

NOTA DE COYUNTURA

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>

 @CGBSenado

Senado de la República, 22 de marzo de 2017

LA SEGUNDA ORDEN EJECUTIVA DEL VETO MUSULMÁN EN ESTADOS UNIDOS: CONTENIDOS FUNDAMENTALES Y ALCANCES DE LA RECIENTE CONTROVERSI JURÍDICA ¹



El 27 de enero de 2017 el Presidente de Estados Unidos firmó una Orden Ejecutiva que suspendió por 90 días la entrada al país de ciudadanos de 7 países de mayoría musulmana: Irán, Irak, Libia, Somalia, Sudán, Siria y Yemen además de suspender también temporalmente el procesamiento de solicitudes de refugio. Sin embargo, su aplicación fue suspendida por un Juez Federal. En consecuencia, el Presidente Trump firmó el 6 de marzo de 2017 una nueva orden con ajustes para evitar que fuera nuevamente bloqueada. Entre los principales cambios eliminó a Irak de la lista de países vetados. Sin embargo, voces opositoras en el Congreso y la sociedad civil en general han acusado que este nuevo documento continúa siendo discriminatorio, al basar la prohibición en la religión que practican los habitantes de estos países.

¹ (Foto) Anadolu Agency via Getty Images en David Bier y Matthew La Corte, “Muslim Americans are more likely to reflect violence, intolerance than many other americans”, The Huffington Post, 15 de diciembre de 2016. Consultado el 07 de marzo de 2016 en: http://www.huffingtonpost.com/david-bier/muslim-americans-violence_b_8812234.html

Introducción

El 27 de enero de 2017 el Presidente de Estados Unidos, Donald Trump, firmó la primera Orden Ejecutiva que suspendió por 90 días la entrada a territorio estadounidense de ciudadanos de 7 países de mayoría musulmana: Irán, Irak, Libia, Somalia, Sudán, Siria y Yemen. Dicha medida fue duramente criticada por la comunidad internacional, principalmente alegando que contenía un claro sesgo racista. Sin embargo, desde el inicio de su aplicación provocó serias complicaciones logísticas en los aeropuertos, donde personas que contaban con los requisitos legales para ingresar a territorio estadounidense, especialmente visas, fueron detenidas, afectando principalmente a académicos, hombres de negocios, estudiantes y artistas.²

En este contexto varios jueces de distintos estados emitieron diversos fallos que suspendían parcialmente la aplicación del denominado veto migratorio o veto musulmán del Presidente Trump. No fue hasta que el Fiscal General del estado de Washington, Bob Ferguson, interpuso una demanda contra esta medida cuando la Corte de Apelaciones del Noveno Circuito de Estados Unidos la suspendió en su totalidad. Tres Jueces de la Corte de Apelaciones con sede en San Francisco, argumentaron en favor de la decisión inicial del juez James Robart de la Corte del Distrito de Seattle emitida el 3 de febrero, en el sentido de que la prohibición se dirigía principalmente contra musulmanes en tanto practicantes de una religión, levantando así graves acusaciones en materia de libertad religiosa y argumentando que, en consecuencia, presentaba contrariedades constitucionales importantes. Pero el Fiscal Ferguson fue sólo uno de los 16 Fiscales estatales que emitieron una carta calificando la orden presidencial como “inconstitucional, antiestadounidense e ilegal” y Robart y los tres jueces de la Corte de Apelaciones de San Francisco que revisaron los argumentos de ambas partes, sólo algunos de los jueces federales, incluyendo varios en Boston, Virginia y Nueva York, que emitieron ordenes de suspensión del veto. Ante la interrupción judicial de la también conocida Orden Ejecutiva 13769 y las críticas alrededor de ella, el Presidente Trump decidió no apelar la decisión y en su lugar reescribir una nueva que fuera más “acotada”.

La versión revisada de esta primera Orden Ejecutiva fue firmada el 6 de marzo por el Presidente Donald Trump y presentada por el Secretario de Seguridad Interior, John Kelly; el Secretario de Estado, Rex Tillerson; y el Fiscal General, Jeff Sessions. La presente Nota de Coyuntura tiene el objetivo de revisar en su primer apartado las disposiciones del nuevo documento, con el objetivo de destacar las diferencias entre ambas medidas para vislumbrar si las críticas y la primera suspensión tuvieron efectos a favor de la mitigación de las disposiciones que el Poder Judicial calificó como discriminatorias. En el segundo apartado se revisan los principales elementos que se debaten en torno a la legalidad de la Orden, primordialmente los que tienen con ver con la Constitución estadounidense. Posteriormente,

² Para más información sobre el contenido y las reacciones iniciales de esta primera Orden Ejecutiva, referente a la prohibición de ingreso de ciudadanos de algunos países con mayoría musulmana, véase la Nota de Coyuntura publicada con anterioridad por este mismo Centro: J. Enrique Sevilla Macip y Alejandra Sánchez Montiel, “El Presidente Trump emite Orden Ejecutiva que prohíbe el ingreso a Estados Unidos de nacionales de siete países de mayoría musulmana y suspende la admisión de refugiados”, *Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República*, 3 de febrero de 2017. Consultado el 14 de marzo de 2017 en: http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NC_MuslimBan_030217.pdf

se revisan los componentes que detonan la controversia en torno a la medida del Presidente Trump respecto a si ésta medida es, en esencia, una de carácter racista. Con este objetivo, se repasará el contexto general de los ataques terroristas perpetrados en Estados Unidos, así como las nacionalidades de los ejecutores, dado que una de las motivaciones manifiestas de esta Orden Ejecutiva es la alegada asociación de estas nacionalidades con el terrorismo y otras amenazas a la seguridad nacional de Estados Unidos. Finalmente, se incluye un apartado con las principales reacciones al llamado Veto Musulmán, entre los que se presentan las emitidas por legisladores del Congreso estadounidense, así como miembros de la sociedad civil.

