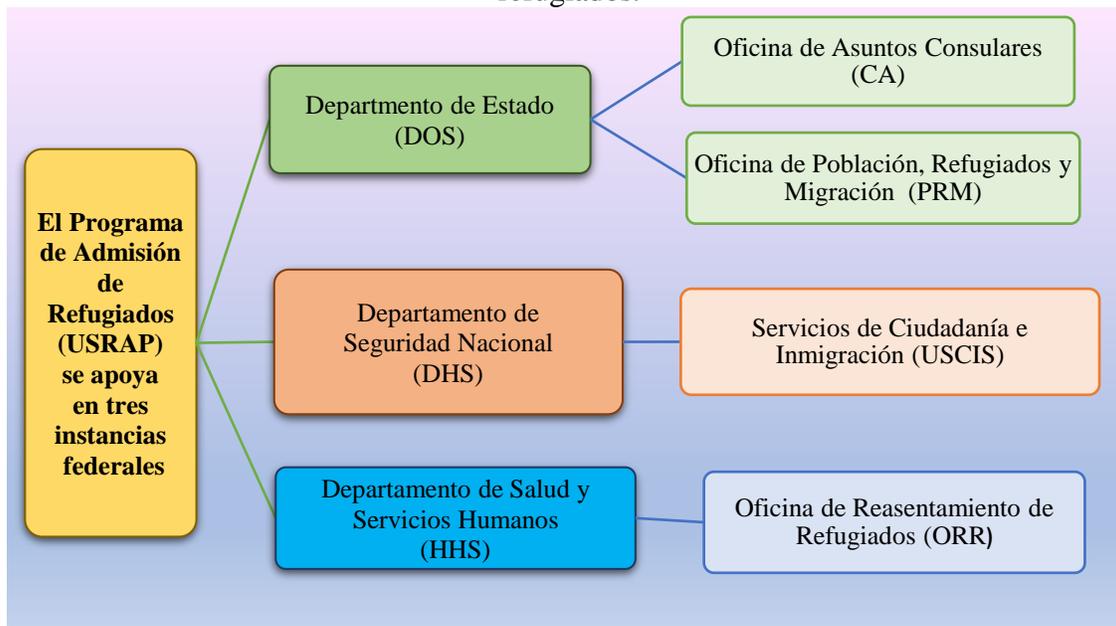
Los beneficios públicos federales que un inmigrante especial afgano e iraquí podría recibir a través del *USRAP* no se otorgan de manera automática cuando llegan a Estados Unidos, sino que previamente a su llegada deben elegir esa opción (Andorra, 2011; GAO, 2018) al retornar firmado el formato de elección de beneficio de refugiados que proporciona el Departamento de Estado (Refugee Processing Center, 202; U.S. DOS – CA, 2021).

Si el inmigrante especial afgano e iraquí opta por recibir beneficios públicos federales, también debe aceptar los beneficios proporcionados por el DOS a través del Programa de Recepción y Ubicación (R&P). Ello significa que el inmigrante especial debe aceptar todos los beneficios asociados en los que se incluye el arreglo de su viaje que es planeado por la Organización Internacional para las Migraciones (U.S. DOS – CA, 2021).

Sin embargo, algunos titulares de visa optan por arreglar y reservar su propio viaje hacia Estados Unidos. Las principales razones de ello son porque su vida puede estar en alto riesgo en su país de origen y necesitan salir lo antes posible, o porque su pasaporte podría expirar antes de que la OIM pueda completar los pasos necesarios para arreglar el viaje (GAO, 2018). En el caso que viajen sin el apoyo de la OIM, los inmigrantes especiales deben contactarse con las

organizaciones de reasentamiento nacionales y locales lo antes posible después de su llegada a Estados Unidos. Estos individuos son conocidos entre las agencias de reasentamiento como titulares SIV sin cita.

Figura 2.1 Instancias federales responsables de la admisión y reasentamiento de refugiados.



Fuente: Davy, Meyers y Batalova, 2005, elaboración propia.

Cabe mencionar que, a diferencia de los refugiados, los inmigrantes especiales afganos e iraquíes no reciben orientación cultural en el extranjero, ya que las embajadas -lugar donde se llevan a cabo las entrevistas y emisión de visas- no están acondicionadas logísticamente para ese tipo de cursos; además de que se evita propiciar riesgos adicionales a los solicitantes (GAO, 2018).

En su lugar, la PRM ha creado para ellos manuales sobre el reasentamiento y materiales informativos como “18 cosas que necesita saber sobre el reasentamiento en Estados Unidos”, “preguntas frecuentes sobre el reasentamiento” y “el formulario de elección de beneficios para refugiados SIV” (Refugee Processing Center, 2021).

El reasentamiento de los inmigrantes especiales afganos e iraquíes comienza cuando al llegar a Estados Unidos son referidos a una de las nueve organizaciones encargadas del reasentamiento (mencionadas en el capítulo dos). Esas organizaciones y sus filiales

correspondientes brindan asistencia y apoyo básico para la vida durante los primeros 30 a 90 días después de la llegada. La asistencia proporcionada por el Programa de Recepción y Ubicación (R&P) en Estados Unidos comienza recogiendo a los titulares de SIV en el aeropuerto, luego los asiste en los siguientes aspectos:

- ❖ Ayudar a encontrar una vivienda, muebles alimentos y ropa.
- ❖ Asistir en matricular a sus hijos en escuelas y a los adultos en programas de idiomas o capacitación para el empleo.
- ❖ Asistir en la obtención de una tarjeta de seguro social que es necesaria para trabajar.
- ❖ Mostrar cómo recibir acceso a los servicios de empleo.
- ❖ Enseñar a usar el transporte público.
- ❖ Enseñar aspectos relacionados con las leyes y costumbres de Estados Unidos.
- ❖ Informar sobre otros servicios y programas gubernamentales y cómo acceder a ellos.
- ❖ Proveer información para conocer los servicios comunitarios incluidos los servicios sociales y asistencia médica (Refugee Processing Center, 2021).

Los titulares de visa de inmigrante especial también pueden ser elegibles para los programas de reasentamiento y asistencia que provee el Departamento de Salud y Servicios Humanos a través de su Oficina de Reasentamiento de Refugiados (ORR) que se encarga de proveer dinero en efectivo, asistencia médica, programas de servicios sociales y asistencia específica (Andorra, 2011: 9-15). Por ejemplo, los inmigrantes especiales que cumplan con los requisitos y que tengan bajos ingresos pueden recibir asistencia de programas como *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF) durante cinco años o asistencia del programa *Supplemental Security Income* (SSI) durante siete años (Cuadro 3.8).

Algunos inmigrantes especiales, al igual que los refugiados, pueden ser elegibles para recibir servicios de Medicaid<sup>34</sup> por un periodo de siete años y, también están sujetos a reglas

---

<sup>34</sup> Medicaid es un programa federal y estatal conjunto que proporciona cobertura de salud gratuita o de bajo costo a personas de bajos ingresos incluyendo niños, mujeres embarazadas, personas con alguna discapacidad y adultos mayores. El gobierno estatal contribuye con una parte de la financiación por lo que el programa Medicaid, varía de acuerdo al estado. Hebrank (2015) apunta que, en el caso de los refugiados, el tener Medicaid no cubre en su totalidad el acceso a los servicios de salud puesto que se enfrentan a diferentes obstáculos como las diferencias culturales, limitación en el idioma inglés y el desconocimiento al sistema de salud estadounidense.

estatales y federales (Andorra, 2020) respecto de la asistencia de programas públicos como Medicaid, SIS, TANF, entre otros.

Cuadro 3.8 Programas de asistencia pública federal para inmigrantes especiales afganos e iraquíes y refugiados.

| Programa  |   | Descripción   | Tiempo límite de elegibilidad                          |
|---|---|---|--|
| <b>Asistencia de dinero en efectivo</b>         |   |   |  |
| Cualquiera/o                                    | <i>Temporary Assistance for Needy Families (TANF)</i>             | Asistencia en efectivo por tiempo limitado y otros servicios de apoyo para personas calificadas de bajos ingresos con hijos dependientes. | Hasta 5 años, después depende de las reglas estatales. |
|   | <i>Refugee Cash Assistance (RCA)</i>                              | Programa similar a TANF para personas que no califican para TANF  | Hasta 8 meses  |
| <i>Supplemental Security Income (SSI)</i>       |   | Asistencia en efectivo para personas de bajos ingresos que son ancianos, ciegos o discapacitados.   | Hasta 7 años   |
| <b>Asistencia médica</b>                        |   |   |  |
| Cualquiera/o                                    | <i>Medicaid/State Children's Health Insurance Program (SCHIP)</i> | Cobertura de atención médica para personas de bajos ingresos que califiquen.  | Hasta 7 años, después depende de las reglas estatales. |
|   | <i>Refugee Medical Assistance (RMA)</i>                           | Programa similar a Medicaid. Dirigido a personas que no califican para Medicaid.  | Hasta 8 meses  |
| <b>Otros beneficios</b>                         |   |   |  |
| <i>Supplemental Nutrition Assistance (SNAP)</i> |   | Asistencia alimentaria para personas de bajos ingresos que califiquen.  | Sin límite de tiempo                                   |

Fuente: Fix, Hooper y Zong, 2017.

## Reflexión final del capítulo

Aunque las clasificaciones de inmigrante especial para afganos e iraquíes forman parte de la categoría de inmigrante especial por vía del empleo, su legislación es autónoma por lo que constantemente se han enmendado las leyes para modificar los requerimientos e incrementar la disposición de visas; aun así, las cifras correspondientes a las visas otorgadas por año fiscal están por debajo de los límites numéricos de visas autorizadas anualmente.

Se observó que entre 2007 y 2020, a través de los tres programas *SIVs*, se otorgaron 96,576 visas de inmigrante especial de las que 30,168 correspondieron a titulares principales, mientras que 66,408 fueron otorgadas a sus dependientes (Andorra, 2021; U.S. DOS – CA, 2021).

Cuadro 3.9 Visas otorgadas bajo los tres programas SIVs, años 2007 a 2020

|                                  | Programa SIVs para traductores e intérpretes |          | Programa SIVs para afganos | Programa SIVs para iraquíes | Total general de visas otorgadas |
|----------------------------------|--|----------|----------------------------|-----------------------------|----------------------------------|
|                                  | Afganos                                      | Iraquíes |                            |                             |                                  |
| <b>Solicitantes principales</b>  | 745  | 871      | 20,469                     | 8,083                       | 30,168                           |
| <b>Solicitantes dependientes</b> | 1,383  | 894      | 51,123                     | 13,008                      | 66,408                           |
| <b>Total</b>                     | 2,128  | 1,765    | 71,592                     | 21,091                      | <b>96,576</b>                    |

Fuente: U.S. DOS – CA, 2021, elaboración propia.

La principal diferencia de los tres programas SIVs para afganos e iraquíes radica en la población a la que atienden: nacionalidad y tipo de empleo desempeñado. Otras diferencias significativas son el requisito relacionado al tiempo de empleo, la vigencia de los programas y la disposición de visas por año fiscal. El procesamiento de solicitudes para los tres programas es prácticamente el mismo y a través de éstos, el solicitante principal también pueda realizar las peticiones para sus dependientes, es decir, solicitar la visa de inmigrante especial para sus familiares directos: cónyuge e hijos solteros y no mayores de 21 años.

A través de los tres programas SIVs, los inmigrantes especiales afganos e iraquíes pueden ser elegibles para recibir beneficios públicos federales por medio del Programa de Admisión de Refugiados y del Programa de Recepción y Ubicación (R&P) que es administrado por el Departamento de Estado. La legislación de los programas SIVs ha promulgado varias leyes para que el reasentamiento de los afganos e iraquíes se dé a través de los mecanismos del sistema de refugio. De esta manera, estos programas no sólo fueron creados para otorgar una visa especial y con ello proporcionar cierta protección a los individuos que han recibido alguna amenaza debido a su empleo, sino que también buscan asistir a los inmigrantes especiales una vez que llegan a Estados Unidos.

Se observó que el tiempo promedio en el otorgamiento de una visa ha ido aumentando considerablemente. Ello podría significar que los programas SIVs están presentando ciertas dificultades lo que pone en mayor riesgo a las poblaciones que buscan beneficiar. Para conocer en qué medida los programas SIVs están cumpliendo sus objetivos, en el siguiente capítulo se propone evaluar los programas a partir de la Metodología del Marco Lógico.

## **CAPÍTULO IV**

# **PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS *SIVs* PARA AFGANOS E IRAQUÍES**

### Introducción

El análisis de políticas y programas públicos permite formular problemas con la finalidad de buscar soluciones a partir de cinco procedimientos: estructuración de problemas, pronóstico, recomendación, monitoreo y evaluación. La evaluación es una herramienta fundamental para analizar, valorar e interpretar el conocimiento de una norma, programa, plan o política pública ya sea en su diseño, aplicación, desarrollo y finalización con el propósito de “obtener aprendizaje y conocimiento integral” (Salazar, 2009: 26). Sin embargo, el principal propósito de la evaluación de políticas y programas públicos debe estar encaminado a la utilidad y beneficio social a partir de revertir el problema identificado.

Existen varias metodologías para llevar a cabo la evaluación de políticas o programas públicos. En este capítulo se propone el uso de la Metodología del Marco Lógico (MML) ya que es una herramienta que además de permitir la identificación del problema que presenta un programa público, también propone los resultados que se quieren lograr, cómo se pretenden alcanzar, en cuánto tiempo y quienes son los responsables de llevarlo a cabo.

En la primera sección del capítulo se explica, de manera breve, qué es la MML y se esquematizan las etapas que la componen. A partir de los esquemas denominados árbol de problema y árbol de objetivos se eligió una alternativa viable que pueda contribuir a identificar y revertir el problema de los programas *SIVs* para afganos e iraquíes. En la última sección del apartado se construyó paso a paso una Matriz de Indicadores para Resultados que permite sintetizar la información de los tres programas *SIVs* dirigidos a afganos e iraquíes.

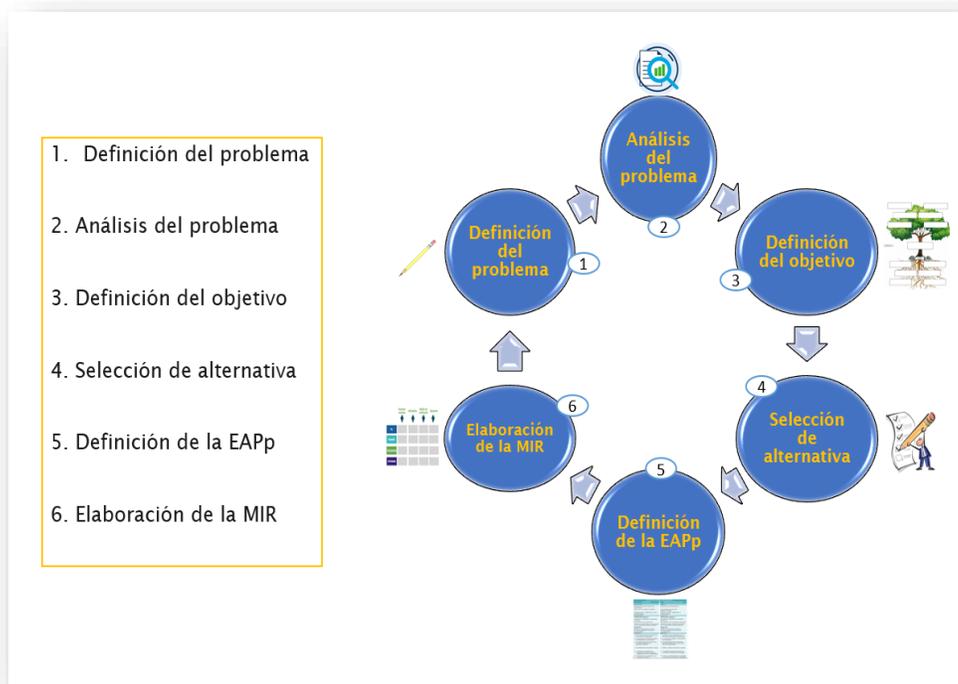
#### 4.1 Metodología del Marco Lógico

La Metodología del Marco Lógico (MML) es una herramienta que permite identificar el problema o problemas y “facilita el proceso de conceptualización, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación

de programas y proyectos” (SHCP, 2016: 15). Asimismo, la MML busca determinar de manera clara y sintética el tipo de resultados que se espera obtener de un programa o proyecto con la finalidad de garantizar que éste cumpla sus objetivos y con ello generar valor público. Otra importante función de esta metodología es identificar indicadores que permitan monitorear el desempeño del programa a evaluar.

A través de un proceso de seis etapas, la MML permite sintetizar la información más relevante sobre un programa o proyecto que al concentrarse en un solo cuadro denominado Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) permite planear, dar seguimiento, evaluar y presentar la rendición cuentas del programa o proyecto (SHCP, 2016). Aguilar (2017: 40) señala que si bien esas etapas se presentan progresivamente en forma de causa-efecto, no pueden ser efectivas si se reducen a ser lineales porque entonces el problema público a identificar no se logra visualizar y como consecuencia, no se podrá revertir. En ese sentido, esta metodología es cíclica permitiendo que cada etapa retroalimente a la siguiente (Figura 3.1).

Figura 3.1. Etapas de la Metodología del Marco Lógico.



Fuente: SHCP, 2016

#### 4.1.1 Definición del problema (Etapa 1)

La primera etapa es la definición del problema cuyo objetivo es determinar clara y concretamente el problema debido al cual, el programa o proyecto requiere de intervención gubernamental. Para definir el problema, la MML sugiere que se realice una pregunta para ser respondida analíticamente ya que la respuesta es prácticamente el problema del programa o proyecto (SHCP, 2016: 27). Siguiendo esta lógica, la pregunta que aquí se plantea respecto de los programas *SIVs* dirigidos a afganos e iraquíes es la siguiente:

- ❖ Pregunta: ¿Cuál es la situación de los afganos e iraquíes que tienen más de nueve meses (tiempo promedio) esperando la aprobación de su solicitud de visa especial para ser admitidos como inmigrantes especiales en Estados Unidos a través de los programas *SIVs*?
- ❖ Respuesta: A mayor tiempo de espera, los solicitantes y sus familias son más vulnerables ante los grupos insurgentes y armados de Afganistán e Iraq por lo que sus vidas corren peligro ya que no cuentan con la protección de Estados Unidos en territorio afgano e iraquí.

Una vez planteada la pregunta, identificaremos a la población de enfoque que los programas *SIVs* pretenden beneficiar (Cuadro 4.1).

Cuadro 4.1 Población de enfoque atendida por los programas *SIVs*.

| <b>Población o área de enfoque</b>   |  |  |
|--|--|--|
| <b>Población o área de enfoque potencial</b><br>(universo global de la población referida)   | <b>Población o área de enfoque objetivo</b><br>(población o área que el programa pretende atender en un periodo dado de tiempo)  | <b>Población o área de enfoque atendida</b><br>(población o área que ya fue atendida)  |
| Individuos de nacionalidad afgana e iraquí que prestaron sus servicios al gobierno estadounidense, desempeñándose como traductores, intérpretes o en otros empleos que contribuyeron a aumentar la inteligencia militar estadounidense, así como a proveer servicios de vital importancia en diversas áreas. | Individuos de nacionalidad afgana e iraquí que fueron empleados para y en nombre del gobierno estadounidense, colaborando directamente con las fuerzas armadas o bajo la autoridad del jefe de misión en Afganistán e Iraq durante mínimo un año y que como resultado de ello, experimentaron o experimentan amenazas por parte de los grupos armados. | Afganos e iraquíes a quienes se les otorgó una visa de inmigrante especial con la que fueron admitidos y reasentados en Estados Unidos bajo cualquiera de los tres programas <i>SIVs</i> entre los años fiscales de 2007 a 2020. |

Fuente: Elaboración propia siguiendo el esquema de SHCP, 2016

#### 4.1.1.1 Problema central

Los afganos e iraquíes que esperan más del tiempo promedio (nueve meses) para que su solicitud de visa especial sea procesada y aprobada a través de los programas *SIVs*, son más vulnerables ante las amenazas de los grupos insurgentes y armados de Afganistán e Iraq ya que no cuentan con ningún tipo de protección en sus países de origen.

#### 4.1.1.2 Magnitud del problema

En el capítulo anterior se pudo observar que la cantidad de visas otorgadas por año fiscal, en la mayoría de los casos, estuvo por debajo de la disponibilidad de visas por año. En ese sentido, el problema de los programas *SIVs* no radica precisamente en el límite numérico de las visas disponibles, sino que el problema se encuentra en el tiempo en que tarda el procesamiento de las solicitudes y su aprobación, ya que el proceso incluye una serie de pasos bastante complejos para los solicitantes quienes además de contar con los requisitos básicos y su respectiva evidencia, deben esperar el escrutinio de la verificación de sus antecedentes que, como se mencionó anteriormente, ese proceso involucra a varias entidades gubernamentales.

Así mismo, los programas *SIVs* son muy específicos en los periodos legales para completar la solicitud, peticiones, exámenes médicos y entrevistas. Esto significa que si alguna solicitud, documento, examen médico o petición expira durante el proceso, los solicitantes principales y/o sus dependientes deben volver hacer este paso lo que les genera pérdida de tiempo, dinero, y sobre todo, su vida sigue estando en riesgo.

#### 4.1.2 Análisis del problema: árbol del problema (Etapa 2)

Una vez definido el problema, en la etapa dos se identifican las causas y efectos que el problema central desencadena, presentándose en un esquema denominado árbol del problema (CONEVAL, 2013: 23) donde el tronco o centro es el punto de partida puesto que ahí es donde se plantea el problema. En las raíces se presentan las causas que es lo que da origen al problema, y en el área de las ramas del árbol se presentan los efectos que son básicamente las consecuencias a las que

lleva el problema central. Tanto las causas como los efectos deben tener una relación directa o indirecta entre sí y se deben expresarse en sentido negativo. En la Figura 3.2 se presenta la propuesta del árbol de problema para los programas *Special Immigrant Visas* dirigidos a afganos e iraquíes.

#### 4.1.3 Definición del objetivo: árbol de objetivo (Etapa 3)

Con base en el análisis del problema, en la etapa tres se presenta un escenario positivo del problema que se traduce en el objetivo esperado. La definición del objetivo también se presenta en un esquema a manera de árbol en el que el objetivo se ubica en el tronco o parte central, las raíces corresponden a los medios y las copas del árbol representan los fines a lograr. La Figura 3.3 es el esquema que se propone para identificar el objetivo de los programas *Special Immigrant Visas* dirigidos a afganos e iraquíes y a partir de éste revertir el problema.

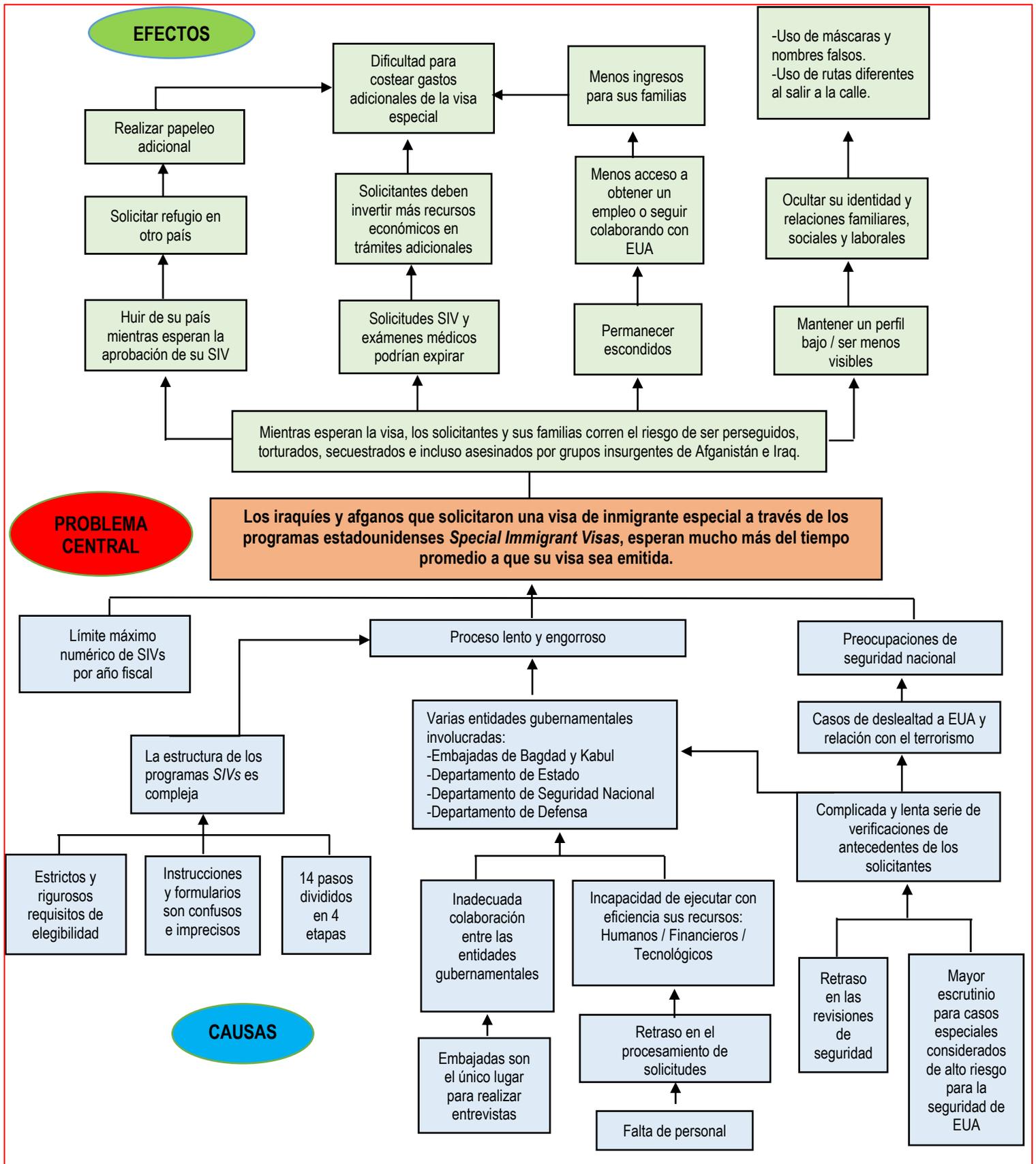
#### 4.1.4 Selección de la alternativa (Etapa 4)

En esta etapa se consideran las alternativas viables de solución para que el programa atienda con pertinencia, eficiencia y eficacia a la población objetivo.

