

Migración y política exterior en Sudamérica después de la Guerra Fría: visiones distintas de región y migrantes

POR SYBIL RHODES Y GAIA MARCHIORI

DOCUMENTOS

Año XVI • N° 158 • 03 de Diciembre de 2018



La migración internacional es el movimiento de las personas a través de las fronteras. No es una actividad propia del Estado: más bien es una importante modalidad de *integración transnacional* llevada a cabo por actores sociales y económicos.

La política migratoria internacional es algo que los actores estatales ponen en práctica, tanto unilateralmente como multilateralmente. La *política* migratoria afecta el flujo migratorio, aunque las relaciones causales puedan también tomar otras direcciones. Si bien la política migratoria suele ser objeto de las dinámicas y las decisiones de la política doméstica, está inextricablemente relacionada con la política exterior.



SYBIL RHODES es Presidente del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), Directora del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad del CEMA, y de la Maestría en Estudios Internacionales. Tiene un Ph.D. y M.A. en Ciencia Política (Stanford University). Lic. en Estudios Latinoamericanos (University of North Carolina at Chapel Hill). Es especialista en relaciones internacionales y política comparada.



GAIA MARCHIORI es Asistente de Relaciones Institucionales del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL). Tiene una Maestría en Relaciones internacionales por la Universidad de Bologna (ITALIA) y una Licenciatura en Lenguas y Literaturas Extranjeras por la Universidad de Venecia (ITALIA).



El Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL) es una fundación privada, sin fines de lucro y a-partidaria, constituida el 26 de febrero de 2003 e inscripta ante la Inspección General de Justicia en la Capital Federal de la República Argentina.

La misión de CADAL consiste en investigar, fomentar y apoyar el respeto a las libertades civiles, políticas y económicas. Para tal fin, CADAL prioriza la defensa y fortalecimiento de la democracia como pilar del progreso económico-social, y la promoción internacional de los derechos humanos.

CADAL integra la International Coalition to Stop Crimes against Humanity in North Korea (ICNK) y está registrada como Organización de la Sociedad Civil ante la Organización de Estados Americanos (OEA).

Documentos Puente Democrático es una publicación del Programa de Solidaridad Democrática Internacional de CADAL.

www.cadal.org

Reconquista 1056 piso 11. C1003ABV. Buenos Aires, República Argentina.

Tel: (54-11) 4313-6599 • 4312-7743. ✉ centro@cadal.org



Migración y política exterior en Sudamérica después de la Guerra Fría: visiones distintas de región y migrantes

POR Sybil Rhodes y Gaia Marchiori

América del Sur en el hemisferio americano

La medida en que América del Sur debería ser considerada una región geo-políticamente distinta (definida como un “Grupo de Estados en su coordinación y cooperación política»), o sea opuesta al más amplio hemisferio Occidental o a «América Latina», ha sido debatida por los académicos y los analistas políticos desde la independencia de los países de América Latina de la Madre Patria europea.

El fin de la Guerra Fría trajo una renovación de los discursos y el desarrollo de unas iniciativas políticas formales que empezaron a favorecer concretamente la cooperación suramericana, como por ejemplo la creación del Mercado Común del Sur América (MERCOSUR) en 1991 y de la Unión Sudamericana (UNASUR) en 2008. En el mismo período las instituciones hemisféricas y las iniciativas de cooperación fueron en ocasiones cuestionadas, como se puede notar del colapso de las negociaciones para la formación del Área de Libre comercio de las Américas impulsada por los Estados Unidos en 2004 y las críticas en la Organización de los Estados Americanos (OEA), especialmente en su régimen de derechos humanos, en los 2000. Desde los finales de los noventa hasta el principio de la década de 2010, las preferencias en cuanto a la definición regional de la cooperación parecieron corresponder con grietas ideológicas, más comúnmente las que estaban comprendidas entre el populismo de izquierda o el anti-imperialismo consagrado por Venezuela bajo la presidencia de Hugo Chávez (1993-2013) y sus aliados en América Central y Caribe, en particular Cuba, y la orientación más liberal pro-norteamericana y pro-globalización como la de países como México, Colombia y Chile con el desarrollismo pragmático de Brasil (el cual se proyecta a nivel mundial como un jugador dominante, como líder en Suramérica e incluso como un contrapoder meridional a los Estados Unidos en el hemisferio occidental). Los tres grupos ideológicos confluyen en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), creada en 2011 y compuesta por 33 estados soberanos de las Américas.