Contenido de la nueva Orden Ejecutiva del Presidente Donald Trump

La nueva orden ejecutiva³ firmada el 6 de marzo de 2017 por el Presidente Donald Trump, tiene el objetivo explícito de “proteger a los estadounidenses de los actos terroristas cometidos por ciudadanos extranjeros admitidos en Estados Unidos”. Se estableció como fecha de entrada en vigor el 16 de marzo de 2017. En este sentido, el documento prevé que los protocolos y procedimientos de selección e investigación durante el proceso de emisión de visas y el Programa de Admisión de Refugiados de Estados Unidos, adoptarán un papel clave en la detención de los individuos propensos a cometer, ayudar o apoyar en la perpetración de actos terroristas. Por lo tanto, el Gobierno de Estados Unidos tiene el objetivo de mejorar dichos protocolos y procedimientos asociados con estos dos programas. Además, reduce el límite de admisión de refugiados de 110,000 a 50,000 durante el año.

Por su parte, la Orden Ejecutiva 13769 (firmada el 27 de enero) suspendió por 90 días la entrada a Estados Unidos de ciudadanos de siete países con lo que denominó la administración Trump como crecientes problemas relacionados con el terrorismo, a saber: Irán, Irak, Libia, Somalia, Sudán, Siria y Yemen. El argumento central del Gobierno estadounidense es que los países incluidos en esta lista son Estados patrocinadores del terrorismo, se han visto afectados de manera significativa por las organizaciones terroristas o son zonas de conflictos activos. Como consecuencia, argumentó la Casa Blanca, cualquiera de estas circunstancias disminuye la voluntad o capacidad de sus Gobiernos para compartir o validar información importante sobre las personas que buscan viajar a Estados Unidos. Además, de acuerdo con este criterio, la presencia significativa de grupos terroristas, sus militantes en estos territorios y las condiciones que presentan incrementan la posibilidad de que simpatizantes o agentes terroristas viajen a Estados Unidos. Asimismo, esta misma orden interrumpió el Programa de Admisión de Refugiados por 120 días. El Gobierno explicó, en consecuencia, que algunos grupos terroristas se han infiltrado a territorio nacional a través de los programas de refugio.

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la Orden Ejecutiva 13769 fue suspendida por una orden judicial. Por lo tanto, estas disposiciones cambiaron en algunos aspectos en la nueva orden firmada el pasado 6 de marzo. No obstante, sustancialmente los argumentos e

³ Office of the Press Secretary, “Executive Order protecting the nation from foreign terrorist entry into the United States”, *The White House*, 6 de marzo de 2017. Consultado el 16 de marzo de 2017 en: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/06/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states>

intencionalidad permanecieron, por lo que el veto a países de mayoría musulmana quedó prácticamente sin cambios. Se continúa manteniendo la prohibición de ingreso por 90 días de los nacionales de Irán, Libia, Somalia, Sudán, Siria y Yemen, siendo Irak retirado de la lista. Para justificar este retiro, la orden explica que, aunque parte del territorio iraquí se encuentra dominado por el grupo terrorista autodenominado Estado Islámico, su influencia y zona de control han sido reducidas significativamente debido a los esfuerzos del Gobierno estadounidense y la armada iraquí. Además, el Gobierno de Irak ha mostrado voluntad para trabajar y cooperar con la coalición militar liderada por Estados Unidos. A pesar de que este conflicto ha debilitado el control de las fronteras y la capacidad del Gobierno de Irak para identificar documentos de viaje falsificados, la nueva medida admite que la estrecha cooperación entre ambos países y el compromiso iraquí para combatir a los grupos terroristas en su territorio, proveen al país de características especiales para darle un tratamiento diferente a sus ciudadanos. Además, desde que se emitió la Orden Ejecutiva 13769, el Gobierno de Irak se ha comprometido a aplicar medidas para mejorar la documentación de viaje, intercambio de información y el retorno de sus ciudadanos sujetos a órdenes de repatriación.

Con respecto a la admisión de los ciudadanos iraquíes se establece que debe ser sometida a una revisión exhaustiva e incluirse, en su caso, la consulta con una persona designada por la Secretaría de Defensa y el uso de información adicional recabada en el marco de la estrecha alianza de seguridad estadounidense-iraquí. Esta revisión debe considerar si el solicitante tiene conexiones con el Estado Islámico u otras organizaciones terroristas o con el territorio que está o ha estado bajo la influencia del grupo terrorista, así como cualquier otra información que revele algún otro indicio de ser una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos.

Sobre la suspensión del Programa de Admisión de Refugiados se explica que en los últimos años se ha demostrado que algunos de los migrantes que han ingresado a Estados Unidos a través de este sistema han resultado ser o convertirse en amenazas a la seguridad nacional. Como ejemplo, la orden ejecutiva señala que desde 2001, cientos de personas nacidas en el extranjero han sido condenadas por delitos relacionados con el terrorismo, incluyendo no solo a las personas que han entrado con visa, sino también a los que han llegado al país como refugiados. En la actualidad más de 300 personas que ingresaron con esta condición se encuentran sujetas a investigaciones por crímenes de esta índole. Sin embargo, es menester aclarar que, de acuerdo con fuentes públicas tanto nacionales como internacionales, no existe precedente alguno en Estados Unidos de ataques terroristas cometidos por los nacionales de alguno de los países incluidos en la lista original.⁴

