

Migración Internacional y Seguridad Nacional: ¿términos en pugna?

Dra. Miriam Rodríguez Martínez

Lic. Ana M. Valido Alou

Agosto 2003

Introducción

A partir de la segunda mitad del siglo XIX y concomitante con el orden mundial que se establecía como consecuencia del desarrollo del capitalismo, la migración internacional se sitúa como una alternativa al nivel individual y grupal atractiva, factible y común para la solución de los problemas económicos principalmente.

Pero desde mucho antes este fenómeno comenzó a presentarse a partir de los procesos de colonización que se dieron en los diferentes países que fueron conformándose en el llamado “Nuevo Mundo”. En los propios Estados Unidos se gestaron a partir de este proceso, primero las conocidas 13 Colonias y después el estado nación de la Unión Americana. Las olas migratorias en ese entonces provenían principalmente de Europa.

En la década de los 60 y 70, del siglo XX, esta tendencia social deviene parte consustancial al “espacio de vida”¹ de las personas. En un mundo donde las vías de comunicación son cada vez más expeditas, en el que los medios de transporte acortan considerablemente las distancias y en el que las relaciones sociales, políticas y económicas se internacionalizan; los movimientos migratorios internacionales son un corolario de la situación mundial imperante.

Se fue abriendo paso una percepción funcional de la migración internacional como parte fundamental de la cultura universal que intentó borrar abismos y distancias, hasta entonces insalvables, en los conceptos y puntos de vista de orden social, económico, político y filosófico. La asimilación del extranjero y la integración cultural formó parte de este discurso.

La situación migratoria internacional global se mantuvo estable hasta inicios de la década del 80. Hasta ese momento se habían establecido corrientes migratorias habituales a nivel mundial generadas en los países subdesarrollados hacia los países del primer mundo. Los movimientos migratorios se realizaban esencialmente de forma mas o menos ordenada, con predominio del uso de los canales legalmente establecidos para este tipo de movimiento.

La década del 90, inicio de la era globalizada, le imprime una nueva dimensión al fenómeno de la migración internacional² que se expresa en un aumento sin precedentes de estos movimientos a escala mundial, tendencia ampliamente corroborada por las estadísticas y análisis de expertos en el tema³. De tal suerte, el fenómeno de la migración internacional se instaló en el área de los principales conflictos que confronta la comunidad internacional.

¹ Courgau, D. citado por Adela Pellegrino en **Migrantes latinoamericanos y caribeños; síntesis histórica y tendencias recientes**, ediciones de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de La República Oriental del Uruguay, 2001, pg.10.

² Rodríguez, M.: Oponencia al Trabajo de Diploma **¿Podremos hablar en un futuro de Derecho Migratorio como rama independiente del Ordenamiento jurídico cubano?**, 2002, pg. 1.

³ Aja Díaz, A.: **“La emigración cubana entre dos siglos”**, revista **Temas**, nro. 26, julio-septiembre 2001, sección **“Enfoque”**, **“Migrar al norte”**, pg. 60.

Ello explica la duplicación del volumen de migrantes internacionales con relación a las cantidades registradas a principios de siglo lo cual numéricamente expresado, se trata de más de 150 millones de personas en movimiento a nivel mundial.⁴

Estas circunstancias han determinado una preocupación global en las esferas sociales y políticas de la cual el mundo científico se ha hecho eco recientemente, sorteando los retos actuales que impone la migración internacional como objeto de estudio por parte de las Ciencias Sociales, ya que el tratamiento teórico y práctico del tema revela poca organicidad y coherencia, siendo el principal objetivo de los especialistas en la materia recopilar y armonizar los conocimientos acumulados por las disciplinas en la búsqueda de soluciones realizables y efectivas a la diversidad de problemas que plantea este fenómeno multidimensional⁵.

El contexto de la Migración Internacional

La migración internacional al nivel mundial se puede expresar en forma de un sistema global compuesto por diversas categorías y conceptos como son los tipos de movimientos, las corrientes y las tendencias migratorias, el potencial migratorio, entre otras, lo que permiten caracterizar a este fenómeno de forma particular así como esbozar su interrelación con otros temas sociales, culturales, económicos y políticos.

Si bien cada país tiene un número de categorías en sus leyes y programas migratorios que responden a las características particulares con las que se manifiesta la migración externa en cada uno de éstos, dichas variaciones no significan que no haya nada objetivo en las definiciones sobre este fenómeno; ello es sólo el resultado de las políticas de los Estados, introducidas para dar respuesta a objetivos específicos⁶.

La migración internacional - o movimiento internacional de personas, como también se le denomina - puede definirse como el cruce de las fronteras nacionales de un Estado efectuado por una persona natural con la intención expresa de fijar residencia en otro país distinto a aquel del cual es ciudadano por un periodo de tiempo determinado, que fluctúa de un periodo mínimo de 1 año hasta el reasentamiento permanente. Este hecho desencadena una gama de eventos en múltiples esferas de la vida individual del migrante⁷ y en la dinámica interna de los grupos sociales a distintos niveles.

La migración internacional continúa desarrollándose y diversificándose en un escenario determinado por una división territorial en Estados-nación en el cual lo habitual es permanecer durante toda la vida en el país del cual se es nacional, y moverse hacia otro es síntoma de algún tipo de disfunción al nivel individual o comunitario.

Los fuertes cambios que han tenido lugar en la dinámica interna de la migración internacional como fenómeno independiente están definitivamente determinados por las transformaciones políticas, económicas y sociales que a nivel mundial ha acontecido en la

⁴ **World Migration Report 2000**, United Nations publications, 2000, pg. 3.

⁵ Por multidimensionalidad entendemos aquí, que la Migración internacionales un fenómeno con aristas económicas, sociales, políticas, culturales y religiosas, entre muchas otras que pudieran mencionarse.

⁶ Castles, S.: **International Social Science Journal**, no. 165, september 2000, **International Migration 2000**, Blackwell Publishers, UNESCO, pg. 270.

⁷ **Migrante internacional**: persona natural que está en proceso de salir de un país de forma voluntaria para establecer residencia temporal o permanente en otro Estado del cual no es ciudadano.

etapa post-Guerra Fría, siendo la más importante de todas la globalización como manifestación sintetizadora de las tendencias de redistribución de las esferas de poder político, reordenamiento del control sobre los recursos naturales y recomposición de las alianzas regionales y mundiales.

