



POLÍTICA MIGRATORIA Y SECURITIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN TRUMP (2017-2021)

Migration Policy and Securitization in Trump Administration (2017-2021)

Augusto Delkáder-Palacios

Doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Universidad Complutense de Madrid

E-mail: adelkader@ucm.es

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6224-3409>



Autor

El proceso de securitización de las migraciones debe explicarse en un contexto general de crisis de la globalización y del orden liberal internacional. Son principalmente dos las visiones políticas actuales al respecto de la globalización y la movilidad: la posición globalista y la posición escéptica. En este escenario de crisis se está produciendo un auge de las políticas orientadas a la restricción de la libre circulación de las personas impulsadas por fuerzas de la derecha radical populista. Nos ocupamos en este estudio del proceso de securitización de la política migratoria de Estados Unidos durante la Administración Trump y, en particular, en las relaciones con México. Finalmente, analizamos el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, firmado por Naciones Unidas en 2018, como alternativa de desecuritización de las políticas migratorias. Estudiamos los límites y las potencialidades de este acuerdo para la gobernanza global de las migraciones.



Resumen

The process of securitization of migration should be explained in a general context of crisis of globalization and the international liberal order. There are mainly two main current political views regarding globalization and mobility: the globalist position and the skeptical position. In this crisis scenario, there is a boom in policies aimed at restricting the free movement of people promoted by radical right-wing populist forces. We deal in this study of the process of securitization of the United States migration policy during the Trump Administration and, in particular, the relations with Mexico. Finally, we analyze the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration, signed by the United Nations in 2018, as a desecuritization alternative of migration policies. We study the limits and potential of this agreement for the global governance of migration.



Abstract

Securitización; Migraciones; Libre circulación; EE. UU., Trump.

Securitization; Migrations; Free movement; USA, Trump.



Key words

Recibido: 22/06/2020. Aceptado: 08/02/2022



Fechas

1. Introducción

Las relaciones políticas y diplomáticas entre Estados Unidos y México se encuentran actualmente marcadas por la cuestión migratoria. Ello se debe, en gran medida, al despliegue de una política migratoria esencialmente securitizada por parte de Estados Unidos, agudizada como consecuencia de las denominadas “Caravanas centroamericanas de Migrantes”, surgidas en 2018. Esta dinámica de securitización de las migraciones se extiende a las relaciones de EE. UU. con otros países más alejados geográficamente pero que también cuentan con flujos migratorios hacia EE. UU. Son los casos de los países incluidos en el llamado veto migratorio de 2017: Irak, Irán, Libia, Siria, Somalia, Sudán y Yemen. No se trata de un asunto reciente, pues las diferentes Administraciones norteamericanas han tenido un enfoque sobre la migración relativamente similar, aunque con algunas matizaciones especialmente en el campo retórico o discursivo.

El objetivo de este artículo consiste en explicar las políticas de control migratorio de Estados Unidos, durante el mandato de Donald Trump. Para ello, analizaremos la narrativa securitizada de las migraciones presente en la Administración Trump y las políticas sustentadas en dicha narrativa mediante el nexo migración-seguridad. Este proceso es contextualizado en un escenario general de crisis de la globalización, particularmente en lo relativo a la libertad de circulación de personas, a los Derechos Humanos y a la solidaridad internacional. Además, identificaremos las principales consecuencias políticas y sociales de la política migratoria de Estados Unidos y analizaremos una de las principales alternativas de desecuritización de las migraciones: El Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.

La investigación emplea una metodología de estudio de caso cualitativo, focalizado en la política migratoria de la Administración Trump. La técnica de investigación utilizada es el análisis documental. Por un lado, se ha recurrido a fuentes primarias, fundamentalmente documentos oficiales del Gobierno y el Congreso de EE. UU. Esto incluye discursos y órdenes ejecutivas del expresidente Donald Trump, declaraciones y leyes. Por otro, se han consultado fuentes secundarias, con una abundante selección de fuentes académicas y hemerográficas.

Las relaciones políticas y diplomáticas entre Estados Unidos y México se encuentran actualmente marcadas por la cuestión migratoria

2. Crisis de globalización y restricciones a la libertad de circulación de las personas

Siguiendo a Held y McGrew (2007), pueden destacarse dos posiciones sobre la globalización. En primer lugar, la posición globalista concibe que la globalización ha transformado el conjunto de relaciones políticas, sociales y económicas. Esta posición incluye dos variantes. Por un lado, los transformacionistas, quienes consideran que la globalización ha transformado todas las dimensiones de las relaciones como nunca había sucedido antes en la historia (Castells, 1997; Giddens, 1990). Destacan los efectos positivos de este proceso, tales como un mayor dinamismo de la economía o la interculturalidad, entre otros. Por otro lado, se encuentran los críticos, quienes también aceptan que la globalización es un hecho sin precedentes históricos. Sin embargo, resaltan sus aspectos negativos, ya que la globalización sería, desde enfoque, una nueva forma de dominación a la que denominan civilización del mercado global (Hard y Negri, 2002). Otros autores neogramscianos como Gill (2003) adoptan posiciones similares. Las fuentes intelectuales de esta posición son el posmarxismo y el posestructuralismo. Además de la crítica,

proponen una globalización desde abajo a partir del refuerzo de la agencia individual y colectiva, como alternativa a la globalización hegemónica por las fuerzas del mercado. En segundo lugar, la posición escéptica donde destacan Hirst y Thompson (1999). Su principal argumento es que el discurso sobre la interdependencia de la globalización ha sido exagerado. Entienden que las fuerzas locales y estatales siguen imperando con respecto a las fuerzas transnacionales. Las fuentes ideológicas de esta posición son el realismo y el materialismo histórico. El estatismo es la principal variante de la posición escéptica, apoyado en ideas nacionalistas o nativistas, la defensa del principio tradicional de soberanía y de las fronteras sólidas.