Los viajes de los refugiados hacia Estados Unidos bajo el Programa de Admisión de Refugiados se suspenderán y el Secretario de Seguridad Interior interrumpirá las resoluciones sobre las solicitudes para obtener la condición de refugiado. Ambas interrupciones durarán, en principio, 120 días a partir de la fecha de publicación de la orden. Durante este periodo el Secretario de Estado, junto con el Secretario de Seguridad Interior y en consulta con el Director de Inteligencia Nacional, revisarán los procedimientos de adjudicación del Programa de Admisión de Refugiados para determinar que procesos adicionales deben utilizarse para garantizar que las

⁴ J. Enrique Sevilla Macip y Alejandra Sánchez Montiel, *op. cit.*

personas que buscan la entrada como refugiados en Estados Unidos no representen una amenaza para la seguridad y el bienestar. La suspensión no se aplicará a los solicitantes de asilo para los cuales, antes de la fecha de expedición de la orden, ya se había programado oficialmente su entrada. Sin embargo, los viajes se reanudarán hasta después de 120 días, junto con la revisión de las solicitudes para decidir sobre el ingreso de nuevos refugiados; siempre y cuando las autoridades competentes hayan determinado conjuntamente los procedimientos adicionales que son adecuados para garantizar la seguridad de los Estados Unidos.

La nueva orden surtirá efectos sobre los ciudadanos de los países antes mencionados que se encuentren fuera del territorio estadounidense o que no cuenten con una visa vigente a la fecha de entrada en vigor del Decreto. Como se mencionó, el principal cambio entre el derogado Decreto 13769 y la nueva orden fue la exclusión de los ciudadanos iraquíes de la lista de países afectados. De la misma manera se suspendió su aplicación a cualquier residente legal permanente en Estados Unidos; cualquier extranjero que sea admitido o tenga permiso de permanencia temporal a la fecha de entrada en vigor del Decreto; cualquier extranjero que tenga un documento válido distinto a un visado que le permita viajar a Estados Unidos; personas con doble nacionalidad cuando se encuentre viajando con un pasaporte expedido por un país diferente a cualquiera de los antes mencionados; pasajeros con pasaporte diplomático, visa de la Organización del Tratado del Atlántico Norte o para viajar a la Organización de las Naciones Unidas; ciudadanos extranjeros que hayan recibido asilo, y refugiados que hayan sido admitidos previamente. A raíz de los problemas que se suscitaron en los primeros días de implementación de la primera Orden Ejecutiva, causados por la ambigüedad de su aplicación, en este segundo documento se hacen explícitas sus atribuciones, evitando que los residentes permanentes, estudiantes, empresarios o cualquier persona que cuente con visas válidas, se vean afectados nuevamente por la medida.

Entre los principales problemas generados por la primera Orden se registraron afectaciones a la entrada de personas que viven en Estados Unidos con visas o incluso residencia permanente y en posesión de las llamadas *Green Cards*. En dicho escenario, las personas con residencia permanente e inmigrantes con visa que se encontraban fuera del país en ese momento no podía regresar, mientras que los que estaban aún en territorio estadounidense no podía salir del país, ya que si viajaban al extranjero no podrían volver. Con dicha Orden el Gobierno podía deportar a residentes permanentes a su llegada a algún aeropuerto en Estados Unidos. Además, en los aeropuertos se reportó la presencia de abogados que ofrecían sus servicios a quienes tenían documentos válidos. Estos problemas fueron los que iniciaron la suspensión parcial de la Orden que motivó su suspensión total.

Además, se ha establecido un mecanismo para permitir la entrada a un nacional de cualquier país que se encuentra en la lista, a través de la revisión individual del caso. Para ello el interesado debe demostrar que negar su entrada tendría consecuencias graves y que su ingreso no supone una amenaza para la seguridad nacional. Entre las circunstancias establecidas para autorizar el ingreso de un extranjero se encuentran: que haya sido previamente admitido en Estados Unidos por un periodo continuo, por trabajo, estudios u otra

actividad a largo plazo, y que en la fecha de emisión de la orden se encontraba fuera de territorio estadounidense, por lo que pretende regresar para reanudar dicha actividad; el objetivo del interesado es ingresar a territorio estadounidense para cumplir con sus obligaciones profesionales o de negocios; el motivo para regresar es de índole personal, para visitar a un miembro cercano de la familia, quien debe ser ciudadano de los Estados Unidos, residente permanente legal o extranjero legalmente admitido con una visa de no inmigrante; el extranjero es un bebé, niño o persona adoptada o que necesita atención médica urgente; el interesado ha sido empleado por o en nombre del Gobierno de los Estados Unidos, o bien poder demostrar que ha prestado un servicio valioso al país; el extranjero viaja para fines relacionados con una organización internacional y estudiantes de intercambio patrocinados por el Gobierno de Estados Unidos.

En general la orden establece que se aplicarán normas uniformes para todos los programas de control y examinación de la inmigración. El Secretario de Estado, el Fiscal General, el Secretario de Seguridad Interior, y el Director de Inteligencia Nacional, pondrán en práctica un programa como parte del proceso de resoluciones, con el objetivo de identificar a las personas que buscan entrar a Estados Unidos de forma fraudulenta, que apoyan el terrorismo, el extremismo violento, que actúe de forma violenta hacia cualquier grupo o clase de personas dentro de Estados Unidos o que su entrada presente un riesgo. Este programa incluirá el desarrollo de parámetros uniformes de las normas y procedimientos de selección e investigación, tales como entrevistas en persona, la creación de una base de datos de documentos de identidad ofrecida por los solicitantes para garantizar que los documentos duplicados no sean utilizados por más de una persona; formularios de solicitud modificados que incluyen preguntas dirigidas a la identificación de respuestas fraudulentas y “malas intenciones”; un mecanismo para asegurar que los solicitantes sean quienes dicen ser; un mecanismo para evaluar si los solicitantes pueden cometer, ayudar o apoyar en la perpetración de cualquier tipo de acto violento, criminal o terrorista al ingresar a Estados Unidos; entre otros.