Pero si bien los flujos internacionales de bienes, servicios y recursos financieros son bienvenidos, la migración internacional se aprecia como una amenaza potencial a la soberanía e identidad nacional de los Estados. Por tanto se ha producido una contradicción importante: la globalización se encamina a borrar las fronteras políticas y económicas entre los países en tanto trata por todos los medios - incluso los más crueles - de detener los flujos migratorios con el propósito de evitar cambios significativos en la unidad política y cultural de los Estados, en tanto ello afecta o puede afectar la relación de estos con la sociedad civil, o lo que es lo mismo, las relaciones que determinan la conformación del poder político público.

De tal forma ha tenido lugar una notable transición desde controles migratorios relajados que prevalecieron en el mundo hasta la década del 80, hacia el paulatino y predominante establecimiento de políticas migratorias selectivas y restrictivas así como fuertes controles sobre las fronteras, en especial cuando el que llega es procedente de los países subdesarrollados.

Entre tanto la respuesta formal se ha encaminado por un conjunto de complejas provisiones, la mayoría introducidas por vías de instrumentación administrativa y decisiones ejecutivas que son respuestas ad-hoc a las presiones que los gobiernos han recibido.

Una de las secuelas más importantes de la migración internacional vinculada a los efectos de la globalización, y que ha ido cobrando independencia y espacio propio de análisis como fenómeno particular, es el transnacionalismo. El mismo, condicionado por los adelantos tecnológicos que acortan las distancias geográficas, le permite al migrante tener como sociedades de desarrollo a más de un país a la vez. Más claramente expresado, es la capacidad de una persona de vivir en dos sociedades al mismo tiempo, la de origen y la receptora, a partir del incremento de la movilidad y expansión de las comunicaciones.

Lo anterior, por definición, crea un nuevo espacio de socialización para los migrantes internacionales que ha conducido a la creación de espacios transnacionales de participación económica, política y socio-cultural, por lo que a algunos especialistas afirman que ello demuestra el surgimiento de fenómenos post-nacionales⁸.

La configuración de este fenómeno plantea varias preguntas esenciales: ¿es esta una alternativa socio-política a la ciudadanía y nacionalidad tradicionalmente entendidas?, ¿qué prevalecerá en última instancia, la participación y creación de vínculos sólidos e identificación en ambos lugares o en ninguno de los dos? y finalmente, ¿si este fenómeno es calificado como post-nacional, pone ello en evidencia la paulatina desaparición de las fronteras nacionales entre los Estados?.

Ello, indiscutiblemente, modifica los vínculos tradicionales Estado-ciudadano reforzado por la posibilidad que algunos países ofrecen de tener doble ciudadanía con lo cual se redefinen

⁸ Kastoryano, R.: *International Social Science Journal*, no. 165, september 2000, *International Migration 2000*, Blackwell Publishers, UNESCO, pg. 307.

muchos conceptos vitales para la supervivencia del Estado-nación tal y como está concebido en la actualidad. Esta línea de análisis nos lleva irremediamente a la conclusión de que la migración internacional es una fuerza que erosiona el poder del Estado- nación⁹.

El Estado-nación se ha cimentado en la idea de la homogeneidad étnica, entendida como una lengua, cultura, tradición e historia comunes; es decir, se fundamenta en la noción de la nacionalidad como vínculo hombre-territorio. Con el surgimiento de las nacionalidades se perfilan las fronteras entre los Estados. La defensa de las fronteras ha sido a través de la historia, requisito indispensable para la protección y afianzamiento de los países como estructuras político- administrativas unitarias.

Asimismo la definición tradicional de pueblo, núcleo del concepto de población como elemento fundamental del Estado, es retada por la migración internacional. La misma transforma los límites tradicionales entre grupos étnicos, pugnando con la identidad nacional del país y, en cierta medida, empobreciendo la autonomía del Estado, entendido como nación.

Otro gran desafío que enfrenta el Estado-nación con relación a las migraciones internacionales es el control de las fronteras nacionales.

Al intentar poner alto a los flujos migratorios por los canales legales los países han tenido que lidiar con el creciente aumento de la migración ilegal e indocumentada que junto con la migración forzada¹⁰, inciden en números cada vez más significativos.

Secuela directa de esta situación es la proliferación de los delitos vinculados al movimiento internacional de personas como el tráfico ilegal de migrantes, la trata de niños y mujeres, la contratación de mano de obra en condiciones de semiesclavitud, entre otros; todos tipos de delito de extrema peligrosidad por la forma en que comprometen la integridad física y moral de las víctimas y la integridad territorial de los Estados¹¹.

La violación de las fronteras nacionales perpetradas por la migración no autorizada vulnera el principio de la inviolabilidad del territorio de los Estados, derivado de la territorialidad de la organización política de la sociedad.

Por todo lo anteriormente analizado es evidente que la migración internacionales un componente esencial de las relaciones internacionales entre Estados. La misma puede ser manipulada con el propósito expreso de servir a determinados objetivos de política interna y externa de un país, hecho cada vez más visible¹²; y ello nunca ha quedado más claramente expuesto que después de los Ataques Terroristas a las Torres Gemelas el 11 de septiembre del 2001.

⁹ Castles, S.: *Ibidem*, pg. 278.

¹⁰ Migraciones forzosas: así se denomina genéricamente a los movimientos migratorios efectuados por refugiados y desplazados ya que son personas que no eligen abandonar su país, ellos se ven forzados a hacerlo. La diferencia clave entre el migrante económico y el refugiado es que el primero disfruta de la protección de su país de origen en tanto los otros no. **Refugee protection: a guide to international Refugee Law**, Handbook for Parliamentarians n0.2-2001, UNHCR and IPU, pg. 41.

¹¹ Entendemos este principio como el derecho y deber de todo Estado a defender su propio territorio. D'Estefano Pisani, M.A.: **Fundamentos del Derecho Internacional Público Contemporáneo**, tomo I, Universidad de La Habana, 1985.

¹² Mármora, L.: **Las políticas de migraciones internacionales**, Alianza Editorial S.A. y OIM, 1997, pg. 162.