A continuación, se proponen las alternativas seleccionadas para el mejoramiento de los programas *Special Immigrant Visas* dirigidos a afganos e iraquíes:

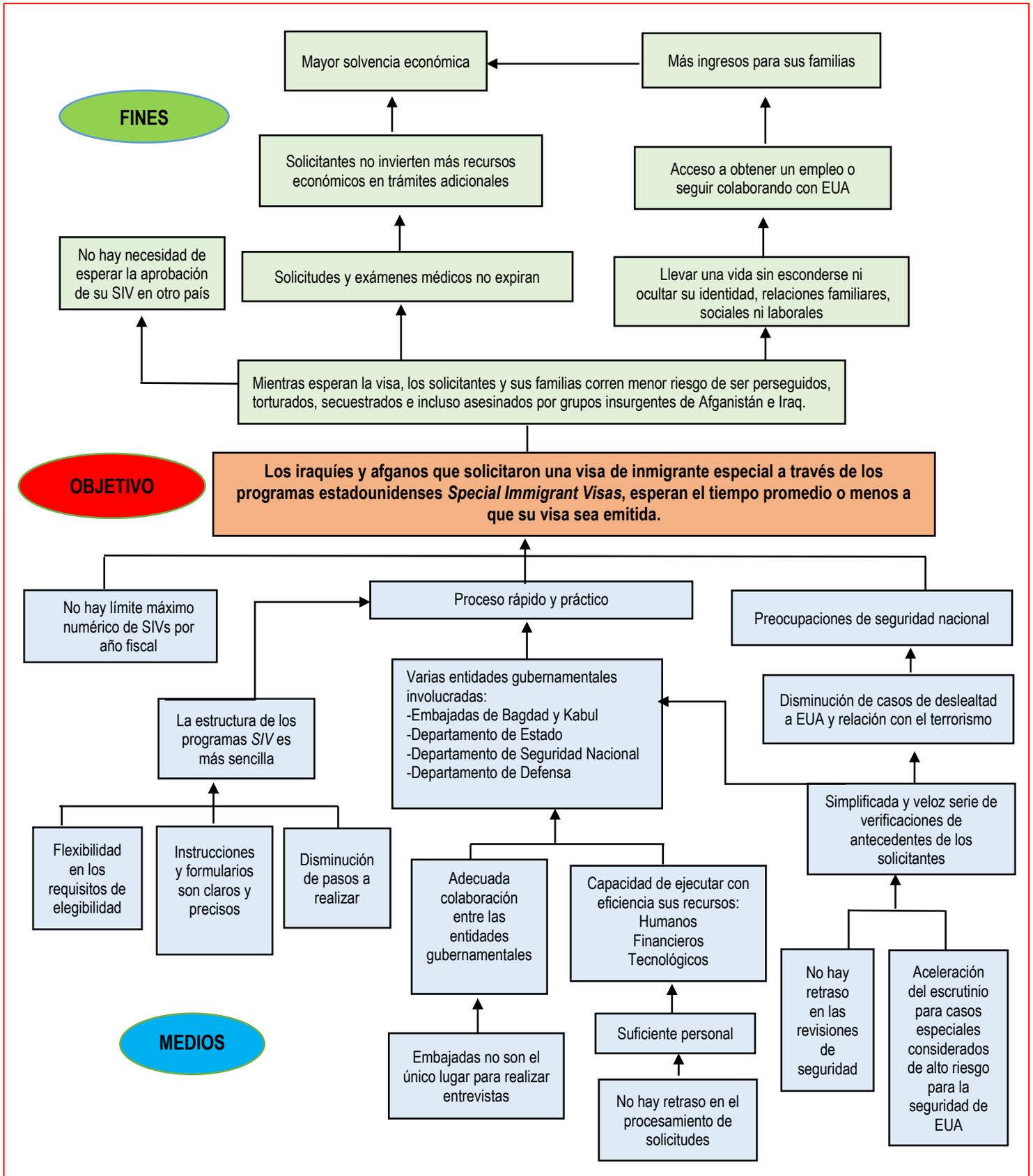
1. Una inmediata revisión y reestructuración legal y administrativa de los programas *SIVs* para que el proceso sea más práctico para los solicitantes y con ello tener menos demoras.
2. La adecuada colaboración entre las entidades gubernamentales involucradas, particularmente en lo concerniente a la verificación de antecedentes de los solicitantes.
3. El simple hecho de que afganos e iraquíes que trabajaron para y en nombre de Estados Unidos presenten una solicitud de visa especial con la declaración de amenaza(s) en la que se evidencia que su vida y la de sus familias está en riesgo, sea suficiente razón para que ese país inmediatamente ofrezca protección mientras los solicitantes esperan el procesamiento y aprobación de su visa.

Figura 3.2 Árbol de problema



Fuente: Elaboración propia siguiendo el esquema de SHCP, 2016

Figura 3.3 Árbol de objetivo



Fuente: Elaboración propia siguiendo el esquema de SHCP, 2016

#### 4.1.5 Definición de la Estructura Analítica del Programa presupuestario (Etapa 5)

La Estructura Analítica del Programa presupuestario (EAPp) es una importante etapa que funciona como herramienta para explicar la razón de ser del programa y se elabora con base en el árbol del problema y árbol de objetivo de donde se debe seleccionar una alternativa viable que puede constituirse a partir de la comparación de dos cadenas: la de medios-objetivo-fines y la de causas-problema-efectos (SHCP, 2016: 37). De esta forma, la EAPp permite lo siguiente:

- Asegurar que el objetivo equivale a la solución del problema que origina la acción pública.
- Perfilar el fin, propósito, componentes y actividades de la Matriz de Indicadores para Resultados.
- Construir los indicadores que son la expresión de lo que se pretende evaluar de los resultados.

Cuadro 4.2 EAPp aplicada a los programas SIVs para afganos e iraquíes.

| <b>Estructura Analítica del Programa presupuestario (EAPp)</b>  |  |
|---|--|
| <p><b>EFFECTOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Mayor tiempo de espera representa mayor riesgo</li> <li>-Peticiónes y exámenes médicos podrían expirar</li> <li>-Permanecer escondidos mientras esperan la aprobación de la SIV</li> </ul>   | <p><b>FINES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Menor tiempo de espera representa menos riesgo</li> <li>-No expiran las peticiones ni exámenes médicos</li> <li>-Llevar una vida sin esconderse mientras esperan la aprobación de la visa</li> </ul>   |
| <p><b>PROBLEMA</b></p> <p><b>Población:</b><br/>Los afganos e iraquíes que solicitaron una visa de inmigrante especial a través de los programas <i>Special Immigrant Visa</i></p> <p><b>Descripción del problema:</b><br/>Esperan mucho más del tiempo promedio a que su visa sea aprobada.</p> <p><b>Magnitud (Línea base)</b><br/>Mayoría de los solicitantes esperan la visa más del tiempo promedio que es de nueve meses.</p> | <p><b>OBJETIVO</b></p> <p><b>Población:</b><br/>Los afganos e iraquíes que solicitaron una visa de inmigrante especial a través de los programas <i>Special Immigrant Visa</i></p> <p><b>Descripción del problema:</b><br/>Esperan el tiempo promedio o menos a que su visa sea aprobada.</p> <p><b>Magnitud (resultado esperado)</b><br/>Todos los solicitantes esperen su visa el tiempo promedio (nueve meses) o menos.</p> |
| <p><b>CAUSAS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Proceso de aprobación de visa es complejo y engorroso.</li> <li>2. Preocupaciones de seguridad nacional (actividades ilegales, no éticas, criminales, o relacionadas con el terrorismo).</li> <li>3. Proceso de aprobación visa es lento ya que son varias las entidades gubernamentales involucradas.</li> </ol>  | <p><b>MEDIOS</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La estructura de los programas SIVs es más sencilla</li> <li>2. Simplificada y veloz serie de verificaciones de antecedentes de los solicitantes.</li> <li>3. Adecuada colaboración entre las entidades gubernamentales involucradas y la capacidad para que éstas ejecuten con eficiencia sus recursos humanos, financieros y tecnológicos.</li> </ol>         |

Fuente: Elaboración propia siguiendo el esquema de SHCP, 2016

#### 4.1.6 Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (Etapa 6)

La Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es una herramienta que facilita el diseño la organización y el seguimiento de un programa y se conforma de cuatro filas por cuatro columnas en las que de manera general se presenta la siguiente información:

- ❖ Resumen narrativo- Son los objetivos, bienes y servicios que el programa otorga.
- ❖ Indicadores- Miden el impacto del programa.
- ❖ Medios de verificación- Medios para obtener y verificar la información.
- ❖ Supuestos- Riesgos que pueden afectar el desempeño del programa y que son ajenos a su gestión (CONEVAL, 2013: 14).

Figura 3.4 Contenido de la Matriz de Indicadores para Resultados

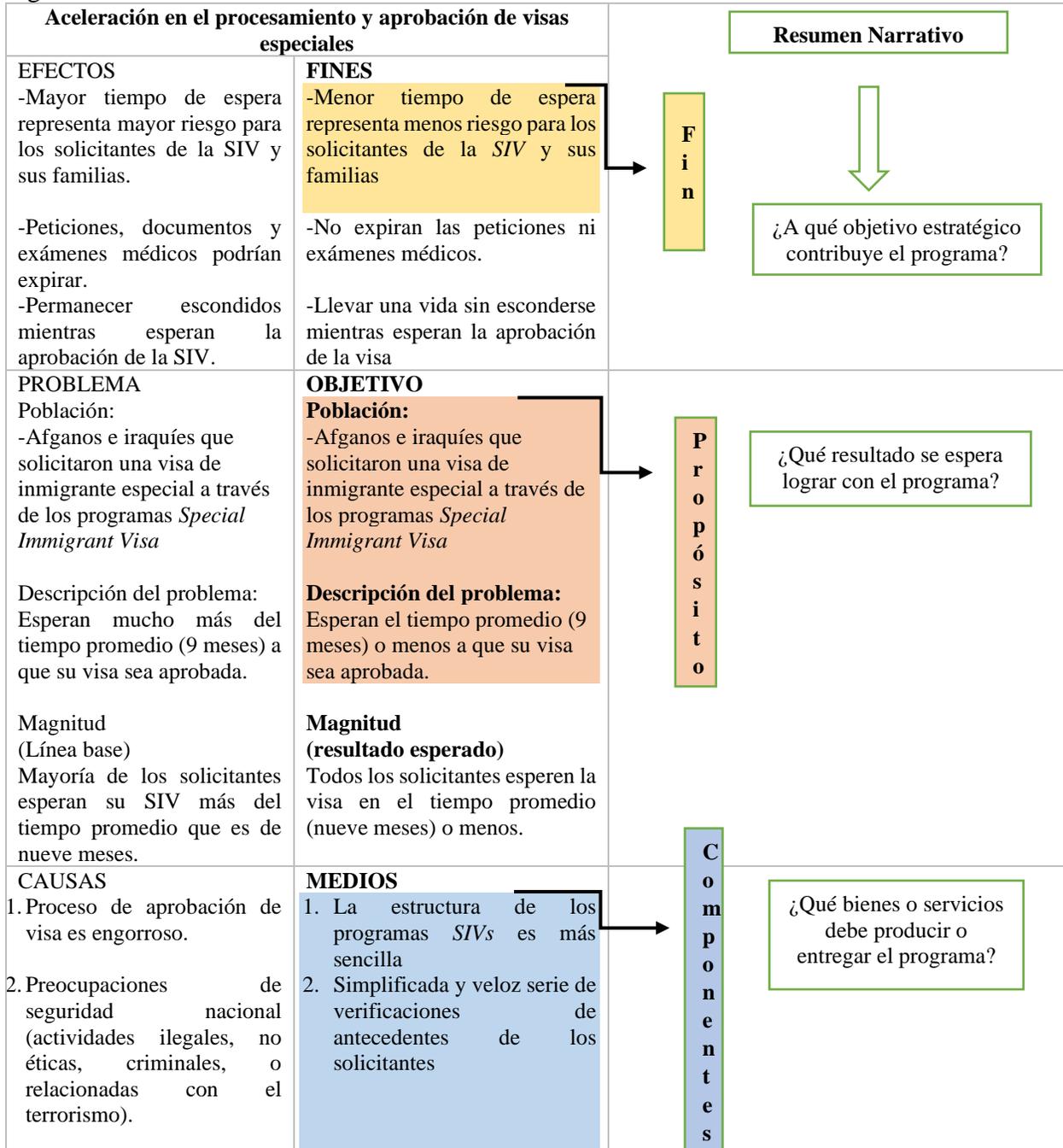


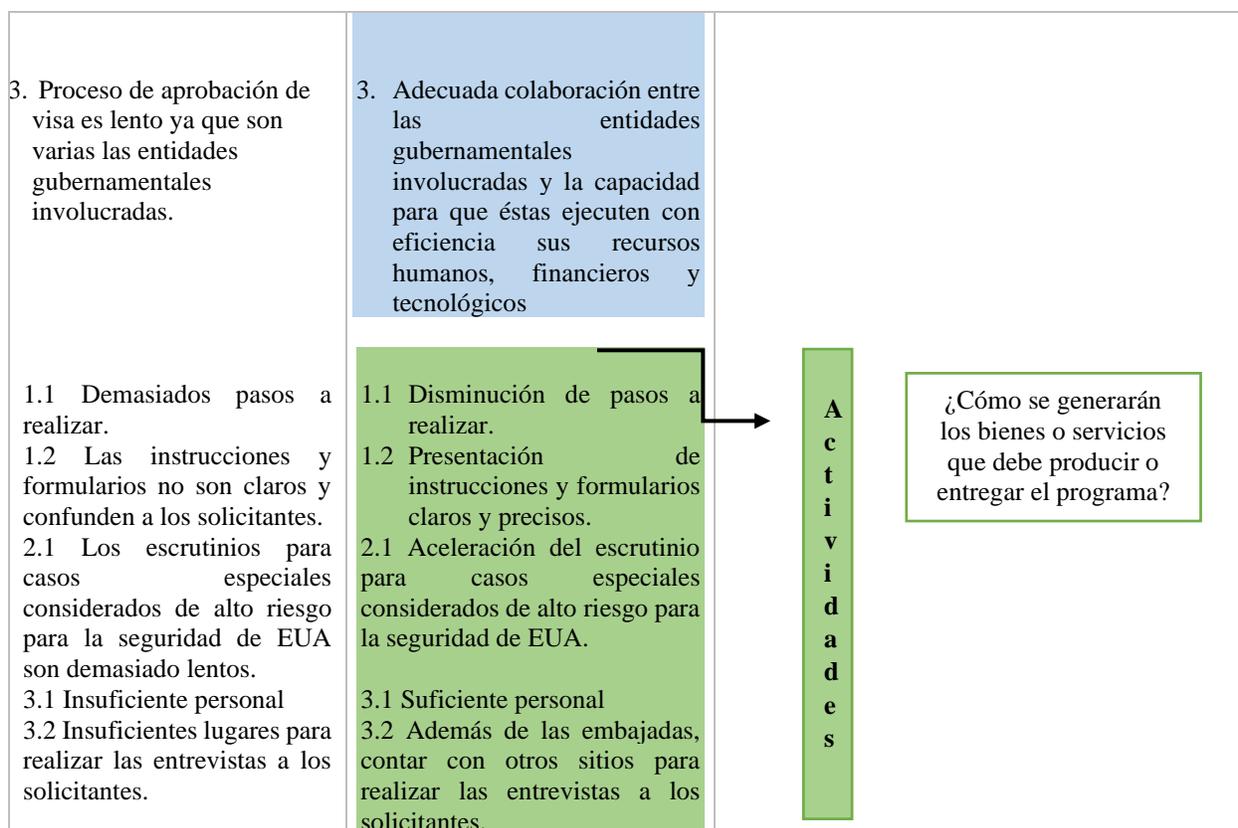
Fuente: SHCP, 2016

#### 4.1.6.1 Resumen Narrativo

Corresponde a la primera columna de la matriz en la que se describen los cuatro niveles de objetivos (fin, propósito, componentes y actividades) que el programa pretende alcanzar y se deriva de la EAPp (SHCP, 2016: 38).

Figura 3.5 Construcción del resumen narrativo.





Fuente: Elaboración propia siguiendo el esquema de SHCP, 2016

Cuadro 4.3. Resumen Narrativo.

| Resumen Narrativo  |   |
|--------------------|---|
| <b>Fin</b>         | Mediante el otorgamiento de una visa de inmigrante especial en el menor tiempo posible, se busca contribuir en la disminución del riesgo al que están expuestos los afganos e iraquíes que han solicitado esa visa debido a que han experimentado amenazas como resultado de su empleo con el gobierno de Estados Unidos.   |
| <b>Propósito</b>   | Los afganos e iraquíes que solicitaron una visa de inmigrante especial a través de los programas estadounidenses <i>Special Immigrant Visas</i> , esperan el tiempo promedio (nueve meses) o menos a que su visa sea aprobada.  |
| <b>Componentes</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sencilla estructura de los programas <i>SIVs</i>.</li> <li>2. Simplificada y rápida serie de verificaciones de antecedentes de los solicitantes.</li> <li>3. Adecuada colaboración entre las entidades gubernamentales involucradas y la capacidad para que éstas ejecuten con eficiencia sus recursos humanos, financieros y tecnológicos.</li> </ol>  |
| <b>Actividades</b> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1 Disminución del número de pasos a realizar.</li> <li>1.2 Presentación de instrucciones y formularios claros y precisos.</li> <li>2.1 Aceleración del escrutinio para casos especiales considerados de alto riesgo para la seguridad de EUA.</li> <li>3.1 Contratación de más personal.</li> <li>3.2 Además de las embajadas de Kabul, Afganistán y Bagdad, Iraq, usar otros sitios en esos países para realizar las entrevistas a los solicitantes.</li> </ol> |

Fuente: Elaboración propia

#### 4.1.6.2 Indicadores

Los indicadores corresponden a la segunda columna de la MIR donde se expresan los conceptos relevantes a medir de cada uno de los cuatro niveles de objetivos; todos ellos son considerados indicadores de desempeño.

¿Qué se entiende por indicador de desempeño? De acuerdo con Bonnefoy (2003: 14), los indicadores de desempeño son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido. El manual de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016) propone dos tipos de indicadores para construir la MIR: el estratégico y de gestión (Cuadro 4.4).

Cuadro 4.4 Tipo de indicadores.

| <b>Tipo de indicadores</b> | <b>¿Qué miden?</b>   | <b>Nivel de objetivos incluidos</b> |
|----------------------------|--|-------------------------------------|
| <b>Estratégico</b>         | -Mide el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas y programas públicos.<br>-Contribuye a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos.<br>-Impacta de manera directa en la población o área de enfoque. | Fin<br>Propósito<br>Componente      |
| <b>Gestión</b>             | -Mide el avance y logro en procesos y actividades, es decir, la forma en que los bienes y/o servicios públicos son generados y entregados.   | Componente<br>Actividad             |

Fuente: SHCP, 2016.

Siguiendo el proceso en la construcción de indicadores, una vez que se han identificado el tipo de indicadores, lo que miden y qué objetivos incluyen en su medición, se prosigue a identificar el resultado clave para cada uno de los niveles de la MIR. El resultado clave es el cambio sustantivo entre la situación descrita por el problema y se desprende directamente del análisis de la EAPp y de los objetivos de la MIR (SHCP, 2016: 48). En el siguiente cuadro se presenta el resultado clave para cada uno de los niveles correspondientes a los programas *SIVs*.

Cuadro 4.5 Resultado clave.

| ESTRUCTURA ANALÍTICA DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO  |  |   | MIR   | RESULTADO CLAVE   |
|---|--|---|---|---|
| PROBLEMÁTICA (Proviene del árbol del problema)  | SOLUCIÓN (Proviene del árbol de objetivos)   |   | Resumen Narrativo   |   |
| <p><b>EFECTOS</b></p> <p>-Mayor tiempo de espera representa mayor riesgo.</p> <p>-Peticiónes, exámenes médicos y documentos podrían expirar.</p> <p>-Permanecer escondidos mientras esperan la aprobación de su SIV.</p>  | <p><b>FINES</b></p> <p>-Menor tiempo de espera representa menos riesgo.</p> <p>-Peticiónes, exámenes médicos y documentos no expiran.</p> <p>-Llevar una vida sin esconderse mientras esperan la aprobación de su SIV.</p>   | F<br>I<br>N                               | Mediante el otorgamiento de una visa de inmigrante especial en el menor tiempo posible, se busca contribuir en la disminución del riesgo al que están expuestos los afganos e iraquíes que han solicitado esa visa debido a que han experimentado amenazas como resultado de su empleo con el gobierno de Estados Unidos. | <p>-Disminución del riesgo al que están expuestos afganos e iraquíes que solicitan la SIV.</p> <p>-Otorgamiento de la SIV</p> <p>-Menor tiempo de espera en el otorgamiento de la SIV</p> |
| <p><b>PROBLEMA Población:</b></p> <p>Los afganos e iraquíes que solicitaron una visa de inmigrante especial a través de los programas SIVs.</p> <p><b>Descripción del problema:</b></p> <p>Esperan mucho más del tiempo promedio a que su visa sea aprobada.</p> <p><b>Magnitud (Línea base)</b></p> <p>Mayoría de los solicitantes esperan su SIV más del tiempo promedio (9 meses).</p> | <p><b>OBJETIVO Población:</b></p> <p>Los afganos e iraquíes que solicitaron una visa de inmigrante especial a través de los programas SIVs.</p> <p><b>Descripción del problema:</b></p> <p>Esperan el tiempo promedio o menos a que su visa sea aprobada.</p> <p><b>Magnitud (resultado esperado)</b></p> <p>Todos los solicitantes esperen su SIV el tiempo promedio (9 meses) o menos.</p> | P<br>R<br>O<br>P<br>Ó<br>S<br>I<br>T<br>O | Los afganos e iraquíes que solicitaron una visa especial a través de los programas SIVs esperan el tiempo promedio o menos a que su visa sea aprobada.  | Alto porcentaje de solicitantes que esperan la aprobación de la SIV en el tiempo promedio (9 meses) o menos.  |
| <p><b>CAUSAS</b></p> <p>1. Proceso de aprobación SIV es engorroso.</p> <p>1.1 Demasiados pasos a realizar.</p> <p>1.2 Las instrucciones y formularios no son claros y confunden a los solicitantes</p> <p>2. Preocupaciones de seguridad nacional</p>   | <p><b>MEDIOS</b></p> <p><b>1. La estructura de los programas SIV es más sencilla.</b></p> <p>1.1 Disminución del número de pasos a realizar.</p> <p>1.2 Presentación de instrucciones y formularios claros y precisos.</p> <p><b>2. Simplificada y rápida serie de</b></p>   |   | <p>1. La estructura de los programas SIV es más sencilla.</p> <p>2. Simplificada y rápida serie de verificaciones de</p>  | <p>La estructura de los programas SIV es sencilla.</p> <p>Las verificaciones de los antecedentes de los</p>   |

|  |   |  |   |  |
|--|---|--|---|--|
| <p>(actividades ilegales, no éticas, criminales, o relacionadas con el terrorismo).</p> <p>2.1 Demasiado lentos los escrutinios para casos especiales considerados de alto riesgo para la seguridad de EUA.</p> <p>3. Proceso de aprobación SIV es lento ya que son varias las entidades gubernamentales involucradas.</p> <p>3.1 Insuficiente personal</p> <p>3.2 Insuficientes lugares para realizar las entrevistas</p> | <p><b>verificaciones de antecedentes de los solicitantes.</b></p> <p>2.1 Aceleración del escrutinio para casos especiales considerados de alto riesgo para la seguridad de EUA.</p> <p><b>3. Adecuada colaboración entre las entidades gubernamentales y la capacidad para que éstas ejecuten con eficiencia sus recursos humanos, financieros y tecnológicos</b></p> <p>3.1 Contratación de más personal.</p> <p>3.2 Además de las embajadas de Kabul, Afganistán y Bagdad, Iraq, usar otros sitios en esos países para realizar las entrevistas a los solicitantes.</p> | <p>C<br/>O<br/>M<br/>P<br/>O<br/>N<br/>E<br/>N<br/>T<br/>E<br/>S</p> | <p>antecedentes de los solicitantes</p> <p>3. Adecuada colaboración entre las entidades gubernamentales involucradas y la capacidad para que éstas ejecuten con eficiencia sus recursos humanos, financieros y tecnológicos</p>   | <p>solicitantes se simplifican</p> <p>Las agencias gubernamentales involucradas tienen una adecuada colaboración y son capaces de ejecutar con eficiencia sus recursos humanos, financieros y tecnológicos.</p>              |
|  |   | <p>A<br/>C<br/>T<br/>I<br/>V<br/>I<br/>D<br/>A<br/>D<br/>E<br/>S</p> | <p>1.1. Disminución del número de pasos a realizar.</p> <p>1.3 Presentación de instrucciones y formularios claros y precisos.</p> <p>2.1 Aceleración del escrutinio para casos especiales considerados de alto riesgo para la seguridad de EUA.</p> <p>3.1 Contratación de más personal.</p> <p>3.2 Además de las embajadas de Kabul, Afganistán y Bagdad, Iraq, usar otros sitios en esos países para realizar las entrevistas a los solicitantes.</p> | <p>Menor número de pasos a realizar.</p> <p>Instrucciones y formularios más claros y precisos.</p> <p>Rapidez en la investigación de casos especiales.</p> <p>Más personal</p> <p>Más lugares para realizar entrevistas.</p> |

Fuente: Elaboración propia siguiendo el esquema de SHCP, 2016

Después de identificar el resultado clave correspondiente a cada nivel de objetivos, es pertinente distinguir las dimensiones de los indicadores ya que un mismo indicador puede expresar resultados y criterios diversos, dependiendo de lo que se quiera medir (Bonney, 2003: 24).