La cuestión de la legalidad de la Orden Ejecutiva: controversias legales y constitucionales

Uno de los principales argumentos en contra de la medida del Presidente Trump es la alegada ilegalidad y aún la inconstitucionalidad de la misma. Aunque el Gobierno estadounidense fundamenta la orden a través de las facultades de la Ley de Inmigración de 1952, que faculta al Presidente para suspender la entrada “de todos los extranjeros o cualquier clase de extranjero” cuando lo considere “perjudicial para los intereses de Estados Unidos”; la revisión de esa misma Ley en 1965, establece que nadie puede ser “discriminado durante la emisión de una visa de inmigrante debido a su raza, sexo, nacionalidad, lugar de nacimiento o de residencia”. Como consecuencia, algunas voces en Estados Unidos han argumentado que esta orden ejecutiva discrimina a los países cuya población profesa mayoritariamente el islam como religión. En contraste, la Ley de 1952 sobre extranjeros inadmisibles, concede al Presidente de los Estados Unidos, capacidad para suspender la entrada de cualquier clase de extranjeros que se determine son perjudiciales para el interés de los Estados Unidos. Adicionalmente, los ataques terroristas del 11 de septiembre fueron citados por las autoridades estadounidenses

como fundamento para establecer estas medidas, pero los países de origen de los ejecutores - Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Egipto y Líbano- de dichas agresiones no fueron incluidos.⁵

Por su parte, algunas organizaciones civiles, entre las que se encuentra el Consejo de Relaciones Estadounidenses-Islámicas (CAIR, por sus siglas en inglés), sostienen que identificar de manera explícita el veto contra personas que profesan el islam, equivale a establecer una religión de Estado, lo que viola la Primera Enmienda de la Constitución, que dicta que “El Congreso no hará ninguna ley con respecto al establecimiento de la religión o prohibiendo su libre ejercicio”. Ya desde la campaña el Presidente Trump había prometido prohibir la entrada a cualquier musulmán, y aunque la medida no contempla estos extremos, sí conserva un enfoque que, para muchos, compromete seriamente lo establecido por esta enmienda a partir de la cual se concibe la libertad religiosa en Estados Unidos.⁶

Por otra parte, el 28 de enero de 2017 la Canciller de Alemania, Angela Merkel, durante una conversación vía telefónica con el Presidente estadounidense, reiteró que dicha Orden podría estar en contra de los compromisos internacionales firmados por Estados Unidos entre los que se encuentran, La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su protocolo adicional del que Estados Unidos forma Parte, establece desde su preámbulo que la comunidad internacional acepte refugiados de guerra por razones humanitarias. Además, en los artículos 3 y 4 hace referencia a la prohibición de la discriminación de un refugiado por motivos de raza, religión o país de origen.⁷ Y aunque no se ha usado este argumento para demandar al Presidente y su orden, es menester aclarar que la Suprema Corte de Estados Unidos tiene el poder de derogar una ley o decreto presidencial que, a su juicio, resulten contrarias a las obligaciones que el país haya asumido en instrumentos internacionales. Además, sobre discriminación religiosa y racial en los sistemas legales Estados Unidos ha firmado y ratificado varios acuerdos que prohíben este tipo de acciones en concordancia con los estándares de protección internacional contra la discriminación.⁸

Como establece la orden ejecutiva, su propósito es proteger a los ciudadanos estadounidenses de los actos terroristas que pudieran cometer nacionales de estos seis países vetados. Sin embargo, como ya se argumentó anteriormente, no se incluyen los países de origen de los actos terroristas conocidos y documentados al momento que han llevado a cabo ataques en territorio estadounidense. Por lo tanto, difícilmente ésta medida podría hacer disminuir o inhibir su incidencia. De hecho, algunos expertos creen que la reacción sería exactamente la opuesta

⁵ BBC, “Trump’s executive order: Who does travel ban affect?”, 10 de febrero de 2017. Consultado el 16 de marzo de 2017 en: <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-38781302>

⁶ Anthony Zurcher, “¿Es ilegal la orden de Donald Trump que impide la entrada a EE.UU. de personas de 7 países musulmanes?”, BBC, 10 de febrero de 2017. Consultado el 17 de marzo de 2017 en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38810172>

⁷ *Agencia de la Organización de las Naciones Unidas para los Refugiados*, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados”, entrada en vigor, 22 de abril de 1954. Consultado el 21 de marzo de 2017 en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>

⁸ *Ídem*

a la esperada. La orden ejecutiva alega que 300 personas que ingresaron como refugiados son actualmente investigadas por su supuesto involucramiento con crímenes relacionados con el terrorismo. Sin embargo, no se especifica a qué nacionalidades pertenecen. Además, del total de musulmanes estadounidenses involucrados en este tipo de delitos, entre los que figuran la planeación de actos terroristas o apoyar a grupos de esta índole, solo el 23% tiene ascendencia de alguno de estos seis países. Ninguno es nacional de los países involucrados. Asimismo, según Charles Kurzman, profesor de sociología en la Universidad de Carolina del Norte, desde los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos sólo 123 personas han muerto por ataques terroristas producto del extremismo musulmán, en contraste con las 230 mil muertes causadas por actos perpetrados por narcotraficantes, supremacistas blancos, psicópatas, personas alcoholizadas, entre otros, por lo que el problema de la violencia y asesinatos en Estados Unidos no queda resuelto ni en una pequeña parte. Además, países como Arabia Saudita, Egipto, Afganistán y Pakistán, lugar de origen de los principales grupos terroristas y milicianos, no se han incluido. Tampoco países europeos donde algunas de las comunidades musulmanas han provocado los principales ataques en Europa, principalmente Francia y Bélgica.⁹

A continuación, se presenta una lista de los principales ataques terroristas cometidos en territorio estadounidense, haciendo referencia a la nacionalidad de los atacantes.

