

## ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LA SEGURIDAD, EL DESARROLLO Y LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES A LA LUZ DEL SISTEMA INTERAMERICANO

**Jorge Antonio Quindimil López**

*Doctor en Derecho. Profesor Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidade da Coruña.*

### RESUMEN:

La seguridad, el desarrollo y las migraciones internacionales son tres necesidades esenciales del ser humano, así como también tres conceptos profundamente relacionadas en la sociedad internacional contemporánea, y de forma creciente. Sin embargo, y debido a diversas razones, esta relación es todavía más conceptual que real, como muestra el sistema interamericano. De hecho, tanto la Organización de Estados Americanos (OEA) como sus Estados miembros han priorizado la seguridad como consecuencia de los recientes atentados terroristas desde el 11 de septiembre, y así es como las migraciones han pasado a ser consideradas como una amenaza que debe ser controlada y restringida. En este contexto, la evolución de la percepción interamericana de la seguridad, desde la idea de “seguridad colectiva” de la Guerra Fría hasta los modernos conceptos de “seguridad multidimensional” y de “seguridad humana”, revela la importancia de enfrentarse a estos temas con políticas multinivel, para fomentar la confianza entre los Estados y mejorar el bienestar de sus pueblos.

**Palabras clave:** Seguridad – Desarrollo – Migraciones internacionales – Sistema interamericano – Terrorismo – Amenaza – Integración – Unilateralismo – Multilateralismo – Gobernanza multinivel

### ABSTRACT:

Security, development and international migrations are three essential necessities of the human being, as well as three concepts deeply and increasingly related in actual international society. However, due to different reasons, this relation is still more conceptual than real, as interamerican system shows. In fact, the Organisation of American States (OAS) and its members have prioritize the security because of recent terrorist attacks since 9/11, and this is how migrations became to be considered as a threat to be controlled and restricted. In this context, the evolution of interamerican perception of security, from Cold War’s idea of “collective security” to modern concepts of “multidimensional security” and “human security”, reveals the importance of facing these topics with a multilevel politics, in order to foster the confidence among States and to improve its people’s welfare.

**Key words:** Security – Development – International migrations – Interamerican system – Terrorism – Threat – Integration – Unilateralism – Multilateralism – Multilevel governance

## *Algunas consideraciones en torno a la seguridad, el desarrollo y las migraciones internacionales a la luz del sistema interamericano*

**Sumario:** Introducción. I. Aproximación a la seguridad, el desarrollo y las migraciones internacionales. II. Evolución conceptual de la seguridad y del desarrollo en el sistema interamericano y su interacción con las migraciones. III. La especificidad de las migraciones internacionales en la lucha contra el terrorismo en las Américas. Consideraciones finales.

### INTRODUCCIÓN

El ser humano es un ser migrante. En efecto, la especie humana se ha mostrado nómada desde sus orígenes, lo que convierte a las migraciones de seres humanos en fenómenos naturales. Ahora bien, aun considerando que la migración es un fenómeno consustancial al ser humano, sin duda se ha visto potenciado por otro fenómeno, como es el de la globalización y, con ella, por las asimetrías económicas entre los Estados.

Pero el ser humano también es un ser preocupado por su seguridad, lo que permite explicar que las migraciones internacionales puedan llegar a considerarse una amenaza para el propio ser humano. En este sentido, la conversión de las migraciones internacionales en una amenaza es una de las más evidentes consecuencias sociopolíticas de los atentados del 11 de septiembre, en la medida en que ha supuesto un desmedido refuerzo del concepto de seguridad<sup>1</sup>, hasta el punto de servir de justificación para la adopción, por ejemplo, de serias medidas de control en frontera atentatorias contra las derechos fundamentales y las libertades públicas. Por tanto, el fenómeno migratorio ha venido a recuperar la vieja tensión entre libertad y seguridad<sup>2</sup>.

Desde luego, la preocupación por las implicaciones para la seguridad de la migración internacional ha pasado a ser un factor significativo en el mundo entero. En el caso particular de los países del área trasatlántica, el fenómeno migratorio ha pasado a integrarse cada vez más con las políticas de seguridad nacional, con la consiguiente erosión de ciertas libertades fundamentales. Así, un elemento común en las respuestas regionales trasatlánticas a la violencia ligada a la inmigración ha sido un incremento en la represión y la erosión de la condición legal de los extranjeros. Con demasiada frecuencia, se da una asociación entre inmigración y terrorismo cuando en realidad sólo

---

1 Como afirmaron CASTLES y MILLER, “[j]amás en el pasado la migración internacional ha parecido tan pertinente para la seguridad nacional, ni se ha visto tan conectada con el conflicto y el desorden en una escala global. La violencia del 11 de septiembre de 2001 [...] ofreció un mudo testimonio de estas tendencias centrales” (CASTLES, S.; MILLER, M. J.: *La era de la migración*, p. 337).

2 En este sentido, ARTOLA afirmó que “[e]n la aplicación de medidas restrictivas y punitivas de control migratorio, en aras de la seguridad, existe una distancia, a veces tenue, entre algunas de ellas y la negación o recorte de derechos individuales, junto con libertades, consagrados, por ejemplo, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos así como en la Declaración Universal de Humanos, reflejados en legislaciones y prácticas nacionales. Los principios de proporcionalidad y necesidad, inherentes al derecho internacional, deben ser tenidos en cuenta antes de aplicar, a ultranza, consideraciones de seguridad para la reforma o adopción de legislación, regulaciones y actos administrativos relativos a la migración. Por otra parte, una creciente consideración del tema migratorio desde el ángulo primordial de la seguridad puede provocar, *per se*, un descuido de los derechos de los migrantes, así como una creciente percepción del migrante como un riesgo y una amenaza intrínseca” (ARTOLA, J.: “Debate actual sobre migración y seguridad”, en *Migración y Desarrollo*, segundo semestre 2005, p. 147).

unos cuantos inmigrantes han estado involucrados en éste<sup>3</sup>. Por ello, se revela como necesario un fortalecimiento de los foros multilaterales de diálogo y cooperación en materia migratoria, entre los que, en nuestra opinión, debería sobresalir el protagonismo de la Organización de Estados Americanos (OEA), donde las preocupaciones por la seguridad, parecen haber dejado al desarrollo y a las migraciones en la sombra.

El enfoque de esta cuestión exige aproximarse, con carácter general, a los conceptos en liza, como son la seguridad, el desarrollo y las migraciones internacionales, tratando de ceñirlos al perfil del sistema interamericano (I). Para ello, nos acercaremos a las raíces mismas del sistema tratando de extraer la filosofía que inspiró la inicial cooperación entre los Estados americanos en estos ámbitos; de tal modo que, a continuación, pueda trazarse la línea de evolución conceptual de la seguridad, del desarrollo y de las migraciones internacionales en las Américas (II). Finalmente, nos referiremos al problema específico de la intrincada relación entre las migraciones y el fenómeno del terrorismo internacional, puesto en relación con la nueva concepción de seguridad de la OEA (III).

## I. APROXIMACIÓN A LA SEGURIDAD, EL DESARROLLO Y LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES

La migración internacional ha tenido una presencia constante en la historia de América Latina y el Caribe<sup>4</sup>. Después de varias décadas de ser receptores de inmigrantes de ultramar, la gran mayoría de los países de la región se ha convertido en emisores de migrantes. De acuerdo con las estimaciones del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, el número de migrantes internacionales de los países de la región asciende a cerca de 25 millones, de los cuales alrededor de 18 millones residen en Estados Unidos, 4 millones se ubican en países de América Latina y el Caribe, y los restantes 3 millones en otras regiones<sup>5</sup>.

