



Instituto de  
Relaciones  
Internacionales

---

Serie: Tesis

Nº 19

---

# **Las Nuevas Amenazas a la Seguridad Internacional en la posguerra fría: El caso de las migraciones Internacionales**

Carmen Susana Sfrégola



Ediciones IRI

---

Las Nuevas Amenazas a la Seguridad Internacional en la posguerra fría: El caso de las migraciones Internacionales / **Carmen Susana Sfrégola** - La Plata: Ediciones IRI, 2008 p.; 17 x 24 cm. (Serie: Tesis; 19)

Introducción	5
Supuestos de partida.	7
Capítulo I	9
1. El escenario de la Posguerra Fría.	9
2. De la gran amenaza a las nuevas concepciones de la seguridad	12
3. La redefinición del concepto de seguridad.	14
4. Los acontecimientos del 11-S y la seguridad internacional: Una reflexión.	22
Capítulo II	24
1. Las Migraciones Internacionales en la Agenda del XXI	24
2. Inmigrantes y Refugiados: ¿Una amenaza a la seguridad y estabilidad?	31
3. La percepción y construcción social de la amenaza: el contexto cultural-institucional.	34
4. El Estado y su respuesta a las migraciones internacionales.	51
Conclusión	63
Bibliografía	73
Diarios y Revistas Especializadas.	77
Documentos de Organismos Internacionales.	77



## Introducción

Las migraciones internacionales han alcanzado una importancia sin precedentes a partir de la última década del siglo XX, etapa en la que se da inicio al período denominado Posguerra Fría, hasta el punto de convertirse en uno de los principales tópicos de interés de la ciencia social como así también en un tema de importancia global en la agenda de las relaciones internacionales. En este marco se ha incluido como ítem significativo en la política exterior de los estados centrales y de algunos países en vías de desarrollo y en el temario de algunas organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, al tiempo que en el interior de los estados constituye un tema central tanto del debate público como en los medios de comunicación. Simultáneamente, este período se ha caracterizado por una revisión del concepto de seguridad nacional, de las teorías de las relaciones internacionales y de la significación de las migraciones internacionales para ambas perspectivas.

Al respecto, resulta sumamente significativo destacar el hecho de que el fenómeno migratorio en sí, comienza cerca de veinte años antes de la gran preocupación e interés que se despierta al iniciarse la década de los noventa pero lo que convierte al tema en algo realmente novedoso es que por primera vez y en consonancia con la revisión de los estudios de seguridad se vincula este fenómeno con aspectos relacionados a la seguridad nacional e internacional.

En general, las discusiones y las ideas que han sido desarrolladas para explicar las migraciones internacionales desde la academia se han focalizado sobre todo en los orígenes de las migraciones, es decir en la explicación de las causas que originan este fenómeno. En esta lógica, los economistas han prestado atención a cómo las diferencias en el desarrollo económico y las oportunidades de empleo e ingreso entre los diferentes países dan lugar a las migraciones, en tanto que los cientistas políticos han puesto el acento en las situaciones de inestabilidad, conflicto y persecución dentro de los estados que contribuyen a la formación de los flujos. Esto es, han tratado a las migraciones internacionales como una variable dependiente.

Sin embargo el abordaje de las migraciones internacionales como un problema de seguridad ha recibido poca o escasa atención en especial desde la disciplina de las relaciones internacionales. Se trata de un tema que vincula dos cuestiones relacionadas en un mismo contexto, por un lado la creciente importancia de las migraciones como fenómeno internacional contemporáneo y por el otro la necesidad de hallar nuevos paradigmas para cubrir el vacío conceptual en el análisis de la seguridad internacional tras la caída de la Unión Soviética.

Por lo tanto, la perspectiva que se abordará en este estudio intenta prestar atención al modo en que ***los movimientos internacionales de población impactan y crean conflictos dentro y entre los estados***, tratando de indagar en las causas que contribuyen a que los estados receptores y sus ciudadanos, a menudo sin fundamentos, ***experimenten rechazo y sentimientos de inquietud hacia los inmigrantes, convirtiendo un fenómeno de naturaleza social en un fenómeno de naturaleza política y de seguridad***. Como se observa y a diferencia del anterior, el enfoque propuesto considera a los flujos internacionales de población como una variable independiente.

El objetivo de esta investigación planteará entonces el estudio de ***las migraciones internacionales en la agenda de seguridad de la Posguerra Fría***. Se intentará averiguar si las migraciones internacionales afectan la seguridad nacional e internacional, es decir si constituyen un peligro para el mantenimiento de las instituciones del estado y el logro de

los objetivos domésticos, ya sean estos de carácter político, económico, social, cultural o de política exterior.

Con el fin de ordenar el trabajo *metodológicamente* y dado que como se desprende del título esta investigación alcanza en términos históricos el período que se inicia en 1990, es decir, la época específicamente denominada Pos-Guerra Fría, en una primera parte se hará referencia a las características más sobresalientes de este período. Luego, se analizará el sentido y alcance del concepto de amenaza y la evolución del campo teórico desde una concepción más estrecha de la seguridad a una amplia. En la segunda parte se tratará el tema específico de las migraciones como amenaza, tratando de indagar cómo y por qué se construye el término y quién lo construye, es decir en qué zonas del planeta se proyecta la idea del inmigrante como una amenaza a la seguridad.

Este intento por describir el impacto de las migraciones internacionales en las sociedades receptoras y su consiguiente ascenso en la agenda política y de seguridad se concentrará entonces, en términos empíricos, en el norte rico en especial Estados Unidos y Europa. Desde un punto de vista práctico la elección de este foco se justifica por el hecho de que es en esta zona del planeta donde más ha sido debatida la cuestión migratoria y donde a partir de ciertas prácticas y discursos se configuraron los puntos de referencia para su politización y la consecuente construcción de la idea de amenaza. No obstante y dado que la mirada desborda a veces estas fronteras, conviene aclarar que todos los datos empíricos a los que se han recurrido a lo largo del trabajo han sido utilizados con el solo objetivo de aportar evidencia empírica pero no constituyen bajo ningún punto de vista estudio de casos.

El tema se considera desde una perspectiva global a modo de un marco teórico mixto que tenga en cuenta las ideas señaladas tanto desde la sociología, la política económica y la antropología cultural como por supuesto la ciencia política y las relaciones internacionales.

El punto de partida para teorizar sobre la inmigración y la política inmigratoria es la comprensión de la caracterización de las migraciones internacionales como un fenómeno social y político. En pocas palabras, las “migraciones internacionales” suponen no simplemente el movimiento de personas de un lugar a otro sino que su especificidad deriva de la organización del mundo en un cúmulo de unidades soberanas estatales mutuamente excluyentes, comúnmente denominado como el “sistema westfaliano”. Por lo tanto involucra la transferencia de una persona de la jurisdicción de un estado a la jurisdicción de otro estado y la eventualidad del cambio en su carácter de miembro de una comunidad política inclusiva, de allí la relevancia que cobra específicamente la cuestión de la inmigración ilegal. En consecuencia, las migraciones internacionales son intrínsecamente tanto un proceso social como político, en la medida que no sólo comprende la regulación de la entrada y salida de la población a través de las fronteras estatales-incluso las personas que no son o declaran no ser inmigrantes- sino también las reglas que gobiernan la adquisición, mantenimiento, pérdida o renuncia voluntaria de la calidad de miembro de una comunidad en todos los aspectos, políticos, sociales, económicos y culturales.

No obstante, dado que este trabajo se preocupa exclusivamente en el ascenso de la inmigración en la agenda política y de seguridad de los estados, se concentrará especialmente en los aspectos relacionados con el impacto que produce la entrada de inmigrantes. En general se ha prestado especial atención a las variaciones de las políticas inmigratorias contemporáneas de las democracias capitalistas, cuya característica más destacable es que en un rango hipotético que va desde “puertas abiertas” a “puertas cerradas” parecen aglutinarse hoy en torno al polo cerrado.

## **Supuestos de partida.**

Los patrones de las migraciones internacionales actuales reflejan los cambios económicos, sociales y políticos por los que atraviesan los países de origen y destino. En el actual momento histórico, los conflictos, guerras e inestabilidad política intraestatales, los desastres naturales y la globalización en todas sus dimensiones son los principales procesos que activan los movimientos migratorios entre países.

El fin de la Guerra Fría marca no sólo un cambio en la estrategia de la seguridad internacional sino que significa el triunfo de las tendencias globalizantes provenientes de los centros donde los imperativos del mercado global son hegemónicos. Por lo tanto; mientras que los beneficios del modelo parecen haberse “externalizado” los costos se han “internalizado” y en los países menos favorecidos esto se traduce en una mayor desigualdad, precarización, segmentación, debilitamiento de la trama social y desequilibrios demográficos, con la consiguiente configuración del Tercer Mundo como países expulsores de migrantes, más específicamente lo que Peter Drucker denominó *“los migrantes por desesperación”*.

Según el informe sobre Migraciones Internacionales y Desarrollo de la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 2006, los migrantes internacionales ascendían a 191 millones en el año 2005. Del total, 115 millones viven en países desarrollados y 75 millones en países en vías de desarrollo. Tres cuartos de todos los inmigrantes están distribuidos en 28 países y 1 de cada 5 migrantes del mundo vive en los Estados Unidos. Otro dato significativo es que cerca de un tercio de los 191 millones de migrantes se desplazaron desde países en desarrollo hacia otro y otro tercio desde países en desarrollo hacia países desarrollados. Finalmente el número de refugiados a fines del año 2004 ascendía a 13.5 millones.

Finalmente, resulta conveniente realizar algunas aclaraciones en cuanto al abordaje de la problemática de estudio. En primer lugar, si bien se parte de la idea de que la realidad social es una realidad heterogénea, compleja y sociohistóricamente construida, no se puede dejar de destacar que, en esta investigación, la autora de esta tesis se enfrentará con un fenómeno que ya ha sido demarcado, configurado y objetivado, de tal forma que la tarea consistirá en desentrañar los procesos en los cuales estos fenómenos están atrapados. En segundo lugar, señalar que una de las mayores dificultades con las que se enfrentó este trabajo, que debe entenderse como un intento por vincular los estudios de las migraciones internacionales con los desarrollos en el campo de la seguridad internacional, es sin lugar a dudas la insuficiente bibliografía disponible en lengua castellana y en lo que respecta a nuestro país la ausencia marcada de estudios sobre esta problemática específica. Esta carencia tiene como correlato el hecho que la mayor parte de las publicaciones se han realizado fundamentalmente en el mundo anglosajón circunstancia que, sumada al difícil acceso a las mismas constituyeron un problema para avanzar en la investigación. Por tal motivo en lo que respecta a las obras en las que la autora trabajó directamente con los textos en su idioma original y de cuya traducción se ocupó personalmente, se optó por razones de rigurosidad metodológica desechar la cita textual y recurrir al modelo de cita conceptual. La tesis se apoya también necesariamente, en la información obtenida de charlas con profesores y colegas que fueron abordados mientras se escribía.

Es por lo tanto patente que, bajo ningún concepto debe entenderse que el presente se trata de un trabajo totalmente acabado y es probable que de su lectura surjan más preguntas que respuestas por lo que muchas de sus sugerencias deben ser, sin duda, consideradas como provisionales y a modo exploratorio. El aporte de este estudio debe entenderse entonces, como una tentativa por saldar o cubrir un vacío en el estudio del tema, que por su-

puesto puede ser juzgado como insuficiente pero que por otro lado, como todo intento es un desafío que valió la pena afrontar.



## Capítulo I

### 1. El escenario de la Posguerra Fría.

A partir de 1945 con la instauración de la Guerra Fría y el orden bipolar, el sistema internacional se caracterizó en su estructura y funcionamiento por la presencia de dos grandes actores centrales, Estados Unidos y la Unión Soviética, que constituyeron los polos de poder alrededor de los cuales se encontraban otras potencias menores dando lugar a la configuración de dos alianzas compactas o bloques que buscaban, al menos como objetivo de largo plazo, superar la situación de bipolaridad y conseguir la supremacía mundial.

Esta disputa se desarrolló en el marco de lo que se denominó el “equilibrio del terror” consistente en la existencia de un poderoso arsenal de armas nucleares en manos de ambas superpotencias, de tal forma que el uso de la fuerza militar de un poder en contra del otro era virtualmente impensable desde el momento en que su utilización inexorablemente daría como resultado la destrucción recíproca.<sup>1</sup> En suma, una mortífera guerra tecnológica donde cada parte procuraba demostrar al otro la capacidad destructiva de sus armas.

Si bien el enfrentamiento militar y la carrera de armamento atómico constituyen los aspectos más visibles de la Guerra Fría, también fueron evidentes sus consecuencias políticas, traducidas en un enfrentamiento sistémico que polarizó al mundo dominado por las superpotencias en dos “bandos” claramente divididos.

Para el historiador Eric Hobsbawm “la singularidad de la guerra fría estribaba en que, objetivamente hablando, no había ningún peligro inminente de guerra mundial. Mas aún: pese a la retórica apocalíptica de ambos bandos, sobre todo del lado norteamericano, los gobiernos de ambas superpotencias aceptaron el reparto global de fuerzas establecido al final de la segunda guerra mundial, lo que suponía un equilibrio de poderes muy desigual pero indiscutido. La URSS dominaba o ejercía una influencia preponderante en una parte del globo: la zona ocupada por el ejército rojo y otras fuerzas armadas comunistas al final de la guerra, sin intentar extender más allá su esfera de influencia por las fuerzas de las armas. Los Estados Unidos controlaban y dominaban el resto del mundo capitalista, además del hemisferio occidental y los océanos, asumiendo los restos de la vieja hegemonía imperial de las antiguas potencias coloniales. En contrapartida no intervenían en la zona aceptada como de hegemonía soviética”<sup>2</sup>

En este marco la Guerra Fría puede entenderse entonces no sólo como la definitiva batalla ideológica por la historia o por proveer el contexto para la construcción y mantenimiento del orden político de posguerra, sino que lo que además cobra especial relevancia es el papel que la pugna desempeñó en la disciplina dentro de los bloques y como factor de legitimación de la autoridad de cada superpotencia.

En consecuencia, la Guerra Fría transformó la escena internacional hasta el punto que durante este lapso Occidente forjó un consenso por el cual todos los conflictos mundiales, la política exterior e incluso los problemas al interior de los estados quedaban subordinados al abrumador enfrentamiento Este-Oeste. De este modo, los gobiernos con sólo invocar este enfrentamiento tuvieron más capacidad de maniobra para resolver sus asuntos domésticos al mismo tiempo que muchas fuerzas resultantes de la creciente interdependencia

---

<sup>1</sup> Esto se conoció con el nombre de destrucción mutua asegurada o mutual assured destruction- MAD, en su versión inglesa.

<sup>2</sup> HOBBSAWN, Eric, (1997) *Historia del siglo XX*, Crítica, Barcelona, págs.230/231.

y otros tantos conflictos locales y regionales fueron totalmente eliminados, sojuzgados o eclipsados por la compulsa ideológica.<sup>3</sup>

La clausura de este período abrió las puertas a un nuevo tiempo histórico, descongeló un sinnúmero de situaciones y puso en escena fenómenos y tendencias que *ya se venían manifestando a partir de los años 70* pero que hasta entonces habían sido velados por el eje racionalizador del enfrentamiento Este-Oeste. En efecto, el surgimiento de otros intereses en las relaciones entre los estados en un mundo política, social, económica y tecnológicamente más complejo favoreció la interdependencia entre las distintas sociedades nacionales que a la larga resultó en una profunda transformación del sistema internacional.

Entre las nuevas realidades que caracterizarán el nuevo sistema internacional pueden mencionarse: una creciente tendencia hacia la multipolaridad expresada en la existencia de un mayor número de centros de poder; la expansión de la sociedad civil y su relación con el estado; la configuración de una agenda internacional más amplia, compleja y menos jerarquizada y la proliferación de nuevos y múltiples agentes tales como los sectores científicos y tecnológicos, las agrupaciones empresariales, organizaciones laborales, partidos políticos, instituciones religiosas y militares, entre otros, que van a disputar al estado el manejo de las relaciones externas.

Estos nuevos agentes comienzan a intervenir en la vida internacional, ya sea actuando en contacto directo con sus contrapartes en otras sociedades, a través de sus propias burocracias nacionales o mediante su acceso a organismos o foros internacionales. Finalmente, en cuanto a los recursos de poder se produce una devaluación de los recursos militares (hard power) a favor de recursos de poder no tradicionales de carácter comercial, tecnológico, financiero, ideológico o cultural (soft power).

Es así que al llegar 1990 alcanza nueva significación, se hace más visible y adquiere carácter contextual un proceso que llevaba años gestándose en las relaciones internacionales y que en su versión más acabada conocemos como el fenómeno de la globalización o mundialización para los autores europeos.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Si bien la teoría predominante en las Relaciones Internacionales durante los primeros treinta años de la Guerra Fría fue la teoría realista, con su tradicional división entre política interna y externa, la experiencia histórica muestra que a lo largo de dicho período los gobiernos de ambos bloques hicieron considerables esfuerzos por mantener la cohesión social interna vinculándola a las cuestiones de seguridad nacional. Consecuentemente en el bloque soviético se limitaron tanto las libertades políticas como aquellas relacionadas a cuestiones religiosas, étnicas o raciales que pudieran generar desbordes internos que afectasen la capacidad de control estatal. Por otro lado, en el denominado Occidente encontramos democracias desarrolladas como el caso de los Estados Unidos donde el conjunto de la agenda pública quedaba sometido a la agenda de seguridad. En este sentido la libertad ideológica sufrió diferentes tipos de limitaciones cuya máxima expresión fue el macarthismo. En el caso específico de América Latina la cohesión interna fue entendida por los gobiernos militares como aquel escenario que surgiría una vez que se hubieran eliminado los referentes internos de los que se identificaba como amenaza externa, léase el comunismo, pensamiento que tuvo su máxima expresión en la Doctrina de la Seguridad Nacional.

<sup>4</sup> Uno de los presupuestos más generalizados es que la globalización se refiere a la creciente integración de las economías nacionales dentro de una economía global. Sin embargo éste es sólo uno de sus aspectos dado que la globalización no constituye un fenómeno unidimensional. Por el contrario, podemos identificar tres formas todas resultantes del impresionante salto en las comunicaciones. Primero tenemos la globalización económica producto de las revoluciones en la tecnología, la información, el comercio y la inversión externa. Los principales actores son compañías, inversores, bancos y servicios industriales privados tanto como estados y organizaciones internacionales. Luego debemos considerar la globalización cultural a su vez producto tanto de la revolución tecnológica como de la globalización económica que promueven conjuntamente el flujo de mercaderías culturales y finalmente la globalización política derivada de las dos anteriores y que se caracteriza por la preponderancia de los Estados Unidos y sus instituciones políticas además de un vasto surtido de organizaciones internacionales y regionales y cadenas transgubernamentales especializadas en áreas tales como policía, migraciones o justicia. Está también altamente marcada por la presencia de instituciones privadas sin carácter gubernamental o puramente nacional como Médicos sin Fronteras o Amnistía Internacional. Al respecto ver HOFFMAN, Stanley, "Clash of globalization" *Foreign Affairs*, vol. 81, Julio-Agosto 2002, pág. 104

Es necesario subrayar que una de las consecuencias más relevantes de este proceso de acrecentamiento de los flujos materiales e inmateriales que al circular velozmente alrededor del mundo derriban las tradicionales fronteras estatales es, sin duda, una redistribución del poder mundial y especialmente un cambio en el rol del Estado como actor central en los asuntos mundiales.

En efecto, la apertura física de los territorios ha debilitado la competencia exclusiva del Estado sobre un determinado espacio, ha vuelto las fronteras estatales más porosas a las influencias externas a la vez que ha socavado el principio fundamental en el cual se asentaba el moderno sistema interestatal, es decir la idea misma de soberanía. Sumado a esto, otro de los factores que inciden en la crisis del estado nación tradicional, se encuentra en la democratización y privatización de los medios de destrucción que lo privó del que siempre había sido su atributo fundamental, a saber, el monopolio legítimo de la fuerza, transformando las perspectivas del conflicto y violencia en cualquier parte del mundo, como lo han demostrado las acciones del IRA, de las FARC en Colombia y los atentados al World Trade Center en 1993, entre otros. Por supuesto que ésta no es una condición que caracteriza a todos los estados por igual, pero sobre este punto se volverá más adelante.

Por lo tanto, iniciados los años 90 nos encontramos ante la dificultad de describir un orden para un mundo donde no se advierte la existencia, al menos hasta los acontecimientos del 11-S, de un desafío de carácter universal como lo fue la escisión dominante propuesta por la narrativa del enfrentamiento este-oeste.

Argumenta John L. Gaddis que a diferencia de la Guerra Fría que llegó a convertirse en un terreno familiar donde los adversarios se reconocían mutuamente, la posguerra es un terreno desconocido donde las nuevas formas de competencia que han surgido podrían ser tan crudas y dominantes como lo fue la rivalidad entre la democracia y el totalitarismo. Se refiere a la contienda entre las fuerzas de la *integración* y la *fragmentación* en el ambiente internacional contemporáneo. Por lo tanto, sostiene Gaddis "... la búsqueda de una nueva cartografía geopolítica podría comenzar aquí."<sup>5</sup>

Las fuerzas de la integración consisten en actores o procesos que procuran derribar las barreras culturales, económicas y políticas entre los Estados y a institucionalizar patrones de intercambio y cooperación intersocietal e interestatal. Gaddis utiliza el término "integración" en su sentido más general, es decir haciendo referencia al hecho de unir determinadas cosas y constituir un todo. Esto implica derribar barreras que históricamente separaron a las naciones y los pueblos en áreas diversas como la política, la economía, la religión, la tecnología y la cultura; significa literalmente la idea de un "solo mundo", en tanto que define a la "fragmentación" como aquellas fuerzas que están resucitando las viejas barreras entre los pueblos, además de crear otras nuevas incluso cuando algunas se están derrumbando. Muchas de estas fuerzas fragmentadoras se están manifestando con una vitalidad inesperada justo cuando parecía que las fuerzas de la integración iban a prevalecer.<sup>6</sup>

Tal vez, sea necesario distinguir entre los actores que se benefician y los que se perjudican con la interdependencia internacional, en sus más variadas formas. Por ejemplo, cuando se señalan las ventajas del crecimiento de la interdependencia económica, la unificación de los mercados, la reducción de las barreras al comercio, la inversión e incluso el libre flujo de trabajadores a través de las fronteras para la prosperidad mundial poco se dice que este fenómeno integrador ha mostrado las vulnerabilidades de los Estados nacionales para enfrentar las nuevas formas de desarrollo capitalista mundial, poniendo en evidencia tendencias fragmentadoras como el aumento de la brecha entre países ricos y pobres, que

---

<sup>5</sup> GADDIS, John Lewis, "Toward the Post-Cold War World", *Foreign Affairs*, Spring 1991, vol.70, N°2, pág.102

<sup>6</sup> *Ibidem*

podría desembocar en un conflicto de características Sur-Norte, exacerbación de las identidades culturales, el ascenso de los nacionalismos y las guerras étnicas y religiosas, entre otras.

Otras fuerzas que facilitan la fragmentación están relacionadas con el terrorismo, la difusión de armas de destrucción masiva con la consiguiente privatización de la violencia ya mencionada, el lavado de dinero, el tráfico internacional de drogas y sus efectos devastadores que se propagan al interior mismo de algunas sociedades, muchas de ellas pertenecientes al mundo industrial desarrollado, como los Estados Unidos de América y Europa. Las rivalidades regionales están dando lugar a cuestiones tales como el costo de la energía y la cuestión de la contaminación ambiental. Otra evidencia de este fenómeno es el ascenso de los grupos de interés junto con su capacidad de ejercer una presión rápida a través del uso de las comunicaciones instantáneas, sin dejar de mencionar por supuesto al crecimiento de la población en las zonas más pobres del planeta y las migraciones masivas, tema de este trabajo.

En suma, el siglo finalizó con un desorden global de naturaleza poco clara. La última década del milenio estuvo signada por el surgimiento de nuevos desafíos y profundas transformaciones económicas, políticas, sociales, culturales junto a un mundo de adversarios nada familiares que representan un ambiente totalmente inédito, no sólo por su complejidad sino por la dificultad de pensar fenómenos relativamente nuevos con categorías relativamente viejas, procesos actuales con conceptos ajenos a ellos.

*Estas fuerzas son las que constituyen el germen de lo que se ha denominado nuevas amenazas a la seguridad internacional y de las migraciones internacionales percibidas como amenaza.*

## **2. De la gran amenaza a las nuevas concepciones de la seguridad**

Todos estos cambios operados en el sistema internacional tuvieron su correlato en los aspectos referidos a la seguridad. La presencia de un contexto internacional sumamente complejo y caracterizado por la incertidumbre e interdependencia en materia de seguridad, generaron un vacío geopolítico que dejó sin contenido a los antiguos códigos a través de los cuales durante cuarenta años se había articulado la seguridad mundial, por lo que la redefinición de las cuestiones vinculadas a la misma comenzaron a ocupar un lugar de privilegio en la agenda del llamado orden emergente de la posguerra fría.

Conviene recordar, que durante el predominio del enfoque tradicional basado en el orden bipolar, las amenazas a los pueblos eran ante todo de naturaleza militar y el Estado-Nación era el actor central en los asuntos mundiales. Incluso ahora, los expertos en seguridad nacional siguen encontrando amenazas potenciales a la estabilidad internacional que implica la necesidad continuada de poder militar controlado por el Estado-Nación, obrando en conjunción con las estructuras de seguridad internacionales. Sin embargo, los conflictos que emergen en el nuevo escenario no implican una amenaza tal para los Estados que justifique grandes movilizaciones o el empleo de capacidades militares y en la medida en que la supervivencia nacional en sentido territorial-westfaliano no está en juego, los Estados pueden elegir, en la mayoría de los casos, si se involucran o no.

En efecto, la tradicional guerra interestatal es ahora extremadamente extraña, por un número de razones. Primero, en amplio contraste con los valores de la era colonial, hay un fuerte sistema legal internacional que sostiene la proscripción de la agresión territorial;

el belicismo, es decir la ideología que veía virtud, nobleza y gloria en la guerra, ha virtualmente desaparecido en los países que integran la comunidad mundial. Segundo, el poder económico es un medio crecientemente efectivo para el logro de los objetivos nacionales en el ámbito de las relaciones exteriores. Tercero, hay un creciente cuerpo de evidencia que sugiere que la fuerza militar es una herramienta cada vez menos efectiva tanto para la gobernabilidad doméstica como para la política internacional y la agresión territorial no es más una forma efectiva de adquirir riqueza, lo que implica que los gobiernos han comenzado a asociar sus políticas de seguridad con cuestiones más cotidianas como el bienestar económico y la autonomía decisoria. Finalmente las sociedades, cada vez más complejas e interdependientes, requieren un considerable grado de cooperación en favor de sus ciudadanos si han de funcionar efectivamente.<sup>7</sup>

Por lo tanto, ahora que la Guerra Fría ya no existe, muchos teóricos sostienen que las rivalidades militares y las carreras armamentistas están siendo sustituidas por contiendas económicas, carreras tecnológicas y diversas formas de guerra comercial. Por otro lado, algunos expertos en relaciones internacionales señalan el surgimiento de **nuevas amenazas** a la seguridad nacional e internacional que están ocupando el lugar de las viejas amenazas de la guerra nuclear y la guerra convencional a gran escala.<sup>8</sup>

Se trata de un momento en el que se asiste a la pérdida de las jurisdicciones tradicionales y al surgimiento de otras nuevas que aún no han sido perfectamente identificadas. El ascenso en la escena internacional de nuevos actores de naturaleza no estatal que impliquen desafíos de índole no tradicional es parte de este fenómeno. Su característica común es que son transnacionales por naturaleza, esto es tienen la capacidad de traspasar las fronteras estatales afectando a sociedades distantes, de forma tal que lo que sucede en un lugar del planeta afecta o puede afectar la seguridad del conjunto. Dado que tienen un carácter global, heterogéneo, no centralizado y disperso, están en gran medida fuera del control de las autoridades del Estado-Nación y no cabe hacer frente a tales desafíos mediante el uso de la fuerza militar, modo habitual en el que los Estados han reaccionado cuando su seguridad se ha visto amenazada. En esta conceptualización se incluyen desafíos ya mencionados como la explosión demográfica global, las migraciones masivas, el terrorismo, el tráfico y comercialización internacional de droga y el crimen organizado, el daño medioambiental, los flujos masivos de capital, la proliferación de armas de destrucción masiva, entre otros.

En síntesis, si uno de los rasgos predominantes de la primera década Posguerra Fría en materia de seguridad internacional fue la proliferación de conflictos intraestatales de naturaleza cultural, étnica y religiosa,<sup>9</sup> otra de las tendencias de cambio de la seguridad en este período estaría dada por la existencia de **nuevos actores y múltiples fuerzas renova-**

<sup>7</sup> Evans, Gareth, "Cooperative security and intrastate conflict", *Foreign Policy*, Fall 1994, N° 96 págs. 3-20.

<sup>8</sup> Kennedy, Paul, (1992) *Hacia el siglo XXI*, Editorial Plaza & Janes, Barcelona, pág. 164.

<sup>9</sup> El colapso del imperio soviético y la desintegración de las economías que estaban bajo su órbita trajo dolorosos cambios sociales, políticos y económicos a los antiguos estados comunistas. La transición simultánea de un estado de represión hacia uno de relativa libertad política facilitó el recrudecimiento de los nacionalismos y la emergencia de odios étnicos, religiosos y políticos largamente reprimidos a la vez que se crearon otros nuevos. En la antigua Unión Soviética, más de veinte conflictos violentos han dado como resultado miles de muertos y el desplazamiento de más de un millón de personas. El potencial para que se produzcan conflictos mayores es considerable. Baste mencionar que poco tiempo antes de escribir estas líneas se agudizaba uno de los escenarios bélicos más sangrientos y brutales de la actualidad, tal es la lucha entre los separatistas chechenos y el gobierno de Vladimir Putin en Rusia. El actual capítulo del conflicto checheno se remonta a 1991 cuando tras el colapso de la URSS, la sureña República Socialista Soviética Autónoma de Chechenia proclamó su independencia de Rusia, independencia que desde entonces Moscú niega y reprime. Es así que surgieron grupos que convirtieron al terrorismo y sus métodos en su arma predilecta para golpear al Kremlin. Al respecto ver Evans, Gareth, "Cooperative security and intrastate conflict" *op.cit.* págs. 3-20 y *Diario Clarín* 7-2-2004.

**doras transnacionales.** Dada su capacidad potencial de causar daño, muchos de estos fenómenos, si bien no todos, pueden causar inestabilidad y conflicto y por ende ser considerados una amenaza a la seguridad.

Por lo tanto, apartándose de la concepción militar más estricta, se abre un debate sobre si la seguridad nacional se vuelve cada vez más inseparable de la seguridad internacional y si tanto una como la otra adquieren una definición más amplia que abarca todo un espectro de desafíos, tanto antiguos como nuevos, donde los temas de seguridad pueden o no tener una dimensión ligada a la defensa, esto es, ligada a lo militar.

Sin embargo, si bien en principio parece razonable sostener que las amenazas **de seguridad clásica**<sup>10</sup> tienden a disminuir en cantidad e intensidad en detrimento de las llamadas **nuevas amenazas** resultantes de la interdependencia en materia de seguridad, es probable que se exagere la magnitud de las recientes alteraciones en los asuntos de seguridad mundiales y que sea menester preguntarse en qué medida resulta posible sustentar estas apreciaciones con evidencia empírica. Lo que sí parece probable es que las nuevas amenazas o amenazas emergentes acompañarán en lugar de sustituir, a las amenazas a la seguridad más antiguas y tradicionales y es previsible que asistamos a la combinación de las “nuevas” y las “viejas” dimensiones de los problemas de seguridad.

Las fuerzas armadas seguirán existiendo y en ocasiones serán utilizadas, pero esta dimensión tradicional de la seguridad coexistirá cada vez más con las dimensiones no militares, obligando a políticos y ciudadanos a redefinir su terminología tanto como a repensar sus políticas.

### 3. La redefinición del concepto de seguridad.

¿La aparente tendencia decreciente de las amenazas de seguridad clásica y la tendencia ascendente de fenómenos provisoriamente llamados “nuevas amenazas” implica la necesidad de una redefinición del concepto tradicional de seguridad en el sentido de su ampliación? Y en tal caso, ¿pueden ser consideradas las migraciones internacionales como una amenaza a la seguridad internacional?

La seguridad y, más en general, los estudios sobre la seguridad han sido objeto de un rico debate en las últimas décadas. En realidad, el nuevo punto de discusión se centra en la necesidad de ampliar la agenda de seguridad y consiguientemente de aceptar el desafío de la expansión de su definición incluyendo otros aspectos y no sólo el militar.

