



¿QUIÉNES SON TERRORISTAS? LA MIGRACIÓN *IRREGULAR* Y FORZADA COMO *NUEVAS AMENAZAS* A LA SEGURIDAD EN EL CONO SUR

¿WHO ARE TERRORISTS? IRREGULAR AND FORCED MIGRATION AS *NEW THREATS* TO SECURITY IN THE SOUTHERN CONE

Clara Dalmaso

Centro de Estudios Avanzados (UNC) /

Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CONICET y UNC)

clara_dalmaso@hotmail.com

Resumen

A partir de los años 90, la expansión del capitalismo y la globalización ubicaron a las fronteras como espacios privilegiados para el intercambio de bienes, servicios y personas. Paralelamente, y en consecuencia, también se convirtieron en el lugar de movimiento de aquellos actos considerados como delitos y de aquellas personas consideradas como criminales. En este marco, aparecerán las llamadas nuevas amenazas a la seguridad, que ya no se circunscriben a una ideología o territorio determinado, sino que tienen múltiples (des)localizaciones. Los nuevos riesgos serán el terrorismo, el narcotráfico, la trata de personas y los migrantes, en sus diversos procesos de movilidad y asociados directamente al terrorismo. En este artículo, propongo entonces analizar los marcos internacionales y regionales para identificar narrativas y actores, internacionales y regionales, involucrados en el proceso de (in)securitización de la migración, a través del cual esta aparece dentro del espectro de las nuevas amenazas, principalmente aquella catalogada como irregular. A partir del análisis de documentos, intentaré hacer un aporte en relación a la construcción del sujeto terrorista en el Cono Sur, identificando cómo la migración se convierte también en un posible vector del riesgo terrorista a través de la figura del asilo y el refugio — migración forzada.

Abstract

From the 1990s, the expansion of capitalism and globalization placed borders as



privileged spaces for the exchange of goods, services and people. In parallel and as a consequence, they became also the place of movement of those acts considered as crimes and of those people considered as criminals. In this context, the so-called new threats to security will appear. Those threats are no longer limited to a specific ideology or territory, but rather have multiple (dis)locations. Within these, the new risks will be terrorism, drug and human trafficking, and migrants, in their various mobility processes and also directly associated with terrorism. In this article, I propose to analyze the international and regional frameworks to identify international and regional narratives and actors involved in the process of (in)securitization of migration through which it appears within the spectrum of new threats, especially those classified as irregular. By document's analysis, I will try to make an input to the field regarding the construction of the terrorist subject in the Southern Cone, identifying how migration also becomes a possible vector of terrorist risk through the figure of asylum and refuge (forced migration).

Palabras clave: terrorismo; migración irregular; migración forzada; nuevas amenazas; Cono Sur.

Key words: Terrorism; Irregular Migration; Forced Migration; New Threats; Southern Cone.

Introducción

La caída del Muro de Berlín en 1989 significó, para la configuración bipolar del mundo, la desaparición del comunismo como enemigo único e identificable en países o regiones —la URSS, su zona de influencia y Cuba— y, además, la desaparición de una narrativa que justificaba acciones, legislaciones y omisiones en pos de la seguridad internacional *amenazada* por este enemigo. Esta narrativa implicaba que el Estado¹, la democracia y la estabilidad estaban en *riesgo* si el comunismo alcanzaba sus estructuras o llegaba a la sociedad. Pero como consecuencia de la desintegración de la URSS, comenzó a identificarse al *riesgo*—antes circunscripto— en todos los rincones del planeta y en todos los niveles políticos, sociales y económicos. La aparición del terrorismo, el narcotráfico, la trata de personas y la migración *irregular* como *nuevas amenazas* proviene de este proceso, en el cual la visibilidad del capitalismo y la globalización ubicó a las fronteras como espacios de potencialidad de



intercambio de bienes, servicios y personas, pero también, a su vez, de *riesgos*. Las fronteras se convirtieron en espacios por los que aquellos actos considerados como delitos, o aquellas personas consideradas como infractores de la ley, podían salir y *esparcirse*. En estos cambios, los actores internacionales y regionales van a cumplir un rol fundamental y los discursos internacionales van a proponer y disponer medidas para hacer frente a estas supuestas amenazas.

Englobadas bajo el adjetivo de *nuevas*, se ha intentado invisibilizar su origen histórico y político que data de mucho antes del fin de la Guerra Fría, y a aquellos procesos sociales y políticos bajo las cuales emergen. El concepto de *nuevas amenazas* está en directa relación con cómo se caracteriza al *riesgo*: hoy, éste se ha expandido y contempla ahora a los ecológicos —que amenazan la vida en el planeta—, a la criminalidad internacional —mafias, drogas, lavado de dinero y corrupción, que amenazan la estabilidad social— y a aquellos que amenazan con la desintegración de sociedades nacionales e identidades —modernas—, pero que ya no se condensan bajo la máscara del comunismo ni se personifican en uno o dos estados, sino que son transnacionales, deslocalizados geográfica y políticamente, pero que interpelan a la soberanía estatal y a la sociedad en su conjunto —entre los que entrarían el terrorismo y la migración, pero no cualquier terrorismo ni tampoco cualquier migración, como se verá más adelante. Por ende, las amenazas van a convertirse en *amenazas a la civilización* en un sentido más complejo (Buffotot, 1994).

La aparición y tratamiento de la migración como amenaza a la seguridad en la agenda internacional no es algo nuevo. Llamamos a este proceso (*in*)*securitización* (Bigo, 2005), intentando reflejar los discursos que convierten a ciertos actores sociales en un *riesgo*—depositándoles todos los miedos y males sociales— para la *seguridad*, convertida en un valor fundamental para las sociedades políticas actuales. Estos discursos han aparecido a lo largo de la historia de diferentes maneras, pero se han reconfigurado, luego de la caída del Muro de Berlín en 1989, desplazando la *amenaza*, antes delimitada, a múltiples dinámicas y actores internacionales que se mueven entre y a través de las fronteras estatales. En este contexto, se configuraron las *nuevas amenazas a la seguridad* como el eje de la articulación internacional en múltiples áreas: seguridad internacional, migraciones, políticas de desarrollo, derechos humanos y protección de refugiados, áreas sujetas a la definición de amenaza y a la necesidad de incorporarlas en sus consideraciones. En este artículo, propongo analizar los marcos internacionales y regionales sobre migración, seguridad y



terrorismo para identificar narrativas y actores indagando quiénes son, para éstos, los posibles *sujetos terroristas*, a partir de dos elementos que resultan centrales para estructurar el análisis: la migración como *amenaza*—en sí misma— y la migración como *posible vector del terrorismo*—principalmente la migración forzada—, con debates y legislaciones específicas.

Consideraciones metodológicas

Este artículo se desprende de una investigación ya finalizada para la cual utilicé una metodología del tipo cualitativa con técnicas de análisis de discurso y el apoyo de la herramienta Atlas.ti para procesar los datos. En un primer momento, se escogieron los documentos atendiendo a su pertinencia en relación al terrorismo y la migración, específicamente. Se seleccionaron documentos de Naciones Unidas (NU), tanto de la Asamblea General como las resoluciones vinculantes del Consejo de Seguridad. En ambos casos, el criterio de selección se basa en el momento de creación del Comité contra el Terrorismo de Naciones Unidas², el cual concentra y promueve los debates en torno a la lucha contra el terrorismo. A la vez, el segundo criterio de selección se circunscribe a la cuestión de los derechos humanos y el terrorismo³ para abordar dos categorías sumamente complejas pero cuya relación evoca una perspectiva muy definida y se relaciona directamente con las implicancias para la movilidad humana. Para organismos regionales, seleccioné documentos de la Organización de Estados Americanos (OEA), ya que ésta posee un Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y resoluciones específicas sobre terrorismo, seguridad y derechos humanos desde 1996, cuando se aprueba la primer declaración para “Prevenir, combatir y eliminar el Terrorismo”, luego de una conferencia especializada. A su vez, en un marco regional más acotado pero más específico, el Mercosur ha aprobado, desde 1998, planes de cooperación recíproca en materia de seguridad regional y terrorismo que fueron adoptados también para el análisis, sumando algunos acuerdos anteriores a ese año.

El estudio también se enfocó en la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), un reconocido organismo rector de las medidas y de los debates en torno a las migraciones actuales, que aparecía en los antecedentes y en la literatura por su importancia en el tema, y que también fue surgiendo en otros documentos internacionales y regionales. El año desde el cual se seleccionaron sus informes es 2000, fecha del primer *World Migration Report*, en el cual se hacen



análisis sobre las agendas migratorias internacionales, propuestas de políticas y tendencias, entre otras. Al incorporar a la OIM al análisis, otra instancia regional entró más tarde en la investigación: la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), promovida por la OIM. Esta instancia fue indispensable para la adopción de políticas coordinadas en la región en materia migratoria desde 1999.

Un análisis crítico del discurso de estos documentos nos permite identificar no sólo estructuras lingüísticas o al discurso internacional y regional como tal, sino encontrar y estudiar los ambientes sociales, políticos y culturales de los discursos. Teun van Dijk (1995; 1999; 2003) ha explorado en este campo y realizado grandes aportes, al identificar que en la elaboración de un discurso se involucran las representaciones mentales de las personas, las estructuras discursivas y significados, las convicciones ideológicas y el contexto social y político en el que se está inmerso. En este sentido, Peña Vera y Pirela Morillo (2007) recuperan algunas reflexiones de Foucault (2003) al respecto en las que éste plantea que aquellas ideas y pensamientos que encontramos en los documentos son realizaciones de la materialidad documental que cada sociedad construye de forma específica y organizada, por ende, sujetos a los cambios, continuidades y rupturas que las sociedades y su historia poseen. Van Dijk (Silva, 2002) plantea que no es posible estudiar el discurso sólo a partir de un análisis estructural, sino que es necesario dar cuenta del discurso como una acción social que se sucede en un marco de comunicación, interacciones y comprensión que se ven inmersas, a la vez, en marcos aún más amplios de estructuras y procesos sociales, políticos y culturales.