Principales ataques terroristas cometidos en territorio estadounidense desde 2001¹⁰		
Año del acto terrorista	Nombre del terrorista	Nacionalidad y origen
11 de septiembre de 2001	19 terroristas	15 de Arabia Saudita, 2 de Emiratos Árabes Unidos, 1 de Egipto y 1 de Líbano.
2001	Bruce Ivins	Estados Unidos
2002	John Allen Muhammad y Lee Boyd Malvo	Estados Unidos y Jamaica, respectivamente
2006	Taheri-aza	Estados Unidos de origen iraní

⁹ Scott Shane, "Immigration Ban is unlikely to reduce terrorist threat, experts say", *The New York Times*, 28 de enero de 2017. Consultado el 16 de marzo de 2017 en: <https://www.nytimes.com/2017/01/28/us/politics/a-sweeping-order-unlikely-to-reduce-terrorist-threat.html?mcid=nyt-es&subid=article&ref=nyt-es&subid=article&r=0>

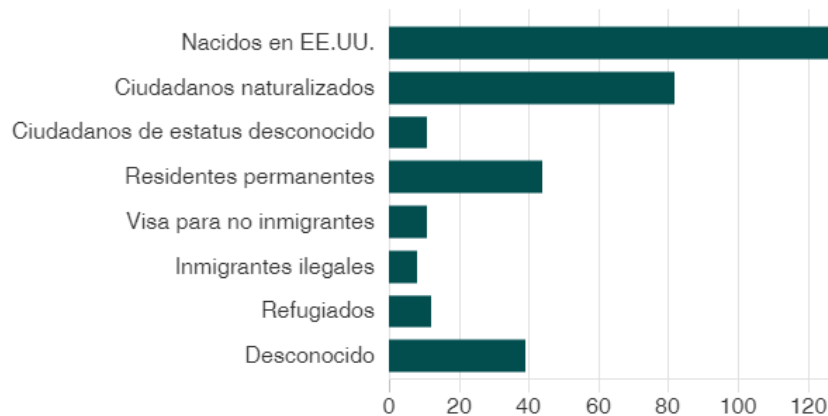
¹⁰ *People Politics*, "How many terrorist attacks in the U.S. have been carried out by immigrants from the 7 banned muslim countries?", 29 de enero de 2017. Consultado el 21 de marzo de 2017 en: <http://people.com/politics/donald-trump-refugee-muslim-ban-terrorist-attack-us-statistics/>

2006	Kyle Aaron Huff	Estados Unidos
2006	Naveed Afzal Haq	Estados Unidos de origen paquistaní
2008	Jim David Adkisson	Estados Unidos
2009	Abdulhakim Mujahid Muhammad	Estados Unidos
2009	Nidal Malik Hasan	Estados Unidos de origen palestino
2010	Andrew Joseph Stack III	Estados Unidos
2012	Wade Michael Page	Estados Unidos
2013	Tamerlan y Dzhokhar Tsarnaev	Rusia, residente permanente y Kirguistán, residente permanente, respectivamente.
2013	Paul Anthony Ciancia	Estados Unidos
2014	Frazier Glenn Miller	Estados Unidos
2014	Jerad y Amanda Miller	Estados Unidos
2014	Zale H. Thompson	Estados Unidos
2014	Ismaaiyl Abdullah Brinsley	Estados Unidos, descendiente de familia afroamericana musulmana
2015	Dylann Roof	Estados Unidos
2015	Mohamed Youssef Abdulazeez	Estados Unidos, naturalizado, nacido en Kuwait
2015	Robert Lewis Dear Jr	Estados Unidos
2015	Syed Rizwan Farook y Tashfeen Malik	Pakistán y Arabia Saudita, respectivamente

2016	Omar Mateen	Estados Unidos, origen afgano.
2016	Micah Xavier Johnson	Estados Unidos.
2016	Dahir A. Adan	Estados Unidos, naturalizado, nacido en Kenia.
2016	Ahmad Khan Rahimi	Estados Unidos, naturalizado, nacido en Afganistán.
2016	Abdul Razal Ali	Somalia, migrante.
2017	Esteban Ruiz Santiago	Estados Unidos, de origen puertorriqueño.

La siguiente tabla muestra la preponderancia de los ataques realizados por personas nacidas en Estados Unidos desde los atentados del 11 de septiembre del 2001. Aunque existe también un alto porcentaje de ciudadanos naturalizados, los países vetados por la orden ejecutiva del Presidente Trump no son las nacionalidades más recurrentes. Además, los refugiados y los inmigrantes ilegales, sectores más afectados por la medida, no aparecen como un grupo predominante en la realización de ataques terroristas. En consecuencia, se puede afirmar que el veto migratorio no engloba las principales causas de violencia en Estados Unidos.