En este marco, un número considerable de autores no han podido evitar tratar de definir qué se entiende por seguridad. Por ejemplo, Arnold Wolfers propicia la idea que la *seguridad*, “en un sentido objetivo, mide la ausencia de amenazas a los valores adquiridos y en un sentido subjetivo, la ausencia de temor a que esos valores sean atacados” o si se quiere recurrir a la definición de Penélope Hartland-Thunberg, cuando dice que la “*seguridad nacional es la habilidad de una nación para perseguir exitosamente los intereses nacionales, en cualquier lugar del mundo donde éstos se encuentren*” o la de Michael H.H Louw, en el sentido que “*la seguridad nacional incluye la política de defensa tradicional y*

<sup>10</sup>Se entiende por “amenazas a la seguridad clásica” las que provienen de posibles agresiones calculadas, que afectan la soberanía y la integridad territorial de los Estados e implican el empleo, real o potencial, de medios militares para su materialización, para responder a ellas, o para neutralizarlas anticipadamente. Las amenazas emergentes constituyen un conjunto heterogéneo de fenómenos, que forman parte de un debate en curso. Nota tomada de Fontana, Andrés, *Complejidad de Riesgo e Interdependencia. Tendencias de cambio en la Seguridad Internacional*, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Serie Documentos de Trabajo, N° 24, Buenos Aires, diciembre de 1997, pág.7.

también las acciones no militares de un estado para asegurar su total capacidad de supervivencia como una entidad política con el fin de ejercer influencia y llevar a cabo sus objetivos internos y externos” o la más acotada de Giacomo Luciani para quien la “seguridad nacional puede ser definida como la habilidad de resistir las agresiones provenientes del exterior” o la más amplia de la Escuela de Defensa Nacional de Canadá en el sentido que la “seguridad nacional consiste en la preservación de un modo de vida aceptable para la población y compatible con las legítimas necesidades y aspiraciones de los otros. Esto incluye estar libre de ataques militares o coerción, estar a salvo de la subversión interna y libre de la erosión de los valores políticos, económicos y sociales que son esenciales para la calidad de vida”<sup>11</sup>

Como se observa el abanico de definiciones y significados es amplio y esta circunstancia hace necesario realizar un repaso de la evolución histórica de la concepción de seguridad, desde su forma más tradicional hasta la actualidad.

En el paradigma teórico del realismo, que ha dominado prácticamente la teoría de las Relaciones Internacionales hasta los años 70, el objeto de la seguridad era el Estado. Se hacía referencia a la seguridad del estado territorial en el sentido “*westfaliano*”. La escuela realista concibe un sistema internacional anárquico en el cual los estados están en conflicto unos con otros cada uno persiguiendo el interés nacional que se definía en términos de seguridad para la supervivencia. Siguiendo este marco, se acentuaba la lucha por el poder, se confiaba en la carrera armamentista y se mantenía una obsesión por la seguridad militar.

Sin embargo, ya a partir de los años 70 junto con la creciente interdependencia global como dato de la realidad fuera de discusión, cobra importancia una corriente de estudios que critica los paradigmas realistas y amplía el concepto de seguridad incorporando otros fenómenos sociales. Se comienza a pensar que la seguridad reconoce aspectos multifacéticos como los culturales, económicos, políticos y religiosos.

Keohane y Nye, quienes elaboraron y desarrollaron el concepto de *interdependencia compleja*, no ponían en tela de juicio la validez de los postulados realistas en cuanto a la naturaleza predominantemente conflictiva del sistema internacional, pero alegaban que tal conflictividad se canalizaba cada vez más a través de instrumentos alternativos al poder militar. Esto implicaba que aún cuando el instrumento militar mantenía su utilidad, el espectro de situaciones frente a las cuales podía ser empleado eficientemente era menor que en otras épocas.<sup>12</sup>

Otro precursor del debate actual fue Richard Ullman quien ya en un artículo publicado a comienzos de 1980 propuso ampliar el concepto de seguridad. Consideraba la seguridad nacional más que una meta en sí misma, como una situación de equilibrio entre diferentes variables. Insistía en que la seguridad estaba amenazada como consecuencia de una serie de eventos que degradaban rápidamente tanto la calidad de vida del Estado como la de los ciudadanos, estrechando significativamente el margen futuro de elección política.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Todas estas definiciones se encuentran disponibles en BUZAN, Barry (1991) *People, States and Fears. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, págs. 16-17.

<sup>12</sup> KEOHANE, Robert & NYE, Joseph, “Complex interdependence and the role of force” en ART, Robert & JERVIS, Robert (comps.): *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues* Harper Collins, New York, 1996, pp.236-251, citado por BARTOLOME, Mariano Cesar (1999) *LA SEGURIDAD INTERNACIONAL EN EL AÑO 10 D.G. (después de la Guerra Fría)*, Instituto de Publicaciones Navales del Centro Naval, Buenos Aires, págs. 282-283.

<sup>13</sup> Richard ULLMAN, “Redefining security”, *International Security*, vol.8, Nro 1, Summer 1983, pág.129-153 citado por Peter J. KATZENSTEIN editor (1996), *The Culture of National Security. Norms and identity in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York, págs. 8-9.

En la misma corriente de pensamiento se sitúan, los investigadores europeos sobre la paz, pertenecientes a las comisiones Brandt, Palme y Brundtland<sup>14</sup> y Johan Galtung en particular quien utilizó los términos “*violencia estructural*” y “*paz positiva*” que podrían considerarse como los precursores del emergente y amplio concepto de seguridad. En esta línea de análisis, para que la seguridad sea significativa y durable debe equipararse a una estructura de paz estable o positiva, lo que involucra mucho más que ausencia de guerra o paz negativa sino también la eliminación, o al menos la reducción, de la “*violencia estructural*”, es decir, la pobreza relativa de grandes partes de la población mundial.<sup>15</sup>

Otra fuente de reflexión sobre la seguridad partió de planteos desarrollados por los dirigentes de Japón, cuyo poder en 1980 estaba creciendo claramente, bajo el concepto de “*seguridad comprensiva*” o “*comprehensive security*” tal su denominación en el inglés. Esta perspectiva rescata el rol de los actores no gubernamentales para crear vías de negociación alternativas y fomentar la cooperación multilateral en las cuestiones de defensa nacional, dando como resultado una multiplicidad de canales de diálogo para la resolución de los conflictos.<sup>16</sup>

Si bien al interior de Japón la opinión se encontraba dividida, cabe preguntarse si esta estrategia representaba meramente un ardid de conveniencia política destinado a conte-

<sup>14</sup> Los orígenes del movimiento para la investigación científica sobre la paz se remontan a los años precedentes a la segunda guerra mundial y constituyeron un intento de aplicar los métodos de investigación de las ciencias sociales al estudio de los fenómenos de la guerra y de la paz y a poner en evidencia las condiciones de una paz estable y duradera en el mundo, indagando la medida y modos en que las mencionadas condiciones pueden realizarse. Un importante estímulo para su ulterior desarrollo lo dio la UNESCO, convocando bajo su iniciativa, de 1947 a 1949, grupos de investigadores de diversa extracción científica. En 1952 el Instituto de Investigaciones sociales de Oslo convocó un concurso de ensayos sobre el problema concerniente a la “importancia de la investigación científica para la resolución pacífica de los conflictos internacionales” y junto con investigadores posteriores se constituye en 1959, dentro del mismo Instituto de Oslo, una sección de investigaciones cuya dirección se confió a Johann Galtung. A partir de allí las iniciativas para crear centros de investigación sobre la paz se multiplicaron en todo el mundo. En 1966 la sección de investigaciones sobre los conflictos y la paz del Instituto de Oslo se transforma en institución independiente con el nombre de International Peace Research Institute. Desde 1964 existe también una asociación internacional, IPRA (International Peace Research Association) cuya tarea es promover la investigación interdisciplinaria sobre las condiciones de la paz y las causas de la guerra. La mayor parte de los institutos o centros dedicados exclusivamente a la investigación sobre la paz se encuentran en América del Norte o Europa Occidental. Al respecto ver, Giuliano PONTARA, “Paz, investigación científica sobre la” en *Diccionario de Política*, bajo la dirección de Norberto BOBBIO, Nicola MATTEUCCI y Gianfranco PASQUINO, trad. Raúl Crisafio y ots, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, 1983, págs. 1170/1171.

<sup>15</sup> Johan GALTUNG, (1975) “Violence, peace, and peace research” en *Peace: Research, education, action. Essays in peace research*, vol.1, Christian Ejlers Forlag, Copenhagen, págs 109-134; J.GALTUNG, “Peace research”, *ibídem* págs. 150-166. “What is meant by peace and security? Some options for the 1990s”, en J.GALTUNG, (1988) *Transarmament and the Cold War. Essays in peace research*, vol.VI, Christian Ejlers Forlag, págs.61-71, citado por MOLLER, Bjorn, “Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos” *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, vol.36, Nro 143, octubre-diciembre 1996, pág.770. No existe una definición universalmente reconocida sobre qué se entiende por paz. Entre los que se autodefinen como “investigadores sobre la paz” algunos son propensos a adoptar una acepción bastante laxa del término paz, según la cual la sociedad pacífica es el equivalente a la sociedad ideal bajo todos los aspectos, definiéndose la paz no sólo en un sentido negativo, como ausencia de violencia, sino también positivamente en términos de justicia, bienestar o relaciones integradas y constructivas entre los grupos. Según otros, “paz” debe entenderse en un sentido más estricto, como una propiedad de los sistemas conflictivos que consiste en estar exentos de violencia. En este sentido, un ordenamiento pacífico se identifica con un ordenamiento social en el que los conflictos son resueltos sin el recurso a la violencia, especialmente respecto a la violencia militar. Para profundizar ver Giuliano PONTARA, “Paz, investigación.....” *op.cit.*, pág. 1171

<sup>16</sup> Ralph A COSSA, (1999) “Asia-Pacific Confidence-Building Measures for Regional Security” en Michael Krepon et.al, *Global Confidence Building. New Tools for Trouble Regions*, New York, St Martin’s Press, págs. 18-25, citado por DIAMINT, Rut, *Democracia y Seguridad en América Latina*, Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella, Grupo Editor Latinoamericano, Nuevo hacer, pág.67.



ner la presión norteamericana para incrementar los gastos de defensa o si se trataba de una genuina innovación que reflejaba las experiencias políticas de Japón desde 1945.<sup>17</sup>

De todos modos, resulta evidente que en el punto más álgido de la nueva Guerra Fría a comienzos de los años 80, los especialistas en seguridad no consideraron seriamente ni los argumentos de los Investigadores Europeos para la paz ni la política de seguridad japonesa.

A partir del fin de la Guerra Fría, la agenda internacional sufrió drásticas modificaciones no sólo debido a la desaparición de la lógica bipolar, sino también como consecuencia de los cambios operados en el clima intelectual de la época. En consecuencia, el pensamiento realista queda cuestionado porque ya no ofrece un marco explicativo razonable para algunas de las nuevas realidades que comienzan a conformar la llamada “nueva agenda mundial”, a la vez que vuelven a considerarse los temas de la Paz y la Seguridad Internacionales que paralelamente con los Asuntos Globales y la problemática del Desarrollo, se sitúan como temas centrales de la discusión.

Junto con estas perspectivas se ha creado un fuerte movimiento hacia un paradigma que propone situar el objeto de la seguridad en el “ser humano” y por lo tanto reemplazar el tradicional concepto de seguridad estatal por el de seguridad humana. Resulta relevante destacar que el concepto de seguridad humana responde principalmente a dos factores: por una parte, a una sensación generalizada de inseguridad y a una exigencia de satisfacción de necesidades elementales. Por la otra, se encuentra cercanamente interrelacionado con conceptos como desarrollo humano y seguridad global, pero debe no ser entendido como sinónimo de ninguno de los dos.<sup>18</sup>

Otras referencias a la seguridad humana pueden encontrarse en el Informe de Desarrollo Humano de 1994, realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y en los análisis de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) donde queda expuesta para esta visión la relación entre economía y seguridad.

No obstante, hay bastante discusión en cuanto a los alcances y límites del concepto de seguridad humana y de su utilidad como herramienta de análisis. Si se considera que desde esta perspectiva la seguridad se encuentra en las condiciones de la vida diaria- en la alimentación, la vivienda, la salud, el empleo los derechos políticos y la seguridad personal-, más que primordialmente en la fuerza militar del Estado, se trata sin lugar a dudas de un término multidimensional, amplio y polivalente y por lo tanto toda actividad pública o privada puede ser acusada de amenazar la seguridad del ser humano.

En línea con las tendencias a redefinir el concepto de seguridad, Barry Buzan y sus colaboradores en el Instituto de Investigaciones para la Paz de Copenhague, que pertenecen a la vanguardia teórica, han aceptado el desafío de desarrollar conceptos más amplios sobre seguridad. Para esta corriente académica, la parte medular del debate sobre seguridad nacional e internacional es encontrar un punto intermedio entre las corrientes que sostienen que hay que limitar la seguridad al nivel estatal y aquellos que proponen extender el término al nivel individual. Esta búsqueda de un objeto de referencia colectivo, ni individual ni estadual, se encuentra en la noción de las “colectividades”, como los grupos étnicos o las naciones, aún cuando no sean coincidentes con el estado. De aquí el concepto de “*seguridad social*” o “*seguridad societal*”, que se desarrollará en el capítulo siguiente por entender que es, entre otros, uno de los conceptos más adecuados para aplicar al estudio del fe-

<sup>17</sup> KATZENSTEIN, Peter J (1996) *op.cit.*, pág.8.

<sup>18</sup> ORTIZ NAVARRETE, Jonathan, “La doctrina de la seguridad humana en la política exterior canadiense. La contribución de Lloyd Axworthy al estudio de la política mundial.” en *REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS*, disponible en [www.cidob.org](http://www.cidob.org). Pág.2

nómeno de las migraciones entendidas como amenazas a la seguridad. Basta con decir en referencia a este punto que la seguridad societal esta referida a la identidad.<sup>19</sup>

En resumen, el debate teórico en el interior de la disciplina de las relaciones internacionales en los noventa, así como hoy en día, se enfrenta a una bifurcación respecto a las tendencias que los analistas deciden seguir. De esta manera en la lucha interdisciplinaria se enfrentan dos concepciones: la concepción estrecha de la seguridad que tiende a focalizarse en las amenazas territoriales y el control de la fuerza militar por los estados por un lado y la concepción que distingue entre amenazas a la seguridad militares, políticas, económicas, sociales y medioambientales que afectan no sólo a los estados sino también a grupos e individuos tanto como a otros actores no estatales, por el otro.

Ahora bien, la ampliación de la agenda de seguridad lleva consigo algunas consecuencias. En primer lugar, una agenda con más temas extiende la movilización del Estado que se vería obligado a comprometerse en sectores nuevos y diferentes entre ellos, por ejemplo el medio ambiente o las cuestiones relativas a la identidad. En segundo lugar, una agenda de seguridad más amplia tenderá a elevar la seguridad a una especie de condición universal hacia la cual deberían dirigirse todas las demás relaciones.

Desde esta lógica, cualquier tema público puede ser ubicado en un espectro que va desde la no-politización del tema (el tema no es relevante) pasando por la politización (el tema es parte de la política pública) hasta llegar finalmente a la “securitización” del mismo es decir, el tema se presenta como amenaza existencial.<sup>20</sup>

Por tal motivo, hay que ser cuidadosos al incluir otros temas en la agenda de seguridad pues se puede correr el riesgo de que cualquier cuestión termine militarizándose y las fuerzas armadas frente a los cada vez más frecuentes recortes de gastos para la defensa en los presupuestos nacionales, tenderían a asumir que la “seguridad” es una cuestión inherente a su razón de ser y se vería como muy positiva la expansión de la noción de seguridad de tal forma que seguridad externa y seguridad interna quedarían subsumidas en un mismo esquema. Por otro lado, elevar a cuestiones de seguridad los problemas de la agenda mundial puede tener un impacto negativo en la agenda del desarrollo, principal preocupación para los países pobres, a la vez que se corre el riesgo de que terminen imponiéndose problemáticas de carácter netamente social en la agenda de seguridad o que se cometa el error de equiparar en forma automática, pobreza con terrorismo o migraciones con terrorismo. A esta lista de objeciones hay que agregar que, muy a menudo, la configuración de la amenaza proviene de los países centrales y que a diferencia de éstos últimos, los intereses de los países en desarrollo no se caracterizan como globales sino que los mismos se sitúan dentro de problemáticas nacionales y regionales.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> BUZAN, Barry, WAEVER, Ole, de WILDE, Jaap, (1998) *Security, A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Colorado (USA) págs.21-23.

<sup>20</sup> Existe un debate acerca de la introducción en la jerga académica del término **securitización**. En el VI Encuentro Nacional de Estudios Estratégicos (2003) del Ministerio de Defensa el Embajador Jorge Taiana, *Secretario de Relaciones Exteriores*, consideró desafortunada la divulgación de término y en el mismo foro el analista internacional Oscar Raúl Cardoso expresó que el término *securitización* es un neologismo, una traducción del inglés que ni siquiera existe en su idioma original, un intento de ampliar un modelo de organización militar de América Central al resto de América Latina.

<sup>21</sup> En la República Argentina este debate parece haberse cerrado a partir de la reciente iniciativa de la Ministra de Defensa Nilda Garré que excluye a las “nuevas amenazas” como el terrorismo, el narcotráfico, vuelos ilegales y pesca sin autorización de la doctrina de las Fuerzas Armadas. Como se observa esto significa la adopción de una concepción estrecha de la seguridad dado que el eje será “el principio de defensa frente a un enemigo estatal exterior” Este cambio doctrinario implicará un mensaje negativo hacia los Estados Unidos, que impulsa la adopción de los nuevos temas bajo el esquema militar. *Diario La Nación* 30/04/2006.

Finalmente, a veces las diferencias pueden ser tan mínimas que es difícil establecer una diferenciación neta entre politización y seguridad. Por ejemplo, en el caso del medio ambiente como la defensa de los recursos acuíferos de los Altos del Golán por parte de Israel, cabe preguntarse si es un tema propio de la agenda política del país o es un tema que se ha convertido en cuestión de seguridad porque es parte integrante del conflicto árabe-israelí y de la supervivencia de los estados y sus sociedades.

De todas formas, si bien algunas de estas nuevas amenazas no se manifiestan en toda su intensidad en algunos estados y regiones del planeta en otras sí lo hacen. Por ejemplo, no se manifiestan con gran intensidad conflictos étnicos en América Latina<sup>22</sup> como sí ha sucedido en la misma Europa, la Europa del Este, la ex URSS, Asia Central o África. Sin embargo, como contrapartida, en el caso de la región latinoamericana han tenido impacto otras expresiones que son fuente de preocupación para la seguridad de la región y una amenaza para la paz internacional. Por ejemplo el narcotráfico ha generado múltiples problemas: socavó la soberanía nacional de Colombia, perturbó el margen de maniobra de Perú y Bolivia para controlar su territorio nacional y limitó las capacidades de quienes deben controlar el tráfico internacional de drogas. El esfuerzo desplegado por Washington a favor de la utilización de la fuerza militar para limitar o acabar con la producción de narcóticos derivó en dificultades en las relaciones de Estados Unidos con Perú, Colombia y Bolivia y ha complicado las relaciones bilaterales entre Brasil y Venezuela, constituyendo también una fuente de extremas tensiones internas en todos los países andinos.<sup>23</sup>

Otra cuestión muy vinculada a la anterior es la transnacionalización del crimen organizado que engloba el accionar de las organizaciones criminales que han trascendido sus fronteras. Dado su enorme poder de penetración estos grupos buscan acondicionar la economía y los sistemas políticos de los países de acuerdo a sus objetivos, llegando a tener influencia a nivel gubernamental. Entre sus actividades principales pueden mencionarse el tráfico de inmigrantes, armas, materiales sensibles, órganos, trata de blancas y robo y contrabando de vehículos y objetos de arte, lavado de dinero y movimiento masivo de capitales con fines especulativos. En la Conferencia Internacional sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, celebrada por la Naciones Unidas en Nápoles, se estableció que en la región sudamericana se registran estas actividades delictivas en Argentina, Brasil y Perú.<sup>24</sup>

El reciente informe del Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre las amenazas, los desafíos y el cambio que se ciernen sobre el planeta también constituye un avance en esta dirección. Dieciséis líderes políticos y ex diplomáticos combinaron los principios y el realismo político para formular nuevas ideas acerca del tipo de normas e instituciones que necesitan las Naciones Unidas para ser eficaces en el siglo XXI y para producir las propuestas de cambio en el accionar de la organización.

Según el informe, la Asamblea General ha perdido vitalidad, el Consejo de Seguridad debe ser más proactivo, la Comisión de Derechos Humanos padece de falta de legitimidad, el Secretariado debería ser más profesional y hay importantes vacíos organizaciona-

---

<sup>22</sup> Sostiene Eric Hobsbawm sobre América Latina: "Continente con una sola religión, se ha librado hasta la fecha de la epidemia mundial que supone el nacionalismo lingüístico, étnico y confesional". En HOBBSAWM, Eric, (2003) *Años Interesantes. Una vida en el siglo XX*, Buenos Aires, Crítica, pág.336

<sup>23</sup> TULCHIN, Joseph S, *Estados Unidos y América Latina en el mundo*, en Francisco Rojas Aravena/William C Smith Editores, *El cono sur y las transformaciones globales*, Claddle/FLACSO/North South Center, Santiago de Chile, 1994, pág.162

<sup>24</sup> Al respecto ver, el *Informe sobre la Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada*, celebrada en Nápoles (Italia) noviembre 21-23 de 1994, según resolución 48/103 de la Asamblea General del 20 de diciembre de 1993; el *Documento de Base: Problemas y Peligros que plantea la delincuencia transnacional organizada en las distintas regiones del mundo*, preparado para la mencionada Conferencia.

les que ***dificultan la capacidad de dar respuesta frente a las amenazas económicas y sociales a la seguridad internacional***. El informe plantea críticas al desempeño de la organización en temas tales como los genocidios en Bosnia, Ruanda, Darfur y la tardía respuesta al sida. También se subraya la visión de que hoy en día, ***las amenazas se originan en los Estados, pero también en actores no estatales***, y ponen en riesgo la seguridad humana y la de los Estados. Por otro lado, la disminución de la capacidad del Estado en cualquier parte del mundo debilita la protección de todos contra amenazas transnacionales tales como el terrorismo y la delincuencia organizada. Cada Estado necesita de la cooperación internacional para su seguridad y la seguridad colectiva significa entonces ***compartir la responsabilidad por la seguridad mutua***.

Asimismo, el grupo identifica a seis tipos de amenazas que deben preocupar al mundo en los próximos decenios, a saber: guerras entre Estados; violencia dentro del estado, con inclusión de guerras civiles, abusos en gran escala a los derechos humanos y genocidio; pobreza, enfermedades infecciosas y degradación del medio ambiente; armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; terrorismo; y delincuencia transnacional organizada.<sup>25</sup>

Como se observa, el debate está en curso y dado que una agenda de seguridad que comprenda otros temas además del militar tornará inevitable que el Estado se involucre en sectores nuevos, inexplorados y diferentes entre ellos, es necesario realizar algunas precisiones terminológicas. El fenómeno que designamos como *nuevas amenazas*, no es en la mayor parte de los casos, verdaderamente nuevo sino que, como ya se mencionó, la expresión se refiere a fenómenos preexistentes que se han activado o agravado como consecuencia del fin de la Guerra Fría y los impactos de la globalización. O sea, que lo novedoso de estas manifestaciones no es su existencia sino el hecho de que se han transnacionalizado o globalizado, adquiriendo nuevas características y asumiendo un impulso, magnitud y alcance que trascienden las pautas con que tradicionalmente se enfocan las cuestiones de seguridad.

Resulta por lo tanto necesario buscar nuevas fórmulas conceptuales, aunque sea con carácter provisorio y estrictamente tentativo, a fin de proporcionar una comprensión más clara de estos fenómenos. La clave es, precisamente, establecer el sentido y los alcances que se le asignan al concepto de *amenaza*, el que puede entenderse en su significado más amplio como, ***“un conjunto de circunstancias que integradas constituyen un factor potencial de daño cierto y que bajo ciertas condiciones puede producirse”***<sup>26</sup>

Sin embargo, dado que esta concepción amplia y genérica del significado de amenaza que se adopte puede revestir cierta vacuidad y por ende pueden ser incluidos en la misma una amplia variedad de fenómenos, tal vez resulte útil diferenciar la existencia de otras conceptualizaciones más específicas, a las cuales engloba. Un ejemplo sería el enfoque propiciado por aquellos que definen a la *amenaza* distinguiéndola de los *factores de riesgo* y las *fuentes de inestabilidad*.

Desde esta perspectiva se reserva la definición de *amenaza*, únicamente cuando se trata de “fenómenos de origen interno o externo que no disputan formalmente la soberanía del Estado ni su integridad territorial, pero afectan a las instituciones y las personas, poniendo en riesgo la integridad física y moral de éstas últimas y “*permeando*” al Estado por diversas vías de tal forma que convierten en inestables los sistemas social, económico y político de un país y/o que reducen la capacidad de la sociedad, del Estado o de las Fuerzas

<sup>25</sup>En *Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, Naciones Unidas, 2004.

<sup>26</sup> LAIÑO, Aníbal, *Una aproximación teórica al concepto de Defensa*, en BARTOLOMÉ, Mariano César, “*La seguridad internacional...*” op.cit, pág. 277.

Armadas para realizar una defensa adecuada de tales sistemas. Así, estos fenómenos pueden acarrear riesgos de convulsión social, de ruptura del Estado de Derecho, de violencia endémica y difusa, de desafío armado interno o externo al Estado.”<sup>27</sup>

Pertenecen a este grupo el narcotráfico, los distintos tipos de terrorismo, el crimen organizado en sus diversas variantes y otras estructuras delictivas de carácter transnacional. En estas situaciones en las que existe un alto grado de riesgo que incluye una voluntad hostil hacia un “*nosotros*” ya sea como individuos, miembros de una comunidad basada en ciertos valores e instituciones o como estados miembro de una región o de la comunidad internacional, cabe emplear el término *amenaza*. Sin embargo es necesario aclarar que esta clase de amenazas se diferencia de las amenazas de seguridad clásica debido a que por su naturaleza resulta difícil controlarlas, responder a ellas o neutralizarlas anticipadamente mediante el empleo del potencial militar. Como ya se expresó precedentemente, estos fenómenos no son recientes y lo que los transforma en hechos novedosos es que al haberse transnacionalizado asumen una magnitud inusitada, llegando a producir combinaciones de alta peligrosidad como los vínculos entre organizaciones criminales, tráfico ilegal de armas y terrorismo.

Un segundo grupo, los constituyen los denominados *factores de riesgo* cuya peligrosidad no requiere de una voluntad hostil que los genere y les otorgue una dirección determinada. Se ubican aquí ciertos fenómenos que han cobrado recientemente una creciente presencia en la temática de seguridad, entre ellos la depredación del medio ambiente, la acumulación de deshechos nucleares o la existencia y experimentación de armas químicas y bacteriológicas, independientemente del propósito que oriente a quienes las tienen o las tuvieron en su poder. Estos factores de riesgo se transforman en amenazas cuando, por ejemplo en el caso de las armas, existe voluntad de utilizarlas para causar un daño.<sup>28</sup>

Finalmente en un tercer grupo, identificamos una serie de fenómenos en los que la comunidad ha concentrado crecientemente su atención y entre los que precisamente se ubican las migraciones masivas, las guerras intraestatales, los conflictos entre diferentes identidades nacionales, los refugiados y las etnias o religiones enfrentadas en un territorio. Si bien no constituyen amenazas para terceros en sentido estricto, pueden ser percibidas como tales por quienes pertenecen al marco sobre el cual impactan, no obstante lo cual resulta más apropiado designar a estos fenómenos como *fuentes de inestabilidad*.<sup>29</sup>

El caso de Ruanda, donde el enfrentamiento entre las etnias tutsies y hutus generó importantes desplazamientos de población hacia Zaire, Burundi y Tanzania estimados en 1997 en dos millones de personas representa un ejemplo de esta especie. Esta situación derivó en inestabilidad política y tensión social en esos Estados, además de una crisis sanitaria debido al incremento de enfermedades como el cólera y la disentería. Otro caso es el ya mencionado de Colombia; allí las Naciones Unidas a través de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) computó en más de un millón a los des-

---

<sup>27</sup> FONTANA, Andrés (1997), *Complejidad de Riesgo e Interdependencia. Tendencias de cambio en la Seguridad Internacional*, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Serie de Documentos de Trabajo N° 24, pág.19.

<sup>28</sup> *Ibidem*, págs. 19-20.

<sup>29</sup> Al respecto, Christopher Dandeker señaló, durante una reciente visita a Buenos Aires, que el criterio decisivo para diferenciar **riesgo** de **amenaza** es si “existe o no una voluntad hostil, una intención de llevar a cabo una acción agresiva determinada.” Nota tomada de Fontana, Andrés, “Nuevas Amenazas y zonas azules: continuidad y cambio en las políticas de defensa y seguridad internacional” en *Nuevas Amenazas a la Seguridad*, *op.cit.* pág.29. Ver también las diferencias entre amenaza y riesgo en AGUIAR, Félix, *Otras opiniones sobre el Sistema de Defensa y Planeamiento Estratégico Nacional y Militar*, en VVAA: Segundas Jornadas sobre Defensa Nacional, Círculo Militar, Buenos Aires, 1998,págs.91-96.

plazados de sus lugares de origen debido a la insurgencia guerrillera, los carteles de la droga y la actividad contrainsurgente del gobierno.

Alcanzado este punto de la exposición es necesario dejar debidamente aclarado que en este trabajo las migraciones internacionales van a ser consideradas como una *fuentes de inestabilidad* aunque a veces se utilice genéricamente la denominación amenaza o sentirse amenazado.

De todas formas esta variedad de significados van a estar en relación a cómo cada estado defina cuáles son las condiciones necesarias para sentirse seguro y su capacidad real para lidiar con las supuestas amenazas, en especial si se considera que si bien los estados comparten características similares, las diferencias entre esas características suelen ser enormes. Los contrastes entre el tamaño, poder, espacio geográfico, localización relativa, carácter de la población, recursos, política económica doméstica y estructuras sociales y el grado de independencia son obvias. Incluso la igualdad soberana de los estados, si bien convencionalmente asumida no está de hecho igualmente distribuida.<sup>30</sup>

Debido a esta diversidad, la particular naturaleza del problema de la seguridad ha de diferir sustancialmente de estado a estado y en este sentido cobra relevancia la distinción entre estados fuertes (strong states) y estados débiles (weak states) vital para cualquier análisis de seguridad. Sobre este particular se volverá más adelante.

#### **4. Los acontecimientos del 11-S y la seguridad internacional: Una reflexión.**

Casi en forma simultánea a que se definiera el tema de este trabajo tuvieron lugar los atroces atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington. El impacto de estos acontecimientos fue de tal magnitud que a partir de allí la opinión generalizada se orientó hacia la convicción de que se había configurado una nueva estructura mundial de forma tal que los períodos que se han descrito precedentemente parecieron pertenecer a remotas etapas históricas ya concluidas: la Guerra Fría como parte de la prehistoria y la Posguerra Fría, período en el que se basa esta tesis, apenas una grieta escasamente observable. Por lo tanto, en los días posteriores al 11-S decir que todo había cambiado resultaba por lo menos adecuado en tanto que negar esta aparente realidad significaba situarse a contracorriente del discurso dominante.

George W. Bush informó al mundo, a través de pronunciamientos personales y documentos oficiales, sobre el inicio de una “nueva guerra”, la guerra global contra el terrorismo, cuyas características principales serían su naturaleza no convencional, su extensión prolongada, su alcance planetario y su propósito aniquilador. Como puede observarse, la era que se inició el 11-S implicaba el regreso a la lógica política sustentada en la eficacia del poder, y por ende a una concepción clásica de la seguridad internacional con la consiguiente primacía a las variables militares pero frente a un enemigo diferente.