Desde el 2015 el nuevo desarrollo a nivel mundial y regional empezó a poner a prueba este equilibrio. Venezuela se vio sumida en una grave crisis interna y los Estados Unidos empezaron a restablecer las relaciones diplomáticas con Cuba, reduciendo la atracción por el modelo populista y su organización correspondiente, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Por otra parte, Brasil también experimentó problemas internos y MERCOSUR y UNASUR aparecieron estancados. La Alianza del Pacífico, puesta en marcha por Chile, Colombia, México y Perú en 2011 pareció eclipsar las primeras estrellas brillantes de MERCOSUR y UNASUR, aunque sus futuros también se veían inciertos. Pese a la presencia de los países de la Alianza, Chile en particular sugirió que la forma de avanzar pudiera ser la cooperación entre la Alianza del Pacífico, el MERCOSUR y UNASUR (y también otras agrupaciones como la Comunidad Andina). La futura realización de una Suramérica y también de un hemisferio occidental como una única entidad geo-política depende en gran medida de la capacidad y la voluntad de los estados líderes capaces de promover la cooperación multilateral en diferentes arenas políticas así como en las tendencias económicas globales y regionales. La política exterior a su vez está influenciada por las decisiones de los países líderes de aceptar grandes programas ideológicos y también ideas más específicas en los ámbitos internacionales, como el tema migratorio.



PESE A LA PRESENCIA DE LOS PAÍSES DE LA ALIANZA, CHILE EN PARTICULAR SUGIRIÓ QUE LA FORMA DE AVANZAR PUDIERA SER LA COOPERACIÓN ENTRE LA ALIANZA DEL PACÍFICO, EL MERCOSUR Y UNASUR

La importancia de la migración para la formación de la región

Además de la importancia que tiene en sí misma, la migración ofrece una interesante perspectiva para evaluar la factibilidad de una política regional de cooperación.

A nivel global, la cooperación migratoria es altamente problemática. Los países con un nivel alto de interacciones económicas tienden a imponer menores restricciones en la migración temporaria y permanente. La movilidad migratoria es uno de los aspectos más importantes de la vida de la población residente en una región: por ejemplo, después del Acuerdo de Schengen, en la Unión Europea, se notó un crecimiento de la movilidad entre los jóvenes europeos.

¿Cuáles son las dinámicas regionales del flujo migratorio transnacional y la política migratoria en Suramérica? ¿Los migrantes suelen moverse más en la región o adentro y afuera de esta? ¿La política migratoria ofrece particulares reconocimientos a unos u otros migrantes (ej. preferencias o discriminación por migrantes de la región o de afuera de esta)? ¿La política migratoria está en gran parte basada en decisiones unilaterales o multilaterales regionales (ej. cooperación)? Notamos que para ser verdaderamente significativa cualquier investigación sobre el papel de la migración en una determinada región es oportuno distinguir entre las razones por las cuales la gente se mueve hacia

adentro, afuera o en la región misma. ¿Están escapando de la guerra o la persecución o buscando nuevas oportunidades económicas? ¿Qué tipo de reconocimiento la política tiene que proporcionar? Por ejemplo, ¿existe algún régimen especial que gobierna la migración por motivos laborales, de refugio o de asilo, por inversiones y empresarios, estudiantes o turistas? Mientras hay algunos imperativos morales que idealmente impiden a las políticas migratorias de distinguir entre diferentes tipologías de migración, estas continúan siendo fundamentales para el derecho internacional y para dictar los debates políticos en la mayoría de los países del mundo.

¿Cómo influyen la política y los flujos migratorios en la cooperación regional? Argumentos e hipótesis

El primer argumento es extremadamente simple: cuanto mayor es la regionalización de la política y de los flujos migratorios transnacionales, mayor es la factibilidad de la región. Este argumento puede subdividirse en dos hipótesis:

- 1A.** *Mayor es la regionalización de los flujos migratorios transnacionales, mayor es la viabilidad de la región;*
- 1B.** *Mayor es la regionalización de la política migratoria internacional, mayor es la viabilidad de la región.*

Este argumento se basa en un amplio cuerpo de literatura académica sobre el regionalismo y las observaciones de las dinámicas migratorias en otras regiones del mundo, especialmente el Espacio Schengen de la Unión Europea. Los países que crearon un nivel de confianza tal a través de la cooperación en otros sectores son más abiertos con los migrantes de otros países. Al mismo tiempo un alto nivel de flujos migratorios propensa un aumento de la demanda de cooperación política.