Los sucesos del 11/9, hecho que ha pasado a ser un referente histórico-político para la humanidad toda, dieron lugar a un giro particular en el enfoque mundial con relación a la migración internacional. Parte esencial del discurso antiterrorista global se enfocaba en vincular el tema del movimiento internacional de personas con la seguridad nacional de los Estados.

Estados Unidos trazó los estándares de debate mundial a partir de intereses de política doméstica y exterior muy particulares y rápidamente la migración internacional pasó a ser parte fundamental y priorizada de las agendas de seguridad a nivel mundial, regional, subregional y nacional. Es oportuno recordar que en aquella ocasión el Presidente George W. Bush enfatizó que quien no se alineaba con Estados Unidos estaba con el terrorismo e inmediatamente el gobierno norteamericano elaboró unilateralmente una lista de países que fueron denominados "El eje del mal", los cuales supuestamente eran cuna de dicho fenómeno.

No podemos olvidar que los ataques del 11/9 fueron perpetrados por 19 ciudadanos extranjeros residentes en Estados Unidos alguno de los cuales habían recibido visas para entrar legalmente al país sin haber sido apropiadamente chequeados por el desaparecido INS, o se habían excedido en el tiempo límite de permanencia en territorio norteamericano sin haber recibido ninguna notificación por parte de las autoridades migratoria, lo cual fue calificado de "error imperdonable" por parte del comisionado James Ziglar, ex-jefe del INS.

Anteriormente, durante la década del 70 y de forma más general, se había utilizado el argumento de la seguridad nacional como justificante de las políticas migratorias restrictivas que afloraron en el marco dentro del cual se fortalecieron corrientes nacionalistas¹³. Pero en estos momentos se necesitaba un argumento más fuerte que no diera lugar a cuestionamientos hacia los principales países receptores por querer cerrar las fronteras a la migración internacional a partir de un debate en torno a los derechos humanos y sus garantías; recordemos que en su artículo 13, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de la ONU, que tiene fuerza vinculante para los Estados firmantes, refrenda como derechos civiles un conjunto de éstos relacionados con el movimiento internacional de personas tales como el derecho a la libre circulación, a emigrar, al retorno y a escoger residencia en cualquier país del mundo.

El ambiente que predominó después de estos sucesos resultó un argumento más que contundente, especial y esencialmente con relación a la opinión pública internacional: quién podría culpar a un Estado por tratar de defender a toda costa la seguridad e integridad de su población y territorio?. Este empeño por si solo legitimaba cualquier acción por parte de las principales potencias mundiales.

Definitivamente una buena parte del esfuerzo estaba encaminado a detener los flujos migratorios internacionales determinados por la corriente sur-norte. Ciertamente la migración internacional ya era percibida como un síntoma del creciente desorden mundial, del desequilibrio cada vez más agudo ocasionado por un modelo que ha logrado un crecimiento económico sin un desarrollo social equitativo ni entre los países, ni dentro de estos¹⁴.

¹³ Mármora, L.: *Ibidem*.

¹⁴ Mármora, L.: *Ibidem*.

Al concentrarse el capital en determinadas zonas - hacia los países del primer mundo que la mayoría se ubican en el hemisferio norte de la geografía mundial - el movimiento de la mano de obra sigue el camino de los recursos financieros. Pero en estos momentos los propios países del primer mundo están entrando en un periodo de crisis económica que no permite que los movimientos migratorios internacionales sean, como lo fueron en el siglo XIX y principios del XX, un factor de equilibrio y redistribución de la fuerza laboral. Los principales países receptores ya no están en condiciones de absolver los nuevos flujos migratorios y la reacción, lógicamente, ha sido cerrar las fronteras.

Esta es la razón fundamental por la cual en estos momentos no se repite el patrón de "migrante de lujo" que a través de la migración internacional lograba eficazmente la razón de ser de su objetivo de emigrar: elevar el nivel de vida individual de la persona hasta niveles increíbles, como ha ocurrido en algunas comunidades de migrantes que arribaron por ejemplo a Estados Unidos en diferentes décadas del siglo XX, nos referimos a judíos, alemanes e incluso a cubanos de la primera oleada. En estos momentos el resultado es muy diferente; en una buena parte de los casos el migrante pasa menos vicisitudes que en su país de origen, pero en muy contadas ocasiones logran escalar a los niveles medios de vida en las sociedades receptoras y en ocasiones se mantienen toda la vida como miembros marginados de esa sociedad.

Ello posteriormente se traduce en un proceso más profundo hacia el interior de los países receptores, en los que el inmigrante sirve de "chivo expiatorio" para justificar el acontecimiento de crisis en diversas esferas; de esta forma se fabrica una ilusión a su alrededor porque son más fácilmente identificables que aquellos factores que si son los verdaderos responsables de los desequilibrios actuales, lográndose eficazmente desviar hacia ellos la atención con relación a la opinión pública, llegando a crearse alrededor de ellos sentimientos xenófobos.

Los efectos de la globalización que ha desatado una crisis económica mundial, que en estos momentos afecta en mayor o menor medida a todos los países, es otra etapa de crisis del capitalismo que por las propias redes tendidas internacionalmente, provoca una reacción en cadena.

A ello hay que agregar necesariamente el costo ideológico que ha tenido el colapso de la antigua URSS y la caída del Campo Socialista de Europa del Este. Dicho acontecimiento no sólo reordenó la geopolítica mundial y convirtió múltiples movimientos migratorios internos en externos a raíz del surgimiento de nuevos países, sino que puso en total cuestionamiento la legitimidad y viabilidad de las tendencias políticas de izquierda y movimientos populares, que de manera más o menos profunda se identificaban con el socialismo como paradigma social, político y económico alternativo al capitalismo de Occidente.

Ante esta realidad los pueblos dejaron de plantearse sus necesidades al nivel colectivo, dejando atrás el camino de las revoluciones populares y movimientos de liberación nacional que afloraran en la década de los 60 y 70, encaminados a subvertir el orden socio-económico imperante para conquistar y afianzar un lugar en sus sociedades de origen.

Las soluciones se buscaron en el plano netamente individual; si el capitalismo era inatacable en su esencia, lo que se imponía racionalmente desde la perspectiva personal era

"reacomodarse" en el mismo. La migración internacional se presentó entonces como una estrategia a nivel individual para dar solución a las necesidades únicas del individuo o grupo familiar.