Sin embargo, en respuesta a esta corriente que sostiene que los eventos del 11 de septiembre marcaron el fin de un período en las relaciones internacionales, otras voces comenzaron a postular que nada cambió desde entonces, y que en realidad, estos acontecimientos no han hecho más que reforzar principios y directrices que ya formaban parte de

---

<sup>30</sup> WALTZ, Kenneth, (1979) *Theory of International Politics*, Reading, Mass: Addison-Wesley, págs. 96-97 en BUZAN, Barry, *People... op.cit.*, pág.68

las estrategias del imperio militar global estadounidense desde finales de los años ochenta.<sup>31</sup>

En efecto, los temas estratégicos fundamentales que confrontaban los Estados Unidos antes del 11 de septiembre están en suspenso en forma temporaria, pero la preocupación por la expansión de la OTAN, el ascenso de China o la cuestión de los misiles balísticos no ha desaparecido. De hecho, los acontecimientos del 11 de septiembre han puesto en evidencia la cuestión más profunda que todos estos temas implican y que tiene que ver con el problema de si los Estados Unidos pueden o podrían mantener su hegemonía en el sistema internacional de la Posguerra Fría. Por lo tanto, se puede afirmar que con posterioridad al 11 de septiembre, las preocupaciones por mantener la hegemonía (o la primacía como algunos la llaman) siguen definiendo la agenda geopolítica norteamericana del mismo modo en que también lo hacían con anterioridad.<sup>32</sup>

Sin entrar en el análisis de este tema específico, lo que resulta relevante destacar en este trabajo es que la forma en que se llevaron a cabo los atentados reafirma la caracterización del sistema internacional de la Posguerra Fría planteada por Gaddis, la contradicción entre las fuerzas de la integración y las de la fragmentación. En definitiva, el 11 de septiembre puso al descubierto la parte más vulnerable de la globalización, medios de transportes, rutas de comercio y viajes tan abiertos y dinámicos que permitieron a los terroristas realizar estos actos.<sup>33</sup>

Estas observaciones valen para afirmar que en lo que se refiere al orden internacional en la Posguerra Fría la interdependencia mundial ha de continuar desarrollándose en todas sus fases. En este sentido, la respuesta norteamericana al desafío del terrorismo ha resultado inapropiada en la medida de que se trata de una respuesta clásica a un actor no estatal. La Guerra Fría entre las dos superpotencias tuvo sus reglas de juego precisas, en cambio la guerra contra estas nuevas fuerzas transnacionales que recurren a la violencia indiscriminada, por su propia naturaleza carece de reglas de juego. Por lo tanto, la guerra contra el terrorismo internacional requiere preguntarse cómo enfrentar una contienda no tradicional, que supone la existencia de un conflicto asimétrico, en el que paradójicamente, las mayores ventajas las tiene el actor menos poderoso. El actual desaguasado de Irak, parece confirmar esta afirmación.

Finalmente y en estrecha vinculación con el tema de esta tesis, es de particular interés subrayar que debido al hecho de que los atentados ocurrieran en el corazón mismo del poder mundial junto a su capacidad para fijar la agenda de seguridad a nivel planetario, el 11-S contribuyó finalmente a reforzar más el nexo entre migraciones y seguridad, cuestión sobre la que se realizará un análisis más profundo en el segundo capítulo de este trabajo.

---

<sup>31</sup> HOBBSBAWM, Eric, *Años...*, op.cit., págs.373-374.

<sup>32</sup> LAYNE, Christopher, "Offshore Balancing Revisited", *The Washington Quarterly*, Spring 2002, pág.233

<sup>33</sup> Los atentados del 11 de septiembre conllevan cambios tanto en la política doméstica de Estados Unidos como a nivel de la política exterior. Para entender el impacto de los atentados al interior de los EE.UU resulta pertinente analizar cómo fue interpretado el ataque por el gobierno y la sociedad norteamericana. Este fue descrito como un atentado terrorista de características masivas, dirigido a la población civil, concretado sobre territorio continental de los EEUU, llevado adelante con instrumentos norteamericanos –sus principales empresas de aviación– y ejecutado por personas que vivían dentro de la sociedad americana. Tales características, prácticamente inexistentes a lo largo de la historia hegemónica de los EE.UU, habilitaron una interpretación donde los ataques fueron clasificados como un "acto de guerra" que, como consecuencia, produce un contraataque pensado también en términos de guerra. Dicho estado de guerra genera múltiples cambios políticos... en BUSSO, Anabella (2002) "ESTADOS UNIDOS Y AMERICA LATINA: la distancia entre la unipolaridad y los estados fracasados", *Desarrollo & Región. Revista/Libro*, publicada por el Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, Argentina.

## Capítulo II

El objetivo del presente capítulo está orientado a responder por qué las migraciones internacionales han cobrado una importancia inusitada a partir del fin de la Guerra Fría a tal punto de llegar a ser consideradas una amenaza a la seguridad y estabilidad tanto nacional como internacional. En sintonía con estas tendencias la cuestión migratoria y de refugiados, no hace mucho sólo preocupación de los Ministros de Trabajo y funcionarios de migraciones, ha ascendido a lo alto de la agenda política comprometiendo la atención de Jefes de Estado, Ministros de Defensa, Seguridad Interior y Relaciones Exteriores.

En otras palabras, lo que se intenta investigar es bajo qué condiciones las consideraciones de seguridad o estabilidad se vuelven fundamentales cuando los Estados tratan los temas de las migraciones internacionales. Para lograr este propósito se tratará de identificar las circunstancias que contribuyen a que las migraciones internacionales sean consideradas como un peligro a la seguridad y estabilidad de un país, teniendo en cuenta las variadas formas en que los Estados y sus poblaciones reaccionan cuando se enfrentan a movimientos poblacionales, sean tanto de migrantes económicos como de refugiados.

### 1. Las Migraciones Internacionales en la Agenda del XXI

El decenio de 1990 fue testigo de una nueva ola de migraciones. La velocidad con la que comenzó a registrarse el desplazamiento de personas a través de las fronteras estatales a nivel mundial es sólo comparable con las migraciones masivas que se registraron a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, cuando por ejemplo casi 650.000 personas ingresaban por año a los Estados Unidos.<sup>34</sup>

Debido a que a lo largo de estos períodos el desplazamiento de la mano de obra siguió al de los movimientos de capital, las migraciones internacionales jugaron un papel central en la integración de las economías a ambos lados del Atlántico hasta la Primera Guerra Mundial.

El centro de gravedad de ese sistema residía en el polo emisor, Europa, de tal forma que nueve de cada diez emigrantes internacionales partían del Viejo Continente para buscar fortuna en los Nuevos Mundos.<sup>35</sup> Estos acontecimientos posibilitaron que Europa resolviera sus problemas demográficos y a la vez, que los países hacia los cuales las migraciones estaban dirigidas, contaran con recursos humanos como factor imprescindible para su desarrollo económico.

A pesar de que la causa que expulsó a miles de personas de sus países de origen fue la profunda crisis económica y social que vivía Europa, una característica distintiva en estos desplazamientos radica en el hecho de que tenían lugar desde naciones relativamente desarrolladas y ampliamente pobladas como Inglaterra, Alemania e Italia hacia países nuevos y despoblados como Estados Unidos o Argentina y muchas veces desconocidos, si se considera que la mayoría de los inmigrantes no sabían con precisión dónde quedaban esas regiones. Por otro lado, la inmigración fue mayoritariamente una aventura de familias y

---

34 THUROW, Lester (1996), *El futuro del capitalismo*, ed. Vergara, pág.106.

35 ARANGO, Joaquín, "Inmigración y diversidad humana. Una nueva era en las migraciones internacionales" *Revista de Occidente*, N°268, Septiembre de 2003, pág.6



hombres jóvenes y si bien algunos de los que emigraban eran pobres, en su mayoría pertenecía a la clase media o clase media baja.<sup>36</sup>

Otra característica del fenómeno migratorio de finales del siglo XIX y principios del XX es que no se trató de un proceso totalmente espontáneo, sino muchas veces promovido por los países receptores. Por ejemplo, en casos como la Argentina existió una verdadera política nacional que alentaba la llegada de inmigrantes europeos, especialmente de origen anglosajón, por razones que iban desde la creencia en su aporte civilizatorio hasta la necesidad de incrementar el número de habitantes en los territorios despoblados o asegurar el flujo de mano de obra. En Europa existían agencias que publicitaban las bondades de los diferentes destinos entre los potenciales migrantes y el Estado argentino llegó incluso a ofrecer anticipos para pagar los pasajes.

Por lo tanto, es más que evidente que en las migraciones que comenzaron a manifestarse con excepcional intensidad a comienzos de la década de 1990 pueden identificarse marcadas diferencias con respecto de aquéllas registradas en el período de las “grandes migraciones”. En primer lugar, se han agregado un elevadísimo número de países de origen y de destino diversificando el cuadro mundial de las migraciones internacionales. Si el mapa vigente en la era “clásica” de las migraciones masivas podía dibujarse fácilmente con unas pocas flechas de gran grosor que partían de Europa hacia América, el actual, incomparablemente más complejo, aparece cruzado por infinidad de líneas más delgadas que conectan casi cualquier punto del globo, lo que ha supuesto la mundialización de las migraciones internacionales.<sup>37</sup>

En segundo término, si se consideran las condiciones de la economía mundial, en la actualidad las migraciones parecen presentar una relación paradójica con la globalización económica ya que las políticas inmigratorias apuntan, explícita o implícitamente a prevenir más que a facilitar la movilidad humana. Por último, el contraste más decisivo está relacionado con la conversión en países receptores de inmigración de sociedades diametralmente opuestas a las clásicas. Como ya se mencionó, hasta hace tan sólo medio siglo, sólo cinco países –Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil y Australia- todos ellos prolongaciones ultramarinas de Europa, absorbían el grueso de los emigrantes que cruzaban las fronteras internacionales. Los cinco eran países nuevos, gigantes de dimensiones continentales y con grandes extensiones de tierras vírgenes. Dado que en definitiva todos estos países resultaron hijos de la inmigración, la venida de los inmigrantes no sólo entrañaba la vertebración del territorio sino su participación plena en el proceso de construcción nacional que se estaba llevando a cabo.

Muy por el contrario, las naciones industriales más ricas hacia donde aparentemente se dirigen hoy los mayores flujos migratorios y donde se registran las mayores presiones no demandan como entonces mano de obra ni necesitan poblar territorio. A excepción de Estados Unidos, se trata en general de países de dimensiones reducidas, en cuyo pasado la población tuvo que pugnar por recursos escasos; muchos de ellos estados viejos que hace siglos dejaron atrás la fase de la construcción nacional; y finalmente sociedades presididas por concepciones excluyentes de la nación.<sup>38</sup>

---

36 Los norteamericanos suelen exagerar la cantidad de los que realmente eran pobres. Históricamente, el inmigrante promedio en los Estados Unidos ha estado mejor educado que el nativo norteamericano promedio y sus hijos han cursado estudios durante más tiempo. Dentro de los quince años de haber llegado, sus ingresos familiares se igualaban con los de los nativos norteamericanos y dentro de los treinta los superaban. Por otra parte, siempre utilizaron menos asistencia y seguridad social que los nativos norteamericanos. En THUROW, Lester, “El futuro...” op.cit, págs.106 y 108.

37 *Ibídem*, págs.8-9

38 *Ibídem*, pág.10-11

Consecuencia directa de las transformaciones señaladas es el cambio en la composición de los flujos migratorios. En efecto, otra diferencia decisiva es la sustitución del predominio numérico de los europeos en las corrientes migratorias por el de africanos, asiáticos y latinoamericanos, situación que puede constatare en casos como la Argentina que hasta la Segunda Guerra Mundial fue un país receptor de inmigrantes de origen europeo (principalmente españoles e italianos pero también alemanes, polacos, franceses, irlandeses, etc.) y a partir de las últimas décadas prácticamente no recibe este tipo de migración sino fundamentalmente proveniente de países limítrofes como Bolivia, Paraguay y Perú. Si bien es cierto que Argentina quiso ser una nación abierta “a todos los hombres de buena voluntad” y es el producto de múltiples migraciones superpuestas, en los últimos años ha asistido a esta tendencia que, a diferencia de lo que sucedía a fines del siglo XIX, no responde a una política de Estado en el sentido de promover el ingreso de extranjeros sino a las nuevas realidades del mundo globalizado y al hecho de que los migrantes van hacia donde el crecimiento parece posible o las oportunidades se presentan más abordables.<sup>39</sup>

Finalmente, otro fenómeno que se añade y viene a completar el cuadro mundial de la movilidad humana es el de los refugiados, resultado de las turbulencias políticas que se han venido registrando en lugares tan distantes como Europa Central, África y América Latina.

Retomando la cuestión de la trayectoria de los flujos poblacionales es necesario advertir que a menudo se sobredimensiona el hecho de que las mayores presiones migratorias se estén registrando en los países occidentales industrializados e incluso ciertos autores llegan a proponer que la importancia que las migraciones internacionales han adquirido en nuestros días es desproporcionada. Posicionado dentro de esta corriente, Papademetriou sostiene que es falso que la inmigración hacia el oeste industrializado esté fuera de control y afirma que lo que verdaderamente está fuera de control es el nivel de pánico que la cuestión parece desencadenar.<sup>40</sup>

El movimiento de trabajadores migrantes del norte de África al oeste europeo; la migración de Asia y América Latina hacia los Estados Unidos y el creciente número de personas del este europeo y el Tercer Mundo que reclaman estatus de refugiados, simplemente representan una dimensión de los flujos globales. Sólo una fracción de los 17 millones de refugiados que hay en el mundo se localiza en el norte rico industrial avanzado y sólo una porción pequeña de las migraciones globales ha fluido hacia los Estados Unidos o al oeste europeo donde los migrantes totalizan el 5% de la población. La mayoría de los movimientos han tenido lugar de un país en desarrollo hacia otro y los más amplios flujos de

---

39 Lo particular de este fenómeno en Argentina es que se estaría planteando una suerte de recambio poblacional. Por un lado, si bien en los últimos tiempos esta tendencia se ha desacelerado, se asiste a un éxodo de técnicos y profesionales argentinos y por el otro a un ingreso masivo de mano de obra latinoamericana con escasa educación y calificación. Más allá de cierto escozor xenófobo que provoca en algunos el arribo de rostros cobrizos, se trataría de un fenómeno objetivo definido por algunos demógrafos y sociólogos como “balance migratorio deficitario” o “empobrecimiento demográfico paulatino”. Para el sociólogo Jorge Gurrieri, consultor de la Organización Internacional de las Migraciones, “lo más visible en la comparación de las corrientes emigratoria e inmigratoria es la calificación. Está claro que en promedio, los que se van tienen mayor calificación que los que vienen.” “Los argentinos que viven afuera, como mínimo tienen la secundaria hecha. Es verdad que el costo que significa la formación de un graduado es alto, pero para qué retener a un científico, un ingeniero o arquitecto si su destino en el país es manejar un taxi” La economista María Echart, responsable del Departamento de Educación de FIEL calcula que han emigrado 50.000 científicos que representarían una inversión en materia gris superior a los 2500 millones de pesos “y al respecto el economista Juan Alemann señala que “Dejamos ir a una masa de gente que fue formada en nuestros colegios y universidades, y con ellos emigran años de inversión educativa; millones de dólares así se volatilizan y son aprovechados por otros países.” En “El recambio demográfico” La Nación, Suplemento Enfoques, 22/04/2001

40 PAPADEMETRIOU, Demetrious “Think Again: Migration,” Foreign Policy, N°109 (Winter 1997-1998) pág. 15

refugiados han sido en África, Asia del sur, Sudeste asiático y más recientemente dentro del Golfo Pérsico. En Asia del Sur solamente, entre 35 a 40 millones de personas han cruzado las fronteras internacionales dentro de la región.<sup>41</sup>

No obstante reconocer la validez de esta situación y que muchos de los supuestos que se intentan demostrar en este estudio se pueden también constatar en los países en vías de desarrollo, se prestará mayor atención a los flujos dirigidos hacia los Estados Unidos y Europa. Esta elección se basa en el hecho de que corresponden a las zonas del planeta donde las preocupaciones acerca del impacto que pueden causar las migraciones provenientes de los países más pobres parecen ser mayores y donde ha sido más debatida la cuestión migratoria, produciéndose por ende su ascenso en la agenda política y de seguridad. Por otro lado, no hay que olvidar que este enfoque se ha visto en buena medida favorecido por la influencia de los medios de comunicación y su incidencia en la formación de la opinión pública mundial que se han focalizado en las migraciones Sur/Norte y Este/Oeste.

Por lo tanto, en el marco de la importancia que las migraciones internacionales comenzaron a cobrar en los países más desarrollados, a comienzos de los años 90, se podían identificar tres grandes fronteras migratorias en el mundo: el Río Grande, entre los Estados Unidos e Iberoamérica; el Oder-Neisse que divide Europa Occidental de Europa Oriental; y el Mediterráneo, que separa a Europa de África y Oriente Medio.<sup>42</sup> La singularidad de estas fronteras migratorias se encuentra en el hecho de que constituyen verdaderas líneas de fracturas del sistema internacional en tanto marcan la división entre el mundo rico y el mundo pobre y de allí la relevancia que cobran estos flujos que amenazan con la instalación de un tercer mundo dentro del primero.

Es indudable que todas estas preocupaciones surgieron ante la irrupción del suceso más traumático de alta política relacionado con las migraciones internacionales en años recientes que fue el éxodo desde Alemania del Este a Austria a través de Checoslovaquia y Hungría en julio y agosto de 1989. En efecto, las convulsiones que rodearon el desmoronamiento del bloque soviético dejaron a 65 millones de personas afuera de las áreas de su propia etnicidad, mientras que la crisis de Bosnia desplazó a 4 millones de personas y convirtió cerca de un cuarto de ellos en refugiados que se dirigieron a los países del oeste. Dado que la Guerra Fría había congelado casi por completo los movimientos de población durante décadas, tantos años de acceso denegado al oeste sumado al mensaje de que cualquiera que cruzara la frontera sería bienvenido, generó un impulso irresistible para desplazarse.

Por lo tanto, a partir de un sistema cerrado y centralizado caracterizado por la baja movilidad internacional se registró una transición a una política migratoria de “puertas abiertas” liberalizada que dio lugar a una afluencia de inmigrantes indocumentados y de solicitantes de asilo hacia Europa Occidental y América del Norte y que llegó incluso a países lejanos del Tercer Mundo como Argentina.

Ante este escenario, la migración adquirió un lugar predominante en la agenda política internacional. Los europeos occidentales reclamaron protección contra las “hordas” de rusos y otras nacionalidades que se suponía estaban listas para invadir occidente y el temor a que se iniciara una inmigración en masa de características E-O dio como resultado un despliegue de actividades diplomáticas y de reuniones internacionales que condujeron a controles fronterizos más estrictos y a intentos de limitar cierto tipo de movilidad.

---

41 Myron WEINER, “Security, Stability and International Migration.” *International Security*, Vol.17, N° 3, (Winter 1992/93) págs. 93/94.

42 Es probable que la fractura del Mar Mediterráneo deje de serlo en los años venideros dado los esfuerzos que se están realizando para promover el desarrollo del Magreb, Egipto y Turquía. La línea divisoria pasaría a ser entonces el Sahara. Esta línea entre el norte de África y el África Subsahariana se convertiría en la verdadera brecha de desarrollo para el sur de Europa.

Si bien los tan temidos rusos nunca llegaron, muchas partes de la antigua Unión Soviética sufrieron lo peor de la violencia y las migraciones forzadas. De hecho todos los azeríes de Armenia se trasladaron a Azerbaiján o a partes de Turquía e Irán. Cerca de 300.000 armenios que vivían en Azerbaiján encontraron asilo en Armenia y Rusia; los de Osetia del Sur han ido a Georgia y los turcos abandonaron Uzbekistán para dirigirse a estados cercanos; los rusos, por ejemplo, son discriminados en Estonia, Letonia y un número de repúblicas del sur y también se registraron éxodos masivos desde Yugoslavia hacia sus vecinos inmediatos y en menor medida de Albania hacia Italia.<sup>43</sup>

Más antiguas y arraigadas que las presiones migratorias del Este son las que proceden del Sur. Para Europa, la presión migratoria Sur-Norte proviene fundamentalmente de las naciones de la cuenca mediterránea, aunque hay también flujos regulares procedentes de países más distantes, como Irán, Sri Lanka y Filipinas. Como se mencionó anteriormente, el área del Mar Mediterráneo se ha convertido en una de las mayores “fault lines” (líneas de falla) que divide a Europa Occidental del Norte de África, dos culturas esencialmente distintas y que difieren dramáticamente en fertilidad. En este sentido África representa el cuadro más terrible: la tasa de fertilidad del Norte de África es cuatro veces mayor que la de Europa y si bien comienza a manifestarse cierta declinación se espera que para el año 2025 su población alcanzará los 1600 millones de habitantes.<sup>44</sup> También son profundas las diferencias en áreas referidas al desarrollo económico, la religión y en lo concerniente a la esfera de las libertades políticas operando al máximo en dicho ambiente lo que demógrafos llaman “push and pull factors” (factores de empuje y atracción).

Con respecto a América del Norte, sumada a los tradicionales movimientos en la frontera con México, las preocupaciones estuvieron fundamentalmente centradas en las migraciones provenientes de Haití y Cuba hacia los Estados Unidos. Esto tiene directamente que ver con el hecho de que aunque pudo estar basada en creencias humanitarias, la política de refugiados de Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial fue también una decidida prolongación de los antagonismos de la Guerra Fría. En esta lógica se admitió un gran número de refugiados procedentes de los países comunistas y a muy pocos de otros lugares, a pesar de los extendidos y graves abusos contra los derechos humanos que tuvieron lugar, por ejemplo en Haití o El Salvador y para los que Estados Unidos era el único país de asilo o reasentamiento. La política estadounidense presentó a los fugitivos del comunismo como héroes, debido a que su huida ponía de relieve la represión que Occidente censuraba. Al mismo tiempo trató a las víctimas de las dictaduras derechistas como inmigrantes ilegales, porque la compasión hacia ellas se consideraba incoherente con el apoyo político que dis-

---

43 Para el Oeste el problema de Bosnia opacó las anteriores preocupaciones sobre la inmigración como por ejemplo la de rumanos y gitanos. El Alto Comisionado de la Naciones Unidas para Refugiados alcanzó un acuerdo tácito con los gobiernos de Europa occidental. Ellos darían protección temporaria a los refugiados bosnios con la condición que al final los refugiados regresarían a sus lugares de origen. En este sentido las críticas que recibieron los Estados Unidos por su decisión de no aceptar un número masivo de bosnios a menudo soslaya el hecho de que cuando los Estados Unidos aceptan refugiados, lo hace para integrarlos y muy pocos países europeos han asumido ese compromiso. El deseo de Europa occidental de sacarse de encima el problema de sus refugiados explica la energía con que presionó para lograr un acuerdo de paz en el conflicto de Bosnia. De alrededor de 20.000 solicitudes de asilo en 1980 ascendió a 550.000 en 1992, sin contar a los bosnios. Alemania recibió dos tercios de ellos, seguida bastante lejos por Francia. La razón para esta extraordinaria presión sobre el sistema de asilo Europeo es que es la única vía para que los refugiados políticos o los inmigrantes económicos sean legalmente admitidos. En ZIMMERMAN, Warren, “Migrants and Refugees: A Threat to Security?” en TEITELBAUM, Michel S. And WEINER, Myron, Editors (1995), *Threatened People, Threatened Borders, World Migration and U.S Policy*, W.W.Norton&Company, New York-London, págs.103-104.

44 MEISSNER, Doris M, HORMATS, Robert D, GARRIGUES WALKER, Antonio y OGATA, Shijuro (1993) “Los Nuevos Retos de las Migraciones Internacionales. Perspectivas y Prioridades de las Políticas Migratorias en Norteamérica, Europa, Japón y la Comunidad Internacional.” INCIPE, Ensayo N°5 Presiones Sur-Norte, en [www.incipe.org/ensayo](http://www.incipe.org/ensayo)

frutaban tales regímenes a causa de su anticomunismo.<sup>45</sup> Nuevamente aquí se constata la importancia de la finalización de la Guerra Fría en el tema de estudio, en la medida que su clausura implicó que la lógica con la que se implementó la política de admisión de refugiados perdió su razón de ser, no obstante entre los años 1989 más del 80% de los refugiados provenía de la antigua Unión Soviética y Vietnam. Sin embargo, con respecto a Haití ningún gobierno de Estados Unidos ha estado dispuesto a asumir la responsabilidad de aceptar un número masivo de haitianos.<sup>46</sup> Lo que es más en el caso específico de Haití como la emigración respondía a una combinación de factores, la inestabilidad política por un lado y el desastre económico por el otro, se pensó que tratando exitosamente esas dos variables se daría por terminado el endémico problema haitiano.<sup>47</sup>

El caso de Cuba representa otra faceta del problema migratorio en el Caribe que también reconoce antecedentes anteriores a 1990, cuando el sur de los Estados Unidos recibió un influjo de 130.000 cubanos dentro de un período de cinco meses en 1980. Tras la caída de la Unión Soviética y privada del apoyo de su sostén histórico en el verano de 1994

---

<sup>45</sup> "La inmigración como cuestión de alta política" INCIPE *op.cit.*

<sup>46</sup> La administración de George H.W Bush eligió una fuerte política hacia los haitianos que cruzaran en botes a los Estados Unidos. En mayo de 1992 se instituyó una política de interdicción de inmigrantes en alta mar, devolviéndolos inmediatamente a Haití. Fue establecido un centro para trámites de refugiados en Puerto Príncipe en el otoño de 1992; las personas en botes que eran devueltas debían solicitar su status de refugiado en ese lugar. El gobierno de Estados Unidos argumentó que esos acuerdos ofrecían el mismo procedimiento a todos los haitianos que lo solicitaran, exceptuando a todos aquellos que estuvieran muy atemorizados para solicitarlo en el mismo Haití.

Tanto el candidato Bill Clinton, como las organizaciones de Derechos Humanos, los abogados dedicados al tema migratorio, y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados criticaron estas medidas y sostuvieron que constituía una violación al derecho internacional regresar a los haitianos antes de que se les haya proporcionado una audiencia de refugiado. El problema para el gobierno era que, como la experiencia ha mostrado, si los haitianos no eran interceptados por la Guardia costera o en la Bahía de Guantánamo, el resultado inevitable sería más haitianos tomando los botes. Adicionalmente se realizaron muchos esfuerzos para reclutar a otros países del Caribe en el proceso de buscar refugio para los haitianos pero sin embargo nadie mostró interés significativo, ni los potenciales países anfitriones ni los haitianos por sí mismos que sólo deseaban ir a los Estados Unidos.

Cuando Clinton llegó a la Casa Blanca decidió mantener el enfoque de Bush pero a la vez encarar un esfuerzo concertado para encontrar una solución política que liberara a Haití de su régimen opresivo y restaurara al presidente electo Aristide en el poder. El fracaso del también llamado Acuerdo de Gobernadores de la Isla y el aumento considerable de la violencia policial persuadieron a Clinton en mayo de 1994 de anunciar la reanudación de los procesos de admisión fuera de Haití. El resultado predecible fue el revival del magnetismo y la ciénaga de las facilidades de los procesos para la gente de los botes.

Este problema no hubiera surgido si los Estados Unidos hubieran estado preparados para recibir cientos de miles de haitianos. Debido al temor a un "swamping étnica" del tipo a la que había venido de Cuba una década atrás, los Estados Unidos estaban conscientes de no contar, mientras se aguardaba una mejora en la situación política de Haití, con una forma efectiva de recibir a los haitianos en forma temporaria sin evitar que desaparezcan entre la población. Por lo tanto la administración Clinton se encontró con muy poco margen de opciones y respondió al aluvión anunciando que las personas cuyas solicitudes fueran aprobadas para entrar en los Estados Unidos no irían a ese país sino a un área a salvo en un país del Caribe y luego a Guantánamo. De los 21.627 haitianos interdictados entre el 15 Junio y mediados de Septiembre de 1994, 585 fueron admitidos en Estados Unidos (antes que las puertas fueran cerradas), 6921 fueron voluntariamente repatriados a Haití y cerca de 14.000 permanecieron en Guantánamo.

Esta mini crisis migratoria junto al empeoramiento del clima político en Haití, llevaron al Presidente Clinton a adoptar una política que fuera a la raíz del problema. La intervención militar en Haití y la restauración del Presidente Aristide, reduciría la emigración, por lo menos en el corto plazo. ZIMMERMANN, Warren, "Migrants and Refugees..." *op.cit.* págs.98-100.

<sup>47</sup> No obstante el problema lejos de solucionarse se ha agudizado. En marzo del año 2004, respondiendo a un llamado del nuevo presidente de Haití y de acuerdo a la Resolución N° 1529 de la ONU, Estados Unidos y fuerzas militares de otros países, ocuparon lugares claves de la nación caribeña para garantizar la seguridad. Al mismo tiempo, la Guardia Costera de Estados Unidos continuó con su presencia en el Paso de los Vientos, entre Haití y Cuba para prever un éxodo masivo de haitianos hacia Estados Unidos y otros países vecinos. Desde el 21 de febrero de 2004 la Guardia Costera ha interceptado y repatriado a más de 900 haitianos. En "Casi 2000 soldados de Estados Unidos y otros países están en Haití" disponible en [www.terra.com](http://www.terra.com)

cerca de 30.000 cubanos abandonaron Cuba muchos de ellos en balsas y otros encontrando una vía de escape directamente hacia Guantánamo. Los balseros fueron reenviados a Guantánamo donde se registró un pico que ascendió a 32.000 cubanos en Septiembre de 1994. El gobierno cubano prometió “tomar medidas efectivas de todas las formas posibles para prevenir partidas riesgosas usando principalmente métodos persuasivos.” Por su parte los Estados Unidos, donde las admisiones anuales previas alcanzaban la tasa de 3000, aceptaron admitir un mínimo de 20.000 cubanos al año, agregándose a las peticiones que estaban en espera.<sup>48</sup>

Como se observa, la crisis de los refugiados bosnios constituyó para Europa el equivalente funcional de la crisis de Haití para los Estados Unidos, y el temor europeo de una arremetida de los rusos el equivalente funcional del temor de Estados Unidos sobre una migración masiva proveniente de Cuba. En lugar de enfrentarse a personas en botes, Europa occidental ha confrontado con solicitantes de asilo. En ambos casos la soluciones ha sido las mismas, la militarización de las crisis migratorias.

Estos ejemplos ilustran de manera significativa que las elecciones de política exterior a menudo juegan un papel clave en la determinación de qué tipo de inmigrantes serán admitidos. Lo que es más, cuando un grupo particular de refugiados sirve a los objetivos de política exterior, no parecen amenazar o abrumar con su número y pueden ser localizados a bajo costo o casi ninguna resistencia doméstica. Inversamente, las solicitudes de admisión de aquellos que no encajen en estos criterios serán denegadas.<sup>49</sup>

Por lo tanto, la evidencia empírica es más que ilustrativa acerca de los nexos entre el fenómeno migratorio y la alta política y entre migración y relaciones internacionales o política exterior. No es de extrañar entonces que estas circunstancias y la necesidad de hallar una nueva estrategia para comprender el nuevo escenario internacional, crearan las condiciones para que estrategias desempleados tras el fin de la Guerra Fría comenzaran a considerar las migraciones internacionales como una amenaza a la seguridad y que al mismo tiempo se retomaran los estudios sobre la caída del Imperio Romano y se asimilaran estas nuevas oleadas migratorias a la invasión de los bárbaros que tuvieron lugar en el siglo IV DC.<sup>50</sup>

Es en este marco donde se produce el auge social y electoral de formaciones políticas como el Front National de Jean-Marie Le Pen en Francia, Die Republikaner alemanes, el Freiheitliche Partei Österreichs austriaco con Jorg Haider, la Alleanza Nazionale y la Lega Norte con Humberto Bossi en Italia, el Wlaams Blok y el Front National belgas, y el Centrumdemocraten holandeses, en los distintos escenarios políticos europeos y de Patrick Buchanan en los Estados Unidos, quienes aprovechándose de la recesión económica y de la

---

48 Hay algunos problemas en este acuerdo, además del hecho de que se siguió favoreciendo a los cubanos por sobre otros grupos étnicos. Por primera vez los Estados Unidos han estado en connivencia con un gobierno extranjero, un dictador para los norteamericanos, para prevenir que las personas dejen su propio país, un derecho largamente aprobado por la legislación sobre Derechos Humanos. Lo que es más, el acuerdo era solamente tan efectivo como la palabra de Fidel Castro o su habilidad para mantenerla. En definitiva, se puede afirmar que las relaciones entre Estados Unidos y Cuba en materia migratoria han dependido siempre de la voluntad de Fidel Castro en cuanto abrir o no las puertas a nuevos éxodos. Del mismo modo, una eventual desaparición de Castro de la escena política podría reacomodar las cartas en juego y provocar una situación caótica que concluya en una nueva emigración masiva. *Ibidem* pág.100.

49 MITCHELL, Christopher, “International Migration, International Relations and Foreign Policy”, *International Migration Review*, Vol.XXIII, N°3, Fall 1989, pág.688

50 Si bien la palabra bárbaro en su origen fue empleada para nombrar simplemente al “extranjero”, haciéndose incluso uso de ella para designar a pueblos respetados pero con una configuración cultural distinta, es un término que ha tendido a ser utilizado para referirse a los pueblos que se consideran culturalmente atrasados, subdesarrollados o cuando no inferiores, lo que ha comportado que sean mirados y tratados con cierta desconfianza, desprecio o incluso temor.

crisis del sistema de partidos comenzaron a alertar de los peligros que representaba la llegada de los inmigrantes provenientes del Tercer Mundo. Esto les permitió cosechar un considerable respaldo popular al tiempo que los políticos más racionales muy a menudo permanecieron silenciosos.<sup>51</sup>

En síntesis, el movimiento de personas dentro y a través de las fronteras estatales ha sido un elemento común en la historia de la humanidad. Sea cual fuere la naturaleza (política, económica, ambiental) de las fuerzas que determinan los flujos concretos las consecuencias de las migraciones son complejas y variadas. De hecho lo que interesa destacar en este estudio es que aunque las migraciones representan una proporción pequeña de la población total, este proceso tiene una repercusión desmesurada tanto en los países de destino como en el sistema internacional y que tal repercusión es capaz de generar las condiciones para que los movimientos internacionales de población puedan llegar a ser considerados, si bien no una amenaza a la seguridad en el sentido estricto del término, por lo menos y según la conceptualización adoptada en el capítulo I, una *fuerza de inestabilidad social*.