Casos relacionados con el terrorismo en Estados Unidos desde los ataques terroristas del 11 de septiembre



Fuente: Terrorismo en EE.UU. después del 11-S - New America



Anthony Zurcher, "¿Es ilegal la orden de Donald Trump que impide la entrada a EE.UU. de personas de 7 países musulmanes?", BBC, 10 de febrero de 2017. Consultado el 17 de marzo de 2017 en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38810172>

Sin lugar a dudas, la implementación de dicha medida reporta réditos al Presidente Trump en términos de popularidad dado que obtiene mayor aceptación entre sus simpatizantes, a causa de la atención mediática al problema del terrorismo. El veto, conviene señalar, es resultado de las ideas generales entre la población sobre la causa de la violencia en territorio estadounidense provocada por la migración, principalmente de países musulmanes. Así lo demuestran las encuestas que arrojan que entre el 30 y el 50 por ciento de los estadounidenses dicen estar “muy preocupados” o “algo preocupados” por posibles ataques terroristas perpetrados por nacionales de estos países. Por lo que el Presidente Trump actúa sobre este espectro de preocupación, con un móvil que algunos califican como racista, para ganar adeptos. Como consecuencia, esto podría generar un resentimiento generalizado de la comunidad musulmana en Estados Unidos y de los países con población mayoritariamente practicante de esta religión. En lo interno, no cabe duda, que separa a la población y aísla a los musulmanes estadounidense, mientras que alimenta el discurso de que Estados Unidos se encuentra en guerra contra el islam radical complicando la convivencia aún con el islam moderado. En lo externo, las alianzas con países como Irak se ven trastocadas por este tipo de medidas que evidentemente discriminan a su población.¹¹ En este sentido, de acuerdo con funcionarios de la administración Trump, la eliminación de Irak de la lista de países vetados fue una petición del Secretario de Defensa, James Mattis, quien temía se obstaculizara la coordinación militar con este país en la campaña contra el autodenominado Estado Islámico.

Rudolph Giuliani, ex alcalde de Nueva York y político republicano cercano al Presidente Trump, afirmó que la idea principal de la primera medida era hacer un veto musulmán que tuviera certeza jurídica. Por lo que se centraron en la creación de una política basada en el peligro de ciertos países. Así identificaron las zonas peligrosas para Estados Unidos, por lo que el componente religioso fue desplazado como principal justificante. Algunos analistas afirman que las palabras de Giuliani dejan ver que esta orden era un pretexto para la aplicación de una medida en contra de algunos países musulmanes.¹² Además, un documento del Departamento de Seguridad Interior, obtenido por varios medios de comunicación en Estados Unidos, señala que los ciudadanos identificados en la prohibición están raramente implicados en actos terroristas en territorio estadounidense. De manera tal que concluyó que la ciudadanía era un indicador poco fiable de la amenaza planteada por el terrorismo de los Estados Unidos. Por lo que ambas justificantes, la religión o la nacionalidad, quedarían anuladas como factores para determinar la probabilidad de que una persona cometa un acto terrorista en territorio estadounidense.¹³

¹¹ *Idem*

¹² Ian Millhiser, “Trump’s new Muslim ban doesn’t fix the biggest legal problema with the policy”, *Think Progress*, 6 de marzo de 2017. Consultado el 18 de marzo de 2017 en: <https://thinkprogress.org/https-thinkprogress-org-trump-new-muslim-ban-legal-problem-55be4bcc53d6#.arc7xikni>

¹³ Sabrina Siddiqui, Lauren Gambino y Oliver Laughland, “Trump travel ban: new order targeting six Muslim-majority countries signed”, *The Guardian*, 6 de marzo de 2017. Consultado el 19 de marzo de 2017 en: <https://www.theguardian.com/us-news/2017/mar/06/new-trump-travel-ban-muslim-majority-countries-refugees>

Una disposición también controversial es la reducción del límite anual de admisión de refugiados de 110,000 a 50,000. Dicha reducción ha sido impuesta unilateralmente por el Presidente Trump sin la consulta previa con el Congreso. La Ley de Inmigración y Nacionalidad¹⁴ no permite al mandatario ordenar una reducción a la mitad del año en la admisión de refugiados y mucho menos hacerlo sin tomar en cuenta al Poder Legislativo. Esta es, de hecho, la primera vez que una decisión así se lleva a cabo en la historia estadounidense. Se afirma expresamente que “el número de refugiados que pueden ser admitidos durante un determinado año fiscal, será el número que el Presidente establezca al comienzo del ejercicio, y después sólo a través de la consulta apropiada y justificado por razones humanitarias”.¹⁵

También, en la primera orden se hacía mención de la preferencia que se le daría a las minorías religiosas, específicamente a los cristianos de estos países, dejando como el principal objetivo del veto a los practicantes del islam. En la siguiente grafica se muestra que en la práctica los refugiados aceptados en Estados Unidos durante 2016 corresponden mayoritariamente a cristianos, con un 61% mientras que, del total de refugiados sólo el 22% son musulmanes. Asimismo, de los 69,920 refugiados admitidos en 2015, los nacionales predominantemente budistas de Myanmar fueron los refugiados más aceptados con 18,386, mientras que en segundo lugar se encuentran los 12,676 iraquíes; continuando con los 8,858 somalíes; mientras que de Irán solo fueron aceptados 3,109 refugiados; de Siria 1,682; y de Sudán 1,578.¹⁶ Las cifras indican que los principales países de origen de los solicitantes en Estados Unidos son de mayoría musulmana, con algunas minorías cristianas. Sin embargo, una persona que profesa el cristianismo como religión tiene, en términos generales, mayor posibilidad de acceder al estatus de refugiado en Estados Unidos, que un musulmán.

