

## **Doctrina de seguridad nacional: un viejo modelo aplicado a una nueva realidad globalizada**

**Mario Santillo.** *Red Internacional de Migraciones y Desarrollo.*

### **Doctrina de la Seguridad Nacional**

La Doctrina de la seguridad nacional fue una visión que sostuvo ideológicamente a los gobiernos autoritarios en América Latina principalmente durante los años 60s y 70s, aunque en Honduras tuvo su máxima expresión en los 80s. Estuvo alentada por Estados Unidos, ante la amenaza comunista en la región durante la Guerra Fría. Fue transmitida principalmente desde la polémica Escuela de las Américas en Panamá, que instruyó a militares latinoamericanos en técnicas de contra-insurgencia y violaciones a los derechos humanos. La Doctrina de la Seguridad Nacional, fue el sostén ideológico de las dictaduras militares en América Latina y fue ideada por el gobierno de Estados Unidos como forma de ejercer un contrapeso político en la región en el marco de la Guerra Fría.

La doctrina llega a formar una parte importante de la ideología de las fuerzas armadas en América Latina, quienes por primera vez extienden su papel de defensores de las fronteras nacionales con la defensa contra el propio pueblo.

Las leyes migratorias fueron formuladas en este contexto, leyes restrictivas, de control y de expulsión de indocumentados. Por ej en Argentina la anterior ley de migraciones conocida como ley Videla, permitía denunciar a los indocumentados y negarles los servicios de salud y educación.

Entre los años 1964 y 1984, casi todos los países latinoamericanos estaban gobernados por dictaduras militares. Pinochet (en Chile), Alfredo Stroessner (en Paraguay), Jorge Rafael Videla, Roberto Viola y Leopoldo Galtieri (en Argentina, 1976-1983), Juan María Bordaberry en Uruguay, el general Banzer (en Bolivia, 1971-1978), la dinastía de los Somozas en Nicaragua.

Generación de un gran exilio de estos países a Europa, especialmente Francia, Italia, Suiza, Suecia, Bélgica.

La tradición europea de acogida a los refugiados y exiliados hoy se ve opacada por actitudes de rechazo y expulsiones.

### **La situación en Europa**

Cuando los países de Europa vivieron las grandes crisis económicas, hambrunas, desocupación fueron hacia América en busca de mejores oportunidades de vida, a fines del siglo XIX Estados Unidos recibió 15.000.000 de europeos, Argentina recibió 3.000.000 y Brasil 2.800.000. Europa en menos de 100 años registró una pérdida de 40.000.000 de individuos, estas fueron las grandes migraciones de masa, las políticas migratorias de las Américas estaban

en causadas en la necesidad de mano de obra y poblar sus nuevas tierras, fueron políticas abiertas, generosas, de incentivo y promoción. Estos migrantes construyeron la estructura de las nuevas sociedades. Muchos de esos descendientes hoy prueban suerte en Europa, gran parte beneficiados con la doble ciudadanía, pero muchos otros no

Hoy como ayer una nueva crisis económica azota a Europa y al mundo pero las puertas de entrada se cierran y la caza al migrante irregular no se detiene.

Las leyes migratorias han cambiado, son más restrictivas, el control y la seguridad nacional están en primer lugar, las migraciones son vistas como una amenaza al bienestar económico y social.

Los medios generan imagen negativa de los migrantes: son ladrones, quitan el trabajo, no aportan a la economía, ocupan los hospitales y las escuelas, peligra la pérdida de la identidad nacional y religiosa. Las reacciones xenófoba y discriminatoria esta en los políticos y en la población en general.

Han impactado recientemente la reacción de jóvenes descendientes de Árabes en Francia, la exclusión social y la marginalización los han llevado a actos de mucha violencia, en Alemania se han quemado viviendas comunitarias de turcos para manifestar su repudio, muchos jóvenes de orientación nazi y de extrema derecha atacan a diario a migrantes y gitanos en diversos países de Europa

Según un reciente artículo de José Luís Pinillas, Secretario de la Comisión Episcopal de migraciones de la Conferencia Episcopal Española decía: La reciente sentencia del Tribunal Europeo de Derechos humanos que ha condenado a Italia por la expulsión colectiva de inmigrantes a Libia en el 2009. Fueron unos 200 ciudadanos somalíes y eritreos interceptados en mayo del 2009 a 35 millas de la isla de Lampedusa que tenían derecho a asilo, que huían de Libia y que después se les devolvió mediante engaños a aquel país, donde fueron torturados.