El análisis crítico del discurso no es un método o una teoría en sí mismo, sino que cualquier técnica de análisis de discurso sirve si es usada con el propósito de investigar críticamente las muchas formas del poder en las relaciones sociales y cómo los discursos discriminadores se legitiman y se reproducen (van Dijk, 2006). Por esta razón, estas herramientas me han permitido abordar la relación migración-seguridad-terrorismo, deconstruyendo los discursos tradicionales para avanzar más allá de lo que expresan los documentos internacionales. En este sentido, indagar críticamente el proceso de construcción del migrante como *amenaza terrorista* en los discursos internacionales y regionales implicó reconocer a los diferentes actores involucrados y desde dónde cada uno estaba hablando.



Marcos normativos internacionales y regionales y la (in)definición del terrorismo

El terrorismo no es un fenómeno nuevo en la agenda internacional, lo que sí se convierte en novedoso son sus métodos de actuación y sus redes transfronterizas que desdibujaron los intentos por combatirlo que habían existido hasta los años 90. Desde los atentados en Marsella en 1934, por terroristas macedonios-búlgaros y croatas, que dieron como resultado la muerte del rey de Yugoslavia, Alejandro I, y del Ministro de Relaciones Exteriores francés, Louis Barthou, el terrorismo se incorporó en la agenda internacional⁴ como un tema central, e incluso se comenzaron a estudiar proyectos sobre un convenio para la prevención y castigo del terrorismo durante una Conferencia en Ginebra en 1937, que resultó en dos instrumentos: la Convención para la Prevención y la Represión del Terrorismo, y la Convención para la Creación de una Corte Penal Internacional (nunca fueron ratificados ni entraron en vigor). Desde 1963, se elaboraron 19 instrumentos jurídicos universales y cuatro enmiendas para prevenir los *actos terroristas*.

En 2006, se aprobó la Estrategia Global contra el Terrorismo de Naciones Unidas (A/RES/60/288), en la cual todos los estados miembro acordaron formas comunes de acción frente al terrorismo, con una salvedad que debía atravesar la lucha antiterrorista: la protección de los derechos humanos. La Estrategia plantea que es fundamental defender los derechos humanos y la vigencia plena de las leyes en combate contra el terrorismo, como objetivos complementarios⁵. Sin embargo, la existencia, desde 2000, de instrumentos internacionales que remarcan las violaciones sistemáticas de derechos por parte de los estados en la lucha antiterrorista demuestra que, a pesar de que se presenten como complementarias, la protección de los derechos humanos y el antiterrorismo son, por definición, mutuamente excluyentes. Las primeras resoluciones de la Asamblea General específicas de “Derechos Humanos y Terrorismo”, hablaban de la violación de derechos por parte de los terroristas e instaban a los estados a combatirlos, pero luego de 2000, comienzan a reflejar cuestiones más problemáticas, instando —y manifestando preocupación por hechos ocurridos— a los estados a no olvidar que, en el combate contra el terrorismo, deben respetar las disposiciones internacionales en materia de derechos⁶.

En el ámbito regional, existen varias iniciativas con respecto a la firma de convenios contra el terrorismo que se condensaron en la creación del Comité Interamericano contra el Terrorismo, en 1998, con marco en la Organización de Estados Americanos (OEA). Ya en 1971, los estados americanos habían firmado la



“Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexas cuando estos tengan trascendencia internacional”, pero en los años 90 los cambios en el *modus operandi* de los grupos terroristas y la extensión de éstos alrededor del mundo generaron la necesidad de repensar y reformular las estrategias existentes, y el compromiso de trabajo conjunto y regional fue una de las principales. En la Primera Cumbre de las Américas, de 1994, la primera Conferencia Especializada en Terrorismo, de 1996, y la segunda Conferencia Especializada en Terrorismo, celebrada en 1998, los estados se comprometieron a “prevenir, combatir y eliminar el terrorismo”⁷, y fue en esta última en la que se planteó la creación, dentro de la OEA, de un Comité específico que, en 1999, fue ratificado por la Asamblea General de Naciones Unidas. Éste se encarga hoy de la asistencia técnica a los estados y posee 10 programas divididos en seis áreas: controles fronterizos, controles financieros, protección de infraestructura crítica, asistencia legislativa y consultas, ejercicios de gestión de crisis, y desarrollo de políticas y coordinación internacional. En 2002, los estados aprobaron la “Convención Interamericana contra el Terrorismo” (A/RES. 1840). En el texto, se ratifican todos los instrumentos internacionales relacionados con la lucha contra el terrorismo y, además, se establecen algunos artículos que serán, luego, el comienzo de una serie de medidas nacionales que se adoptarán en los países de América Latina.

A pesar de los múltiples instrumentos internacionales y regionales, los estados no se han puesto de acuerdo en una definición clara y explícita del terrorismo, e incluso cuando se lo intentó (como en los documentos que resultaron de la Convención de Ginebra en 1937), éstos no fueron ratificados. ¿Cuáles son las razones? Para los estados, la inexistencia de una definición cerrada del terrorismo permite englobar en esta categoría a cualquier acto o individuo que sea visto como *amenaza* y cuya eliminación o neutralización deba ser justificada. Históricamente, los movimientos de liberación nacional o las luchas sociales en contra de estados totalitarios o regímenes opresivos han sido catalogados como terroristas para invisibilizar sus luchas y neutralizar sus objetivos políticos. Existe un consenso en torno a que no es aceptable para la comunidad internacional que un Estado recurra a la violencia para fines políticos pero, a la vez, existe poco consenso a la hora de definir cuáles reivindicaciones pueden ser consideradas como *derecho de autodeterminación de los pueblos*, como reza la Carta de Naciones Unidas, y cuáles son actos terroristas en contra de un Estado *legítimo*.



El Consejo de Seguridad define al terrorismo, en su Resolución No.1566 (2004) como una “amenaza a la paz y seguridad internacionales”, pero para la Asamblea General, desde mediados de los años 90, es definido más como una preocupación por las víctimas y como “destrutivo de los derechos humanos”. Estos dos enfoques son marcadamente distintos.

El primero implica considerar al terrorismo como una amenaza a la seguridad y, en esos términos, *seguridad* puede ser entendida desde múltiples miradas: seguridad nacional, seguridad interna, seguridad de fronteras, entre otras, y los daños no se producen a un individuo o sólo a las víctimas directas, sino que se suponen daños al orden, a la paz y a la estabilidad económica y social de los estados.

Desde la segunda perspectiva, la amenaza apunta claramente contra los ciudadanos e implica las nociones de seguridad humana y personal, con atención en los daños a las víctimas y su reparación.

La primera acepción (Sotomayor Velázquez, 2007) remite a la mirada clásica, en la cual seguridad internacional refiere a las condiciones que posibilitan el uso de la fuerza y sus efectos sobre los estados, la sociedad y los individuos, desde la lógica de la guerra, la amenaza y la fuerza militar.

Una perspectiva más liberal, como el segundo enfoque, incluiría a otros actores no estatales y a cuestiones sociales, económicas y ambientales como eje, superando la visión estrictamente militar de la seguridad.

El fin de la Guerra Fría provocó en los teóricos y funcionarios el repensar a la amenaza como estrictamente militar, y comenzar a enfocar recursos y acciones hacia temas no convencionales en seguridad (Sotomayor Velázquez, 2007): seguridad económica, seguridad ambiental, seguridad física en contra de la delincuencia, seguridad política y de las libertades individuales, entre otras.

En esta línea, la OEA proclamó en 1998 que los *actos terroristas* eran considerados delitos comunes graves con consecuencias negativas para la paz, el Estado de derecho, la democracia y el desarrollo socioeconómico; en 2001, comienzan a ser considerados crímenes de mayor gravedad y amenazas “a la paz y seguridad internacionales”, y aparecen las referencias a las “nuevas amenazas”. Pero es a partir de 2005 cuando la OEA comienza a utilizar, en todas sus declaraciones y resoluciones, el concepto de “nuevas y no tradicionales amenazas” que incluye, según el organismo, aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales, que complejizan el concepto de seguridad. Ahora éste es “multidimensional”, ya que



existen nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos de naturaleza diversa: el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, y en esta línea ingresa también como “preocupación” la trata de personas⁸. La *multidimensionalidad* se convierte en un riesgo cuando todas estas preocupaciones comienzan a ser vistas desde el prisma de la seguridad y, como tales, a ser *combatidas* a partir de estrategias de índole militar y policial.

¿Quiénes están a la cabeza de estos procesos? La cooperación internacional en materia de terrorismo se enfoca casi enteramente en la movilidad fronteriza de personas y capital⁹, la que es planteada como un *riesgo* para los estados, enmarcándose en el paradigma de las *nuevas amenazas* a la seguridad. En este sentido, la cooperación y el asesoramiento de algunos organismos multilaterales han sido fundamentales. Mansur Dias (2015) trabaja bajo la tesis de que el fin de la Guerra Fría y la expansión del capitalismo generaron el aumento de flujos de capitales y bienes, pero con una consecuente restricción de los flujos humanos, supeditados sólo a la demanda laboral. Para el caso europeo, autores como Huysmans (2000) y Bigo (1994) plantean que la *securitización* de la agenda migratoria se relaciona con el capitalismo y la ampliación de los mercados, en el sentido de que no sólo la creación de un mercado regional permite la circulación de bienes y trabajadores, sino también de actividades ilegales y criminales, terroristas, solicitantes de asilo e inmigrantes, siendo miradas ahora todas estas cuestiones de forma conjunta y asociadas al libre movimiento en Europa¹⁰.