Cuadro 4.6 Dimensiones de los indicadores.

| Dimensión         | Descripción   | Aplica preferentemente a |           |            |           |
|-------------------|---|--------------------------|-----------|------------|-----------|
|                   |   | Fin                      | Propósito | Componente | Actividad |
| <b>Eficacia</b>   | Mide el nivel de cumplimiento de los objetivos  | ✓                        | ✓         | ✓          | ✓         |
| <b>Eficiencia</b> | Busca medir qué también se han utilizado los recursos en la producción de los resultados                              |                          | ✓         | ✓          | ✓         |
| <b>Calidad</b>    | Busca evaluar atributos de los bienes o servicios producidos por el programa respecto a normas o referencias externas |                          |           | ✓          |           |
| <b>Economía</b>   | Mide la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros.                                    |                          |           | ✓          | ✓         |

Fuente: Elaboración propia

Con base en lo anterior, en el siguiente cuadro se presenta un ejercicio en el que se trató de identificar la dimensión del indicador de los programas *SIVs* y lo que podría medir. No obstante, en este trabajo se pone énfasis en los indicadores de eficacia porque son los que permiten conocer en qué medida los objetivos del programa fueron logrados.

Cuadro 4.7 Indicadores para los programas *SIVs*.

| Nivel  | Resumen Narrativo  | Resultado esperado o clave  | Dimensiones   |            |  |         |
|--|--|---|---|------------|--|---------|
|  |  |   | Eficacia  | Eficiencia | Economía   | Calidad |
| <b>F<br/>I<br/>N</b>   | Mediante el otorgamiento de una visa de inmigrante especial en el menor tiempo posible, se busca contribuir en la disminución del riesgo al que están expuestos los afganos e iraquíes que han solicitado esa visa debido a que han experimentado amenazas como resultado de su empleo con el gobierno de EUA.     | Disminución del riesgo al que están expuestos afganos e iraquíes que solicitan la visa.<br><br>Otorgamiento de la visa.<br><br>Menor tiempo de espera en la emisión la visa.  | Porcentaje de inmigrantes especiales afganos e iraquíes admitidos y reasentados en EUA por año fiscal.  |            |  |         |
| <b>PRO<br/>PÓ<br/>SITO</b>   | Los afganos e iraquíes que solicitaron una visa especial a través de los programas <i>SIVs</i> esperan el tiempo promedio o menos a que su visa sea aprobada.  | Alto porcentaje de solicitantes que esperan la aprobación de su visa en el tiempo promedio o menos.   | Porcentaje de visas otorgadas en el tiempo promedio del total de visas solicitadas por año fiscal.  |            | Cantidad económica en dólares que invierte un solicitante para obtener la <i>SIV</i> |         |
| <b>C<br/>O<br/>M<br/>P<br/>O<br/>N<br/>E<br/>N<br/>T<br/>E<br/>S</b> | 1. Sencilla estructura de los programas <i>SIVs</i> .<br><br>2. Simplificada serie de verificaciones de antecedentes de los solicitantes.<br><br>3. Adecuada colaboración entre instancias gubernamentales involucradas y la capacidad de ejecutar con eficiencia sus recursos humanos, financieros y tecnológicos | La estructura de los programas <i>SIVs</i> es sencilla.<br><br>Las verificaciones de los antecedentes de los solicitantes se simplifican<br><br>Las instancias gubernamentales involucradas tienen una adecuada colaboración y son capaces de ejecutar con eficiencia sus recursos humanos, financieros y tecnológicos. | Porcentaje de solicitantes admitidos en EUA que hacen uso de un abogado y/o traductor o que recurren a la ayuda de alguien para llenar los formularios.<br><br>Índice anual de solicitudes denegadas porque el solicitante es incompatible con los requisitos de los programas <i>SIVs</i><br><br>Porcentaje de solicitudes pendientes en el paso 13 el cual se refiere al proceso administrativo |            | Porcentaje de equipo tecnológico obsoleto renovado                                   |         |

|             |   |   |  |  |   |   |
|-------------|---|---|--|--|---|---|
|             |   |   | que involucra a varias instancias gubernamentales.           |  |   |   |
| ACTIVIDADES | 1.1 Disminución del número de pasos a realizar.   | Menor número de pasos a realizar.                           | Estimado de tiempo por cada etapa y paso del proceso.        |  |   |   |
|             | 1.2 Presentación de instrucciones claras y precisas.  | Instrucciones y formularios más claros y precisos.          |  |  |   | Porcentaje de solicitantes que consideran que las instrucciones de las solicitudes y peticiones son claras. |
|             | 2.1 Aceleración del escrutinio para casos especiales considerados de alto riesgo para la seguridad de EUA.            | Rapidez en la investigación de casos especiales.            | Porcentaje de solicitudes denegadas en alguna de las etapas. |  |   |   |
|             | 3.1 Contratación de más personal  | Más personal a contratar                                    | Número de solicitudes revisadas por empleado en la etapa 1.  | Número de empleados contratados por año que procesan solicitudes de visas en las embajadas estadounidenses de Afganistán e Iraq. | Número de empleados contratados por año |   |
|             | 3.2 Además de las embajadas de Afganistán e Iraq, usar otros sitios para realizar las entrevistas a los solicitantes. | Más lugares en Iraq y Afganistán para realizar entrevistas. | Número de entrevistas realizadas por trimestre               |  |   |   |

Fuente: Elaboración propia siguiendo el esquema de SHCP, 2016

Cuadro 4.8 Identificación de indicadores a partir del resultado clave.

| ESTRUCTURA ANALÍTICA DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO  |  | MIR                                       |  | RESULTADO CLAVE   | INDICADORES   |
|---|--|---|--|---|---|
| PROBLEMÁTICA<br>(Proviene del árbol del problema)   | SOLUCIÓN<br>(Proviene del árbol de objetivos)  | N<br>I<br>V<br>E<br>L                     | RESUMEN NARRATIVO  |   |   |
| <p><b>EFECTOS</b></p> <p>-Mayor tiempo de espera representa mayor riesgo.</p> <p>- Peticiones, exámenes médicos y documentos podrían expirar.</p> <p>-Permanecer escondidos mientras esperan la aprobación de su SIV</p>  | <p><b>FINES</b></p> <p>-Menor tiempo de espera representa menos riesgo.</p> <p>-Peticiones, exámenes médicos y documentos no expiran.</p> <p>-Llevar una vida sin esconderse mientras esperan la aprobación de su SIV.</p>   | F<br>I<br>N                               | Mediante el otorgamiento de una visa de inmigrante especial en el menor tiempo posible, se busca contribuir en la disminución del riesgo al que están expuestos los afganos e iraquíes que han solicitado esa visa debido a que han experimentado amenazas como resultado de su empleo con el gobierno de EUA. | <p>Disminución del riesgo al que están expuestos afganos e iraquíes que solicitan la visa.</p> <p>Otorgamiento de la visa</p> <p>Menor tiempo de espera en el otorgamiento de la visa</p> | Porcentaje de inmigrantes especiales afganos e iraquíes admitidos y reasentados en EUA por año fiscal.  |
| <p><b>PROBLEMA Población:</b></p> <p>Los afganos e iraquíes que solicitaron una visa de inmigrante especial a través de los programas SIVs</p> <p><b>Descripción del problema:</b></p> <p>Esperan mucho más del tiempo promedio a que su visa sea aprobada.</p> <p><b>Magnitud (Línea base)</b></p> <p>Mayoría de los solicitantes esperan su visa más del tiempo promedio que es de nueve meses.</p> | <p><b>OBJETIVO Población:</b></p> <p>Los afganos e iraquíes que solicitaron una visa de inmigrante especial a través de los programas SIVs</p> <p><b>Descripción del problema:</b></p> <p>Esperan el tiempo promedio o menos a que su visa sea aprobada.</p> <p><b>Magnitud (resultado esperado)</b></p> <p>Todos los solicitantes esperen su visa el tiempo promedio (nueve meses) o menos.</p> | P<br>R<br>O<br>P<br>Ó<br>S<br>I<br>T<br>O | Los afganos e iraquíes que solicitaron una visa especial a través de los programas SIVs esperan el tiempo promedio o menos a que su visa sea aprobada.   | <p>Alto porcentaje de solicitantes que esperan la aprobación de su visa en el tiempo promedio (9 meses) o menos.</p>  | <p>Porcentaje de visas otorgadas en el tiempo promedio del total de visas solicitadas por año fiscal.</p> <p>Porcentaje de visas otorgadas en más tiempo del promedio</p> <p>Cantidad en dólares que invierte un solicitante para obtener la visa</p> |

|   |   |   |   |  |   |
|---|---|---|---|--|---|
| <p><b>CAUSAS</b></p> <p>1. Proceso de aprobación SIV es engorroso</p> <p>1.1 Demasiados pasos a realizar.</p> <p>1.2 Las instrucciones y formularios no son claros y confunden a los solicitantes</p> <p>2. Preocupaciones de seguridad nacional (actividades ilegales, no éticas, criminales, o relacionadas con el terrorismo).</p> <p>2.1 Demasiado lentos los escrutinios para casos especiales considerados de alto riesgo para la seguridad de EUA.</p> <p>3. Proceso de aprobación SIV es lento ya que son varias las entidades gubernamentales involucradas.</p> <p>3.1 Insuficiente personal</p> | <p><b>MEDIOS</b></p> <p><b>1. La estructura de los programas SIVs es más sencilla</b></p> <p>1.1 Disminución del número de pasos a realizar</p> <p>1.2 Presentación de instrucciones y formularios claros y precisos.</p> <p><b>2. Simplificada y rápida serie de verificaciones de antecedentes de los solicitantes</b></p> <p>2.1 Aceleración del escrutinio para casos especiales considerados de alto riesgo para la seguridad de EUA</p> <p><b>3. Adecuada colaboración entre instancias gubernamentales involucradas y la capacidad de ejecutar con eficiencia sus recursos humanos, financieros y tecnológicos.</b></p> <p>3.1 Contratación de más personal.</p> | <p><b>C<br/>O<br/>M<br/>P<br/>O<br/>N<br/>E<br/>N<br/>T<br/>E<br/>S</b></p> | <p>1. La estructura de los programas SIVs es más sencilla</p> <p>2. Simplificada y rápida serie de verificaciones de antecedentes de los solicitantes</p> <p>3. Adecuada colaboración entre instancias gubernamentales involucradas y la capacidad de ejecutar con eficiencia sus recursos humanos, financieros y tecnológicos.</p> | <p>La estructura de los programas SIVs es sencilla</p> <p>Las verificaciones de los antecedentes de los solicitantes se simplifican</p> <p>Las agencias gubernamentales involucradas tienen una adecuada colaboración y son capaces de ejecutar con eficiencia sus recursos humanos, financieros y tecnológicos.</p> | <p>Porcentaje de solicitantes admitidos en EUA que hacen uso de un abogado y/o traductor o que recurren a la ayuda de alguien para llenar los formularios.</p> <p>Porcentaje de solicitantes que no recurren a ningún tipo de ayuda en el llenado de solicitud.</p> <p>Índice anual de solicitudes denegadas porque el solicitante es incompatible con los requisitos de los programas SIVs</p> <p>Porcentaje de solicitudes pendientes en el paso 13 el cual se refiere al proceso administrativo que involucra a varias instancias gubernamentales</p> <p>Porcentaje de equipo tecnológico obsoleto renovado.</p> |
|---|---|---|---|--|---|

|  |   |  |   |   |   |
|--|---|--|---|---|---|
| <p>3.2 Insuficientes lugares para realizar las entrevistas</p> | <p>3.2 Además de las embajadas de Kabul, Afganistán y Bagdad, Iraq, usar otros sitios en esos países para realizar las entrevistas a los solicitantes</p> | <p>A<br/>C<br/>T<br/>I<br/>V<br/>I<br/>D<br/>A<br/>D<br/>E<br/>S</p> | <p>1.1 Disminución del número de pasos a realizar</p> <p>1.2 Presentación de instrucciones y formularios claros y precisos</p> <p>2.1 Aceleración del escrutinio para casos especiales considerados de alto riesgo para la seguridad de EUA</p> <p>3.1 Contratación de más personal.</p> <p>3.2 Además de las embajadas de Kabul, Afganistán y Bagdad, Iraq, usar otros sitios en esos países para realizar las entrevistas a los solicitantes.</p> | <p>Menor número de pasos a realizar</p> <p>Instrucciones y formularios más claros y precisos</p> <p>Rapidez en la investigación de casos especiales</p> <p>Más personal a contratar</p> <p>Más lugares para realizar entrevistas.</p> | <p>Estimado de tiempo por cada etapa y paso del proceso.</p> <p>Porcentaje de solicitudes denegadas en alguna de las etapas.</p> <p>Número de solicitudes revisadas por empleado en la etapa 1.</p> <p>Número de entrevistas realizadas por trimestre</p> <p>Número de empleados contratados por año que procesan solicitudes de visas en las embajadas estadounidenses de Afganistán e Iraq.</p> |
|--|---|--|---|---|---|

Fuente: Elaboración propia siguiendo el esquema de SHCP, 2016

#### 4.1.6.3 Medios de verificación

Los medios de verificación se sitúan en la tercera columna de la MIR y corresponden a las fuentes de información que se utilizarán para calcular los indicadores. Con ello se busca identificar fuentes existentes de información para calcular los indicadores aunque si éstas no están disponibles, se permite incluir en el diseño del programa las actividades orientadas para recolectar la información requerida (CONEVAL, 2013: 52).

Las fuentes de información utilizadas para calcular los indicadores propuestos para los programas *SIVs* provienen prácticamente del Departamento de Estado. A través de su sitio oficial en internet esta institución pone a disposición informes y documentos de las entidades que tiene a su cargo:

- a) *Bureau of Population, Refugees, and Migration (PMR)*: Esta entidad administra el Centro de Procesamiento de Refugiados (RPC) así como el Centro de Apoyo al Reasentamiento (RSC). Ambos centros utilizan un sistema de información interactivo llamado Sistema Mundial de Procesamiento de Admisiones de Refugiados (WRAPS) para procesar y rastrear el movimiento de refugiados alrededor del mundo hacia Estados Unidos. De esta forma el WRAPS proporciona datos estadísticos referentes al número de afganos e iraquíes admitidos y reasentados en Estados Unidos a través de los programas *SIVs*.
- b) *Bureau of Consular Affairs (CA)*: Proporciona los informes trimestrales sobre la situación de los programas *Special Immigrant Visas* para iraquíes y afganos de 2014 a la fecha.
- c) *Chief of Mission*: Proporciona los informes de la Estrategia Integrada de País (ICS) que está dirigida al COM con el objetivo de que éste desarrolle un conjunto común de metas y objetivos de la misión a través de un esfuerzo de planificación coordinado y colaborativo con el Departamento de Estado y otras entidades de gobierno. Los informes de la Estrategia Integrada de País (ICS) correspondientes a Afganistán e Iraq dan a conocer los objetivos de la misión en cada uno de esos países.

- d) *Bureau of Budget and Planning*: Proporciona informes anuales sobre la gestión y manejo de los recursos operativos del DOS, así como información sobre la sincronía entre la planificación operativa y la gestión del desempeño con los recursos requeridos por el DOS.
- e) *Bureau of Information Resource Management*: Proporciona informes por año fiscal sobre la tecnología de la información y los servicios que el Departamento necesita para llevar a cabo con éxito su misión de política exterior mediante la aplicación de herramientas, enfoques, sistemas y productos de información modernos.

Cuadro 4.9 Medios de verificación para indicadores.

|  | RESUMEN NARRATIVO  | INDICADORES   | MEDIOS DE VERIFICACIÓN  |
|--|--|---|---|
| <b>FIN</b>   | Mediante el otorgamiento de una visa de inmigrante especial en el menor tiempo posible, se busca contribuir en la disminución del riesgo al que están expuestos los afganos e iraquíes que han solicitado esa visa debido a que han experimentado amenazas como resultado de su empleo con el gobierno de Estados Unidos.                            | Porcentaje de afganos e iraquíes admitidos y reasentados en EUA por año fiscal.   | Estadística del Sistema Mundial de Procesamiento de Admisiones de Refugiados (WRAPS) (U.S. Department of State-Bureau of Population, Refugees, and Migration)   |
| <b>PRO<br/>PÓ<br/>SI<br/>TO</b>                                      | Los afganos e iraquíes que solicitaron una visa de inmigrante especial a través de los programas <i>Special Immigrant Visas</i> esperan el tiempo promedio o menos a que su visa sea aprobada.   | Porcentaje de visas otorgadas en el tiempo promedio del total de visas solicitadas por año fiscal.  | Informes trimestrales sobre la situación de los programas SIVs (U.S. Department of State – Bureau of Consular Affairs)  |
| <b>C<br/>O<br/>M<br/>P<br/>O<br/>N<br/>E<br/>N<br/>T<br/>E<br/>S</b> | <p>1. La estructura de los programas SIVs es más sencilla.</p> <p>2. Simplificada y rápida serie de verificaciones de antecedentes de los solicitantes.</p> <p>3. Adecuada colaboración entre las entidades gubernamentales involucradas y la capacidad para que éstas ejecuten con eficiencia sus recursos humanos, financieros y tecnológicos.</p> | <p>Porcentaje de solicitantes admitidos en EUA que hacen uso de un abogado y/o traductor o que recurren a la ayuda de alguien para llenar los formularios.</p> <p>Índice anual de solicitudes denegadas porque el solicitante es incompatible con los requisitos de los programas SIVs</p> <p>Porcentaje de solicitudes pendientes en el paso 13 el cual se refiere al proceso administrativo que involucra a varias instancias gubernamentales</p> | <p>Información no documentada<br/>Actividad a incluir: aplicar encuestas a los solicitantes admitidos para obtener el dato.</p> <p>Informes trimestrales sobre la situación de los programas SIVs (U.S. Department of State – Bureau of Consular Affairs)</p> <p>Informes trimestrales sobre la situación de los programas SIVs (U.S. Department of State – Bureau of Consular Affairs)</p> |

|   |  |  |   |
|---|--|--|---|
|   |  | Porcentaje de equipo tecnológico obsoleto renovado.  | <p>Informes financieros por año fiscal e informes de rendimiento y rendición de cuentas por año fiscal</p> <p>(U.S. Department of State – Bureau of Information Resource Management / U.S. Department of State – Bureau of Budget and Planning)</p> |
| A<br>C<br>T<br>I<br>V<br>I<br>D<br>A<br>D<br>E<br>S | 1.1 Disminución del número de pasos a realizar   | Estimado de tiempo por cada etapa y paso del proceso.  | Informes trimestrales sobre la situación de los programas <i>SIVs</i> (U.S. Department of State – Bureau of Consular Affairs)   |
|   | 1.2 Presentación de instrucciones y formularios claros y precisos.   | Porcentaje de solicitudes denegadas en alguna de las etapas.   | Informes trimestrales sobre la situación de los programas <i>SIVs</i> (U.S. Department of State – Bureau of Consular Affairs)   |
|   | 2.1 Aceleración del escrutinio para casos especiales considerados de alto riesgo para la seguridad de EUA.   | Porcentaje de solicitantes que consideran que las instrucciones son claras   | Información no documentada<br>Actividad a incluir: aplicar encuestas a los solicitantes admitidos para obtener el dato.   |
|   | 1.2 Contratación de más personal.  | Número de solicitudes revisadas por empleado en la etapa 1   | Información no documentada<br>Actividad a incluir: Registrar en los reportes trimestrales del DOS el promedio de solicitudes revisadas por empleado y el tiempo que toma en ello  |
|   | 3.2 Además de las embajadas de Kabul, Afganistán y Bagdad, Iraq, usar otros sitios en esos países para realizar las entrevistas a los solicitantes | Número de entrevistas realizadas por trimestre   | Informes trimestrales sobre la situación de los programas <i>SIVs</i> (U.S. Department of State – Bureau of Consular Affairs)   |
|   |  | Número de empleados contratados por año que procesan solicitudes de visas en las embajadas estadounidenses de Afganistán e Iraq. | Informes de la Estrategia Integrada de País (ICS) (U.S. Department of State – Chief of Mission)   |

Fuente: Elaboración propia siguiendo el esquema de SHCP, 2016

#### 4.1.6.4 Supuestos

Los supuestos se sitúan en la última columna de la matriz y representan los desafíos que el programa enfrenta pero que están fuera de su control (SHCP, 2016: 58).