## **2. Inmigrantes y Refugiados: ¿Una amenaza a la seguridad y estabilidad?**

A pesar que los inmigrantes suelen ser necesarios a menudo se los ve como personas no deseadas. Este rechazo es una constante en casi todos los procesos migratorios, pero se presenta particularmente exacerbado en aquellos países donde los que ingresan son de etnia, idioma, religión o apariencia marcadamente diferente de los habitantes del lugar de destino.

Como ya se mencionó los casos emblemáticos son hoy Europa -región que había sido tradicionalmente emisora de migrantes- y partes de los Estados Unidos, en especial California, Texas, Florida y Nueva York donde se observa actualmente una fuerte corriente de sentimientos anti-inmigración. En situaciones como Argentina por ejemplo, sin que se hayan manifestado reacciones xenófobas importantes, el grado de receptividad y asimilación de los inmigrantes provenientes de los países limítrofes, fundamentalmente bolivianos y peruanos o provenientes de países asiáticos es francamente bajo. En estos casos se observa además la tendencia a que los lazos sociales se estructuren dentro de sus propias comunidades.

Por lo tanto, las migraciones pueden ser percibidas como amenazantes por los gobiernos y las poblaciones de los países receptores. Según esta percepción los peligros pueden ser muchos y de diversa índole: los recién llegados pueden competir con la población nativa por los empleos, generar costos indebidos por el usufructo de los servicios sociales (salud, educación, etc.) y la infraestructura en los lugares de destino, pueden constituir un peligro para la estabilidad económica y política, pueden amenazar la seguridad y supervivencia física de núcleos urbanos importantes como en el caso del narcotráfico y el terrorismo y finalmente ser percibidos como una amenaza a los valores fundamentales de una sociedad.

No corresponde aquí entrar en el debate acerca de la veracidad o no de los supuestos en los que se basan estos temores sino que lo que no se puede soslayar son las enormes repercusiones de estos movimientos de población que obligan a las instancias públicas a tomar decisiones nuevas.

---

51 El canciller alemán Helmut Kohl, por ejemplo sostuvo que la inmigración sería en Europa el principal desafío en los años venideros.

Interesa además destacar que la noción misma de “seguridad” es una construcción social con diferentes significados en diferentes sociedades. Una sociedad étnicamente homogénea, por ejemplo, puede otorgarle una gran importancia a la preservación de su carácter étnico y a diferencia de las sociedades más heterogéneas, considerar un influxo de población como un peligro a su seguridad. En el mismo sentido, es más probable que se provea o no refugio a aquellos que estén de acuerdo con determinados valores que se consideren fundamentales en una sociedad, como por ejemplo la libertad política, o que un grupo étnico determinado dé la bienvenida a ciertos inmigrantes pero se oponga otros, como por ejemplo los afroamericanos con respecto a los cubanos en los Estados Unidos o que el nivel de receptividad de la población en general sea mayor con algunos inmigrantes que con otros, como el caso de discriminación positiva en España con respecto a los argentinos hacia los cuales el nivel de receptividad es mayor que hacia personas de otra nacionalidad, como por ejemplo ecuatorianos o peruanos.<sup>52</sup>

Por lo tanto, cualquier intento por clasificar los tipos de amenazas que pueden ocasionar las migraciones constituye una tarea ardua y a menudo destinada al fracaso. Así como las causas de las migraciones son múltiples y diversas, las formas en que se pueden configurar las amenazas derivadas de este fenómeno son también variadas y complejas y dependen en gran medida de las condiciones socio-históricas del lugar hacia el cual se encuentran dirigidas.

Por otro lado, estos intentos nos introducen inexorablemente en una distinción de tipo conceptual, esto es la diferenciación entre peligros “reales” o “percibidos”, o lo que es más la paranoica noción de “amenaza” o “ansiedades masivas” y que en muchos casos pueden ser descriptas como xenofóbicas y racistas. Pero incluso y al margen de las valoraciones, dado que estas reacciones extremas son elementos innegables en la conformación de la conducta de los gobiernos y poblaciones hacia los inmigrantes y refugiados, es ineludible encontrar una postura analítica que no deseche los temores sin que esto signifique considerar todas las ansiedades acerca de los inmigrantes y refugiados como una justificación para la exclusión.

Antes de iniciar el análisis de cómo, por qué y cuándo los estados y sus poblaciones consideran a los inmigrantes y refugiados como peligros potenciales, es necesario remarcar que se han dado ciertas explicaciones acerca de la respuesta de los países receptores que pueden resultar de limitada utilidad.<sup>53</sup>

Una de los argumentos pone de relieve que un país con una economía en explosión, alta demanda de trabajo y recursos financieros para proveer servicios sociales probablemente considere beneficiosa la inmigración en tanto que, por el contrario, un país donde escaseen estos recursos ha de considerar la inmigración como social y económicamente desestabilizadora. Sin embargo, la realidad demuestra una vez más que estas generalizaciones pueden llegar a ser falsas dado que si usamos este criterio sería de esperar que Japón fuera altamente receptivo a la llegada de inmigrantes y que Israel los rechazara, cuando en la realidad se constatan situaciones totalmente opuestas.

Una segunda e insatisfactoria explicación es la que se refiere al volumen de inmigración, léase que cuando un país se ve enfrentado a una corriente inmigratoria en gran escala se sentirá más amenazado que cuando experimente un flujo pequeño. Desde esta perspectiva debería haberse esperado que la República Federal de Alemania considerara con relativa tranqui-

---

52 No obstante, se han registrado casos de discriminación contra argentinos aunque los porcentajes no alcanzan para variar el concepto de discriminación positiva.

53 WEINER, Myron, “Security...”, op.cit, pág.104



lidad la llegada de tamiles de Sri Lanka a mediados de 1980 y que se preocupara por detener el flujo diario de 2.000 alemanes del este durante 1989. Sin embargo, también aquí se dio el caso contrario.

Las incongruencias planteadas en estos ejemplos parecen indicar que existe un patrón subyacente con respecto a la receptividad y que nos conduce a la tercera y más plausible explicación con respecto al deseo de los estados de aceptar o rechazar inmigrantes. Esta constante que se repite en la mayoría de los casos está vinculada a la afinidad étnica y cultural. De acuerdo a esta premisa los gobiernos y sus ciudadanos son probablemente más receptivos con aquellos que comparten la misma lengua, religión o raza mientras que consideran amenazantes aquellos cuya identidad y valores no son compartidos. En esta lógica, Alemania rechazó la llegada de tamiles y aceptó a los alemanes del este por la única y sencilla razón de que éstos últimos eran alemanes, Israel abrió sus puertas a todos aquellos que reivindicaran un antecedente judío y Japón sólo admite como inmigrantes a los descendientes de japoneses.<sup>54</sup>

También puede suceder que en una sociedad multiétnica lo que para un grupo determinado constituye afinidad cultural para otro grupo dentro de la misma sociedad puede representar una amenaza cultural, social y económica, como por ejemplo la hostil respuesta de los afroamericanos en Florida hacia la inmigración cubana.<sup>55</sup>

En algún sentido correspondería más que de afinidad étnica referirse a la valoración que un grupo determinado realiza de las características étnicas y culturales de otro grupo. Para ello, baste recordar que en el proceso de formación de la nación Argentina a fines del siglo XIX, la clase dirigente planteó su política de “abrir puertas a la tierra” a favor de la inmigración europea de origen fundamentalmente anglosajón, basada en la creencia dominante de su superioridad étnica y cultural. De todos modos, como es innegable que la afinidad cultural o su ausencia desempeñan un rol crítico en la forma en que cada comunidad en un país determinado responde a los influjos poblacionales, sobre este tema se volverá más adelante.

En síntesis, todos los factores mencionados son de suma relevancia pero insuficientes a la hora de explicar el criterio que utilizan los países para decidir si un grupo particular de inmigrantes o refugiados es aceptable o es considerado como amenazante o desestabilizador. En ocasiones, la dificultad radica en que su incidencia va a estar afectada por la

---

54 La condición de nikkei o sansei (descendientes de segunda o tercera generación de japoneses) era hasta hace poco considerada suficiente para entrar en Japón con libertad para buscar trabajo. Junto a brasileños, peruanos y argentinos con apellidos japoneses, llegaron también emigrantes no nipones de otros países de América Latina que se quedaron legal o ilegalmente motivados por la bonanza laboral. Pero los crímenes cometidos por algunos latinoamericanos en Japón ya han provocado cierta animosidad en la población local, al punto que las autoridades debieron comenzar a endurecer las leyes para los inmigrantes en el país oriental. Según un plan dado a conocer, el gobierno pedirá a las empresas que cada contrato o despido sea reportado para impedir la contratación de indocumentados. *Diario La Nación* 07/01/2007

55 WEINER, Myron, “Security...”, op.cit. pág.105

percepción o la valoración social que la comunidad nativa tenga con respecto a los inmigrantes por lo que, en definitiva, todo parece depender de quién es el extranjero que “está a las puertas”.

Por lo tanto, dada la evidente complejidad del tema y la dificultad de hallar patrones analíticos de pretensión universal para explicar el ascenso del tema migratorio en la agenda de seguridad de la posguerra fría, se va a describir en primer término el proceso a partir del cual las percepciones y sentimientos de una sociedad determinada contribuyen a la producción de la idea de riesgo o amenaza; y en segundo lugar a trabajar con cuatro amplias categorías de situaciones a saber: **1)** Inmigrantes y refugiados percibidos como una amenaza a la identidad cultural; **2)** Las migraciones consideradas como una carga social y económica; **3)** el costado criminal de la inmigración y **4)** el ataque a los atributos del Estado que supone el fenómeno migratorio.

### 3. La percepción y construcción social de la amenaza: el contexto cultural-institucional.

Este punto se centra en los modos en que las normas, las instituciones y otras características culturales del ambiente tanto doméstico como internacional afectan los intereses y las políticas de seguridad del estado. En un intento por dar continuidad a esta idea se abordarán diferentes líneas argumentales de carácter complementario.

Una amenaza a la seguridad, como recuerda Robert Jervis,<sup>56</sup> es a menudo una cuestión de *percepción*. ¿Cuáles son las capacidades del enemigo? ¿Cuáles son sus intenciones? En general las percepciones de los ciudadanos y de los actores del sistema político contribuyen a la configuración de los cálculos de los tomadores de decisiones acerca de si determinadas cuestiones han de ser consideradas como una amenaza a la seguridad, si entendemos la seguridad en su significado más amplio, es decir estar no solamente libre de algún daño físico o material sino también libre de temor o ansiedad y que en la conceptualización adoptada en este trabajo se define como “fuentes de riesgo e inestabilidad”. En esta lógica los refugiados y los migrantes pueden amenazar la vida de otros individuos, como se vio en el caso de Ruanda, pero de ninguna manera una ola migratoria va a amenazar la integridad de una nación en su conjunto como lo fue la posibilidad de una guerra nuclear entre los Estados Unidos y la Unión Soviética o, como lo constituyen los diferentes atentados terroristas que se han venido registrando en diferentes zonas del mundo incluso antes de los atentados a las Torres Gemelas el 11-S de 2001.

Las migraciones sin embargo, pueden socavar gobiernos, crear cargas económicas en la sociedad receptora o desorganizar el bienestar psicológico de un amplio número de personas y lo más significativo es que las migraciones pueden también crear una percepción de amenaza incluso donde el peligro realmente no existe.

Esto no quiere decir que haya que sobreactuar tratando a las percepciones como reales pero tampoco que no deban ser tomadas seriamente. Por lo tanto al analizar el grado de amenaza representados por los migrantes y refugiados en el mundo hoy, es indispensable precisar cuándo se trata de peligros reales y cuándo imaginados.

Resulta de gran utilidad aquí retomar el Teorema de Thomas o de la “predicción creadora”. Thomas ha formulado así su teorema: “si los hombres definen una situación como real, esa situación se convertirá en realidad en sus consecuencias”. Lo que, en otras palabras, significa que los hombres reaccionan no solamente ante los caracteres objetivos de

---

56JERVIS, Robert (1976) *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, págs.13-31.

una situación sino ante la significación que ellos le otorgan a esa situación particular. La “predicción creadora” es fundamentalmente falsa, pero es suficiente que no contradiga en forma demasiado visible la realidad y que sea considerada como verdadera para que se convierta en realidad.<sup>57</sup>

Para Berger y Luckmann “la realidad se construye socialmente”.<sup>58</sup> Con esto quieren decir que si bien la realidad de la vida cotidiana se presenta ya objetivada o sea constituida por un orden de objetos, donde los fenómenos se presentan dispuestos de antemano en pautas que parecen independientes del sujeto y que se le imponen, dicho orden social no forma parte de la naturaleza de las cosas, no deriva de las “leyes de la naturaleza” sino que existe solamente como producto de la actividad humana. Por lo tanto el orden social es un producto humano o, más exactamente, una producción humana constante, realizada por el hombre en el curso de su continua externalización, una construcción humana en un momento histórico determinado.<sup>59</sup>

Del mismo modo en que Berger y Luckman tratan de explicar la construcción del orden social, desde el ámbito de las relaciones internacionales numerosos teóricos, fundamentalmente pertenecientes al Constructivismo, han tratado de precisar cómo las normas y las identidades construyen la conducta internacional de los estados. Dentro de esta corriente teórica, Alexander Wendt argumenta que el modo en que se conduce la política internacional no está histórica u objetivamente dado sino que es construido y sostenido por prácticas de carácter intersubjetivo. La estructura internacional entonces, no constituye una realidad independiente de los procesos resultante de las prácticas de los actores sino que las personas actúan de acuerdo a los significados que los objetos y los actores tienen para ellos, que no son inherentes al mundo social sino que derivan de las acciones recíprocas. Si bien reconoce el carácter anárquico del sistema internacional niega que la política de poder sea una consecuencia necesaria de la anarquía sino más bien una construcción social resultante de un ambiente internacional caracterizado por condiciones anárquicas.

El comportamiento está influenciado por las relaciones intersubjetivas más que por estructuras materiales. Está basado en significados colectivos a través de los cuales los actores adquieren identidades que son “relativamente estables”. Las identidades proveen los principios fundamentales a través de los cuales los intereses son definidos en los procesos de significación de las situaciones y determinan crucialmente qué tipo de anarquía o ambiente de seguridad prevalecerá. Del mismo modo, las identificaciones sociales moldean las fronteras del “sí mismo” a la vez que involucran una identificación con el destino del otro.

---

57 Hablando del fenómeno del antisemitismo, Robert Merton explica “los veis como no son, pero con el tiempo serán tal cual los veis”. Sartre, en un libro sobre la cuestión judía dedica magníficos análisis a este fenómeno de la predicción creadora. Estas predicciones constituyen para los individuos que creen en ellas una “presión social” que los obliga a pensar y actuar en una forma determinada, en BIANCUCCI, Duilio (1974) “Introducción a la SOCIOLOGÍA” Editorial Guadalupe, Buenos Aires, pág. 136

58 BERGER, Peter L. y LUCKMANN, Thomas (1995) *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Buenos Aires, pág.13.

59 La expresividad humana es capaz de objetivarse, o sea se manifiesta en productos de la actividad humana que están al alcance tanto de sus productores, como de los otros hombres, por ser elementos de un mundo común. Dichas objetivaciones sirven como índices más o menos duraderos de los procesos subjetivos de quienes los producen. La realidad de la vida cotidiana no solo está llena de objetivaciones, sino que es posible únicamente por ellas. Las causas de la aparición, subsistencia y transmisión de un orden social están vinculadas a un proceso compuesto de dos instancias a saber: institucionalización (externalización-objetivación-internalización) y legitimación. Para profundizar sobre este proceso véase BERGER, Peter y LUCKMANN, Thomas, *La construcción...* op.cit, págs.66-163.

Los actores que tienen una identificación positiva definen sus intereses en un alto nivel de agregación, basado en sentimientos de solidaridad, comunidad y lealtad.<sup>60</sup>

Completando el análisis de Wendt, Barry Buzan argumenta que la transformación de un tema en una cuestión de seguridad (securitización) tanto como la politización, debe ser entendida como un proceso esencialmente intersubjetivo, incluso si se pretende adoptar un enfoque objetivista. Por ejemplo, un tanque que está atravesando la frontera puede ser tanto un tanque hostil como un vehículo extranjero integrante de una fuerza de paz y aquí hostil es un atributo no del vehículo sino de la relación construida socialmente. No es fácil juzgar si una cuestión es una amenaza a la seguridad o si esa cuestión es realmente un peligro. Hacer esto demandaría una medición objetiva que ninguna teoría de la seguridad puede ofrecer. Diferentes estados y naciones tienen diferentes evaluaciones para definir una amenaza.<sup>61</sup>

Si bien en algunos casos sentir amenazas a la seguridad es inevitable cuando los estados deben enfrentarse con agresores implacables, esta distinción entre objetiva y subjetiva, resulta de utilidad si queremos evitar una visión de la seguridad que esté dada exclusivamente en forma objetiva y remarcar que la misma es enfatizada por los actores y en tal sentido es también subjetiva, no como correspondiente a actores individualmente considerados sino como resultado de los procesos de construcción de un entendimiento compartido sobre qué ha de ser considerado y respondido colectivamente como una amenaza.

De esta forma tanto el ambiente doméstico como el internacional contribuyen a configurar la identidad estatal que es consecuente con la definición del interés nacional. Por ejemplo, con el fin de la Guerra Fría los temas relacionados con la identidad colectiva han adquirido una centralidad significativa. En el caso europeo, la forma y la rapidez del proceso de integración explica por qué la preocupación de “cómo esta Europa se relacionará con el exterior” es de una importancia política crítica y ha dado lugar a brotes de xenofobia y nuevas oleadas nacionalistas. Desarrollos políticos análogos se registran en el este europeo, en muchos países del Tercer Mundo y los Estados Unidos.<sup>62</sup>

### **3.1 INMIGRANTES Y REFUGIADOS PERCIBIDOS COMO UNA AMENAZA A LA IDENTIDAD CULTURAL**

Los inmigrantes se diferencian de las poblaciones de acogida en muchos aspectos. Proviene de distintos tipos de sociedades, por ejemplo rurales o escasamente tecnificadas en vez de urbanas e industriales, son portadores de diferentes tradiciones, religiones e instituciones políticas distintas. Suelen hablar un idioma diferente como diferentes son también sus prácticas culturales. Su aspecto suele ser distinto, bien debido a su apariencia física- color de piel, rasgos, cabello, etc. o al tipo de indumentaria. El significado social de la diversidad étnica depende en gran medida de la que le asignen las poblaciones y los Estados receptores y en algunos casos una nueva inmigración complica las ya existentes divisiones étnicas o raciales en sociedades donde existen minorías que están establecidas desde hace mucho tiempo.

Cómo y por qué algunas comunidades de inmigrantes son percibidas como amenazas culturales es un tema complicado que inicialmente involucra cómo la comunidad receptora se define a sí misma. La cultura difiere en función de cómo las personas definen quien pertenece “a” o quien puede ser aceptado dentro de la comunidad. Estos principios prevale-

60 WENDT, Alexander (1999) *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, págs.92-138.

61 BUZAN, Barry, *Security...* op.cit. pág.30

62 KATZENSTEIN, Peter J, op.cit, págs.22/23

cen en el momento de establecer a quienes se admite, qué derechos y privilegios se le otorgarán a aquellos a quienes se les ha permitido entrar y si se ha de considerar a un determinado tipo de inmigrantes como ciudadanos potenciales. Una violación de estos principios por inmigrantes que no han sido aprobados por ejemplo, es a menudo considerada como una amenaza a los valores básicos y en este sentido percibida como una amenaza a la seguridad nacional.

En su libro “Comunidades Imaginadas” el historiador Benedict Anderson, explica las múltiples formas en las que se fragua el nacionalismo: la necesidad de una identidad colectiva, la distinción entre “nosotros” y “los otros”, su asimilación y manipulación a las categorías “amigo” y “enemigo” y la apelación a la amenaza o la ofensa externa para mantener unida a la multitud, sobre todo cuando tambalean los gobiernos o desbordan los problemas.

Su punto de partida es la afirmación de que la nacionalidad, o la “calidad de nación” al igual que el nacionalismo, son artefactos culturales de una clase particular. Para Anderson la creación de estos artefactos, “fue la destilación espontánea de un “cruce complejo” de fuerzas históricas discretas; pero que, una vez creados, se volvieron “modulares”, capaces de ser transplantados, con grados variables de autoconciencia, a una gran diversidad de terrenos sociales, de mezclarse con una diversidad correspondientemente amplia de constelaciones políticas e ideológicas. También estos artefactos culturales particulares han generado apegos profundos.”<sup>63</sup>

Con un espíritu antropológico define a la nación como una comunidad política imaginada inherentemente limitada y soberana. “Es imaginada porque aún los miembros de la nación más pequeña no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas... pero en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión” Esto es cuando un número considerable de miembros de una comunidad consideran formar parte de una nación, o se comportan como si así ocurriera.

Además, “la nación se imagina limitada, porque incluso la mayor de ellas tiene fronteras finitas” y se imagina como comunidad porque independientemente de la desigualdad y la explotación, la nación se concibe siempre como un compañerismo profundo, horizontal”<sup>64</sup>

De todas formas concluye Anderson, ninguno de los procesos analizados, en especial el cambio social o las conciencias transformadas, por los cuales la nación llega a ser imaginada y, una vez imaginada, modelada, adaptada y transformada, pueden explicar el apego de las personas a los frutos de su imaginación.<sup>65</sup>

Como se adelantó en el primer capítulo Barry Buzan<sup>66</sup> introduce el concepto de “seguridad societal” para explicar las diferentes formas en que las sociedades pueden sentirse amenazadas. Con respecto a este término es necesario realizar algunas precisiones. Primero, la seguridad societal no es lo mismo que la seguridad social. Esta última atañe a los individuos en tanto que la primera trata sobre las comunidades y su identidad. No obstante, a menudo existen vínculos empíricos entre la “seguridad social” y la “seguridad societal” porque las condiciones sociales en la vida de los individuos inexorablemente han de influenciar el proceso de identificación colectivo y las acciones tendientes a defenderlo.

En segundo lugar, el problema con la definición de lo “societal” surge porque al estar relacionado con “sociedad” puede ser confundido con “población del estado” que es-

---

63 ANDERSON, Benedict (1993) COMUNIDADES IMAGINADAS, Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo, Fondo de Cultura Económica, México, pág.21

64 Ibídem págs.23-25

65 Ibídem pág.200

66 BUZAN, Barry, Security..., op.cit, págs.119-121

tá referido a un grupo que no siempre es portador de una identidad. Por ejemplo, la sociedad sudanesa puede ser entendida como el conjunto de las personas que habitan en Sudán, pero que a su vez está compuesta por unidades sociales como los africanos negros y los árabes. Por lo tanto, en el esquema teórico de Buzan el concepto “societal” hace referencia a una comunidad con una identidad.

Por lo tanto, al ser la identidad el concepto organizador del “sector societal”, habrá *inseguridad societal* cuando una comunidad, cualquiera sea su tipo, defina algún desarrollo como un peligro para su supervivencia. En tal caso, las amenazas a la identidad se relacionan con la construcción de un “otro”, alguna entidad que “nos acecha y amenaza”, configurándose a menudo a partir de allí los factores que contribuyen a la reproducción del “nosotros”.

En algunos casos, cuando realiza sus cálculos de seguridad, la capacidad de un grupo humano para autodefinirse constituye una importante estrategia en tanto que en otros no es necesario dado que la identidad de la comunidad esta lo suficientemente reconocida y consolidada como para ser tomada en cuenta por otros actores<sup>67</sup>

También puede suceder que una comunidad se defina a sí misma con más de una identidad. Así, según sean las circunstancias, lo que decidirá la emergencia de un conflicto de seguridad estará relacionado según gane una u otra identificación. Por ejemplo, Rusia cambiará la definición de sus problemas de seguridad según ésta se considere a sí misma como filo-eslava o como euroasiática.

En esta lógica, las migraciones internacionales constituyen uno de los asuntos más comunes que pueden ser considerados como “amenazas a la seguridad societal”. La sensación de peligro radica en el hecho de que una determinada comunidad pueda ser arrasada o diluida por los influjos culturales, lingüísticos o étnicos ocasionados por la constante llegada de nuevos miembros que cambian la composición de la población.

Tampoco hay que olvidar que si bien la decisión de emigrar es a menudo el resultado de disposiciones de carácter individual que van, como ya es harto conocido, desde la búsqueda de determinadas oportunidades económicas a presiones medioambientales, otras veces las migraciones responden a un deliberado programa político para homogeneizar a la población de otro estado, como lo atestiguan la migración china al Tibet o la rusificación del Asia Central y los estados del Báltico.

La sociedad receptora puede reaccionar ante tales peligros a través de actividades de integración emprendidas por la propia comunidad o trasladando el tema al sector político y potencialmente al sector militar, tratando de incluir el tema migratorio en la agenda de seguridad del estado, esto es, siempre teniendo en cuenta las advertencias formuladas sobre el término, “securitizando” el tema. Así, el temor a una pérdida de homogeneidad o cohesión social y a la difuminación de la identidad nacional se ha instalado en amplios segmentos de la sociedad europea y dado voz a partidos que hacen del rechazo a la inmigración su principal bandera.<sup>68</sup>

Es importante prestar atención entonces a la delgada línea y al nexo que existe entre el sector societal y el sector político, puesto que una vez que una comunidad ha definido una determinada migración como una amenaza a su propia supervivencia la cuestión se politiza con su correspondiente ascenso en la agenda del estado y la determinación de su política interna y externa. Después de todo, como el mismo Buzan sostiene toda la seguridad es política, todos los peligros y las medidas para defenderse están constituidos políticamente y en definitiva el estado, por su carácter abarcador, termina siendo la última instancia decisoria.

---

67 Ibídemt, pág.121

68 ARANGO; Joaquín, op.cit. pág.14

Con la publicación en 1993 de su famoso artículo “El choque de civilizaciones” el profesor de la Universidad de Harvard, Samuel Huntington llevó a escala global las raíces que subyacen en los conflictos culturales intraestatales postulando que tras la finalización del enfrentamiento entre las superpotencias las diferencias culturales, más que las ideológicas o económicas, serían la principal fuente de conflicto entre los hombres y en las relaciones internacionales del futuro.<sup>69</sup> Afirma que con el fin de la Guerra Fría las relaciones internacionales han abandonado su fase occidental para entrar en una en la que la clave será “la interacción entre la civilización occidental y las no occidentales y de estas últimas entre ellas”,<sup>70</sup> de esta manera “las brechas entre civilizaciones están desplazando a las fronteras ideológicas de la Guerra Fría como los puntos donde se pueden producir los estallidos y el derramamiento de sangre”<sup>71</sup>

Sostiene que esta situación se ve favorecida por el hecho de que el mundo es cada vez más pequeño y las interacciones entre las diferentes civilizaciones aumentan; además, los procesos de modernización económica y social están alejando a la gente de sus identidades tradicionales y esto provoca reacciones ya que se trata no sólo de diferencias reales sino de diferencias básicas. Finalmente, este autor concluye que “conforme la gente entiende su identidad en términos étnicos o religiosos tiende más a considerar sus relaciones con gentes de otras características étnicas o religiosas en términos de nosotros contra ellos.”<sup>72</sup>

Huntington identifica una supuesta conexión confuciana-islámica como la más peligrosa para Occidente, quien a su vez está utilizando las instituciones internacionales, su poder militar y sus recursos económicos para dirigir el mundo de tal manera que la preeminencia occidental se mantenga, se protejan sus intereses y se promuevan sus valores económicos y políticos. El mundo queda así conformado por “the West versus the rest”<sup>73</sup>

Las ideas de Huntington no fueron inicialmente bien recibidas debido a su pesimismo hasta los acontecimientos del 11 de Septiembre de 2001, cuando un grupo de pilotos suicidas pertenecientes a grupos de militantes islámicos destruyeron las torres del World Trade Center de Nueva York. A partir de allí, una catarata de interpretaciones pretendió leer los sucesos en clave de “conflicto entre civilizaciones”.

En la visión de Huntington entonces, la única manera de luchar en una guerra de civilizaciones es apuntalar los propios valores culturales, lo que implica dejar de lado las fórmulas propias del liberalismo tales como el “multiculturalismo” y reafirmar las tradiciones que llevaron a Occidente a la libertad y prosperidad.

Esta visión es utilizada también por Huntington para analizar lo que él considera el gran desafío a la identidad nacional norteamericana. En esta nueva interpretación puertas adentro, sostiene que la llegada constante de inmigrantes hispanos, sobre todo de México, amenaza los fundamentos de la sociedad predominantemente blanca, angloprotestante, basada en el individualismo y el respeto por la ley. Alerta sobre el peligro de que Estados Unidos sea dividido en dos pueblos, dos culturas (anglo e hispana) y dos lenguas (inglés y español) dado que a diferencia de grupos anteriores de inmigrantes, los mexicanos y otros hispanos no se han integrado en la cultura estadounidense dominante, sino que desde los Ángeles hasta Miami han formado sus propios enclaves lingüísticos y políticos.<sup>74</sup>

---

69 HUNTINGTON, Samuel “The Clash of Civilizations”, *Foreign Affairs*, Vol.72, N°3, Summer 1993, págs.22-49

70 *Ibídem*, pág.36

71 *Ibídem*, pág.29

72 *Ibídem*, pág.29

73 *Ibídem*, pág.39

74 HUNTINGTON, Samuel, “El reto hispano” en *Foreign Policy* edición española, disponible en línea en [www.fp-es.org/abr\\_may\\_2004/story](http://www.fp-es.org/abr_may_2004/story).

Del mismo modo en que para explicar en el ámbito internacional la magnitud del peligro que amenaza a la cultura occidental recurre al análisis de la declinación de las tasas de natalidad del occidente cristiano y la expansión de la sociedad musulmana, en el ámbito interno se preocupa por los altos índices de natalidad de los inmigrantes hispanos en comparación con los nativos, tanto blancos como negros, lo que inevitablemente ha de conducir a la desaparición de la identidad estadounidense.

Las características particulares de este fenómeno estarían marcando entonces una profunda diferencia con los procesos migratorios que se registraron desde finales del siglo XIX y a lo largo de todo el siglo XX. La diferencia fundamental estaría dada por el hecho de que los aportes de las culturas inmigrantes (alemanes, irlandeses, italianos, centroamericanos, etc.) que modificaron y enriquecieron la cultura angloprotestante se realizó respetando los elementos básicos de dicha cultura, lo que permitió que Estados Unidos se convirtiera en un país multiétnico y multirracial pero conservando la esencia de la identidad estadounidense.