El próximo conjunto de hipótesis aborda en cambio los efectos de los flujos migratorios transnacionales extra-regionales sobre las decisiones de los estados miembros de la creación de la región:

- 2.** *Si las personas de una región suelen migrar en la misma región, la solidaridad regional debería impulsar a los líderes a defender los ciudadanos de la región de los posibles abusos y violaciones que podrían sufrir en los países de destino (extra-regionales). Por otro lado,*
- 3.** *Si los «extranjeros» intentan migrar en gran cantidad desde otros países hacia la región, sean trabajadores o refugiados, es probable que se produzca cooperación para excluirlos.*

Una posible región tendría políticas y flujos migratorios cada vez más regionalizados. No obstante, es muy dudoso que todos los tipos de migración puedan ser regionalizados de una única forma. Factores ideológicos e identitarios afectan las ideas de la población y de los migrantes. También es verdad que los recursos que un estado necesita para implementar diferentes regímenes de política migratoria varían según el tipo de migración. Por ejemplo, las reformas de cooperación regional para los inversores, los viajeros de negocios, los turistas y quizás los estudiantes son más fáciles de construir que los regímenes institucionalizados por la libre migración por trabajo económico. Finalmente, la regionalización de los refugios y del asilo es complicada por los graves conflictos que llevan a las personas a huir.

¿En qué condiciones los líderes estatales implementarán las políticas dirigidas a una particular categoría de migrantes? Es muy probable que los líderes traten de establecer que la política migratoria refleje el carácter ideológico de las políticas exteriores. Llamamos a esta última frase «la tesis de la congruencia ideológica». Esta tesis sugiere tres hipótesis específicas sobre las diferentes preferencias ideológicas en relación con la política de cooperación migratoria en la región Suramericana durante el periodo posterior a la Guerra Fría:

- 4A:** *Coaliciones políticas «anti-imperialistas» o populistas a nivel multilateral (ej. Países ALBA) priorizan retóricamente la defensa regional de sus migrantes extra-regionales pero no otras formas de regionalización.*
- 4B:** *Coaliciones políticas «orientadas al exterior» o liberales globalizadas a nivel nacional y multilateral (ej. Países de la Alianza del Pacífico) priorizan una flexibilización de los requisitos para los inversores, los viajes de negocio y el turismo.*
- 4C:** *Coaliciones políticas «desarrollista regional» a nivel nacional y multilateral (ej. MERCOSUR, UNASUR) priorizan una profundización de la migración de trabajo y económica.*



(...) ES MUY DUDOSO QUE TODOS LOS TIPOS DE MIGRACIÓN PUEDAN SER REGIONALIZADOS DE UNA ÚNICA FORMA. FACTORES IDEOLÓGICOS E IDENTITARIOS AFECTAN LAS IDEAS DE LA POBLACIÓN Y DE LOS MIGRANTES.

Grietas regionales y visiones diferentes sobre la migración

Las hipótesis recién explicadas tratan los efectos de las divisiones ideológicas y políticas en la política migratoria de grupos de países.

4A: Coaliciones políticas «anti-imperialistas» o populistas a nivel multilateral (ej. Países ALBA) priorizan retóricamente la defensa regional de sus migrantes extra-regionales pero no otras formas de regionalización.

Ya sabemos que los países del ALBA formularon fuertes proyectos en defensa de los migrantes. Sin embargo, este tipo de cooperación no requiere tanto desempeño institucional como las otras tipologías de regionalización. Los países del ALBA han hecho progresos menores a través de un régimen basado en la libertad de movimiento que en cualquier otro agrupamiento regional.