¹⁴ Departamento de Seguridad Interior, Immigration and Nationality Act. Consultado el 21 de marzo de 2017 en: <https://www.uscis.gov/ilink/docView/SLB/HTML/SLB/act.html>

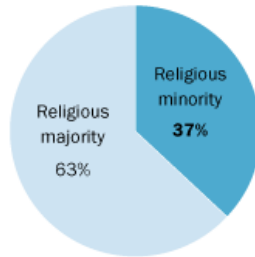
¹⁵ David Cole, “We’ll see you in court, 2.0: Once a muslim ban, still a muslim ban”, *American Civil Liberties Union*, 6 de marzo de 2017. Consultado el 19 de marzo de 2017 en: <https://www.aclu.org/blog/speak-freely/well-see-you-court-20-once-muslim-ban-still-muslim-ban>

¹⁶ J. Enrique Sevilla Macip y Alejandra Sánchez Montiel, *op. cit.*

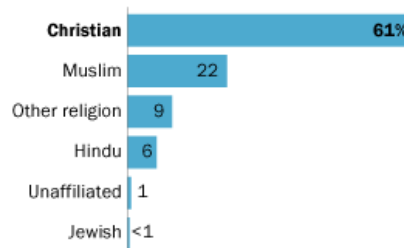
Religiones practicadas por los migrantes aceptados en Estados Unidos durante 2016¹⁷

Christians were 61% of religious minority refugees entering the U.S. in 2016

% of refugees entering the U.S.
in fiscal 2016



Share of religious minority refugees in fiscal 2016
who are ...



Note: Data do not include special immigrant visas and certain humanitarian parole entrants.

Source: Pew Research Center projections of religious population sizes 2010-2050 and Pew Research Center analysis of data from U.S. State Department's Refugee Processing Center and Report to Congress on International Religious Freedom. See methodology for details.

PEW RESEARCH CENTER

Reacciones en Estados Unidos

En el Congreso estadounidense el Senador republicano, Ted Cruz, alabó la nueva orden a la que calificó como “un paso responsable para impedir que terroristas se infiltren en nuestros programas de refugiados”. Peter Roff del centro de pensamiento *Frontiers for Freedom*, también dio la bienvenida a ésta medida, afirmando que los musulmanes no están prohibidos en Estados Unidos, pero se está tratando de impedir que terroristas se infiltren al país como refugiados. Por el contrario, el líder de los demócratas en el Senado, Charles Schumer, dijo esperar que la orden tenga el mismo destino en los Tribunales como la primera. “Un veto diluido sigue siendo un veto”, afirmó. Por su parte, Tom Pérez, Presidente del Comité Nacional Demócrata, declaró que ha visto los resultados entre negarse a aceptar las acciones de odio, inmorales e inconstitucionales de la admiración de Trump; refiriéndose a la suspensión de la primer Orden Ejecutiva. La Senadora demócrata, Dianne Feinstein, aseguró que la prohibición “no fortalece la seguridad nacional de Estados Unidos”.¹⁸

Por su parte el Comité árabe-estadounidense contra la discriminación (ADC, por sus siglas en inglés) ha pedido donaciones para los juicios que se avecinan. “La suspensión es sobre xenofobia e islamofobia... La nueva orden tendrá el mismo efecto sobre nuestra comunidad que la primera, y ADC continuará brindando ayuda legal a aquellos afectados”. Otra organización civil, la Unión Estadounidense por las Libertades Civiles (ACLU, por sus siglas en inglés) expresó en su cuenta de Twitter: “La libertad religiosa está consagrada en nuestra

¹⁷ Pew Research Center, “Christians were 61% of religious minority refugees entering the U.S. in 2016”, 6 de febrero de 2017. Consultado el 21 de marzo de 2017 en: http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/02/07/most-refugees-who-enter-the-u-s-as-religious-minorities-are-christians/ft_17-02-03_refugeereligion_640px/

¹⁸ Al Jazeera, “Trump signs new ‘Muslim ban’ on six countries”, 6 de marzo de 2017. Consultado el 19 de marzo de 2017 en: <http://www.aljazeera.com/news/2017/03/trump-signs-muslim-travel-ban-excluding-iraq-170306164129171.html>

Constitución y esta nueva prohibición sigue siendo inconstitucional". Por su parte, el Centro Nacional de Leyes de Inmigración (NILC, por sus siglas en inglés) insistió en que la prohibición de viaje "permanece con errores fundamentales", añadiendo que su "mensaje al Gobierno de Trump, antes y ahora, es este: nos vemos en tribunales".¹⁹

Por su parte, el 8 de marzo, los abogados del estado de Hawái presentaron una demanda contra el Presidente Donald Trump, por la nueva orden emitida a través de la Casa Blanca. El Fiscal General de Hawái, Doug Chin, explicó que la demanda "bajo el pretexto de seguridad nacional, todavía ataca a los inmigrantes y refugiados. Incluso, se deja la puerta abierta para más restricciones". En un documento emitido por dicha instancia se puede leer que "la nueva orden ejecutiva está dañando la economía de Hawái, las instituciones educativas y la industria del turismo. Además, se está sometiendo a una parte de los ciudadanos del estado a un tratamiento de segunda clase que entraña discriminación, al tiempo que niega a todos los residentes de Hawái los beneficios de una sociedad inclusiva y plural".²⁰

Por su parte, el Representante demócrata por el estado de Indiana, André Carson, el segundo musulmán electo en el Congreso estadounidense y miembro del Comité de Inteligencia, publicó a través de su cuenta de Twitter "aquí vamos otra vez...veto musulmán 2.0 #NoVetoNoMuro". Por su parte, el primer musulmán electo en el Congreso hace una década, el Representante Keith Ellison de Minnesota, también demócrata, no se mostró muy sorprendido por la medida. De igual manera que su compañero de bancada, Ellison publicó en su cuenta de Twitter "en campaña Donald Trump llamó al bloqueo total de los musulmanes en Estados Unidos. Ahora dice, ¿'Cuál veto musulmán?'". En una entrevista Ellison aseguró que el Presidente Trump estaba tratando de restringir el acceso a Estados Unidos con base en la religión, prohibiendo así a las personas musulmanas.²¹