En el marco anterior hay que entender los actuales proyectos políticos de rechazo a la migración y, por extensión, a la globalización. Dichos proyectos están en auge, dado el actual contexto de crisis de la globalización. Según Sanahuja (2017), apoyándose en la metodología de las estructuras históricas de Robert Cox, la globalización ya no es una estructura histórica hegemónica. Ello se debe a que la combinación de capacidades, instituciones e ideas ha dejado de ser congruente:

En una estructura no hegemónica y en cambio, existirían más opciones y mayores márgenes de maniobra para nuevos actores [...] En ese contexto ha de entenderse el rápido ascenso del nacionalismo y la extrema derecha en Europa y en Estados Unidos. (Sanahuja, 2017, p. 46)

Para la CEPAL (2013), el orden mundial neoliberal entró en quiebra a raíz de la crisis económica y financiera de 2008.

Hay que indicar que no se trata de un rechazo coherente a la globalización, ya que lo que se busca es restringir la libre circulación de personas, pero no tanto la de mercancías y capitales. La movilidad se presenta como una excepción y no como una norma y se ubica en el ámbito de la seguridad. Desde posiciones escépticas y estatistas son frecuentes los procesos de securitización de las migraciones, en rechazo al fenómeno migratorio. Conviene recordar que la securitización de asuntos alude a los procesos por los que un actor securitizador mediante un *speech act*¹ anuncia la presencia de una amenaza existencial de un objeto referente, que debe ser protegido a través de medidas excepcionales (Buzan et al., 1998). La securitización aplicada al campo migratorio no es un fenómeno nuevo, habiendo sido estudiado desde hace décadas, especialmente en el continente europeo (Huysmans, 2000 y 2006). Consideramos pertinente ahondar en esta dinámica centrándonos en el caso de EE. UU., dada su relevancia como uno de los principales países de destino de la migración y la influencia que ejercen sus políticas en otros actores internacionales.

Para la CEPAL (2013), el orden mundial neoliberal entró en quiebra a raíz de la crisis económica y financiera de 2008

3. La política migratoria de Estados Unidos bajo la Administración Trump

En este punto analizamos el sistema migratorio de EE. UU., así como la narrativa securitizada de las migraciones reforzada por la Administración Trump y el consecuente nexo migración-seguridad que orienta la política migratoria de EE. UU. Comenzamos realizando una breve des-

¹ Un *speech act* (en castellano, acto discursivo) es un enunciado, es decir, un discurso oral o escrito. Esta denominación proviene de los estudios lingüísticos, destacando a autores como John Austin. Su incorporación a las ciencias sociales ha permitido analizar el papel del lenguaje en la construcción de significados sociales.

cripción del sistema migratorio de EE. UU. Desde un punto de vista normativo, las migraciones en EE. UU. están reguladas por la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 (Gobierno de Estados Unidos, 1952), que vino a agrupar los diferentes actos legislativos existentes hasta entonces en materia migratoria. Esta ley ha sufrido numerosas revisiones, siendo la reforma de 1965 la más sustancial. La ley de 1965 es conocida como Ley Hart-Celler (Gobierno de Estados Unidos, 1965), dado el impulso llevado a cabo por el senador Phillip Hart. Supuso la eliminación de los criterios de origen, etnia y raza para determinar la aceptación de población migrante. De hecho, acabó con la llamada “Fórmula de Origen Nacional”, en vigor entre 1924 y 1965 en virtud de la Ley de Inmigración de 1924 (Gobierno de Estados Unidos, 1924), por la que las personas migradas de un mismo país no podían representar más del 3% del total de población migrante. En cualquier caso, las leyes de migración otorgan al POTUS² poderes suficientes para prohibir la entrada a EE. UU. de nacionales de terceros países que pongan en riesgo la seguridad nacional.

En el plano institucional, la entidad responsable de la política migratoria es el Departamento de Seguridad Nacional (DHS³), creado en 2003 en sustitución del Departamento de Servicios de Inmigración y Naturalización en virtud de la Ley de Seguridad Nacional de 2002 (Gobierno de Estados Unidos, 2002). La ley de 2002 debe ser comprendida en el contexto post-11S de la guerra contra el terrorismo global que, entre otras cuestiones, implicó una securitización creciente de la política migratoria de EE. UU., conectando de manera explícita este fenómeno con el terrorismo (Messina, 2014) con no pocas controversias en materia de respecto de los derechos y libertades civiles (Tsoukala, 2008).

El DHS se compone de instituciones. En primer lugar, el Servicio de Ciudadanía e Inmigración (USCIS⁴), pieza clave del sistema migratorio de EE. UU., ya que se trata de la entidad encargada de la aprobación o denegación de las solicitudes de residencia permanente (conocida como tarjeta verde), naturalización, visados, permisos de trabajo y asilo. En segundo lugar, el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE⁵) es la agencia policial dedicada a la investigación de actividades ilícitas de ciudadanos extranjeros que residen en EE. UU. y de la detención y deportación de migrantes irregulares. En tercer lugar, la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP⁶) es la agencia que vigila y controla las fronteras de EE. UU. para la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas, el tráfico de personas y la migración irregular. Bajo su jurisdicción se encuentra la Patrulla Fronteriza de los EE. UU.⁷.

Un elemento a reseñar al respecto del enfoque de política migratoria es que la nueva institucionalidad surgida en 2003 planteó una mirada más restrictiva y negativa de la migración. La migración continuó estando ligada a la seguridad no solo en plano orgánico-institucional, también de forma creciente en el discurso. Se ajustaría a la denominada narrativa de seguridad sobre la migración de Ceccorulli y Lucarelli (2017). Una buena prueba de este giro securitario fue la

Un elemento a reseñar al respecto del enfoque de política migratoria es que la nueva institucionalidad surgida en 2003 planteó una mirada más restrictiva y negativa de la migración

2 President of The United States of America.

3 US Department of Homeland Security.

4 US Citizenship and Immigration Services.

5 US Immigration and Customs Enforcement.

6 US Customs and Border Protection.

7 US Border Patrol.

decisión de la USCIS en 2003 de eliminar la frase “EE. UU. es una nación de inmigrantes” de su declaración de principios (Jordan, 2018).