La cooperación regional respecto a la migración, por ejemplo, nunca fue una prioridad para Venezuela. Si bien se sumó al MERCOSUR en 2012 (en el medio de la suspensión del Paraguay), a principio de 2014 no hubo indicios que Venezuela quisiera implementar el Acuerdo de Residencia, aunque Ecuador lo hizo. El único compromiso formal adicional que puso en práctica fue en abril de 2010, en el Acuerdo de Frontera con Brasil. Este pacto habría garantizado a los residentes de cruzar la frontera entre los dos países con mayor facilidad. No obstante, muchos países del ALBA, entre ellos Ecuador, Nicaragua y Venezuela implementaron unilateralmente sus políticas de inmigración abierta.

4B: Coaliciones políticas «orientadas al exterior» o liberales globalizadas a nivel nacional y multilateral (ej. Países de la Alianza del Pacífico) priorizan una flexibilización de los requisitos para los inversores, los viajes de negocio y el turismo.

Todas las agrupaciones regionales excepto el ALBA tienen el proyecto de reducir las barreras a los viajes de negocios y turismo. Al mismo tiempo, ninguno de los países de Suramérica llegó tan lejos para ofrecer la ciudadanía a la venta (como en cambio pasó en países como Austria, Dominica, San Cristóbal y Nieves).

4C: Coaliciones políticas «desarrollista regional» a nivel nacional y multilateral (ej. MERCOSUR, UNASUR) priorizan una profundización de la migración de trabajo y económica.

A principio de los 2000, los cuatro países del MERCOSUR de entonces (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) firmaron un conjunto de acuerdos que habrían exigido por los distintos países un cambio de sus leyes migratorias y, en unos casos, incluso sus



TODAS LAS AGRUPACIONES REGIONALES EXCEPTO

EL ALBA TIENEN EL PROYECTO DE REDUCIR LAS BARRERAS A LOS VIAJES DE NEGOCIOS Y TURISMO. AL MISMO TIEMPO, NINGUNO DE LOS PAÍSES DE SURAMÉRICA LLEGÓ TAN LEJOS PARA OFRECER LA CIUDADANÍA A LA VENTA

Constituciones. El «Acuerdo de Residencia para ciudadanos de los Estados Miembros de MERCOSUR más Bolivia y Chile» fue suscrito en Brasilia el 6 de diciembre de 2002 y en Salvador de Bahía el 8 de noviembre de 2002. En los años siguientes muchos otros países, incluso miembros asociados del MERCOSUR como Perú y no-MERCOSUR como Ecuador, se han convertido en partes del Acuerdo de Residencia. Este pacto garantiza el derecho a la residencia permanente (después de un periodo de 2 años de residencia temporaria) en cualquiera de los países miembro por los migrantes existentes y los que aspiran a serlo (como por ejemplo todos los miembros de las familias inmediatas) procedentes de otros Estados de la región. El pacto además especificaba que los migrantes tenían los mismos derechos civiles, sociales, culturales y económicos de los nativos y tenían que ser tratados de la misma manera en cualquier legislación laboral. La normativa principal entre las implicaciones del Acuerdo fue la regularización del estatus de inmigrante de 800,000 personas solo en Argentina. Argentina, Brasil y Uruguay ratificaron el Acuerdo en unos años, y Paraguay en julio 2008.

Estudiosos y políticos coinciden en que el **Acuerdo de Residencia** fue una iniciativa argentina que tuvo éxito gracias al apoyo de Brasil. Argentina pasó a una nueva importante legislación, designada específicamente para compatibilizar su política nacional con el acuerdo del MERCOSUR, en 2003, durante el gobierno de Néstor Kirchner. Aunque reconociera la migración como un «derecho esencial e inalienable», la nueva legislación era específicamente beneficiosa para los ciudadanos de los países del MERCOSUR. La ley suspendió todas las deportaciones de suramericanos, exigía instituciones educativas para la aceptación de los extranjeros, adoptaba el programa MERCOSUR según la ley argentina y, en un programa llamado «Patria Grande» legalizaba cientos de miles de personas de Bolivia, Brasil, Perú, Paraguay, Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela. Hubo un apoyo de los funcionarios argentinos durante los gobiernos Kirchner (2003-2015) a la expansión del Acuerdo a los países de UNASUR y otras organizaciones regionales y del otro lado continúan por verse señales de apoyo por parte de Brasil.