En este sentido, la OEA, en tanto que Organización internacional de dimensión hemisférica, cuenta, *a priori*, con adecuadas condiciones para desempeñar una fundamental labor de coordinación, acompañamiento y fortalecimiento de los impulsos e iniciativas que en este ámbito desarrollan los procesos de integración, en la medida en que todos sus Estados miembros –a excepción de Cuba– forman parte de alguno de estos procesos. Además, no debe descuidarse el afán integracionista de la propia OEA a pesar de que entre sus fines no se encuentra la integración de América Latina ni del Caribe. En realidad, entre sus fines, se establecen los de “promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural [de sus miembros]” y “erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio”<sup>6</sup>.

3 CASTLES, S.; MILLER, M. J.: *La era de la migración*, p. 332.

4 En relación con la globalización y las migraciones internacionales en América Latina y el Caribe desde la perspectiva económica y comercial, *vid.*, entre otros, SOLIMANO, A.: “Globalización y migración internacional: la experiencia latinoamericana”, *Revista CEPAL*, n° 80, agosto 2003, pp. 55 y ss).

5 *Conclusiones de la Reunión de Expertos sobre Migración Internacional y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, México, 30 de noviembre a 2 de diciembre de 2005.

6 Art. 2.f) y 2.g), respectivamente, de la Carta de la OEA. De igual modo, sus principios se refieren sólo a la eliminación de la pobreza extrema, vinculándola no a una cuestión de desarrollo, sino a una cuestión política, como “parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa” (art. 3.f); y a la cooperación económica considerada como “esencial para el bienestar y la prosperidad comunes de los pueblos del Continente” (art. 3.k). Al respecto, fue creado el *Consejo Interamericano para el*

A este respecto, desde el proceso de Cumbres de las Américas se ha venido a afirmar la necesidad de cooperación con estos foros. Así, en la Cumbre de Québec de 2001, sobre la base de los compromisos adoptados en la Cumbre de Santiago de Chile de 1998, se señaló que los Estados

“Establecerán vínculos con procesos subregionales, tales como la Conferencia Regional sobre Migración y la Conferencia Sudamericana sobre Migración, que son foros para el diálogo, para compartir información en torno al fenómeno migratorio, asimismo, fomentarán la cooperación con organismos internacionales especializados, tales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), para avanzar y coordinar los esfuerzos de ejecución de los mandatos de la Cumbre”;

Puede considerarse que nos encontramos, más bien, ante un concepto y unas iniciativas de carácter global (fieles, por tanto, a la misma esencia global del propio fenómeno migratorio) cuya implementación se pretende articular, aunque no de forma exclusiva, a través de marcos regionales, entre los que se debe destacar a la OEA y a los propios procesos de integración.

La regulación de los flujos migratorios en América Latina y el Caribe se ha venido desarrollando fundamentalmente en torno a cinco niveles: internacional (a través de Organizaciones y organismos internacionales como ONU, OIM, Comisión Internacional de Migraciones, o a través de tratados bilaterales o multilaterales), hemisférico (OEA, Cumbres de las Américas), regional (Conferencias Sudamericanas, Grupo mesoamericano), subregional (procesos de integración) y estatal (legislaciones internas). Con todo, es en el nivel subregional, donde migración, integración y desarrollo se relacionan íntimamente.

Ahora bien, debe tenderse de una forma decidida y clara hacia el impulso de la coordinación entre los foros internacionales sobre migraciones y los procesos de integración<sup>7</sup>, de tal modo que los segundos puedan constituirse en un adecuado y eficaz instrumento para la implementación de las iniciativas globales para regular y controlar el fenómeno migratorio. Desde luego, la integración parece ser el marco más adecuado para aplicar esa regulación o ese control en la medida en que, por su propia naturaleza, está destinada a paliar las migraciones, a través del reconocimiento del “derecho a no migrar” de los ciudadanos cuya mejoría en las condiciones de vida les hace innecesario tener que buscar nuevas oportunidades en otras latitudes.

La idoneidad de la integración como marco de aplicación de las iniciativas globales adoptadas en los foros internacionales sobre migraciones aparece reforzada por la intensidad de los vínculos de solidaridad y por los intereses comunes que son más estrechos que a escala internacional, y porque suponen una alternativa al unilateralismo esta-

---

*Desarrollo Integral* –antiguo Consejo Interamericano Económico y Social (CIES)-, que tiene como finalidad promover la cooperación entre los Estados americanos con el propósito de lograr su desarrollo integral, y en particular para contribuir a la eliminación de la pobreza crítica, de conformidad con las normas de la Carta y en especial las consignadas en el Capítulo VII de la misma, en los campos económico, social, educacional, cultural, científico y tecnológico. Y, entre sus competencias, se recoge la de “promover, coordinar y responsabilizar de la ejecución de programas y proyectos de desarrollo a los órganos subsidiarios y organismos correspondientes, con base en las prioridades determinadas por los Estados miembros, en áreas tales como: 1) Desarrollo económico y social, incluyendo el comercio, el turismo, la integración y el medio ambiente [...]”. Con todo, no debe olvidarse que la primera motivación que se encuentra en la base de la creación de la OEA es la de “afianzar la paz y la seguridad del continente” (art. 2.a), “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención” (art. 2.b), prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre Estados miembros” (art. 2.c), y “organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión” (art. 2.d).

<sup>7</sup> Cfr. Conclusiones Preliminares del *I Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo*, 18 y 19 de julio de 2006, Madrid.

tal, concebido como una opción inválida de gobernabilidad el fenómeno migratorio, habida cuenta de su naturaleza necesariamente transnacional<sup>8</sup>.

Con todo, lo cierto es que la libertad de circulación de personas entre los países miembros del sistema interamericano está lejos de poder desplegarse en toda su extensión, por lo que los flujos migratorios siguen desarrollándose, fundamentalmente, a través de las clásicas o tradicionales migraciones internacionales<sup>9</sup>.

En este punto, al lado del desarrollo y de la migración, debemos incorporar, como avanzábamos, el concepto de *seguridad*. En efecto, el principal nexo de unión entre migración y seguridad es, precisamente, la noción de desarrollo. Así, no cabe duda de que la migración y la seguridad comparten el subdesarrollo como causa común, en la medida en que uno de los principales factores desencadenantes de conflictos es el subdesarrollo, al igual que lo es de las migraciones internacionales. En este sentido, SOBRIÑO HEREDIA afirmó que “la paz es una condición indispensable para el desarrollo de los países, y el desarrollo es una condición esencial para la paz y la seguridad”<sup>10</sup>.