Cuadro 4.10 Supuestos

|  | Resumen Narrativo  | Supuestos   |
|--|--|---|
| <b>F<br/>I<br/>N</b>   | Mediante el otorgamiento de una visa de inmigrante especial en el menor tiempo posible, se busca contribuir en la disminución del riesgo al que están expuestos los afganos e iraquíes que han solicitado esa visa debido a que han experimentado amenazas como resultado de su empleo con el gobierno de Estados Unidos.  | Condiciones en Afganistán e Iraq mejoran respecto del conflicto armado con lo que disminuye la presencia de grupos armados en ambos países.   |
| <b>PRO<br/>PÓ<br/>SITO</b>   | Los afganos e iraquíes que solicitaron una visa de inmigrante especial a través de los programas <i>Special Immigrant Visas</i> esperan el tiempo promedio o menos a que su visa sea aprobada.   | Que los solicitantes de visa afganos e iraquíes no cumplan con los tiempos de entrega de sus solicitudes, documentos y exámenes médicos.  |
| <b>C<br/>O<br/>M<br/>P<br/>O<br/>N<br/>E<br/>N<br/>T<br/>E<br/>S</b> | <p>1. La estructura de los programas <i>SIVs</i> es más sencilla.</p> <p>2. Simplificada y rápida serie de verificaciones de antecedentes de los solicitantes</p> <p>3. Adecuada colaboración entre las entidades gubernamentales involucradas y la capacidad para que éstas ejecuten con eficiencia sus recursos humanos, financieros y tecnológicos</p>  | <p>Que los solicitantes hagan uso de abogados, traductores o alguna otra persona que no esté capacitada para proveer la ayuda en el llenado de formularios.</p> <p>Solicitudes que presentan documentación falsa y/o poco fiable.</p> <p>Las entidades gubernamentales involucradas tienen excesiva carga de trabajo debido a que atienden diversos programas de migración, asilo y refugio. La tecnología estadounidense podría ser superada por la tecnología desarrollada por los grupos armados de Afganistán e Iraq.</p>   |
| <b>A<br/>C<br/>T<br/>I<br/>V<br/>I<br/>D<br/>A<br/>D<br/>E<br/>S</b> | <p>1.1. Disminución del número de pasos a realizar</p> <p>1.2 Presentación de instrucciones y formularios claros y precisos.</p> <p>2.1 Aceleración del escrutinio para casos especiales considerados de alto riesgo para la seguridad de EUA.</p> <p>3.1 Contratación de más personal.</p> <p>3.2 Además de las embajadas de Kabul, Afganistán y Bagdad, Iraq, usar otros sitios en esos países para realizar las entrevistas a los solicitantes.</p> | <p>Existen pasos del proceso que son controlados por el solicitante únicamente.</p> <p>Los solicitantes cuentan con limitaciones del idioma inglés y desconocimiento de la información en los formularios.</p> <p>Los programas <i>SIVs</i> atraen a miembros de grupos armados (insurgentes y terroristas) que buscan entrar legalmente a Estados Unidos.</p> <p>Los estadounidenses no quieren trabajar en un país donde hay un conflicto armado ya que sus vidas están en constante riesgo.</p> <p>En algunas circunstancias las embajadas deben de cerrar ya que son blanco de ataques.</p> |

Fuente: Elaboración propia siguiendo el esquema de SHCP, 2016

Cuadro 4.11 Matriz de Indicadores para Resultados.

| <b>MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS SIVs PARA AFGANOS E IRAQUÍES</b> |  |  |   |  |
|--|--|--|---|--|
|  | <b>RESUMEN NARRATIVO</b>   | <b>INDICADORES</b>   | <b>MEDIOS DE VERIFICACIÓN</b>   | <b>SUPUESTOS</b>   |
| <b>F<br/>I<br/>N</b>   | Mediante el otorgamiento de una visa de inmigrante especial en el menor tiempo posible, se busca contribuir en la disminución del riesgo al que están expuestos los afganos e iraquíes que han solicitado esa visa debido a que han experimentado amenazas como resultado de su empleo con el gobierno de EUA.   | Porcentaje de afganos e iraquíes admitidos y reasentados en EUA por año fiscal.  | Estadística del Sistema Mundial de Procesamiento de Admisiones de Refugiados (WRAPS)<br>(U.S. Department of State- Bureau of Population, Refugees, and Migration)   | Condiciones en Afganistán e Iraq mejoran respecto del conflicto armado con lo que disminuye la presencia de grupos armados en ambos países.  |
| <b>PRO<br/>PÓ<br/>SITO</b>   | Los afganos e iraquíes que solicitaron una visa de inmigrante especial a través de los programas <i>Special Immigrant Visas</i> esperan el tiempo promedio o menos a que su visa sea aprobada.   | Porcentaje de visas otorgadas en el tiempo promedio del total de visas solicitadas por año fiscal.   | Informes trimestrales sobre la situación de los programas <i>SIVs</i><br>(U.S. Department of State – Bureau of Consular Affairs)  | Que los solicitantes de visa afganos e iraquíes no cumplan con los tiempos de entrega de sus solicitudes, documentos y exámenes médicos.   |
| <b>C<br/>O<br/>M<br/>P<br/>O<br/>N<br/>E<br/>N<br/>T<br/>E<br/>S</b>                       | <p>1. La estructura de los programas <i>SIVs</i> es más sencilla.</p> <p>2. Simplificada y rápida serie de verificaciones de antecedentes de los solicitantes</p> <p>3. Adecuada colaboración entre las entidades gubernamentales involucradas y la capacidad para que éstas ejecuten con eficiencia sus recursos humanos, financieros y tecnológicos.</p> | <p>Porcentaje de solicitantes admitidos en EUA que hacen uso de un abogado y/o traductor o que recurren a la ayuda de alguien para llenar los formularios.</p> <p>Índice anual de solicitudes denegadas porque el solicitante es incompatible con los requisitos de los programas <i>SIVs</i></p> <p>Porcentaje de solicitudes pendientes en el paso 13 el cual se refiere al proceso administrativo que involucra a varias instancias gubernamentales</p> | <p>Información no documentada<br/>Actividad a incluir: aplicar encuestas a los solicitantes admitidos para obtener el dato.</p> <p>Informes trimestrales sobre la situación de los programas <i>SIVs</i><br/>(U.S. Department of State – Bureau of Consular Affairs)</p> <p>Informes trimestrales sobre la situación de los programas <i>SIVs</i><br/>(U.S. Department of State – Bureau of Consular Affairs)</p> | <p>Que los solicitantes hagan uso de abogados, traductores o alguna otra persona que no esté capacitada para proveer la ayuda en el llenado de formularios.</p> <p>Solicitudes que presentan documentación falsa y/o poco fiable.</p> <p>Las entidades gubernamentales involucradas tienen excesiva carga de trabajo debido a que atienden diversos programas de migración, asilo y refugio.</p> |

|  |   |  |  |  |
|--|---|--|--|--|
|  |   | Porcentaje de equipo tecnológico obsoleto renovado.  | Informes financieros por año fiscal e informes de rendimiento y rendición de cuentas por año fiscal<br>(U.S. Department of State – Bureau of Information Resource Management / U.S. Department of State – Bureau of Budget and Planning)   | La tecnología estadounidense podría ser superada por la tecnología desarrollada por los grupos armados de Afganistán e Iraq.             |
| A<br>C<br>I<br>V<br>I<br>D<br>A<br>D<br>E<br>S | 1.1 Disminución del número de pasos a realizar  | Estimado de tiempo por cada etapa y paso del proceso.  | Informes trimestrales sobre la situación de los programas <i>SIVs</i><br>(U.S. Department of State – Bureau of Consular Affairs)   | Existen pasos del proceso que son controlados por el solicitante únicamente.   |
|  | 1.2 Presentación de instrucciones y formularios claros y precisos.  | Porcentaje de solicitudes denegadas en alguna de las etapas.   | Informes trimestrales sobre la situación de los programas <i>SIVs</i><br>(U.S. Department of State – Bureau of Consular Affairs)   | Los solicitantes cuentan con limitaciones del idioma inglés y desconocimiento de la información en los formularios.                      |
|  | 2.1 Aceleración del escrutinio para casos especiales considerados de alto riesgo para la seguridad de EUA.  | Porcentaje de solicitantes que consideran que las instrucciones son claras.  | Información no documentada<br>Actividad a incluir: aplicar encuestas a los solicitantes admitidos para obtener el dato.  | Los programas <i>SIVs</i> atraen a miembros de grupos armados (insurgentes y terroristas) que buscan entrar legalmente a Estados Unidos. |
|  | 3.1 Contratación de más personal.   | Número de solicitudes revisadas por empleado en la etapa 1.  | Información no documentada<br>Actividad a incluir: registrar en los reportes trimestrales del DOS el promedio de solicitudes revisadas por empleado y el tiempo que toma en ello   | Los estadounidenses no quieren trabajar en un país donde hay un conflicto armado ya que sus vidas están en riesgo todo el tiempo.        |
|  | 3.2 Además de las embajadas de Kabul, Afganistán y Bagdad, Iraq, usar otros sitios en esos países para realizar las entrevistas a los solicitantes. | Número de entrevistas realizadas por trimestre<br><br>Número de empleados contratados por año que procesan solicitudes de visas en las embajadas estadounidenses de Afganistán e Iraq. | Informes trimestrales sobre la situación de los programas <i>SIVs</i><br>(U.S. Department of State – Bureau of Consular Affairs)<br><br>Informes de la Estrategia Integrada de País (ICS)<br>(U.S. Department of State – Chief of Mission) | En algunas circunstancias las embajadas deben de cerrar ya que son blanco fácil de ataques.  |

Fuente: Elaboración propia

## Reflexión final del capítulo

En el año 2020 no hubo mejoras en el procesamiento de las solicitudes de visas de inmigrante especial a través de los programas *SIVs* para afganos e iraquíes. El tiempo de espera para que una visa sea emitida sigue siendo el principal problema de esos programas por lo que no están logrando uno de los objetivos establecidos por el congreso que es emitir la visa especial en un plazo no mayor a nueve meses (U.S. DOS – CA, 2021).

La aplicación de la Metodología del Marco Lógico (MML) para evaluar los programas *SIVs* permitió identificar el problema de los tres programas y fijar el objetivo que pretenden alcanzar con la finalidad de revertir el problema y atender de forma efectiva a la población de enfoque.

Debido a la similitud de los tres programas *SIVs* respecto de su estructura, mecanismos e instituciones usadas en el procesamiento y emisión de visas, fue posible construir una Matriz de Indicadores para Resultados que funciona para los tres programas. Aunque se identificó que el momento de la evaluación es diferente para cada programa ya que dos están vigentes y uno ha finalizado. En el siguiente capítulo se propone el tipo de evaluación para el análisis de los programas *SIVs* a partir de los indicadores propuestos en la MIR.

## **CAPÍTULO V**

### **ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LOS PROGRAMAS *SIVs* PARA AFGANOS E IRAQUÍES**

#### Introducción

La evaluación de resultados permite emitir una conclusión respecto del valor público que los programas logran y en qué medida lo hacen. A partir de la utilización de la Metodología del Marco Lógico propuesta para la evaluación de los programas *SIVs* dirigidos a afganos e iraquíes, se busca conocer el grado de cumplimiento de los objetivos o resultados esperados de esos programas. En otras palabras, se trata de conocer en qué medida los programas contribuyeron a la solución de un problema específico o necesidad que lo originó.

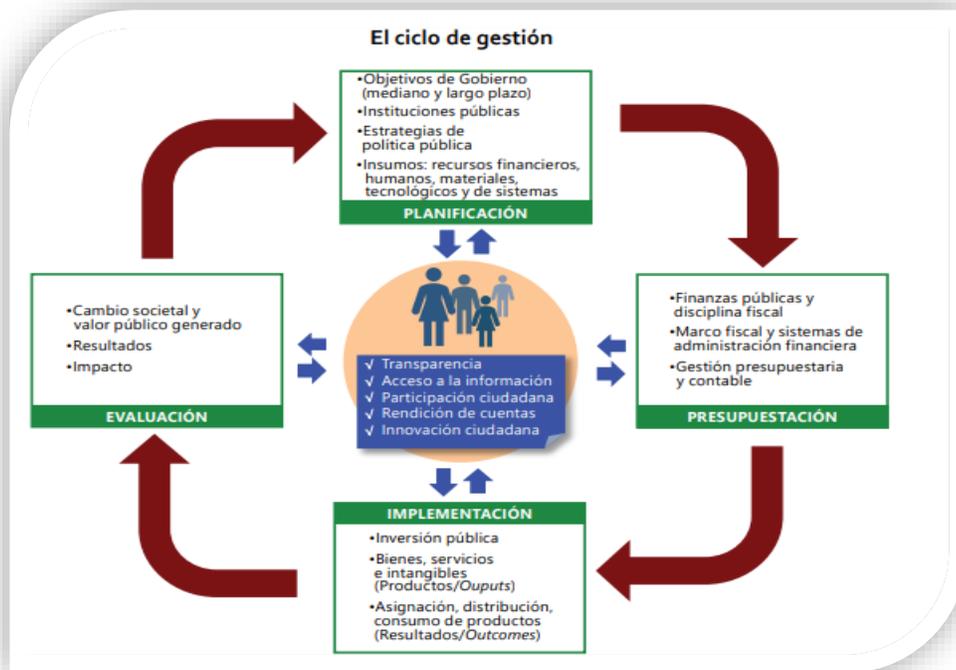
En este capítulo se lleva a cabo el análisis de la evaluación de resultados de los programas *Special Immigrant Visas*. En la primera sección se explica que la importancia de la evaluación de cualquier política o programas público es su mejoría. En la siguiente sección se proponen indicadores de eficacia cuya función es medir si los objetivos predefinidos del programa se están cumpliendo. Posteriormente, se analizan los programas *SIVs* a partir de los ejes de análisis de las capacidades institucionales del Departamento de Estado y de la evaluación de resultados. El capítulo concluye con una sección en la que se proponen las acciones a cambiar o incidir para mejorar la eficacia de los programas *SIVs*.

#### 5.1 Evaluar para mejorar

De acuerdo con Arenas (2021) la evaluación es una investigación que plantea cuestionamientos sobre el funcionamiento de políticas y programas públicos. Las preguntas deben ir relacionadas a identificar y valorar los efectos de la política, el cumplimiento de objetivos planteados, opciones de implementación, uso de recursos, por mencionar algunas. La evaluación forma parte fundamental de la gestión pública porque su primordial función es ser un medio y una herramienta para mejorar la administración pública (Arenas, 2021).

La gestión pública se presenta como un ciclo en el que sus procesos se retroalimentan (Figura 4.1) con la finalidad de crear productos que generen valor público, es decir, “el valor que los ciudadanos dan a los bienes o servicios” (Arenas, 2021: 15) creados y proporcionados por el Estado y sus organismos. incluyendo bienes y servicios generados a través de políticas, programas y proyectos públicos en materia migratoria.

Figura 4.1. La evaluación como parte del ciclo de la gestión pública.



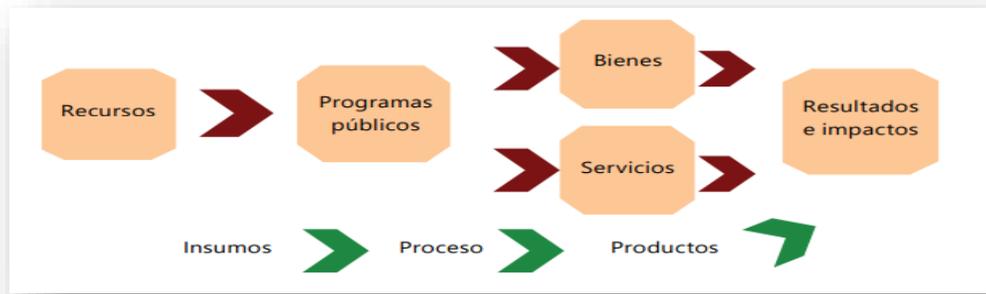
Fuente: Arenas, 2021

Al formar parte fundamental de ese ciclo, la evaluación “se relaciona de forma directa con el mejoramiento de las políticas públicas [...] desde el punto de vista de la creación de valor público y el logro de resultados” (Arenas, 2021: 11). La búsqueda de la mejoría en las políticas y programas públicos implica forzosamente un cambio positivo que debe ser identificado durante el proceso de evaluación. El cambio se traduce en la intervención que busca resolver el problema o modificar una situación no deseada (Arenas, 2021) valiéndose de los resultados proporcionados por la evaluación.

Un programa público debe entenderse como una función de producción que “utiliza insumos y los transforma en uno o más productos (bienes o servicios), que a su vez se vinculan

a un resultado esperado y donde el proceso completo se encuentra bajo la responsabilidad de una determinada institución pública” (Arenas, 2021: 18). En la siguiente figura se ilustra la relación entre los bienes, servicios y resultados de los programas públicos cuya finalidad es generar valor público.

Figura 4.2. Gestión y programas públicos.



Fuente: Arenas, 2021.

Los programas *Special Immigrant Visas* que se analizan en este trabajo, son un ejemplo de programas públicos que generan bienes y servicios. En este caso, el bien generado correspondería al otorgamiento de la visa de inmigrante especial para admisión permanente a Estados Unidos, así como los beneficios públicos materiales que reciben los titulares de visa al llegar a ese país. Los servicios corresponderían a la protección que Estados Unidos les ofrece al ser admitidos y reasentados con la finalidad de salvaguardar sus vidas debido a las amenazas que han experimentado como resultado de su empleo con ese país.

## 5.2 La evaluación de resultados

Existen diferentes tipos de evaluación que permiten generar un cambio en un programa público. Los objetivos planteados por la investigación evaluativa son los que determinan el tipo de evaluación a utilizar. En el siguiente cuadro se presentan los tipos de evaluación más usados en la administración pública, señalando la evaluación de resultados que es la utilizada en el presente análisis.

Cuadro 5.1 Tipos de evaluación y sus objetivos.

| Tipos de evaluación               | Objetivos de la evaluación   |
|-----------------------------------|--|
| <b>Evaluación de diseño</b>       | Fundamentar y justificar la existencia de un programa, aportando información y conocimientos sobre la problemática que lo originó y su pertinencia como alternativa de solución.   |
| <b>Evaluación de medios</b>       | Confrontar los objetivos de la política con los medios puestos a su disposición. Ello implica la formulación de los objetivos y la determinación de los medios que fueron puestos a disposición en un tiempo y en un espacio determinado. El contraste de esas dos dimensiones (objetivos contra resultados) permite establecer la forma más simple, más elemental, para evaluar una política pública.   |
| <b>Evaluación de procesos</b>     | Detectar los puntos críticos en la ejecución de las actividades que componen los procesos de producción de los bienes y/o servicios de un programa, para así proponer mejoras que influyan directamente en la calidad y cantidad de la producción, punto determinante en el logro de los resultados.   |
| <b>Evaluación de gestión</b>      | Detectar los puntos críticos y proponer las mejoras necesarias en la operación y organización de un programa desde el punto de vista institucional. Al igual que en la evaluación de procesos, se busca mejorar la calidad y cantidad de la producción y los resultados obtenidos del programa, aunque desde la perspectiva de los procesos y mecanismos de gestión institucional.   |
| <b>Evaluación de productos</b>    | Conocer las fortalezas y las debilidades de los atributos de los productos —bienes entregados o servicios otorgados— de los programas, con el fin de mejorar los niveles de producción y su calidad, para que contribuyan al logro de los resultados esperados.  |
| <b>Evaluación de resultados</b>   | <p>Verificar si el programa ha logrado los resultados esperados en la población o área objetivo, es decir, si se logran los resultados intermedios y/o finales presentados en la cadena de valor, como consecuencia de la entrega de bienes o servicios de un programa. Se entiende por resultado un cambio en el comportamiento, estado o actitud de los beneficiarios después de haber recibido los bienes o servicios del programa.</p> <p>Esta evaluación dice algo sobre eficacia, algo sobre capacidad de ejecución de acciones y en algunos casos algo sobre capacidad de ejecución de gastos.</p>  |
| <b>Evaluación de impacto</b>      | <p>Verificar si el programa ha logrado los efectos deseados en la población o área objetivo, es decir, si se logran los resultados intermedios y/o finales presentados en la cadena de valor, y si el cambio detectado es atribuible a la intervención y en qué grado lo es. Lo que se busca verificar es la causalidad de la cadena de valor del programa, y medir el grado de exclusividad de los resultados obtenidos gracias al programa.</p> <p>Esta clase de evaluación es más cualitativa que las anteriores, las cuales son mucho más cuantitativas. Por medio de la evaluación de impacto se puede establecer qué cambios está produciendo la política del Estado en los comportamientos de los individuos y de los grupos.</p> |
| <b>Evaluación costo-beneficio</b> | Contrastar los resultados del programa con los costos que se incurrieron para lograrlos. Se busca identificar si los beneficios atribuibles exclusivamente al programa son superiores a sus costos o, en caso contrario, si los objetivos se consiguen con el mínimo costo posible.  |
| <b>Evaluación de eficiencia</b>   | Conocer cuál fue el costo de obtener determinados resultados. Es decir, se contrastan los objetivos de la política con las acciones emprendidas que fueron necesarias para obtener esos objetivos: ¿cuánto costó obtener tales resultados?   |

Fuente: Arenas, 2021; Salazar, 2009, elaboración propia.

En esta tesis se optó por la evaluación de resultados ya que aproxima a conocer si los programas *SIVs* han sido pertinentes respecto del cumplimiento de sus objetivos y la forma en que han sido implementados para beneficiar a la población de enfoque. La propuesta metodológica para la evaluación de los programas *SIVs* que se presentó en el capítulo anterior, arrojó como resultado que el principal problema de esos programas es que los solicitantes de visa de inmigrante especial esperan más del tiempo promedio la emisión de la visa, dejándolos durante la espera en una situación de mayor vulnerabilidad y riesgo por sus vidas.

La evaluación también dio cuenta del objetivo que los programas *SIVs* deben alcanzar para revertir la situación de los solicitantes: otorgar la visa en el tiempo promedio o menos con la finalidad de disminuir el riesgo al que los solicitantes están expuestos durante la espera. En ese sentido, la evaluación de resultados es pertinente para conocer y medir los cambios en el bienestar de las personas atendidos por los programas *SIVs* porque se centra en determinar cómo ha sido el desempeño del programa, teniendo como principal herramienta el uso de indicadores de desempeño.

De acuerdo con Rosas (2019), la evaluación de resultados también arroja información sobre la eficacia del programa o política y sobre la capacidad de ejecución de las acciones. Arenas (2021) señala que el alcance de la evaluación de resultados es concluyente porque permite comprobar el logro de los resultados esperados verificándolos en relación a los productos entregados.

La evaluación de cualquier programa público se puede llevar a cabo en su fase previa, intermedia o final a su implementación. La propuesta metodológica de evaluación desarrollada en el anterior apartado, así como la información respecto de la vigencia de cada programa *SIVs*, presentada en el capítulo tres, permiten identificar la fase en que los programas *SIVs* pueden ser evaluados basándose en sus necesidades de intervención, eficacia y vigencia.

Se propone que el programa *SIVs* dirigido a afganos e iraquíes traductores e intérpretes y el programa *SIVs* para afganos tengan una intervención evaluativa intermedia puesto que aún están en operación. Para el programa *SIVs* dirigido a iraquíes, se propone una evaluación en su fase final o *ex post* puesto que el programa ha finalizado (Cuadro 5.2).

La intervención evaluativa en la fase intermedia o también denominada concurrente se realiza durante la ejecución de una política o programa público con la finalidad de facilitar la toma de decisiones para mejorarlo o corregirlo. Generalmente se aplica después de un periodo

de inicio del programa para determinar si éste logra superar la situación inicial y se acerca a la situación deseada con base en su diseño, ejecución y efectos (Di Virgilio y Solano, 2012).

Cuadro 5.2 Fases de la intervención evaluativa para los programas *SIVs*.

| <b>Programa</b>  | <b>Inicio</b>   | <b>Término</b>  | <b>Fases de la intervención evaluativa</b> |
|--|-----------------|-----------------|--|
| <i>SIV</i> para iraquíes y afganos traductores e intérpretes | Año fiscal 2007 | Permanente      | <b>Evaluación <i>intermedia</i></b>        |
| <i>SIV</i> para iraquíes                                     | Año fiscal 2008 | Año fiscal 2013 | <b>Evaluación <i>ex post</i></b>           |
| <i>SIV</i> para afganos                                      | Año fiscal 2008 | Vigente         | <b>Evaluación <i>intermedia</i></b>        |

Fuente: Elaboración propia.

La evaluación en la fase *ex post* se realiza cuando el programa público ha concluido por lo que se basa en la información que la política o programa ha generado a lo largo de su implementación, permitiendo evaluar sobre lo realizado, es decir, sobre los efectos, impactos y resultados (Di Virgilio y Solano, 2012) comparando el estado inicial de la población objetivo con la situación existente al término del programa.

Además, de medir los resultados e impactos alcanzados, la evaluación *ex post* busca “describir el proceso desarrollado, explicar sus determinantes y condicionantes, y calificar su grado de efectividad; para decidir si conviene seguir aplicándola, con o sin modificaciones, o amerita su terminación o sustitución” (Cardozo, 2013: 41). Este mismo autor apunta que la intervención evaluativa en alguna de las fases debe ser una aproximación analítica y no una secuencia temporal puesto que la evaluación no es un proceso aislado, sino que es un proceso que forma parte de la gestión pública y una herramienta para la toma de decisiones.

### 5.2.1 Indicadores para la evaluación de resultados

El Marco Lógico es la metodología propuesta en esta tesis para evaluar los programas *SIVs*, ya que es una herramienta que busca conocer el logro de los objetivos de un programa basado en indicadores de desempeño. El uso de indicadores es fundamental en la evaluación de resultados

porque a partir de ellos se puede comparar si un programa público cumple su objetivo (Arenas, 2021). Los indicadores son medidas que permiten aproximarnos a conocer el desempeño de un programa a partir de sus objetivos y “permiten comprobar si hay o no un acercamiento progresivo a las metas propuestas, señalando sus grados y variaciones de forma objetiva y verificable” (Cardozo, 2013: 51).

Los indicadores deben ser cuantificables y adecuados para medir la eficacia, eficiencia, economía y calidad de un programa. Para medir la eficacia de un programa se deben usar pocos indicadores “pero con las características deseadas de pertinencia, relevancia, confiabilidad, economía, y adecuación, que den cuenta de manera precisa y correcta de los objetivos del programa” (Arenas, 2021: 114).