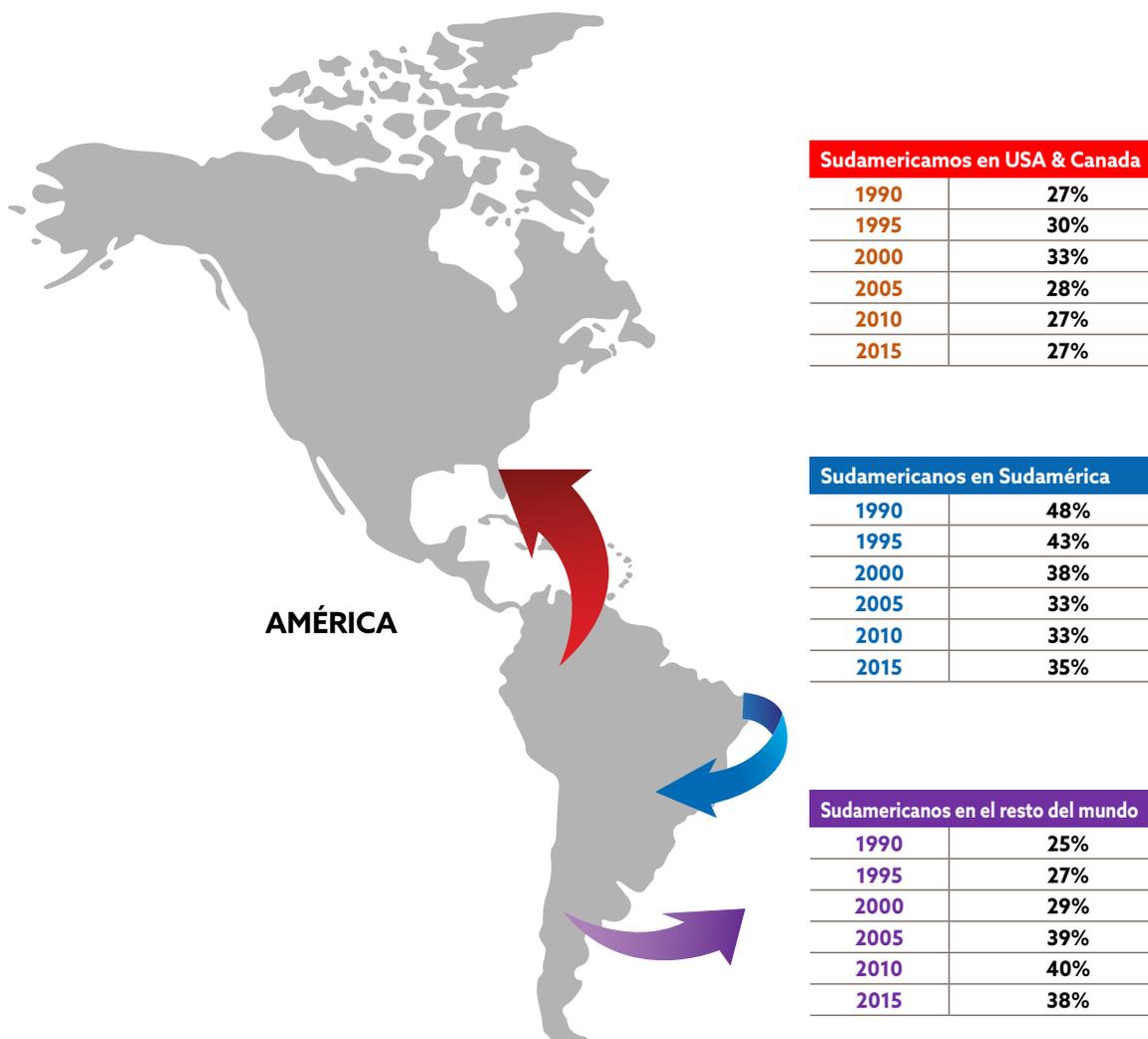
EL «ACUERDO DE RESIDENCIA PARA CIUDADANOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE MERCOSUR MÁS BOLIVIA Y CHILE» FUE SUSCRITO EN BRASILIA EL 6 DE DICIEMBRE DE 2002 Y EN SALVADOR DE BAHÍA EL 8 DE NOVIEMBRE DE 2002.

La regionalización de la política migratoria internacional

¿Cuánto está regionalizada (o sub-regionalizada) la política migratoria internacional en el Hemisferio Occidental? ¿Adónde deciden irse los migrantes Suramericanos?