La sentencia, decidida por unanimidad entre los 17 jueces de la Gran Sala, establece también que en Europa o por iniciativa europea no se pueden realizar expulsiones colectivas de inmigrantes. Los magistrados arguyen que las autoridades "sabían o debían saber" que con la repatriación, los 200 inmigrantes no habrían contado con ninguna garantía de ser bien tratados, ni en Libia, ni en sus países.

El principio de no rechazo, inscrito en la Convención de las Naciones Unidas sobre la Condición de Refugiados de 1951, prohíbe enviar a una persona de vuelta a un país en el que su vida o su libertad puedan verse amenazadas

Dicha causa fue planteada por 24 demandantes de los 200 interceptados, los cuales viven en Benín, Libia, Malta, Suiza e Italia, casi todos como refugiados políticos. Uno de ellos ha muerto.

Desde 1988, han muerto a lo largo de las fronteras de Europa al menos 18,058 personas. Aunque nadie sabe cuántos son los náufragos de los que nunca hemos tenido noticia.

### **Políticas migratorias en Sudamérica**

En julio de 1986 se estableció un programa de integración y cooperación económica acordado por Brasil y Argentina que dio como origen las bases del Mercado Común del Cono Sur. Esta precipitación en el esquema de integración bilateral llevó a Paraguay y Uruguay a solicitar su incorporación.

Desde la creación del MERCOSUR se pueden distinguir según (Maguid, 2005) tres etapas relacionadas con las migraciones, una primera etapa considerada transición hacia el Mercado Común que concluye a fines del 94, se facilitó la circulación fronteriza y se diseñó un formulario común de entradas y salidas; una segunda etapa con la redefinición de una “Unión aduanera imperfecta”, lo central fue la circulación de bienes y servicios, lo más relevante fue la firma del acuerdo multilateral de Seguridad Social y de la declaración sociolaboral del MERCOSUR (reconocen los mismos derechos a los migrantes y a los nacionales); la tercera etapa se inicia con el “Acuerdo sobre Residencia para los “Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR”

Esta nueva tendencia en las formulaciones de las políticas de los países del MERCOSUR fue antecedida por acuerdos bilaterales como Argentina-Bolivia<sup>1</sup>, Argentina-Perú. (Marmora, 2003) señala que estos acuerdos apuntan a facilitar la regularización de migrantes, el retorno asistido y la readmisión de migrantes irregulares.

A partir del 2000 aumenta la preocupación de los países de Sudamérica por la situación de los nacionales fuera de la región, se comienza a consensuar políticas dentro de los contextos sub regionales (Comunidad Andina de Naciones y MERCOSUR).

El 6 de diciembre de 2002 en la ciudad de Brasilia se suscribe el Acuerdo sobre Residencia para nacionales de los Estados partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Este acuerdo da la posibilidad a los nacionales de un Estado parte residir en el territorio de otro Estado parte, luego de acreditar su nacionalidad y ser aprobado los requisitos. Obtendrá una residencia temporaria de hasta dos años y antes del vencimiento, si acredita tener los medios para subsistir, podrá solicitar la residencia permanente.

Este acuerdo da un derecho (a los que tengan la residencia), a entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país asociado de recepción.

---

<sup>1</sup> El primer convenio fue firmado por ambos países el 16 de febrero de 1998 y posteriormente protocolos adicionales, el motivo principal fue fomentar una política de libre circulación de personas como factor de impulso al desarrollo, amistad y progreso de sus pueblos. Ambos países llevan una larga trayectoria de permanente intercambio migratorio.

Tendrán un trato igualitario con los nacionales y gozarán de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales, económicas y especialmente laborales. Además los inmigrantes podrán enviar sin límite las remesas a sus familiares. Los hijos de inmigrantes podrán acceder a la educación pública misma si sus padres se encuentran en situación irregular.

Por otra parte en Argentina, el Congreso sancionó la nueva ley de migraciones, ley 25.871, el 17 de diciembre de 2003. Dicha ley ha mantenido el espíritu de la Convención de los trabajadores migratorios y sus familias, eliminó los artículos que se referían a la negación de los servicios de salud y educación a los inmigrantes en situación irregular. Lo novedoso de esta ley es que ha incluido como criterio de admisión a los miembros del MERCOSUR y Estados Asociados, Chile, Bolivia y Perú<sup>2</sup>. En carácter de reciprocidad y por el criterio de nacionalidad, Chile y Bolivia firmaron acuerdos con Argentina para otorgar la residencia a los argentinos en sus territorios<sup>3</sup>

### **Conferencias Sudamericanas de migraciones**

Por primera vez, en la III CSM de Quito en el 2002, paralelamente a los gobiernos, se reúnen las organizaciones de la sociedad civil que operan en el campo de las migraciones y el refugio en Sudamérica. Se discute una agenda de cooperación entre las organizaciones; se hacen observaciones y propuestas a los gobiernos; y se establece el fortalecimiento y constitución de una red sudamericana.