Continuamos el análisis centrándonos particularmente en la política migratoria de la Administración Trump. Sus bases ideológicas son el nativismo, el nacionalismo y la antinmigración. Explicado en términos simples, el nativismo es una corriente que prima lo propio y lo nativo y construye la identidad a partir del rechazo a lo foráneo. Es una forma extrema que combina nacionalismo y xenofobia. El nacionalismo es una ideología política que exalta la identidad nacional a través de diferentes símbolos y significados. Finalmente, la antinmigración es una posición contraria a la movilidad humana que se traduce en un conjunto de políticas que buscan restringir los movimientos migratorios a través del establecimiento de fronteras rígidas y técnicas de control migratorio. Como veremos, todo ello se sintetiza en el lema *America First*. En consecuencia, las medidas políticas buscan conectar discursivamente la migración con la inseguridad y restringir este fenómeno. A continuación, explicamos las medidas y narrativas más importantes que conforman la política migratoria de Trump.

3.1. El “muro de Trump” y las relaciones entre EE. UU. y México

Una de las cuestiones más polémicas y mediáticas es el propósito de EE. UU. de construir un muro en la frontera sur pagado por México. A tal efecto Trump, firmó la Orden Ejecutiva 13767 (Gobierno de Estados Unidos, 2017a). Con el objeto de lograr la financiación del muro entre México y EE. UU., Trump declaró la emergencia nacional para acceder a fondos de diferentes departamentos. Los problemas financieros y judiciales han frustrado el objetivo del muro fronterizo de Trump.

Como sucedió con la migración hacia Europa tras el Acuerdo entre los Estados Miembros de la UE y Turquía (Unión Europea, 2016), y el correspondiente traslado de las rutas migratorias hacia Libia, los desvíos de los flujos migratorios suelen llevar parejo un aumento de la peligrosidad de las travesías y una mayor vulneración de los derechos humanos de la población migrante (Delkáder-Palacios, 2019). Esto mismo está sucediendo con el avance de la construcción del muro entre México y EE. UU., que está empujando a la población migrante a emprender travesías más peligrosas. Se ha duplicado el número de fallecidos por la intensificación de los flujos a través del desierto de Sonora (Brooks, 2017).

Esta cuestión ha afectado enormemente a las relaciones políticas entre EE. UU. y México. De hecho, han provocado una crisis diplomática entre ambos países a causa de la cuestión migratoria. La primera fase fue el inicio de la crisis, desencadenada con la mencionada firma de Trump de la Orden Ejecutiva 13767 en enero de 2017, lo que llevó a un fuerte desencuentro con el entonces presidente de México, Enrique Peña Nieto. Las tensiones entre ambos mandatarios se van a prolongar hasta el final de la Presidencia de Peña Nieto en diciembre de 2018. En ese mismo contexto, entre 2017 y 2018, Andrés Manuel López Obrador (AMLO⁸) se postulaba como candidato a la Presidencia de México y publicó el libro *Oye, Trump. Propuestas y acciones en defensa de los migrantes en Estados Unidos* (López Obrador, 2017). Fue un alegato anti-Trump donde denunció la hispanofobia que sufren los mexicanos en EE. UU. y se solidarizó con el pueblo mexicano y las personas migradas de todo el continente latinoamericano. Durante

El nacionalismo es una ideología política que exalta la identidad nacional a través de diferentes símbolos y significados

8 AMLO son las siglas de Andrés Manuel López Obrador, como popularmente se conoce al presidente de México.

su campaña electoral, Andrés Manuel López Obrador mostró su rechazo a los planes de Washington de ampliar el muro en la frontera entre México y EE. UU. y denunció la vulneración de los derechos humanos de los migrantes mexicanos deportados desde EE. UU. Andrés Manuel López Obrador afirmó que no realizaría el “trabajo sucio” de detener los flujos migratorios de centroamericanos hacia EE. UU. Un discurso diametralmente opuesto fue el empleado por el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), José Antonio Meade, quien señaló que “la migración está relacionada con el crimen organizado y el blanqueo de dinero y pone en riesgo nuestra seguridad” (Luna, 2018).

La segunda fase se inició en diciembre de 2018, con la toma de posesión de Andrés Manuel López Obrador como presidente de México. Si bien en su campaña Andrés Manuel López Obrador tildó de inhumana la política migratoria de Trump, pronto comenzó a trabajar conjuntamente con su vecino del norte para restringir los flujos migratorios. La relación mejoró a raíz de la carta que Andrés Manuel López Obrador envió a Trump con la intención de “comenzar una nueva etapa entre ambos países” (Rojas, 2018), siendo muy bien recibida por Trump. Algunas fuentes explican este cambio de tendencia como una estrategia para evitar una guerra comercial EE. UU.-México por la amenaza de Trump de imponer a México un 5% de aranceles si México no frenaba la llegada de migrantes (Rampton y Oré, 2019). Estas llegadas se habían incrementado por las llamadas “Caravanas centroamericanas de migrantes”, con personas procedentes de toda Centroamérica. Las presiones de EE. UU. llevaron a Andrés Manuel López Obrador a una posición más pragmática que idealista, subordinándose a EE. UU. mediante el compromiso explícito de bloquear los flujos migratorios. Inicialmente, ofreció regularizaciones masivas y un programa de acogida para los migrantes centroamericanos. De esta forma, mantenía su promesa con EE. UU. y una cierta coherencia con su discurso promigrante. Sin embargo, finalmente el compromiso se cumplió con EE. UU., pero no con los migrantes. Se mantuvo el cierre de fronteras hacia EE. UU., pero se incrementaron las detenciones, expulsiones, deportaciones y vulneraciones de derechos de los migrantes, como apunta Amnistía Internacional (2019). La evaluación de Andrés Manuel López Obrador es positiva, afirmando que se logró tanto evitar la guerra comercial y el flujo de migrantes sur-norte (Morales, 2019). El acuerdo migratorio EE. UU.-México convertía a México en un “Estado tapón” contra la migración hacia EE. UU. (Pécoud y De Guchteneire, 2005) lo que allanó el camino de las negociaciones del acuerdo comercial conocido como T-MEC⁹, sustituto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), que entró en vigor en julio de 2020.