Desde luego, no es el ánimo ni el objeto de este trabajo profundizar en el concepto de seguridad –por lo demás, uno de los conceptos más manidos en los todavía albores del siglo XXI–, si bien nos parece útil, al menos, hacer una aproximación desde un doble punto de vista teórico. En particular, nos referimos a los distintos enfoques de la seguridad que nos ofrecen las dos teorías enfrentadas que componen el debate clásico en la teoría de las Relaciones Internacionales: el realismo, que vincula la seguridad con el *poder*, y el idealismo, que se inclina por considerar a la seguridad como una consecuencia de la *paz*<sup>11</sup>. La elección de un prisma o de otro determinará que la seguridad sea concebida en clave nacional y, por tanto, soberanista – así, desde el realismo–, o en clave transnacional y, por ende, global – desde el idealismo–<sup>12</sup>. Aun pudiendo concebir ambas posiciones como intemporales, lo cierto es que, en el momento actual, el realismo –aun vigente y con fuerza– parece estar siendo rebasado en una sociedad internacional donde el idealismo parece ajustarse más a las nuevas amenazas y a los nuevos conceptos de seguridad multidimensional, lejanos ya de la visión reduccionista y arcaica de la seguridad militar<sup>13</sup>. Con todo, algunos autores critican con recelo el nuevo concepto de seguridad multidimensional y advierten de sus riesgos. Así, por ejemplo, CHILLIER y FREEMAN consideran “que la implementación de este nuevo concepto de seguridad multidimensional

<sup>8</sup>*Ibid.*, a este respecto, Conclusiones Preliminares del I Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, 18 y 19 de julio de 2006, Madrid, p. 22.

<sup>9</sup> En este sentido, refiriéndose en particular al caso del MERCOSUR, es evidente que “las migraciones laborales tradicionales siguen ocurriendo y la libre circulación de trabajadores aún no es una posibilidad concreta” (PÉREZ VICHICH, N.: *El MERCOSUR y la migración internacional*, Informe presentado en la *Expert Group Meeting on International Migration and Development in Latin America and the Caribbean* (Mexico City, 30 November – 2 December 2005), Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, UN/POP/EGM-MIG/2005/05, México, 28 de noviembre de 2005, p. 7).

<sup>10</sup> SOBRIÑO HEREDIA, J. M.: “Seguridad internacional y cooperación al desarrollo”, en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 10, Edit. Universidad de A Coruña, A Coruña, 2006, p. 1127.

<sup>11</sup> BARBÉ, E.; PERNI, O.: “Más allá de la seguridad nacional”, en DE CUETO, C.; JORDÁN, J. (Coords.): *Introducción a los estudios de seguridad y defensa*, Edit. Comares, Granada, 2001, p. 4.

<sup>12</sup> En este sentido, son ilustrativas BARBÉ y PERNI cuando afirmaron que los realistas conciben la seguridad como “seguridad nacional”, mientras que “[l]os idealistas, por su parte, muestran una aproximación holística: la guerra como fenómeno global que afecta a toda la humanidad y que se deriva, justamente, de la aproximación fragmentaria del realismo (la seguridad nacional)” (BARBÉ, E.; PERNI, O.: “Más allá de la seguridad nacional”, *op. cit.*, p. 4).

<sup>13</sup> Como afirmaron BARBÉ y PERNI, “[l]o cierto es que ha quedado atrás toda identificación de la seguridad con la defensa militar del territorio nacional” (BARBÉ, E.; PERNI, O.: “Más allá de la seguridad nacional”, *op. cit.*, p. 32).

constituye un riesgo de aumento de securitización de los problemas de la región y, por consiguiente, la militarización como una respuesta para confrontarlos<sup>14</sup>.

En el sistema interamericano, ambas posiciones se comparten y se confunden, en la medida en que existen Estados con fortísimas políticas unilaterales de seguridad nacional –especialmente, Estados Unidos, pero también Colombia o Venezuela– que, a su vez, participan en diversas instancias internacionales en las que se aborda la seguridad de forma multilateral o transnacional – por ejemplo, la OEA–.

Desde luego, el concepto de seguridad está directamente relacionado con el concepto de amenaza, de tal modo que la definición de una estrategia de seguridad vendrá directamente marcada por la naturaleza de las amenazas que perciba un Estado. Ello conlleva que, en general, si un Estado considera como una amenaza el fenómeno migratorio, éste será uno de los parámetros que tendrá en cuenta para definir sus políticas de seguridad<sup>15</sup>. En este sentido, resulta necesario mencionar que la migración es considerada desde algunos sectores como una amenaza a la seguridad, pero como una amenaza no tradicional, como una amenaza nueva<sup>16</sup>. Esto explica que, en el sistema interamericano, EE.UU., y en menor medida Canadá, tengan una concepción de la seguridad basada en una percepción de la migración como una amenaza, dado que son Estados desarrollados y poderosos, objetivo y destino de trabajadores migrantes y de terroristas, también migrantes.

Ello deriva, a su vez, en el establecimiento de subsistemas de seguridad, que responden a la necesidad de enfrentar amenazas específicas o regionales. Así, los distintos procesos de integración subregional cuentan con sus distintos modelos de seguridad, entre los que cabe citar el *Treaty Establishing the Regional Security System* en el Caribe, el *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*, la *Zona Andina de Paz y de Seguridad*, o la *Zona de Paz y Libre de Armas de Destrucción en Masa* entre Mercosur, Bolivia y Chile. En este contexto se enmarca también la *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN)*, firmada en marzo de 2005 entre Estados Unidos, Canadá y México. Entre sus objetivos, cabe mencionar el establecimiento de estrategias comunes de seguridad fronteriza, la mejora de la seguridad marítima y aérea, y de la protección de infraestructuras críticas, así como la agilización fronteriza que permita aumentar los flujos legales de personas y de mercancías.

Ahora bien, tal y como han venido afirmando expertos internacionales en migración, los Estados deberían “[e]vitar que la creciente asociación entre seguridad y migración a nivel mundial derive en el inadecuado tratamiento de los flujos migratorios. El clima de inseguridad, propiciado por el terrorismo, ha conducido a que el tema de la migración internacional se inscriba en los esquemas que buscan dar mayor control y seguridad a las fronteras nacionales. Ello encierra el riesgo de que en el tratamiento del fenómeno se perciba a los migrantes como potenciales amenazas, se dé prioridad al cierre de las fronteras sobre las estrategias que buscan administrar adecuadamente el fenómeno y se privilegien enfoques restrictivos de los movimientos migratorios, lo que puede atentar contra los derechos de los migrantes y aumentar su vulnerabilidad<sup>17</sup>”.

---

14 CHILLIER, G.; FREEMAN, L.: “El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: una amenaza en potencia”, *Informe Especial de WOLA*, Washington, julio, 2005, p. 1.

15 Esto es lo que la doctrina anglosajona denomina *securitizing* y vendría a explicar por qué un determinado fenómeno comienza a relacionarse con las políticas de seguridad, llegando a incorporarse a ellas como un nuevo elemento o factor determinante (vid. BUZAN, B.; WEAVER, O; DE WILDE, J.: *Security. A New Framework for Analysis*, Edit. Lynne Rienner Publishers, Boulder-London, 1998).

16 Vid., por ejemplo, KICINGER, A.: *International migration as a non-traditional security threat an the EU responses to this phenomenon*, Centre European Forum for Migration Research, Working Paper, 2/2004, Warsaw.

17 *Conclusiones de la Reunión de Expertos sobre Migración Internacional y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, México, 30 de noviembre a 2 de diciembre de 2005.

En este contexto, se hace esencial retomar la necesidad de una eficiente coordinación entre los distintos niveles implicados en las conexiones entre seguridad, desarrollo y migraciones. A este respecto, resulta esperanzador el Plan de Acción de la última Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata en noviembre de 2005, donde los Estados americanos afirma

“Taking into account the theme of the Mar del Plata Summit and bearing in mind that our concept of security is multidimensional, to promote through concrete actions, at the national, sub-regional, hemispheric, and global levels, the implementation of the commitments identified in the Declaration on Security in the Americas”<sup>18</sup>.

Todo ello nos sitúa ante una compleja realidad americana multinivel, en la que la concepción interamericana sobre la seguridad ha ido evolucionando al compás de dramáticos acontecimientos internacionales, e imbricándose cada vez más con el desarrollo de los pueblos y las migraciones internacionales.