La *(in)securitizaciones* un proceso discursivo por el cual la retórica de la amenaza es desplegada sobre una persona/objeto/fenómeno social/grupo social para legitimar medidas de excepción, moviéndolo al campo de la seguridad, y es habitualmente realizada por las burocracias estatales, organismos internacionales, técnicos y especialistas, medios de comunicación, e incluso estudiosos críticos del tema (Williams, 1998; Bigo, 2000; Skleparis, 2011). Para Bigo (2005: 78) “la *(in)securitización* de la migración es un proceso que crea malestar e incertidumbre continuamente, enfocando los miedos generales y la «distribución social del mal» en la categoría específica del inmigrante”. El prisma de la seguridad no es simplemente la respuesta común al aumento de la inseguridad o el terrorismo, sino que “es el resultado de la creación de un continuo de amenazas y malestar (*unease*) general en el cual muchos actores diversos intercambian sus miedos y creencias en el proceso de



hacer una sociedad de riesgo y peligrosa” (Bigo, 2002: 63). Los profesionales de la seguridad son legitimados (Bigo, 2002) en sus luchas contra el terrorismo y el crimen, y entonces comienzan a dirigir las mismas estrategias hacia otros objetivos: activistas políticos, personas que cruzan las fronteras, personas con padres extranjeros, entre otros. La *(in)securitización* de la migración es el resultado, y no la causa, del desarrollo de tecnologías de control y vigilancia y de las luchas de poder internas entre las burocracias políticas nacionales, internacionales y los agentes de seguridad. Pero es un problema político porque ingresa al terreno del Estado y lo cuestiona constantemente (Bigo, 2005; Sayad, 2008).

Las nuevas amenazas en el Cono Sur, dentro del marco de la gobernabilidad migratoria

En 1993, un trabajo de Bimal Ghosh, denominado *Towards a new international regime for orderly movements of people*, sentó las bases para lo que se conoce como el paradigma del *migration management*, que —a partir de 2000, cuando se internacionaliza con un proyecto al cual la OIM adhiere y que tuvo a Ghosh como asesor— impregnó las estructuras de acción internacionales, regionales y nacionales de los estados del Cono Sur en materia de migraciones. Este modelo busca que todos los actores que están involucrados en los procesos de movilidad —estados, organismos internacionales, ONGs, técnicos, expertos, empresas privadas— se involucren en la elaboración de las políticas migratorias, pensando en una articulación de marcos internacionales indispensable en la gestión *exitosa* de la migración, entendiendo por esto a aquella gestión que asegure que la migración resulte en un *beneficio* tanto para los países expulsores de población como para los receptores. El concepto de Ghosh no era novedoso, pero el contexto de la época y su justificación en que la migración podía constituirse como un factor de crisis permitieron su relanzamiento en un enfoque global (Estupiñán Serrano, 2014), auspiciado también en otras instancias de discusión de Naciones Unidas por países como Alemania, Suiza y Suecia. El enfoque de la gobernabilidad se muestra como una “tercera vía” entre quienes piden fronteras liberadas y quienes exigen fronteras completamente reguladas, tomando a la *gestión*¹¹ como el proceso que lograría este camino.

Estupiñán Serrano (2013) remarca, además, que *gestión* enmascara políticas de seguridad y control como formas de gobierno específicas de la gubernamentalidad neoliberal, promovidas por actores internacionales, discursos y prácticas específicas¹².



Para Domenech (2013), estas políticas ocultan al control migratorio bajo la retórica de la protección de derechos humanos de los migrantes: “el pensamiento tecnocrático parece haber encontrado en el control con rostro humano la fórmula largamente buscada para conciliar la lógica estatocéntrica de la soberanía nacional con el imperativo universalista abstracto de los derechos humanos” (Domenech, 2013:2). Las políticas de “gubernabilidad migratoria”¹³ que propone la OIM no son una alternativa de respeto a los derechos humanos frente a las lógicas *securitarias* de control y cierre de fronteras, sino que también suponen políticas de regulación restrictivas que generan rechazos en fronteras, deportaciones, expulsiones, detenciones, y uso de tecnología de vigilancia y elaboración de perfiles (Bigo, 2005: 82).

La presencia del migrante es *legítima* cuando tiene beneficios positivos para el país de acogida, pero es *ilegítima* si se considera que tiene consecuencias negativas para la economía, la sociedad, la seguridad, la cultura, etc. Los aspectos *negativos* o *riesgos* de la migración fueron definidos por la OIM en 2003, por ejemplo, como tráfico, contrabando, migración irregular, inseguridad, xenofobia racismo, entre otras. Cuando la OIM plantea que la migración es “inevitable” pero “conveniente” si es “gestionada de manera justa y humana”, asocia a los beneficios de la migración con la necesidad de la gestión técnica y especializada, siendo aquellos beneficios pensados netamente en términos económicos (equilibrio de mercados laborales, impacto en los sueldos y en el consumo, entre otros). Dentro de los aspectos negativos, se encuentran el *crimen* y la *criminalidad* como conceptos recurrentes en los documentos de la OIM desde 2000; aparecen como un “tema social” que requiere atención. Los migrantes son vistos tanto como objetivos del crimen, vulnerables por sus condiciones sociales y económicas, como perpetradores de éste, es decir como potenciales delincuentes¹⁴.

Para la OIM, antes del 11/S, la migración constituía una *amenaza* principalmente económica y social, mayormente asociada a flujos masivos de personas que usaban los recursos públicos y beneficios sociales de manera *ilegal*, pero no era vista como un problema de gravedad o como un atentado a la soberanía, e incluso desde algunos estados se planteaba la necesidad de lograr igualdad social y ampliación de derechos para todos los migrantes (OIM, 2005:350). Pero cuando el terrorismo comienza a aparecer como la principal amenaza a la seguridad en la agenda internacional (2002-2003), la OIM plantea que “las autoridades migratorias pueden contribuir a una inteligencia nacional e internacional a través de encuentros directos con inmigrantes ilegales y a través de asociaciones en red con fuerzas de



seguridad transnacionales y agencias de inmigración” (OIM, 2003: 26).

El paradigma de la gobernabilidad tuvo su lugar en Latinoamérica desde mediados de los años 90, bajo cuyos lineamientos se estructuraron los regímenes migratorios regionales y nacionales. Fue la Conferencia Internacional de Población, celebrada en El Cairo, en 1994, y su Programa de Acción los que sentaron las bases en diversas cuestiones, siendo la migración internacional una de las fundamentales. El Programa establecía que la migración internacional *ordenada* podía tener efectos positivos en las comunidades de acogida de migrantes, e instaba a los países a generar mecanismos de cooperación y diálogo para coordinar acciones que garantizaran que ésta tuviera *impactos positivos* y contribuyera al desarrollo de los países. Lo interesante de este programa es que establecía medidas diferenciadas para *migrantes documentados* —a los que por momentos refería como *trabajadores documentados* o *trabajadores migrantes documentados*— y *migrantes indocumentados*, identificando a los primeros como un *beneficio* para el país de destino ya que “en su mayoría los migrantes suelen estar en la edad más productiva y poseen la formación profesional que necesita el país de acogida, y su admisión está en consonancia con la política nacional” (A/CONF/171, 1994). En cambio, los *migrantes indocumentados* eran relacionados con la soberanía estatal, manifestando que todos los estados poseen “el derecho soberano de decidir quién puede entrar y permanecer en su territorio y en qué condiciones” (A/CONF/171, 1994: 68); entonces, éstos son quienes ingresan sin cumplir los requisitos que establece el país de destino para la entrada.

A partir de las declaraciones que instaban a los estados a cooperar en materia migratoria, es que comienzan a sucederse foros consultivos regionales que buscan coordinar medidas y sentar las bases de las políticas migratorias nacionales (Gurrieri, 2005). Para Mármora (2010), esta declaración se relaciona con el rechazo por parte de los países *desarrollados* a realizar una conferencia mundial sobre migraciones, lo que llevó a que los estados buscaran instancias regionales, no vinculantes, de cooperación. Además, este autor, en un trabajo anterior (Gurrieri, 2005), consideró que muchas de las regiones ya habían comenzado con articulaciones regionales —principalmente el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN)— mucho antes de que finalmente se realizase el Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo, en 1999, en Lima, del cual participaron casi todos los países de la región. Como seguimiento de éste, se realizó en Buenos Aires la I Conferencia



Sudamericana sobre migraciones, para instituirse luego como un foro consultivo regional anual¹⁵. La cooperación técnica de la OIM para la realización de estos foros es parte fundamental del proceso (Gamarra Mújica, 2000; Gurrieri, 2005).

Este foro consultivo forma parte del proceso de construcción de un “nuevo orden migratorio internacional” (Domenech, 2005), cuyo resultado es mostrado como un producto del consenso entre los estados, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, y cuya participación en estos procesos legitima sus resultados. Domenech (2005) plantea que estos foros e iniciativas —replicados en diversas partes del mundo— tienen por detrás una perspectiva que diferencia a los flujos de personas en *deseables* e *indeseables*, constituyéndose los primeros como *aportes* para el desarrollo económico y social, y los segundos como *costos*. Algunos de los puntos de este primer encuentro regional ponen de manifiesto estas reflexiones, por ejemplo, la idea de que el modo de responder a la “temática migratoria” debe ser de forma “asociativa e integrativa” (Gamarra Mújica, 2000) ya que los flujos de personas no competen sólo a los países receptores sino que debe existir una articulación e intercambio de información con aquellos *generadores de emigración*, bajo el supuesto de que éstos están vinculados a problemas de desarrollo económico y social y requieren de la cooperación internacional para solucionarlos; y en la idea de que el respeto de los derechos humanos de los migrantes es una cuestión indispensable.