La segunda fase se inició en diciembre de 2018, con la toma de posesión de Andrés Manuel López Obrador como presidente de México

3.2. El “veto migratorio” o “veto musulmán”

El tercer elemento fue la elaboración de una lista negra de países en materia de migración con el objetivo declarado de prevenir el terrorismo, en lo que se conoció como “veto migratorio” o “veto musulmán”. En enero de 2017, Trump firmó la Orden Ejecutiva 13769 (Gobierno de Estados Unidos, 2017b) que prohibía la entrada a EE. UU. de todos los ciudadanos, independientemente de su estatus migratorio, procedentes de siete países de mayoría musulmana: Siria, Irán, Sudán, Libia, Somalia, Yemen e Irak. Esta orden conecta migración y terrorismo, estrategia común en los procesos de securitización. De hecho, su título reza “Protección de la nación de ataques terroristas de nacionales extranjeros”.

⁹ Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá.

Numerosos colectivos de la sociedad civil, como la Unión Estadounidense por las Libertades Civiles (ACLU), y representantes políticos han mostrado su desacuerdo y sus dudas acerca de la legalidad de esta medida, dado su posible carácter inconstitucional por vulnerar el debido proceso e igual protección. Podría tratarse de un veto generalizado a la población musulmana, de ahí la denominación de veto musulmán. Sus críticos consideran ilegal denegar la entrada a suelo estadounidense a personas con visado, independientemente de la religión mayoritaria del país en el que residan. De hecho, esta orden fue suspendida por la justicia, pese a las apelaciones del Gobierno. Los jueces no entendieron explicados ni razonados los motivos de seguridad nacional alegados por la Casa Blanca (Lissardy, 2017; Zurcher, 2017; BBC, 2017b). Una de las cuestiones más controvertidas de la Orden Ejecutiva fue su incompatibilidad con el derecho internacional por la suspensión del sistema de asilo y refugio. Todo ello a pesar de que en EE. UU. son de aplicación las normas sobre asilo y refugio (ONU, 1951), dado que es un país signatario del Protocolo Adicional sobre el Estatuto de los Refugiados (ONU, 1967). Cabe recordar que, en varias ocasiones, Trump se ha referido a algunos de estos países como *shit-hole countries*¹⁰.

El impacto del veto migratorio y musulmán de Trump fue múltiple. En lo relativo a las personas refugiadas, antes de su aprobación EE. UU. admitía en torno a 7200 personas al mes de los países vetados por la Orden Ejecutiva. Una vez esta entró en vigor pasaron a admitirse ocho personas refugiadas al mes (Carlsen, Lai y Pierce, 2017). En cuanto a los visados temporales ya concedidos, algunas fuentes calculan en torno a 100 000 visados revocados en virtud del veto migratorio. En cambio, a las personas procedentes de estos países, pero con residencia permanente reconocida en EE. UU., finalmente no se les revocó la tarjeta verde, pese a que inicialmente esto se incluía entre los planes de la Administración Trump. Por otra parte, en lo que respecta a las nuevas concesiones, a los siete países vetados se les concedían anualmente en torno a 52 000 tarjetas verdes de residencia permanente y 86 000 visados de residencia temporal (Singhvi y Parlapiano, 2017). En resumen, las personas afectadas en sólo un año serían 7200 solicitantes de asilo, 100 000 ciudadanos extranjeros con el visado temporal revocado, así como 52 000 nuevos solicitantes de residencia permanente y 86 000 nuevos solicitantes de residencia temporal. Es decir, en total casi 250 000 personas afectadas.

El rechazo al veto migratorio fue de tal magnitud que además del ámbito judicial y de la sociedad civil estadounidense, fueron varios los espacios en los que se manifestó una clara oposición. En el campo de la política doméstica, el Partido Demócrata lo rechazó de forma absoluta, pero además, algunos destacados miembros del Partido Republicano mostraron también su malestar (Fandos, 2017). En el campo empresarial, Google, Apple, Twitter, Microsoft y otras 97 empresas estadounidenses manifestaron públicamente el rechazo al veto migratorio de Trump (Huffington Post, 2017). Otro ámbito a destacar es el de la política exterior de EE. UU., con la publicación de un comunicado contra el veto migratorio firmado por 1000 agentes diplomáticos (Gettleman, 2017). La comunidad internacional también cuestionó la medida, destacando las declaraciones de los Jefes de Estado y de Gobierno de Francia, Alemania, Canadá, Turquía (BBC, 2017a). El único país musulmán que apoyó el veto migratorio fue Emiratos Árabes Unidos, aliado militar y comercial en el Golfo Pérsico (Reuters, 2017). Otros apoyos fueron los de Marine Le Pen, del partido de derecha radical populista francés Frente Nacional, y de fuerzas supremacistas blancas como el Ku Klux Klan (Gillman, 2017). Algunos analistas van más allá

*El impacto del
veto migratorio
y musulmán de
Trump fue múltiple*

10 Se trata de una expresión vulgar y fuertemente ofensiva que se traduce al castellano como "países de mierda".

afirmando, incluso, que el veto migratorio da oxígeno al ISIS¹¹, en la medida en que alimenta la retórica empleada por el terrorismo yihadista (De Luce, 2017).

Sin embargo, la Orden Ejecutiva 13769 fue reemplazada por la Orden Ejecutiva 13780 (Gobierno de Estados Unidos, 2017c) debido a que, como se indicó, la primera fue suspendida. La nueva medida incluyó a los siguientes países: Irán, Yemen, Siria, Libia, Venezuela y Corea del Norte. También esta Orden Ejecutiva ha suscitado reacciones políticas, existiendo además varias causas judiciales abiertas.