## II. EVOLUCIÓN CONCEPTUAL DE LA SEGURIDAD Y DEL DESARROLLO EN EL SISTEMA INTERAMERICANO Y SU INTERACCIÓN CON LAS MIGRACIONES

Los dos pilares principales sobre los que se asienta todo el sistema interamericano son la libertad y el desarrollo, como establecieron claramente los Estados miembros de la OEA cuando redactaron las primeras palabras de la Carta fundacional, mostrándose “[c]onvencidos de que la misión histórica de América es ofrecer al hombre una tierra de libertad y un ámbito favorable para el desarrollo de su personalidad y la realización de sus justas aspiraciones”<sup>19</sup>. Desde luego, sin seguridad no hay libertad, porque hay miedo, lo que condiciona y limita el devenir de la vida de las personas.

A partir de ahí, la construcción del sistema interamericano a través de la Carta de la OEA se ha venido articulando en torno a la consecución de un orden de paz y de justicia, al fomento de su solidaridad, al fortalecimiento de su colaboración y a la defensa de su soberanía, de su integridad territorial y de su independencia<sup>20</sup>. A este respecto, la Carta establece ocho propósitos esenciales, cuyo análisis resulta revelador acerca de que la naturaleza del sistema interamericano responde, en esencia, a una necesidad principal, que es la *seguridad*, y a otra accesoria o complementaria, que es el *desarrollo*. En efecto, de los ocho propósitos principales previstos por el artículo 2, seis se refieren de forma más o menos explícita a la seguridad, y sólo dos al desarrollo.

Así, por un lado, la Carta alude a la *seguridad* cuando señala que, para realizar los principios en que se funda, la OEA actuará en base a los siguientes propósitos esenciales:

- a) Afianzar la paz y la seguridad del Continente;
- b) Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención;
- c) Prevenir las posibles causas de dificultades y asegurar la solución pacífica de controversias que surjan entre los Estados miembros;
- d) Organizar la acción solidaria de éstos en caso de agresión;

---

18 Plan de Acción de Mar del Plata, apartado 61.

19 Preámbulo de la Carta de la OEA.

20 *Cfr.* Artículo 1 de la Carta de la OEA.



e) Procurar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se susciten entre ellos;

h) Alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados miembros.

Por otro lado, las referencias al *desarrollo* en sede de principios esenciales de la OEA se limitan a los dos siguientes:

f) Promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural;

g) Erradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio

Originariamente, la Carta contemplaba la seguridad y el desarrollo de forma conjunta, pero paralela, sin llegar a vincular un concepto con el otro, tratándolos como realidades próximas, pero no conectadas. Ello se pone claramente de manifiesto en el artículo 3 donde, al relacionar los distintos principios de la Carta, se afirma que “[l]a justicia y la seguridad sociales son bases de una paz duradera”<sup>21</sup>. Es decir, se conectaba la seguridad con la paz, pero no con el desarrollo, cuando resulta evidente que la paz y la seguridad son condiciones esenciales para el desarrollo. En este sentido, SOBRINO HEREDIA afirmó que “la paz es una condición esencial para el desarrollo de los países, y el desarrollo es una condición esencial para la paz y la seguridad”<sup>22</sup>. Esta vinculación entre desarrollo y seguridad fue puesta de manifiesto en múltiples ocasiones desde la Secretaría General de las Naciones Unidas. Así, por ejemplo, tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, el entonces Secretario General, Kofi Annan, convocó a una reunión cumbre sobre la pobreza global en Monterrey, México, en 2002, donde instó a los estados donadores para que incrementaran su ayuda a los estados más pobres del mundo, en parte para atacar las causas de fondo de la violencia, la inestabilidad y el terrorismo. Aclaró que las raíces del terrorismo son más amplias que la pobreza, pero que “en donde se encuentran desigualdades masivas y sistemáticas en lo político, lo económico y lo social, y donde no existen medios legítimos de atacarlas, se crea un ambiente en el que las soluciones pacíficas con demasiada frecuencia son derrotadas por las alternativas extremas y violentas”<sup>23</sup>.

Sin embargo, esta insuficiencia de la Carta de la OEA fue superada cuando se reformó la Carta para introducir el Capítulo VII relativo al *Desarrollo integral*, cuyo primer artículo contempla la justicia social y el desarrollo integral como “condiciones indispensables para la paz y la seguridad”<sup>24</sup>. De este modo, se ha venido a tender en la Carta el puente que conecta el desarrollo con la seguridad, reconociendo formalmente una realidad nacional e internacional cotidiana y secular. Por tanto, la actuación de los Estados y la de las propias instituciones de la OEA deben avanzar con el objetivo de profundizar y fortalecer ese binomio desarrollo-seguridad, más allá de lo dispuesto por la Resolución de la Asamblea General de la OEA sobre “Cooperación para la Seguridad y el Desarrollo Hemisféricos” de 1992<sup>25</sup>, y de todas las resoluciones sucesivas sobre medidas de fomento de la confianza y de la seguridad. Desde luego, durante la última

---

21 Artículo 3.j) de la Carta de la OEA.

22 SOBRINO HEREDIA, J. M.: “Seguridad internacional y cooperación al desarrollo”, en *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, nº 10, 2006, p. 1127.

23 CASTLES, S.; MILLER, M. J.: *La era de la migración*, p. 151.

24 Artículo 30 de la Carta de la OEA.

25 Resolución 1179 de 23 de mayo de 1992 (XXI – 0/92).

década del siglo XX y la primera del siglo XXI, las actuaciones combinadas de la OEA, a través de Cumbres, Resoluciones y Tratados, y de sus Estados miembros, a través de sus relaciones bilaterales, multilaterales o en procesos de integración, han venido a impulsar y consolidar el vínculo entre desarrollo y seguridad, si bien es cierto que estos esfuerzos todavía se inclinan sobremanera a favor de la seguridad, y sin contemplar de forma adecuada a las migraciones internacionales.

En esta Resolución, la Asamblea General se refirió al vínculo entre seguridad y desarrollo, pero sin aludir en ningún momento al fenómeno migratorio y, mucho menos, como una posible amenaza. Es más, en el apartado 6.m) contempla la posibilidad de acciones terroristas, pero sin atribuirle dimensión transnacional, en la medida en que se insta a todos los Estados miembros a “impedir el uso de *su territorio nacional* para acciones por personas, grupos u organizaciones que buscan desestabilizar los gobiernos”<sup>26</sup>. Por tanto, en esta resolución, la única amenaza que se contempla es la de las armas y la del terrorismo sin dimensión transnacional, pero en ningún caso se contempla la amenaza de las personas que cruzan fronteras.

A su vez, el proceso de las Cumbres de las Américas, iniciado en 1994, vino también a reflejar la preocupación de las naciones americanas por consolidar los vínculos entre desarrollo y seguridad. Así, en la primera frase de la *I Declaración de las Américas* los jefes de Estado y de Gobiernos se declaran “committed to advance the prosperity, democratic values and institutions, and security of our Hemisphere”<sup>27</sup>.

Ahora bien, no es hasta la Cumbre Especial de Monterrey de 2004<sup>28</sup>, donde nos encontramos con la consolidación al máximo nivel político en todo el continente del carácter indisoluble entre seguridad y desarrollo. En efecto, ello quedó claramente en evidencia en los siguientes apartados de la *Declaración de Nuevo León*, aprobada con ocasión de esta Cumbre, donde los Estados americanos afirma que:

“Social justice and the reduction of poverty contribute to the stability, democracy, and security of our States and the region. We reiterate that among the principal causes of instability in the region are poverty, inequality, and social exclusion, which we must confront comprehensively and urgently.