Por otro lado, en un estudio acerca del pluralismo y multiculturalismo, el politólogo italiano Giovanni Sartori escribe “en inglés el que viene de otro país y es ciudadano de otro Estado es un alien, otro que es también un “ajeno”. En italiano decimos “straniero”, extranjero, y también aquí la semántica sobreentiende “extrañeza”. El inmigrado es, pues, distinto respecto a los distintos de casa, a los distintos a los que estamos acostumbrados, porque es un extraño distinto (lo que también quiere decir “raro”, “foráneo”, strano, del italiano arcaico stranio). En resumen, que el inmigrado posee –a los ojos de la sociedad que lo acoge– un plus de diversidad, un extra o un exceso de alteridad.”<sup>75</sup>

Además, identifica cuatro categorías en las que se pueden reagrupar las diferencias: **1)** lingüísticas, **2)** de costumbres, **3)** religiosa (no con el contraste hoy ya débil entre católicos y protestantes, sino con el fuerte entre cristianos e islámicos y **4)** étnica (negro, amarillo, árabe, etcétera) y observa que las dos primeras diversidades se traducen en extrañezas superables pero parece coincidir con Huntington que las dos segundas producen “extrañezas” radicales.<sup>76</sup>

Ya se mencionó que en muchas sociedades de inmigrantes existe el temor a ser abrumados por una multitud de extranjeros que no se asimilan, pero que por su importancia numérica pueden ejercer presiones políticas sobre la organización social y desperfilar ciertos aspectos fundamentales que le son propios. El ejemplo más frecuente es el de inmigrantes que demandan instrucción en su propio idioma, tema que ha generado serios conflictos tanto en Estados Unidos en especial en California y Florida, como en varios países europeos. En algunos de estos últimos también han surgido problemas relacionados con el respeto a las costumbres religiosas de las comunidades inmigrantes cuando éstas se contraponen con la legislación local como la matanza de animales o el no-cumplimiento de la escolaridad obligatoria en el caso de las niñas que según los códigos religiosos islámicos no pueden frecuentar lugares públicos. Por ejemplo la aprobación por la Asamblea Nacional Francesa y su posterior aplicación en septiembre de 2004 de la Ley de Laicismo<sup>77</sup> que pro-

75SARTORI, Giovanni (2001) La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros. Grupo Santillana Ediciones, Madrid, pág.107

76 Ibídem págs.107-108

77Esta tradición se remonta, por supuesto, a 1789, pero adquirió fuerza particular con una ley que se aprobó en 1905 e impuso una absoluta separación entre el Estado y la religión. Anthony Giddens “El fundamentalismo a veces puede contagiar” Diario Clarín 15/01/2004. Otro proyecto de Ley prevé penalizar a quien resulte responsable de que una persona se niegue a ser atendida en un hospital por médicos o personal sanitario de sexo distinto al suyo. El gobierno francés intenta así salir al paso de los casos señalados en algunos hospitales, donde ciertas mujeres rechazan ser atendidas por un ginecólogo masculino, aunque normalmente son sus maridos los que se los prohíben. Diario EL país 11/02/2004.



híbe el uso del velo islámico (hijab) y de otros símbolos religiosos ostensibles en las escuelas y que culminó con una oleada de violencia en Alsacia que incluyó el incendio de negocios de la comunidad magrebí, la violación del cementerio islámico y cuatro tumbas de soldados musulmanes en el cementerio militar de Estrasburgo.<sup>78</sup> También algunos landers de Alemania, tales como Baviera o Baden-Wurtemberg proponen una legislación similar a la francesa. En Turquía está prohibido usar hijab, tal como pasaba en Irán en la época del sha y en la Indonesia de Suharto, la vestimenta islámica se consideraba una señal de ignorancia y atraso.<sup>79</sup>

En el lado opuesto de la vanguardia teórica, Immanuel Wallerstein,<sup>80</sup> sostiene que los argumentos basados en las disparidades culturales no han hecho más que reemplazar a los de naturaleza biológica que fueron el sustento del racismo.<sup>81</sup> Además, al igual de lo que sucede con la idea de nación, existe una dificultad para definir claramente a la cultura en la que se vive. El discurso sobre la cultura como el discurso sobre los valores prospera a partir de su imprecisión y además, concluye Wallerstein, la cultura no es una entidad fija sino que constituye un movimiento espontáneo y perpetuo.<sup>82</sup>

Estas creencias resultan del hecho de que cuando ciertos fenómenos de pretensión universal se vuelven opresivos o destructivos, la gente termina refugiándose en los particularismos, que por su propia definición niegan el universalismo y se basan en la confirmación de las diferencias, consideradas a su vez como una virtud. En esta lógica, hay ciertas ideas que son consideradas negativas y rechazadas por determinados grupos. Los particularismos adquieren diferentes significados políticos y van desde aquellos que reciben el nombre de minorías hasta los representados por las elites dominantes.<sup>83</sup>

En el caso de las minorías se observa que no necesariamente proclaman los particularismos y que a menudo tratan de recurrir a los criterios “universalistas de los ganadores” demandando igualdad de derechos y oportunidades, pero frecuentemente encuentran que esos criterios son aplicados de tal forma que nuevamente los convierten en los perdedores.

Por otro lado, las elites dominantes desean mantener esa dominación y para poder hacerlo desarrollan actitudes e ideologías de superioridad sobre los otros. Esta también es una forma de particularismo que ha existido desde los griegos –en contra de los bárbaros y de los esclavos de otros pueblos- los romanos, los árabes –contra los africanos negros- y los japoneses en contra de los coreanos. En el caso de Europa y América Latina, la característica común es que se trata de una discriminación ejercida por descendientes de europeos co-

---

78“Europa, entre el peligro del terrorismo y la fobia al Islam” Diario La Nación 16/07/2005.

79Anthony Giddens “El fundamentalismo...” Diario Clarín 15/01/2004

80Immanuel Wallerstein (2000) “Cultures in Conflict? Who are We? Who are the Others?” Y.K Pao Distinguished Chair Lecture, Center for Cultural Studies, Hong Kong University of Science and Technology, September 20, disponible en línea en <http://fbc.binghamton.edu/iw-hk-pao.htm>

81Aquí coincide también Sartori cuando dice que “cultura” es una palabra que suena bien mientras que cambiarla por “raza” y decir “multirracismo” sonaría mal. Sartori, Giovanni, “La sociedad...” op.cit.pág.71.

82Al respecto escribe Sartori “En el cesto de los multiculturalistas, “cultura” puede ser una identidad lingüística (por ejemplo la lengua que nos constituye en nación) una identidad religiosa, una identidad étnica, y para las feministas una identidad sexual sin más, además de “tradición cultural” en los significados habituales de este término (por ejemplo, la tradición hebraica, la tradición occidental, la tradición islámica, o bien las costumbres de unos determinados pueblos) Este condensadísimo elenco nos hace comprender enseguida lo heterogénea que es la cesta y también como puede inducir a engaño. Bajo la expresión “cultura” no todo es cultura. Sartori, Giovanni, ibídem.pág. 70.

83Una minoría no es un concepto cuantitativo sino que hace referencia a un rango social, a aquellos que son considerados, en alguna forma específica como diferentes por el grupo dominante, dominante en el sistema mundial, dominante en la estructura institucional mundial y estatal o en la estructura de clases o en las jerarquías de raza y etnia. Wallerstein, Immanuel, “Cultures in...” Op.cit...

ntra no europeos, pero en tanto que en Europa el rechazo es de los pueblos contra los inmigrantes, en América es de los inmigrantes europeos y sus descendientes en contra de los pueblos indígenas.<sup>84</sup> En el caso particular de los Estados Unidos, esta superioridad se traduce en la convicción de ser una nación que encarna valores de carácter universal que merecen ser propagados, incluso mediante el uso de la fuerza, y donde este debate ha tomado el nombre de “guerra de culturas”.

Por lo tanto la pregunta es ¿existen los conflictos entre culturas? Indudablemente... si se observa la larga historia de la evolución del mundo y a pesar de la dificultad de definir en forma unívoca qué se entiende por cultura, las temporalidades, los particularismos y las pretensiones universalistas han sido el núcleo central de las luchas políticas.

Es importante destacar que no se pretende en esta instancia adherir a una u otra postura, sino sólo evaluarlas para poder reducir a proporciones más justas el debate teórico acerca del impacto de la inmigración en las sociedades receptoras. O sea, estén las condiciones sociales, económicas y culturales objetivamente dadas o sean el resultado de una construcción social e histórica determinada, es indudable que las inquietudes o expectativas causadas por la llegada de inmigrantes inevitablemente se traducirán en demandas al sistema político y condicionaran tanto la formulación de la política interna como la internacional.

Es evidente que por regla general se reivindica una identidad si está amenazada y suele estar amenazada porque se refiere a una minoría que se considera oprimida por una mayoría o cuando una comunidad anacrónica y pequeña comienza a sentir los efectos no queridos de la interrelación de una cultura amplia y dinámica. Pero también, incluso siendo mayoría, cuando existe la percepción de la existencia de un enemigo que intenta socavar una expresión particular de una sociedad que comparte una historia común y un presente de cultura, mitos, memorias, idioma y composición étnica. En este caso una población puede tener serios temores de ser diluida por los influjos culturales y lingüísticos de otro pueblo. En este caso, como resultado de la acción de otros, debido al cambio en sus costumbres la comunidad deja de ser quien solía ser, con la consecuente pérdida de la identidad colectiva. En este contexto se enmarcan los temores de ciertos sectores de la población estadounidense ante el reto hispánico, o la política de seguridad del Estado de Israel ante el constante aumento de la población palestina, o la guerra de limpieza étnica en Bosnia ante la amenaza musulmana, entre otros ejemplos.

En otras palabras, como resultado del proceso de socialización a través del cual una sociedad determinada transmite a sus miembros su propia cultura, los integrantes de un grupo o de una comunidad tienden a pensar y actuar como lo hacen los demás en su grupo y es así como en la vida cotidiana se produce y reproduce el “nosotros” y los “otros” y se explica la sensación de malestar o amenaza ante el arribo de personas que son consideradas diferentes por los miembros de un grupo particular. Esta situación se traslada a todos los ámbitos de la vida cotidiana, caracteriza una determinada forma de pensar y escribir, de hablar en los textos escolares, en los medios de comunicación, en los debates políticos y en las instituciones. Por otro lado, si las elites gobernantes se apropian de un discurso xenóforo y etnocentrista, también lo hará la gente común y corriente, pero puede suceder que también sea la clase política la que instala el tema para sacar provecho en beneficio propio una vez que ha detectado un estado de inquietud de la población con respecto a determinados inmigrantes.<sup>85</sup> De esta forma, el resultado suele ser una politización de las cuestiones

84 Teun Van Dijk “¿Todos somos iguales?” Revista VIVA, 30/10/2005

85 Aquí resulta de utilidad recurrir a los conceptos sociológicos de *in group* (grupo propio) y *out group* (grupo ajeno) que constituyen la base del etnocentrismo que explica la tendencia de considerar al propio grupo como superior a los demás.

relativas a la inmigración y el surgimiento de conflictos que pueden tardar años en resolverse.

En síntesis, cuando las migraciones y las identidades contrapuestas traspasan y permean las fronteras territoriales es difícil diferenciar entre peligros internos y externos y en la medida que estas tensiones tienen lugar entre diferentes grupos sociales puede decirse que existe, siguiendo a Buzan, un dilema de “seguridad societaria”.

### 3.2 Inmigrantes y refugiados percibidos como una carga social y económica.

Una de las tendencias actuales más perturbadoras es que junto a las masas de pobres que en los países en vías de desarrollo carecen del acceso a los medios de supervivencia se incrementó el número de personas y desempleados que buscan empleo y mejores condiciones de vida en los países más desarrollados.

A veces la migración se suele producir al mismo tiempo que está teniendo lugar un proceso de reestructuración económica y cambios de naturaleza social de gran alcance en la sociedad receptora. En este caso es probable que las personas cuyas condiciones de vida están cambiando de manera impredecible vean a los inmigrantes como causantes de su inseguridad social y laboral.

Sin embargo, como ya se señaló no sólo los factores económicos o los períodos de expansión o recesión condicionan las actitudes de la comunidad receptora sino que en líneas generales se podría afirmar que de acuerdo a qué tipo de inmigración o inmigrantes se trate así será el contexto de recepción. A pesar de que es posible y útil para los propósitos analíticos separar los aspectos económicos, políticos, legales y otros aspectos de los contextos de recepción, en realidad estas condiciones tienden a formar modelos de organización de las oportunidades de vida de los recién llegados más o menos coherentes. La postura de los gobiernos anfitriones, empleadores, la población nativa y las características de la comunidad étnica preexistente, son aspectos importantes de la situación que enfrentan los nuevos inmigrantes. Portes señala que hay una multiplicidad de contextos de recepción posibles pero considera tres ilustraciones ideales típicas.<sup>86</sup> El primer polo ideal estaría dado por grupos extranjeros que reciben asistencia legal y material de los gobiernos receptores y encuentran una *recepción pública favorable*. Los que llegan en estas condiciones ventajosas tienen buenas oportunidades de capitalizar sus conocimientos, calificación y experiencia de tal forma que sus ganancias pueden incluso exceder aquellas recibidas por la población nativa. Los refugiados políticos en los Estados Unidos y otros países avanzados -una vez reconocido y legitimado el status legal apropiado- se aproximan a menudo a este ideal, como las primeras olas de refugiados cubanos formadas por profesionales blancos y gente de negocios concentrados en el sur de Florida que se vieron beneficiadas por la favorable recepción del gobierno de los Estados Unidos y una imagen positiva dentro de la opinión pública norteamericana.

Recepción privilegiada tienen también miembros de diásporas étnicas que alcanzan naciones estados integrados por sus con-nacionales, como el caso de los rusos judíos a Israel o los ocho millones de desplazados de etnia alemana, que volvieron a establecerse en Alemania Occidental provenientes de estados no alemanes del Este Europeo o los provenientes de la República Democrática Alemana, tres millones antes de que levantasen el muro de Berlín en 1961 y otro tanto después tras la finalización de la Guerra Fría. Otro favorable contexto de recepción, muy vinculado a la idea del “espíritu de empresa”, es el de los

---

<sup>86</sup>PORTES, Alejandro, BÖRÖCZ, József, “Contemporary Immigration: Theoretical Perspectives On its Determinants And Modes Of Incorporation”, *International Migration Review*. Vol XXIII, N°3, Fall 1989, págs.619-625

coreanos en la ciudad de Los Ángeles y el aporte de las culturas chinas en la República Argentina.

Una segunda situación es aquella donde la inmigración es permitida, pero no activamente alentada, y donde no existen fuertes estereotipos acerca de la percepción de los inmigrantes. En este *contexto ideal neutral*, los inmigrantes pueden competir libremente con la población nativa sobre la base de la educación y las calificaciones personales, como por ejemplo en los Estados Unidos los inmigrantes blancos con alguna calificación ocupacional que se establecen lejos de las áreas de concentración étnica.

Finalmente, una tercera instancia nos muestra un escenario marcado por una muy *baja receptividad* por parte de la sociedad receptora. El aparato gubernamental tiene una tenue visión de los flujos a los que trata de suprimir a la vez que los inmigrantes son negativamente tipificados por los empleadores. La inmigración dentro de estos contextos tan desventajosos tiende a ser subrepticia y temporaria. En general los recién llegados arriban a causa de la viabilidad de algunas oportunidades económicas bajo el patrocinio de cadenas de parentesco, quienes a menudo los proveen de ciertos recursos.

Es evidente que bajo estas condiciones tan negativas, los patrones de establecimiento son precarios y las oportunidades de movilidad económica permanecen bloqueadas. Los inmigrantes de trabajo manual que arriban a contextos donde su clase no es bienvenida o discriminada tienden a ser canalizados hacia los pisos más bajos del mercado laboral receptor. Esto se define en trabajos que requieren poco o casi ningún entrenamiento, agrupándose en lo más bajo de la escala de los salarios, con poca o ninguna oportunidad de movilidad y sujetos a constantes cambios de empleadores.

Los trabajadores de este sector son a menudo contratados de acuerdo a factores raciales, étnicos o de género indicativo de la vulnerabilidad de su mercado de trabajo más que por sus calificaciones. La condición de mexicano o jamaquino en los Estados Unidos o de los bolivianos o peruanos atraídos por las ventajas proporcionadas por la política de la convertibilidad en la Argentina durante los años 90 ejemplifica este modo de incorporación.

Tampoco hay que soslayar que inmigrantes altamente calificados pueden encontrarse en contextos de recepción poco propicios desde el momento que arriban subrepticamente, son denegados sus pedidos de asilo político o son altamente discriminados debido a sus características raciales. Una recepción negativa hace difíciles para los profesionales extranjeros revalidar títulos y obtener licencias e incluso con licencias legales la discriminación a menudo los fuerza a limitar sus prácticas a su propia comunidad étnica o a otras minorías oprimidas. Médicos y dentistas jamaquinos en Nueva York; abogados latinoamericanos en California, médicos indios graduados en Gran Bretaña, traductores y notarios turcos en Alemania ilustran el caso de personas muy calificadas que deben insertarse en trabajos de menor calificación. En este sentido, no puede dejar de mencionarse la fuga de profesionales y personas con alto nivel educativo que emigraron principalmente hacia España y en menor medida hacia Italia y los Estados Unidos durante la crisis argentina del año 2001, no con la expectativa de insertarse de acuerdo a su calificación profesional sino con el único objetivo de encontrar condiciones mínimas de seguridad económica.

Otro fenómeno sobre el que sería interesante profundizar en futuros estudios es el caso de la inmigración a la Argentina de profesionales con excelente capacitación provenientes de las repúblicas que integraban la ex-Unión Soviética y de los países pertenecientes a la Europa comunista, rusos, polacos y rumanos entre otros y que debieron incorporarse a sectores de empleos escasamente calificados debido a un contexto de recepción poco pro-

picio, no en el sentido de la afinidad étnica, sino teniendo en cuenta las condiciones negativas del mercado de trabajo en el país.<sup>87</sup>

Cuando se da el caso de un contexto de recepción negativo, las sociedades pueden reaccionar por los costos económicos que imponen los inmigrantes, su dependencia del estado de bienestar, por su supuesto comportamiento social relacionado con la criminalidad, etc. También puede existir preocupación porque las personas que ingresan pueden ser muy numerosas o muy pobres y pueden convertirse en una carga económica sustancial al presionar por vivienda, educación y facilidades en el transporte.

En las sociedades industriales más avanzadas, los servicios que provee el estado de bienestar a los trabajadores inmigrantes, a los inmigrantes permanentes o a los refugiados pueden generar resentimientos locales. En los países menos desarrollados los refugiados y desplazados pueden ocupar ilegalmente tierras privadas o gubernamentales o bien pueden generar daños ecológicos, a través de la tala y quema de bosques, el consumo de agua, la producción de basura, etc.

En cuanto a la cuestión relativa a que los inmigrantes representan una carga para los países de destino ya que su presencia aumenta los gastos globales en infraestructura y servicios y presionan sobre los servicios sociales es difícil realizar evaluaciones si se tiene en cuenta que como contrapartida los inmigrantes contribuyen con su productividad y el pago de impuestos a solventar los gastos de la sociedad. En los Estados Unidos por ejemplo, sólo recientemente cuando la cuestión de los costos fiscales impuestos por los inmigrantes indocumentados comenzó a dominar la discusión sobre la inmigración, se llegó a un acuerdo sobre un marco que permita contabilizar esos cálculos pero, de todas formas, los costos de los servicios de los inmigrantes indocumentados, especialmente la educación de sus hijos, continúa empañando el cuadro global de gastos asociados con la inmigración legal.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Es el relato de Natasha Petruk, psicóloga, neuróloga y contadora. En Ucrania ganaba 30 dólares por mes como profesora de Teoría e Historia de la Cultura. A fines de 1990 llegó a la Argentina y le fue imposible revalidar los títulos y dejando de lado todas sus calificaciones se dedicó a la venta ambulante de café y trabajó en una lavandería. En "Buenos Aires por adopción" *Diario Clarín* 13/11/2005

<sup>88</sup> El caso emblemático es California que reclama que dos tercios de los bebés nacidos en los hospitales públicos de Los Ángeles han nacido de padres que ingresaron ilegalmente a los Estados Unidos y que California dedica cerca del 10 por ciento de su presupuesto para servicios federales destinados a los inmigrantes ilegales y sus familias. El gobernador ha argumentado que la política migratoria del gobierno es perversa: mientras se supone que las Patrullas de Fronteras (Border Patrol) mantienen a los inmigrantes ilegales afuera, el gobierno federal insiste que una vez puertas adentro, los estados les deben proveer el cuidado de la salud, educación y otros beneficios. California ha compelido al gobierno federal a pagar los costos de los servicios federales obligatorios de los inmigrantes ilegales. Un estudio independiente estima que California tiene la más alta concentración en el total nacional de extranjeros indocumentados, cerca del 43 por ciento, y el más alto porcentaje 4,6% de ellos en la población de cualquier estado. El estudio calcula que los costos de California por educar a los niños de los indocumentados son de 1.3 billones de dólares (40% menos de lo que el propio estado estima pero igualmente considerable). El estudio también supone en 368 millones los costos del encarcelamiento de los ilegales y su ayuda médica en un rango que va de los 113 a los 165 millones. Por otro lado, de los mismos inmigrantes recibe ingresos en concepto de tasas anuales por alrededor de 732 millones. En Clark, Rebecca L, Jeffrey Passel, Wendy N. Zimmermann, and Michael Fix, 1994, *Fiscal Impacts of Undocumented Aliens: Selected Estimates for Seven States*. Washington, D.C: The Urban Institute, September 1994, en ZIMMERMANN, Warren, "Migrants..." op.cit pág.92). Florida, sigue a California en arribo de inmigrantes y ha formulado argumentos similares, agregando que, debido al arribo masivo de cubanos, Miami es el sitio con la po-

Es verdad que la utilización de los servicios que provee la seguridad social en las áreas de destino es en sí mismo un poderoso motivo de migración, esto es, que las personas migran porque saben que en lugares urbanos o en otros países ellos y sus hijos tendrán más acceso a servicios de salud y educación. Sin embargo y contra los que sostienen que los inmigrantes imponen costos netos a los países anfitriones y compiten con la población natural en el mercado de trabajo ocasionando una depresión en los salarios, otras voces, propugnan que esta idea es falsa y que en general cuando una nación tiene interés en evaluar los costos y beneficios de la inmigración coincide con períodos de alta inmigración, prolongados descensos económicos e introspección social, cultural y política. Pero incluso en tiempos económicamente favorables muchos analistas miran a la inmigración a través del prisma de los efectos adversos y usan el léxico de la competencia y desplazamiento de los mercados laborales.

En este sentido, estudios realizados por la OCDE en Australia, Canadá, Francia, Alemania y los Estados Unidos han concluido que, en el nivel agregado, la inmigración beneficia a los empleadores, a los consumidores y a la posición económica internacional del país y que no produce efectos adversos, al menos no en forma mensurable, ni en las oportunidades disponibles de trabajo, ni en los salarios. Por su parte, la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos ratificó estos cálculos cuando concluye que “la inmigración produce beneficios económicos netos a los residentes domésticos.”<sup>89</sup>

Por supuesto que la inmigración afecta de manera desigual a los diversos segmentos de la población de un país por lo que corresponde hacer algunas consideraciones. En primer lugar, gran parte de los inmigrantes no calificados se insertan en los espacios que la población natural ya no quiere ocupar, sea por tratarse de trabajos duros o pesados, mal remunerados o de escaso prestigio social. En este caso, tanto los consumidores, los inversores, las firmas que dan empleo a inmigrantes y los trabajadores cuyos trabajos complemen-

---

blación de refugiados más grande y homogénea en los Estados Unidos. Texas que empata a California y Florida en el pleito para recuperar los costos, no ha mostrado una actitud tan frenética como los otros dos estados. En general, el temor radica en que los inmigrantes se moverán hacia áreas altamente pobladas, la base contributiva se va a erosionar y por ende los servicios serán más difíciles de proveer. Los latinos, que en el año 2020 se espera que superen a los afro-americanos como la minoría más amplia en el país, parecen ocupar la mayor preocupación que siempre tiene en foco el tema del idioma español en las escuelas. Hay un gran debate sobre si los reclamos de California son justificados y en un sentido más amplio si los inmigrantes suman o restan a los valores económicos y culturales de los estadounidenses. El profesor George Borjas ha escrito que los inmigrantes consumirán durante su vida 20 billones de dólares más en beneficios de la seguridad social en relación con lo que van a contribuir. El profesor Don Huddle sostiene que los inmigrantes son extremadamente costosos para los contribuyentes estadounidenses y estima que la educación pública para los inmigrantes legales costó en 1992, 8.15 billones de dólares en tanto que para los inmigrantes ilegales ascendió a 4.25 billones y que los cuidados de salud demandaron 13.34 billones para los legales y 2.5 billones para los ilegales. Sin embargo otros estudios formulan agudas reservas a estos reclamos. El Urban Institute argumenta que los inmigrantes pagan más de lo que reciben en servicios públicos; sostiene que los inmigrantes generan más trabajos de los que ocupan y que en la década pasada los inmigrantes han recibido menos asistencia pública que los nativos; la inmigración no tiene efectos negativos en los trabajadores afro-americanos. Un estudio del Departamento de Trabajo de 1989 alcanzó similares conclusiones, afirmando que los inmigrantes no tenían un efecto en los ingresos y en los empleos de los nativos. *Ibidem* págs.91-93. Si bien los datos estadísticos consignados corresponden a la década pasada estudios recientes como el del Urban Institute acerca de la localización en los Estados Unidos de los nacidos en el extranjero parecen confirmar que ha continuado esta tendencia. Al respecto el referido estudio señala que hacia marzo del año 2004, la población extranjera ascendía a 35,3 millones representando el 12% de toda la población estadounidense. El estado con mayoría de inmigrantes era California, donde residían 9,8 millones, esto es el 28% del total de la población extranjera. A su vez señalaba que los extranjeros representan en California el 27% de la población total, la más elevada entre todos los estados. Otros estados donde los inmigrantes ascendían a más de un sexto de la población total del estado eran Nueva York, Florida, Arizona y Nueva Jersey. En Fortuny, Karina, Capps, Randy y Passel Jeffrey, *The Characteristics of Unauthorized Immigrants in California, Los Angeles County, and the United States*. The Urban Institute, Washington, DC, March 2007.

89PAPADEMETRIOU, Demetrios G. “Migration” op.cit. págs.18/19

tan resultan obviamente beneficiados. En el caso concreto de los inmigrantes indocumentados su trabajo en áreas informales tiende a articularse en general con el de la contraparte nativa y más aún, se convierten en la columna vertebral de la industria de los servicios que es la que emplea a las familias de clase media y de ingreso dual. Por ejemplo, durante el período de la convertibilidad en la década de los años noventa numerosas trabajadoras provenientes del Perú, atraídas por la posibilidad de enviar remesas en dólares a sus familias, se emplearon en el servicio doméstico facilitando a su vez a las mujeres argentinas su dedicación laboral o profesional.

Sin embargo, si se analiza el caso de aquellos nativos que se disputan con los inmigrantes posiciones laborales en industrias no competitivas y empresas de baja productividad es probable que se constate que sus salarios descienden y en algunas instancias se restringen sus oportunidades. Del mismo modo, es posible que se generen conflictos con segmentos específicos de la población como los obreros tradicionales (blue collar worker) con los cuales los inmigrantes suelen competir también por puestos de trabajo. Otras veces puede suceder que la misma inmigración que es considerada por la población como una amenaza a la seguridad laboral y económica, sea al mismo tiempo estimulada por los sectores empresarios o determinados grupos étnicos ya establecidos. Esto se debe a que las cargas que ocasiona una inmigración adicional (servicios sociales) están ampliamente dispersas en la sociedad en tanto que los beneficios están altamente concentrados en sectores particulares.

En Europa, donde hace ya una década que el desempleo ha estado cerca de los dos dígitos, los inmigrantes son vistos como una amenaza a la seguridad laboral. Por ejemplo, el temor de los franceses al desempleo debido a la competencia de inmigrantes provenientes del este dio lugar a lo que se denominó el “síndrome del plomero polaco” enemigo público número uno de la Francia pre-Referendum. Los “polsky”-sinónimo de letones, polacos, estonios- se convirtieron en la nueva fobia y el miedo de los franceses a los inmigrantes. Por otro lado, personifican el ejemplo del “dumping social” que llega a bajos precios de los países del Este para reemplazar la mano de obra francesa y estereotipan “la deslocalización de las empresas francesas hacia la “Nueva Europa” en busca de menores salarios (en los países del Este se paga dos euros por hora contra doce en Francia), mejor mano de obra y baja presión impositiva.<sup>90</sup>

En síntesis, la inquietud que pueda experimentar la población nativa con respecto a la percepción de que los inmigrantes contribuyen a la inestabilidad política y social es un problema complejo y de difícil abordaje. Sin duda la presencia de un gran número de extranjeros desorientados, desinformados y acosados puede causar inestabilidad en cualquier sociedad. El grado de estas alteraciones estará condicionado por la calidad de las políticas públicas dirigidas a anticipar y prevenir los problemas que eventualmente pudiera causar la migración, pero también dependerá del número de personas que ingresen, de su diversidad étnica y lingüística y de, otra vez, la distancia cultural con respecto a la población nativa.

Un país que requiere mano de obra inmigrante pero no trabaja en el sentido de establecer políticas claras, tales como información, reconocimiento de títulos, ayuda en áreas como habitación, salud, e inserción laboral, evidentemente tendrá dificultades para integrar a los recién llegados. El deseo de soportar los costos de la integración va a ser probablemente menor si el gobierno del país receptor entiende que la llegada de los inmigrantes forma parte de una política de “dumping poblacional” en la que está comprometido el gobierno que los envía, con la intención de exportar sus criminales, minorías étnicas no queridas y su excedente de población y de este modo trasladar los costos sociales que implica

mantener a los más pobres e indefensos al país receptor.<sup>91</sup> En los siglos dieciocho y diecinueve, muchos gobiernos europeos promovieron la emigración como una forma de aliviar las cargas sociales y políticas que resultarían de la pobreza y el crimen, por ejemplo entre 1788 y 1868 Inglaterra exiló 160.000 criminales hacia Australia como una forma de librarse de los prisioneros y reducir los costos de mantener las prisiones.<sup>92</sup> Del mismo modo, los Estados Unidos distinguieron entre aquellos cubanos que huían del régimen comunista en 1960, y que fueron bienvenidos, de los cubanos convictos sacados de las prisiones y expulsados en botes hacia los Estados Unidos, acontecimiento conocido como “Crisis de los Marielitos”, y que obviamente no lo fueron.

En resumen, es claro que en casos como estos el país receptor ha de experimentar sensaciones de rechazo y preocupación y la forma en que los estados reaccionen ante los flujos internacionales de población constituye inevitablemente un tema de agenda tanto en las relaciones bilaterales como en las instancias multilaterales y, en el último de los casos, puede convertirse en causa de conflicto internacional.

### 3.3. El costado criminal de la inmigración.

Es muy difícil en general distinguir entre aquellas violaciones a la ley cometidas por inmigrantes de las cometidas por los nativos. La cuestión deriva en una serie de preguntas tales como ¿son los inmigrantes una especie de fuente de delitos? o ¿hay delitos específicos que cometen los inmigrantes y que normalmente los nativos no? Algunos sostienen que si bien los inmigrantes no traen ninguna propensión a delinquir tampoco hay en ellos una especial inclinación a respetar la ley. Por ejemplo, en las prisiones federales de los Estados Unidos, los nacidos extranjeros ascienden al 25% del total de la población carcelaria, un porcentaje en proporción elevado si se tiene en cuenta que los inmigrantes representan el 9% de la población total. Uno de los delitos más comunes es el tráfico de drogas, que debido a su naturaleza internacional, recae en gran medida en la movilidad a través de las fronteras. Es probable que los inmigrantes realicen este trabajo pero también los nativos y otros extranjeros.<sup>93</sup>

Otra categoría, que puede vincular delito e inmigración y que reviste un impresionante volumen es el tráfico ilegal de personas.<sup>94</sup> Este patrón por ejemplo representa la forma

---

91 Conviene hacer notar que no siempre los que emigran son los más pobres, como es el caso de la reciente emigración argentina a España e Italia en su mayoría constituida por profesionales y gente de clase media y media alta.

92 HUGHES, Robert, (1987) “The fatal Shore”, Knopf, New York, en Myron Weiner, op.cit. pág.115. Con respecto a los inmigrantes, Europa en general, se ha mostrado reacia a otorgar igual acceso que a los nativos a la educación, la capacitación profesional, asistencia al empleo y beneficios sociales derivados del trabajo. Al respecto ver MARTINE, George, HAKKERT, Ralp y GUZMAN, José Aspectos Sociales de la Migración Internacional: consideraciones preliminares, Documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) División de Población (CELADE) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) San José de Costa Rica, 4 al 6 de septiembre de 2000.

93 ZIMMERMANN, Warren, op.cit. pág.101. Los datos son del año 94; al 2004 el porcentaje de inmigrantes con relación a la población total se elevaba al 12%.

94 El Protocolo para la Prevención, Supresión y Castigo para el Tráfico de Personas del año 2000, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado, ratificado por 18 países, está orientado a prevenir y combatir el tráfico de personas, en especial mujeres y niños; a proteger y asistir a las víctimas de tal tráfico; y a promover la cooperación entre los Estados parte para lograr estos objetivos. Finalmente, el Protocolo del año 2000 contra el Contrabando de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, complementando la Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Transnacional Organizado, ratificado por 17 países, orientada a combatir y prevenir el contrabando de cargamento humano, reafirmando que la migración en sí misma no es un crimen y que los inmigrantes son víctimas y necesitan protección.



en que los chinos son ingresados ilegalmente en los Estados Unidos a dónde llegan generalmente en barcos pero también por tierra y avión. El contrabando de extranjeros de nacionalidad china es una actividad inherentemente criminal, no sólo porque produce extranjeros ilegales, sino porque habitualmente son comprometidos para llevar a cabo actividades criminales en los Estados Unidos. Esto no quiere decir que sean delincuentes antes de llegar sino que desde el mismo momento en que se ven obligados a pagar los pasajes y los gastos del traslado y no disponen de los recursos principales para ello, se comprometen forzosamente con actividades fuera de la ley.

En Argentina, el contrabando ilegal de personas es una práctica habitual en la frontera con Bolivia. La muerte de seis inmigrantes bolivianos en un taller textil clandestino de Argentina puso de relieve la existencia de un negocio que genera una formidable riqueza para unos pocos y grandes sufrimientos para grandes cantidades de personas de nacionalidad boliviana que son contratados para trabajar en la industria textil bajo un sistema de esclavitud y obligados a pagar así los gastos de traslado.<sup>95</sup> Sin embargo estas condiciones parecen ser incluso mucho más propicias que las que se viven en sus países de origen. En el caso de la comunidad boliviana en la Argentina la perspectiva de que los hijos puedan acceder a una educación pública gratuita y al sistema de salud, constituye un incentivo suficiente para que exista intención de permanecer incluso a costa de estar sometidos a un sistema de franca explotación (lo que se ha denominado factores de empuje y atracción).