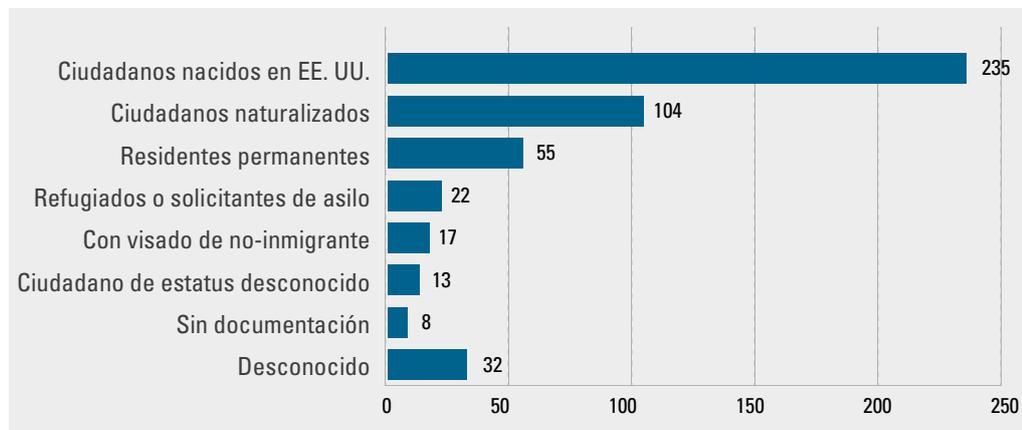
Esta lista de países proviene de un listado previo más amplio de los denominados “países que causan preocupación”. A los ciudadanos de estos países se les había retirado en 2015 la exención de visado. Debe señalarse que esta lista previa se aprobó durante la Administración Obama. Es destacable que otros países de mayoría musulmana como Arabia Saudí o Egipto, en los que han residido ciudadanos involucrados en actividades terroristas, quedaron fuera de la orden ejecutiva de Trump. Es particularmente reseñable el caso de Arabia Saudí, país de procedencia de 15 de los 19 participantes en los atentados del 11S (Bassets y Faus, 2017). La prioridad de preservar intereses políticos, comerciales y especialmente estratégicos y de seguridad con dichos países es una posible lectura al respecto.

Trump afirma que la religión no afecta a esta decisión, pero, al mismo tiempo, declaró su prioridad de acoger a los cristianos que se encuentren en situación de persecución en el contexto de la guerra de Siria (Brody, 2017).

Es fundamental señalar que no hay evidencias sobre la conexión entre el terrorismo (y otros problemas de seguridad nacional) y la migración. Precisamente, siguiendo a Bigo (2002), las estrategias de securitización de las migraciones buscan crear un continuum de seguridad que conecte cuestiones aparentemente no vinculadas como el terrorismo o el crimen organizado transnacional con las migraciones.

La siguiente gráfica muestra que la mayoría de las personas que participaron en actos terroristas en EE. UU. eran ciudadanos nacidos en este país y con residencia permanente. Una parte absolutamente minoritaria eran migrantes irregulares sin visado o solicitantes de asilo.

Fig. 1. Terrorismo y estatus migratorio en EE. UU. Número de casos desde el 11S hasta la actualidad



Fuente: *New America* (2020)

¹¹ ISIS son las siglas en inglés del autodenominado Estado Islámico de Irak y Siria, también conocido como Dáesh. Esta última es la denominación que recomiendan organismos como el Ministerio del Interior de España.

3.3. Coronavirus, excepcionalidad y America First: profundización de una política migratoria securitizada

En EE. UU., la crisis de la COVID-19 ejemplifica de manera nítida la combinación de nativismo, proteccionismo y fronteras duras mediante políticas de excepción. Si bien las políticas de excepción sobre migración han sido temporalmente la norma en casi todos los países durante la pandemia, en el caso de EE. UU. han implicado la profundización de un sistema migratorio que ya contaba con rasgos de securitización y excepcionalidad.

La orden ejecutiva sobre migración firmada por Trump el 23 de abril de 2020 tiene una vigencia inicial de dos meses. La migración se plantea explícitamente como una amenaza para el empleo de EE. UU. Su título no deja lugar a dudas: “Declaración por la que suspende la entrada de inmigrantes que pongan en riesgo el mercado de trabajo de EE. UU. durante la recuperación económica tras la COVID-19” (Gobierno de Estados Unidos, 2020). El decreto sintetiza la noción de *America First* y la securitización de la migración. La idea central es, explicada por Trump, empleo y asistencia sanitaria para los estadounidenses:

Este decreto garantizará que los estadounidenses desempleados de todos los orígenes sean los primeros en la fila de empleos a medida que nuestra economía se reabra [...] Preservaremos nuestros recursos de atención médica para pacientes estadounidenses. Tenemos que cuidar a nuestros pacientes, tenemos que cuidar a nuestros grandes trabajadores estadounidenses. (Trump, 2020)

En la línea de lo anterior se manifestaba el portavoz de la Casa Blanca, Kayleigh McEnany: “Es algo de sentido común que el pueblo americano puede entender muy bien: cuando los americanos necesitan trabajo, los americanos deben ir primero” (CNBC, 2020).

La prohibición total de la migración a EE. UU. durante 60 días, inicialmente anunciado por Trump en estos términos, fue después matizada permitiendo excepciones para médicos o inversores. Algunas de las consecuencias de esta orden fueron el bloqueo de 26.000 tarjetas verdes al mes o la suspensión de la reagrupación familiar. Asimismo, el sistema de asilo ha sido puesto en cuarentena, quedando suspendidas los trámites de acceso a protección internacional. Cabe señalar también que durante la pandemia se anuló la prohibición de deportación de menores y solicitantes de asilo (Álvarez, 2020).