El mapa que sigue muestra que en 1990 el 48% de los migrantes suramericanos en el mundo residía en otro país de Suramérica. El intercambio de suramericanos entre los estados de la región disminuyó a 33% en 2005 para luego crecer dos puntos porcentuales en 2015. En 2005, partes iguales (1/3) de suramericanos vivía en Sudamérica y América del Norte, pero en los anteriores veinte y los siguientes quince años el porcentaje en Norteamérica fue más bajo que en Suramérica.

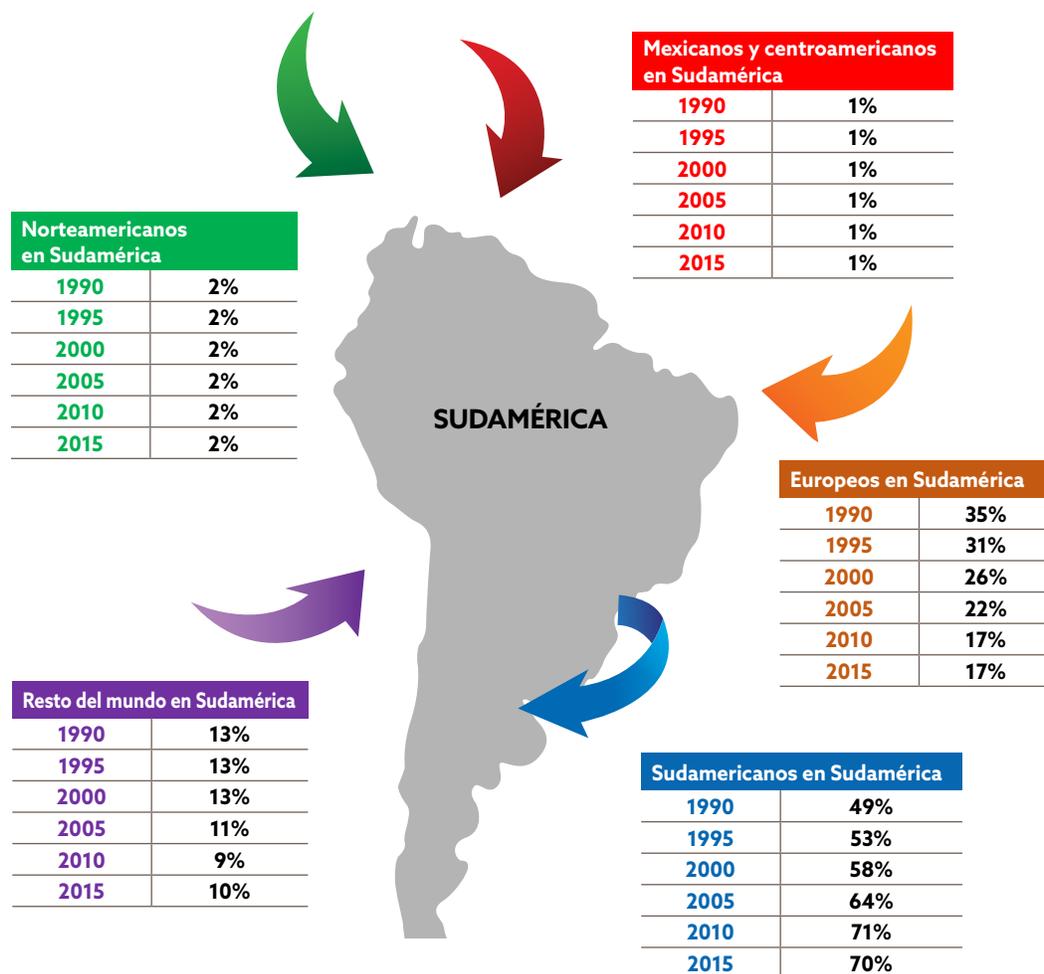
GRÁFICO 1



Imágenes creadas por los autores con datos de las Naciones Unidas, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015).

En cambio, ¿de dónde provienen los inmigrantes de América Latina? La próxima imagen muestra que durante la mayor parte de la temporada en examen venían de Suramérica. En 1990, 49% de los inmigrantes en Suramérica eran de otros países de la región. Este porcentaje creció en 2010 hasta llegar a 71% y disminuir a 70% en 2015.