En la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) construida en el capítulo anterior, se puede observar que los principales indicadores propuestos para la evaluación de los programas *SIVs* son de eficacia porque permiten medir el grado de cumplimiento del objetivo del programa. De los nueve indicadores de eficacia propuestos en la MIR, siete de ellos se pueden verificar a través de las fuentes de información documental disponibles. Los dos restantes no cuentan con los medios disponibles para su medición por lo que en la construcción de la MIR, se propusieron las actividades a incluir para tratar de obtener datos cuantificables. En el siguiente cuadro se presentan los indicadores propuestos basados en la dimensión de eficacia.

Cuadro 5.3. Indicadores de eficacia para la evaluación de los programas *SIVs*.

| Nivel       | Indicadores de eficacia   | Medios de verificación   | Actividad a incluir |
|-------------|---|--|---------------------|
| Fin         | Porcentaje de inmigrantes especiales afganos e iraquíes admitidos y reasentados en EUA por año fiscal                       | Estadística del Sistema Mundial de Procesamiento de Admisiones de Refugiados (WRAPS) a través de Bureau of Population, Refugees, and Migration (PRM) | Ninguna             |
| Propósito   | Porcentaje de visas otorgadas en el tiempo promedio del total de visas solicitadas por año fiscal.                          | Informes trimestrales sobre la situación de los programas <i>SIVs</i> a través de U.S. Department of State – Bureau of Consular Affairs              |                     |
| Componentes | Índice anual de solicitudes denegadas porque el solicitante es incompatible con los requisitos de los programas <i>SIVs</i> |  |                     |
|             |   | Porcentaje de solicitudes pendientes en el paso 13 el  |                     |

|             |   |  |  |
|-------------|---|--|--|
|             | cual se refiere al proceso administrativo que involucra a varias instancias gubernamentales.  | Informes trimestrales sobre la situación de los programas SIVs a través de U.S. Department of State – Bureau of Consular Affairs | Ninguna  |
| Actividades | Estimado de tiempo por cada etapa y paso del proceso.   |  |  |
|             | Porcentaje de solicitudes denegadas en alguna de las etapas.  |  |  |
|             | Número de entrevistas realizadas por trimestre  |  |  |
| Componentes | Porcentaje de solicitantes admitidos en EUA que hacen uso de un abogado y/o traductor o que recurren a la ayuda de alguien para llenar los formularios. | Información no documentada   | Aplicar encuestas a los solicitantes admitidos para obtener el dato.   |
| Actividades | Número de solicitudes revisadas por empleado en la etapa 1  |  | Registrar en los reportes trimestrales del DOS el promedio de solicitudes revisadas por empleado y el tiempo que toma en ello. |

Fuente: elaboración propia

### 5.3 Capacidades institucionales: base de análisis para la evaluación de resultados

Como se ha mencionado anteriormente, la evaluación de un programa permite obtener elementos para que la administración pública logre atender, mejorar o satisfacer las demandas de un grupo o población específicos, pero también de la sociedad en general, organizaciones civiles y de otros colectivos que están afectados o involucrados directa o indirectamente.

Al mismo tiempo, los elementos proporcionados por la evaluación permiten analizar cómo y de qué manera están funcionando los sistemas institucionales. De ahí que algunos autores como Salazar (2009: 23) señalen que “la evaluación es indispensable para el análisis”. Este autor enfatiza la diferencia entre evaluación y análisis puesto que no son sinónimos. La evaluación es descriptiva, mientras que el análisis se vale de la evaluación para “explicar por qué se dieron los hechos en tal o cual sentido” (Salazar, 2009: 23).

Cuando se trata de analizar una política o programa público, se pueden “utilizar múltiples métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información pertinente de cierta política, información que puede ser empleada dentro de los contextos

políticos a fin de resolver los problemas de la política-acción” (Thoenig, citado en Salazar, 2009: 23). El análisis de la evaluación de resultados de los programas *SIVs* que aquí se propone, está basado en las capacidades institucionales porque los aciertos o fracasos de las políticas y programas públicos dependen de las capacidades reales del Estado y sus instancias al atender de manera eficaz y eficiente los problemas públicos (Rosas, 2019: 90).

Pareciera que el problema de muchos de los programas públicos es la falta de personal o de recursos financieros para ser implementados adecuadamente. Sin embargo, el problema o problemas de los programas públicos van más allá de eso. Se trata de analizar las estructuras normativas y político-administrativas, las relaciones al interior de la gestión y política, los procesos que regulan la toma de decisiones al interior de una institución. También, se deben de tomar en cuenta los climas institucionales, los ambientes de trabajo y la interacción que se da al interior de la administración y de la gestión de la política en que el programa está inserto.

Las instituciones e instancias gubernamentales cuentan con capacidades que desarrollan de acuerdo a sus propias formas de organización, a la disposición que tengan de los recursos financieros y humanos, al mandato jurídico que obedecen, y a las políticas internas a las que se ciñen, incluyendo la dimensión ética, es decir, los valores y comportamientos de los funcionarios laboran en las instancias de gobierno.

El concepto de capacidades institucionales es complejo y de acuerdo con Rosas (2019), cuenta con múltiples significados ya que la manera de definirlo determina sus observables, delimitaciones, propiedades y atributos, así como su momento histórico-temporal y problemas específicos. A partir de esa perspectiva, se puede comprender mejor el papel que juegan las organizaciones gubernamentales respecto de la atención que dan a los fenómenos sociales.

El concepto de capacidad institucional ha tenido una evolución en las últimas cuatro décadas, pero en la actualidad está relacionado con la gobernanza (Rosas, 2008) puesto que tiene que ver con el papel o papeles que juega el Estado respecto de la solución de problemas públicos. Esta autora señala que ese concepto “se refiere a la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas” (Rosas, 2008: 123).

En el caso de los fenómenos migratorios, el análisis de las capacidades institucionales contribuye enormemente a comprender de forma más amplia y profunda, los recursos con los que cuentan las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que atienden a la

población migrante con diferentes estatus y en diferentes contextos. También dan cuenta de cómo usan sus recursos y cuáles son sus capacidades y alcances dentro de cierto marco jurídico, financiero y político.

Sosa (2021) explica que para medir la capacidad del Estado y sus instituciones, el análisis de las capacidades institucionales se vale de cinco ejes de análisis, aunque no son los únicos que existen:

- Capacidad legal- Se trata del mandato jurídico, ley o reglamento que sustenta que una autoridad pública lleve a cabo una función.
- Capacidad humana- Se refiere al recurso humano con el que cuenta la organización, es decir, las personas son quienes hacen a las organizaciones. Cabe mencionar que, el recurso humano contempla la dimensión ética ya que el personal de las organizaciones generalmente manifiesta diferentes comportamientos, intereses y valores.
- Recursos financieros- Se trata de la cantidad de dinero con la que cuentan las organizaciones, pero más allá de ello, se trata de la forma en cómo se gestionan los recursos financieros, así como la forma en que el marco jurídico permite utilizar o no esos recursos.
- Políticas- Se refiere a las reglas, normas y costumbres que establecen internamente las organizaciones, es decir, “la política institucional” que es la expresión subjetiva de los objetivos y de los recursos de una organización.
- Estructuras administrativas- También llamado elemento organizacional, se refiere a la forma en que se divide el trabajo al interior de una administración y es importante porque constituye la expresión subjetiva de las políticas.

Conviene enfatizar que dentro del análisis no es suficiente describir qué papel juega cada elemento, sino que deben ser medidos a partir de las tres variables: efectividad, eficacia, y eficiencia con la finalidad de hacer propuestas y rediseños de mejoramiento de la estructura institucional basado en la experiencia previa y considerando diversos contextos de entre los que destacan los contextos sociales.

Rosas (2019) menciona que incluso se ha propuesto una metodología en la que además de los elementos y las variables mencionadas, se incluyan tres niveles: el micro (el individuo), el meso (la organización) y el macro (el contexto institucional). A través de los cinco

elementos, las tres variables y los tres niveles, se podría orientar “el análisis en la relación que existe entre los cuadros técnico–burocráticos, las organizaciones estatales, los grupos de interés, su entorno y sociedad” (Rosas, 2019: 95).

El presente análisis pone énfasis en la eficacia que se enfoca fundamentalmente en la forma en que la organización incide en el entorno en que actúa o pretende actuar permitiendo saber si se llevó a cabo lo que la organización se propuso, así como, conocer de qué forma atendió y/o alteró el problema social y si ello se hizo de la manera como se esperaba.

### 5.3.1 Análisis de las capacidades institucionales del Departamento de Estado

El Departamento de Estado de los Estados Unidos es la entidad gubernamental que tiene la responsabilidad de emitir las visas de inmigrante especial a afganos e iraquíes a través de los lineamientos y legislación establecidos bajo los programas *SIVs* y bajo los marcos legales de la ley de inmigración. No obstante, la recepción y revisión de solicitudes de visas, la revisión de los antecedentes de los solicitantes, las entrevistas a los solicitantes, la emisión de visas, y el reasentamiento de los titulares de visas son procesos administrativos que involucran a varias entidades gubernamentales y no gubernamentales.

Es en ese contexto, los programas *SIVs* no se pueden analizar ni evaluar por sí solos, sino que son ejercicios que se deben hacer a partir de considerar la capacidad de las diferentes instancias involucradas en cada proceso. Si bien en este trabajo no se realiza tal ejercicio que por demás resultaría muy complejo puesto que son varias las instancias que participan, se mencionará únicamente el caso del Departamento de Estado porque además de ser la instancia gubernamental encargada de las relaciones internacionales y de la política exterior del país en la que se incluye asuntos relacionados con la migración, es la única autoridad responsable de la emisión de las visas de inmigrante especial para afganos e iraquíes.

En esa labor, el Departamento de Estado se enfrenta a diferentes obstáculos y desafíos que se pueden identificar a partir de los ejes de análisis de las capacidades institucionales basados en la evaluación de resultados.

- ❖ Capacidad legal del DOS respecto de los programas *SIVs*- Los programas *SIVs* se adhieren a un marco jurídico y legal que se enmarca en la ley de inmigración de Estados Unidos. No obstante, las leyes bajo las cuales fueron creados los programas han estado en constante cambio lo que afecta los procedimientos burocráticos del DOS. Debido a ello, los requisitos y proceso de solicitud para la obtención de una visa especial han resultado complejos y confusos para los solicitantes y con largos periodos de espera.
- ❖ Capacidades humanas del DOS- La falta de personal y la falta de capacitación del personal con el que ya se cuenta han sido los principales problemas a los que se ha enfrentado no sólo el DOS sino todas las entidades gubernamentales y no gubernamentales encargadas de los procesos de solicitud de visas de inmigrantes especiales en el exterior, particularmente en Afganistán. A pesar del aumento de solicitudes, no hay suficiente personal para procesar y revisar las solicitudes; la cantidad de personal en las diversas oficinas se ha mantenido igual desde 2016 (U.S DOS – OIG, 2021).
- ❖ Recursos financieros del DOS- Mucho se ha hablado de que las instancias gubernamentales que administran programas públicos se enfrentan a la escasez de recursos. Sin embargo, el análisis de las capacidades institucionales sugiere que si bien, los recursos financieros son importantes, éstos muchas veces están afectados por la forma en cómo son administrados más que por la falta de ellos. Quizá este sea el caso del DOS puesto que, en los informes de la Oficina del Inspector General, no se menciona como obstáculo la falta de recursos financieros. En ese sentido, los obstáculos del DOS respecto de la administración son de otro tipo.
- ❖ Políticas- Las políticas a las cuales responde el Departamento de Estado se enmarcan en las políticas de diferentes niveles como la política exterior de Estados Unidos y la política de migración de la administración en turno. En ese sentido, el DOS se ciñe a esos marcos políticos cuyos objetivos se centran en proteger y promover los intereses de Estados Unidos y sus ciudadanos.

- ❖ Estructuras administrativas- A partir del año 2011, el DOS ha hecho esfuerzos para mejorar su administración a través de una serie de cambios internos respecto de la eficacia y eficiencia administrativa del sistema para procesar las solicitudes de iraquíes y afganos. Por ejemplo, han aumentado el número de comités que manejan casos así que las solicitudes podrían revisarse dentro de las dos semanas posteriores a la presentación de la solicitud (GAO, 2020: 17). Aun así, falta mucho por hacer ya que ha habido periodos en que incrementan o disminuyen el número de solicitudes y ello no se tiene considerado en la organización de los programas y de la organización administrativa.

#### 5.4 Hallazgos de la evaluación y análisis

A pesar de que muchos afganos e iraquíes han solicitado la protección de Estados Unidos por medio de los programas *SIVs*, se sabe que no todos han sido aceptados debido a que no son compatibles con todos los requerimientos.

El número de solicitudes denegadas y la relación entre torturas, lesiones y muertes de quienes no lograron ser acogidos por los programas *SIVs*, no es cuantificable hasta el momento pues se desconoce el número de personas que sufrieron o sufren torturas, secuestro o cualquier tipo de amenaza debido a su empleo con Estados Unidos.

Tampoco hay estudios ni mediciones para conocer la cantidad de individuos que fueron asesinados por esa razón. Un artículo de 2014 publicado por *Vice News*, menciona que ACNUR reportó en 2009 que un intérprete afgano era asesinado cada 36 horas por su trabajo con Estados Unidos (Anderson, 2014). Pese a la revisión de material publicado por esa organización, aun no se ha podido corroborar ese dato. En 2014 el corresponsal de *Vice News* en Afganistán, Ben Anderson, entrevistó a Zaibullah Mujahid, portavoz oficial de los talibanes quien dijo que este grupo considera traidores a los intérpretes afganos que trabajaron para Estados Unidos por lo que deberían ser castigados con la muerte (Anderson, 2014). Esa declaración es una evidencia del hecho que algunos afganos han sido asesinados como resultado de su empleo con Estados Unidos

Por otro lado, se encontró que los tres programas *SIVs* han enfrentado varios desafíos que han provocado la demora en el procesamiento y aprobación de las solicitudes para obtener una visa de inmigrante especial. De entre esos obstáculos, destacan los siguientes:

1. Las preocupaciones de seguridad nacional – Las instancias gubernamentales encargadas de la verificación de los antecedentes de los solicitantes, revisan e investigan con cautela y rigurosidad todos los casos pero principalmente aquéllos que son sospechosos de tener una conexión con el terrorismo o grupos armados insurgentes. Asimismo, las evidencias proporcionadas por los solicitantes no siempre están completas o pueden parecer sospechosas y falsas lo que requiere de mayor tiempo para su investigación. También sucede que los solicitantes no tienen los medios para comprobar que trabajaron para Estados Unidos ya que no logran localizar a su supervisor directo quien debe otorgarles una carta de recomendación. Dicha situación nos remite al siguiente obstáculo.
2. Carencia de una base de datos – El Departamento de Estado carece de una base de datos centralizada para documentar eficazmente la identidad del personal contratado y de los contratistas empleados localmente quienes colaboraron con Estados Unidos, proporcionando servicios básicos a las fuerzas armadas, de misión y seguridad. Entonces, la falta de información dificulta la correcta identificación de los solicitantes (DOS – OIG, 2020) así como la corroboración sobre el tiempo que los solicitantes fueron contratados por Estados Unidos.
3. Falta de personal – Este factor no ha impactado del todo al programa *SIVs* para iraquíes debido a que éste dejó de recibir solicitudes en el año 2014. Afecta principalmente al programa *SIVs* para afganos porque el Departamento de Estado no cuentan con el suficiente personal en las áreas que procesan las solicitudes, correspondientes principalmente en la etapa uno. De 2016 a 2020, el Departamento ha mantenido constante la cantidad de personal en Afganistán por lo que es insuficiente para reducir la acumulación de solicitudes (DOS – OIG, 2020). De igual forma, las otras entidades

gubernamentales que participan en este proceso, tienen insuficiencia de personal lo que provoca mayor demora en las etapas dos y tres del proceso.

La pandemia por COVID-19 ha impactado negativamente el procesamiento de las solicitudes debido a que el 20 de marzo de 2020, el Departamento de Estado suspendió temporalmente los servicios de visas de rutina en todas las embajadas y consulados de Estados Unidos. Solo se brindaron servicios para visas de emergencias y misión crítica, siempre y cuando hubiera las condiciones necesarias para seguir con el proceso (U.S. DOS – CA, 2021).

Finalmente, el número de visas disponibles ha sido una preocupación que, si bien no ha afectado a los programas en todo momento, de acuerdo a la Oficina del Inspector General, sí ha provocado una incertidumbre con respecto a la disponibilidad de visas (DOS – OIG, 2020). Ello también ha afectado el procesamiento de las solicitudes puesto que obstaculiza el buen funcionamiento de los programas debido a que el Departamento de Estado ha sido incapaz de llevar a cabo una planificación más eficaz y con más tiempo.

## 5.5 Acciones a incidir

De acuerdo con los resultados de la evaluación de los programas *SIVs*, la primera acción que se propone para alcanzar su objetivo, es su inmediata revisión con la finalidad de redefinir su estructura, limitaciones y requerimientos. Como se vio en el capítulo tres, los requerimientos de los programas *SIVs* son muy específicos y podrían resultar muy complejos para los solicitantes. Particularmente, deberían ser revisados dos de los requerimientos: amenaza y servicio valioso.

El requerimiento de la amenaza grave y continua no ha sido del todo clara para el personal que revisa las solicitudes ni mucho menos para los solicitantes de la visa de inmigrante especial (DOS – OIG, 2020). Debido a ello, el concepto de amenaza o lo que esta implica se ha interpretado de diferente forma por los diferentes actores que participan en el procesamiento de las solicitudes, lo que podría tener como resultado el rechazo de éstas.

El Departamento de Estado requiere que el solicitante escriba, firme y feche una declaración en la que describa la(s) amenaza(s) a la(s) que se enfrenta como resultado de su

empleo con el gobierno de Estados Unidos, así como una descripción de las peligrosas condiciones del país (U.S. DOS – CA, 2021). Aunque el solicitante puede incluir declaraciones proporcionadas por otras partes, el DOS requiere expresamente que el solicitante proporcione su propia declaración.

Las amenazas son diferentes para cada persona y pueden provenir de diferentes grupos e individuos. Éstas pueden ser escritas, físicas o combinación de ambas; se pueden dar a través de llamadas, videos, cartas, o familiares. Las amenazas también pueden ser recurrentes en periodos largos o cortos, pueden ser esporádicas en periodos largos, o bien, pueden ser una sola vez con graves consecuencias. Hay una diversidad en cómo los afganos e iraquíes son víctimas de amenazas por parte de los grupos armados e incluso de vecinos o conocidos. Sin embargo, aunque la amenaza sea muy grave, si Estados Unidos considera que no es una amenaza creíble, la solicitud es denegada.

En ese sentido, el requisito de amenaza grave y continua debería ser ampliado para incluir otras formas de violencia a las que están expuestos los afganos e iraquíes como resultado de su empleo con Estados Unidos. De igual forma, los programas podrían priorizar las solicitudes que presentan amenazas de mayor e inmediato peligro. El simple hecho de que afganos e iraquíes que trabajaron para y en nombre de Estados Unidos presenten una solicitud de visa especial con amenazas, debería ser suficiente razón para que ese país inmediatamente ofrezca su protección mientras los solicitantes esperan el procesamiento y aprobación de su solicitud y emisión de visa. Ello se podría dar a través del traslado de los solicitantes a algún territorio de Estados Unidos o bien a una base militar estadounidense ubicada en un país vecino, seguro y aliado de Estados Unidos. De esta forma, los solicitantes no correrían peligro mientras esperan la visa.

El requisito de servicio valioso ha sido uno de los principales problemas para aquellos quienes intentan solicitar la visa porque es algo que está fuera de su alcance. La forma de confirmar que los afganos e iraquíes proporcionaron al gobierno estadounidense un servicio valioso, es por medio de una carta de recomendación emitida por su jefe inmediato en donde explique el comportamiento del solicitante, así como su compromiso de servicio en la misión que le fue encomendada en pro de los Estados Unidos.

Para los solicitantes es muy difícil encontrar a sus jefes inmediatos puesto que la gran mayoría se han retirado de Afganistán e Iraq o bien han sido enviados a otra región así que los

solicitantes no tienen manera de ubicar a sus jefes para que confirmen tanto el servicio valioso como el tiempo que fueron empleados.

Para las instancias gubernamentales, la falta de información dificulta la correcta identificación de los solicitantes (DOS – OIG, 2020) así como la corroboración sobre el tiempo que fueron empleados por Estados Unidos. Por ello, otra de las acciones a incidir es la creación de una base de datos en la que el Departamento de Estado pueda identificar la identidad de quienes fueron empleados por el gobierno, así como el tipo de servicio prestado o misión encomendada. La base de datos también permitiría identificar y contactar a los jefes, supervisores y personal militar y diplomático estadounidenses que tuvieron a su cargo empleados afganos o iraquíes.

Finalmente, se propone que la disposición legal respecto del máximo de visas disponibles sea revisada inmediatamente. Aunque esta acción no es el principal problema de los programas, se podrían hacer ajustes para ampliar los límites máximos debido a que en algunos momentos, sí se da el caso que se llegue al número máximo de visas otorgadas debido al retraso en los procesos de emisión de visas.

## Reflexión final del capítulo

Los programas públicos son de diferente naturaleza y cuentan con distintos recursos, políticas y expectativas, pero siempre deben tener un resultado concreto y relevante que es mejorar la situación de la población que atienden lo que representa la solución del problema o el cumplimiento satisfactorio de una necesidad de esos individuos (Arenas, 2021).

Se identificó que los programas *SIVs* han sido un instrumento que ha contribuido a que el gobierno estadounidense solucione el problema de ofrecer cierto nivel de protección a algunos afganos e iraquíes que empleó durante las intervenciones militares en Afganistán e Iraq. No obstante, los programas no han sido la completa solución en la disminución del riesgo en el que se encuentran muchos de ellos debido a su empleo con Estados Unidos.

El diseño, legislación, tiempos, contextos y políticas de los programas han afectado su gestión porque, por un lado, responden a la política interna y capacidades de las instancias a su cargo, particularmente del Departamento de Estado que es la entidad autorizada para otorgar

la visa de inmigrante especial, y por otro lado, los programas *SIVs* están insertos en la política migratoria estadounidense que implica el seguimiento de legislaciones y protocolos específicos al interior y exterior del país cuyo eje rector es la seguridad nacional de Estados Unidos. Por tanto, las demoras en las etapas del proceso de visa tienen que ver con las facultades y capacidades de las instancias involucradas, con el diseño de los programas *SIVs* y con la política migratoria de la administración en turno. Ello ha provocado que los programas no cumplan completamente su objetivo que es otorgar la visa de inmigrante especial en un periodo de nueve meses.

## CONCLUSIONES

A través de este trabajo de enfoque cualitativo se pudo conocer, explicar y valorar el objeto de estudio: los programas *Special Immigrant Visas* dirigidos a afganos e iraquíes, y se obtuvieron las conclusiones que a continuación se presentan.

Las administraciones estadounidenses de Bush, Obama y Trump y sus respectivas instancias encargadas de la gestión migratoria, no se esforzaron en revisar de manera profunda la estructura de los programas *SIVs* para acelerar el proceso de emisión de visas. Menos aún ofrecieron protección a los afganos e iraquíes durante la espera del proceso de visa para así disminuir el riesgo al que se exponían esos individuos. En su lugar, se establecieron estrictos controles de seguridad y escrutinio en las verificaciones de antecedentes de los solicitantes debido a las preocupaciones relacionadas a vínculos con el terrorismo o con grupos armados de Afganistán e Iraq. En ese sentido, la política migratoria estadounidense no se flexibilizó ni para con los individuos que fueron aliados de Estados Unidos y quienes además, pusieron sus vidas en riesgo para servir a ese país.

Los resultados de la evaluación y análisis de los programas *SIVs* apoyan la hipótesis que este trabajo se planteó. Se confirmó que esos programas han sido una respuesta lenta, insuficiente y limitada del gobierno estadounidense y de las instituciones a cargo de su gestión. En consecuencia, esos programas no han tenido el impacto esperado en la población que buscan beneficiar puesto que su implementación no ha sido la completa solución en la disminución del riesgo en el que se encuentran afganos e iraquíes que han sufrido alguna amenaza como consecuencia de haber colaborado con Estados Unidos durante los conflictos armados en Afganistán e Iraq.

La evaluación permitió identificar que el principal problema de esos programas es que los solicitantes de visa de inmigrante especial esperan la emisión de ésta más tiempo del promedio que es de nueve meses. Durante la espera esos individuos se encuentran en una situación de vulnerabilidad y riesgo por sus vidas. También se identificó el objetivo que los programas *SIVs* deben alcanzar para revertir esa situación: otorgar la visa en el tiempo promedio o menos con la finalidad de disminuir el riesgo al que los solicitantes están expuestos durante la espera.

El contexto histórico y político, los resultados en la utilización de la Metodología del Marco Lógico, y el análisis de los actores institucionales involucrados en su gestión, proporcionaron los elementos necesarios para cumplir el objetivo general de este trabajo que es evaluar el desempeño de los programas *SIVs* para afganos e iraquíes y así conocer en qué medida cumplieron sus objetivos. Se optó por la evaluación de resultados porque es una herramienta que permite conocer si un programa público es pertinente respecto del cumplimiento de sus objetivos y la forma en que es implementado para beneficiar a la población de enfoque.