De todo lo anterior podemos concluir que los gobiernos están siendo incapaces de controlar los movimientos migratorios internacionales con lo cual los mismos se ha devenido en un problema de gobernabilidad a distintos niveles.

Por tanto, es indiscutible la estrecha relación de la migración internacional con la Seguridad Nacional, entendida como la capacidad de un Estado de mantener su independencia, su integridad y funcionalidad contra "las fuerzas hostiles que le crean amenazas". Es un vínculo complejo y de gran importancia en tanto el reto es diseñar mecanismos y procedimientos que conjuguen con total balance la salvaguarda de los intereses nacionales con el respeto a los principios fundamentales de seguridad y dignidad de las personas como paradigma de seguridad, desde lo global hasta la nacional.

Como hemos podido apreciar, desde una dimensión socio-política la migración internacional puede, a largo plazo, reordenar los vínculos sociales, políticas y culturales existentes en ambas sociedades, la de origen y la receptora; en otra, de carácter técnico-estratégica, golpea fuertemente la seguridad de las fronteras. En ambos sentidos hay serias implicaciones para la soberanía de los Estados, que como concepto es el pilar sobre el cual se fundamenta la existencia real de un país tanto desde el punto de vista fáctico como formal.

Pero muy pronto quedó claramente establecido que si bien la migración internacional era un factor de desequilibrio mundial que requería ser atendido particularmente con urgencia, en realidad sería utilizada para propósitos mucho más ambiciosos por parte de las potencias contemporáneas. La guerra contra Afganistán e Irak demostraron que la migración internacional serviría de punta de lanza para las pretensiones expansionistas fundamentalmente de Estados Unidos.

Atendiendo a estos claros propósitos desde mediados de la década del 90, Estados Unidos se dio a la tarea de organizar el terreno, tanto en el plano socio-político como académico, que la migración internacional había escalado rápidamente al tope de la agenda doméstica y extranjera del país y en su totalidad se había convertido en un verdadero reto en todos los sentidos¹⁵.

Se hizo especial énfasis en que la migración internacional imponía un alto costo al país y afectaba a nivel de la población y algunos sectores de poder, especialmente en aquellos estados de la Unión en los cuales la inmigración incidía con mayor fuerza, se desataban determinados temores con relación al empleo, la seguridad y la asistencia social, la integración del inmigrante, entre otros.

Ello venía aparejado con otra idea básica, conducida por la lógica de que la solución a los problemas derivados de la migración internacional no se pueden alcanzar en el marco de la acción unilateral de los Estados con lo cual los conflictos internos de un país pueden ser una

¹⁵ Teitelbaum, M. y Weiner, M.: "**Threatened peoples, threatened borders. World migration and U.S. policy**", American Assembly, Columbia University, W.W. Norton and Company, New York, 1995, pg. 13.

amenaza para otro. Esta sería la razón por la cual Estados Unidos tenía que “monitorear” la situación interna en otros países que pudieran desatar flujos migratorios descontrolados¹⁶.

Es así que fueron identificadas cuatro circunstancias¹⁷ en las cuales los movimientos internacionales de personas pueden ser un presunto o real peligro para la seguridad de Estados Unidos, a saber:

- Cuando los refugiados o migrantes se oponen activamente al régimen de su país de origen.
- Cuando ponen en riesgo la seguridad del régimen del país receptor.
- Cuando son percibidos como una amenaza cultural o problema social y económico para la sociedad receptora.
- Cuando el país receptor guarda a los migrantes como rehenes para amenazar a sus países de origen.

La historia reciente nos ha demostrado que Estados Unidos actuó en consecuencia con estos "temores", que si bien tienen algún fundamento real, sus esencias fueron magnificadas, demostrándose cuan susceptible es el tema de la migración internacional de ser manipulado con diversos fines, algo que si bien no es totalmente novedoso, nunca había tomado proporciones tan dramáticas.

En estos momentos a nivel internacional están latentes algunas situaciones que pueden derivar en serios conflictos migratorios.

El más grave y largamente establecido es el de la frontera México-Estados Unidos; el mismo ha sido durante algún tiempo ya parte principal de las relaciones bilaterales entre ambos Gobiernos. Si bien fue un punto esencial de las agendas electorales de los Presidentes Bush y Fox, las conversaciones al respecto fueron interrumpidas indefinidamente a raíz de los sucesos del 11/9 y hasta el día de hoy no ha vuelto a tener un real cauce.

El problema en esta frontera se agudiza porque México es a la vez país emisor y de tránsito de flujos migratorios provenientes de otros países del sur y centro de América Latina como Guatemala y Colombia; en el caso de este último la acumulación de una gran cantidad de desplazados internos a raíz de la guerra civil podría dar origen a un conflicto regional.

En la zona del Caribe, Haití se ha establecido como un foco de tensión constante propenso a generar oleadas migratorias masivas por la difícil situación económica por la que transita el país.

En el continente africano las situaciones individuales en la República del Congo y Liberia a causa de las luchas internas entre grupos políticos opositores por el control poder político y de los recursos naturales también son fuente de posibles movimientos migratorios descontrolados.

En el sud-este asiático no se vislumbra, que se presenten actualmente situaciones que puedan derivar en conflictos migratorios; todo lo contrario de Asia sur, zona geográfica que esta

¹⁶ *Ibidem*, pg. 37.

¹⁷ *Ibidem*, pg. 81.

siendo constantemente golpeada por este fenómeno al concentrarse en ella un conjunto de países que están enfrentando conflictos bélicos como Irán y Afganistán.

En Europa los principales focos de tensión están ubicados en España e Italia; ambos países son los principales receptores de la emigración ilegal proveniente de África y son igualmente importante punto de recalo de grandes redes de tráfico humano. Muchos de estos migrantes pasan después a otros países de Europa, en los que también se presentan focos de tensión, al no ser bien recibidos.

El foco concomitante de la existencia de estos diferentes procesos son las crisis económicas por las que atraviesan los países emisores, todos son países endeudados, sin infraestructura económica que garantice los niveles de desarrollo ni la simple subsistencia que su población demanda.