GRÁFICO 2

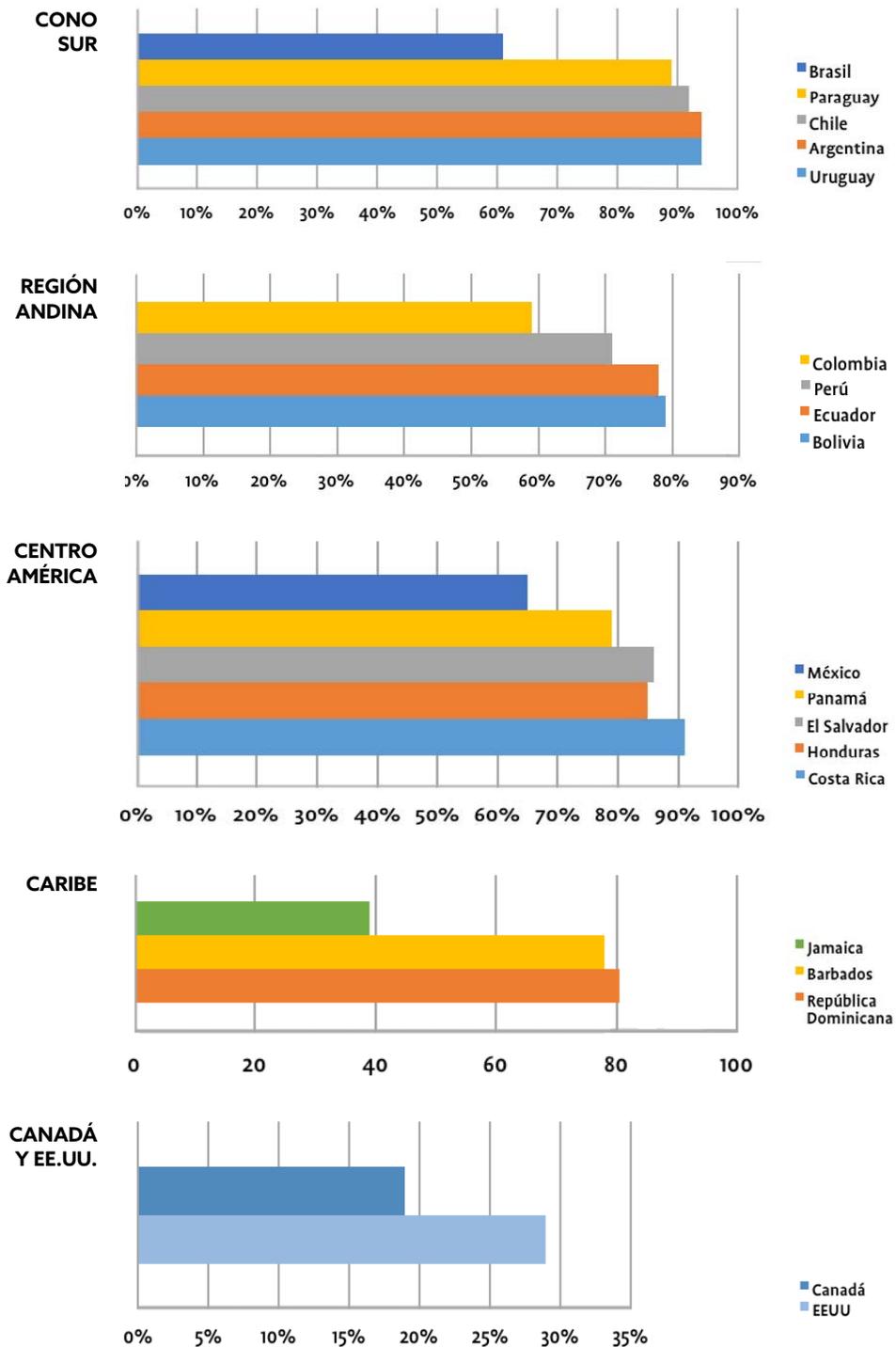


Imágenes creadas por los autores con datos de las Naciones Unidas, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015).

La migración hacia países del continente americano es principalmente llevada a cabo por personas de la misma región o hemisferio. Existen algunas excepciones, por ejemplo Canadá y Estados Unidos, países históricamente meta de migración pero no de emigrantes.

En el siguiente gráfico podemos notar precisamente el porcentaje de migrantes de procedencia americana en los mayores países del continente.