En Italia, recientemente, descubrieron a trabajadores esclavos polacos en granjas del sur italiano, verdaderos campos de trabajos forzados denominado el “triángulo de los tomates” donde los jornaleros del este fueron reemplazando a los marroquíes, en una nueva condición de “esclavos modernos”.<sup>96</sup>

Finalmente otro aspecto en la vinculación entre inmigración y delito lo constituye el área del **terrorismo internacional**. Las preocupaciones acerca de este nexo han jugado un rol predominante a partir del 11-S y lo seguirán jugando. Sin embargo con anterioridad hay dos eventos que merecen ser recordados: el asesinato de empleados de la CIA, aparentemente cometidos por un asilado paquistaní (que dejó el país tan rápido como entró) y las bombas que estallaron en los sótanos del World Trade Center en Nueva York a manos de inmigrantes provenientes de países de Medio Oriente.

Sin embargo, ninguno de estos antecedentes tuvo la magnitud ni generó el impacto del 11 de septiembre que no solo estimuló la búsqueda de la conciencia pública, intensificó las respuestas diplomáticas y militares y los esfuerzos por reformar la política pública, sino que permitió la instalación de la idea de que los peligros y las amenazas a la sociedad nor-

---

95 El reclutamiento comienza, en general, en La Paz o en Potosí con una oferta de trabajo rápida en la Capital Federal. El perfil de los emigrados es similar: habitantes de zonas rurales que no tuvieron acceso a la educación. “Proviene de sectores más empobrecidos e incluso étnicamente identificados entre aymaras y quechuas” describe Waldo Albarracín, defensor del pueblo en La Paz. El punto común es la ilusión de un futuro mejor. Buenos Aires, a 2200 kilómetros de La Paz se presenta como la meca. El recorrido continúa desde los departamentos de La Paz, Potosí, Oruro o Cochabamba hacia la ciudad fronteriza de Villazón. Un viaje de Villazón, la última ciudad de Bolivia a Buenos Aires cuesta entre 150 y 180 pesos argentinos (los datos son del año 2006) Por ende, muchos de los trabajadores bolivianos ya comienzan su trabajo con una deuda por pagar a sus propios empleadores. De allí una vez que cruzan la frontera nada fácil les espera, desde el inicio en Argentina se los esquivo, discrimina y explota. “La ruta de los inmigrantes del Altiplano” El Observador( Diario Perfil) 09-04-2006

96 La investigación denominada “Tierra prometida” llevada a cabo por el fiscal antimafia de Bari, Lorenzo Lerario conjuntamente con la policía polaca permitió dismantelar una banda de mano de obra clandestina que funcionaba en el sur de Polonia —donde fueron detenidos alrededor de veinte traficantes— y la región Foggia, en el sur de Italia. Estos ciudadanos de la Unión Europea trabajaban sin contrato, sufrían privaciones, humillaciones e incluso, golpes. Algunos de los que hablaron comentaron que en el campo de Orta Nova les hacían pagar hasta para dormir en barracas atestadas de gente, 5 euros por noche y si se enfermaban y no podían trabajar debían pagar una multa de 20 euros por cada día de ausencia. Diario Clarín 23/09/06

teamericana provienen de actores que logran atravesar las fronteras de la nación, reforzando así el nexo entre terrorismo e inmigración o entre inmigración y seguridad.

Es así que no mucho tiempo después de los ataques las voces de los defensores de las políticas anti-inmigración se hicieron oír señalando ante el Senado “Está claro que los 19 terroristas del 11 de septiembre eran ciudadanos extranjeros que ingresaron a los Estados Unidos legalmente, como turistas, por viaje de negocios o estudiantes. Esto también es cierto para los que perpetraron los actos terroristas previos. Si bien es absolutamente esencial no tomar como cabeza de turco a los inmigrantes, especialmente los inmigrantes musulmanes, tampoco debemos pasar por alto el hecho más obvio: la actual amenaza terrorista a los Estados Unidos proviene siempre exclusivamente de individuos que llegan desde el exterior. Por lo tanto, nuestra política de inmigración, incluyendo la emisión de visas temporarias o permanentes, control fronterizo, y los esfuerzos para resolver la inmigración ilegal son críticos para reducir las probabilidades de un ataque en el futuro.”<sup>97</sup>

En una postura más extrema aún, Pat Buchanan urgió a un inmediato aplazamiento en toda la inmigración, un aumento de las Patrullas de Frontera a 20.000, una radical reducción en la emisión de visas a nativos de países que abrigan terroristas, y acelerar la deportación “de los 8 a 11 millones de extranjeros ilegales, comenzando por aquellos pertenecientes a las naciones basura o estados rebeldes”<sup>98</sup> Además, “el propósito de amnistía del presidente Bush” -en referencia a las negociaciones en curso entre los Estados Unidos y México para un nuevo programa de inmigración, que podría incluir la legalización de los residentes no autorizados- “debería ser silenciosamente sepultada”<sup>99</sup>

Si bien en un comienzo el presidente Bush formuló siempre la misma distinción, esto es que los Estados Unidos “daban la bienvenida a los inmigrantes legales pero no a las personas que venían a hacer daño a los americanos” fueron emprendidas una serie de medidas tendientes a ampliar la seguridad tanto mediante el endurecimiento de los procedimientos de admisión como en la búsqueda del enemigo puertas adentro. Dos meses después de los ataques, la configuración de la respuesta política comenzó a volverse discernible.<sup>100</sup>

En el país en general, los ataques desataron una cadena de agresiones contra personas que eran consideradas parecidas a los terroristas o se creía que simpatizaban con ellos y mientras se esperaba la elaboración de estos instrumentos de mediano y largo plazo los esfuerzos para lograr mayor seguridad se focalizaron estrechamente en las personas provenientes de países árabes o musulmanes. Consecuentemente, desde entonces, se ha acrecentado el monitoreo sobre ellos y a pesar que muchas de las entrevistas del FBI a árabes o musulmanes fueron realizadas en forma voluntaria, el incremento de la atención ha causado tensión, nerviosismo, y preocupaciones en la comunidad árabe y musulmana. En este senti-

---

97 Steven A. Camarota, Director of Research, Center for Immigration Studies, “Immigration and Terrorism” Testimony prepared for the Senate Judiciary Committee Subcommittee on Technology, Terrorism and Government Information, October 12, 2001, en Aristide Zolberg “Guarding the Gates in a World on the Move” Social Science Research Council /After Sept. 11 en [www.ssrc.org/sept11/essays](http://www.ssrc.org/sept11/essays)

98 Rogue nations

99 “Tracking Down The Enemy Within.” WorldNet Daily, October 26, 2001 en Aristide Zolberg, “Guarding...” Op.cit.

100 El 26 de Octubre el presidente Bush firmó la “Patriot Law” (Ley Patriótica) por la que otorgaba a las Agencias encargadas de la aplicación de la ley amplios poderes para perseguir terroristas a través de órdenes de registro y monitoreos de llamadas Telefónicas e e-mails, además de proveer la posibilidad de detener extranjeros sin cargo y por largos períodos. A la semana siguiente nombró a una Fuerza de Tareas para rastrear terroristas extranjeros (Foreign Terrorist Tracking Task Force) recomendando cambios específicos en las leyes y procedimientos de admisión, incluyendo visas a estudiantes, con el fin de disuadir a los terroristas que quisieran entrar. Concurrentemente el Congreso trató un proyecto que daba al Departamento de Estado y el INS (Immigration and Naturalization Service) acceso electrónico a las listas de potenciales criminales y terroristas del FBI y la CIA y establecía sofisticada tecnología de identificación en todas las puertas de entrada. Zolberg, Aristide, “Guarding...” Op.cit.

do organizaciones de derechos humanos, libertades civiles y árabes-americanas creen que estos hechos puntualizan una tendencia a establecer un perfil y un diseño de aplicación selectiva de las leyes de inmigración.<sup>101</sup>

Evidentemente todas estas medidas de seguridad e inmigratorias dan la impresión que el gobierno de los Estados Unidos cree que los árabes y musulmanes son un grupo sospechoso y peligroso a los que no se les puede reconocer derechos y libertades constitucionales. De este modo una de las interpretaciones predominantes de este conflicto se realizó en términos de lo planteado por Huntington como “choque de civilizaciones”, una confrontación entre la civilización occidental y cristiana y un Islam amenazante para algunos o entre un Islam puro y una decadente cultura judeo-cristiana que corrompe a los musulmanes, para otros. Esta lectura ha provocado un incómodo dilema para algunos americanos musulmanes, tanto como lo ha sido la especial relación de los Estados Unidos con Israel para muchos de los árabes americanos.

#### **4. El Estado y su respuesta a las migraciones internacionales.**

Dadas las características actuales del sistema internacional es de esperar que para el futuro previsible el número de personas que desee emigrar o se encuentre forzada a abandonar su país de origen continuará excediendo substancialmente el número de países con deseos de recibirlos. Ante esta situación la pregunta es: ¿cómo reaccionan los estados cuando se ven enfrentados con flujos de población no deseados? ¿por qué las migraciones desafían la esencia misma del Estado-Nación?

Como ya se expresó anteriormente para muchos países industriales la inmigración resulta ventajosa: provee gente joven que permite compensar la baja tasa de natalidad, mano de obra para ocuparse en sectores de trabajo que no desea realizar la población local, mano de obra calificada para ocupaciones de medio tiempo y la energía e iniciativa que en general caracteriza a los recién llegados. Sin embargo, no todas las sociedades, por los motivos ya analizados, se encuentran dispuestas a aceptar la llegada de extranjeros y aún en el caso de que los países se muestren relativamente abiertos es en verdad probable que no sea posible admitir a todos los que deseen entrar.

Según el semanario inglés *The Economist* “La capacidad de asimilación de los países del oeste europeo, si bien no tan grande como América o Australia, es mayor que lo que la gente piensa. Los políticos europeos racistas o con sentimientos anti-inmigración no le hacen ningún favor a sus países y deberían preguntarse cuántos inmigrantes se podrían aceptar sin crear tensiones sociales” y agrega que “para los países del oeste europeo será fácil absorber a los europeos del este y los norafricanos”<sup>102</sup>

En la vereda contraria, el profesor Klaus-Werner Schatz, quien dirige el Centro de Economía Internacional de Kiel sostiene en una tesis provocadora que “la aceptación de inmigrantes en Europa, como la política de los trabajadores invitados por las empresas

---

101 Además, en el 2003, el Departamento de Seguridad Interior (Department of Homeland Security) implementó el National Security Entry/Exit Registration System (NSEERS- Registro de Seguridad de Entrada y Salida) a través del cual las autoridades de inmigración tomaron huellas digitales, fotografiaron e interrogaron a 80.000 hombres. No se sabe cuántos eran árabes, pero 19 de los 25 países de la lista del NSEERS eran de lengua árabe. A pesar que las principales características de este programa fueron suspendidas en diciembre de 2003, los nacionales de algunos países -Irak, Irán, Libia, Sudán y Siria- están todavía comprometidos con los requerimientos del NSEERS. Sobre este tema ver Kayyali, Randa A (2006) “The People Perceived as a Threat to Security: Arab Americans Since September 11, Migration Information Source, July 1. Disponible en [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org)

102 Economist, “The Would-be Europeans”, August 4, 1990, p.15.

(Gastarbeiter) entre 1961 y 1973, estuvo basada en un error de análisis económico. Si Alemania no hubiera importado mano de obra turca, las empresas interesadas hubieran debido invertir en técnicas más competitivas y el capital hubiera reemplazado a la mano de obra. La experiencia de la industria automotriz japonesa ilustra este análisis. Por falta de mano de obra inmigrante en las décadas del 60 y 70, ésta reemplazó a los obreros no calificados por robots: a partir de entonces la superioridad técnica de Japón es quizá una consecuencia de la falta de inmigración. Observa que los argumentos económicos para legitimar esta inmigración al igual que los demográficos, según los cuales la inmigración debería compensar necesariamente el envejecimiento de la población, siguen siendo inaceptables y que en definitiva el inmigrante sería en realidad, el único beneficiario económico de la inmigración.<sup>103</sup>

En realidad la cuestión parece radicar en establecer cuántos inmigrantes está dispuesta a aceptar una sociedad sin que esto genere tensiones sociales, sin que la comunidad sienta que está experimentando cambios drásticos, que se transforma su economía nacional y sus ciudades, lo que finalmente obliga a reflexionar sobre los propios valores sociales y culturales, transformándose el tema finalmente en un asunto de seguridad, por supuesto en el sentido amplio del término.

#### 4.1. Derecho de sangre, derecho de suelo.

Aquí entonces es necesario detenerse a considerar, al menos como un dato a tener cuenta cómo los criterios para conceder la nacionalidad parecen influir en las políticas inmigratorias de los países más desarrollados, configurando similitudes y diferencias. Esta cuestión radica en la distinción entre derechos de ciudadanía basados en el *jus sanguinis* (derecho de sangre) que establece que dondequiera que una persona nazca es un ciudadano del estado de sus padres y aquellas basadas en el *jus soli* (derecho de suelo) que establece que un niño recibe su nacionalidad en el suelo o el lugar de su nacimiento. En el caso del *jus sanguinis*, los vínculos que provee la descendencia de sangre son mucho más amplios que el mero parentesco, desde el momento en que sugiere la idea de una amplia comunidad (volk) de personas a la cual se pertenece, en los términos formulados por el citado Benedict Anderson, en una relación imaginaria. Son ejemplos significativos de estas normas legales Alemania e Italia, entre otros.

En el caso alemán bajo una ley sancionada en 1913 –y todavía en vigencia– la nacionalidad alemana de nacimiento está basada exclusivamente en la descendencia (*jus sanguinis*); por lo tanto, los niños hijos de inmigrantes nacidos en Alemania (en su mayoría turcos) no son considerados automáticamente ciudadanos como sería en el caso de un régimen de *jus soli*. En cuanto a la Carta Fundamental, la Constitución alemana de la posguerra, también otorga ciudadanía a aquellos alemanes aunque no vivan en Alemania, no hablen alemán pero que provengan o sean descendientes de quienes provengan de Alemania, incluyendo los territorios de los cuales los alemanes fueron expulsados después de la guerra. Así cientos de inmigrantes que entraron en la República Federal provenientes de Alemania del Este o de Polonia después de la Segunda Guerra Mundial fueron considerados como ciudadanos alemanes que retornaban a casa (outsiedler)<sup>104</sup>

---

103 SORMAN, Guy (1993) Esperando a los Bárbaros. Sobre inmigrantes y drogadictos, Emecé Editores SA, págs.56-57.

104 Kay Hailbronner (1989) "Citizenship and Nationhood in Germany," in William Rogers Brubaker, ed., Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America, Lanham, Md: University Press of America, en Myron Weiner, op.cit, págs.110-111.

En su libro *Esperando a los bárbaros*, el escritor Guy Sorman ilustra así esta situación “Rudie Kemal vive y trabaja en Berlín, donde nació. Sólo habla alemán y no se imagina viviendo en otro lado que no sea Alemania; Berlín, dice es su Heimat (patria). El padre de Rudie Kemal llegó a Turquía hace treinta y cinco años; por lo tanto Rudie es y seguirá siendo turco. Podría pedir la nacionalidad alemana pero los trámites son complicados. Debería demostrar que se ha integrado bien a Alemania. Ese es el derecho de sangre: *jus sanguinis* en oposición al derecho de suelo...”

“Ulrike Frockhof no tiene nada que probar: es alemana “por naturaleza” aunque no comparta la cultura. Cuando llegó a Berlín en 1991 no hablaba una palabra de alemán. Sigue sin hablarlo y me tuve que entender con ella a través de un intérprete ruso. Ulricke Frockhof nació en Kirguizistan. Sus antepasados habían partido de Alemania a mediados del siglo XVIII. Pero siguió siendo alemana por sangre. La legislación alemana le permitió volver en el momento que quiso al país de sus antepasados: le bastó invocar su *Deutschtum*, la germanidad.”<sup>105</sup>

Estos ejemplos y sucesos como el trágico asesinato de un niño de etnia turca en manos de un neo-nazi ponen al descubierto una vez más el hecho de que es posible para tres generaciones de turcos vivir en Alemania sin ninguno de los atributos de la ciudadanía alemana.

.La República Italiana por su parte, otorga la nacionalidad a los descendientes de italianos que se encuentren en el exterior hasta la tercera generación. Otros países tienen un concepto similar como el caso de la Ley de Retorno en Israel, bajo la cual todos los judíos, indistintamente de donde vivan en el presente, son autorizados a regresar a casa para reclamar su nacionalidad.

Inversamente, en los Estados Unidos como en la Argentina, la ciudadanía es adquirida por nacimiento en el territorio o por naturalización. Originariamente la ley norteamericana permitía la naturalización solamente de las “personas blancas y libres” pero actas posteriores permitieron la naturalización sin considerar la raza. Además de los requisitos usuales de residencia la ley de naturalización de los Estados Unidos requiere que los postulantes demuestren su conocimiento de la Constitución norteamericana y la forma de gobierno y juren su fidelidad a los principios de dicha constitución. El conocimiento político y la lealtad, no la consanguinidad, constituyen por lo tanto las normas de pertenencia. En parte debido a que los Estados Unidos tienen un criterio más político que étnico para la naturalización es que han sido más tolerantes con la inmigración y por lo general se han sentido menos amenazados por la inmigración que muchos otros países. Esta situación por supuesto, ha cambiado fundamentalmente después del 11 de septiembre y a partir de la política de guerra global contra el terrorismo de la administración Bush, la política migratoria se ha vuelto muy restrictiva.

A lo largo de la mayor parte de su historia, un nivel bajo de percepción de amenaza ha caracterizado también la respuesta de Francia a la inmigración. Los franceses poseen una noción de ciudadanía derivada de sus orígenes revolucionarios y la preocupación por la unidad cultural es un elemento central de su concepción de nacionalidad. Los franceses, como Rogers Brubaker ha escrito, son universalistas y asimilacionistas en contraste con la noción de base etnocultural centrada en el *Volk* de los alemanes.<sup>106</sup> El resultado es que los

---

105 SORMAN, Guy *Esperando...* op.cit págs.38-39

106 En su estudio sobre la ciudadanía y la nacionalidad en Francia y Alemania, Rogers Brubaker ha distinguido la existencia de dos tradiciones casi antagónicas en la formación y desarrollo de sus respectivos estados y naciones. Según Brubaker, mientras la tradición francesa se ha basado en el *jus soli*, en la alemana ha prevalecido el *jus sanguinis*. La nación francesa “ha sido concebida en relación al marco institucional y territorial del Estado”. En contraste, la nación alemana fue concebida “como una comunidad cultural, lingüística y racial”. Sobre éstas tradiciones se desarrollan conceptos disímiles de la nacionalidad: asimilativo uno, excluyente el otro. En BRUBAKER,

franceses se han mostrado más deseosos de naturalizar inmigrantes que los alemanes y más abiertos a los refugiados políticos que muchos de los países del oeste Europeo. Sin embargo, la furia desatada en París y otras ciudades francesas en noviembre de 2005 entre bandas de jóvenes marginales y la policía puso al descubierto que la integración continúa siendo una deuda pendiente. La violencia concentrada sobre todo en barrios poblados por africanos y musulmanes reveló las dificultades que muchas naciones europeas afrontan con las comunidades de inmigrantes que se sienten excluidas de la prosperidad. También reavivó el debate sobre la incapacidad de Francia para asimilar a millones de inmigrantes, muchos de ellos pobres y desempleados, atrapados en complejos de vivienda en mal estado.<sup>107</sup> Además, Francia posee un fuerte movimiento anti-inmigración liderado por Jean Marie Le Pen, un francés que habiendo nacido en el norte de África, ha ganado un considerable respaldo a su posición de que los trabajadores invitados provenientes de ese lugar y sus niños nacidos en Francia, deberían regresar a sus países de origen. Como corolario de esta tendencia, fue aprobado recientemente por los diputados un polémico proyecto de ley sobre “control de la inmigración” que impone, entre otras restricciones, estudios de ADN a los familiares de los inmigrantes que quieran reunirse con sus parientes.<sup>108</sup>

Al margen de las singularidades de cada caso en particular, pareciera ser que donde las nociones de consanguinidad dominan la ley de ciudadanía, el sistema político es capaz de distinguir entre un influjo aceptable o no aceptable, sin considerar ni la cantidad de inmigrantes ni el estado de la economía en la cual los inmigrantes van a ingresar. Estas normas prescriben diferentes derechos para aquellos que son catalogados como nativos y aquellos que independientemente del tiempo en que ellos y sus ancestros residan en el país no son considerados tales.<sup>109</sup>

Es altamente probable entonces que en estos países las personas nativas se consideren legitimadas para demandar tierra, empleo, educación y bienestar y que prosperen los grupos políticos que aboguen por devolver los inmigrantes a casa incluso a pesar de que la expulsión puede imponer consecuencias económicas severas tanto para el país anfitrión como para el país de origen.

#### 4.2. Las migraciones internacionales desafían al Estado-Nación.

---

Rogers, (1992) *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Cambridge Mass: Harvard University Press, págs.8-9.

107 Diario La Nación , 3/11/2005

108 El texto, con algunas modificaciones fue aprobado luego de un largo debate y se aprobó por 91 votos de la oficialista Unión por un Movimiento Popular (UMP, de derecha) contra 45 del Partido Socialista, los Verdes y el Partido Comunista Francés. La nueva Ley, que generó rechazo de las asociaciones de derechos humanos y de defensa de los inmigrantes pero además críticas dentro del mismo Gobierno, es una promesa electoral del presidente Nicolás Sarkozy que le valió un importante caudal de votos de la derecha y endurece las condiciones de ingreso para futuros inmigrantes, quienes deberán aprobar en sus países de origen un examen para acreditar sus conocimientos del idioma y los “valores” de Francia y en caso de duda sobre su identidad, tendrán que confirmarla con un examen genético. Los defensores del examen argumentan que doce países de la Unión Europea recurren a estas pruebas. El proyecto de ley- el cuarto sobre inmigración en los últimos cuatro años- fue defendido por el ministro de Inmigración, Integración, Identidad Nacional y Codesarrollo, quien argumentó la necesidad de reducir la “preponderancia” de la inmigración familiar y aumentar la económica, a tono con la filosofía de la “inmigración selectiva” de Sarkozy. El proyecto dispone también que el inmigrante que quiera llevar a su familia deberá tener ingresos laborales equivalentes al salario mínimo y superiores. Diario Clarín 21/09/07

109 No obstante es bien sabido que en el caso de la llamada “migración de retorno” tanto en Alemania como en Italia es habitual que los retornados no reciban el mismo trato que los nativos. En el caso de la Alemania reunificada por ejemplo, el contexto de receptividad ha sido favorable (y se entiende que por razones históricas) solamente para los alemanes provenientes de la Alemania Oriental. Dato proporcionado por Marta Rencz, segunda generación de alemanes en la Argentina, de su experiencia en sus viajes a Alemania.

Como uno de los fenómenos más visibles de la mundialización en la posguerra fría, la migración internacional se ha convertido en una de las fuerzas que erosiona la soberanía del Estado-Nación. Esto es especialmente patente en el ámbito del control de las fronteras estatales, que ha sido largamente reconocido tanto en la teoría como en la práctica como una de las características operacionales vitales del sistema internacional de estados.

110

Sin embargo, mientras la noción de soberanía está todavía retóricamente reconocida, una gran cantidad de acciones internas que adoptan los estados en el marco de su capacidad soberana son crecientemente consideradas como amenazas por otros estados en la medida que producen consecuencias que adquieren relevancia internacional. Casos como la producción de basura nuclear o la emisión de materiales peligrosos hacia la atmósfera o la contaminación de los ríos o fuentes de agua que fluyen hacia otros países (recuérdese el litigio aún no resuelto entre Argentina y Uruguay, por la instalación de las plantas de producción de pastas de celulosa y su potencial contaminador en las márgenes uruguayas del río Uruguay) ejemplifican esta situación. En esta lógica, un Estado que por diversos motivos fuerza a sus ciudadanos a emigrar o crea las condiciones para inducirlo ha internacionalizado sus acciones internas.

Ante este hecho y en el marco de las atribuciones que confiere la calidad de soberano, los estados practican varias respuestas al desafío que representan las migraciones. Una de las medidas consiste en que el Estado intente *cerrar las fronteras* aunque esto rara vez se traduce en una solución efectiva si se tiene en cuenta las dificultades de controlar cualquier país con amplias costas o extensas fronteras. Por ejemplo, para obstaculizar la entrada clandestina de inmigrantes y en concordancia con la estrategia de Bush de un estricto control de las fronteras en el marco de su guerra contra el terrorismo, la Cámara de Representantes aprobó el proyecto que prevé la construcción de una barrera de más de 1000 kilómetros en la frontera con México que abarcará los estados de Texas, California, Arizona y Nueva México y que contará con cámaras de televisión, sensores e iluminación. El plan procura evitar que 400.000 mexicanos ingresen en forma irregular a Estados Unidos todos los años y forma parte de un paquete legislativo para endurecer las normas contra la inmigración ilegal.<sup>111</sup>

Otro de los mecanismos se orienta a la *implementación de tarjetas de identidad y la regulación de los empleadores* a través de la imposición de penalidades cuando empleen ilegalmente personas. Ésta tampoco constituye una opción útil para los países con un número elevado de firmas pequeñas, estructuras administrativas pobres y funcionarios corruptos. Finalmente y como ya se mencionó los gobiernos preocupados porque las migraciones pueden conducir a sentimientos de xenofobia popular y provocar el ascenso de partidos políticos anti-inmigración que amenacen el régimen vigente pueden implementar medidas antimigratorias anticipándose a las reacciones populares.<sup>112</sup>

Muchas de las características actuales del sistema internacional contribuyen a que a la hora en que los estados deban tomar decisiones en materia de política migratoria, tanto en el ámbito de la política doméstica como la internacional, se vean enfrentados a soluciones de carácter contradictorio. Estas contradicciones son especialmente sobresalientes en el

---

110 Uno de los aspectos centrales en el proceso de formación del estado moderno fue el reconocimiento de la soberanía como una de sus características fundamentales. La norma fundamental de la soberanía westfaliana ha entendido que la organización de la vida política se basa en dos principios: la territorialidad y la exclusión de actores externos de las estructuras de autoridad interna. La soberanía westfaliana se viola entonces cuando actores externos influyen sobre, o determinan, las estructuras de autoridad interna. En KRASNER, Stephen, (2001) *Soberanía, hipocresía organizada*, Barcelona, Paidós, pág.36.

111 La Nación 17/12/2005

112 SORMAN, Guy, op.cit.págs. 197-202.

caso de las democracias liberales. Al tratarse de sistemas que otorgan especial importancia a la libertad individual reconocen a sus ciudadanos el derecho a entrar y salir libremente y por ende se muestran reacias a que otros gobiernos limiten estas libertades a sus nacionales. Sin embargo y al mismo tiempo, sostienen que como “estados soberanos” retienen para sí la potestad de determinar quien y cómo podrá ingresar a su territorio lo que las lleva en función de su propio interés nacional al trazado de políticas inmigratorias francamente restrictivas.

Para Saskia Sassen la globalización económica desnacionaliza la economía nacional, en cambio la inmigración **renacionaliza** la política. Esto es así porque existe un consenso creciente en la comunidad internacional para levantar los controles fronterizos para el flujo de capitales, información, servicios, y, en sentido más amplio, mayor globalización. Pero cuando se trata de inmigrantes y refugiados, tanto en Estados Unidos como en Europa Occidental o Japón, el Estado reclama todo su antiguo esplendor afirmando su derecho soberano a controlar sus fronteras.<sup>113</sup>

Esta idea de la soberanía se ha visto también erosionada por la existencia de normas nuevas, tales como la aceptación de la existencia de derechos humanos universales que para algunos representan una ruptura fundamental con el pasado, mientras que para otros estos valores representan simplemente una manifestación más de los poderosos.<sup>114</sup>

Así, en este campo en particular, puede observarse que los inmigrantes y refugiados plantean una contradicción, una tensión entre la protección de los derechos humanos y la protección de la soberanía del estado.<sup>115</sup> Esta tensión se origina en el propio estado y se asienta en el conflicto entre su autoridad para controlar la entrada al país y su obligación de proteger a aquellos que se encuentran en su territorio. El problema es particularmente agudo en el caso de los inmigrantes indocumentados. Desde el momento en que su ingreso refleja el hecho de que se lograron violar los controles fronterizos y las normas de entrada al país, su mera presencia indica una erosión de la soberanía estatal. Por otro lado, en la medida que los inmigrantes y refugiados han obtenido considerables derechos antes reservados únicamente a los nativos, puede interpretarse que se ha operado una devaluación de la ciudadanía, otro de los presupuestos sobre los que se construyó el Estado-Nación y condición indispensable para acceder a tales derechos.

En el mismo sentido se expresa el historiador Eric Hobsbawm para quien el mundo que se transforma mientras avanza la globalización capitalista no verá desaparecer las unidades políticas reconocibles, no verá desaparecer los Estados nacionales. “La globalización debilitó mucho los poderes del Estado. Hay una tendencia a globalizar la economía, la ciencia, las comunicaciones, pero no a crear grandes organizaciones supranacionales. Muchos Estados son irrelevantes y o existen en función de la globalización (viven del turismo o son paraísos fiscales), pero hay cinco o seis que determinan lo que pasa en el mundo, y otros, más chicos, son importantes porque imponen límites a la globalización. La globalización capitalista, insistía en el libre movimiento de todos los factores de la producción –dinero,

113 SASSEN; Saskia (2001) *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Barcelona, Ediciones Bellaterra, pág. 73

114 KRASNER, Stephen (2001) *Soberanía...*, op.cit. pág. 13.

115 Ejemplos de tales acuerdos son la convención internacional adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1990, sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores inmigrantes y los miembros de su familia (resolución 45/158). En la actualidad, basándose en acuerdos internacionales muchos poderes judiciales reconoce una serie de derechos a los inmigrantes, como por ejemplo los tribunales administrativos y constitucionales que bloquearon los intentos de los parlamentos alemán y francés de limitar la reunificación familiar. Otra forma de limitación de la acción del estado queda ilustrada en los acuerdos de Helsinki, de 1975, que exigieron la eliminación de los obstáculos que impedían la libre circulación de personas e ideas. En, SASSEN, Saskia *¿Perdiendo...* op.cit, págs.79-80



bienes- sin restricción, y por todo el mundo. Pero la mano de obra es un factor de la producción que no ha instaurado el libre movimiento, y una de las razones es política (los Estados no lo permiten porque podría generar problemas políticos a nivel nacional) El estado no está desapareciendo; coexiste con la globalización, o sea, con un puñado de corporaciones, pero no desaparece.”<sup>116</sup>

De lo dicho precedentemente pareciera ser que el estado es capaz de renunciar a la soberanía en un ámbito pero aferrarse desesperadamente a ella en otros. Esta paradoja representa un dilema sobre el cual es necesario poseer claridad conceptual y que se relaciona con los márgenes de acción que poseen los diferentes estados de acuerdo al lugar que ocupan en la estratificación internacional frente a un escenario internacional globalizado, caracterizado fundamentalmente por un aumento de la cuota de poder de los actores económicos transnacionales.

Resulta aquí de utilidad recurrir a los criterios utilizados por Susan Strange, para quien la autoridad del Estado sobre la sociedad y la economía está experimentando un período de difusión. En este sentido afirma, ha habido un gran aumento de las asimetrías de la autoridad del Estado, lo que en otras palabras significa que mientras el gobierno, por ejemplo, de los Estados Unidos puede haber sufrido cierta pérdida de autoridad, la pérdida ha sido frente a los mercados y no frente a los otros Estados; en tanto que para los otros Estados su vulnerabilidad ha crecido notablemente, no sólo de cara a las fuerzas de los mercados mundiales sino también de cara al mayor alcance global de la autoridad de los Estados Unidos.<sup>117</sup>

Si extrapolamos estas ideas al caso migratorio, se puede inferir que hay estados que cuando se ven sometidos a un influjo no deseado de inmigrantes, poseen una mayor cuota de poder para implementar políticas migratorias en función de la definición de su propio interés y por ende son estos mismos estados los que están en mejores condiciones para elevar el tema migratorio a la agenda de política pública y no sufrir las sanciones de otros estados, organismos internacionales, de organizaciones no gubernamentales o de la comunidad internacional. Es en este caso cuando la política migratoria se reduce a un asunto de política interna y pasa a ser monopolio exclusivo de los Ministros de Interior y de Justicia.