Cuba y los procesos de Migración Internacional

El tema cubano dentro del contexto de las Migraciones Internacionales se ha caracterizado a partir de 1959 por la presencia de un particular flujo migratorio. Durante la primera mitad del siglo XX los flujos migratorios fluctuaron según las intenciones del migrante que en ocasiones tenían un carácter temporal, otras eran más permanentes. Los principales motivos para emigrar eran siempre los mismos, intereses económicos, búsqueda de empleos, causales de índole propiamente familiar, ya que algunos núcleos ya asentados arrastraban a otros asegurándoles apoyo para el alcance de un empleo y mejoras económicas. Ya para la década del 40 y del 50 Cuba era un país principalmente emisor de emigrantes.

La propia evolución y desarrollo revolucionario agudizó las contradicciones entre Cuba y Estados Unidos hasta el punto de culminar en un particular conflicto que ha pervivido durante más de 40 años y es quizás uno de los enfrentamientos políticos internacionales más antiguos aún existentes.

En este contexto, el tema migratorio externo cubano tomó un matiz peculiar y un lugar relevante en la configuración de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Cuba; a pesar de que con relación a Cuba se aplicó una táctica anteriormente utilizada para agredir y desestabilizar a los países del ex-campo socialista, en el caso de la Isla ello tomó proporciones inusitadas, como nunca antes se había visto en la historia de las migraciones internacionales.

Estados Unidos ha hecho de la emigración cubana la base de la hostilidad contra Cuba tratando de disfrazar sus intenciones ingerencistas e imperialistas con el manto de un “conflicto interno” para tratar de destruir a la Revolución. Es por ello que aún hoy, el fenómeno migratorio externo de Cuba se ve marcado por la sombra que arrojara sobre él, el conflicto Cuba –Estados Unidos, motivado por estos últimos, en algo que siempre debió ser una cuestión interna de Cuba.

El año 1959 marca especialmente el punto de cambio cualitativo en la composición sociopolítica de los migrantes. Hasta ese momento las cuestiones migratorias no constituían una preocupación para la naciente Revolución si se tiene en cuenta las características que históricamente distinguieron a la emigración cubana, como grupo que se identificara con los sectores más progresistas del país. Aquí habría que recordar que fue la comunidad cubana

asentada en México la que dio el apoyo decisivo para la gesta del 59¹⁸. A partir de entonces comenzaron a salir del país personas principalmente de las clases altas que se automarginan del propio proceso revolucionario.

El Proyecto "Peter Pan", que provocó que más de 14,000 niños entre las edades de 6 a 16 años fueran sacados del país y separados, muchos para siempre, de sus padres, fue uno de los primeros y más puntuales ejemplos de la manipulación que intentaba hacer Estados Unidos de la opinión pública internacional en detrimento de la Revolución. Las consecuencias fueron terribles; las huellas de este hecho ha dejado marcada a muchas personas en sus vidas personales, en tanto Cuba desde entonces ha hecho un esfuerzo insistente, para reforzar por todos los medios, especialmente los formales, las relaciones paterno-filiales, como parte sustancial del proyecto social revolucionario.

Pero la muestra más ilustrativa de hasta dónde pretendía llegar Estados Unidos con relación a Cuba lo fue Playa Girón, proyecto que se cimentó en la utilización de la emigración cubana. Especialmente entrenados por el propio gobierno de Estados Unidos.

Playa Girón fue la primera demostración seria y concreta de cuál sería el uso que el gobierno de Estados Unidos le daría a la emigración cubana y la posición alineada de ésta última. A pesar de que los sucesos de Bahía de Cochinos resultaran sonadamente fallidos hasta el punto de poner en crisis a la Administración Kennedy y posteriormente colocar al mundo al borde de una guerra nuclear durante la Crisis de Octubre de 1962, Estados Unidos ha sido persistente en su empeño de crear ilusiones de que existe una "oposición interna" en el país, con fuerza y peso suficiente para derrocar la solidez de la Revolución; lamentablemente en este propósito la emigración cubana concentrada en el sur de la Florida les ha sido una aliada sin par y le ha servido siempre de instrumento para el desarrollo de sus planes agresivos.

Para 1961, las relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos llegaron a su fin, lo cual entre otras cuestiones frenó el flujo migratorio legal a partir de la suspensión, por los propios Estados Unidos, de los vuelos comerciales directos de Cuba hacia su territorio. Simultáneamente se puso en práctica el "Programa de Refugiados Cubanos" que otorgaba la categoría de "refugiado" a todo el que llegara de la isla, más aún si lo hacía por vías ilegales. Este programa estuvo vigente hasta 1975. En este período emigran más de 274 mil personas, instalándose su mayoría en el sur de la Florida, por los vínculos clasistas y políticos que guardaban con el grupo anterior. Se trataba de la alta y mediana burguesía cubana que habían perdido todo el poder político y económico.

El proceso migratorio en esta etapa fue desordenado y descontrolado, lo que tuvo repercusiones desfavorables para la seguridad del país. Cuba no había establecido ningún tipo de control migratorio, permitiendo la salida libremente en tanto Estados Unidos otorgaba visas temporales reforzando la ilusión de un pronto retorno para vivir en las condiciones anteriores, incluso le otorgó prerrogativas a instituciones privadas de expedir visas waivers, tal como sucedió durante la Operación Peter Pan.

Es así que en el contexto del progresivo deterioro de las relaciones entre La Habana y Washington el tema migratorio, especialmente el movimiento de emigrados, va adquiriendo características muy particulares como la de convertirse en un instrumento en manos

¹⁸ Azcuy, H.: Obra citada

extranjeras para desestabilizar al país e influenciar a la opinión pública internacional y así tratar de lograr el aislamiento de la Isla. De esta forma se demuestra su marcado carácter político-ideológico, pues la mayoría de los emigrados han tenido como razón fundamental para abandonar el país su inconformidad en mayor o menor grado con el proceso revolucionario; y finalmente, por la influencia que los movimientos migratorios significan para la estabilidad y seguridad nacional. Estos son, a nuestra manera de ver, los rasgos que han distinguido al fenómeno migratorio externo cubano, aún teniendo en cuenta los cambios que se han operado en su dinámica como fenómeno específico.

Ante tales circunstancias, la política migratoria de Cuba desde el año 1961, tiene un carácter defensivo que marca el análisis del tema migratorio externo desde cualquier perspectiva que éste se aborde y que tuvo su más clara expresión en las normas jurídicas que regularon dicho tema.