The progress made in economic and social development and in attaining a higher standard of equity through good governance will contribute to the advancement of stability in the Hemisphere and deepen the human dimension of security.

We reiterate our commitment to the objectives and purposes contained in the Declaration on Security in the Americas, approved at the Special Conference on Security, held in Mexico City in October 2003, based on, *inter alia*, the multidimensional concept of security as well as the principle that the basis and purpose of security is the protection of human beings.

This is our first meeting since the tragic events of September 11, 2001. We reiterate that terrorism, as well as the proliferation of weapons of mass destruction, constitute grave threats to international security, to the institutions and the democratic values of States, and to the well-being of our peoples. We resolve to intensify our efforts and strengthen cooperation in confronting these threats”<sup>29</sup>.

---

26 La cursiva es añadida.

27 *Declaración de Miami*, 11 de diciembre de 1994.

28 Si bien tiene un carácter extraordinario, se trata de la cuarta Cumbre de las Américas, tras las Cumbres ordinarias de Miami (1994), Santiago de Chile (1998) y Québec (2001).

29 *Declaración de Nuevo León*, pp. 11 y 12.

En esta misma línea se sitúa la cuarta – y por el momento, última- Cumbre de las Américas, celebrada el 5 de noviembre de 2005 en Mar del Plata, donde la seguridad y el desarrollo vuelven a conectarse con claridad. Así, después del ya clásico párrafo de las Declaraciones de las Cumbres dedicado a resaltar la importancia para el continente de la dimensión laboral de las migraciones<sup>30</sup>, los Jefes de Estado y de Gobierno dedican, por vez primera, cuatro apartados a la cuestión del desarrollo y la seguridad:

*We will promote economic prosperity by ensuring that the community of democratic states remains committed to peace and to dealing with threats, concerns, and other challenges to security*<sup>31</sup>. We reiterate our commitment to the objectives and purposes contained in the Declaration on Security in the Americas based on a multidimensional concept of security, and will continue to strengthen cooperation among our states<sup>32</sup>.

We state that *terrorism affects the normal functioning of our societies and has a negative impact on our economies and labor markets and particularly the generation of jobs*<sup>33</sup>. To sustain an environment to promote economic prosperity and the well-being of our people, we will take all necessary steps to prevent and counter terrorism and its financing in full compliance with our obligations under international law, including international humanitarian law, international human rights law, and international refugee law<sup>34</sup>.

We will strengthen the timely exchanges of information and the broadest possible mutual legal assistance in order to prevent, combat, and eliminate terrorism, prevent the international movement of terrorists and ensure their prosecution, and, as appropriate, their extradition in accordance with domestic laws and relevant treaties and conventions. We will cooperate to avoid that any individual who participates in the financing, planning, preparation and commission of terrorist acts finds safe haven in our countries<sup>35</sup>.

*We emphasize our concern for the criminal gang problem and its related aspects, as well as its effect on the economic and social environments that challenge the progress made by our societies in the stability, democratization, and sustainable development process*<sup>36</sup>: a situation that requires additional urgent action to promote the prevention of criminal acts, prosecute those who commit them, rehabilitate and reinsert them, and create opportunities to facilitate access by youth to decent work<sup>37</sup>.

Con estos precedentes, lo cierto es que ha sido precisamente el fenómeno del terrorismo transnacional el que ha contribuido a la eclosión del concepto de seguridad hemisférica en las Américas, llevándolo más allá de la seguridad colectiva. En efecto, el 4 de junio de 2002, esto es, al día siguiente de la adopción de la Convención Interamericana contra el Terrorismo<sup>38</sup>, los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de

---

30 Con todo, también debe reconocerse que en esta ocasión las referencias son más precisas y profusas, como puede comprobarse en el apartado 28 de la Declaración, al que nos referimos: “We call for an increase in inter-American cooperation and dialogue to reduce and discourage undocumented migration as well as to promote migration processes in accordance with the national legal system of each State and applicable international human rights law. We commit to dialogue in order to reduce the cost and facilitate remittances and to increase efforts to combat smuggling of migrants and trafficking in persons, in keeping with international instruments of human rights; to provide for the dignified, orderly, and safe return of migrant, and to invite states to exchange best practices on establishing bilateral programs for migrant workers”.

31 La cursiva es añadida.

32 Apartado 67.

33 La cursiva es añadida.

34 Apartado 68.

35 Apartado 69.

36 La cursiva es añadida.

37 Apartado 70.

38 *Vid. infra*.

la OEA aprobaron la *Declaración de Bridgetown*, donde se recoge el “Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica”<sup>39</sup>. Desde luego, este documento contiene la atomización del concepto de seguridad en el sistema interamericano, desprendiéndose de las ataduras de corte militarista y armamentístico que habían venido ciñendo el concepto de seguridad hemisférica desde la originaria Carta de la OEA. En particular, los Ministros reconocieron en la Declaración “que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales” y que “muchas de las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad hemisférica son de naturaleza transnacional”. Desde luego, la puesta en común de ambas afirmaciones nos situaría, de forma implícita, ante la posibilidad de abrir una puerta para considerar a las migraciones internacionales como una nueva amenaza a la seguridad, incluyendo aspectos sociales y económicos.

Desde luego, la consagración del enfoque multidimensional de la seguridad dentro del sistema interamericano se produjo con la celebración de la *Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas*, en México, el 28 de octubre de 2003. En efecto, en la *Declaración sobre seguridad en las Américas* todos los Estados miembros de la OEA afirmaron que “[l]as amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y el concepto y los enfoques tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”<sup>40</sup>.

Y, al año siguiente, en 2003, se celebró la *Conferencia Especial sobre Seguridad* cuyo principal resultado fue, como afirmó ARTOLA, “una nueva concepción de los temas de seguridad que se aparta de la visión tradicional de defensa militar contra una amenaza externa, al tiempo que no se limita a la lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas, el lavado de dinero o el crimen organizado. Esta nueva visión multidimensional de la seguridad incluye amenazas como la persistencia de la pobreza extrema, la difusión de enfermedades como el vih/sida y la degradación del medio ambiente”<sup>41</sup>. Con todo, nos parece especialmente importante revelar la profunda dimensión humana de la seguridad que se puso de manifiesto en esta Conferencia. En efecto, en la Declaración final los Estados afirmaron que “[l]a seguridad se fortalece cuando [se profundiza] su dimensión humana. Las condiciones de la seguridad humana mejoran mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, así como mediante la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza”<sup>42</sup>.

Con todo, en el ámbito interamericano, parece no haber cuajado de forma integral la confluencia entre seguridad y migración, en la medida en que aquélla se entiende todavía de forma colectiva frente a amenazas de naturaleza bélica o armamentística, y ésta parece restringirse aún a su dimensión más estrictamente laboral, reduciendo el concepto de migrante al de trabajador. En este sentido, por ejemplo, la normativa interamericana en la que se contempla el fenómeno migratorio se ciñe al estrecho, aunque valioso e imprescindible, corsé de la migración laboral. Podría decirse que la migración interamericana es apenas una migración laboral, y no una amenaza a la seguridad. Así, por ejemplo, el llamado *Proyecto Interamericano de Migraciones Internacionales*,

---

39 AG/DEC. 27 (XXXII-O/02).

40 Apartado i) de la Declaración.

41 ARTOLA, J.: “Debate actual sobre migración y seguridad”, en *Migración y Desarrollo*, segundo semestre 2005, p. 140.

42 *Declaración sobre seguridad en las Américas*, 28 de octubre de 2003, apartado e).

adoptado en 1997 para regular y orientar los procesos migratorios internacionales que ocurren en los países miembros de la OEA, a través de la investigación del fenómeno y de la capacitación de funcionarios pertenecientes a instituciones gubernamentales con responsabilidad migratoria<sup>43</sup>, fue aprobado por la Comisión Ejecutiva Permanente del Consejo Interamericano de Desarrollo Integral de la OEA con el nombre de proyecto multinacional “Empleo Productivo”.