Esto explicaría también por qué la securitización del tema migratorio, es decir los procedimientos por los que se lleva a cabo la “aseguración o aseguramiento” de un tema (*securitization of an issue*) parte siempre en la literatura como en la práctica del norte rico y no de los países en vías de desarrollo que muchas veces son los mayores receptores de una gran cantidad de inmigrantes y desplazados, incluso en mayor medida que los países desarrollados. Por ejemplo después de los ataques del 11 de Septiembre, en los Estados Unidos, el gobierno del presidente Bush vuelve a una concepción más tradicional de la seguridad que privilegia la determinación del interés nacional y del uso de la fuerza sobre cualquier otro instrumento, poniendo en tela de juicio los avances que se habían hecho en conceptos como seguridad humana o seguridad cooperativa y avanzando incluso sobre los derechos humanos y los derechos civiles. En este marco, se produce el ascenso del tema migratorio a la agenda de seguridad vinculando el control de la entrada y salida de personas directamente a la política de la lucha contra el terrorismo. Del mismo modo, la inmigración mexicana que constituía un asunto de agenda entre el presidente Fox de México y Bush dejó de ser una cuestión de negociación internacional para convertirse exclusivamente en una

---

116 Entrevista a Eric Hobsbawm en Revista Ñ, Revista de Cultura, Clarín, N° 193, Buenos Aires 9/06/2007, pág.8

117STRANGE, Susan, (1998) “El Estado Hueco”, en la obra de MASI, Carlos (comp) Postmodernismo y Relaciones Internacionales, Santa Fe de Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana/ Universidad de los Andes/Universidad Nacional, Colombia, págs.147 y 156.

preocupación de la política interna norteamericana. Al respecto, la Cámara de Representantes aprobó el proyecto HR-4437 (Sensenbrenner) de la llamada “Ley de protección fronteriza, antiterrorismo y control de la inmigración ilegal” que refuerza la seguridad fronteriza y convierte en *delito penal* la presencia ilegal de cualquier persona en el país, criminalizando se estima, a cerca de 12 millones de indocumentados que viven y trabajan en los Estados Unidos. Además, se aprobó la construcción de una cerca de doble vallado en al menos un tercio de los 3200 kilómetros de frontera con México, por los estados de California, Texas, Nuevo México y Arizona.<sup>118</sup> El 25 de mayo del 2006 el Senado aprobó el proyecto S-2611 (Hagel-Marinez) que si bien no criminaliza la presencia indocumentada está en línea con el polémico proyecto de la Cámara de Representantes. Por lo tanto este proyecto consolida la militarización de la frontera con México, en cuanto propone en principio la construcción de un muro de 595 kilómetros, además de 800 kilómetros de barreras para evitar el paso de vehículos, la autorización para el despliegue de la Guardia Nacional, la contratación extra de 4.000 agentes fronterizos y 2.500 inspectores adicionales para todos los puertos de entrada del país. Si a esto le sumamos la aprobación de aumentar de 10.000 a 20.000 las camas de los centros de detención se puede tener una idea de la dimensión otorgada a la securitización del tema.<sup>119</sup> Finalmente el 28 de junio el Senado rechazó la propuesta de una nueva ley inmigratoria, el Acta de Reforma Migratoria 2007 o en su nombre completo Acta para las Fronteras Seguras, Oportunidad Económica y Reforma Migratoria (S-1348) un complejo proyecto de ley en el que habían trabajado tanto republicanos como demócratas.<sup>120</sup>

Al margen de que todas estas iniciativas se caracterizan por tratarse de normas plagadas de restricciones, y a pesar de tratarse del único rasgo humanitario, el hecho de que previera la legalización de los millones de ilegales resultó intolerable para la opinión pública estadounidense. Como resultado creció un argumento en el debate - ¿por qué se habría de premiar con la legalización a quienes quebraron la ley en el mismo momento en que pisaron el suelo de Estados Unidos? Como se observa, los estadounidenses no comprenden la inmigración. Consideran que es un problema que comienza en la frontera y de allí, la construcción del muro. Al tratarse nada más y nada menos que de la lógica del estado westfaliano que reivindica para sí el control de las fronteras, el resultado es una propuesta de reforma migratoria de carácter unilateral basada exclusivamente en concepciones de seguridad.<sup>121</sup>

---

118 Diario Clarín 18/12/2005. De la extensión de los 3200 km de línea fronteriza que separa a México y Estados Unidos, la extensión total del muro proyectado asciende a 1126 km. Además del cerco alambrado de 4,5 metros de altura con sensores de movimiento, alambres de púa y zanjas profundas de 35 metros de ancho, se prevé la instalación de cámaras de seguridad y un sistema de vigilancia aérea Global Hawk (sistema no tripulado a distancia, con cámaras de video y scanners). Revista La Nación 4/11/07

119 Además la reforma divide a los inmigrantes en tres categorías. Los inmigrantes con más de cinco años de permanencia deben de pagar una multa de 2.500 dólares, los impuestos atrasados y los gastos de los trámites. Deben además aprender inglés y para colmo ponerse a la cola de los 3.3 millones que ya están a la espera desde sus países de origen. Los inmigrantes con más de dos años de estancia y menos de cinco deben de ir a un puesto de entrada al país para pedir el reingreso como trabajadores temporales y los que tienen menos de dos años sólo tienen la opción de volver a sus países de origen y solicitar la entrada como trabajadores temporales. El proyecto aprobado por la Cámara de Representantes y el aprobado por el Senado deberán ir a duelo en una reunión en el Comité de Conferencia, formado por miembros de ambas cámaras y de los dos partidos. Las conversaciones estaban previstas para este verano boreal y el debate podría durar entre tres y ocho meses o más, dependiendo de las enmiendas que se quieran hacer sobre ellas. La decisión final que salga del Comité de Conferencia será el proyecto de ley de reforma migratoria que será presentado como Ley. Al respecto ver La Noticia On Line “Reporte Especial” 30/08 al 06/09 de 2006.

120 Este proyecto de ley surgió como resultado de un amplio compromiso basado en los anteriores proyectos que habían fracasado. En [www.govtrack.us/congreso/bill.xpd](http://www.govtrack.us/congreso/bill.xpd).

121 El proyecto de ley aprobado en diciembre por la Cámara de Representantes, que como se señaló convertiría a todos los inmigrantes ilegales en criminales, provocó un movimiento de protesta masivo. Millones de inmigrantes,

En el caso de la Unión Europea es bien sabido que los estados están cediendo cada vez más sus prerrogativas soberanas a favor de las estructuras regionales y los mecanismos de cooperación europeos. Sin embargo, mientras la mayoría de las disposiciones para la consolidación del espacio común se han desarrollado según los objetivos y programas establecidos, los acuerdos para la libertad de movimiento de personas en el área no han marchado en el mismo sentido. Esto se debe en parte a que las fronteras internas no se pueden derribar mientras los controles conjuntos en las fronteras externas no estén en funcionamiento. Además, los no nacionales de la Unión Europea están excluidos de las disposiciones para la libertad de establecimiento. Debido a su acusado crecimiento numérico y la sensibilidad política en torno a los extranjeros, las políticas y procedimientos que rigen su acceso a la zona europea y los derechos de quienes están ya residiendo, han sido objeto de un acalorado debate.

El Convenio de Schengen fue el primer acuerdo intergubernamental europeo para la supresión de los controles en las fronteras comunes entre los estados miembros de la Unión Europea. Ya en 1985 introdujo la idea de eliminar las fronteras internas a cambio de procedimientos y controles fronterizos externos acordados conjuntamente.<sup>122</sup>

Por su parte el Tratado de Maastricht que representa la ampliación más importante de los objetivos de la integración europea desde el Acta Única, en lo que a migraciones se refiere, puso en marcha un proceso de armonización de algunos elementos fundamentales de las políticas migratorias e introduce por primera vez un aspecto de la política de inmigración en el ámbito de la competencia comunitaria. Sin embargo el Tratado establece que otros aspectos de la armonización de la política migratoria serán tratados como materias in-

---

principalmente hispanos protestaron en las calles, en una demostración nacional de fuerza que logró parar o demorar el trabajo en muchos establecimientos industriales, en el sector agrícola, en mercados y restaurantes de Estados Unidos. Con el propósito final de obtener el blanqueo de los casi 12 millones de indocumentados del país, se llevó a cabo el 1° de mayo, que no es feriado en Estados Unidos, la jornada "Día sin inmigrantes" con una amplia participación en las principales ciudades norteamericanas. Así miles de personas que hasta hace poco trabajaban y vivían en las sombras de la sociedad estadounidense colmaron las calles. Este tipo de movilizaciones forman ahora parte de un movimiento de protesta sin líderes claros, que cuenta con el apoyo no expreso de la Iglesia Católica (la única fuerza social que aglutina a todos los hispanos de Estados Unidos) y con un precedente de película "Un día sin mexicanos". Como en la ficción lo que se trató de demostrar es la importancia de esta comunidad. *Diario La Nación* 2/5/2006. Por otro lado, el creciente apoyo al boicot radicalizó más el ala conservadora del Partido Republicano y a los grupos anti-inmigrantes como los Minuteman y los Borders Guardians (especies de grupos civiles armados) que si bien comenzaron operando en la frontera que divide a Estados Unidos de México en Arizona, ahora tienen filiales en todas las grandes ciudades. En Los Ángeles, el Border Guardians envió e-mails a National Socialist Movement (NSM) una agrupación neonazi, pidiendo que iniciara una campaña violenta contra los indocumentados. Entre algunas medidas recomienda, intimidar a los que contratan indocumentados, sabotear las radios latinas derribando las antenas de transmisión, crear propaganda que advierta que cada persona que cruce de manera ilegal la frontera será tiroteada, mutilada o seriamente afectada. *Diario Clarín* 30/04/2006

122 Durante los años 80 se abrió un debate sobre el significado del concepto de "libre circulación de personas". Para algunos estados miembros, sólo debía aplicarse a los ciudadanos europeos, lo que implicaba mantener los controles en las fronteras para distinguir entre los ciudadanos europeos y los nacionales de terceros países. Otros estados miembros, por el contrario, deseaban establecer una libre circulación para todos y por lo tanto suprimir estos controles fronterizos. Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo en la Comunidad Europea, Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos decidieron en 1985 crear entre ellos un territorio sin fronteras, el espacio "Schengen". El Acuerdo de Schengen fue firmado el 14 de junio de 1985 en Schengen, Luxemburgo, donde los cinco estados mencionados llegaron a un acuerdo para la supresión de las fronteras comunes. Posteriormente se han adherido Italia, España, Portugal y Grecia. Su implantación total comenzó en 1995, con la eliminación del control fronterizo interno en seis de los siete miembros. Suiza se adhirió al Acuerdo en junio del 2005. Todos los países del espacio Schengen, con la excepción de Suiza, Noruega e Islandia son miembros de la Unión Europea. Por otra parte dos miembros de la Unión, Irlanda y el Reino Unido, han optado por permanecer fuera de Schengen, dado su reticencia a la hora de eliminar de sus fronteras los controles de inmigración para nacionales no comunitarios. El Acuerdo además establece medidas de colaboración policial y judicial, armonización de legislaciones en materia de visados, estupefacientes, armas y explosivos como así también normas en cuanto al derecho de asilo y control de fronteras externas, sin perturbar el orden público. Al respecto ver <http://europa.eu/scadplus/leg/es/1vb>.

tergubernamentales. Es decir será competencia de los diferentes Ministerios de Justicia e Interior.<sup>123</sup>

Con posterioridad la Declaración sobre los Principios que Informan los Aspectos Externos de la Política Migratoria del Consejo Europeo de 1992 en la Cumbre de Edimburgo, reconoce el **potencial desestabilizador** de la inmigración incontrolada y ve la conveniencia de coordinar la política exterior y la política de asilo e inmigración para tratar la cuestión de los movimientos migratorios. Por otro lado, en noviembre de 1993 el encuentro de Ministros de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) en Roma, incluyó las migraciones masivas en la agenda de la Conferencia, reconociendo la necesidad de proseguir en el alto nivel. Más recientemente, la Comisión Europea en su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo de fecha 30-11-2006 y 16-05-2007<sup>124</sup>, con relación a los flujos migratorios provenientes de África y de las regiones orientales y sudorientales respectivamente, destacan la necesidad de intensificar la lucha contra la migración ilegal y la trata de seres humanos y en mayo de 2007 por una decisión del Parlamento Europeo y del Consejo se estableció el Fondo Europeo para el Retorno, para el período 2008-2013, como parte del Programa de “Solidaridad y Gestión de los Flujos Migratorios”<sup>125</sup>

Finalmente hay que referirse a la creación de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX) el 26 de octubre de 2004, con el objeto de coordinar la cooperación operativa entre Estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores<sup>126</sup>

Resumiendo, las apremiantes corrientes migratorias que ha venido sufriendo Europa tanto desde el este como desde el sur, la crisis del asilo y la violencia xenófoba se han combinado para elevar el tema de la inmigración a lo más alto de la agenda política europea. Dado que las soluciones que se han intentado implementar en el marco de las políticas nacionales no han tenido demasiado éxito, los Estados miran cada vez más a las institucio-

---

123 Adoptado en diciembre de 1991, el Tratado clasifica los temas como áreas de competencia comunitaria o de jurisdicción intergubernamental. De los tres pilares establecidos por el Tratado, el primero cubre materias comunitarias. Los visados forman parte de dicho pilar. El segundo es el de defensa y política exterior y no toca especialmente las cuestiones migratorias. El tercero, sobre asuntos intergubernamentales, incluye el grueso de los temas de inmigración.

Las expectativas ante la reunión de Maastricht eran que el Consejo Europeo se comprometería en el tratado a “una armonización formal y real” de las políticas de asilo, inmigración y extranjería, llevando las actividades actualmente desarrolladas en un marco intergubernamental al ámbito de la Unión. Sin embargo las propuestas presentadas fueron presa de las tendencias a proteger la voluntad e individualidad nacionales que dominó el proceso de Maastricht.

124 COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración, Bruselas 30.11.2006 COM(2006)735 final y Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Aplicación del “Planteamiento global sobre la migración” a las regiones orientales y sudorientales vecinas de la Unión Europea, Bruselas, 16.5.2007 COM(2007)247 final.

125 El fondo se establece para instrumentar medidas de apoyo a los Estados miembros en los esfuerzos para mejorar la gestión de retorno en todas sus dimensiones, destinadas a aquellos que deseen regresar voluntariamente a sus países de origen o a los nacionales de terceros países (se entiende como tal al que no sea ciudadano de la Unión Europea) que no satisfaga o haya dejado de satisfacer las condiciones de entrada o estancia en un Estado miembro. En [www.eur-ex.europa.eu/LexUriServ/site](http://www.eur-ex.europa.eu/LexUriServ/site)

126 El FRONTEX fue creado para fortalecer la seguridad fronteriza garantizando la coordinación de las acciones de los Estados miembros en la ejecución de medidas comunitarias relativas a la gestión de las fronteras exteriores. En este marco ayuda a los Estados miembros en la formación de los guardias fronterizos nacionales, incluido el establecimiento de normas comunes de formación, lleva a cabo análisis de riesgos, hace un seguimiento de la evolución en materia de investigación relacionada con el control y la vigilancia de las fronteras exteriores, asiste a los Estados miembros cuando requieren asistencia técnica y operativa y proporciona el apoyo necesario para organizar operaciones conjuntas de retorno. En [www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu)

nes y procesos europeos para encontrar respuestas y una política común. Como resultado, las migraciones se están convirtiendo en una nueva e importante cuestión política europea. Sin embargo, al mismo tiempo otros estados se muestran reacios a ceder soberanía, dada su característica de atributo esencial del Estado-Nación con la consecuencia de que se han creado procesos de decisión muy dispares.<sup>127</sup>

Por ejemplo en la reciente avalancha de desesperados africanos subsaharianos<sup>128</sup> que intentaron ingresar al continente europeo a través de las protegidas fronteras que separan Marruecos de los enclaves españoles de Ceuta y Melilla, interpretado como un claro indicador del creciente aumento de la presión migratoria desde África a la UE, el comisario europeo de Seguridad, Libertad y Justicia, reconoció que el problema de los inmigrantes africanos que “violentan” las fronteras españolas es enorme. España por su parte pidió a la UE más fondos para hacer frente al flujo de inmigrantes que llegan a sus fronteras. Algunos países europeos culpan en parte a España por el arribo masivo de ilegales debido a la política española de regularización de ilegales, que a comienzos de 2005 benefició a cerca de 700.000 extranjeros, y que sostienen se termina convirtiendo en un imán para los inmigrantes. Esto se suma a la tensa situación de la isla italiana de Lampedusa, otro de los principales puntos de llegada de los inmigrantes africanos que intentan ingresar a la Unión Europea

129

La resolución al problema de la crisis planteada por la inmigración africana hacia Europa a través de España es un ejemplo más de la securitización del tema migratorio: aumento del control de las fronteras a través del incremento de las fuerzas militares, deportaciones de los capturados a sus países de origen, dispositivos técnicos de detención y vigilancia, entre otras medidas.<sup>130</sup>

---

127 Para Hobsbawm, la identidad europea no existe. Lo demuestra el hecho de que en la UE las decisiones las toman los gobiernos nacionales; las elecciones, incluso las europeas, se llevan a cabo en términos de política nacional y la expansión a 27 Estados hace esto aún más evidente. Sostiene que no tiene futuro como Estado federal único y que hasta que no se alcance esta condición, no tendrá un electorado efectivo ni será la base efectiva de la democracia. Entrevista a Eric HOBSBAWM, op.cit pág.8

128 Los inmigrantes se desplazan en general desde Nigeria, Costa de Marfil, Ghana, Liberia, Sierra Leona, Senegal, Burkina Faso y Malí hacia el Sahara Occidental y de allí en botes (pateras o cayucos) a las Islas Canarias (muchos botes son abandonados a su suerte por sus dueños con la carga humana en el mar) o por tierra a Marruecos. Los enclaves españoles de Ceuta y Melilla son las únicas fronteras terrestres entre África y Europa. Diariamente los inmigrantes intentan cruzar una valla de los 12 kilómetros de frontera que separa Melilla de Marruecos o los 8 kilómetros que separan Ceuta del territorio marroquí, utilizando diversos métodos como ocultarse en vehículos o tratar de saltar la doble valla metálica de alambres con púa mediante escaleras de madera y soga. Desde principios de 2005, la Guardia Civil registró más de 12.000 intentos y según cifras oficiales el número de clandestinos que intentaron entrar en España aumentó un 350% con respecto a 2004. Diario Clarín 30-09-2005.

129 Diario La Nación 13/10/2005

130 En las llamadas avalanchas que tuvieron lugar en septiembre y octubre del 2005 hubo días de jornadas trágicas que finalizaron con la muerte de varios inmigrantes clandestinos que intentaban saltar la doble valla en la ciudad de Ceuta. Todos los fallecidos presentaban heridas de bala y perdigones. Los africanos denunciaron que las fuerzas españolas habían reprimido a los que intentaban saltar la valla con inusitada violencia. En otros casos las heridas fueron causadas por los alambres de púa, las contusiones provocadas por caídas desde una altura de tres metros y el aplastamiento de algunas de las víctimas por otros inmigrantes. Los inmigrantes acampan en zonas boscosas cerca de la frontera y tratan de forzar la entrada porque saben que España va a elevar los muros de tres a seis metros y a reforzar las medidas de control electrónico. Diario Clarín 30-09-2005. Por otro lado organizaciones humanitarias denunciaron que los expulsados fueron llevados directamente al Sahara. La organización Médicos sin Fronteras (MSF) denunció en un comunicado que uno de sus equipos encontró “más de 500 inmigrantes abandonados a su suerte en el desierto del sur de Marruecos, en una zona árida cercana a la frontera con Argelia, y entre ellos hay embarazadas, niños y heridos” Según contaron los propios africanos, después de haber sido expulsados de los enclaves por la guardia civil española, la policía marroquí los conduce en autobuses y camiones hasta esa zona desértica situada a 600 kilómetros de Melilla. Por su parte la organización SOS Racismo informó que las autoridades marroquíes “estarían llevando a los inmigrantes a regiones aún más alejadas”. Diario La Nación 08/10/2005.

Si bien las autoridades e instituciones europeas parecen haber adoptado oficialmente la noción de que Europa es finalmente una región de inmigración e incluso se han mostrado muy activos en la preparación de sistemas de inmigración viables, esta visión difiere sustancialmente con las prácticas restrictivas que se han implementado y con la percepción pública sobre los inmigrantes reforzada a veces por la influencia de voces xenóforas a las que sin embargo nadie contesta.

Por lo tanto, mientras la globalización demanda y estimula la movilidad internacional de todos los estratos sociales, la seguridad nacional reclama la imposición de controles restrictivos que impedirán el movimiento. La conclusión entonces lleva irremediablemente a reconocer que según sea la *cuota de poder* de los estados en el sistema internacional, así será su capacidad para ejercer su autoridad exclusiva sobre la entrada al país de los extranjeros. De esto se infiere que no es lo mismo que Estados Unidos ponga restricciones a la entrada de mexicanos que lo haga Argentina con los bolivianos.

En síntesis, la capacidad de los estados para controlar la inmigración se ha visto enfrentada a las nuevas realidades internacionales y a un emergente estatuto *de facto*, centrado en acuerdos y convenciones internacionales que reconocen los derechos adquiridos por los inmigrantes. Por otro lado, como una consecuencia de la dispersión del poder que se traduce en una redistribución de la autoridad del Estado-Nación a unidades más pequeñas, los agentes políticos implicados en los debates sobre política de inmigración, en Europa occidental, Estados Unidos y Japón, entre ellos los partidos anti-inmigración, la opinión pública, las vastas redes de organizaciones y asociaciones que representan a los inmigrantes y sobre todo en los Estados Unidos los llamados grupos de presión étnicos, son ahora mucho más numerosos y contribuyen indudablemente al proceso de elaboración de la política migratoria.<sup>131</sup>

Sin embargo esto no debe verse como una pérdida total o muy significativa de control dado que este régimen transnacional para poder operar debe traducirse en prácticas e instituciones nacionales. Por lo tanto, con relación a este debate sobre la redistribución de la autoridad y siguiendo a Kennedy, no hay que menospreciar la importancia del rol del Estado-Nación. Aún cuando la categoría y las funciones del Estado hayan resultado erosionadas por las tendencias transnacionales, no ha surgido ningún sustituto adecuado para reemplazarlo como unidad clave a la hora de responder al cambio global, ya que los individuos pagan impuestos al Estado, están sometidos a sus leyes, sólo pueden viajar con su pasaporte, y ante desafíos que tienen su propio impulso transnacional como las migraciones, las poblaciones vuelven sobre las autoridades gubernamentales del Estado para reclamar soluciones.<sup>132</sup>

El fenómeno migratorio de la Posguerra Fría se enmarca en una transformación de la sociedad global que provoca profundo malestar y un desencanto generalizado hacia los liderazgos políticos, tanto en los países industriales avanzados como Estados Unidos, Francia y Japón como en amplias zonas de América Latina y África y en los gigantes asiáticos de la India y China. El modo en que la dirección política de un país responda a este desafío tendrá que ver con cada estado o región en particular, pero muchos países están ensayando respuestas políticas reaccionarias, que por supuesto se traducen en políticas anti-inmigratorias.

Como se observa, tanto la política doméstica como las leyes inmigratorias han de tener una proyección política internacional inevitable, no obstante la perdurable característica de la "cultura política" de muchas naciones, a saber la visión de que la inmigración es un problema exclusivamente interno perteneciente a la esfera de la soberanía nacional.

---

131 SASSEN, Saskia, op.cit, pág.81

132 KENNEDY, Paul, Hacia el...op.cit pág 172

## Conclusión

Bajo las condiciones sin precedentes del mundo emergente a fines del siglo XX, cuando algunos países comienzan a experimentar un flujo de inmigración mucho mayor que durante cualquier otro período, la imposición de límites a la inmigración surgió como un imperativo apremiante. La nueva inmigración se convirtió en una de las cuestiones centrales del debate público en la mayoría de las sociedades desarrolladas. A las viejas pero siempre actuales discusiones éticas sobre la legitimidad de los Estados para imponer barreras a la libertad de circulación de las personas se han sumado las derivadas de los impactos sociales, políticos, económicos y culturales de los flujos migratorios. Al igual que en las confrontaciones experimentadas un siglo atrás entre científicos sociales e intelectuales acerca del mismo fenómeno, este nuevo y expandido debate sobre su viabilidad y sus consecuencias viene a jugar otra vez un rol prominente en la producción y actualización de las ideologías en el período de la Posguerra Fría. Las discusiones centrales han girado en torno a diferentes interpretaciones de varios temas clave: las “causas fundamentales de la inmigración” y la eficacia de la intervención del estado para controlarla; la relación entre migración y desarrollo; el temor en torno a la “decreciente calidad” de los inmigrantes, el impacto en la sociedad receptora y la capacidad de los estados para asimilar a los recién llegados.

En este marco, cuando se propuso el tema de esta tesis se intentó hallar un esquema de naturaleza más o menos general dotado de cierta centralidad teórica con el que se pudiera explicar el ascenso que estaba teniendo lugar el fenómeno migratorio en la agenda internacional en el período posterior a 1990 o período de la Posguerra Fría.

Por lo tanto la primera tarea consistió en establecer cuáles eran las características que le conferían a este período una dinámica capaz de transformar a las migraciones internacionales en un tema de alta política.

Una primera respuesta pudo encontrarse en el hecho de que tras la caída del Muro de Berlín y la implosión de la Unión Soviética, los países centrales y en especial los Estados Unidos (que por otro lado poseen la capacidad de fijar los temas de la agenda internacional) se enfrentaron a un vacío conceptual en lo referente a la seguridad que debía regir el orden emergente de la Posguerra Fría. Si bien con posterioridad, esta ausencia pareció saldarse con el atentado a las Torres Gemelas y la posterior cruzada de la “Guerra contra el terrorismo”, en su momento generó una serie de acalorados debates acerca de los nuevos desafíos y el rol de la comunidad internacional para enfrentar las *nuevas amenazas* que comenzaban a ceñirse sobre el planeta. Una búsqueda desesperada de hallar un enemigo potencial, que sirviera como sustento racional para una estrategia que permitiera establecer las reglas que iban a organizar el nuevo orden internacional, hoy consolidando su sesgo marcadamente unilateral.

En segundo lugar, porque las convulsiones que siguieron al desmoronamiento del bloque soviético y su desintegración en numerosas unidades independientes y la posterior guerra en la ex Yugoslavia, fueron la causa del desplazamiento y partida de cientos de miles de personas de sus lugares de residencia en la Europa Oriental hacia diferentes países de Europa Occidental y del consiguiente estado de pánico y preocupación acerca de la posibilidad de oleada de inmigrantes y refugiados en masa que arribarían para reclamar condiciones mínimas de supervivencia en las ricas democracias occidentales, elevando el tema a lo más alto de la agenda política y de seguridad.

Pero, ahora bien, si se hace referencia a los movimientos migratorios que son consecuencia directa de la caída del Telón de Acero, habría que concentrarse únicamente en el estudio del fenómeno europeo mencionado precedentemente cuando en realidad, en el

mismo período, estaban teniendo lugar e incluso incrementándose otros flujos migratorios, como por ejemplo la inmigración mexicana a Estados Unidos, cuya génesis reconoce orígenes que poco tienen que ver con la finalización de la Guerra Fría y que también ha dado lugar como respuesta a la implementación de un esquema militar para controlar la frontera.

Por lo tanto, como una primera aproximación, no sería apropiado afirmar que exista un fenómeno migratorio cuya especificidad derive de las condiciones impuestas por la Posguerra Fría sino más bien existe un componente nuevo, la globalización, que se manifiesta con toda su intensidad en forma coincidente con el fin de la Guerra Fría. Va a ser este fenómeno el que va a dar lugar a que se instauren todas las condiciones para que los movimientos migratorios, muchos de los cuales eran preexistentes, fueran incluidos dentro de los temas de la nueva agenda de seguridad. Esto significa entonces que hay una relación entre el fin de la Guerra Fría y la consolidación de un sistema de organización mundial a escala global y planetaria de características multidimensionales (económicas, políticas, culturales, geográficas, etc.) que reactivó y exacerbó tendencias y fenómenos que ya estaban presentes mucho antes de 1990 y que volvió más visible al fenómeno de las migraciones internacionales dando lugar a su consecuente ascenso en la agenda mundial de la Posguerra Fría y en algunos casos hasta su incorporación en los temas de seguridad. En resumen, que *los migrantes adquieren visibilidad entrados los años noventa, década en que la inmigración irrumpe en la escena política como un fenómeno cuya afluencia hay que regular y controlar en consonancia con el nuevo escenario sociopolítico mundial.*

En correlato con lo expuesto, las políticas migratorias y las migraciones internacionales en sí mismas varían enormemente, tanto en su faz histórica como entre los diferentes estados en un período temporal dado. Por lo tanto, hay evidencia suficiente que permite asegurar que cada migración internacional posee “características propias” y son el resultado de un complejo entramado de condiciones históricas, sociales, económicas, culturales y geográficas específicas que convierte cualquier intento de encontrar un modelo abarcador para todas las migraciones que están teniendo lugar en determinado período de tiempo en fracaso. Muy por el contrario, toda empresa de este tipo debe esforzarse en reflejar los vínculos previos del país receptor con determinada zona del mundo y la inmigración procedente de ella: ¿por qué será tan numerosa la población proveniente del Sudeste Asiático hacia los Estados Unidos, en tanto que la que tiene su origen en países también muy poblados y más cercanos geográficamente como Brasil, suele ser relativamente menor? ¿Son las migraciones desde África hacia Europa un fenómeno nuevo o por el contrario son el resultado de relaciones coloniales preexistentes o sea que se trata claramente de un fenómeno poscolonial? Es claro que las actuales poblaciones de inmigrantes y de refugiados reflejan políticas anteriores a la Posguerra Fría, entre ellas, la política exterior.

No obstante estas reservas, a continuación se exponen algunas regularidades que permiten caracterizar el ascenso del fenómeno migratorio en la agenda de seguridad a partir de los años 1990 y que se presentan bajo la forma de conclusiones provisionales, sujetas a reformulación para futuros trabajos.

En primer lugar, la globalización y la alta interdependencia entre los países ha conducido a una cada vez mayor interacción de las políticas internas y externas o internacionales. Esto es cierto tanto para los países que reciben inmigrantes como para los países de donde proceden los inmigrantes, en especial aquellos cuyas sociedades y economías se han integrado de manera estrecha con el país receptor ya sea a través de vínculos históricos y coloniales como el caso de Argentina con España o Algeria con Francia, lazos de índole económica como Turquía con Alemania, México con Estados Unidos a través del Programa Bracero, vínculos de naturaleza política como América Central con respecto a Estados Unidos o simplemente fenómenos de naturaleza regional debido a las condiciones que brinda la



proximidad geográfica como Bolivia, Perú, Chile, Paraguay y Uruguay con Argentina. Del mismo modo, las preocupaciones de política exterior también determinan las políticas internas de admisión y si una determinada inmigración va a ser aceptada o por el contrario elevada a la agenda política y de seguridad y una vez definida y delimitada en este sentido, cómo se proyecta bajo la forma de acciones externas en el resto de la sociedad internacional.

Con respecto a esta cuestión, hay que insistir en la necesidad de que para comprender la inclusión de las migraciones internacionales en la agenda de la política pública y más específicamente de seguridad de algunos países, es necesario un acercamiento que contextualice y englobe el fenómeno sociohistóricamente, afrontando las dinámicas socio-políticas y culturales en las que adquiere sentido. Así para desentrañar el **proceso de toma de decisiones** en materia de política migratoria en un determinado país, se puede recurrir a una serie de consideraciones, cada una de las cuales está relacionada con distintas esferas de la interacción social. Para profundizar en este proceso se puede recurrir a dos enfoques diferentes que lejos de ser excluyentes se presentan en forma complementaria.

Un primer enfoque es el que tiene en cuenta las conductas “racionales” de los diferentes actores involucrados en el proceso de toma de decisiones de una política migratoria dada y que en general están asimiladas a consideraciones de carácter fundamentalmente económico.

Si consideramos estas perspectivas de carácter económico, desde el punto de vista de la dinámica capitalista, los inmigrantes, cualquiera sea su clase- incluyendo refugiados- son básicamente considerados como “trabajo adicional”. De acuerdo a esto las políticas inmigratorias están dominadas por los “compromisos de clase” prevalecientes y por la específica configuración de los intereses económicos del país en cuestión y su intención en mantener sus condiciones tecnológicas y económicas. Los inmigrantes son bienvenidos por los empleadores porque reducen el precio por unidad de trabajo, lo que equivale a salarios más bajos y mayor elasticidad laboral con el resultante descenso de las condiciones de contratación estándar. En el caso de los inmigrantes altamente calificados, la circunstancia de que los costos de la capacitación y el entrenamiento se han externalizado o sea los ha soportado el estado emisor se traduce en una ganancia adicional para el empleador. Inversamente, son rechazados por los trabajadores residentes como competidores desleales deseosos de aceptar menores salarios aunque de todas maneras el salario local siempre constituye una mejora con respecto al ingreso que percibirían en su país de origen.

Estas consideraciones, dieron lugar al ascenso de un considerable cuerpo de evidencia acerca de la tendencia de las sociedades industriales a reclutar “trabajadores invitados” desde los países menos desarrollados. Sin embargo, incluso los empresarios más ambiciosos formulan reservas a la hora de impulsar un alto y repentino incremento en el suministro de trabajo debido a las posibles perturbaciones sociales que dicho incremento pudiera ocasionar.