Entre ellas podemos destacar: la falta de compromiso de algunos estados en respetar los derechos humanos, las detenciones arbitrarias, el maltrato, la xenofobia, la falta de voluntad en definir políticas que respeten los derechos y garanticen la protección de los que están en situación irregular. Rechazo a la militarización de las fronteras, crear espacios amplios con la sociedad civil organizada; suscribir y ratificar la convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares; garantizar el derecho a la migración intra regional en los países de América del Sur permitiendo el libre tránsito y circulación de los migrantes y sus familias; crear un sistema de monitoreo permanente de los movimientos migratorios a fin de

---

<sup>2</sup> Perú será incorporado con la decisión del Consejo del Mercado Común el 17 de diciembre de 2003, decreto 39/03. A fin de armonizar la nueva ley de migraciones, la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina con fecha del 17 de septiembre de 2004 suspende las medidas de conminación a salir del país y expulsiones de ciudadanos peruanos en situación irregular, disposición 1169/2004.

<sup>3</sup> Para una mayor ampliación del proceso del MERCOSUR en relación con las migraciones, ver: Maguid (2005) "La Migración Internacional en el Escenario del MERCOSUR: Cambios Recientes, Asimetrías Socioeconómicas y Políticas Migratorias", en: Revista Estudios Migratorios Latinoamericanos, CEMLA, 57, 249-283.

establecer normas, políticas y programas destinados a la protección y promoción de los derechos como personas, implementación de leyes que penalicen a las organizaciones ilegales que se dedican al tráfico de personas y no penalizar a sus víctimas que son los migrantes<sup>4</sup>.

La VI Conferencia de Migraciones fue realizada en Asunción en los días 4 y 5 de mayo de 2006, esta conferencia tuvo un carácter especial debido a la presentación por parte de los gobiernos de Sudamérica de una posición consensuada para el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo realizada en Nueva York el 14 y 15 de septiembre de 2006, en ocasión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Los países sudamericanos declaran el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes; independientemente de su situación migratoria; instan a firmar los instrumentos internacionales de protección de los migrantes y de las víctimas del tráfico y de la trata, incluir en las agendas el tema de migraciones y desarrollo; rechazar la criminalización de la irregularidad migratoria; promover medidas para la reunificación familiar.

La IX Conferencia de migraciones se realizó en Quito en los días 21 y 22 de septiembre de 2009, se destaca la importancia de la libre movilidad de personas. Llegar a alcanzar una ciudadanía sudamericana. Es necesario profundizar una estrategia de cooperación sur- sur. Construir y consolidar una posición común en los foros internacionales. Se hace una crítica severa a la ley de seguridad italiana y se está en desacuerdo a la imposición de doble visado de Francia.

La X Conferencia de migraciones se desarrollo en Cochabamba en los días 25 y 26 de octubre de 2010, Construir una política migratoria regional. Se parte del principio que ningún ser humano es ilegal. Promover la participación político electoral de las personas migrantes y aplicar políticas migratorias inclusivas.

La XI Conferencia de migraciones se efectúa en Brasilia en los días 19 a 21 de octubre de 2011, se condena las leyes aprobadas en algunos estados de Estados Unidos que tipifican como delito la condición migratoria irregular, el transportar y dar empleo a indocumentados. Se consolida la identidad Sudamericana.

### **Políticas migratorias comparadas**

El camino que viene realizando la mayoría de los países de Sudamérica en su conjunto es notable, después de años de dictaduras militares, persecuciones ideológicas y control estricto de los flujos migratorios, generando un gran stock de exiliados y refugiados han tomado una actitud totalmente distinta, el respecto

---

<sup>4</sup> El documento completo de la declaración de Quito se encuentra en: anexo 3 “declaración de Quito sobre migraciones, democracia, desarrollo y derechos humanos”, Quito 14 y 15 de agosto de 2002, publicado en las memorias de la jornada hemisférica sobre políticas migratorias, julio 26-27 de 2004, Quito, Ecuador.

a los derechos humanos de los migrantes, el unirse para un mejor control migratorio no ya en el concepto de la doctrina de la seguridad nacional, ha llevado a una mayor conciencia de cooperación.