En este punto, es oportuno traer a colación el informe del Secretario General de las Naciones Unidas, de julio de 2006, en el que se afirma que “[e]s importante que los países de origen faciliten la migración legal cooperando con los países de acogida para reducir las entradas ilegales. Las actividades de contención de la migración ilegal deben respetar las obligaciones internacionales en materia de asilo y los principios relativos a la protección de los refugiados, y han de tener en cuenta las necesidades de las personas forzadas a abandonar sus países de origen por razones de seguridad. En su condición de refugiados, sus necesidades particulares exigen respuestas específicas”<sup>44</sup>. De igual modo, la Reunión de Expertos celebrada en México en 2005, afirmó que “para lograr una administración de la migración internacional que sea efectiva, ordenada y legal se requiere de la cooperación entre los países de origen, tránsito y destino. La naturaleza transnacional del fenómeno obliga a superar las políticas unilaterales centradas en el control migratorio y dar paso a una gestión migratoria en la que participen todos los países involucrados, bajo una lógica de beneficios y responsabilidades compartidas”.

De igual modo, y por lo que se refiere a la labor de difusión del conocimiento sobre el fenómeno migratorio, se apuntó que, “[c]omo insumo indispensable para encarar los retos y oportunidades que la migración internacional plantea a los países de la región, se necesita generar un mayor conocimiento y entendimiento del fenómeno. Se requiere avanzar en la realización de más estudios bilaterales y multilaterales, así como en el mejoramiento y diseño de fuentes de información complementarias a los censos, para disponer de una base de información empírica confiable y sustentada en patrones metodológicos estandarizados”<sup>45</sup>.

En consecuencia, cabe afirmar que la propia naturaleza y el propio desarrollo natural del sistema interamericano, cuyos objetivos últimos son la libertad, la seguridad y el desarrollo de los Estados y de sus ciudadanos, exige el tratamiento insoslayable de las migraciones internacionales como elemento integrante de estos objetivos, en tanto que fenómeno consustancial a la realidad nacional e internacional, y tanto en el ámbito interamericano como a nivel universal.

Sin embargo, y al contrario de lo que sucede en los procesos de integración, la incorporación del fenómeno migratorio a la agenda política interamericana es todavía muy tímida, y manifiestamente insuficiente, a pesar de las preocupaciones de seguridad generadas por el terrorismo internacional, especialmente desde los atentados del 11 de septiembre. En concreto, dentro del sistema interamericano, el tratamiento explícito de las migraciones internacionales queda circunscrito al ámbito específico del desarrollo económico, del libre comercio, a través de las normas destinadas a regular la situación de los trabajadores migrantes; mientras que en el ámbito de la seguridad las referencias al fenómeno migratorio sólo pueden calificarse de escasas e implícitas.

---

43 Así, por ejemplo, Ministerios de Relaciones Exteriores, de Trabajo y Seguridad Social y de Planificación, Direcciones Nacionales de Migración y Dirección Nacional de Estadística y Censos.

44 *Informe del SG de las Naciones Unidas “Migración internacional y desarrollo”*, de 18 de julio de 2006, p. 20, apartado 87.

45 *Conclusiones de la Reunión de Expertos sobre Migración Internacional y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, México, 30 de noviembre a 2 de diciembre de 2005.

En cualquier caso, nos encontramos aquí con dos tendencias contradictorias, como son, por un lado, el impulso de la libre circulación de trabajadores en el contexto del libre comercio impulsado por la OEA; y, por otro lado, las preocupaciones de seguridad de los Gobiernos en su lucha contra la delincuencia, en sus distintas manifestaciones. Ambas dinámicas, la dinámica de libertad y la dinámica de seguridad son identificables, no sin tensiones, en el marco interamericano, lo que, por otra parte, no es más que un reflejo —aunque tímido— de lo mismo que sucede en el ámbito internacional<sup>46</sup>.

### III. LA ESPECIFICIDAD DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO EN LAS AMÉRICAS

La necesidad de una progresiva incorporación de la preocupación por el fenómeno migratorio a la agenda política interamericana se vincula, desde luego, con la incorporación del fenómeno migratorio a la agenda política internacional, especialmente a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, lo que, además, ha contribuido a fomentar el error de confundir a las migraciones con un problema, más que como un simple fenómeno.

Pues bien, la referida *mutación* de la seguridad en el sistema interamericano, pasando de la *seguridad colectiva* de la Guerra Fría, a la *seguridad humana* del siglo XXI, ha venido impulsada por los cambios en la Sociedad internacional que han traído aparejadas nuevas amenazas, obligando con ello a los Estados a reformular sus estrategias de seguridad. Pues bien, en este contexto, convenimos con BENÍTEZ MANAUT que, “[e]n el reordenamiento de las prioridades de seguridad, el terrorismo, principalmente de origen fundamentalista islámico, encabeza la agenda de las amenazas”<sup>47</sup>.

Como habíamos apuntado al principio, los atentados del 11 de septiembre han venido a reactivar la vieja tensión entre libertad y seguridad, potenciando ésta en detrimento de aquélla y, por supuesto, en detrimento de los propios derechos y libertades fundamentales de los seres humanos, concebido a estos efectos como migrantes.

Así, la *Declaración de Riad*, adoptada en la *Conferencia Internacional contra el Terrorismo* celebrada entre los días 5 y 8 de febrero de 2005<sup>48</sup>, ha venido a establecer que los Estados deberían prestar una especial atención a la situación de los migrantes, puesto en que, en muchos casos, “these people represent “the Other” and are subjected to racism, xenophobia and intolerance. Addressing the fundamental rights of these persons will help bridge the cultural divide. At the same time, migrants should demonstrate willingness to integrate into their host societies”<sup>49</sup>. De este modo, se está enfocando el fenómeno migratorio desde la óptica de los derechos humanos, si bien es cierto que, al mismo tiempo, y como a nadie se le oculta, sobresalen también sus implicaciones para la estabilidad y seguridad de las sociedades.

---

46 A este respecto, *vid.*, por ejemplo, ALBA, F. y LEITE, P.: “Políticas migratorias después del 11S. El caso del TLCAN y de la UE”, en *Migración y Desarrollo*, abril de 2004, pp. 4 y ss ([www.migracionydesarrollo.org](http://www.migracionydesarrollo.org)).

47 BENÍTEZ MANAUT, R.: “Defensa y seguridad hemisférica en el siglo XXI: el desafío de la cooperación multinacional”, en MARTÍNEZ, R.; TULCHIN, J. S. (Eds.): *La seguridad desde las dos orillas. Un debate entre Europa y Latinoamérica*, Edit. Fundació CIDOB, Barcelona, 2006, pp. 268-269.

48 En esta Conferencia sólo participaron cuatro Estados miembros de la OEA: Argentina, Brasil, Canadá y Estados Unidos, y tampoco lo hizo la OEA a título institucional.