En junio se anunció una evaluación general de todo el sistema de visados, tanto de residencia temporal como permanente, que busca una mayor restricción de la migración hacia EE. UU. Existe la posibilidad de que ciertas medidas excepcionales se prolonguen más allá de la COVID-19.

4. Alternativa de desecuritización de las migraciones

Como alternativa a los procesos de securitización, en el seno de las Naciones Unidas se aprobó el pasado mes de diciembre de 2018 en la ciudad de Marrakech el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular¹² (ONU, 2018). El antecedente más inmediato a este Pacto fue la Declaración de Nueva York (ONU, 2016), firmada por más de 190 países dos años antes. Esta declaración instaba a la comunidad internacional a abordar con urgencia la cuestión

La orden ejecutiva sobre migración firmada por Trump el 23 de abril de 2020 tiene una vigencia inicial de dos meses

¹² En adelante, el Pacto.

migratoria, recordando que actualmente la población migrante global asciende a 244 millones de personas y los migrantes forzados a 65 millones de personas.

El Pacto no gozó de pleno consenso en Naciones Unidas. En la sesión de la Asamblea General, 152 países votaron a favor, 5 en contra y 12 se abstuvieron. Los países que votaron en contra son EE. UU., Israel, Hungría, República Checa y Polonia. Como señalan Cachón Rodríguez y Aysa-Lastra (2019), 11 países de los entonces 28 Estados Miembros de la UE no apoyaron el Pacto, entre votos en contra, abstenciones y ausencias en la votación.

Existen diferentes posicionamientos y reacciones al Pacto. Por un lado, destacan lo que podemos denominar como la reafirmación securitaria de determinados países que han rechazado abiertamente el Pacto. Son los casos del Grupo de Visegrado (Eslovaquia, Hungría, Polonia y República Checa), pero también Estados Unidos, Israel y Australia. El Grupo de Visegrado, basándose en los postulados reaccionarios antimigratorios de la derecha radical populista, se ha convertido en un importante contrapoder dentro de la UE.

El Pacto es un acuerdo jurídicamente no vinculante a través del cual se persigue ahondar en las causas profundas de la migración, al tiempo que se pretende luchar contra el tráfico y la trata de migrantes y se aboga por el establecimiento de vías legales y seguras para la migración. Es un acuerdo de orientación globalista y cosmopolita y supone un avance hacia un esquema de soberanía posnacional y de cooperación multilateral, ya que fija recomendaciones sobre política migratoria, asuntos de competencia exclusiva de los Estados. Puede afirmarse, por ende, que supone un avance hacia la gobernanza global de las migraciones. Cachón Rodríguez y Aysa-Lastra (2019), consideran que el Pacto es un primer paso hacia un contrato social internacional en el campo de la gestión de las migraciones. Igualmente, consideran que incorpora la noción kantiana del derecho de ciudadanía mundial. Esto es ciertamente matizable, ya que el Pacto si bien reconoce los derechos humanos de las personas migradas, no reconoce la migración como un derecho humano de obligado cumplimiento para los Estados, es decir, la libertad de establecer libremente el lugar de residencia por parte de los individuos.

El Pacto plantea una narrativa desecuritizadora de las migraciones. Busca incidir en la percepción social existente en torno a las migraciones, para lo cual alienta al debate público basado en análisis y hechos como vía para la superación de estereotipos que alimentan la percepción de la migración como una amenaza para la seguridad. Por ello, las medidas que recomienda el Pacto no son controlar y reducir la migración, sino fomentarla y favorecerla. Siguiendo a Ceccorulli y Lucarelli (2017) pueden identificarse varias narrativas sobre las migraciones en el Pacto. La narrativa económica, relativa a los beneficios de la migración para los mercados de trabajo de los países de destino, la narrativa de la resiliencia, centrada en la generación de condiciones favorables en origen para evitar la migración y la narrativa de la responsabilidad global, focalizada en los derechos humanos.

El propósito del Pacto es “fomentar la cooperación internacional sobre la migración entre todas las instancias pertinentes, reconociendo que ningún Estado puede abordar la migración en solitario, y respetar la soberanía de los Estados y sus obligaciones en virtud del derecho internacional” (ONU, 2018, p. 3). Son tres las ideas clave de esta aseveración. Primero, se diagnostica que ningún Estado puede aisladamente abordar el reto migratorio. Segundo, se fija como objetivo fomentar la cooperación internacional sobre migración. Finalmente, se reconoce la principal limitación del Pacto: los Estados son soberanos, aunque obligados por el derecho internacional.

El Pacto plantea una narrativa desecuritizadora de las migraciones

Pese a introducir muy notables contribuciones, como la superación de la clásica diferenciación en derechos entre refugiados y migrantes económicos considerando a todos los individuos como sujetos de derechos, el Pacto tiene importantes limitaciones. Como se indicó, no es vinculante, pero además no compromete en términos presupuestarios a sus signatarios ni tampoco tiene objetivos específicos ligados a calendarios de cumplimiento. Ahora bien, sí constituye una guía para la acción política en la gestión de la migración y el inicio de la conversación sobre la necesaria cooperación sobre las migraciones internacionales (Cachón Rodríguez y Aysa-Lastra, 2019).

5. Conclusiones

El contexto de crisis de globalización en el que nos encontramos (Sanahuja, 2017) está facilitando la extensión de prácticas de securitización de las migraciones (Huysmans, 2006; Delkáder-Palacios, 2019) que, en realidad, ya existían con anterioridad. Un cierto regreso del Estado es reclamado desde lo que Held y McGrew (2007) denominan posiciones escépticas sobre la globalización. Aunque para ser más exactos, en realidad desde este enfoque la pregunta sería: ¿Alguna vez se fue el Estado? Uno de los principales efectos de la securitización de las migraciones son las mayores restricciones a la libre circulación de las personas en un contexto de intensa movilidad global de mercancías y capitales. Esta movilidad selectiva muestra una evidente contradicción.