Al unísono, los movimientos de inmigración hacia la Isla también sufrieron cambios sustanciales por sus motivaciones y grupos que lo protagonizaran. El alto porcentaje de desempleo y subempleo existente en esos momentos en el país, aconsejó detener definitivamente estas tendencias que sólo podían deteriorar la situación laboral de Cuba.

No estuvieron ausentes consideraciones en torno a la seguridad nacional, para evitar situaciones adicionales a las ya existentes. Por otra parte, se creaban y fortalecían las relaciones y el intercambio con los países del entonces Campo Socialista, lo que motivó el arribo de contingentes de técnicos y colaboradores en varias esferas del desarrollo científico-técnico y militar a nuestro país para apoyar los programas de desarrollo que se preveían.

La migración externa de Cuba a partir de 1959, específicamente la emigración, no es un acontecimiento demográfico ordinario sino un suceso esencialmente político, erigido en constante punto de conflicto para la seguridad del Estado cubano y con particularidad muy propias, a lo cual ya hicimos referencia.

Ello ha provocado su proyección inestable y poco previsible en tanto a los puntos de giro en su desarrollo; además de estar estrechamente vinculada a los sentidos de las relaciones Cuba-Estados Unidos, específicamente, por el uso que este último ha hecho de la emigración con los fines que anteriormente hemos esbozado.

A finales de los 80 se produce la caída del Campo Socialista y la desintegración de la URSS; para Cuba este suceso tuvo un fuerte impacto tanto en el plano nacional como internacional, obligándola a rediseñar una nueva proyección económica que permitiera la inserción del país en el mercado internacional mediante la inversión extranjera, y que fue uno de las causas fundamentales de la Reforma Constitucional de julio de 1992.

El cambio económico repercutió en la configuración de la migración externa de Cuba, ya que significó una mayor entrada de extranjeros al país por concepto de turistas e inversionistas potenciales; entre tanto se tuvo que aplicar el sistema migratorio cerrado hacia todos los países del mundo, pues con ninguno se compartía una base común. Estos sucesos fijan la segunda etapa del proceso de inmigración cubano, marcada por la necesidad de hallar solución al tratamiento hacia el extranjero en estas nuevas condiciones, a la par que no se podía dejar de la mano el estricto control sobre las entradas y salidas del país.

El incremento de entrada de extranjeros a Cuba también cambió la configuración de la emigración; los cubanos comienzan a tener mayor contacto con ciudadanos de otros países del mundo, especialmente de Europa Occidental, lugar donde mayormente se concentraron los esfuerzos de la industria turística cubana. A partir de ese momento se fomentan nuevas colonias de cubanos en otros países distintos al de los Estados Unidos.

En este contexto en agosto de 1994 se producen los sucesos conocidos como la “crisis de los balseiros”, por esta vía emigraron más de 30 mil personas, cuyo motivo fundamental para abandonar Cuba era la difícil situación económica en la que se encontraba el país, además de otros motivos de realización personal.

Esta sería la primera vez en que Estados Unidos no respaldara públicamente el éxodo cubano sino todo lo contrario; no se les permitió entrar directamente a Estados Unidos sino tuvieron que dirigirse hacia Panamá y hacia la Base Naval de Guantánamo, los que pudieron llegar directamente al territorio de los Estados Unidos ingresaron primeramente en un Campamento de Refugiados.

La década del 90, específicamente su segunda mitad, ha sido de importancia crucial para la evolución del proceso migratorio externo cubano, específicamente para la emigración que, como hemos reiterado en varias ocasiones, históricamente ha concentrado mayor atención.

En el plano político se realizaron múltiples e importantísimos esfuerzos en aras de normalizar las relaciones de la emigración con el país, teniendo en cuenta que en los años 90 se operaron cambios sustanciales en la dinámica de la migración externa cubana que la apartaba bastante de los flujos de los años 60, dado que cada ciclo migratorio supuso un alejamiento evidente en motivaciones y composición social de los grupos que emigraban. No obstante, la salida del país continúa teniendo un matiz ideológico ya que es muestra de anteposición de intereses personales por encima de los colectivos así como que representa la desconfianza en el proyecto social revolucionario y su posibilidad de vencer las dificultades que enfrenta.

Pero este grupo de emigrantes conformado en los años 90 ha sido más respetuoso con relación a las cuestiones de soberanía e independencia de Cuba y ha expresado, en cierto sentido el interés de mantener normales relaciones con su país de origen. A su vez, el desgaste de la contrarrevolución y la continua fortaleza del proceso revolucionario aún en las más adversas circunstancias, en la cual se ha logrado una mayor unidad y cohesión popular, es decir un efecto totalmente contrario a lo que históricamente ha perseguido Estados Unidos, hace posible retomar la iniciativa de 1978 y entonces el Gobierno cubano lanzó la convocatoria para celebrar la Primera Conferencia de “Nación y Emigración” en abril de 1994.

Con todo lo que hemos expuesto Cuba se inserta en el patrón migratorio internacional correspondientes a los naciones de la Cuenca del Caribe, que se caracterizan por ser países mayormente emisores, sin tener una de las más altas tasas en la región, por lo cual nuestra situación migratoria no es un caso de análisis peculiar, salvo en aquellas cuestiones que se enmarcan dentro de la politización que ha hecho los Estados Unidos hacia Cuba respecto al tema migratorio externo.

Consideramos que la migración externa es un tema particularmente sensible para Cuba, dado la manipulación que por parte de Estados Unidos ha tenido a lo largo de estos años, y

muy especialmente en momentos de tensión en las relaciones bilaterales, pero aun así creemos que como fenómeno en sí no constituye uno de los temas más candentes a tener en cuenta en la dinámica de la sociedad cubana actual.

Atendiendo a los peligros que Estados Unidos afirma correr como país a consecuencia de la Migración Internacional, Cuba ha sido calificada, junto con Haití, como un foco permanente de tensiones migratorias del Caribe¹⁹. Las crisis del Mariel en 1980 y la de los balseros en 1994 y los últimos acontecimientos del 2002 y del 2003, sentaron un precedente negativo y peligroso a partir de los cuales el gobierno norteamericano afirma que la inmigración de origen cubano representa un factor de riesgo que ataca a EE.UU y muy especialmente pone en riesgo su seguridad nacional. Se han dado a la tarea de magnificar el impacto que un posible éxodo masivo desde la Isla podría ocasionarle, si bien es cierto que la Florida, estado de la Unión hacia el cual se dirigen principalmente los emigrados cubanos, no resistiría la presión socio-económica que un evento como este le pueda imponer.