Las nuevas leyes migratorias, los acuerdos bilaterales y multilaterales, los espacios subregionales del MERCOSUR y Comunidad Andina de Naciones han facilitado la circulación de las personas. La nueva idea de una ciudadanía sudamericana es un sueño que llevará a una mayor integración y cooperación entre los países de la región. Esta idea que hace más de 50 años Europa lo viene aplicando a sus países miembros, hoy se ve opacada, un poco por la crisis económica y otra por gobiernos conservadores y de derecha que han llevado a un blindaje de sus fronteras exteriores, actitudes xenofóbicas, discriminación, persecución a los inmigrantes irregulares, detenciones y expulsiones arbitrarias. El cambio del paradigma es notable, Europa que acogió a millones de refugiados de todo el mundo, muchos de ellos provenientes de América Latina en la época de las dictaduras, hoy se ven reflejadas a través de leyes restrictivas de migraciones, un cambio sustancial de actitud.

El siguiente cuadro (**ver anexo**) nos muestra como recientes leyes de España e Italia toman el mismo espíritu de leyes dictatoriales de América Latina.

En el cuadro podemos ver la diferencia sustancial entre la ley de la dictadura y la nueva ley de migraciones en Argentina, en el caso de la ley de Videla los migrantes tenían que abandonar el país cuando expiraba el permiso de permanencia en cambio en la nueva la ley permite realizar varias prorrogas.

En el artículo 102 de la dictadura los servicios a los migrantes estaban sujetos como única condición tener los papeles en regla, o sea estar regularmente en el territorio, en cambio en la nueva ley el art 6 que se refiere al acceso de los servicios dice explícitamente que los migrantes tendrán acceso igualitario como los nacionales; en los art 7 y 8 la nueva ley permite acceder a la educación, en todos los niveles y a la salud aunque no tenga documentación y las autoridades asesorarán y aconsejarán a que los migrantes se regularicen, la ley Videla, en cambio negaba dichos servicios y exigía a las autoridades denunciar al extranjero sin papeles. En el art 31 prohibía taxativamente emplear a los migrantes irregulares, en el caso que se los identificaba, se los detenía y expulsaba (art 40 Videla), en cambio en la nueva ley en el art 61 se buscan las formas de regularización y se los conmina a documentarse antes de una posible expulsión, el juez podrá revisar la causa si la expulsión ya se ha decretado, tendrán derecho a asistencia jurídica gratuita cuando carezcan de los medios económicos y podrán tener un interprete cuando no entiendan el idioma (art 86).

Sustancialmente esta fueron las grandes diferencias con la ley anterior, gracias también a las presiones y participación en la formulación de la nueva ley de las organizaciones de la sociedad civil.

En el 2009 Italia aplica una ley de seguridad y en el 2011 lo hace España. Ambas leyes tienen el espíritu de las leyes migratorias inspiradas en la época de las dictaduras militares en América Latina.

La ley italiana en el art 10 bis prevé una multa para aquellos que permanecen en el territorio de forma irregular y el arresto si no pueden probar su entrada legal o su documentación de residencia (art 6); en el art 2 de España los migrantes interceptados en la frontera o en el mar se los llevará a la comisaría y luego se los expulsará, en el caso que no se pueda en las 72 horas se lo llevará a un “internamiento”, o sea cárceles especiales (con el tiempo derivaron en cárceles normales junto a otros presos que si cometieron delitos) hasta que se los pueda expulsar.(art 4)

En la ley de Italia (art 6) esta contemplado una penalidad y prisión para aquellos que trafican con migrantes (los hacen entrar de forma ilegal y los transportan a lo largo del país para una posterior explotación en el trabajo, en este caso los venden a tratantes de personas).

Con motivo de la crisis económica y una re estructuración de la salud en España con el Real decreto ley 16 del 2012 permite denegar la libreta sanitaria a aquellos migrantes en situación irregular, salvo en casos de urgencias, estas medidas han llevado a la sociedad civil organizada a exigir la suspensión de este decreto, sin hasta ahora obtener ningún resultado, también algunas comunidades autónomas como el País Vasco, Valencia y Cataluña han dado permisos especiales para la asistencia a los irregulares, especialmente mujeres embarazadas y ancianos migrantes.

### **A modo de conclusión: Pensar a una ética en las migraciones**

Tenemos que pensar en una ética humanista, que tenga en cuenta las personas, no los sistemas y los intereses de los grupos económicos. El migrante es funcional (mano de obra barata, trabajo inseguro, situación irregular y de explotación).