Luego de este primer encuentro en Lima, en 1999, se realizó entonces la I Conferencia Suramericana sobre Migraciones en Buenos Aires, en 2000. En ésta, el eje de la discusión estuvo centrado en la protección de los derechos humanos de los migrantes, reflejando la línea que tomarían los foros consultivos a nivel mundial —asesorados por la OIM— y el planteo de que la migración *ordenada* es la respuesta a la *migración irregular* y a los delitos como la trata y el tráfico, que atentan contra los derechos de las personas que se movilizan. El *tráfico ilícito de migrantes* va a convertirse en un tema recurrente de estas conferencias, enfocadas en una visión del migrante como víctima/victimario. Luego del 11/S, las conferencias incorporarán en sus declaraciones algunas cuestiones referidas al respeto del debido proceso para los migrantes, reconociendo tácitamente el proceso de criminalización y persecución de los migrantes que se profundizó luego de los atentados en Estados Unidos.

En 2004, la necesidad de ratificar la Convención sobre Delincuencia Transnacional y Crimen Organizado (A/RES/55/25) se hace presente como mecanismo



de seguridad de la región, pero pensando en la necesidad de garantizar el libre tránsito fronterizo, aclarando que debe ser asegurado pero “sin descuidar el control migratorio y la seguridad” (sic) (CSM, 2004: 2). En 2006, se rechaza la criminalización de la irregularidad migratoria y su “tratamiento como un hecho punible desde el derecho penal” (CSM, 2006.a: 3), reforzando esta idea en un Informe de ese mismo año. Allí se plantea que “se hace necesario evitar, frente al clima de inseguridad creciente propiciado por el terrorismo en distintas regiones del mundo, que la cada vez más frecuente asociación entre seguridad y migración a nivel mundial derive en el inadecuado tratamiento de los flujos migratorios” (CSM, 2006.b: 9). Es decir, desde 2001 la cuestión de la asociación migración-seguridad-terrorismo estará explícitamente mencionada como una realidad cotidiana de los migrantes en la región por parte de las políticas estatales y los discursos públicos, reconociendo que existe en algunos países un endurecimiento de la legislación migratoria en pos de la “seguridad nacional” (CSM, 2008; 2009; 2011). En las declaraciones de 2010 y 2011, por ejemplo, respectivamente, se plantea que “no se considerará a ningún ser humano como ilegal por el hecho de estar incurso en una situación migratoria irregular” (CSM, 2010: 2), y se repudia a “las políticas gubernamentales que tratan de forma indiferenciada a los migrantes indocumentados o en situación irregular y a los criminales” (CSM, 2011: 3).

Esta puja *seguridad vs derechos* se pone de manifiesto cuando en 2010 la OIM realiza un análisis retrospectivo del paradigma de la gobernanza migratoria que ha regido en todos estos procesos consultivos y decisorios a nivel regional, que concluye con la enumeración de los objetivos que ésta debería alcanzar son: 1) la seguridad, 2) la economía, y 3) los derechos y desarrollo. En ese marco, se afirma que a veces “la gobernanza migratoria implica privilegiar ciertas perspectivas sobre otras. Sostener seguridad, prosperidad económica y derechos no puede ser simultáneamente logrado siempre, y algunas veces gobernanza implica sacrificar uno por el otro” (OIM, 2010:17). Entonces, si la seguridad es un beneficio, los derechos se convierten, en consecuencia, en un costo (Mezzadra, 2012; Bigo, 2002).

La OIM reconoce que los terroristas actúan por fuera de los espacios de control migratorio —incluso algunos con ciudadanía o residencia—, como el 11/S demostró; entonces propone crear un sistema regulatorio claro para rescindir el estatus de ciudadanía o revocar la residencia y extraditar a las personas que son asociadas al delito de terrorismo (y procesadas). A la vez, reconoce que el control puede ayudar a



identificar y arrestar a personas que ya han sido marcadas como terroristas pero que, como los terroristas pueden fácilmente usar métodos de entrada clandestinos y documentos falsos, se deben implementar no sólo controles de entrada sino que además incluyan medidas internas de seguridad junto con vigilancia de las fronteras e inteligencia. La inteligencia va a convertirse en una estrategia fundamental de combate a las *nuevas amenazas*, y la experiencia acumulada del control migratorio es indispensable para ese fin. La OIM plantea en 2003 y posteriormente en 2006 que la creciente dimensión transnacional de los delitos —pos 11/S— constituye una grave amenaza a la seguridad regional y propone reforzar la inteligencia en aras de la prevención, como un mecanismo fundamental para la seguridad, por lo cual se implementan sistemas tecnológicos, datos biométricos, intercambios de información, perfiles, etc. Como consecuencia, las políticas migratorias enfrentan varios dilemas: los enfoques estatales que buscan el control fronterizo vs. las fuerzas de libre circulación del mercado, y la libertad de movimiento que emulan las leyes internacionales vs. la libertad de establecimiento que regulan los estados y sus leyes nacionales en ejercicio de su soberanía, en búsquedas de salvaguardar la seguridad interna (OIM, 2003).

Analizar el rol de la OIM y de los foros consultivos regionales permite ilustrar claramente el proceso por el cual el control de fronteras ha sido constituido como un objeto de expertos y de intervención a través de programas y esquemas de autoridad internacionales (Andrijasevic y Walters, 2010). En este sentido, Bigo (2002) plantea que la creciente burocratización y profesionalización de equipos técnicos especializados es un rasgo que debe identificarse, no siempre como variable directamente relacionada con el aumento de la inseguridad y de las nuevas amenazas, sino como una variable independiente fundamental para el aumento del discurso político y social de *(in)seguridad*.

La *irregularidad* como amenaza a la seguridad

En su Glosario de 2006, la OIM destaca que no hay una definición universal ni aceptada globalmente sobre “migrante”, pero que “la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por «razones de conveniencia personal» y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello [...] con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de sus familias” (OIM, 2006: 41). Para Andrijasevic y Walters (2010), la OIM entiende a las fronteras como



mecanismos privilegiados dentro de la política global de la movilidad, y su preocupación se enfoca en regular los términos en los cuales los procesos globales se llevarán a cabo en un mundo que, desde su aparente fluidez, permanece todavía segmentado jurídica y políticamente en espacios nacionales, tomando a las fronteras como un espacio de nodos, escapes, salidas, filtros y puntos de pasaje, más que la tradicional visión de la frontera como una línea defensiva —visión que no es superada totalmente, sino que es ampliada en su definición por los autores.

La OIM (2000) clasificó¹⁶ a los migrantes internacionales en dos amplios grupos: voluntarios y forzados, siendo los primeros aquellos que se mueven con propósitos de estudiar, buscar empleo, por reunificación familiar u otros factores personales, y los segundos quienes escapan de persecuciones, conflictos, represión, desastres naturales y causados por el hombre, degradación ambiental u otras situaciones que ponen en peligro sus vidas o su libertad. Para Domenech (2007), “desde la perspectiva de la gobernabilidad migratoria, los flujos migratorios son clasificados en deseables e indeseables de acuerdo a su carácter ordenado/desordenado, voluntario/forzoso y reducido/masivo, desplazando —en tanto enfoque global— los criterios étnico-nacionales que históricamente han distinguido la aplicación de las políticas migratorias selectivas y las definiciones tradicionales sobre el control migratorio” (Domenech, 2007:6). Dentro de estas categorías, la OIM va a referirse a los “migrantes irregulares” como aquellos que “apuntan a no simplemente sólo encontrar una vida mejor sino a infligir daño o de otra forma involucrarse en actividades criminales” (OIM, 2003:107).

Autores como Düvell (2006) o Torpey (2000) han reflexionado sobre cómo el Estado ha hecho posible la existencia del concepto *migrante ilegal* a partir de la formulación de reglas de entrada y residencia, correspondiendo la emergencia de las restricciones a la migración con la idea de la *ilegalidad* como *atributo* del migrante en el discurso social. Por ende, el concepto es un constructo “legal, político y social” (Düvell, 2006) del siglo XX pero ha ganado popularidad en la última parte de ese siglo. La categoría de *irregular* (que es la forma del concepto que promueve la OIM) atraviesa los discursos y normativas internacionales y nacionales en el Cono Sur. El *migrante irregular* es definido por la OIM

“como una persona sin estatus legal en un país de tránsito o acogida debido al ingreso ilegal o al vencimiento de su visa. El término se aplica a no nacionales que han infringido las reglas de admisión del país de tránsito o de acogida; personas



intentando obtener asilo sin causa justa; y cualquier otra persona no autorizada a permanecer en el país de acogida”. (OIM, 2003:10)

Irregular es también quien intente obtener asilo sin causa *justa*, pero no se especifica cuáles son causas injustas y se deja al libre arbitrio de los estados las reglas de admisión y permanencia.