Todas estas razones explican por qué los empresarios han generalmente apoyado la inmigración, aunque esto no signifique de ningún modo un compromiso posterior con la integración del inmigrante y al mismo tiempo los sindicatos y trabajadores hayan tendido a verla como una amenaza.

La segunda perspectiva es la que tiene en cuenta consideraciones de carácter psicológico y está más bien vinculada a la identidad y las consideraciones de carácter cultural. Como se mencionó a lo largo de la exposición, muchas veces la inmigración trae consigo personas que difieren culturalmente de la población nativa. Esto significa que a veces las diferencias se encuentran en el idioma, la religión, y la etnicidad, a menudo manifiesta en características fenotípicas, y frecuentemente si es éste el caso, se desencadenan confronta-

ciones en lo que ahora denominamos “guerras de culturas” entre aquellos que intentan preservar las fronteras ya establecidas de la identidad nacional y aquellos más tolerantes con respecto a su ampliación para incluir a los nuevos inmigrantes y sus descendientes. En consecuencia, las migraciones internacionales y su impacto en las sociedades receptoras pueden ser concebidas en un sentido amplio no sólo desde la perspectiva de la entrada de personas sino en relación con los procesos que afectan la composición de la nación y a la vez como un instrumento para su construcción al que la propia naturaleza del proceso migratorio contribuye.

Desde esta perspectiva, apostando a un análisis que se ocupe de las configuraciones sociales del inmigrante como causante de inestabilidad y temor y retomando a Berger y Luckman corresponde abordar el modo en que el entramado de prácticas y representaciones jurídicas y administrativas, políticas, escolares, socioasistenciales, sanitarias, incluso las provenientes de los centros de investigación, en un contexto de sociedad globalizada y multicultural, construye al inmigrante como una figura social que se adjetiva y objetiva negativamente y que genera una nueva línea de demarcación social, una nueva frontera simbólica que da lugar a “nuevas comunidades imaginadas” en la terminología de Benedict Anderson.

Otro aspecto que es importante destacar es el referido al rol de los *medios de comunicación* y la estigmatización de los inmigrantes en el discurso mediático aún cuando la configuración de las denominadas “verdades sociales”, no es exclusiva del discurso informativo. Sin embargo, no cabe duda que los medios de comunicación son referentes privilegiados para el conocimiento y experiencia del mundo, desde el momento que las imágenes y discursos que se transmiten permiten hacer visible y jerarquizar los diversos aspectos de la vida social, estableciendo los marcos de sentido que sirven de base para la creación y mantenimiento de ciertos modelos y consensos como así también de estereotipos y prejuicios. Esto puede rastrearse por ejemplo en la información sobre los inmigrantes transmitida por la televisión española antes y después de los atentados del 11-M que permite distinguir una construcción de los inmigrantes según dos modelos principales que se alternan: el de la criminalización previo a los atentados y el de la victimización con posterioridad. Sin embargo aún en el tratamiento del inmigrante como víctima del atentado, las imágenes transmitidas por la TV española durante los días 15 y 16 de marzo siguen siendo fiel al encuadre de la estigmatización, presentando al inmigrante como gente ingenua y poco sofisticada, que emite comentarios y declaraciones poco razonados, con juicios basados en cierta sensibilidad ordinaria, cercana al misticismo, al pensamiento mágico e incluso a la insensatez.<sup>133</sup>

Finalmente, no debe soslayarse la cuestión relativa al rol de los tomadores de decisiones y de sus propias percepciones a la hora de implementar una política restrictiva o de puertas abiertas hacia los inmigrantes. Ya se señaló que las percepciones acerca del mundo y sobre los otros actores suelen diferir de la realidad. Se puede encontrar que los errores en la percepción son comunes en diferentes clases de personas y que existen diferencias importantes en las percepciones de una persona a otra sin tener que profundizar demasiado en sus psiquis individuales. Partir del conocimiento de este hecho resulta útil no sólo para entender decisiones específicas a la hora de formular políticas específicas sino para tener en cuenta los sistemas de interacción entre las demandas de la población y la respuesta a estas demandas. A la hora de diseñar una determinada política los funcionarios gubernamentales se enfrentan a dos cuestiones. Primero a sus propias percepciones y evaluación de los acontecimientos y segundo a cómo reciben o interpretan los sentimientos y las demandas de la población nativa. Esto plantea otras aristas como por ejemplo ¿cuáles son las causas y

133 Grupo Proyecto Interdisciplinario en Comunicación, Cuadernos de Información N° 18, Año 2005, FACULTAD DE COMUNICACIONES, Pontificia Universidad Católica de Chile.

población nativa. Esto plantea otras aristas como por ejemplo ¿cuáles son las causas y las consecuencias de las percepciones?, ¿son éstas percepciones correctas? y en tal caso ¿cuáles son los errores de percepción más comunes en el proceso de toma de decisiones?, ¿cómo son formadas y alteradas las creencias políticas y representaciones sobre otros actores?, ¿cómo los tomadores de decisiones realizan inferencias a partir de información en especial con respecto a determinada información que contradice sus propias visiones?

Como se observa, los motivos económicos para promover u oponerse a la inmigración son fácilmente concebidos como “racionales”, pero no es el caso con relación a las consideraciones culturales y las percepciones de los nativos que refuerzan el sentimiento de pertenencia y la tradición y que debe ser pensado como una expresión aguda acerca de preocupaciones comunes para el mantenimiento de la identidad establecida de la sociedad receptora. Vista desde esta perspectiva, el etnocentrismo presente en muchas sociedades receptoras puede ser interpretado como la expresión de una posición conservadora con respecto a la “continuidad de la identidad”.

En síntesis, como indica la complejidad del debate contemporáneo en las adineradas democracias liberales, a la hora de analizar el impacto de las migraciones internacionales en las sociedades receptoras y las respuestas de los gobiernos hay que considerar tanto los intereses materiales y los valores económicos de la población como así también los valores con relación a objetivos culturales y políticos.

Por lo tanto, sería necesario examinar también por separado en futuros estudios el rol que juegan en la definición de la política migratoria, los actores que en defensa de sus intereses intervienen en la política interna sean empresas, los sindicatos, los lobbies étnicos y las ideologías nacionalistas. Aquí la racionalidad esta representada por el rol de los empleadores que resisten la restricción, de los trabajadores que la promueven, en la receptividad de los legisladores a los grupos de presión y en la relativa autonomía del rol de la rama ejecutiva en el proceso total de la decisión política. Sin embargo suele suceder que durante estos períodos los empleadores no sólo resisten las restricciones a la entrada de inmigrantes sino que de hecho estimulan la expansión de la inmigración y a partir de allí generan las condiciones reales para que surjan las posturas anti-inmigración. Estas contradicciones se encuentran habitualmente en todo tipo de sociedades y a menudo producen los dos extremos en las confrontaciones sobre la inmigración.

Ahora bien, una vez que ha sido definida, consentida y elevada a lo más alto de la agenda pública e instalada en la opinión una representación negativa de la inmigración, la imagen del extranjero que ha entrado ilegalmente al país y por lo tanto tiene una manifiesta tendencia a violar las leyes o poco apego a las normas, o como seres inferiores capaces de causar inquietud, temor o alarma o un ilegítimo, un intruso cuya presencia es cuestionada y rechazada en virtud de los problemas que ocasiona a la sociedad receptora, causa directa de conflictividad social, un delincuente, un enemigo..., hay una distancia entre la construcción social de la amenaza y la implementación por parte del Estado de una política que legitime o legalice la respuesta a la amenaza. No basta con que la población rechace a los inmigrantes, rechazo que en su versión más extrema puede encontrarse por ejemplo en las violentas agresiones que sufren los inmigrantes por parte de grupos neonazis, sino que para que estos temores o inquietudes sean expresados en términos de una “amenaza a la seguridad” es necesaria la intervención de los órganos estatales y de su legitimación a través de las instancias públicas. Esto se expresa en un paulatino endurecimiento legislativo y a través de reglamentaciones administrativas que intentan regular y controlar los flujos y las condiciones de su instalación. Estas políticas específicas no sólo llegan en el último de los casos a la implementación de un esquema militar para controlar la frontera e impedir que los inmigrantes puedan entrar, sino también a la persecución de la población de inmigrantes puertas

adentro con medidas que van desde expulsiones de los ilegales, limitación del derecho de asilo, discriminación laboral hasta mayores controles y abusos policiales. Y... es aquí cuando el tema se “securitiza” no ya en el sentido amplio del término seguridad sino en su sentido clásico, es decir cuando existe un intento de aplicar a cuestiones y fenómenos que no están centrados en el estado una respuesta de naturaleza militar como en el viejo paradigma de la seguridad nacional.

Una vez que el estado en cuestión traduce esta simbología en medidas gubernamentales concretas hay que tener en cuenta cómo las proyecta internacionalmente y cómo a partir de allí modela las interacciones con los otros actores de la sociedad internacional. Por lo tanto aquí la cuestión principal radica en que, si se cumplen los postulados sostenidos por Alexander Wendt y la corriente constructivista, en el sentido de que la sociedad internacional es mucho más el resultado de las ideas que de las capacidades materiales y los estados comienzan a proyectar una política inmigratoria basada en la consideración del inmigrante como amenaza a la seguridad, esta política puede terminar imponiéndose como una lógica definitiva del nuevo orden. Sin embargo esta perspectiva trae consigo también la posibilidad de una respuesta en sentido contrario, puesto que si la estructura internacional es el resultado de la intrincada relación entre las capacidades materiales y las ideas, cambiando las ideas, generando modelos de comportamiento desde los cuales los estados asumen la migración como un fenómeno resultante de este momento histórico particular, se podrá cambiar la sociedad internacional más allá de que estos cambios sean lentos. Por supuesto, habrá que considerar cómo van a jugar en este proceso los actores más poderosos porque, y en esto hay que coincidir con los neorrealistas, son quienes poseen mayor aptitud para fijar las reglas de funcionamiento del sistema mundial. En este sentido, es bien sabido que los esquemas militarizados para controlar la frontera y controlar la inmigración se están registrando en las democracias occidentales más ricas como los Estados Unidos y los países de Europa Occidental, principales proveedores del campo de estudio de las migraciones internacionales como amenaza a la seguridad.

Resumiendo, las políticas exteriores en general y las migratorias en particular se configuran a partir tanto de acuerdos externos como de la acción de los actores internos. Las instituciones legales y administrativas, como asimismo las “tradiciones políticas” que constituyen el legado de políticas anteriores también juegan un rol significativo en la configuración de las actuales respuestas. En cuanto a las preocupaciones en relación a la capacidad del Estado para tratar con el tema migratorio y en especial con la inmigración ilegal, las políticas migratorias han estado configuradas por la dinámica del capitalismo mundial, por un lado y por el sistema internacional de estados por el otro dentro de un contexto de dinámica poblacional. Sin embargo en contraste con la esfera del comercio internacional, lejos de estar fundada en el reconocimiento de su interdependencia, las políticas estatales vinculadas a la inmigración han sido notoriamente unilaterales. Podríamos afirmar siguiendo a Sassen que la soberanía no ha sido nunca tan absoluta como en las cuestiones migratorias, de naturalización, nacionalidad y expulsión.

Los regímenes de inmigración restrictivos prevalecen alrededor del mundo porque constituyen una condición “sine qua non” para mantener tanto el sistema internacional de estados westfalianos como la posición de privilegio de los países centrales en medio de altas condiciones de desigualdad. En efecto, las fronteras sirven para prevenir que el trabajo alcance el mismo precio en cualquier lugar como a su vez previene que las personas de los países más pobres tengan acceso a los fondos públicos de los países más ricos. Está también ampliamente aceptado que las restricciones a la condición de miembro de una comunidad es un requisito de la gobernabilidad democrática que requiere algún grado mínimo de “comunidad”.

Pero en definitiva lo que resulta relevante para el análisis es que esta combinación entre las tendencias identitarias y las preocupaciones económicas, en el marco de un sistema internacional de estados que se niegan a renunciar a uno de sus atributos máspreciado, la soberanía, explican por qué a través de las diferentes etapas históricas, los estados han abierto sus puertas a inmigrantes provenientes de un lugar determinado del mundo mientras las han cerrado para inmigrantes provenientes de otro lado. Políticas, estrategias de reclutamiento laboral y sentimientos populares en diferentes períodos de la historia reflejan las tensiones y las inesperadas alianzas políticas que rodean al fenómeno migratorio.

Como se observa, cualquier análisis completo del ascenso de las migraciones internacionales en la agenda de seguridad de la Posguerra Fría, debe desagregar cada uno de los elementos que intervienen en cada caso en particular. Se trata entonces de un campo de estudio compuesto por múltiples actores y que pueden agruparse en líneas generales en tres ejes o dimensiones a saber: la articulación entre la opinión pública, las elites políticas y los procesos concretos de toma e implementación de las decisiones; la relación entre los principales estados y agentes internacionales y finalmente la inevitable dinámica entre la política doméstica y la internacional.

Ahora bien, desde una perspectiva general se puede afirmar que a partir de la década de los 90 la temática de las migraciones internacionales, en especial la de la inmigración ilegal, ha estado crecientemente interpretada como un ***problema de seguridad***.

Este no es un fenómeno mundial, sino que esta interpretación se ha desarrollado fundamentalmente en las democracias occidentales ricas, como Estados Unidos y los países de Europa Occidental. Si bien estas sociedades han visto incrementada la entrada de inmigrantes durante los últimos años, no corresponden a las zonas del planeta donde se registran las mayores presiones, pero su posición de sociedades desarrolladas y estables, con niveles de bienestar importantes, crea las condiciones para que cualquier corriente migratoria sea percibida como ***fuentes de inestabilidad social***. Por otro lado, como se mencionó anteriormente, también tienen la capacidad de proyectar a escala mundial los principales temas de la agenda internacional, por ejemplo desde los Estados Unidos la “Doctrina de las nuevas amenazas”, de tal forma que muchos otros países, en general los países en desarrollo, pueden incorporar a las migraciones internacionales en su propia agenda como problemática de seguridad y defensa pero por el solo hecho de dejar marcada una posición de alineamiento con la potencia hegemónica y no como el resultado de procesos de naturaleza vernácula. En otros casos, como el español, donde la veta humanitaria siempre fue un componente fuerte de la cultura española en general y de la identidad de la socialdemocracia en particular, hoy se observa un giro hacia la intolerancia que tiene que ver con el hecho de que España ha adherido a la concepción de la “identidad europea”. Los españoles han comenzado a considerarse europeos y esto se traduce en una distancia con respecto a los inmigrantes provenientes de aquellos países con los que si bien posee vínculos históricos, como los de América Latina, no son considerados europeos. Del mismo modo la cuestión de los hambreados africanos se plantea como “el problema africano”. Además hay una demanda desde los poderes centrales de la Unión Europea que le reclaman a España que sea una suerte de gendarme de la frontera con el Tercer Mundo. Como consecuencia, un porcentaje importante de la población pide mayor presupuesto militar para detener a los inmigrantes y no hay planteos acerca de cómo frenar el hambre sino sólo cómo frenar la avalancha.

Otra característica es que este fenómeno no es considerado por los estados en términos de utilitarismo económico, cuya incidencia ya se ha mencionado, ni tampoco en términos de humanitarismo sino como una pesada carga de naturaleza socio-política. Tanto conceptualmente como institucionalmente, la cuestión de la inmigración ilegal esta crecientemente considerada como un riesgo a la continuidad de la seguridad de las democracias

occidentales y pueden ser convenientemente conectadas a una multiplicidad de temas transversales, especialmente peligros y amenazas militares pero sobre todo conflictos y amenazas sociales, como el crimen organizado, el terrorismo, la comercialización de drogas y el tráfico de personas como así también políticas, económicas y culturales.

En este sentido, la “securitización” de la migración implica elevar la migración a una metacuestión. Este mecanismo provee el sustento para el desarrollo de una política simbólica, una metapolítica, en la medida en que permite conectar las cuestiones del mundo real con los miedos, las ansiedades y las percepciones que circundan a las migraciones internacionales. Puede ser referida por la clase política como explicación de muchos problemas sociales, económicos y de seguridad, como el desempleo, la escasez y el crimen, sin tener que dar una evidencia concreta debido a que los efectos de la inmigración son empíricamente difíciles de establecer. Refiriéndose a estos temores, los políticos son sensibles a las expectativas de los votantes, en especial aquellos que tienden a implementar medidas populistas y exaltar tendencias xenófobas. Lo que es más, el problema inmigratorio ha comenzado a funcionar como el punto de convergencia o la moneda común con la que los políticos, funcionarios gubernamentales, académicos, profesionales de la seguridad y por supuesto la prensa comunican y expresan sus recelos y temores mutuamente y al público en general. Como resultado, el tema de la inmigración se está volviendo cada vez más visible en los discursos públicos como la causa de todas las ansiedades sociales tales como desempleo, deterioro de la calidad de vida en las áreas urbanas, delitos, prostitución y fundamentalmente preocupaciones sobre la identidad nacional y cultural, imágenes que siempre descansan en argumentos precarios pero no obstante suposiciones que despiertan la adhesión popular.

Esto no quiere decir que los peligros para la seguridad en los países de inmigración no tengan fundamento real. Sin embargo, a través de la metapolítica los peligros de bajo nivel adquieren relevancia desproporcionada, como sucedió en los Estados Unidos después del 11-S donde la lucha contra el terrorismo, el crimen o el tráfico de drogas no son vistos como fenómenos separados sino que se visualizó desde el prisma de un único conflicto que es el conflicto entre culturas, demonizando al inmigrante como un terrorista potencial.

Por lo tanto, una “securitización” contribuye a percibir todos los aspectos de la seguridad eventualmente como atados por los sistemas de culturas y valores, estén ellos legitimados religiosa o secularmente.

En consecuencia, la visión de los inmigrantes como una amenaza a la seguridad está ampliamente aceptada y las medidas de seguridad implementadas por los estados para controlar los flujos, incluso las de carácter militar como la construcción del muro en la frontera de Estados Unidos y México o el de la ciudad de Melilla en el norte de África son consideradas una respuesta natural ante un peligro concreto. Y... mientras no hay duda que los actos en los que interviene la seguridad pueden llegar a adquirir el carácter excepcional de la guerra, la “securitización” de una cuestión “societal”, citando a Buzan, en las democracias liberales raramente ha de tomar una forma tan extrema, sino más bien que este desarrollo argumentativo de la seguridad en los temas migratorios actúa desde lo simbólico como un poder de exclusión que permite distinguir entre lo local y lo foráneo. Esta perspectiva de tipo espacial que se fundamenta en la distinción antropológica de nosotros-ellos reproduce las categorías amigo-enemigo y está determinada por la inclusión o la exclusión jurídico-administrativa que en uso de su atributo esencial, la soberanía, instituyen los Estados nacionales, en un contexto donde se supone la identificación entre cultura y nacionalidad y en muchos casos religión. Esto es fácilmente comprobable con relación a la inmigración ilegal y puede rastrearse en el lenguaje político y en muchos de los discursos presidenciales.

En este relato, el extranjero aparece como un intruso, que se afinsa en un territorio que es por definición ajeno.

Ahora bien, llevada al extremo la narrativa de seguridad, la supervivencia de la comunidad o la sociedad receptora depende del control e incluso de la eliminación de la fuente de conflicto, por lo tanto elevar las migraciones a una cuestión de seguridad conlleva un intento de control de flujos cuando una presencia de inmigrantes excesiva desborde cierto límite demográfico tolerable por encima del cual su presencia no sólo es perturbadora sino también catastrófica. Esta percepción está representada en el lenguaje cotidiano y en el discurso sobre la inmigración reproducido en los medios de comunicación a través de toda una serie de metáforas como las de “ola migratoria”, “alud”, “avalancha”, “invasión”, “ilegales”, “clandestinos”, “choque de culturas”, “desembarco de pateras”, “bomba demográfica”, entre otras.

Para los historiadores la historia no sólo debe servir para comprender el pasado sino para entender el presente. Siguiendo esta premisa sería apropiado intentar un punto final para este trabajo recurriendo a lo que la historia puede enseñar acerca de las migraciones poblacionales. En el año 122 de la era cristiana, el Emperador romano Adriano ordenó la construcción en la provincia de Britania de una muralla de piedra para defender el territorio de las invasiones de las revoltosas tribus que provenían del norte, hoy la actual Escocia. El muro, una fortificación militar que albergaba guarniciones en puntos clave de vigilancia, estaba construido en piedra con una altura de 4,5 metros y 117 kilómetros de extensión y cruzaba la isla en su parte más estrecha, desde el Mar de Irlanda en la costa oeste hasta el Mar del Norte en la costa este. Si bien el objetivo de Adriano era la paz a través del establecimiento de una frontera defendible, “El muro de Adriano” como también se lo conoce, tuvo dos objetivos que recuerdan la importancia de las migraciones internacionales como amenaza a la seguridad de occidente: establecer los límites de la jurisdicción civil romana, del mismo modo en que hoy las fronteras marcan el ámbito de la soberanía de un estado con respecto al otro y “separar a los romanos de los bárbaros”. Así, la Muralla de Adriano marcó el fin de la expansión y expresó el deseo de Roma de preservar las riquezas y privilegios acumulados de las multitudes hambrientas que miraban desde afuera. Del mismo modo, a lo largo de la historia muchos pueblos han levantado murallas y barreras para protegerse de los otros, de aquellos que podrían amenazar su paz y bienestar. Sin embargo, al igual que lo sucedido con el Muro de Adriano casi nunca han tenido éxito.

Y... aunque la caída del Muro de Berlín significó el fin de la división más grande del mundo durante el siglo XX no han transcurrido aún veinte años cuando nuevas paredes de concreto y acero comienzan a levantarse: en el Medio Oriente entre Israel y Palestina, el muro a lo largo de la frontera de Estados Unidos con México, en Melilla para separar a la vieja y rica Europa de una África paupérrima y hambrienta.

Pero al mismo tiempo que son exhibidas por quienes las construyen como evidencia del poder del Estado, las murallas pueden ser vistas también como presagios de debilidad futura y en definitiva nada podrá evitar que dichas barreras sean derribadas porque desde que el primer hombre partió de África en su larga travesía hace unos setenta mil años la historia de la humanidad es la historia las migraciones.





## **Bibliografía**

AGUIAR, Félix (1998) *Otras opiniones sobre el Sistema de Defensa y Planeamiento Estratégico Nacional y Militar*, en VVAA: Segundas Jornadas sobre Defensa Nacional, Círculo Militar, Buenos Aires.

ANDERSON, Benedict (1993), *Comunidades Imaginadas, Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*, Fondo de Cultura Económica, México,

ARANGO, Joaquín "Inmigración y diversidad humana. Una nueva era en las migraciones internacionales", *Revista de Occidente*, N°268, Madrid, Septiembre de 2003.

BARTOLOMÉ, Mariano César (1999), *La Seguridad Internacional en el Año 10 D.G (Después de la Guerra Fría)*, Instituto de Publicaciones Navales del Centro Naval, Buenos Aires.

BERGER, Peter L. y LUCKMANN, Thomas (1995) *La construcción social de la realidad*, Amorrortu, Buenos Aires.

BIANCUCCI, Duilio (1974), *Introducción a la SOCIOLOGÍA*, Editorial Guadalupe, Buenos Aires.

BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco (1998), *Diccionario de Política*, trad.Raúl Crisafio y ots, Siglo Veintiuno Editores, Madrid.

BRUBAKER, Rogers (1992) *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Cambridge Mass: Harvard University Press.

BUSO, Anabella (2002) "ESTADOS UNIDOS Y AMERICA LATINA: la distancia entre la unipolaridad y los estados fracasados" *Desarrollo &Región. Revista/Libro*, publicada por el Instituto de Desarrollo Regional, Rosario, Argentina.

BUZAN, Barry (1991), *People, States and Fears. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado (USA)

BUZAN, Barry, WAEVER, Ole, de WILDE, Jaap (1998), *Security, A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado (USA)

CAMAROTA, Steven A, "Inmigration and Terrorism" Testimony prepared for the Senate Judiciary Committee; Subcommittee on Technology, Terrorism and Government Information, Director of Research, Center for Inmigration Studies, October 12, 2001,

DIAMINT, Rut (1999), *Democracia y Seguridad en América Latina*", Universidad Torcuato Di Tella, Grupo Editor Latinoamericano, Nuevo hacer, Buenos Aires,

EVANS, Gareth, "Cooperative security and intrastate conflict", *Foreign Policy*, N°96, Fall 1994.

FONTANA, Andrés, *Complejidad de Riesgo e Interdependencia. Tendencias de cambio en la Seguridad Internacional*, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, Serie Documentos de Trabajo, N° 24, Buenos Aires, diciembre de 1997.

FORTUNY, Karina; CAPPS, Randy y PASSEL Jeffrey: *The Characteristics of Unauthorized Immigrants in California, Los Angeles County and the United States*. The Urban Institute, Washington, DC, March 2007

GADDIS, John Lewis, "Toward the Post-Cold War" *Foreign Affairs*, Spring 1991, Vol.70, N°2.

GIDDENS, Anthony, "El fundamentalismo a veces puede contagiar" *Diario Clarín* 15/01/2004

Grupo Proyecto Interdisciplinario en Comunicación, "La estigmatización en el discurso mediático: Los "otros" como criminales y víctimas" Cuadernos de Información N°18, año 2005, FACULTAD DE COMUNICACIONES. Pontificia Universidad Católica de Chile.

MASSEY, Douglas S, ARANGO, Joaquín, HUGO, Graeme y otros, "Theories of International Migration: A Review and Appraisal" *Population and Development Review* 19, N°1, September 1993.

MOLLER, Bjorn, "Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos", *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Vol.36, N° 143, octubre-diciembre de 1996.

HOBSBAWM, Eric, "Entrevista a ..." en Revista Ñ, Revista de Cultura, Clarín, N°193, Buenos Aires 9/06/2007.

HOBSBAWN, Eric (1997), *Historia del siglo XX* Crítica, Barcelona.

HOBSBAWM, Eric, (2003) *Años Interesantes. Una vida en el siglo XX*, Crítica, Buenos Aires.

HOFFMAN, Stanley, "Clash of globalization", *Foreign Affairs*, vol.81, Julio-Agosto 2002.

HUNTINGTON, Samuel, "The Clash of Civilizations", *Foreign Affairs*, Vol.72, N°3, Summer 1993.

HUNTINGTON, Samuel, "El reto hispano", *Foreign Policy* edición española, disponible en línea en [www.fp-es.org/abr\\_may\\_2004/story](http://www.fp-es.org/abr_may_2004/story)

INCIPE: Ensayo N°5 "Presiones Sur-Norte. La inmigración como cuestión de alta política" en [www.incipe.org/ensayo](http://www.incipe.org/ensayo)

JERVIS, Robert (1976), *Perception and Misperception in International Politic*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

KATZENSTEIN, Peter J editor (1996), *The Culture of National Security. Norms and identity in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York

KAYYALI, Randa A (2006) "The People Perceived as a Threat to Security: Arab Americans Since September 11" Migration Information Source, July 1. Disponible en [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org)

KENNEDY, Paul (1992), *Hacia el siglo XXI*, Editorial Plaza & Janes, Barcelona

KEOHANE, Robert, NYE, Josep (1996), "Complex interdependence and the role of force" en ART, Robert & JERVIS, Robert (comps.) *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, Harper Collins, New York.

KISSINGER, Henry (1995), *La Diplomacia*, Fondo de Cultura Económica, México.

KRASNER, Stephen (2001), *Soberanía, hipocresía organizada*, Paidós, Barcelona.

LAYNE, Christopher: "Offshore Balancing Revisited", *The Washington Quarterly*, Spring 2002.

LESSER, Ian O, "Ansiedades sin fronteras: Estados Unidos, Europa y sus vecinos del Sur", *Foreign Affairs En Español*, Octubre-Diciembre 2005.

MARTINE, George, HAKKERT, Ralp y GUZMAN, José, *Aspectos Sociales de la Migración Internacional: Consideraciones preliminares*. Documento presentado en el Simposio sobre Migración Internacional en las Américas organizado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), División de Población (CELADE) y Organización Internacional para las Migraciones (OIM), San José de Costa Rica, 4 al 6 de septiembre de 2000.

MEISSNER, Doris M, HORMATS, Robert D, GARRIGUES WALKER, Antonio y OGATA, Shijuro (1993) "Los Nuevos Retos de las Migraciones Internacionales. Perspectivas y Prioridades de las Políticas Migratorias en Norteamérica, Europa, Japón y la Comunidad Internacional" Ensayo N° 5 Presiones Sur-Norte, INCIPE, disponible en [www.incipe.org/ensayo](http://www.incipe.org/ensayo)

MITCHELL, Christopher, "International Migration, International Relations and Foreign Policy, *Internatonal Migration Review*, Vol. XXIII, N°3, Fall 1989.

MOLLER, Bjon, "Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos" *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, vol.36, N° 143, octubre-diciembre 1996.

ORTIZ NAVARRETE, Jonathan: "La doctrina de la seguridad humana en la política exterior canadiense. La contribución de Lloyd Axworthy al estudio de la política mundial." en *REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS*, disponible en [www.cidob.org](http://www.cidob.org)

PAPADEMETRIOU, Demetrious, "Think Again: Migration", *Foreign Policy*, N°109, Winter 1997-1998

PORTES, Alejandro y BÖRÖCZ, József, "Contemporary Immigration: Theoretical Perspectives On its Determinants And Modes Of Incorporation", *International Migration Review*. Vol XXIII, N°3., Fall 1989.

SARTORI, Giovanni (2001), *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjero*". Grupo Santillana Ediciones, Madrid.

SASSEN, Saskia (2001), *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Ediciones Bellaterra, Barcelona.

SORMAN, Guy (1993) *Esperando a los Bárbaros. Sobre inmigrantes y drogadictos*, Emecé Editores SA, Buenos Aires.

STRANGE, Susan (1998) "*El Estado Hueco*", en la obra de MASI, Carlos (comp) *Postmodernismo y Relaciones Internacionales*, Santa Fe de Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana/ Universidad de los Andes/Universidad Nacional, Colombia

TEITELBAUM, Michel S and WEINER, Myron, eds (1995), *Threatened People, Threatened Borders, World Migration and U.S Policy*, W.W.Norton & Company Editors, New York-London

THUROW, Lester (1996), *El futuro del capitalismo*, Ed.Vergara, Buenos Aires.

TULCHIN, Joseph S (1994) "Estados Unidos y América Latina en el mundo", en Francisco Rojas Aravena/William C Smith Editores, *El cono sur y las transformaciones globales*, Claddle/FLACSO/North South Center, Santiago de Chile.

ULLMAN, Richard, "Redefining security", *International Security*, vol.8, Nro 1, Summer 1983.

VAN DIJK Teun: "¿*Todos somos iguales?*" Revista VIVA

WALLERSTEIN, Immanuel (2000), "Cultures in Conflict? Who are We? Who are the Others?" Y.K Pao Distinguished Chair Lecture, Center for Cultural Studies, Hong Kong University of Science and Technology, September 20. Disponible en <http://fbc.binghamton.edu/iw-hk-pao.htm>

WALTZ, Kenneth: *Theory of International Politics*, (1979) Reading, Mass: Addison-Wesley)

WEINER, Myron, "Security, Stability and International Migration", *International Security*, Vol.17, N° 3, Winter 1992-93.

WENDT, Alexander (1999) *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.

ZOLBERG ARISTIDE "Guarding the Gates in a World on the Move" Social Science Research Council /After Sept. 11 *WorldNet Daily*, October 26, 2001. Disponible en [www.ssrc.org/sept11/essays](http://www.ssrc.org/sept11/essays)

## **Diarios y Revistas Especializadas.**

*Diario Clarín (Buenos Aires)*

*Diario La Nación (Buenos Aires)*

*Diario El País (Madrid)*

*Diario Perfil (Buenos Aires)*

THE ECONOMIST: *The Would-be Europeans*, August 4, 1990.

## **Documentos de Organismos Internacionales.**

"Documento de base: Problemas y Peligros que plantea la delincuencia transnacional organizada en las distintas regiones del mundo" Conferencia Ministerial Mundial sobre la Delincuencia Transnacional Organizada, realizada en Nápoles (Italia) 21 al 23 de noviembre de 1994. Asamblea General A/49/748 2-12-94

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. Globalization and Interdependence. International migration and development. Report of the Secretary General. Sixtieth Session, United Nations publication A/60/871, año 2006

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. "Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración" Bruselas 30.11.2006 COM (2006)735 final y Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, "Aplicación del "Planteamiento global sobre la migración" a las regiones orientales y sudorientales vecinas de la Unión Europea, Bruselas, 16.5.2007 COM(2007)247 final.

Sitio Oficial de la Unión Europea <http://europa.eu>

Sitio Oficial Congreso de los Estados Unidos [www.govtrack.us/congreso/bill.xpd](http://www.govtrack.us/congreso/bill.xpd)