Desmitificar el sensacionalismo de las migraciones como un problema (quitan trabajo, ocupan nuestros hospitales, usan nuestras escuelas, ensucian nuestras calles, traen inseguridad y cometen delitos).

La ética transnacional, los migrantes transmiten valores en el país de origen y de llegada, hay que crear una nueva conciencia moral de respeto.

Lo éticamente correcto es la reunificación familiar, el derecho a vivir en familia, muchos estados no lo permiten. La ética desacertada es la promoción de las migraciones circulares, contratos breves de trabajo sin considerar a la familia en el proyecto migratorio

Las políticas restrictivas llevan a los migrantes a prestarse para pagar a inescrupulosos para que los crucen en las fronteras (tráfico).

Las víctimas del tráfico se entrecruzan con la trata, la explotación sexual y laboral, no se los puede condenar aunque hayan dado el consentimiento, muchos son engañados, cohesionados y amenazados.

Los derechos humanos de los migrantes parten de los derechos humanos universales. El derecho a emigrar o permanecer en su país es un derecho a la libertad de movimiento y circulación.

Los países de Sudamérica han considerado en sus documentos y leyes el respeto de los derechos de los migrantes independientemente de su status migratorio, el hecho que muchos son irregulares no quiere decir que no tengan acceso a los servicios del estado, ni mucho menos que sean tratados como delincuentes sujetos a la detención y posterior expulsión, no tener los papeles en regla es solo una infracción administrativa no un delito, ninguna persona es ilegal ni se la debe considerar como tal. La actitud de la mayoría de los países europeos choca justamente con este derecho del migrante, las detenciones y expulsiones son en si ilegales y no los migrantes que la padecen.

Las leyes migratorias cada vez más restrictivas generan un gran stock de irregulares, son más estrictos los controles como la permanencia, Los migrantes irregulares representan una amenaza a la seguridad de muchos gobiernos actuales.

Integrar a los migrantes es darle la posibilidad de participar en la vida cotidiana, en la sociedad y en la política. Regularizar a los migrantes es reconocerle sus derechos y les permite el acceso a todos los servicios del Estado. Las sociedades receptoras deberían estar más abiertas a integrar a los migrantes sin que pierdan sus propias identidades.

El patrimonio cultural se convirtió en campo de prueba de nuevas formas de organizar las identidades y de forjar mecanismos de cooperación entre el Estado y los agentes del desarrollo.

Dar derechos y ciudadanía a los migrantes es integrarlos a las sociedades de destino y disminuir los conflictos.

## **BIBLIOGRAFIA**

CEPAL/CELADE (1993) Población, Equidad, y Transformación Productiva. Santiago de Chile.

CEPAL, (2001) una Década de Luces y Sombras. América Latina y El Caribe en los años noventa. CEPAL/Alfaomega, Santiago de Chile.

Declaración Final, Tercera Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, (2002), 15 y 16 de agosto, Quito, Ecuador (mimeo).

Declaración Final, Sexta Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, (2006), 4 y 5 de mayo, Asunción, Paraguay.

Declaración final, Novena Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, (2009), 21 y 22 de septiembre.

Declaración final, Décima Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, (2010), 25 y 26 de octubre.

Declaración final, Undécima Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, (2011), 19 al 21 de octubre.

II Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados (2004), MERCOSUR/RMI/FEM/acta N° 2/04, DNM, Ministerio del Interior, Buenos Aires, Argentina.

Maguid, Alicia (2005) "La Migración Internacional en el Escenario del MERCOSUR: Cambios Recientes, Asimetrías Socioeconómicas y Políticas Migratorias", en: Revista Estudios Migratorios Latinoamericanos, CEMLA, 57, 249-283.

Marmora, Lelio (2003), "Políticas Migratorias Consensuadas en América Latina" en Revista de Estudios Migratorios Latinoamericanos, 50, CEMLA, Buenos Aires.

Migraciones, Democracia, Desarrollo y Derechos Humanos, Declaración de Quito de la Sociedad Civil, (2002) 14 y 15 de agosto. (mimeo),

Santillo Mario, "Dialogo de la sociedad civil y los gobiernos en los procesos migratorios de Sudamérica", memorias de la jornada hemisférica sobre políticas migratorias, julio 26-27 de 2004, Quito, Ecuador.

Taran P. (2000), Migración y Derechos de Migrantes: Dimensiones Internacionales, Simposio sobre Migración en las Américas, San José, 4-6 de septiembre, Costa Rica.