La OIM remarca que la *irregularidad* también afecta la vida diaria del migrante, ya que esta condición puede hacer que esté sujeto a detenciones, expulsión, deportación, persecuciones y hasta violaciones de los derechos humanos. La conceptualización que subyace al *migrante irregular* es una doble condición de víctima/victimario: un ingreso *irregular* supone el riesgo de sufrir algún delito perpetrado por coyotes, traficantes, redes de trata de personas y hasta violencia de parte del Estado de acogida (detenciones, expulsiones, deportaciones); y, a la vez, cualquiera que ingresa *irregularmente* es un posible victimario/delincuente/amenaza para la sociedad de acogida. Cuando la OIM se refiere a las condiciones de inadmisibilidad de una persona, plantea que las causales que se enumeran

“tienen por objeto impedir el ingreso de no nacionales indeseables, tales como personas sin documentos de viaje válidos, personas condenadas, personas a quienes se le considera un peligro para la salud o la seguridad públicas o personas que fueron deportadas anteriormente”. (OIM, 2006: 13)

En un Informe de 2005 de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales¹⁷, creada por Naciones Unidas en 2003 con el mandato de proponer un marco para la formulación de una respuesta “coherente, integral y global” para la “cuestión de las migraciones internacionales”, se afirma que el Estado es soberano para controlar quién ingresa y permanece en su territorio, y que de ello se deriva la poca voluntad para cooperar internacionalmente. No obstante, y mientras que se insta a los estados a cooperar en la búsqueda de una *gestión ordenada* de la migración, se reafirma también la idea del Estado como ente supremo y soberano, y de la migración como una cuestión de “interés nacional” y de amenaza a la “seguridad pública”. Incluso, uno de los subtítulos se plantea como “Políticas vinculadas: Desarrollo, derechos humanos y seguridad” en relación a la migración, y su contenido, en lugar de intentar deconstruir este vínculo, sólo lo reafirma y relaciona con la lógica costo/beneficio en relación a la(s) seguridad(es):

“El vínculo entre migraciones y seguridad se ha convertido en un tema aún más



preocupante para la comunidad internacional. Los recientes actos de violencia perpetrados por migrantes y miembros de grupos minoritarios han generado la opinión de que existe un vínculo estrecho entre migraciones internacionales y terrorismo internacional. Las migraciones irregulares, que en muchas partes del mundo están aumentando, son consideradas por los políticos y el público como una amenaza para la soberanía y la seguridad del Estado. En toda una serie de países de destino, las sociedades anfitrionas temen cada vez más la presencia de comunidades migrantes, en particular aquellas con culturas desconocidas y procedentes de regiones del mundo asociadas con el extremismo y la violencia. [...] Estas preocupaciones son *reales y legítimas*. Sin embargo, el vínculo entre migraciones y seguridad también debe considerarse de modo más positivo. En muchas partes del mundo, las migraciones de mano de obra han contribuido a la seguridad y a la estabilidad política, reduciendo el nivel de pobreza, conteniendo el desempleo y ampliando las experiencias y oportunidades disponibles para la población". (CMM, 2005: 9; énfasis nuestro)

La cuestión de la *irregularidad migratoria* como *amenaza* también aparece en el Mercosur, pero con un concepto específico: *migraciones clandestinas*. Los acuerdos sobre seguridad regional, desde 1998, presentan a las fronteras como áreas prioritarias de cooperación, principalmente en el marco de las *nuevas amenazas* para la región, que aparecen enumeradas en documentos de 1999 (Mercosur, 1999): narcotráfico, terrorismo, lavado de activos y "migraciones clandestinas". Aunque con una adjetivación diferente, la *irregularidad* aparece también como una cuestión de seguridad. Incluso, las estrategias de seguridad regional combinan sistemas de control en ámbitos delictuales, migratorios y ambientales, entre otros, involucrando agencias y funcionarios con actividades específicas a las áreas gestión de la seguridad, y poniendo al área específica sobre migraciones como fundamental en la coordinación para la seguridad del MERCOSUR. En este sentido, se definen acciones como intercambios fluidos de información sobre pedidos de captura, expulsiones y denegación de visas, controles sorpresivos en frontera y censos de extranjeros.

Sin embargo, la *cuestión migratoria* en el Mercosur ha existido desde que este organismo comenzó a gestarse en 1991. Gurrieri (2005) plantea que no se incluía de manera explícita pero que ciertos subgrupos de trabajo tenían a este tema en agenda, como el de Asuntos Aduaneros, que contenía a los expertos en migraciones y, desde el principio, el control y la seguridad van a estar asociadas a la migración. Luego del Acuerdo de Recife (1993), en este subgrupo se inicia el proceso del "control integrado de fronteras" para asegurar controles migratorios, sanitarios y de transporte entre los países firmantes con el objeto de facilitar el comercio, es decir la "libre circulación de bienes y servicios". En 1995, la "cuestión migratoria" pasa a debatirse en un nuevo subgrupo, que trata cuestiones sociolaborales, y la noción "libre circulación de



personas” es reemplazada por el concepto “migraciones laborales” (Gurrieri, 2005). 1996 marca el quiebre del tratamiento de las migraciones en el Mercosur, al institucionalizarse la Reunión de Ministros del Interior, que tiene como temas fundamentales las migraciones y la seguridad, es decir que las migraciones ya aparecen como un tema asociado directamente a ésta. En 2004, y dependiente de la reunión de Ministros del Interior, se crea el Foro Especializado Migratorio, que se plantea como un espacio de debate sobre las políticas migratorias que los estados deben adoptar. El Foro¹⁸ va a trabajar específicamente sobre seguridad fronteriza e implementación de mecanismos y tecnologías para ese fin. La categoría de *migración laboral* va a permitir la identificación, por el contrario, de aquellos migrantes *clandestinos* que no *contribuyen* de manera efectiva a la economía del país de acogida ni cumplen con los requisitos que éste solicita al momento de *flexibilizar* su política migratoria para el ingreso de *trabajadores*.

La *irregularidad/ilegalidad* migratoria es la consecuencia directa del control fronterizo y del estatus de *ciudadanía* que surge de la configuración del Estado-nación (Anderson, 2011), ya que siempre existirán *no ciudadanos* que han quedado fuera (Sayad, 2008) y entonces se convierten en infractores de las leyes de admisión y permanencia. Pero, a la vez, decir que la *ilegalidad* es construida por las fronteras no implica referirse sólo a aquellas territoriales (Anderson, 2011), sino que nos conduce a verlas también como localizadas en varios puntos, apareciendo dentro y fuera de los estados y como elásticas, incluso atravesándolos. Es decir, el migrante en sí mismo es una *amenaza* al Estado al desafiarlo constantemente, y es la *irregularidad* migratoria la construcción conceptual (y normativa) para criminalizarlo y excluirlo, ya que ésta varía, es dinámica, y puede incluso ser usada como excusa para ocultar otras fronteras imaginarias (sociales) que aparecen en las relaciones cotidianas entre el *extranjero* y el *ciudadano*.

El refugiado como vector de la amenaza terrorista

Los estados no han aceptado limitaciones a su soberanía a la hora de regular la movilidad de migrantes denominados voluntarios desde y hacia su territorio; no obstante, sí lo han hecho en los compromisos de protección de migrantes forzados que se han firmado a lo largo de los años alrededor del mundo (OIM, 2003). Sin embargo,



“Una particular y perturbadora consecuencia del aumento del tráfico de migrantes y del abuso del sistema de asilo es que los estados sienten que han perdido el derecho soberano de determinar quién entra y permanece en sus territorios. Este sentimiento de pérdida de control tiene consecuencias reales para la salud, seguridad y estabilidad de la sociedad y ha llevado a un incremento en la ira pública y la frustración, ambos en el nivel gubernamental como en el de los migrantes. Desafortunadas explosiones de xenofobia, discriminación y violencia contra extranjeros en algunos países se han convertido en cotidianos”. (OIM, 2003: 103)

Es decir, si habían aceptado limitaciones a la soberanía, los estados han vuelto atrás con estas garantías de protección principalmente por el *mal uso* o *abuso* por parte de quienes se movilizan. En esta misma línea, el Informe ya mencionado de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (2005: 46) plantea que “en algunos casos, los migrantes mismos han añadido su grano de arena a estos problemas al violar el Estado de derecho o al no intentar entender los valores de los países a los que se han trasladado”, presuponiendo la obligación del migrante de adoptar todas aquellas costumbres y valores del país de acogida, siendo su no integración y su *falta de respeto* a las normas instituidas también una contribución a las cuestiones de *inseguridad* que su figura genera.

Claramente, los organismos internacionales no reconocen que es ese mismo orden político, con sus categorías y prácticas, el que convierte a una persona en *refugiado* o en *ilegal*, según sus disposiciones administrativas. Una persona que intenta ingresar a un país utiliza a veces las garantías de la protección que el refugio otorga para evitar ser deportado (Düvell, 2006), por lo que el estatuto en sí ha sido objeto de recortes, restricciones, críticas e intentos de reformulación también restrictivos en nombre de la *seguridad*, culpando del *mal uso* a los migrantes en vez de ubicar al Estado y sus legislaciones como los verdaderos *hacedores* de estas categorías de diferenciación. Pero incluso la garantía de la no devolución que se enarbola en la protección del arbitrio de los estados para con los refugiados tiene restricciones desde su misma constitución como institución de derecho internacional supeditada al Estado soberano, quien conserva siempre la prerrogativa de no otorgarle el estatuto y de no permitirle permanecer en su territorio¹⁹, y no como consecuencia de un mal uso por parte de los solicitantes. Para la OIM los *migrantes irregulares* hacen habitualmente un “abuso del estatuto de refugiado”, lo que justificaría que no se cumpla el compromiso de protección que los estados han asumido internacionalmente. La protección de los refugiados está *amenazada*, según la OIM, por otra categoría de migrantes que no tienen reclamos “legítimos”, y ese riesgo lleva a reforzar las



medidas, demorar los procesos y aplicar baterías de inteligencia en el otorgamiento del estatuto de refugio para evitar que se filtren los indeseables (OIM, 2003).