El proceso de securitización de las migraciones dado en EE. UU. durante la Administración Trump ha construido una narrativa que presenta el fenómeno migratorio como una fuente de amenazas para la seguridad y el empleo de EE. UU., al ser explícitamente conectado con el terrorismo y el desempleo. Todo ello, se inserta en la doctrina nacionalista y antiglobalista del America First. Esta narrativa sustenta políticas que tienen consecuencias sociales y humanitarias muy negativas para las personas migradas y refugiadas. Asimismo, impacta negativamente en las relaciones diplomáticas entre EE. UU. y los países de origen y tránsito de la migración.

Sin embargo, existen aproximaciones y prácticas alternativas sobre el fenómeno de la migración. Un buen ejemplo es el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, de base universalista y cosmopolita, que plantea la migración en términos positivos y apuesta por su gestión desde estructuras multilaterales de gobernanza.

La desecuritización del hecho migratorio requiere de la extensión y generalización de narrativas sobre la migración que supongan una alternativa a la hegemónica narrativa de la seguridad. Asimismo, son precisas prácticas de política migratoria que acompañen y refuercen dichas narrativas, de cara a regular de manera justa y eficaz el fenómeno de la movilidad humana.

Referencias

- Álvarez, P. (2020). Nuevo decreto de Trump sobre inmigración: esto es lo que contempla la medida. *CNN*. <https://cnnespanol.cnn.com/2020/04/23/nuevo-decreto-de-trump-sobre-inmigracion-esto-es-lo-que-contempla-la-medida/>
- Amnistía Internacional. (2019). *México: cuando las palabras no bastan. Situación de los Derechos Humanos a un año de gobierno*. <https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/1126/2019/es/>

- Bassets, M. y Faus, J. (2017). Trump veta la entrada de refugiados e inmigrantes de varios países musulmanes. *El País*. https://elpais.com/internacional/2017/01/27/estados_unidos/1485551816_434347.html
- Bigo, D. (2002). Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives: Global, Local, Political*, 27, 63-92. <https://doi.org/10.1177/03043754020270S105>
- BBC. (2017). *Trump executive order banning refugees: World reacts*. <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-38781973>
- BBC. (2017). *Estados Unidos pierde la apelación a la suspensión judicial del veto migratorio: ¿qué va a pasar ahora?* <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38927125>
- Brody, D. (2017). Brody File Exclusive: President Trump Says Persecuted Christians Will Be Given Priority as Refugees. *CBN News*. <https://www1.cbn.com/thebrodyfile/archive/2017/01/27/brody-file-exclusive-president-trump-says-persecuted-christians-will-be-given-priority-as-refugees>
- Brooks, D. (2017). 4 efectos concretos que tendrá la construcción del muro que Donald Trump autorizó en la frontera entre Estados Unidos y México. *BBC*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-36466006>
- Buzan, B., Waever, O. y De Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner.
- Cachón Rodríguez, L. y Aysa-Lastra, M. (2019). El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Un contrato social internacional. En *Anuario CIDOB de la Inmigración 2019* (pp. 83-96). CIDOB. <https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2019.84>
- Carlsen, A., Lai K. K. R. y Pierce, A. (2017). Muslim Refugees Were Admitted at a Lower Rate During Trump's Refugee Ban. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/interactive/2017/02/26/us/trump-refugees-muslim.html?mtrref=en.wikipedia.org&gwh=C312DA65FBC6DAD1BE75B80AA9F04677&gwt=pay&assetType=REGIWALL>
- Castells, M. (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Alianza.
- Ceccorulli, M. y Lucarelli, S. (2017). Migration and the EU Global Strategy: Narratives and Dilemmas. *The International Spectator*, 52(3), 83-102. <https://doi.org/10.1080/03932729.2017.1332850>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2013). *La erosión del orden neoliberal del mundo*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4930-la-erosion-orden-neoliberal-mundo>
- CNBC. (2020). *Trump signs immigration order as part of pandemic crackdown*. <https://www.cnb.com/2020/04/22/trump-signs-immigration-order-as-part-of-pandemic-crackdown.html>
- De Luce, D. (2017). Trump's Immigration Order Gives Ammunition to ISIS, Endangers U.S. Troops. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2017/01/29/trumps-immigration-order-gives-ammunition-to-isis-endangers-u-s-troops/>
- Delkáder-Palacios, A. (2019). Securitización y condicionalidad migratoria en la ayuda oficial al desarrollo de la Unión Europea. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 8(2), 172-201. https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.403

- Dewan, A. (2017). French far-right leader Le Pen applauds Trump's travel ban. *CNN*. <https://edition.cnn.com/2017/02/01/europe/marine-le-pen-interview-amanpour/index.html>
- Fandos, N. (2017). Some Top Republicans in Congress Criticize Trump's Refugee Policy. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2017/01/29/us/politics/republicans-congress-trump-refugees.html>
- Gettleman, J. (2017). State Department Dissent Cable on Trump's Ban Draws 1,000 signatures. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2017/01/31/world/americas/state-dept-dissent-cable-trump-immigration-order.html>
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Stanford University Press.
- Gill, S. (2003). *Power and Resistance in the New World Order*. Palgrave Macmillan.
- Gillman, T. J. (2017). This Day in Trump, Day 9: Muslim ban fallout. *The Dallas Morning News*. <https://www.dallasnews.com/news/politics/2017/01/29/this-day-in-trump-day-9-muslim-ban-fallout/>
- Gobierno de Estados Unidos. (1924). *Public Law 68-139, May 25 1924, of Immigration*. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-79/pdf/STATUTE-79-Pg911.pdf>
- Gobierno de Estados Unidos. (1952). *Public Law 82-414, June 27 1952, of Immigration and Nationality*. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-66/pdf/STATUTE-66-Pg163.pdf>
- Gobierno de Estados Unidos. (1965). *Public Law 89-236, October 3 1965, of Immigration and Nationality, amendments*. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-79/pdf/STATUTE-79-Pg911.pdf>
- Gobierno de Estados Unidos. (2002). *Public Law 107-296, November 25 2002, of Homeland Security*. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-116/pdf/STATUTE-116-Pg2135.pdf>
- Gobierno de Estados Unidos. (2017a). *Executive Order 13767, January 25 2017, of Border Security and Immigration Enforcement Improvements*. <https://www.federalregister.gov/documents/2017/01/30/2017-02095/border-security-and-immigration-enforcement-improvements>
- Gobierno de Estados Unidos. (2017b). *Executive Order 13769, January 27 2017, of Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into United States*. <https://www.federalregister.gov/documents/2017/02/01/2017-02281/protecting-the-nation-from-foreign-terrorist-entry-into-the-united-states>
- Gobierno de Estados Unidos. (2017c). *Executive Order 13780, March 6 2017, of Protecting the Nation from Foreign Terrorist Entry into United States*. <https://www.federalregister.gov/documents/2017/03/09/2017-04837/protecting-the-nation-from-foreign-terrorist-entry-into-the-united-states>
- Gobierno de Estados Unidos. (2020). *Proclamation 10014, April 22 2020, Suspending Entry of Immigrants Who Present Risk to the U.S. Labor Market During the Economic Recovery Following the COVID-19 Outbreak*. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/proclamation-suspending-entry-immigrants-present-risk-u-s-labor-market-economic-recovery-following-covid-19-outbreak/>