Aunque se destaca el hecho de que la comunidad de origen cubano haya logrado escalar exitosamente las esferas de poder político y económico de Estados Unidos siendo capaces de influenciar en algunos aspectos en la política interna y externa del gobierno norteamericano, pero aun así a los mismos les hace temer las consecuencias que en este sentido una mayor afluencia de inmigrantes cubanos pueda representar en la fuerza de este grupo étnico. Es por ello que se decidieron a sentarse en una mesa de negociaciones para regularizar, ordenar y hacer seguro este proceso a través de la firma de los Acuerdos Migratorios

De esta forma se ha abierto paso entre la comunidad académica norteamericana el criterio que la Ley de Ajuste Cubano de 1966 es un peligro para la seguridad de ESTADOS UNIDOS por que privilegia a un grupo étnico por encima de los otros, algo que Estados Unidos no está en condiciones de resistir por mucho más tiempo, pero que el ejecutivo no ha querido eliminar por razones de política exterior, siendo la misma parte esencial del enfrentamiento histórico con Cuba.

A determinados sectores dentro del gobierno norteamericano les preocupa la vigencia de los Acuerdos Migratorios Cuba-Estados Unidos del 2 de mayo 1995 en un sentido completamente tergiversado en tanto plantea que son los primeros compromisos internacionales del gobierno norteamericano con un Estado enemigo extranjero. De ahí que hagan esfuerzos por boicotear la vigencia de los mismos.

Ello deja claramente al descubierto la encrucijada que la inmigración de origen cubano representa para Estados Unidos tanto en el orden interno como exterior.

Es por ello que una oleada masiva de inmigrantes cubanos puede representar una excusa perfecta para que Estados Unidos emprenda una acción militar contra Cuba, en tanto ello, según lo han analizado, constituye un peligro para la seguridad nacional de Estados Unidos, cuestión que ha sido ampliamente sugerida en recientes declaraciones hechas por figuras políticas del gobierno norteamericano y de la ultra derecha cubano-americana establecida en la Florida.

¹⁹ Tietelbaum, M. y Weiner, M.: Obra citada, pg.100.

Esto comprueba que tanto el gobierno norteamericano como parte de la comunidad cubana residente en la Florida siguen viendo en el tema migratorio un arma aun muy poderosa para continuar sus ataques contra Cuba, tanto en una confrontación en el marco político-ideológico como en el caso de un posible enfrentamiento militar.

Este es el principal riesgo que para Cuba representa la migración internacional, en tanto somos parte de un sistema global de relaciones internacionales que ha desarrollado este discurso como una tendencia actual con gran fuerza.

Las características geográficas de Cuba: ser un archipiélago y estar muy cerca de su enemigo político más antiguo y poderoso, presenta grandes retos para el país. Nuestra principal línea de desarrollo en este sentido tiene que ser el estricto control de las fronteras - especialmente las marítimas - para que no tenga lugar una salida masiva y descontrolada de emigrados cubanos y que nuestras costas y puertos aéreos y marítimos no sean paraísos para el desarrollo de algún tipo de tráfico relacionado con los movimientos internacionales de personas; todo lo cual puede poner en riesgo las relaciones bilaterales con otros Estados vecinos, especialmente los de la cuenca del Caribe y, por supuesto, generar otros enfrentamientos con Estados Unidos. De otra manera, no existen riesgos importantes.

Hay que añadir que Cuba continuamente se ha preocupado, tanto en el plano formal como material, por controlar y organizar la migración externa con el propósito de evitar que la misma constituya un conflicto interno para el país o punto de fricción en las relaciones exteriores de la Nación.

Cuba es parte de instrumentos internacionales y de forma bilateral ha firmado acuerdo y convenios migratorios con varios países, principalmente del área del Caribe, con el objetivo esencial de poner fin a la emigración ilegal cubana y facilitar la repatriación de todo ciudadano cubano que llegue a territorio de otro país sin haber cumplido las formalidades migratorias requeridas. De igual modo hay firmados acuerdos de exención de visado con más de 60 países.

Y finalmente tenemos los Acuerdos Migratorio Cuba-Estados Unidos mencionados anteriormente, de particular trayectoria. En 1984 se firman los primeros reales Acuerdos Migratorios entre Cuba y Estados Unidos, aunque existe un antecedente importante en 1965, cuando ambos gobiernos firman un Memorando de Acuerdo a raíz de los hechos de Camarioca y donde se implementa el establecimiento de un puente aéreo entre Cuba y Estados Unidos para garantizar la salida de los cubanos que deseaban emigrar. Para Cuba esta posibilidad traía consigo cumplimentar un interés expreso de normalizar este flujo migratorio desde posiciones seguras, dando facilidades a aquellas personas contempladas dentro del potencial existente con intenciones de salir del país definitivamente. Para ello se acordó que Estados Unidos expediría hasta 20.000 visas anuales. Pero estas cifras no se cumplieron según lo estipulado en los Acuerdos; entre 1985 a 1994 un estimado de 100.000 personas debían recibir visas y sólo fueron otorgadas 11. 222. Esto fue creando un nuevo escenario de focos de tensiones, ya que se mantenían las políticas de estímulos para emigrar, divulgándose ampliamente por todos los medios aquellos que utilizaban la vía ilegal, y lograban sus propósitos y por lo que eran recibidos con los brazos abiertos e incluso en muchos casos como “héroes”, ya eran considerados como refugiados políticos y se acogían a los términos que ofrecía la Ley de Ajuste Cubano de 1966.

Después de la crisis de los balseros, Estados Unidos decide ir a conversaciones con Cuba y son firmados los Acuerdos Migratorios del 9 de septiembre de 1994, con el objetivo de normalizar, ordenar y dar seguridad a la emigración cubana hacia Estados Unidos. Por dichos Acuerdos tanto la parte cubana como la norteamericana se comprometían a no utilizar la violencia en el acto de emigrar. Además se acuerda otorgar la cantidad mínima de 20.000 visas anuales y se establece la categoría de sorteo especial para Cuba, vía por la cual se pueden presentar nuevos casos de personas con intenciones de emigrar hacia Estados Unidos. Este sorteo le dio la oportunidad a Estados Unidos de hacer un levantamiento del potencial migratorio y de ser selectivo, en términos de edad y calificación profesional.