Esta línea es la que siguen otros organismos regionales, como el Mercosur, en el cual existe, desde 2002, un registro de personas para requerir información en caso de sospecha por actividades terroristas, y los estados pueden apelar a las bases de datos de otros estados sobre refugiados, expulsados, rechazados y personas procesadas o condenadas por acciones vinculadas al terrorismo. Es decir, entre los probables sospechosos de terrorismo figuran los refugiados y aquellos expulsados o rechazados por ingreso, siendo de nuevo aquellos *indeseables* una posible amenaza a la seguridad. Bajo esta idea, se firma ese año el “Acuerdo Regional para la determinación del responsable del examen de las solicitudes de Refugio entre los estados parte y asociados del Mercosur e intercambio de información sobre la materia”, en consonancia con las cuestiones que se estaban debatiendo a nivel internacional y regional sobre la necesidad de regular a los solicitantes de asilo y refugio por los supuestos *riesgos* a la seguridad que éstos conllevan. Pero, además, se incorporan de lleno las cuestiones sobre el “tráfico ilícito de migrantes” y los mecanismos de protección para estas *víctimas*, y se renueva anualmente, desde entonces, el tratamiento de este tema. Ese año también se realizó la “Declaración de Ministros del Interior del Mercosur sobre Terrorismo”, pos 11/S, que planteó una adecuación del Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional enfocado en el terrorismo. El objeto del plan era lograr el eficiente intercambio de información sobre “personas u organizaciones que en forma real o potencial puedan apoyar o ejecutar acciones terroristas”, identificando “actores cuyos intereses sean afines a las actividades del terrorismo internacional” (Mercosur, 2002, sin paginación). El registro tuvo como eje la información contenida en listados de refugiados, expulsados y rechazados por ingresos, registros de visas rechazadas en el exterior, personas condenadas o procesadas por acciones vinculadas con el terrorismo. Es decir, cualquier persona que atravesara la frontera de alguno de estos países sería considerada un potencial terrorista, o actor “afín” a actividades terroristas; y toda la información referida a su trayectoria de vida y migratoria, objeto de estudio para las agencias de inteligencia, pudiendo despertar alarmas sobre *riesgo terrorista*.

La OEA también tiene una resolución específica de 2005 (AG/RES. 2146) sobre la denegación de refugio y la extradición en relación al terrorismo. En ésta y en otra resolución de 2006 (AG/RES 2249), se hace explícita mención al *peligro* de que el asilo



y refugio se concedan a personas que hayan cometido delitos enumerados como terroristas y se manifiesta la importancia de controlar todos aquellos aspectos que hacen al proceso migratorio, reafirmando “su compromiso de impedir la circulación de terroristas, de grupos terroristas o de quienes financien el terrorismo mediante controles eficaces en frontera (OEA, 2006). Por otra parte, dentro de la OEA, el Comité de Derechos Humanos (CIDH) reconocerá que, en la lucha contra el terrorismo, existen derechos humanos básicos que son violados sistemáticamente por los estados a la hora de “combatir el terrorismo” (CIDH, 2002): la vida, el derecho a la libertad y seguridad, a un trato humano, al debido proceso y juicio justo, a la libertad de expresión, a la protección judicial y la obligación correspondiente de respetar y garantizar todos los derechos humanos sin discriminación, y hace un análisis específico de los derechos de los trabajadores migrantes, los refugiados, las personas que buscan asilo, y otros no nacionales, “cuyos derechos son particularmente susceptibles de abusos ante medidas antiterroristas”(CIDH, 2002: 1). Aclara, además, que los estados, como parte de sus estrategias antiterroristas, utilizan sus leyes de inmigración para arrestar, detener y deportar a “no nacionales”, o tienden a restringir sus medidas sobre control migratorio para limitar aún más el ingreso y las “condiciones de permanencia” de los no nacionales en sus territorios.

Pero, más allá de estas consideraciones, después de la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, aprobada inmediatamente luego del 11/S, la resolución 56/160 de la Asamblea General y las posteriores comenzarán a incorporar un artículo en el cual se solicita a los estados que se cercioren de que el solicitante de asilo “no haya planificado o facilitado actos terroristas, incluidos asesinatos, ni haya participado en ellos” (NU, 2002: 3) e incluso a reconsiderar el estatuto otorgado a algunos que se consideren como *sospechosos*. La idea de examinar la validez del estatuto pasa por varias etapas: cuando comienza a aparecer en las resoluciones, se insta a los estados a que hagan esa revisión; luego, en 2005 se

“insta a los estados y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados a que, respetando plenamente las salvaguardias legales, examinen la validez de cualquier decisión relativa a la concesión del estatuto de refugiado cuando existan pruebas pertinentes y fidedignas de que la persona de que se trate ha planificado o facilitado actos de terrorismo o ha participado en ellos” (NU, 2005: 4).

Y más tarde, se vuelve a la idea original de que solamente los estados ejerzan esa



facultad, reforzando la capacidad *soberana* de definir sobre sus fronteras, a fin de cuentas, desconociendo los acuerdos y garantías internacionales.

La resolución 60/288 de 2006 de la Asamblea General incorpora aún más elementos de implicancia fundamental en la protección del derecho del refugiado, planteando, primero, que también deben ser penados aquellos que otorguen asilo a sospechosos o criminales terroristas, y segundo, que "motivos fundados" puede ser la única necesidad que un Estado tiene que probar para la exclusión del derecho de refugio, sin que haya otra prueba o un comprobado delito penal, por lo que las garantías internacionales de derechos que representa el refugio se ven supeditadas a la entera decisión de los estados y de sus intereses políticos. El debate en torno al *motivo fundado* es fundamental, ya que son los estados de acogida quienes determinan su existencia, pero supeditada a las relaciones y representaciones que ese propio Estado tiene con respecto a aquel de origen del solicitante. El reconocimiento se vuelve eminentemente político y arbitrario, ya que, por ejemplo, reconocer o no la existencia de una guerra civil dentro de un Estado condiciona el otorgamiento del estatuto: si para el Estado receptor no existe un conflicto interno en aquel de origen del solicitante, entonces no existen motivos fundados para reconocer la condición de refugio; o si, por el otro lado, el solicitante tiene algún vínculo con una agrupación que lucha por la autodeterminación (pero que no es reconocida como tal y quizás acusada de terrorista), entonces su denegación pasaría también por los *riesgos* a la seguridad que se sospechen conlleva, siempre determinados por los intereses políticos del Estado de acogida.

Reflexiones finales

En este artículo, identifiqué que la configuración de los discursos internacionales y regionales —luego del fin de la Guerra Fría— estuvo determinada por la categoría de *nuevas amenazas a la seguridad* que emergen como reemplazo de un enemigo localizado y circunscripto, y se convierten en el *costo* de la apertura de fronteras a la globalización de los mercados. La circulación de *riesgos* es el aspecto negativo de fronteras *flexibles* a bienes y capitales, y en menor medida a trabajadores. El migrante se convierte en parte de estas *nuevas amenazas*: se lo enmarca dentro de procesos que quedan fuera de los controles estatales de fronteras y se lo convierte, en consecuencia, en un *irregular*. Sumado a eso, también en su condición de máxima vulnerabilidad, cuando migra forzosamente se encuentra con una frontera



impermeable que lo cataloga de culpable antes siquiera de darle derecho a defensa, e ingresa en un aparato de inteligencia que busca comprobar si fue, es o será un terrorista. Las medidas que se utilizan para el control de la regularidad migratoria son compartidas y reforzadas para prevenir al terrorismo y, a la vez, la prevención del terrorismo genera un endurecimiento del control migratorio. Grandes avances en tecnología se han hecho desde el control de la movilidad, y son estos recursos los que los técnicos han puesto a disposición del antiterrorismo, además de ser las mismas bases de sospechosos las que importan en ambos casos: el solicitante de refugio es, *per se*, un sospechoso de terrorismo, lo mismo que un migrante voluntario que ha sido rechazado o expulsado.

¿Cómo puede deducirse esto? La migración representa a todo *extranjero* como ajeno a la idea de nación que se intenta preservar, y su ingreso como un riesgo a la seguridad, lo que implica reforzar la noción del *otro* diferente como amenaza. Las lógicas del Estado-nación no pueden procesar bajo sus esquemas a aquél que viene a cuestionar a la ciudadanía desde distintos lugares. Que el migrante *irregular* sea visto como una amenaza también nos permite identificar que los discursos y prácticas de la gobernabilidad migratoria están presentes en la región y que el control de la movilidad humana no tiene como objetivo final garantizar derechos humanos para quienes se mueven, sino que buscan ordenar y regular los flujos para garantizar el ingreso de los deseables y restringir a los indeseables que *amenazan* lo social, lo económico y lo político.

En el Cono Sur, más específicamente, la gobernabilidad migratoria como paradigma del control de la movilidad se convierte en el marco perfecto para que los discursos antiterroristas se refuercen y las fronteras se endurezcan. La gobernabilidad busca controlar los flujos de personas para que los *indeseables* queden por fuera: terroristas encarnados en la figura de migrantes *irregulares*, o aún peor, en solicitantes de asilo y refugio cuyas condiciones de vulnerabilidad ya son, de por sí, extremas. El 11/S implicó grandes cambios en la lucha antiterrorista a nivel internacional y regional, pero una mirada más profunda permite identificar que en la región se estaba legislando contra el terrorismo desde mediados de los años 90, y que incluso los conceptos que sustentaban estos documentos son los mismos que se refuerzan y esparcen en la opinión pública luego del 11/S; conceptos impulsados por ciertos organismos internacionales y expertos en la materia.

Y ahí, la incorporación de la OIM al análisis también resultó de vital



importancia, ya que no sólo los marcos antiterroristas se han convertido en criminalizantes para los migrantes, sino que son los propios organismos que tienen por objeto a las migraciones los que han jugado un rol vital en este proceso. El paradigma de la gobernabilidad, migratoria dentro de un régimen de control global de las migraciones, funciona bajo el supuesto de que éstas son, efectivamente, un *riesgo* para los países de destino, y busca gestionar los flujos de personas para balancear los intereses económicos de los estados. Y es un paradigma que entró en vigencia 10 años antes del 11/S.

Como vimos, la caída del Muro de Berlín significó la multiplicación de los riesgos y la migración formó parte de éstos bajo la condición *intrínseca* del migrante como externo a los estados-nación. Cuando Sayad (2008) nos dice que el migrante irrumpe y cuestiona al Estado con su presencia y que amenaza a ese orden que no puede procesarlo bajo sus lógicas de ciudadanía, está poniendo en evidencia que ser migrante ya es, en sí mismo, ser una *amenaza*, por lo que comprender luego el vínculo con el terrorismo se hace más sencillo. Identificar cómo las personas que se movilizan han contestado a la *(in)securitización* de su desplazamiento y cómo los solicitantes de asilo han *sorteado* estas estructuras de seguridad y estas acusaciones de *mal uso* del estatuto, son puntapiés para profundizar una la mirada sobre el tema que incluya las trayectorias de los migrantes y no sólo las configuraciones entre actores estatales e internacionales de mecanismos de seguridad y legislaciones. Son los intersticios que dejan estos últimos donde las personas encuentran sus lugares de acción y reacción.