Finalmente, un día antes de entrar en vigor, la orden fue nuevamente suspendida. El Juez Federal del Distrito de Hawái, Derrick Watson, argumentó que no se podía demostrar animosidad hacia cualquier grupo de personas solo apuntando a todos directamente. Posteriormente, el Juez Federal del Distrito de Maryland, Theodore D. Chuang, también suspendió temporalmente el nuevo veto migratorio, bajo los mismos argumentos.²² De esta manera el Departamento de Justicia de la administración del Presidente Trump presentó la demanda contra la suspensión del Juez de Maryland ante el Tribunal de Apelaciones del Cuarto Distrito, ubicado en Richmond, Virginia. De haber contrariado la decisión del Juez de Hawái el

¹⁹ BBC, "El Presidente Donald Trump firma nuevo veto migratorio que suspende la entrada de ciudadanos de 6 países de mayoría musulmana", 6 de marzo de 2017. Consultado el 18 de marzo de 2017 en: <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-39185947>

²⁰ Cheryl K. Chumley, "Hawaii's 'muslim ban 2.0' fight vs. Trump lacking in logic", *The Washington Times*, 8 de marzo de 2017. Consultado el 20 de marzo de 2017 en: <http://www.washingtontimes.com/news/2017/mar/8/hawaiis-muslim-ban-20-fight-vs-trump-lacking-logic/>

²¹ Tom LoBlanco, "Muslims in Congress, Democrats blast new Trump travel ban: 'Muslim Ban 2.0'", *CNN*, 7 de marzo de 2017. Consultado el 20 de marzo de 2017 en: <http://edition.cnn.com/2017/03/06/politics/congress-reaction-travel-ban-muslim/>

²² *Telemundo*, "Juez federal suspende las nuevas restricciones migratorias de Trump", 15 de marzo de 2017. Consultado el 18 de marzo de 2017 en <http://www.telemundo.com/noticias/2017/03/15/juez-federal-suspende-las-nuevas-restricciones-migratorias-de-trump>

caso habría ido a la misma Corte de Apelaciones con sede en San Francisco, donde se rechazó la primera Orden Ejecutiva.²³

Consideraciones finales

En conclusión, se puede afirmar que esta nueva orden ejecutiva es parte de la serie de medidas que el Presidente Trump ha prometido cumplir como ofertas de campaña. Entre ellas, se destaca la construcción de un muro en la frontera entre Estados Unidos y México, la detención de la migración indocumentada y la prohibición de entrada a cualquier musulmán a territorio estadounidense, promesas para las cuales el Presidente Trump ya ha emitido órdenes ejecutivas o medidas encaminadas a su cumplimiento.

La nueva medida ejecutiva no involucra cambios sustanciales comparada con la primera. Los principales componentes, entre los que destacan la suspensión de entrada de los ciudadanos de estos países a territorio estadounidense y la pausa en el Programa de Admisión de Refugiados de Estados Unidos, han permanecido. La primera orden fue suspendida frente al argumento de que se discriminaba a los practicantes de una religión en específico, y dicho componente ha sido el mismo que nuevamente ha permitido su suspensión. Frente a esto, una nueva medida similar que contenga estos mismos supuestos, difícilmente implementarse, o por lo menos no sin una clara oposición.

Como se mencionó anteriormente, el Procurador General de Estados Unidos, Jeff Sessions, afirmó que tres de las naciones incluidas en el veto eran patrocinadoras del terrorismo, refiriéndose a Irán, Sudán y Siria mientras que el resto habían servido de refugios seguros para los combatientes. Dichas declaraciones se pueden atribuir a las relaciones entre estos países y Estados Unidos. En los últimos años, los vínculos entre Irán y Siria han estado marcados por visibles desencuentros. Por lo que su presencia en la lista de países vetados podría ser natural desde el punto de vista político pero inconsistente desde el punto de vista jurídico.

Asimismo, son varios factores los que justifican que esta medida tenga un componente racista. En primer lugar, todos los países incluidos son de población mayoritariamente practicante del islam. En segundo lugar, no hay razón de peso para que estos países sean bloqueados dado que ninguno de ellos han sido expulsores de atacantes terroristas. En contraste, no se han incluido a los países que sí han sido expulsores de personas que han cometido ataques terroristas en territorio estadounidense.

Finalmente, con la suspensión de esta nueva Orden Ejecutiva y la apelación de esta decisión por parte del Gobierno del Presidente estadounidense, Donald Trump, se espera una larga batalla legal. Por ahora, se aguarda por la decisión del Tribunal de Apelaciones del Cuarto

²³ *Milenio*, "Trump impugna veto a su plan migratorio", 18 de marzo de 2017. Consultado el 21 de marzo de 2017 en: http://www.milenio.com/internacional/donald-trump-impugna-veto-plan-migratorio-eu-paises-musulmanes-juez-federal-milenio_0_922107799.html



Distrito, ubicado en Richmond, Virginia, pero la administración de Trump ha asegurado que defenderán el documento y llegarán hasta la Corte Suprema en caso de ser necesario.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General
Adriana González Carrillo

Coordinación y edición del documento
Arturo Magaña Duplancher
Ana Margarita Martínez Mendoza

Investigación y elaboración del documento:
David Hernández López