Posterior a la firma de estos últimos Acuerdos, el 2 de mayo de 1995 se firma además la Resolución Conjunta, que llevaba implícito la admisión paulatina dentro de las 20.000 visas anuales un grupo de cubanos que estaba en la Base Naval de Guantánamo y que habían sido interceptados en alta mar durante los hechos del 94. Con estas nuevas precisiones de los Acuerdos se trataba de limitar al máximo el éxodo ilegal por vía marítima y se estipula el compromiso por la parte norteamericana de devolver a todas aquellas personas que eran interceptadas en el mar; por su parte Cuba se compromete a no tomar medidas con ellas y devolverlas a sus lugares de residencia.

No quedó resuelto en ninguno de los Acuerdos Migratorios anteriormente comentados lo referido a la Ley de Ajuste Cubano de 1966, pues las personas que logran llegar a territorio norteamericano no están siendo devueltas a Cuba en virtud de esta ley, sino que siguen siendo acogidas como refugiados políticos. A partir de ahí surge una nueva distinción hacia el emigrante ilegal cubano, la de “pies mojados” cuando son capturados en alta mar y deben ser devueltos a Cuba y la de “pies secos” cuando llegan a tierra y se acogen a la ley.

Esta acción perpetúa la existencia de un foco de tensión alrededor del desarrollo, implementación y cumplimiento de los Acuerdos Migratorios del 5 de mayo de 1995, que es lo que ha caracterizado a este proceso en los finales de la década de los 90 e inicios del siglo XXI. Y de mucho peligro para Cuba es esta situación, si se tiene en cuenta el clima fascista por el que transita Estados Unidos a partir de la implementación de la cruzada contra el terrorismo internacional. En ello el tema migratorio puede ser, como afirmamos con anterioridad, un detonante de estas presiones y por consiguiente continúa estando, más que antes, como eje de la implementación de la política agresiva de Estados Unidos hacia Cuba y podría ser causal de justificaciones de mayores y graves acusaciones y agresiones por parte del gobierno norteamericano contra la Isla.

No obstante los Acuerdos Migratorios del 2 de mayo de 1995 y las conversaciones semestralmente que se llevan a cabo para revisarlo, son un logro político y jurídico que hay que mantener por ser una garantía, al menos en el plano formal, para Cuba.

En la práctica Cuba ha sido igualmente celosa de mantener los compromisos establecidos en estos instrumentos jurídicos aunque aun se puede hacer mucho por perfeccionar nuestros estándares.

Conclusión

La migración internacional, sin lugar a dudas, es un reto para la seguridad nacional de los Estados. Pero no es el principal y está corriendo la suerte de otros temas socio-políticos y económicos de ser manipulada, utilizada para afianzar la unipolaridad y expandir la hegemonía de Estados Unidos en el mundo.

Los objetivos para la regularización de la migración internacional tienen que encausarse en la protección del capital humano y de las fronteras, que deberá ser un ataque directo a las causas que la generan y deterioran como fenómeno multidimensional e independiente.

Y ello necesariamente tiene que establecerse a través de un balance que conjugue una protección al capital humano que se mueve al nivel internacional y a la integridad de las fronteras nacionales de los Estados, como rasgos distintivos de cada pueblo. No se puede ciertamente demonizar un fenómeno que es consustancial a la naturaleza y desarrollo humano que ha probado tener, desde siempre, una marcada vocación cosmopolita que alterna con los más profundos sentimientos de pertenencia a un lugar y grupo social determinado.

Pensamos que es vital mantener la integridad de las fronteras de los países. La definición de las fronteras es un logro geopolítico de gran significado e importancia en la construcción de los Estados-naciones. No sólo delimita los límites por tierra, aire y mar de un Estado sino que también implica el alcance de su soberanía. Mientras exista un territorio claramente definido que pueda ser reclamado por un Estado, los rasgos de una nación se tienen vivas y son cimiento para que las fuerzas nacionales reencaucen los esfuerzos por la independencia y soberanía del país.

Respecto a los riesgos que representa para todos los países todo lo relacionado con la presencia de flujos migratorios, tanto los que se producen por vía legal como por la ilegal, para el caso cubano esto cobra una especial importancia, ya que puede ser un motivo de incremento de focos de tensión y de justificaciones para agresiones y acciones violentas escudándose en los peligros que representa para la seguridad nacional del país receptor, en este caso Estados Unidos. Es por ello que se debe mantener un permanente estudio de la evolución que este proceso tiene, tanto en lo referido al cumplimiento de la letra de los acuerdos, como a las campañas y justificaciones que se pudieran orquestar para tratar de eliminar los mismos.

En tanto el fenómeno migratorio externo cubano tenga un componente de conflicto y enfrentamiento permanente con los Estados Unidos, ello imposibilita que el Estado Cubano pueda dar pasos efectivos hacia una total y definitiva normalización de su migración y que pueda rediseñar y reformar su sistema migratorio en aquellos extremos que permitirían hacer más fluida nuestras relaciones migratorias, como serían la eliminación de algunas figuras que actualmente forman parte de nuestra política en esta esfera.

Bibliografía:

D'ESTEFANO PISANI, Miguel Angel, "Esquemas de Derecho Internacional Público", tomo I, 2da. parte, Editorial Pueblo y Educación, 1985.

_____ "Fundamentos del Derecho Internacional Público Contemporáneo", tomo I, Universidad de La Habana, Facultad de Derecho, 1985.

JOSTRAM, Kate y Marilyn Achiron, "Refugee Protection: a guide to International Refugee Law/ Handbook for Parliamentarians no. 2-2001", UNCHR y IPU, 2001.

MARMORA, Lelio, "Las políticas de migraciones internacionales", Alianza Editorial S.A. y OIM, Buenos Aires, 1997.

SCHATZER, Peter, "World Migration Report 2001", OIM y UN, 2001.

TEITELBAUM, Michael S. y Myron Weiner, "Threatened people, threatened borders. World Migration & U.S. Policy", the american Assembly, Columbia University, W.W. Norton & Company, New York, 1995.

TIMUR, Serim, "International Social Science Journal", no. 165, septiembre 2000, International Migration 2000, Blackwell Publishers, UNESCO, 2000.