Los insumos proporcionados por la evaluación de resultados y los componentes de las capacidades institucionales permitieron analizar cómo y de qué forma funciona el sistema institucional que gestiona los programas *SIVs*, en este caso específico, se abordaron las capacidades institucionales del Departamento de Estado por ser la institución autorizada para otorgar la visa de inmigrante especial.

Se halló que a nivel macro esa instancia federal responde a la política exterior del país por ser la encargada de las relaciones exteriores en la que se incluye los asuntos de migración. A nivel meso, esa entidad de gobierno se apega a ley de inmigración y a las políticas migratorias del Estado. A nivel micro, el Departamento de Estado funciona a partir de sus capacidades como institución -que forma parte de la administración pública- en el que se rige por marcos jurídicos de política interna, estructuras administrativas, recursos humanos y financieros para ejecutar sus funciones eficaz y eficientemente, e incluso responde a los climas creados por los individuos entre los que se encuentran su ética, valores, destrezas y actitudes.

A partir de lo anterior, se identificó que la demora en la emisión de visas tiene que ver con la política migratoria pero también con aspectos burocráticos ya que la emisión de una visa involucra un proceso de varias etapas y también la participación de varias instancias gubernamentales. Esas instituciones también se encargan de la verificación de los antecedentes de los solicitantes afganos e iraquíes, y confirmar que cumplen con los requerimientos de los programas: plazos del empleo, servicio valioso, demostración de amenaza creíble, entre otros.

La lectura y revisión de material proveniente de fuentes documentales contribuyó a comprender el contexto histórico y político en el que surgen los programas *SIVs* con lo que se logró cumplir el primer objetivo específico de este trabajo. El contexto dio cuenta que los atentados del 11 de septiembre fueron el medio por el que Estados Unidos justificó las intervenciones militares en Afganistán e Iraq con la finalidad de desarticular a *Al-Qaeda* y a otras agrupaciones terroristas, así como derrocar al talibán y al régimen de Saddam Hussein para posteriormente reconstruir nuevas naciones basados en los valores de democracia y libertad estadounidenses.

No obstante, Estados Unidos no logró su cometido. Las administraciones de Bush, Obama y Trump se enfrentaron a diversos desafíos políticos y militares en esos países entre los que se incluyen las fuertes y bien organizadas resistencias antiestadounidenses así como las luchas internas por el poder y territorio.

Además de los gastos de guerra, Estados Unidos asignó millones de dólares en la reconstrucción de ambos países incluyendo los costos de los nuevos gobiernos y entrenamiento de las fuerzas de seguridad de esos países. En términos económicos, esas guerras han sido de las más costosas en la historia de Estados Unidos (Bilmes, 2014) y en términos cronológicos, la guerra en Afganistán fue la más larga en la historia contemporánea de Estados Unidos.

La relevancia del contexto histórico y político es comprender que durante esas guerras, Estados Unidos empleó a ciudadanos afganos e iraquíes quienes proporcionaron una amplia gama de servicios con el fin de llevar a cabo con éxito las operaciones militares y misiones diplomáticas estadounidenses. Se emplearon a individuos que sirvieron como traductores e intérpretes, pero también a profesionales de diferentes áreas técnicas y contratistas que proporcionaron servicios básicos de alimentación, limpieza, transporte, apoyo logístico y seguridad. Se encontró que debido a ese empleo, los afganos e iraquíes fueron expuestos a múltiples riesgos debido a la naturaleza del empleo pero también han sido blanco de amenazas y otros daños por parte de los grupos armados de Afganistán e Iraq quienes los consideran traidores por aliarse con Estados Unidos.

Por otro lado, este trabajo cumplió el segundo objetivo que es explicar el impacto que tuvo la política migratoria de las administraciones Bush, Obama y Trump en las diferentes modalidades migratorias hacia Estados Unidos. Aunque después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, algunas prácticas migratorias se recrudecieron con el objetivo de prevenir

la entrada de terroristas, se encontró que la política migratoria implementada por los gobiernos mencionados, siguió teniendo como prioridad la seguridad fronteriza y la seguridad nacional tal como se venía haciendo desde la década de los noventa (Munguía, 2015).

Con la creación del *Department of Homeland Security* (DHS) bajo la primera administración de Bush se buscó mejorar las funciones de las instancias a cargo de la gestión migratoria y ejecutar con eficacia las políticas federales relacionadas con la seguridad nacional (Martin, 2003), políticas que por supuesto, incluyen a las políticas migratorias.

No se descartan los aspectos positivos y beneficios con que la inmigración de las últimas dos décadas ha contribuido para que Estados Unidos siga siendo un país productivo, competitivo y exitoso (Meissner, Meyers, y Fix, 2006). No obstante, en algunos contextos la inmigración también ha sido percibida como una amenaza a la seguridad nacional y a la estabilidad social y económica de la nación. Tal contradicción lleva a reflexionar si ese país se encuentra en una crisis de gobernabilidad migratoria. Si es así, ¿esa crisis es resultado de la intencionalidad del Estado debido a la pérdida del poder unilateral al decidir quién entra, sale y reside en su territorio?

Mármora (2010: 71) define la gobernabilidad migratoria como “el ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las causas, características y efectos de los movimientos migratorios; y las posibilidades e intencionalidad de los Estados para dar respuestas a dichas demandas en un marco de legitimidad y eficacia”. El principal argumento para considerar que Estados Unidos se encuentra en una crisis de gobernabilidad migratoria es que la constante preocupación por la seguridad nacional ha permeado a todas las formas de migración al aplicar una política migratoria de tipo restrictivo que ha incluido a los flujos migratorios basados en razones humanitarias y que se enmarcan en contextos de crisis. En esa dinámica, las características y antecedentes de inmigrantes, solicitantes de refugio y asilo podrían determinar la elegibilidad de su admisión.

Asimismo, la crisis de gobernabilidad migratoria en Estados Unidos se da en el contexto de la globalización donde existe un libre movimiento de capital, mercancías y tecnologías, pero no de personas porque la migración es controlada, restringida y “sometida al poder unilateral del Estado, quien posibilita su entrada, permanencia y salida en la forma y momento en que lo considere” (Martínez y Stang, 2005: 63). Ello significa que Estados Unidos continúa basándose en una forma tradicional de gobernabilidad migratoria donde el

unilateralismo se basa en su derecho soberano por encima de las necesidades de los migrantes y solicitantes de protección humanitaria.

Aunado a ello, el discurso antinmigrante en la era de Trump provocó que Estados Unidos experimentara una fuerte división respecto del tema migratorio que “ha facilitado, la movilización de la opinión pública en contra de la migración” (Castles, 2006: 49) y cuya influencia impactó la forma de gestionar la política migratoria. La administración Trump es un claro ejemplo de que la política migratoria estadounidense obedece a los objetivos, agendas y políticas delineadas por la administración en turno lo que atañe no sólo al presidente y su gabinete representado en las diferentes entidades gubernamentales como los Departamentos de Estado y Seguridad Nacional sino también concierne al congreso puesto que éste concedió amplia autoridad al poder ejecutivo (Baxter y Nowrasteh 2021).

En función de reasentar a los aliados afganos e iraquíes empleados por el gobierno estadounidense, este país adaptó su sistema de inmigración para crear las clasificaciones de inmigrante especial dirigidas exclusivamente a esas poblaciones. Como parte de ese sistema, los programas *SIVs* no escapan a la rigurosidad de la política migratoria del país que también los ha impactado, particularmente en lo referente a la complejidad de los requisitos, a los estrictos controles en la revisión de los antecedentes de los solicitantes y a la disposición de visas.

Por otro lado, la revisión de fuentes documentales para el análisis de los programas *Special Immigrant Visas (SIVs)* incluyó informes, reportes, datos oficiales y legislación con lo que se logró describir las características, estructura y marco legal de esos programas, cumpliendo así el tercer objetivo propuesto en este trabajo. Se encontró que los tres programas *SIVs* tienen casi el mismo diseño y comparten los mismos mecanismos e instituciones para el procesamiento y emisión de visas. Sin embargo, existen tres grandes diferencias que a continuación se resumen:

- 1) El requisito relacionado al tiempo de empleo – Mientras que el programa *SIVs* para afganos requirió que un solicitante contara con mínimo dos años de empleo a partir del 30 de septiembre de 2015, el programa para iraquíes y el programa para traductores e intérpretes requirieron de mínimo un año de empleo.

- 2) Vigencia – El programa *SIVs* para traductores e intérpretes es de carácter permanente mientras que los otros dos programas para afganos e iraquíes son temporales. El programa para iraquíes finalizó en el año fiscal 2013 lo cual significa que dejó de recibir solicitudes a partir de esa fecha, no obstante, al tener solicitudes en alguna etapa del proceso, seguirá activo hasta emitir o denegar todas las visas pendientes. El programa para afganos también es temporal y de acuerdo a la página oficial del Departamento de Estado, dejará de recibir solicitudes el 31 de diciembre de 2023.
  
- 3) Disposición de visas por año fiscal – Si bien el número máximo de visas a otorgar para los tres programas *SIVs* es determinado por el presidente en consulta con el congreso, no se ha dispuesto anualmente la misma cantidad de visas por programa. El programa para traductores e intérpretes dispone de 50 visas, el programa para iraquíes dispone de 2,500 y el programa para afganos ha tenido diferentes límites numéricos ya que, además de las visas autorizadas por año fiscal, en algunos años se han enmendado las leyes para expandir la disponibilidad de éstas.

También se encontró que los tres programas *SIVs* establecen que los titulares de visa de inmigrante especial sean elegibles para recibir beneficios públicos federales a través del Programa de Admisión de Refugiados de Estados Unidos, siempre y cuando así lo hayan elegido previamente a su llegada.

Debido a la similitud de los tres programas *SIVs* respecto de su estructura, mecanismos e instituciones usadas en el procesamiento y emisión de visas, fue posible construir una Matriz de Indicadores para Resultados que funciona para los tres programas. Los indicadores propuestos buscan medir la eficacia de los programas a partir de sus objetivos. A través de la evaluación y análisis, se alcanzó el último y cuarto objetivo específico planteado en este trabajo que es conocer la eficacia de los programas *Special Immigrant Visas (SIVs)* para afganos e iraquíes en el marco de la gestión de políticas y programas públicos estadounidenses en materia migratoria.

Cuadro 6.1 Diferencias y similitudes de los programas *SIVs*.

|  |   | <b>Programa <i>SIV</i> para traductores e intérpretes</b>           | <b>Programa <i>SIV</i> para afganos</b>  | <b>Programa <i>SIV</i> para iraquíes</b>                                     |
|--|---|---|--|--|
| <b>D<br/>I<br/>F<br/>E<br/>R<br/>E<br/>N<br/>C<br/>I<br/>A<br/>S</b> | <b>Vigencia del programa</b>                                      | Permanente  | Temporal   | Temporal   |
|  | <b>Tiempo de empleo requerido para ser elegible</b>               | Mínimo un año   | Mínimo 1 año antes del 30 de sept. de 2013 o mínimo 2 años después del 30 de sept. de 2013.<br>Periodo de empleo: 7/10/2001 – 31/12/2021 | Mínimo un año<br>Periodo de empleo: 20/03/2003 – 30/09/2013                  |
|  | <b>Empleador</b>  | Fuerzas armadas de Estados Unidos o <i>COM</i> en Afganistán o Iraq | Gobierno de Estados Unidos o ISAF en Afganistán  | Gobierno de Estados Unidos en Iraq   |
|  | <b>Disposición de visas por año fiscal</b>                        | 50  | Varia por año  | Años 2008-2013: 5,00 visas por año<br>A partir de 2014: 2,500 visas por año. |
|  | <b>Fecha límite de envío de solicitud</b>                         | Ninguna   | 31 de diciembre de 2023  | 30 de septiembre de 2014   |
| <b>S<br/>I<br/>M<br/>I<br/>L<br/>I<br/>T<br/>U<br/>D<br/>E<br/>S</b> | <b>Comprobar haber experimentado una amenaza grave y continua</b> | Sí  | Sí   | Sí   |
|  | <b>Carta de recomendación</b>                                     | Sí  | Sí   | Sí   |
|  | <b>Elegibilidad para cónyuge e hijos</b>                          | Sí  | Sí   | Sí   |
|  | <b>Elegibilidad para recibir beneficios de refugiados</b>         | Sí  | Sí   | Sí   |

Fuente: Adaptación de Andorra, 2020

Se encontró que los programas *SIVs* no han tenido la eficacia esperada debido a las demoras en las etapas del proceso de visa. Pese a que el congreso estableció un tiempo de espera no mayor a nueve meses para emitir una visa especial, los tiempos de espera son mucho mayores. Actualmente, el tiempo promedio en la emisión de una visa es de dos años y medio aunque hay casos en los que se ha esperado hasta cinco e incluso diez años. La demora tiene que ver con las facultades y capacidades de las instancias involucradas, con el diseño de los programas *SIVs* y con la política migratoria de la administración en turno. En ese sentido, el diseño, legislación, tiempos, contextos y políticas de los programas *SIVs* han afectado su gestión porque responden a la política interna y capacidades de las instancias a su cargo.

En un periodo que abarca catorce años fiscales (2007 a 2020), se otorgaron 96,576 visas de inmigrante especial a afganos e iraquíes, incluyendo a sus familiares. Esa cifra representa el total de población que ha sido beneficiada en ese periodo por lo que se podría decir que esos programas son una experiencia positiva en la admisión de inmigrantes espaciales porque se logró ponerlos a salvo al reasentarlos en Estados Unidos. No obstante, este país no otorga protección en suelo iraquí ni afgano a los miles de individuos que están en espera a que su visa sea aprobada. Tampoco se ofrece protección a quienes, a pesar de haber colaborado con el gobierno estadounidense, no son compatibles con los requisitos de los programas *SIVs*, por lo que el derecho a la seguridad de esos individuos ha sido vulnerado. De ahí que, la vida de los individuos y sus familias esté en riesgo pues Estados Unidos no ha sido capaz o no ha querido modificar los lineamientos de esos programas para ofrecer protección humanitaria, ni ha hecho lo suficiente para agilizar los procesos de admisión y acortar los tiempos de espera.

La falta de una base de datos en la que se tenga registradas a todas las personas que colaboraron con Estados Unidos así como a ciudadanos estadounidenses que tuvieron personal afgano e iraquí a cargo, afecta directamente el requisito de comprobación del empleo. Los solicitantes deben presentar una carta de recomendación emitida por su jefe o supervisor inmediato pero para muchos es casi imposible obtenerla por dos razones:

1) No hay un rastreo sobre las personas que prestaron sus servicios o trabajaron directamente con Estados Unidos o con empresas y organizaciones aliadas de ese país.

2) La mayoría de los jefes y supervisores fueron enviados a otras misiones en otras regiones de Afganistán e Iraq, o regresaron a Estados Unidos por lo que los solicitantes de visa perdieron todo vínculo con ellos.

Las tropas estadounidenses comenzaron a retirarse de Iraq a partir del año 2009 por lo que los solicitantes de visa especial no tuvieron la forma de cómo contactar a sus antiguos jefes. Lo mismo está pasando en Afganistán debido a la salida de las tropas y personal diplomático estadounidense por lo que muchos colaboradores afganos tampoco logran contactar a sus empleadores.

Lo anterior es solo un ejemplo de que las capacidades de las instancias de gobierno se han visto rebasadas aunque existen otros factores que no permiten la eficacia de los programas *SIVs* como son la falta de personal para procesar y revisar las solicitudes en tiempo y forma, la constante rotación del personal encargado de asuntos en Afganistán e Iraq, la inadecuada

capacitación del personal con el que ya se cuenta, y los problemas de tipo tecnológico en donde sus sistemas no son interpolables con los de otras instancias de gobierno.

Este trabajo dio cuenta de que la evaluación es una herramienta fundamental para el buen funcionamiento de la gestión pública por lo que cualquier política o programa de carácter público que busque mejorar o revertir una situación debe someterse a una evaluación ya que, esta es una forma eficaz de comprender, explicar y determinar el valor de esa política o programa.

Aunque existan programas o políticas públicas que ya no están vigentes como el programa *SIVs* para iraquíes que fue abordado en esta tesis, la evaluación también es válida y aplicable. En esos casos se debe acudir a la evaluación *ex post* que es la intervención evaluativa en la fase final o posterior a la implementación del programa público. Pareciera que la evaluación *ex post* es irrelevante puesto que si el programa ha dejado de funcionar y no se implementará nuevamente, entonces los resultados de la evaluación no tienen sentido porque no hay una situación a revertir.

Sin embargo, la evaluación permite tener una base para replicarlo pero sobre todo, se trata de un ejercicio que se debe practicar para sentar antecedentes y experiencias que pueden ser consideradas en actuales o futuros programas de similar condición. De ahí que la gestión pública sea un ciclo en el que sus procesos se retroalimentan constantemente y cuyo objetivo es en todo momento la generación de bienes y servicios por el Estado y valorados por la sociedad.

Como se mencionó al inicio de esta tesis, la evaluación de los programas *SIVs* que aquí se presenta no tiene como destinatario alguna instancia gubernamental, no obstante, este ejercicio es una contribución a la disciplina de políticas públicas en materia migratoria desde la academia y no desde la administración pública.

Por otro lado, la contribución de este trabajo en la comprensión de los fenómenos de la migración internacional radica en que se conjugan elementos proporcionados por una particular forma de migración laboral y por el refugio hacia Estados Unidos. En ese sentido, se observó que los programas *SIVs* para afganos e iraquíes fueron diseñados y estructurados de forma tal que toman elementos de ambas vías de admisión permanente de extranjeros en Estados Unidos.

Los programas *SIVs* se basan en la categoría de admisión por empleo en la que bajo una de sus clasificaciones de inmigrante especial se adhirieron las subclasificaciones de inmigrante especial afgano e iraquí. Los programas *SIVs* también toman elementos del sistema de refugio en lo que respecta al reasentamiento y beneficios públicos federales a los que tienen acceso los titulares de visa de inmigrante especial. De esa forma, pareciera que los programas *SIVs* son un híbrido de las categorías de admisión mencionadas porque adaptaron lo ya existente del sistema de inmigración para atender las necesidades de protección humanitaria de dos poblaciones específicas: afganos e iraquíes empleados por el gobierno de Estados Unidos durante los conflictos armados.

Ello no significa que los inmigrantes especiales afganos e iraquíes sean refugiados. Estados Unidos no los considera refugiados porque de acuerdo con la Ley de Inmigración y Nacionalidad de ese país, un individuo es admitido como refugiado bajo la categoría de admisiones humanitarias mientras que un inmigrante especial afgano o iraquí, es admitido bajo la clasificación de inmigrante especial bajo la vía de admisiones por empleo.

Los solicitantes y titulares de visa de inmigrante especial afganos e iraquíes tampoco son reconocidos por ACNUR como refugiados, por ende, el derecho internacional no los legitima como tal. Mientras que un refugiado es definido como una persona que no quiere o no puede regresar a su país de origen debido a la persecución o a un temor bien fundado de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social en particular u opinión política (Convención, 1951), la clasificación de inmigrante especial iraquí o afgano no requiere una demostración de persecución sino de que el solicitante de visa de inmigrante especial demuestre el haber experimentado o estar experimentando una amenaza grave y continua como resultado de su empleo con Estados Unidos (U.S. DOS – CA, 2021).

Los procesos de admisión de refugiados e inmigrantes especiales afganos o iraquíes a Estados Unidos son diferentes. Las solicitudes para el refugio son referidas a las embajadas de Estados Unidos a través de ACNUR u otras organizaciones (Hebrank, 2014) mientras que la solicitud para inmigrante especial afgano o iraquí se hacen llegar a las embajadas de Estados Unidos en Kabul, Afganistán y Bagdad, Iraq por medio de la oficina del *Chief of Mission* y el *National Visa Center* (U.S. DOS – CA, 2021).

El proceso para emisión de visas de inmigrante especial afgano e iraquí se compone de cuatro etapas. Una vez que la visa es emitida el titular puede arreglar su viaje para emigrar

hacia Estados Unidos. Se encontró que en el caso de solicitudes de visa de inmigrante especial denegadas, los afganos e iraquíes pueden presentar una apelación aunque también tienen derecho a solicitar su admisión en Estados Unidos bajo el Programa de Admisión de Refugiados por lo que deben iniciar un proceso separado y diferente al de los programas *SIVs* (U.S. DOS – CA, 2021).

Cuando los titulares de visa de inmigrante especial afganos e iraquíes llegan a territorio estadounidense, se les otorga el estatus de *Lawful Permanent Resident* (LPR) y en cinco años podrán ser elegibles para solicitar la ciudadanía estadounidense. A diferencia de ello, cuando los refugiados llegan a Estados Unidos, deben conservar su estatus de refugiado durante un año tras el cual, podrían ser elegibles para solicitar la residencia permanente (LPR), y cinco años después solicitar la ciudadanía.

En ocasiones, en la literatura que aborda el tema de los inmigrantes especiales afganos e iraquíes se suele asumir que estos individuos son refugiados por lo que el término refugiado e inmigrante especial se presentan como intercambiables. Por ello, al comenzar a indagar sobre los programas *SIVs*, fue un tanto confusa su distinción pero fue superado con la constante lectura de las fuentes existentes y del adecuado entendimiento de su legislación. En ese sentido, este trabajo tuvo el enorme cuidado de utilizar los términos de una forma en que no se repitiera la misma situación descrita.

Como se observó a lo largo de esta tesis, el análisis de los programas *SIVs* no incluyó su situación bajo la actual administración de Joe Biden porque se consideró que aún no hay suficientes elementos para su evaluación y análisis. No obstante, el retiro de las tropas y personal diplomático estadounidense de Afganistán, requieren dar a conocer el actual panorama de los programas *SIVs* dirigidos a afganos. Por tal razón, para cerrar estas conclusiones, en los siguientes párrafos se presenta una breve reseña sobre la situación de esos programas y la respuesta, medidas y acciones que el gobierno estadounidense ha asumido ante la responsabilidad de mantener a salvo a los colaboradores afganos.

A pocos días de asumir la presidencia, Joe Biden firmó una orden ejecutiva en la que se buscaba aumentara la admisión de refugiados, comprometiéndose a admitir hasta 125 mil durante el primer año fiscal (The White House, 2021a) y también buscó garantizar que los programas *SIVs* fueran administrados sin demoras (The White House, 2021b). Sin embargo, esto último no se llevó a cabo porque la administración Biden estuvo más preocupada y

ocupada por agendar una fecha de salida de las tropas estadounidenses de Afganistán que por buscar una pronta solución a la situación de los colaboradores afganos.

De acuerdo con Packer (2022), funcionarios de las instancias gubernamentales involucradas en la gestión de los programas *SIVs* y el asesor adjunto de seguridad nacional, Jon Finer, sostuvieron reuniones al menos una vez por semana, donde uno de los temas a tratar era el mejoramiento de esos programas a través del incremento de personal tanto en Kabul como en Washington para acelerar el procesamiento y liberar solicitudes pendientes, aunque de antemano sabían que ese proceso llevaría al menos dos años.

Conviene recordar que el gobierno de Biden heredó el acuerdo firmado entre la administración Trump y el talibán en el que ambas partes tenían compromisos específicos. El talibán se comprometía a cortar lazos con *Al-Qaeda* para que no se usara el territorio afgano como base de operaciones terrorista mientras que la administración Trump se comprometía a fijar una fecha para retirar su ejército de Afganistán. En tal intercambio de compromisos, no se incluyó al gobierno afgano lo que generó fuertes críticas para Estados Unidos por parte de la comunidad internacional y la opinión pública estadounidense.

Una vez que Biden llegó a la presidencia, sugirió que de alguna forma, estaba forzado a cumplir ese acuerdo por lo que en abril de 2021 confirmó una fecha de salida para las tropas “sin ejercer suficiente presión sobre los talibanes para establecer un mínimo de condiciones” (García, 2021). El 11 de septiembre de 2021 fue la fecha establecida para la completa retirada aunque desde finales de mayo, las tropas estadounidenses se retiraban apresuradamente de Afganistán, excepto una fuerza de alrededor de mil efectivos que estaban encargados de la seguridad de la embajada y el aeropuerto (Packer, 2021). Esa fuerza restante debía salir de Afganistán a más tardar el 11 de septiembre, acción que se adelantó cuando el 15 de agosto de ese año el talibán tomó Kabul y con ello el control del poder en Afganistán.

Tras el retiro de las tropas y personal diplomático estadounidenses del territorio afgano y con el control del talibán en prácticamente todo el país, el futuro para miles de afganos que se quedaron en Afganistán es incierto, particularmente para los afganos que trabajaron para Estados Unidos porque son un blanco fácil de represalias por parte del talibán.