Referencias bibliográficas

ANDERSON, B. (2011). "Troubling Illegality: the («illegal») immigrant in law and in public debate". Ponencia presentada en *Vortragim Rahmen der Konferenz "Un(ter)dokumentiert Arbeiten in Europa"*.

ANDRIJASEVIC, R. Y WALTERS, W (2010). "The International Organization of Migration and The International Government of Borders". En *Environment and Planning D: Society and Space*, 28, pp. 977-999.

APARICIO-ORDÁS GONZÁLEZ-GARCÍA, L. (2013). "Los orígenes de la cooperación internacional en materia de terrorismo. Las primeras respuestas internacionales". En *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 8(1), pp. 267-278.

BIGO, D. (1994). "The European internal security field: stakes and rivalries in a newly



- developing area on police intervention". En Anderson, M. y Den Boer, M. (orgs.), *Policing Across National Boundaries*, pp. 161-163. London: Pinter.
- BIGO, D. (2000). "When two become one: Internal and External Securitizations in Europe". En Kelstrup, M. y Williams, M. (eds.), *International relations theory and the politics of European integration: power, security and community*, pp. 171-204. London: Routledge.
- BIGO, D. (2002). "Security and immigration: toward a critique of the governmentality of unease". En *Alternatives: Global, Local, Political*, 1 (27), pp. 63-92.
- BIGO, D. (2005). "From Foreigner to Abnormal Aliens. How the Faces of the Enemy Have Changed Following September 11th". En E. Guild J. van Selm (eds.), *International Migration and Security. Opportunities and Challenges*, pp.64-81. Oxon: Routledge.
- BUFFOTOT, P. (1994). "La percepción de la amenaza por los europeos: Una visión dividida". En *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 27, pp. 17-21.
- DOMENECH, E. (2005). "Migraciones, Estado y transnacionalismo: respuestas políticas en la Argentina". *Seminario-Taller Perspectivas sobre Migración Transnacional desde la Región Andina y el Cono Sur. I Reunión del Grupo de Trabajo Migración y Cultura de CLACSO*. Disponible en <http://www.aacademica.org/eduardo.domenech/51.pdf>
- DOMENECH, E. (2007). "La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina". En *Revista Revue Européenne des Migrations Internationales*, 23 (1), pp. 71-94.
- DOMENECH, E. (2013). "«Las migraciones son como el agua»: hacia la instauración de políticas de «control con rostro humano». La gobernabilidad migratoria en Argentina". En *Revista Polis*, 35, sin paginación. Disponible en <http://polis.revues.org/9280>
- DOMENECH, E. (2015). "Inmigración, anarquismo y deportación: la criminalización de los «indeseables» en tiempos de las «grandes migraciones»". En *REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 45, pp. 169-196.
- DÜVELL, F. (2006). *Illegal Immigration in Europe Beyond Control*. UK: Palgrave.
- ESTUPIÑÁN SERRANO, M. (2013). *Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional*. Buenos Aires: CLACSO.
- ESTUPIÑÁN SERRANO, M. (2014). "Migration management: a propósito del gobierno de las migraciones a escala global". En *Sociológica*, 29(81), pp. 263-281.



- FOUCAULT, M. (2003). *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI.
- GAMARRA MÚJICA, C. (2000). "Declaración de Lima de 1999 y seguimiento". Ponencia presentada en *Simposio sobre Migración Internacional en las Américas*, San José, Costa Rica. Disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/10907/LCL1632P.pdf>
- GURRIERI, J. (2005). "El proceso consultivo en América del Sur. La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones". Ponencia presentada en *Expert Group Meeting on International Migration and Development in Latin America and the Caribbean*, México, D. F.
- HUYSMAN, J. (2000). "The European Union and the Securitization of Migration". En *Journal of Common Market Studies*, 38(5), pp. 751-777.
- HUYSMANS, J. (2006). *The Politics of Insecurity: Fear, Migration, and Asylum in the EU*. New York: Routledge.
- KRON, S. (2011). "Gestión migratoria en norte y Centroamérica: manifestaciones y contestaciones". En *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 37, pp. 53-85.
- MANSUR DIAS, G. (2014). "Migração, segurança e governabilidade migratória. O papel dos Organismos Internacionais". En *Crítica y Emancipación, Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 11, pp. 557- 580.
- MANSUR DIAS, G. (2015). "Notas sobre as negociações da «Convenção do crime» e dos Protocolos Adicionais sobre Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes". En *REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 45, pp. 215-234.
- MÁRMORA, L. (2010). "Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur". *REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 35, pp. 71-92.
- MEZZADRA, S. (2005). *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización*. Madrid: Traficantes de Sueños. Disponible en <https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Derecho%20de%20fuga-TdS.pdf>
- MEZZADRA, S. (2012). "Capitalismo, migraciones y luchas sociales. La mirada de la autonomía". En *Nueva Sociedad*, 237, pp. 159-178.
- PEÑA VERA, T. y PIRELLA MORILLO, J. (2007). "La complejidad del análisis documental". En *Revista Información, Cultura y Sociedad*, 16, pp. 55-81.
- REINARES, F. (2005). "Conceptualizando el terrorismo Internacional". En *ARI*, 82, pp.1-6.
- RIAÑO, P. y VILLA, M. (2008). *Poniendo tierra de por medio. Migración forzada de*



- colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*. Medellín: Corporación Región.
- SAYAD, A. (2008). "Estado, nación e inmigración. El orden nacional ante el desafío de la inmigración". En *Revista Apuntes de Investigación*, 13, pp. 101-116.
- SAYAD, A. (2010). *La doble ausencia: De las ilusiones del emigrado, a los padecimientos del inmigrado*. Barcelona: Anthropos.
- SHORE, C. (2010). "La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la «formulación» de las políticas». En *Antípoda*, 10, pp. 21-49.
- SILVA, O. (2002). "El análisis del discurso según van Dijk y los estudios de la comunicación". En *Razón y Palabra*, 26, sin paginación. Disponible en <http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n26/osilva.html>.
- SKLEPARIS, D. (2011). "Studying the «migration-security nexus» in Europe: Towards which end of the «nexus»?". Ponencia presentada en *UACES Student Forum 12th Annual Conference*, Universidad de Surrey, Guildford.
- SOTOMAYOR VELÁZQUEZ, A. (2007). "La seguridad internacional: vino viejo en botellas nuevas". En *Revista de Ciencia Política*, 27 (2), pp. 67-88.
- TORPEY, J. (2000). *The Invention of the Passport. Surveillance. Citizenship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TROUILLOT, M. (2001). "La antropología del Estado en la era de la globalización. Encuentros cercanos de tipo engañoso". En *Current Anthropology*, 42(1), pp. 125-138.
- VAN DIJK, T. (1995). *Texto y contexto: semántica y pragmática del discurso*. Madrid: Cátedra.
- VAN DIJK, T. (1999). "Critical Discourse Analysis and Conversation Analysis". En *Discourse and Society*, 10 (4), pp. 459-460.
- VAN DIJK, T. (2003). "La multidisciplinariedad del análisis crítico del discurso: un alegato en favor de la diversidad". En Wodak, R. y Meyer, M. (eds), *Métodos de análisis crítico del discurso*. Barcelona: Gedisa.
- VAN DIJK, T. (2006). "Discurso y manipulación: discusión teórica y algunas aplicaciones". En *Revista Signos: Estudios de Lingüística*, 60, pp. 49-74.
- WILLIAMS, M. C. (1998). "Modernity, identity and security: a comment on the «Copenhagen controversy»". En *Review of International Studies*, 24(3), pp. 435-439.
- ZOLBERG, A.; SURKE, A. y AGUAYO, S. (1986). "The international factors in the formation of refugee movements". En *International Migration Review*, 20, pp.151-169.



Documentos analizados

• Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM)

Documentos finales de las conferencias: VCSM en La Paz, Bolivia (2004), VI CSM en Asunción, Paraguay (2006.a); VIII CSM en Montevideo, Uruguay (2008); IX CSM en Quito, Ecuador (2009); XI CSM en Brasilia, Brasil (2011).

Documento presentado por la Secretaría Técnica a la VI CSM (2006.b): "Aportes a la reflexión de los temas del diálogo de alto nivel sobre migración internacional y desarrollo".

• Mercosur

MERCOSUR/CMC/DEC. No. 5/98: "Plan de cooperación y asistencia recíproca para la seguridad regional". 1998.

MERCOSUR/CMC/DEC. No. 22/99: "Plan general de cooperación y coordinación recíproca para la seguridad regional". 1999.

MERCOSUR/CMC/DEC. No. 13/01: "Complementación y adecuación del plan general de cooperación y coordinación recíproca para la seguridad regional, entre los estados partes del Mercosur (modificación de la DEC. CMC. No. 22/99)". 2001.

• Naciones Unidas (NU)

A/CONF.171/13/Rev.1, 1994: "Informe de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo".

A/RES/55/25, 2000: "Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional".

A/RES/1840, 3 de junio de 2002: "Convención Interamericana contra el Terrorismo".

S/RES/1566, 2004.

Comisión Mundial sobre las Migraciones, 2005: Informe "Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar".

A/RES/59/195, 2005: "Derechos humanos y Terrorismo".

A/RES/60/288, 20 de septiembre de 2006: "Estrategia global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo".