49 Apartado 11 de la Declaración de Riad.

En opinión de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “[l]os acontecimientos que rodean al 11 de septiembre han redefinido la seguridad de los Estados y la importancia de la distribución y recopilación de información global [...] A pesar de que el flujo de personas a través de las fronteras siempre ha sido supervisado con respecto a la seguridad de los Estados, el foco actual está en verificar previamente los perfiles personales y hacer más rigurosos los esfuerzos por impedir que las personas identificadas como posibles amenazas para la seguridad crucen las fronteras”<sup>50</sup>.

Pues bien, en el sistema interamericano, la principal reacción jurídica a los acontecimientos del 11 de septiembre, fue la *Convención Interamericana contra el Terrorismo*, adoptada por la Asamblea General de la OEA el 3 de junio de 2002<sup>51</sup>. Por lo que a nosotros nos interesa en este momento, el artículo 7 de la Convención, se refiere a la cooperación en el ámbito fronterizo, a través de las tres siguientes disposiciones:

1. Los Estados Parte, de conformidad con sus respectivos regímenes jurídicos y administrativos internos, promoverán la cooperación y el intercambio de información con el objeto de mejorar las medidas de control fronterizo y aduanero para detectar y prevenir la circulación internacional de terroristas y el tráfico de armas u otros materiales destinados a apoyar actividades terroristas.

2. En este sentido, promoverán la cooperación y el intercambio de información para mejorar sus controles de emisión de los documentos de viaje e identidad y evitar su falsificación, alteración ilegal o utilización fraudulenta.

3. Dichas medidas se llevarán a cabo sin perjuicio de los compromisos internacionales aplicables al libre movimiento de personas y a la facilitación del comercio.

Como puede fácilmente concluirse, se trata de disposiciones genéricas y voluntaristas de promoción de la cooperación, sin consecuencias de mayor calado jurídico.

Ahora bien, unos treinta años antes, el 2 de febrero de 1971, la misma AG de la OEA había aprobado la *Convención para prevenir y sancionar los actos de terrorismo configurados en delitos contra las personas y la extorsión conexas cuando éstos tengan trascendencia internacional*. Esta Convención impone obligaciones a los Estados con una mayor precisión jurídica que la Convención de 2002, en general, y por lo que se refiere a la dimensión migratoria del terrorismo, en particular. Así, los Estados asumen, entre otras obligaciones, la de “[t]omar las medidas a su alcance, en armonía con sus propias leyes, para prevenir e impedir en sus respectivos territorios la preparación de los delitos mencionados en el artículo 2<sup>52</sup> y que vayan a ser ejecutados en el territorio de otro Estado contratante”<sup>53</sup>. Se trata, por tanto, de una disposición que, de modo específico, sintetiza el espíritu de esta Convención, que no es otro que el de luchar contra el *terrorismo migratorio/migrante* o la migración de terroristas.

Los esfuerzos de los Estados americanos en la lucha contra el terrorismo han tratado de institucionalizarse y coordinarse mediante la creación en 1999 del Comité

---

50 En particular, la OIM señala que “Las nuevas medidas de seguridad y convenios tienen un impacto en la migración. Las medidas preventivas incluyen el uso de la biométrica como el reconocimiento facial, las exploraciones de iris, la reproducción de huellas digitales y la geometría de manos. Para proteger al Estado contra posibles riesgos de salud, algunos Estados han instituido un sistema de verificaciones de salud y cuarentena en la frontera”.

51 AG/RES. 1840 (XXXII-O/02).

52 El artículo 2 establece que “[p]ara los efectos de esta Convención, se consideran delitos comunes de trascendencia internacional cualquiera que sea su móvil, el secuestro, el homicidio y otros atentados contra la vida y la integridad de las personas a quienes el Estado tiene el deber de extender protección especial conforme al derecho internacional, así como la extorsión conexas con estos delitos”.

53 Art. 8.a).

Interamericano contra el Terrorismo (CICTE). Este principal órgano interamericano de lucha contra el terrorismo persigue, entre otros objetivos, la creación de mecanismos de intercambio de información y la cooperación para la seguridad de las fronteras y documentación de personas migrantes. Sin embargo, sólo seis Estados han ratificado su protocolo de funcionamiento.

Sin duda, la cooperación internacional más relevante de la OEA en temas de migración y seguridad es la que se desarrolla entre el CICTE y la OIM. En efecto, la OIM viene prestando una continua asistencia técnica al CICTE a través de la ejecución de misiones de evaluación de la gestión migratoria en diferentes países miembros de la OEA. Tales misiones tienen por objeto el análisis y evaluación de los marcos legislativos e institucionales de las políticas migratorias nacionales, la emisión para pasaportes y visados; los puertos de entrada y los procedimientos operativos en vigor, así como la capacidad de los recursos humanos y tecnológicos. Los informes finales resultantes de las distintas misiones son remitidos a los respectivos Gobiernos evaluados con el objetivo de aportar soluciones que les permitan gestionar el fenómeno migratorio de forma eficiente y racional.

Esta cooperación se ajusta a lo recomendado por la *Reunión de Expertos sobre Migración Internacional y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, celebrada en México en 2005, y en la que se consideró necesario “[a]vanzar en la definición de políticas y acciones orientadas a una gestión más adecuada del fenómeno migratorio, que minimice las consecuencias no deseadas del mismo, tales como la violación de derechos humanos, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, la pérdida de capital humano y la migración indocumentada”<sup>54</sup>.

La dimensión migratoria del sistema interamericano sólo se nos presenta de forma clara, directa e inmediata por cuanto hace al ámbito específico de los trabajadores migrantes, concebidos como factores de producción. Sin embargo, por cuanto se refiere a la formulación del nuevo concepto de seguridad multidimensional en el sistema interamericano, las migraciones internacionales no son objeto protagonista, ni apenas secundario. Por ello, y dada la directa vinculación existente entre el sistema interamericano y universal, entre la Carta de la OEA y la Carta de la ONU, se revela necesario un tratamiento conjunto de las dimensiones migratoria y de seguridad, habida cuenta de que interactúan y se interrelacionan de forma manifiesta y constante en la realidad internacional, y especialmente en la actualidad.

Por ello, parece oportuno rescatar aquí los mandatos de las Cumbres de las Américas donde se establece claramente la imposibilidad de disociar la seguridad del desarrollo, y el desarrollo de las migraciones, para terminar afirmando la fuerte paradoja del sistema interamericano, donde la reciente incorporación a la agenda interamericana el concepto de “seguridad humana” no parece haberse correspondido con el fortalecimiento de la dimensión humana de la seguridad sino, antes al contrario, parece haber acarreado serias erosiones a las más básicas libertades del ser humano.

Desde luego, los únicos aspectos negativos de la migración son los que se derivan de un inadecuado tratamiento en las políticas gubernamentales y de una inadecuada regulación jurídica. Pero, en sí mismo considerado, el fenómeno migratorio es tan natural como la propia existencia del ser humano. Ello fue puesto de manifiesto por la Reunión de Expertos sobre Migración Internacional y Desarrollo en América Latina y el Caribe, afirmando que “[l]a elevada y creciente incidencia de la migración irregular, la mayor presencia de bandas organizadas para el tráfico ilícito de migrantes, los incidentes vio-

---

<sup>54</sup> Conclusiones de la *Reunión de Expertos sobre Migración Internacional y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, México, 30 de noviembre a 2 de diciembre de 2005.



lentos y xenófobos y la precaria inserción social de muchos migrantes en los países de destino evidencian las circunstancias nocivas en que está ocurriendo la migración y demuestran la ineficacia de las políticas vigentes abocadas a atender el fenómeno<sup>55</sup>. En consecuencia, cabe afirmar que la migración incide en la seguridad cuando no está recibiendo un tratamiento adecuado por parte de los Estados, con lo que se mantiene el terreno abonado para la vinculación entre migraciones internacionales y terrorismo, con todos los perjuicios que ello supone para aquéllas, y con todas las ventajas para éste.