Fuimos testigos de las desgarradoras escenas transmitidas por medios de comunicación en que multitudes buscaban huir desesperadamente de Afganistán durante la evacuación en el Aeropuerto Internacional Hamid Karzai de Kabul, espacio que se convirtió en la única salida

del país debido a que el talibán cerró los cruces fronterizos. Esas imágenes evocaron en los estadounidenses los recuerdos de la derrota en Vietnam: una guerra perdida con una salida caótica. Antes y después de la caída de Saigón en 1975, Estados Unidos evacuó a más de 100 mil vietnamitas por aire y mar, trasladándolos al territorio de Guam donde fueron acogidos temporalmente mientras que un grupo de trabajo interinstitucional organizaba su reasentamiento (Jordan, 2021).

Organizaciones y defensores de derechos humanos pugnaban por que Estados Unidos replicara esa acción al sacar de Afganistán a los colaboradores afganos, al menos a quienes tenían una solicitud pendiente y trasladarlos de inmediato a un territorio seguro, Guam por supuesto estaba entre las propuestas. Para algunos funcionarios de gobierno ello representaba tomar un máximo riesgo porque a diferencia de la evacuación de vietnamitas, en la remota posibilidad de evacuar a los afganos y llevarlos a un lugar seguro, los terroristas podrían infiltrarse entre los evacuados. Las preocupaciones del Departamento de Estado se concentraban en que si los afganos ponían un pie en territorio estadounidense, el derecho internacional los respaldaba para que solicitaran asilo a Estados Unidos incluso sin pasar los escrutinios de seguridad (Packer, 2021).

Durante la evacuación, no todos los afganos colaboradores de Estados Unidos lograron salir de su país, algunos medios de comunicación afirman que el gobierno estadounidense solo logró evacuar a dos mil solicitantes de *SIVs* (incluyendo en esta cifra a sus familias) debido a que su visa de inmigrante especial ya había sido aprobada (Jordan, 2021). Esos individuos fueron trasladados desde Kabul a la base militar de Fort Lee al sur de Richmond, Virginia desde donde posteriormente han sido reasentados en diferentes ciudades del país.

En una conferencia de prensa del Departamento de Defensa, el general Hank Taylor afirmó que en las primeras 48 horas después de la toma de Kabul, se habían evacuado a 700 afganos solicitantes de *SIV* y se hacían más esfuerzos por recibir a más afganos en las bases militares estadounidenses aunque no especificó los tiempos para que ello se llevara a cabo (U.S. Department of Defense, 2021). Asimismo, en un mensaje a la nación, Joe Biden mencionó que los planes para transportar a más colaboradores afganos seguían en pie pero tampoco dio detalles de cómo ni cuándo.

Defensores de derechos humanos presionaron a la administración Biden para también ayudar a los afganos que trabajaron para el gobierno de Estados Unidos pero que no son

elegibles para solicitar una visa de inmigrante especial (Chishti y Gelatt, 2021). Teniendo en cuenta la fecha límite para el retiro de las tropas y el aumento de la violencia por el control del talibán, el 2 de agosto de 2021 el Departamento de Estado anunció una designación denominada *U.S. Refugee Admission Program Priority 2 Designation for Afghan Nationals* que permite acceso al Programa de Admisión de Refugiados de Estados Unidos (USRAP) a ciertos afganos y sus familias que están en riesgo por su afiliación estadounidense.

El objetivo del programa *Priority 2* o mejor conocido como P-2 es ofrecer la oportunidad de reasentamiento permanente y con ello brindar seguridad a los afganos que trabajaron para Estados Unidos pero que no son elegibles para una visa de inmigrante especial porque no cumplen con todos los requerimientos de empleo y tiempo de servicio solicitados por los programas *SIVs* (Refugee Processing Center, 2022).

Los afganos que pueden ser elegibles para el P-2 podrían no cumplir con el tiempo mínimo de empleo pero debieron haber trabajado como empleados de contratistas, empleados de personal local o empleados como traductores e intérpretes para el gobierno, la ISAF o una misión sucesora. También se considera a individuos que desempeñaron funciones en un programa o proyecto financiado por Estados Unidos en Afganistán, en un acuerdo de cooperación, o empleados por una organización de medios u organización no gubernamental con sede en Estados Unidos (Refugee Processing Center, 2022).

De acuerdo con el Departamento de Estado (DOS – Office of the Spokesperson, 2021), se establecieron categorías conocidas como “prioridades” basadas en virtud de las circunstancias y necesidades de reasentamiento de los solicitantes las cuales se organizan de la siguiente forma:

- ❖ Prioridad 1: Casos individuales remitidos por instancias designadas al programa en virtud de sus circunstancias y aparente necesidad de reasentamiento. Tales instancias pueden ser una embajada, una ONG autorizada o ACNUR.
- ❖ Prioridad 2: Grupos de especial preocupación designados por el Departamento de Estado que tienen acceso al programa en virtud de sus circunstancias y aparente necesidad de reasentamiento.
- ❖ Prioridad 3: Casos individuales a los que se les otorga acceso con fines de reunificación con familiares que ya se encuentran en los Estados Unidos.

Si una persona no es elegible para P-2, podría ser elegible para P-1. Para determinar la elegibilidad, el Departamento de Estado a través de su Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM) organizó un grupo de trabajo denominado “Referencias Afganas” en el que participan instancias federales que tienen la labor de referir a las personas directamente al Programa de Refugiados. Una vez que este Programa recibe las solicitudes, las somete a una investigación de seguridad (DOS – Office of the Spokesperson, 2021).

La designación P-2 no ha contribuido del todo a reasentar a un alto número de afganos puesto que tiene como requisito la referencia del empleador, requerimiento que precisamente, ha sido uno de los mayores desafíos para los solicitantes de visas de inmigrante especial por medio de los programas *SIVs*. Así que, con la complicada situación en Afganistán para los afganos colaboradores de Estados Unidos, resulta extremadamente difícil contactar a sus empleadores.

A lo largo de la existencia de los programas *SIVs*, los distintos gobiernos estadounidenses han demostrado que los colaboradores afganos e iraquíes no son una prioridad pues si fuera lo contrario, el gobierno hubiese tomado acciones de otra índole en beneficio de esos individuos. Las esperanzas que muchos solicitantes de *SIV* tenían depositadas en el gobierno de Biden se han desvanecido porque esa administración no puso el suficiente empeño en realizar una evacuación planeada y segura para rescatar a mayor número de colaboradores.

El actual panorama de la situación en Afganistán hace que cada día sea más complicado reasentar a más afganos y se sabe que cualquiera que sea la acción que el gobierno tome para ayudar a los colaboradores afganos, tomará cada vez más tiempo y esfuerzo. Sin embargo, las políticas públicas nos enseñan que la presión que ejercen las organizaciones, defensores de derechos humanos, medios de comunicación y sociedad civil pueden hacer la diferencia para revertir una situación que no beneficia a la población.

Esperemos que además de los programas *SIVs* y P-2, el gobierno estadounidense trabaje en proveer otras alternativas y soluciones adecuadas para proteger a los colaboradores afganos que se hallan en Afganistán y que además revise con cautela y con un verdadero compromiso los programas existentes en aras de proteger a sus colaboradores y a otros afganos que se encuentran en una situación vulnerable.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abdullah, T. A. J. (2011). *A Short History of Iraq*. Great Britain: Longman, Pearson.
- Acuerdo para llevar la paz a Afganistán entre el Emirato Islámico de Afganistán que no es reconocido por los Estados Unidos como Estado y es conocido como los talibanes y los Estados Unidos de América. (29 de febrero de 2020). Doha, Qatar. Disponible en <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Signed-Agreement-02292020.pdf>
- Aguilar, A. C. R. (2017). *Evaluación de políticas públicas. Una aproximación*. México: Universidad Autónoma Metropolitana. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/331072101\\_Evaluacion\\_de\\_Policas\\_Publicas\\_Una\\_aproximacion](https://www.researchgate.net/publication/331072101_Evaluacion_de_Policas_Publicas_Una_aproximacion)
- Aguilar, L. F. (2010). *Política Pública*. México: grupo editorial siglo XXI. Recuperado de [http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i\\_pp\\_eap.pdf](http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pp_eap.pdf)
- Akalou, W.-M. (1989). Ethiopians and Afghans in the United States: a comparative perspective. *Northeast African Studies*, 11(1), 55–73. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/43660262>
- Alba, F. y Leite, P. (2004). Políticas migratorias después del 11 de septiembre: Los casos del TLCAN y la UE. *Migración y Desarrollo*, 2(2), 4-20. Recuperado de <https://estudiosdeldesarrollo.mx/migracionydesarrollo/wp-content/uploads/2018/11/2-2.pdf>
- Alonso, E. M. (2008). La guerra de Afganistán: una guerra también contra el derecho. *Mientras Tanto*, (108-109), 91–106. Recuperado de <https://mientrastanto.org/sites/default/files/mt%20108-109.pdf>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR. (2020). *Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2019*. Recuperado de [https://www.acnur.org/5eeaf5664#\\_ga=2.208541842.1898097538.1624555348-989426269.1624555348](https://www.acnur.org/5eeaf5664#_ga=2.208541842.1898097538.1624555348-989426269.1624555348)
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR. (2021). *Iraqi refugee crisis*. Recuperado de <https://www.unrefugees.org/emergencies/iraq/>
- American Immigration Council (2020). *An Overview of U.S. Refugee Law and Policy*. Recuperado de [https://www.immigrationresearch.org/system/files/an\\_overview\\_of\\_us\\_refugee\\_law\\_and\\_policy\\_1.pdf](https://www.immigrationresearch.org/system/files/an_overview_of_us_refugee_law_and_policy_1.pdf)

- American Immigration Council (2021). *An Overview of U.S. Refugee Law and Policy*. Recuperado de <https://www.americanimmigrationcouncil.org/research/overview-us-refugee-law-and-policy>
- Anderson, B. (2014). The Interpreters. *Vice News*. Recuperado de <https://www.vice.com/en/article/qvam83/the-interpreters>
- Andorra, B. (2011). *U.S Refugee Resettlement Assistance*. Congressional Research Service. Recuperado de <https://sgp.fas.org/crs/row/R41570.pdf>
- Andorra, B. (2015). *Iraqi and Afghan Special Immigrant Visa Program*. Congressional Research Service. Recuperado de <https://trac.syr.edu/immigration/library/P10207.pdf>
- Andorra, B. (2020). *Iraqi and Afghan Special Immigrant Visa Programs*. Congressional Research Service. Recuperado de <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43725/14>
- Andorra, B. (2021). *Iraqi and Afghan Special Immigrant Visa Programs*. Congressional Research Service. Recuperado de <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43725/17>
- Arango, J., (2003). La explicación teórica de las migraciones: Luz y sombra. *Migración y Desarrollo*, 1(1). Recuperado de <https://estudiosdeldesarrollo.mx/migracionydesarrollo/wp-content/uploads/2018/11/1-2.pdf>
- Arenas, C. D. (2021). *Evaluación de programas públicos*. Serie Gestión Pública, No. 87. ONU y CEPAL. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46795/1/S2100039\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46795/1/S2100039_es.pdf)
- Ávila, C. F. D. (2008). Guerra y paz en Afganistán: Un análisis del conflicto afgano en perspectiva (1978-2008). *Estudios de Asia y África*, 43(1 (135)), 159–194. Recueperado de <http://www.jstor.org/stable/40313742>
- Bacall, J. (2018). *Chaldean Iraqi American Association of Michigan*. Charleston, Carolina del Sur: Arcadia Publishing.
- Baden, J. (2017). The Formation of Afghan Community in the United States. *Studia Historica Gedanensia*, 8, 15-24. Recuperado de <https://www.ejournals.eu/Studia-Historica-Gedanensia/2017/Tom-8-2017/art/12344/>
- Baden, J. (2018). *Through Disconnection and Revival: Afghan American Relations with Afghanistan, 1890-2016* (Tesis doctoral). Departamento de Historia, Case Western Reserve University. Recuperada de [https://etd.ohiolink.edu/apexprod/rws\\_etd/send\\_file/send?accession=case1530504934458712&disposition=inline](https://etd.ohiolink.edu/apexprod/rws_etd/send_file/send?accession=case1530504934458712&disposition=inline)

- Baghdassarian, A. (19 de agosto de 2021). Special Immigrant Visas for the United States's Afghan Allies: Lessons Learned from Promises Kept and Broken. *Lawfare*. Recuperado de <https://www.lawfareblog.com/special-immigrant-visas-united-states-afghan-allies-lessons-learned-promises-kept-and-broken>
- Bahmani, M. y Etaat, J. (2020). Diaspora Identity: A Profile of Iraqi Immigrants in the USA. *World Sociopolitical Studies*, 4(1), 95-132. Recuperado de [https://wsps.ut.ac.ir/article\\_79082\\_41506c32dbfe571e05b8d0c440068989.pdf](https://wsps.ut.ac.ir/article_79082_41506c32dbfe571e05b8d0c440068989.pdf)
- Baltar, R. E. (2019). Promesas y realidades: el fracaso del plan de salida de Estados Unidos de Afganistán (2009-2014). *Estudios de Asia y África*, 54(3), 457- 497. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/ea/v54n3/2448-654X-54-03-457.pdf>
- Batalova, J. (2021). *Afghan Immigrants in the United States*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute. Recuperado de Article: Afghan Immigrants in the United States | [migrationpolicy.org](http://migrationpolicy.org)
- Baxter, A. M. y Nowrasteh, A. (2021). A Brief History of U.S. Immigration Policy from the Colonial Period to the Present Day. *Policy Analysis*, (919), *Cato Institute*. Recuperado de <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/2021-07/policy-analysis-919-revised.pdf>
- Biddle, L. (2018). Refugee Resettlement under the Obama Administration: Untangling the U.S. Refugee Assistance Program at the Federal Level. *Global Journal of Peace Research and Praxis*, 2(1), 1-17. Recuperado de <http://libjournal.uncg.edu/prp/article/view/1655/1188>
- Bilmes, L. J. (2014). The financial Legacy of Afghanistan and Iraq: How Wartime Spending Decisions Will Constrain Future. U.S. National Security Budgets. *The Economics of Peace and Security Journal*, 9(1), 5-18. Recuperado de [https://scholar.harvard.edu/files/lbilmes/files/the\\_financial\\_legacy\\_of\\_afghanistan.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/lbilmes/files/the_financial_legacy_of_afghanistan.pdf)
- Bonnefoy, J.C. (2003). Los indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina. *Boletín del Instituto CEPAL, ILPES*, 13. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9939/S2003659\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9939/S2003659_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Boswell, C. (2007). Theorizing Migration Policy: Is There a Third Way? *International Migration Review*, 41(1), 75-100. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/27645653>
- Briggs, E. (2018). *The Special Immigration Visa Program and The Role of Iraqi Translators and Interpreters* (Tesis de maestría). Universidad Georgetown. Recuperada de THE SPECIAL IMMIGRATION VISA PROGRAM AND THE ROLE OF IRAQI TRANSLATORS AND INTERPRETERS ([georgetown.edu](http://georgetown.edu))

- Bush, G. W. (2002, 17 de abril). *Remarks by the President to the George C. Marshall ROTC Award Seminar on National Security Cameron Hall*. [Discurso]. The White House. President George W. Bush. Recuperado de <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/04/20020417-1.html>
- Camarota S. A. y Zeigler, K. (2021). Immigrants from Afghanistan. A profile of foreign-born Afghans. *Center for Immigration Studies*. Recuperado de <https://cis.org/Report/Immigrants-Afghanistan>
- Cardozo, B. M. (2013). Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación. *Andamios*, 10(21), 39-59. Recuperado de <https://andamios.uacm.edu.mx/index.php/andamios/article/view/285/264>
- Caro, G. O. (2006). La doctrina Bush de la guerra preventiva: ¿Evolución del "ius ad bellum" o vuelta al Medioevo? *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 36(105), 399-429.
- Castles, S. (2006). Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias. En A. Portes y J. DeWind, *Repensando las migraciones, nuevas perspectivas teóricas y empíricas* (pp.33-66). México: Miguel A. Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas e Instituto Nacional de Migración.
- Chishti, M. y Gelatt, J. (2021). *U.S. Government Rush to Evacuate Afghan Allies and Allocate Sufficient Special Visas Comes at Eleventh Hour*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute. Recuperado de <https://www.migrationpolicy.org/article/us-government-rush-evacuate-afghan-allies-allocate-special-visas>
- Chishti, M., Pierce, S. y Bolter, J. (2017). *The Obama Record on Deportations: Deporter in Chief or Not?* Washington, D.C.: Migration Policy Institute. Recuperado de Article: The Obama Record on Deportations: Deporte.. | [migrationpolicy.org](http://migrationpolicy.org)
- Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales. (2005). *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*. Recuperado de <https://www.unav.edu/documents/4889803/4445a271-b02a-44d4-b0e5-887dc5ab516f>
- Congressional Budget Office, CBO. (2010). *Immigration Policy in the United States: An Update*. Recuperado de Immigration Policy in the United States: An Update ([cbo.gov](http://cbo.gov))
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL. (2013). *Guía para la Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados*. México, DF: CONEVAL. Recuperado de [GUIA\\_PARA\\_LA\\_ELABORACION\\_DE\\_MATRIZ\\_DE\\_INDICADORES.pdf](http://CONEVAL.GUIA_PARA_LA_ELABORACION_DE_MATRIZ_DE_INDICADORES.pdf) ([coneval.org.mx](http://coneval.org.mx))
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951. Recuperado de <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

- Corcoran, A. (2015). *Refugee Resettlement and the Hijra to America*. Washington, D.C.: Center for Security Policy Press. Recuperado de [https://www.centerforsecuritypolicy.org/wp-content/uploads/2015/04/Refugee\\_Resettlement\\_Hijra.pdf](https://www.centerforsecuritypolicy.org/wp-content/uploads/2015/04/Refugee_Resettlement_Hijra.pdf)
- Council on Foreign Relations (2021a). The U.S. War in Afghanistan 1999-2021. *Timeline*. <https://www.cfr.org/timeline/us-war-afghanistan>
- Council on Foreign Relations (2021b). The Iraq War 2003-2011. *Timeline*. <https://www.cfr.org/timeline/iraq-war>
- Davy, M., Meyers, B.W. y Batalova, J. (2005). *Who Does What in U.S. Immigration*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute. Recuperado de <https://www.migrationpolicy.org/article/who-does-what-us-immigration>
- Davydov, A., Kugelman, M., Kupriyanov, A, y Sood, R. (2021). *Special Report. 2021: Afghanistan's Year of Reckoning*. Recuperado de [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/ORF\\_SpecialReport\\_Afghanistan-2021\\_Final-NEW.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/ORF_SpecialReport_Afghanistan-2021_Final-NEW.pdf)
- Di Virgilio, M. y Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC. Recuperado de <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1415.pdf>
- Elsea, J, y Nakamura, K. (2008). *Private Security Contractors in Iraq: Background, Legal Status, and Other Issues*. Congressional Research Service. Recuperado de <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL32419>
- Fix, M, Hooper, K, y Zong, J. (2017). *How are Refugees Faring? Integration at U.S. and States Levels*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute. Recuperado de <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/TCM-Asylum-USRefugeeIntegration-FINAL.pdf>
- García, E. C. (2021). *La retirada de Afganistán y sus implicaciones para la administración Biden*. Real Instituto Elcano. Recuperado de <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-retirada-de-afganistan-y-sus-implicaciones-para-la-administracion-biden/>
- Grieco, E. (2003). *Iraqi Immigrants in the United States*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute. Recuperado de Article: Iraqi Immigrants in the United States | [migrationpolicy.org](https://www.migrationpolicy.org)
- Gutiérrez, E. C. y González, M. A. (2006). *El Conflicto de Irak II*. Madrid: Ministerio de Defensa, Instituto de Estudios Internacionales y Europeos, Escuela de Guerra del Ejército Ministerio de Defensa. Recuperado de El conflicto de Irak II - CORE Reader

- Hebrank, K. (2014). Introduction to Refugees. En A. Annamalai (Ed.). *Refugee health care: An essential medical guide*. Springer Science + Business Media. Recuperado de <https://doi.org/10.1007/978-1-4939-0271-2>
- Herrera, L. L., González, I. D. y Rocha, J. T. (2009). La política migratoria en el nuevo escenario político en Estados Unidos. En P. Leite y S. E. Giorguli (Coord.), *El estado de la migración. Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos* (pp. 371-414). México: Consejo Nacional de Población.
- Hersh, S. (4 de abril de 2004). The other war. Why Bush's Afghanistan problem won't away. *The New Yorker*. Recuperado de <https://www.newyorker.com/magazine/2004/04/12/the-other-war>
- Hicheri, L. (Mayo de 2008). Traducción e interpretación en instituciones públicas. En L. González y P. Hernández (Coordinación), *El español, lengua de traducción para la cooperación y el diálogo*. Ponencia llevada a cabo en Actas del IV Congreso "El español, lengua de traducción", Centro Virtual Cervantes, Madrid, España. [https://cvc.cervantes.es/lengua/esletra/esletra\\_04.htm](https://cvc.cervantes.es/lengua/esletra/esletra_04.htm)
- Hines, B. (2019). Las políticas migratorias de Donald Trump. *Nueva Sociedad*, (284), 53-71. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/las-politicas-migratorias-de-donald-trump/>
- Holmes, K. R. (2015). What is National Security? En D. L. Wood (Ed.), *Index of U.S. Military Strength* (pp. 17-25). Washington, D.C.: The Heritage Foundation. Recuperado de [https://ims-2015.s3.amazonaws.com/2015\\_Index\\_of\\_US\\_Military\\_Strength\\_FINAL.pdf](https://ims-2015.s3.amazonaws.com/2015_Index_of_US_Military_Strength_FINAL.pdf)
- Immigration and National Act (27 de junio de 1952). [Enmendada a través de la Ley Pública 117-31. Promulgada el 30 de julio de 2021] Título I – General, Sección 101, 27(A). Recuperado de <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1376/pdf/COMPS-1376.pdf>
- International Rescue Committee (6 de noviembre de 2017). *What is the travel ban? What does it mean for refugees?* Recuperado de <https://www.rescue.org/article/what-travel-ban-what-does-it-mean-refugees>
- Jordan, M. (17 de agosto de 2021). ¿Qué pasará ahora con los afganos que ayudaron a Estados Unidos? *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2021/08/17/espanol/refugiados-afganos-USA-visas.html>
- Kandel, W. (2018). *Permanent Legal Immigration to the United States: Policy Overview*. Congressional Research Service. Recuperado de <https://sgp.fas.org/crs/homesec/R42866.pdf>

- Keyel, J. (2016). Responsibility to Redress: Global Harm, Obligation and the Afghan and Iraqi Refugee Crises. *Spectra Journal*, 5(2). Recuperado de <https://spectrajournal.org/10/volume/5/issue/2/>
- Krieger, M. (2013). *La importancia de la coordinación interinstitucional en el marco de la gestión migratoria*. Buenos Aires: OIM.
- Krogstad, J. (2019). *Key facts about refugee to the U.S.* Pew Research Center. Recuperado de <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/10/07/key-facts-about-refugees-to-the-u-s/>
- Lander, M. (18 de mayo de 2016). El inesperado legado de Obama: ocho años de guerra continua. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2016/05/18/espanol/el-inesperado-legado-de-obama-ocho-anos-de-guerra.html>
- Ley Pública 109-163. Ley de Autorización de la Defensa Nacional para el año fiscal 2006. Título X. Provisiones Generales. Subtítulo F. Sección 1059: Estatus de inmigrante especial para personas que sirven como traductores con las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos. 6 de junio de 2006. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-109publ163/pdf/PLAW-109publ163.pdf>
- Ley Pública 96-465. Ley de Relaciones Exteriores de 1980. Título I. El Servicio Exterior de los Estados Unidos. Capítulo 1: Provisiones Generales. Sección 102 (3): Definiciones. 17 de octubre de 1980. <http://uscode.house.gov/statutes/pl/96/465.pdf>
- Ley Pública 104-132. Ley de Antiterrorismo y Pena de Muerte Efectiva de 1996. Título IV. Remoción y exclusión de extranjeros terroristas y criminales. 24 de abril de 1996. Disponible en <https://www.congress.gov/104/plaws/publ132/PLAW-104publ132.pdf>
- Luban, D. (2004). Preventive War. *Philosophy & Public Affairs*, 32(3), 207–248. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/3557986>
- Mármora, L. (2010). Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política de América del Sur. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 18(35), 71-92.
- Martin, D. A. (2003). *Immigration Policy and the Homeland Security Act Reorganization: An Early Agenda for Practical Improvements*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute. Recuperado de <https://www.migrationpolicy.org/research/immigration-policy-and-homeland-security-act-reorganization-early-agenda-practical>
- Martínez, P. J. y Stang, A. M. (2005). *Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada: memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Meissner, D., Meyers, D. W., y Fix, M. (2006). *La Inmigración y el Futuro de los Estados Unidos: Un nuevo capítulo*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute, Manhattan

- Institute for Policy Research. Recuperado de [https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/new\\_chapter\\_spanish\\_0.pdf](https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/new_chapter_spanish_0.pdf)
- Migration Policy Institute (2013). *Timeline. Major US Immigration Laws, 1790-Present*. Recuperado de MAJOR US IMMIGRATION LAWS, 1790 - PRESENT (migrationpolicy.org)
- Monin, K., Batalova, J. y Lai, T. (2021). *Refugee and Asylees in the United States*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute. Recuperado de <https://www.migrationpolicy.org/article/refugees-and-asylees-united-states-2021>
- Munguía, S. A. (2015). *La Política Migratoria en los Estados Unidos*. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4302/1.pdf>
- Muñoz, G. M. (2007). Democracia y ocupación militar en Oriente Medio. *Ayer*, 65, 69–103. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/41325071>
- Nawyn, S. J. (2019). Refugees in the United States and the Politics of Crisis. En C. Menjívar, M. Ruiz y I. Ness (Eds.), *The Oxford Handbook of Migration Crisis* (pp. 163-180). Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.
- Negri, T. (2007). La fractura del orden global. En M. Hardt, M. y T. Negri (Ed.), *La multitud y la guerra* (27-30). México: Ediciones Era.
- Newmark, P. (1991). La teoría y el arte de la traducción. *Letras*, (23-24), 27-58. Recuperado de <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/letras/article/view/4086>
- O'Donnell, K. y Newland, K. (2008). *The Iraqi Refugee Crisis: The Need For Action*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute. Recuperado de [https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPI-The\\_Iraqi\\_Refugee\\_Crisis\\_The\\_Need\\_for\\_Action\\_011808.pdf](https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPI-The_Iraqi_Refugee_Crisis_The_Need_for_Action_011808.pdf)
- Obama, B. (22 de junio de 2011). *Remarks by the President on the Way Forward in Afghanistan*. [Discurso]. The White House. Office of the Press Secretary. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/06/22/remarks-president-way-forward-Afghanistan>
- Obama, B. (27 de febrero de 2009). *Remarks of President Barack Obama. Responsibly Ending the War in Iraq*. [Discurso]. The White House. President Barack Obama. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-ndash-responsibly-ending-war-iraq>
- Office of the Press Secretary (27 de mayo de 2014). *Fact Sheet: Bringing the U.S. War in Afghanistan to a Responsible End*. The White House. President Barack Obama.