• Comisión Mundial sobre las Migraciones (CMM)

Informe "Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar". 2005.



• Organización de los Estados Americanos (OEA)

CIDH: “Informe sobre terrorismo y derechos humanos”. 2002.

OEA/Ser.L/X.2.5 CICTE/DEC. 1/05 rev. 1, 17 de febrero de 2005: “Declaración de Puerto España sobre el fortalecimiento de la cooperación sobre estrategias para sustentar y avanzar la lucha hemisférica contra el terrorismo”.

OEA/Ser. L/X.2.6 CICTE/DEC. 1/06, 24 de marzo de 2006: “Declaración de San Carlos sobre la cooperación hemisférica para enfrentar el terrorismo de manera integral”.

AG/RES. 2146 (XXXV-O/05): “La extradición y la denegación de refugio a los terroristas: mecanismos de cooperación en la lucha contra el terrorismo”.

AG/RES. 2249 (XXXVI-O/06): “La extradición y la denegación de refugio a los terroristas: mecanismos de cooperación en la lucha contra el terrorismo”.

• Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

World migration report: 2000, 2003, 2005.

Derecho Internacional sobre Migración No. 7: “Glosario sobre migración”, 2006.

Background paper WMR 2010: “Migration Governance: Alternative Futures”. (Elaborado por Alexander Betts.)

Notas

¹ Parto del supuesto de que el Estado no es el gobierno —necesariamente—, sino un conjunto de procesos, instituciones, relaciones de poder y campos de actuación diversos e interrelacionados por lo que, a la hora de investigar, es necesario no reproducir la imagen del Estado como algo dado y estático (Trouillot, 2001). Desde varias disciplinas, pero principalmente desde los estudios de la migración (Mezzadra, 2005; Bigo, 2002) y desde la antropología del Estado (Trouillot, 2001; Shore, 2010), éste “aparece como un campo abierto con múltiples fronteras y sin fijación institucional” (Trouillot; 2001:5) y relacionado con la sociedad civil y con los múltiples agentes y actores que comprenden el amplio campo de la producción de saber y tecnología —de la seguridad y la migración, en este caso. Sin embargo, esto no significa que haya perdido relevancia como objeto de estudio, sino que supone reconocer que las “[...] prácticas, funciones y efectos del Estado ocurren en sitios que no coinciden con el espacio nacional, pero nunca lo superan enteramente” (Trouillot, 2001:10). Por esta razón, intentaré evitar la reificación de éste como un sujeto unívoco y homogéneo, y permitiéndonos pensar en la multiplicidad de actores internos e internacionales que interactúan en la formulación de políticas públicas.

²Entre 1963 y 2004, bajo los auspicios de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, la comunidad internacional elaboró 13 convenios de lucha contra el terrorismo, abiertos a la participación de todos los estados miembros. En 1996, en una resolución complementaria (A/RES/51/210), se estableció el Comité Especial sobre Terrorismo. Desde



entonces, la Asamblea se ha venido ocupando del problema del terrorismo de manera sistemática. Fuente: página web del Comité contra el Terrorismo, <http://www.un.org/es/sc/ctc/laws.html>

³Este criterio está relacionado a la existencia de 14 instrumentos internacionales para la lucha contra el terrorismo que se vinculan a estrategias específicas de actuación para los estados, pero que de igual manera se encuentran citadas y referenciadas en las resoluciones que se han seleccionado y no aportan información relevante a la cuestión en estudio, además de que son anteriores al corte temporal definido. El título “derechos humanos” en estas resoluciones contiene específicamente al derecho humanitario y al derecho a la protección de los refugiados desglosados en su interior y referenciados, de ahí que sea pertinente para esta investigación atender a estas resoluciones.

⁴Desde 1889, existieron esfuerzos conjuntos de la comunidad internacional para generar coordinación estratégica entre fuerzas de seguridad internas para combatir los atentados con fines políticos, pero el enemigo era claramente definido: el anarquismo. Es la Convención de Ginebra, de 1937, la que ensaya una definición de terrorismo más comprensiva en la cual ya no es identificado con el anarquismo sino con “actos criminales” contra un Estado que intenten infundir “terror” (Aparicio-Ordás González-García, 2013).

⁵Información extraída de unodoc.org.

⁶Específicamente, en 2003, las resoluciones no se titulan ya “Derechos Humanos y Terrorismo”, de manera genérica, como se lo hacía desde 1994, sino que se denominarán “Protección de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el Terrorismo” (A/RES/57/219). Para ampliar en la cuestión de la apropiación del discurso de los derechos humanos para efectivizar prácticas de vigilancia y control, véase MansurDias (2014).

⁷Información extraída de http://www.oas.org/es/sms/cicte/acerca_nosotros_historia.asp

⁸CICTE (OEA) “Declaración de Puerto de España sobre el fortalecimiento de la cooperación sobre estrategias para sustentar y avanzar la lucha hemisférica contra el terrorismo”. Año 2005

⁹La Estrategia Global contra el Terrorismo (2006) destaca la necesidad de adherirse a las 40+9 recomendaciones del GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional) para combatir el blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo, tal como se estipuló en el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (1999). Combatir el terrorismo socavando su capacidad de financiamiento, algo que se volvió vital en el momento de su transnacionalización (Reinares, 2005), se convirtió en el principal elemento de lucha en el ámbito internacional, intentando dilucidar los mecanismos con los cuales los grupos terroristas subsisten y crecen, bajo el supuesto de que las redes criminales internacionales se entrelazan y retroalimentan financieramente, y con estrictas recomendaciones y obligaciones para los estados en el ámbito del control.

¹⁰La aproximación entre migración y seguridad estuvo relacionada, a su vez, a la afirmación identitaria del bloque regional europeo frente al resto del mundo y a los discursos que afirmaban la amenaza que migrantes económicos “disfrazados” de solicitantes de asilo representaban para el Estado de Bienestar europeo y al resurgimiento de discursos conservadores racistas y xenófobos, entre otras cosas, a fines de los años 80 y principios de los 90 (Huysmans, 2000 y 2006). La reproducción, luego de estos discursos en los debates internacionales, es asociada por MansurDias(2015) a la estructura de los organismos y al financiamiento que los países o bloques regionales hacen de éstos, lo que influye directamente en el tono y dirección de las discusiones.

¹¹La *gestión* que propone Ghosh se plantea como una herramienta para equilibrar las asimetrías que produce la liberalización de la economía y el exceso de mano de obra disponible, cooperando todos los estados para lograr que los movimientos de personas sean más ordenados y predecibles. La gestión como técnica del ámbito empresarial privado reemplazaría al “control” migratorio, tomando como premisa que la migración es inevitable, entonces debemos “administrarla” de la mejor manera (Estupiñán Serrano, 2013).

¹²Sobre el surgimiento y actores involucrados en el régimen global de control de las migraciones, véase Domenech (2005, 2007 y 2013), Kron (2011) y Estupiñán Serrano (2014), entre otros.

¹³La gobernabilidad migratoria refiere al trabajo multilateral y/o bilateral para la formulación de



políticas migratorias encaminadas a 1) crear espacios de libre circulación regional; 2) integrar a los migrantes en los países de destino, tanto jurídica como culturalmente; 3) vincular a la diáspora; 4) facilitar el retorno voluntario asistido; 5) facilitar la reunificación familiar; 6) combatir el tráfico y la trata de migrantes y 7) vincular a la sociedad civil en la formulación de políticas públicas sobre migración” (Estupiñán Serrano, 2013: 17-18).

¹⁴En este sentido, Sayad (2010) plantea que es “delincuencia” la categoría que funda la concepción casi “ontológica” que se tiene del inmigrado y del hecho mismo de la inmigración. Sayad introduce la noción de “doble pena” para referir que la asociación de inmigrante con delincuencia está objetivamente en nuestra manera de pensar incluso antes de que un inmigrante pueda cometer un delito o ser procesado (Sayad, 2010). Existen para el migrante dos tipos de faltas o de culpabilidad: una que tiene que ver con la situación histórica, a la que Sayad denomina falta de la inmigración, y otras faltas que son aquellas que son susceptibles de ser sancionadas por el Código Penal y códigos contravencionales. La primera es cometida intencionalmente, el emigrante se encuentra en falta con su país de origen, en sentido figurado, y también está en falta como inmigrante en el país de destino, como presencia extraña. La asociación directa del migrante con el crimen y la criminalidad es una clara muestra de que la presencia en el país de acogida es siempre “extranjera”.

¹⁵Desde 2000 hasta 2015, se han llevado a cabo 15 ediciones de la CSM.

¹⁶La distinción tiene un origen y desarrollo previos a nivel internacional. Para mayor información, ver Zolberg, Suhrke y Aguayo (1986) y Riaño y Villa (2008).

¹⁷Creada como instancia independiente, compuesta por 19 personas de distintos países con experiencia en diferentes ámbitos internacionales de alto nivel, a la Comisión se le pidió muy particularmente promover un debate exhaustivo sobre las migraciones entre gobiernos y otros actores, analizar las brechas en las políticas migratorias actuales y examinar los vínculos entre las migraciones y otras cuestiones internacionales, a fin de presentar recomendaciones al Secretario General de la ONU, a los gobiernos y demás partes interesadas (Informe de la Comisión, 2005).

¹⁸Memoria institucional del Foro especializado Migratorio del Mercosur y estados asociados, Parte de la Reunión de Ministros del Interior. Disponible en: http://www.migraciones.gov.ar/foro_migratorio/pdf/memoria_institucional_n.pdf

¹⁹El Estado tiene la obligación de enviarlo a un tercer Estado neutral en ese caso, pero este procedimiento es por demás engorroso y no siempre está garantizado para el refugiado, más aún cuando hay desplazamientos masivos de personas.

Fecha de recepción: 5 de septiembre de 2016. Fecha de aceptación: 23 de noviembre de 2016.