## CONSIDERACIONES FINALES

En función de los elementos analizados, cabe afirmar que en el ámbito de la OEA, a diferencia de lo que sucede ya en el ámbito universal, aún no ha terminado por abordarse de una forma plena la confluencia entre seguridad y migración. Hasta la fecha, y especialmente desde los acontecimientos dramáticos del 11 de septiembre, las únicas conexiones que podemos apreciar en el sistema interamericano entre ambos conceptos son indirectas o mediatas, en la medida en que la migración es un componente natural de algunas de las nuevas amenazas que integran el nuevo concepto de seguridad multidimensional, como son, fundamentalmente, el terrorismo internacional, el tráfico de drogas y armas ilegales y la trata de personas.

Desde una óptica estrictamente nacional, la tensión entre seguridad y migración siempre arrojará un resultado contrario a la migración y favorable a la seguridad, pues la seguridad es lo propio, y la migración es lo ajeno. Ante amenazas de naturaleza transnacional, el instinto de protección del Estado le llevará a ser indolente con el fenómeno migratorio dentro de su propio territorio, ya sea mediante expulsiones, ya sea mediante negativas de entrada y, en todo caso, imponiendo rígidos criterios de admisión de extranjeros.

En otras palabras, en el debate entre la seguridad y la migración, los argumentos del Estado estarán a favor de la seguridad, y difícilmente podrá adoptar una política conciliadora de ambos si existe el menor riesgo de que el hecho migratorio pueda poner en peligro al Estado.

Por ello, el tratamiento conjunto de la seguridad y de la migración, aun siendo necesario, es muy difícil de abordar de forma adecuada desde la esfera política interna. Sin embargo, consideramos que un entorno multinacional e institucionalizado, como puede ser el de la OEA, puede contribuir a conciliar ambos conceptos, mediante el fomento de la confianza entre los Estados. En este sentido, la OEA ha venido desarrollando el concepto de seguridad hemisférica a través de la adopción de extraordinarias e innovadoras medidas de fomento de la confianza, mediante la actuación de la Asamblea General.

En nuestra opinión, el enfoque que considera al fenómeno migratorio como una amenaza para la seguridad nacional es incorrecto, por inexacto e injusto. Entendemos que la amenaza para la seguridad de los Estados o de las sociedades no está en el fenómeno migratorio en sí, sino en el propio ser humano, cuya capacidad de causar daño es independiente de fronteras, de nacionalidades y de territorios. Si algo tienen en común las migraciones de seres humanos y las amenazas a la seguridad de la propia especie humana, es que ambas trascienden el tiempo y el espacio.

---

<sup>55</sup> *Conclusiones de la Reunión de Expertos sobre Migración Internacional y Desarrollo en América Latina y el Caribe*, México, 30 de noviembre a 2 de diciembre de 2005.

En nuestra opinión, el enfoque multidimensional de la seguridad establecido fundamentalmente a partir de la Declaración de Bridgetown y de la Conferencia Especial sobre Seguridad, en la medida en que trasciende al clásico modelo de seguridad colectiva, es más ajustado a las nuevas amenazas que acechan a los Estados en el siglo XXI. Sin embargo, y precisamente porque esto es así, el nuevo concepto de seguridad convierte al sistema interamericano en una instancia absolutamente ineficaz para formular un modelo o sistema único y uniforme de seguridad hemisférica. Es decir, la seguridad multidimensional es de todo punto incompatible con la seguridad hemisférica. Una seguridad hemisférica puede partir del presupuesto de amenazas externas. Sin embargo, la seguridad multidimensional supone, necesariamente, amenazas también internas. Es decir, la seguridad colectiva o hemisférica responde a amenazas externas tradicionales, mientras que la seguridad multidimensional responde a amenazas difusas.

Así, en el nuevo contexto, la seguridad colectiva no es sino una dimensión más de la seguridad multidimensional. Como se ha puesto de manifiesto en la Conferencia Especial para la Seguridad de 2003, las nuevas amenazas imposibilitan la definición de un concepto único de seguridad y, por tanto, también imposibilitan establecer un sistema único de seguridad.

En este contexto, la función del sistema interamericano en materia de seguridad parece limitada, siendo ello asimismo muy complejo, a la mera coordinación de los sistemas particulares o subregionales y al fomento de las medidas de confianza hemisférica como herramienta preventiva de las políticas nacionales y regionales de seguridad. Además, la propia composición de la OEA supone un serio inconveniente para afrontar el fenómeno migratorio a nivel hemisférico, al tiempo que son los procesos de integración regional los que se han venido revelando más adecuados para la regulación y gestión del fenómeno migratorio. Ahora bien, aun siendo conscientes de las limitaciones derivadas de la bicefalia latino-caribeña y norteamericana, la OEA debe seguir desempeñando una fundamental labor de promoción y de “naturalización” del fenómeno migratorio, dotándolo de una proyección horizontal o transversal en todo el sistema. Por tanto, coordinación, impulso y difusión son las tres principales funciones que, en nuestra opinión, puede y debe desempeñar la OEA en relación con el fenómeno migratorio para desmontar su presunción de culpabilidad como amenaza para la seguridad nacional. En este sentido, y en la medida en que hacia el interior de los Estados la migración está cada vez más integrada con las políticas de seguridad nacional, la OEA, en tanto que organismo multilateral regido por los principios referidos, debe contribuir a suavizar todas las fricciones y contradicciones existentes entre ambos conceptos.

A nuestro parecer, la unipolaridad y el unilateralismo impuestos por Estados Unidos en materia de seguridad, especialmente en los últimos años, ha impedido alcanzar un consenso hemisférico que favoreciese el protagonismo del sistema interamericano como mecanismo de implementación de las medidas de orientación y de regulación de los flujos migratorios. Por ello, quizás pueda afirmarse que hablar de seguridad en el sistema interamericano equivale a hablar, más bien, de sistemas subregionales de seguridad. Por tanto, la OEA debe aprovechar que el unilateralismo no es una opción válida de gobernabilidad de fenómenos transnacionales, para contribuir a *naturalizar* la migración internacional.

Finalmente, y a estos efectos, la incorporación del fenómeno migratorio a la agenda política interamericana debería responder, en nuestra opinión, a un doble fundamento: por un lado, a la propia dinámica del sistema interamericano, a su dinámica natural de incorporación sucesiva de temas sociales al lado de los comerciales, económicos y de seguridad, humanizándose o socializándose así cada vez más el sistema; pero, por otro lado, esta dinámica natural o endógena, vendría acompañada por una dinámica global o exógena constituida por la eclosión del fenómeno migratorio a esca-

la global en los últimos años. Esto, unido a la gran complejidad del fenómeno, implica que no se pueda deslindar la regulación de las migraciones dentro del sistema interamericano de otras iniciativas de regulación desarrolladas en diferentes niveles regionales e internacionales. Desde luego, esta tupida red de interconexiones entre niveles no es sino un reflejo del alto grado de interdependencia con el que la Sociedad internacional ha entrado en el siglo XXI.