- <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/05/27/fact-sheet-bringing-us-war-afghanistan-responsible-end>
- Organización de las Naciones Unidas (2015). *La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales: Informe del Secretario General*. Recuperado de <https://www.refworld.org/es/country,,,COUNTRYREP,AFG,,55f677f34,0.html>
- Packer, G. (2022). The Betrayal. *The Atlantic*. Recuperado de <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2022/03/biden-afghanistan-exit-american-allies-abandoned/621307/>
- Palomo, G. A. (2016). La lucha antiterrorista y el nuevo sistema de seguridad internacional tras el 11 de septiembre: ¿una consecuencia lógica? *Foro Internacional*, 56(4 (226)), 941-976. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/44112639>
- Peters, H. (2008). *Training the Military to Manage Contractors During Expeditionary Operations: Overview and Options for Congress*. Congressional Research Service. Recuperado de <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R40057>
- Peters, H. (2011). *The Department of Defense's Use of Private Security Contractors in Afghanistan and Iraq: Background, Analysis, and Options for Congress*. Congressional Research Service. Recuperado de <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R40835>
- Pew Research Center (2017). U.S. *Resettles Fewer Refugees, Even Global Number of Displaced People Grows*. Recuperado de <https://www.pewresearch.org/global/2017/10/12/u-s-resettles-fewer-refugees-even-as-global-number-of-displaced-people-grows/>
- Phillips, J. (2021). Afghanistan/Pakistan. En D. L. Wood (Ed.) *Index of U.S. Military Strength* (311-318). Washington, D.C.: The Heritage Foundation. Recuperado de <https://www.heritage.org/military>
- Pierce, S. (2019). *Immigration-Related Policy Changes in the First Two Years of the Trump Administration*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute. Recuperado de <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/ImmigrationChangesTrumpAdministration-FinalWEB.pdf>
- Polk, W. R. (2005). *Understanding Iraq: The Whole Sweep of Iraqi History, from Genghis Khan's Mongols to the Ottoman Turks to the British Mandate to the American Occupation*. Nueva York: Harper Collins.
- Pope, A. (2020). *Immigration and U.S. National Security. The State of Play Since 9/11*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute. Recuperado de

- [https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/Immigration-NatlSecurity\\_Final.pdf](https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/Immigration-NatlSecurity_Final.pdf)
- Real Academia Española (2005). *Diccionario panhispánico de dudas*. Disponible en <https://www.rae.es/dpd/>
- Redacción BBC Mundo. (16 de enero de 2017). Barack Obama, el premio Nobel de la Paz que se convirtió en el primer presidente de EE.UU. en pasar sus dos periodos completos sin un solo día sin guerra. *BBC News/Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38586508>
- Refugee Processing Center (2021). *SIV Refugee Benefits Election Form 2021*. Recuperado de <https://www.wrapsnet.org/siv-iraqi-syrian-afghan-referrals/>
- Refugee Processing Center (2022). Recuperado de Admissions & Arrivals — Refugee Processing Center (wrapsnet.org)
- Refugee Processing Center, RPC-WRAP (2021). <https://www.wrapsnet.org>
- Reitzel, A. E. (1946). The Immigration Laws of the United States. An Outline. *Virginia Law Review*, 32(6), 1099–1162. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/1068318?origin=crossref>
- Roberts, M. A. (1982). The U.S. and Refugees: The Refugee Act of 1980. *Issue: A Journal of Opinion*, 12(1/2), 4–6. <https://doi.org/10.2307/1166528>
- Rosas, H. A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y cultura*, (30), 119-134. Recuperado de <https://polcul.xoc.uam.mx/index.php/polcul/article/view/1065/1042>
- Rosas, H. A. (2019). Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis. *DAAPGE*, 19(32), 81-107. Recuperado de <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/DocumentosyAportes/article/view/8482>
- Ruiz, H.A. (2002). Afghanistan: conflict and displacement 1978 to 2001. *Forced Migration*, (13), 8-10. Recuperado de <https://www.fmreview.org/september-11th-has-anything-changed>
- Rupérez, J. (2016). Obama en “su” política exterior: a la búsqueda del legado. *Cuadernos de Pensamiento Político*, 49, 67–82. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/24570768>
- Salazar, C. (2009). La evaluación y el análisis de políticas públicas. *Revista Opera*, (9), 23-51. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/675/67515007003.pdf>

- Salazar, T. B. (2020). *U.S. Periods of War and Dates of Recent Conflicts*. Congressional Research Service. Recuperado de <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/RS21405>
- Sayed, N., Sadat, F. y Khan, H. (2021). *Will the Taliban's Takeover Lead to a New Refugee Crisis from Afghanistan?* Washington, D.C.: Migration Policy Institute. Recuperado de <https://www.migrationpolicy.org/article/taliban-takeover-new-refugee-crisis-afghanistan>
- Secretaría de Hacienda y crédito Público, SHCP. (2016). *Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados*. México: Gobierno Federal. Recuperado de <https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados>
- Silverman, E. B. (1980). Indochina Legacy: The Refugee Act of 1980. *Publius*, 10(1), 27–41. <https://doi.org/10.2307/3329800>
- Sosa, J. J. (Mayo de 2021). Análisis de las capacidades institucionales. En Maestría en Estudios de Migración Internacional. Conferencia a través de la plataforma virtual. El Colegio de la Frontera Norte.
- Terrazas, A. (2009). *Iraqi Immigrants in the United States in 2007*. Washington, D.C.: Migration Policy Institute. Recuperado de Article: Iraqi Immigrants in the United States in .. | migrationpolicy.org
- The White House (1987). *The National Security Strategy of the United States*. Recuperado de [nss1987.pdf \(defense.gov\)](https://www.defense.gov/pubs/pdf/nss1987.pdf)
- The White House (4 de febrero de 2021a). *Remarks by President Biden on America's Place in the World*. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>
- The White House (4 de febrero de 2021b). *Executive Order on Rebuilding and Enhancing Programs to Resettle Refugees and Planning for the Impact of Climate Change on Migration*. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/04/executive-order-on-rebuilding-and-enhancing-programs-to-resettle-refugees-and-planning-for-the-impact-of-climate-change-on-migration/>
- Thomas, C. (2021a). *Afghanistan: Background and U.S. Policy: In Brief*. Congressional Research Service. Recuperado de <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45122>
- Thomas, C. (2021b). *Terrorist groups in Afghanistan*. Congressional Research Service. Recuperado de <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10604>

- Trump, D. (21 de agosto de 2017). *Remarks by President Trump on the Strategy in Afghanistan and South Asia*. The White House. National Security & Defense. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-strategy-afghanistan-south-asia/>
- Twu, M. (2010). A Sanctuary for Those Who Serve: United States Iraqi Special Immigrant Visa Programs. *North Carolina Journal of International Law*, 35(3), 723-760. Recuperado de <https://scholarship.law.unc.edu/ncilj/vol35/iss3/5>
- U.S. Census Bureau (2021). *About the Foreign-Born Population*. Recuperado de <https://www.census.gov/topics/population/foreign-born/about.html>
- U.S. Citizenship and Immigration Services, USCIS. (2012). *Overview of INS History*. USCIS History Office and Library. Recuperado de <https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/fact-sheets/INSHistory.pdf>
- U.S. Citizenship and Immigration Services, USCIS. (2021a). *Green Card Eligibility Categories*. Disponible en <https://www.uscis.gov/green-card/green-card-eligibility-categories>
- U.S. Citizenship and Immigration Services, USCIS. (2021b). *Refugee Timeline*. Disponible en <https://www.uscis.gov/about-us/our-history/history-office-and-library/featured-stories-from-the-uscis-history-office-and-library/refugee-timeline>
- U.S. Citizenship and Immigration Services, USCIS. (2021c) *The United States Refugee Admissions Program (USRAP) Consultation and Worldwide Processing Priorities*. Disponible en <https://www.uscis.gov/humanitarian/refugees-and-asylum/usrap>
- U.S. Department of Defense (16 de Agosto de 2021). *Pentagon Press Secretary John F. Kirby Holds a Press Briefing*. Recuperado de <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2733523/pentagon-press-secretary-john-f-kirby-holds-a-press-briefing/>
- U.S. Department of Homeland Security. (2021). *2018 Yearbook of Immigration Statistics*, Washington, D.C.: U.S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics. Disponible en Table 39. Aliens Removed or Returned: Fiscal Years 1892 to 2018 | Homeland Security (dhs.gov)
- U.S. Department of State – Office of Inspector General. (2020). *Review of the Afghan Special Immigrant Visa Program*. Recuperado de Review of the Afghan Special Immigrant Visa Program AUD-MERO-20-35 (oversight.gov)
- U.S. Department of State – Office of the Spokesperson (2021). U.S. Refugee Admission Program *Priority 2 Designation for Afghan Nationals*. Disponible en U.S. Refugee Admissions Program Priority 2 Designation for Afghan Nationals - United States Department of State

- U.S. Department of State – Bureau of Consular Affairs, (2021). <https://www.state.gov/about-us-bureau-of-consular-affairs/>
- U.S. Embassy in Afghanistan (2022). <https://af.usembassy.gov/>
- U.S. Government Accountability Office, GAO (2018). *Afghan and Iraqi Special Immigrants. More information on their Resettlement Outcomes Would Be Beneficial*. Recuperado de <https://www.gao.gov/products/GAO-18-107>
- U.S. Government Accountability Office, GAO (2020). *Afghan and Iraqi Special Immigrant Visa Program*. Recuperado de <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R43725>
- U.S. Government Accountability Office, GAO. (2011). *Refugee Assistance. Little Is Known about the Effectiveness of Different Approaches for Improving Refugees' Employment Outcomes* (GAO-11-369). Recuperado de <https://www.gao.gov/assets/320/317300.pdf>
- U.S. House of Representatives - History, Art & Archives (s.f.). *Refugee Crisis*. Recuperado de <https://history.house.gov/Exhibitions-and-Publications/APA/Historical-Essays/Growing-Diversity/Refugee-Crisis/>
- U.S. Immigration and Customs Enforcement (2019). *Enforcement and Removal Operations Report*. Recuperado de [eroReportFY2019.pdf](#) (ice.gov)
- U.S. Immigration and Customs Enforcement (2020). *Enforcement and Removal Operations Report*. Recuperado de [U.S. Immigration and Customs Enforcement FY 2020 Enforcement and Removal Operations Report](#) (ice.gov)
- Vela, F. (2001). Un acto metodológico de la investigación social: la entrevista cualitativa. En Tarrés, María Luisa (Coord.). *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social* (63-91). México: Colegio de México, Flacso.
- Verea, M. (2010). Principales lineamientos de las políticas migratorias en Estados Unidos, España y Singapur. En E. Levine y M. Verea, (Ed.), *Políticas migratorias y movilidad laboral en Estados Unidos, España y Singapur* (pp. 25-54). México: CISAN-UNAM.
- Villa, A. A. (2007). Traducción e interpretación, dos profesiones muy diferentes (I). *Salidas Profesionales*. Recuperado de <http://www.anavitraduccion.com/cms3/UserFiles/564/File/Traduccion%20e%20interpretacion.pdf>
- Villafuerte Solís, D. y García Aguilar, M. (2017). La política antiinmigrante de Barack Obama y el programa Frontera Sur: consecuencias para la migración centroamericana. *Migración y Desarrollo*, 15(28), 39-64. Recuperado de <https://estudiosdeldesarrollo.mx/migracionydesarrollo/wp-content/uploads/2018/11/28-2.pdf>

- Walbridge, L. S. y Aziz, T. M. (2000). After Karbala: Iraqi Refugees in Detroit. En N. Abraham y A. Shryock (Eds.). *Arab Detroit: from margin to mainstream* (pp. 321-42). Detroit: Wayne State University Press.
- Wilson, H. J y Kandel, A. W. (2020). *Immigration*. Congressional Research Service. Recuperado de <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10520>
- Wunderle, W. D. (2006). *Through the Lens of Cultural Awareness: A Primer for US Armed Forces Deploying to Arab and Middle Eastern Countries*. Kansas: Combat Studies Institute Press. Recuperado de <https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/Primer-on-Urban-Operation/Documents/Through-the-lens.pdf>
- Zaidi, D. y Kuczewski, M. (2017). Ending DACA Has Pragmatic and Ethical Implications for U.S. Health Care. *The Hastings Center Report*, 47(6), 14–15. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/26628326>

## ANEXOS

### Anexo 1. División política de Afganistán.



Fuente: Congressional Research Service

Anexo 2. División política de Iraq.



Fuente: Congressional Research Service

Anexo 3. Formulario de elección de beneficios para refugiados

United States Department of State

Washington, D.C. 20520



**Refugee Benefits Election Form**

PLEASE INDICATE YOUR ELECTION BELOW:

If approved to receive a Special Immigrant Visa,

\_\_\_ I wish to participate in the U.S. Department of State's resettlement program and receive the associated benefits including IOM-arranged travel. If there are any changes in my intention to participate, or if my family composition changes (e.g., a birth or death), I will notify the appropriate Resettlement Support Center as soon as possible.

\_\_\_ I DO NOT wish to participate in the U.S. Department of State's resettlement program. Even though I choose to decline State Department-funded benefits, I understand that I may still qualify for certain ORR-funded benefits.

By signing this form, I acknowledge that I have read the U.S. State Department letter and the accompanying Frequently Asked Questions and 18 Things You Need to Know about Resettling in the United States. I understand that resettlement benefits vary from one location to another, and that luxury items (including TVs, radios, telephones, DVD players, computers, vacuums, bicycles, cars, or air conditioners), professional-level employment, and medical insurance are not guaranteed. I also understand that housing assistance funding is not guaranteed by the U.S. State Department beyond my first 30 days in the United States.

Petitioner's Case Number: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Name (block letters, in English only)

\_\_\_\_\_  
Date of Birth (MM/DD/YYYY)

\_\_\_\_\_  
Email Address

\_\_\_\_\_  
Telephone Number

\_\_\_\_\_  
Signature

\_\_\_\_\_  
Date (MM/DD/YYYY)

Please return a scanned copy of this page only and the DS-0234 Special Immigrant Visa Biodata Form to the National Visa Center (NVCSIV@state.gov) or appropriate Resettlement Support Center as soon as possible. In addition, you must submit a scanned copy of your visa as soon as possible. **You should not wait to submit this form and the Special Immigrant Biodata Form until your visa is issued.**

## **18 cosas que debe saber acerca del reasentamiento en los Estados Unidos**

*¡Bienvenido a los Estados Unidos!*

*Este documento fue preparado para ayudarle a adaptarse a su nueva vida en los Estados Unidos. El personal profesional de las agencias de reasentamiento sin fines de lucro de los Estados Unidos colaboró para identificar puntos clave sobre temas de interés principal para los refugiados y beneficiarios de visas especiales de inmigrante (SIV) que ya han sido reasentados. Estas sugerencias luego fueron recopiladas por la Oficina de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado como una herramienta para ayudarle a informarse sobre las muchas experiencias nuevas que encontrará al reasentarse en su nuevo hogar.*

### **Beneficios de Recepción y Colocación (R&P) y otra asistencia**

- 1) Su agencia de reasentamiento y sus socios del gobierno federal y local tienen recursos limitados para satisfacer sus necesidades básicas inmediatas a su llegada. La cantidad de recursos disponibles para usted dependerá de una variedad de factores. El empleo temprano y la presupuestación inteligente del dinero son cruciales para su autosuficiencia temprana.
- 2) El costo de vida y la disponibilidad de apoyo público varía en los Estados Unidos. La asistencia que se le brinde no será equivalente de un lugar a otro. Si sus amigos en un lugar de EE. UU. le dicen que están recibiendo ciertos beneficios, esto no significa que usted recibirá los mismos beneficios.
- 3) El área metropolitana de Washington, DC y algunas ciudades de California son lugares muy caros para vivir y puede ser difícil encontrar vivienda y empleo. Es posible que los beneficios de reasentamiento que reciba allí no cubran cómodamente el costo de vida en estas áreas. Si está haciendo sus propios arreglos de viaje, a menos que tenga parientes cercanos o amigos en estas áreas que puedan brindarle apoyo financiero continuo y alojamiento hasta que encuentre un empleo que cubra sus gastos de manutención, puede ser mejor viajar a un lugar diferente en los Estados Unidos.
- 4) Después de su llegada a los Estados Unidos, mudarse a otro lugar puede afectar sus beneficios de reasentamiento, al igual que negarse a ir a su destino asignado en los Estados Unidos. Es posible que la agencia de reasentamiento en la nueva ubicación no pueda brindar el mismo nivel de servicios y/o asistencia en efectivo. Antes de planificar la reubicación, asegúrese de discutir la idea con su agencia de reasentamiento.
- 5) No hay trato preferencial para los beneficiarios de SIV o refugiados que trabajaron para el gobierno de los EE. UU. o estuvieron asociados con él. La elegibilidad para

- los beneficios y servicios de reasentamiento no se ve afectada por la nacionalidad, raza, religión o género.
- 6) No necesita pagarle a nadie (amigos, parientes o cualquier agencia) para que lo auspicie en los Estados Unidos.
  - 7) Comenzará a pagar su préstamo de viaje de la OIM dentro de los seis meses posteriores a su llegada a los Estados Unidos.

### **Empleo**

- 8) El Programa de Admisión de Refugiados de EE. UU. está diseñado para ayudarle con sus necesidades básicas durante sus primeras semanas en los Estados Unidos. Encontrar empleo será uno de sus primeros objetivos cuando llegue. Es importante que usted y los miembros de su familia aprendan inglés (si aún no lo dominan), pero es igualmente importante aceptar el primer trabajo que esté disponible. Estar en un lugar de trabajo brinda una excelente oportunidad para practicar hablar inglés. Cuanto antes comience a trabajar, antes podrá pagar sus propios gastos de manutención. Muchas familias encuentran que tanto el esposo como la esposa deben trabajar para que la familia sea económicamente autosuficiente.
- 9) Se le remitirá a un programa de empleo y se le ayudará a encontrar trabajo sin importar dónde se reasiente.
- 10) Puede tomar más tiempo de lo esperado encontrar un trabajo. Además, los puestos de tiempo completo o permanentes pueden ser más difíciles de obtener al principio.
- 11) Su primer trabajo en los Estados Unidos probablemente no será en la misma profesión o campo que su trabajo en su país de origen. El empleo anterior con las fuerzas armadas o el gobierno de los EE. UU. no garantiza ningún trabajo en los Estados Unidos. Su primer trabajo puede ser un trabajo no profesional de nivel de entrada, e incluso puede ser temporal o de medio tiempo. Eventualmente puede encontrar un trabajo en su campo después de establecer un historial laboral en los Estados Unidos, adquirir competencia en el idioma inglés y obtener cualquier recertificación o capacitación requerida. Hasta entonces, el empleo de nivel de entrada es la mejor manera de aprender sobre el lugar de trabajo estadounidense y adquirir experiencia que será apreciada por los empleadores en futuros trabajos.

### **Vivienda, Ropa y Mobiliario**

- 12) La ayuda inicial que recibe para vivienda, menaje y mobiliario es muy básica. Muchos artículos, como ropa y muebles, pueden ser usados, de segunda mano o muy económicos, pero todos los artículos proporcionados estarán limpios e higiénicos.
- 13) El gobierno de los EE. UU. requiere que las agencias de reasentamiento proporcionen muebles y enseres domésticos básicos. Esto NO incluye artículos de lujo como: televisores, radios, teléfonos, reproductores de DVD, computadoras, aspiradoras, bicicletas, automóviles o aires acondicionados. Estos artículos pueden estar disponibles si la agencia los recibe como donaciones de otras fuentes.
- 14) Los apartamentos son la forma de vivienda más accesible y asequible para muchos estadounidenses, y esto es lo que debe esperar de su primera casa en los Estados Unidos. Las personas solteras pueden ser colocadas con una o más personas solteras

del mismo género para poder pagar mejor los gastos de manutención. Si elige hacerlo, y respetando cualquier contrato de arrendamiento que haya firmado, puede mudarse después de comenzar a trabajar y puede pagar la vivienda de su elección.

### **Cuidado de la salud**

- 15) La cobertura de salud pública es limitada; es posible que no se cubra la atención dental o de la vista. Puede llevar semanas ver a un médico para una cita de rutina, aunque las necesidades críticas de salud se cubrirán de manera oportuna. Una vez que obtenga un empleo y pueda comprar un seguro médico privado, aumentarán sus opciones de atención médica.
- 16) No existe ningún estigma relacionado con los servicios psicosociales o de salud mental en los Estados Unidos, y debe aprovechar estos servicios si están disponibles y cree que lo ayudarán. El patrocinador de su agencia de reasentamiento lo ayudará a encontrar los servicios de atención médica adecuados.

### **Ajuste cultural**

- 17) Su primer año en los Estados Unidos será un período de adaptación. Vivirá en una nueva comunidad, se adherirá a nuevas leyes, trabajará en un nuevo trabajo y hará nuevos amigos. Durante los primeros meses, el personal de su agencia de reasentamiento le ayudará en sus esfuerzos por reconstruir su vida y hará todo lo posible para ayudarlo a ser económicamente autosuficiente lo antes posible.
- 18) Estados Unidos está formado por personas de diferentes orígenes raciales y étnicos, y las agencias de reasentamiento que ayudan a los refugiados son igualmente diversas. Sus asistentes sociales pueden ser de cualquier raza, religión, etnia o género, y tienen en mente sus mejores intereses.

Para obtener más información sobre cómo vivir en los EE. UU., visite: [www.corenav.org](http://www.corenav.org)

La autora es Licenciada en Historia por la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Egresada del Diplomado de Especialización en Historia del Arte Mexicano por la Academia de Artes de San Carlos, UNAM. Por más de siete años colaboró en diferentes áreas de los museos de artes decorativas pertenecientes a la Fundación Cultural Antonio Hagenbeck y de la Lama, I.A.P. Egresada de la Especialidad y Maestría en Estudios de Migración Internacional por El Colegio de la Frontera Norte.

Correo electrónico: [georginavico@hotmail.com](mailto:georginavico@hotmail.com)

© Todos los derechos reservados. Se autorizan la reproducción y difusión total y parcial por cualquier medio, indicando la fuente.

Forma de citar:

Ávila Colín, Georgina (2022). “Análisis de los programas estadounidenses *Special Immigrant Visas (SIVs)* dirigidos a afganos e iraquíes, 2006-2020”. Tesis de Maestría en Estudios de Migración Internacional. El Colegio de la Frontera Norte, A.C. México. 162 pp.