- Hardt, M. y Negri A. (2002). *Imperio*. Paidós.
- Held, D. y McGrew, A. (2007). *Globalization/Anti-Globalization: Beyond the Great Divide*. Polity.
- Hirst, P. Q. y Thompson, G. F. (1999). *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*. Polity.
- Huffington Post. (2017). Google, Apple, Facebook, Microsoft y otras 97 compañías estadounidenses se oponen al veto migratorio. *Huffington Post*. https://www.huffingtonpost.es/2017/02/06/google-companias-trump_n_14632568.html
- Huysmans, J. (2000). The European Unión and the Securitization of Migration. *Journal of Common Markets*, 38(5), 751-777. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00263>
- Huysmans, J. (2006). *The Politics of Insecurity: Fear, Migration & Asylum in the EU*. Routledge.
- Jordan, M. (2018). Is America a 'Nation of Immigrants'? Immigration Agency Says No. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2018/02/22/us/uscis-nation-of-immigrants.html>
- Lissardy, G. (2017). ¿Cómo eligió Donald Trump los 7 países en su polémica prohibición de entrada a Estados Unidos? *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38805983>
- López Obrador, A. M. (2017). *Oye Trump. Propuestas y acciones en defensa de los migrantes en Estados Unidos*. Planeta.
- Luna, K. (2018). Mexico's Presidential Candidates on Migration Issues. *Center for Immigration Studies*. <https://cis.org/Luna/Mexicos-Presidential-Candidates-Migration-Issues>
- Messina, A. M. (2014). Securitizing Immigration in the Age of Terror. *World Politics*, 66(3), 530-559. <https://doi.org/10.1017/S0043887114000148>
- Morales, A. (2019). Política migratoria de México ha dado buenos resultados: AMLO. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica-migratoria-de-mexico-ha-dado-buenos-resultados-amlo>
- New America. (2020). *Part II. Who are the terrorists? They are as "American as Apple Pie"*. <https://www.newamerica.org/in-depth/terrorism-in-america/who-are-terrorists/>
- Organización de las Naciones Unidas - Asamblea General. (1951, 28 de julio). *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Ginebra. <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas - Asamblea General. (1967, 31 de enero). *Protocolo sobre el Estatuto sobre los Refugiados*. Nueva York. <https://www.acnur.org/5b076dcd4.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas - Asamblea General. (2016, 19 de septiembre). *Declaración de Nueva York*. Nueva York. <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>
- Organización de las Naciones Unidas - Asamblea General. (2018, 10 y 11 de diciembre). *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. Marrakech. <https://undocs.org/es/A/CONF.231/3>
- Pécoud, A. y De Guchteneire, P. (2005). Migración sin fronteras: una investigación sobre la libre circulación de personas. *Migraciones Internacionales*, 3(2), 137-166. <https://doi.org/10.17428/rmi.v3i9.1218>

- Rampton, R. y Oré, D. (2019). Trump calls off tariffs after Mexico vows to tighten borders. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-mexico-talks/trump-calls-off-tariffs-after-mexico-vows-to-tighten-borders-idUSKCN1T8196>
- Reuters. (2017). *UAE says Trump travel ban an internal affair, most Muslims unaffected*. <https://in.reuters.com/article/usa-trump-immigration-emirates-idINKBN15G46F>
- Rojas, A. G. (2018). Relaciones México-Estados Unidos: 5 puntos clave de la conciliadora y polémica carta que AMLO le envió a Trump. *BBC*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44930503>
- Sanahuja, J. A. (2017). Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos. En Manuela Mesa (coord.), *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-2017* (pp. 41-77). CEIPAZ.
- Singhvi, A. y Parlapiano, A. (2017). Immigration Ban: Who Is Barred and Who Is Not? *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/interactive/2017/01/31/us/politics/trump-immigration-ban-groups.html>
- Trump, D. (2020). *Proclamation 10014 Announcement*. <https://cnnespanol.cnn.com/2020/04/23/nuevo-decreto-de-trump-sobre-inmigracion-esto-es-lo-que-contempla-la-medida/>
- Tsoukala, A. (2008). Defining the terrorism threat in the post-September 11 era. En Didier Bigo y Anastassia Tsoukala (eds.), *Terror, Insecurity and Liberty. Illiberal practices of liberal regimes after 9/11* (pp. 49-99). Routledge.
- Zurcher, A. (2017). ¿Es ilegal la orden de Donald Trump que impide la entrada a EE. UU. de personas de 7 países musulmanes? *BBC Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-38810172>