GRAFICO 3
INMIGRACIÓN HACIA PAÍSES DE LAS AMÉRICAS, permanente y temporal - 2015



Fuente: SINCREMI 2017 > SISTEMA CONTINUO DE REPORTES SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN LAS AMÉRICAS,
<http://www.migracionoea.org/index.php/es/sicremi-es.html>

La siguiente tabla, en cambio, explica la importancia de los acuerdos de cooperación regional en los flujos migratorios. Los Tratados y Alianzas generalmente incluyen disposiciones especiales para facilitar el movimiento de determinadas personas de países miembros o asociados por acuerdos también comerciales. Vemos como la mayoría de la inmigración en el NAFTA, CARICOM, SICA y MERCOSUR hacia los países firmantes de dichos acuerdos proviene mayormente de otro país signatario.

TABLA 1
ACUERDOS DE COOPERACIÓN REGIONAL Y FLUJOS MIGRATORIOS

PAÍS DE ORIGEN	NAFTA	CARICOM	SICA	MERCOSUR	COMUNIDAD ANDINA	ALIANZA DEL PACÍFICO
Desde países NAFTA	49%	26%	16%	8%	19%	17%
Desde países CARICOM	9%	57%	5%	9%	1%	4%
Desde países SICA	14%	8%	52%	2%	4%	8%
Desde países MERCOSUR	19%	4%	11%	74%	56%	55%
Desde países de la Comunidad Andina	9%	2%	8%	43%	36%	43%
Desde países de la Alianza del Pacífico	49%	7%	10%	30%	41%	33%

Fuente: SINCREMI 2017 > SISTEMA CONTINUO DE REPORTES SOBRE MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN LAS AMÉRICAS, <http://www.migracionoea.org/index.php/es/sicremi-es.html>). Ver apéndice para membresía en los acuerdos.

Si los países del MERCOSUR, de la Comunidad Andina y de la Alianza del Pacífico continuarán trabajando hacia un régimen de libertad de movimiento, los trabajadores suramericanos podrían también ver expandida su libertad de circulación. La cuestión depende de las decisiones de los líderes de cada país. Y además, si el Acuerdo Schengen europeo fracasara frente a la actual crisis de los refugiados, eso significaría una supresión de lo que hasta ahora ha sido un modelo positivo de libre circulación en Suramérica.

Membrecía en los Acuerdos Regionales

- ▶ **NAFTA:** Tratado de Libre Comercio de América del Norte (miembros: México, Estados Unidos y Canadá).
- ▶ **CARICOM:** Comunidad del Caribe. Los miembros de pleno derecho son: Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago (las Islas Vírgenes británicas, las Islas Turcas y Caicos son miembros asociados). Las Bahamas pertenecen a la Comunidad pero no al mercado común creado en su seno, mientras que Aruba, Colombia, Curazao, México, Puerto Rico, República Dominicana, San Martín y Venezuela son países observadores.
- ▶ **SICA:** Sistema de la Integración Centroamericana. creado por los Estados de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Posteriormente, se adhirieron como miembros plenos Belice en el año 2000 y, a partir de 2013, la República Dominicana. El Sistema cuenta con un grupo de países Observadores Regionales y Extrarregionales. Los Observadores Regionales son: México, Chile, Brasil, Argentina, Perú, Estados Unidos de América, Ecuador, Uruguay y Colombia. Por otra parte, son Observadores Extrarregionales Taiwán, España, Alemania, Italia, Japón, Australia, Corea del Sur, Francia, la Santa Sede y Reino Unido. Actualmente, Haití se encuentra en proceso de incorporación bajo la categoría de Observador Regional. El inicio del proceso fue aprobado en diciembre de 2012.
- ▶ **MERCOSUR:** Mercado Común del Sur. Miembros oficiales: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay. Estados Asociados: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú. Estados Observadores: Nueva Zelanda, México.
- ▶ **COMUNIDAD ANDINA:** Está constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, además de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI). Antes de 1996, era conocida como el Pacto Andino o Grupo Andino.
- ▶ **ALIANZA DEL PACÍFICO:** países miembros Chile, Colombia, México y el Perú, más otros cuatro países candidatos oficiales: Australia, Nueva Zelanda, Canadá y Singapur.