

EL DERECHO A LA MOVILIDAD HUMANA EN LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS DE AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XXI: ENTRE LA REGIONALIZACIÓN Y LA (RE) NACIONALIZACIÓN DE UN PROBLEMA PÚBLICO

THE RIGHT TO HUMAN MOBILITY IN THE MIGRATORY POLICIES OF LATIN AMERICA IN THE 21ST CENTURY: BETWEEN REGIONALIZATION AND THE (RE) NATIONALIZATION OF A PUBLIC PROBLEM

Autor:

Jhonny Castro Trujillo
Universidad Pablo de Olavide
ORCID: 0000-0003-4856-2777

Dirección para correspondencia: jhonnycastle@gmail.com

Fecha de recepción: 18 de febrero del 2020

Fecha de aceptación: 4 de mayo del 2020

Fecha de publicación: 3 de julio del 2020

Citación/como citar este artículo: Castro Trujillo, J. (2020). El derecho a la movilidad humana en las políticas migratorias de América Latina en el siglo XXI: entre la regionalización y la (re) nacionalización de un problema público. *Nullius*, 1(2), 48-65. Recuperado de: <https://revistas.utm.edu.ec/index.php/revistanillius/article/view/2621>

Resumen

El presente trabajo tiene como propósito analizar las tensiones en torno al derecho de la movilidad humana, como parte de los derechos humanos, en la política migratoria de América Latina. Se hace énfasis en la región suramericana para evidenciar la (re) nacionalización de los temas migratorios en la migración venezolana durante la segunda década del siglo XXI. Para ello, se realiza un análisis documental de políticas públicas sobre las iniciativas de construcción de ciudadanía regional de los distintos esquemas de integración de la región, igualmente, se examinan las modificaciones legislativas en varios países, en lo que se conoce como la “excepcionalidad suramericana”, contrastándolo con la evidencia de una nueva tendencia en políticas migratorias a partir del año 2017, que coincide con la desarticulación de los mecanismos de integración regional. Los resultados muestran en primer lugar, la inexistencia de una agenda de política migratoria común en la región, y en segundo lugar, la tensión existente en la gobernanza migratoria de Suramérica, entre la herencia aperturista y pro derechos, y, la nueva tendencia de (re) nacionalización de los temas migratorios a través de políticas de contención del flujo, en el mejor de los casos, y de restricción, criminalización y politización de la migración en otros.

Palabras clave: Derechos de Movilidad, América Latina, Políticas Migratorias, Migración Venezolana.

Abstract

The purpose of this work is to analyze the existing tensions around the right of human mobility, as part of human rights, in the migration policy of Latin America, with emphasis on the South American region, to demonstrate the (re) nationalization of the migration issues within the framework of the Venezuelan migration phenomenon of the second decade of the 21st century. To do this, a

documentary analysis of public policies is carried out on the initiatives to build regional citizenship of the different integration schemes in the region, and also examines the legislative modifications made at the time by various countries, in what is known as the "South American exceptionality", contrasting it with the evidence of a new trend in migration policies starting in 2017, which coincides with the disarticulation of regional integration mechanisms. The results show, firstly, the absence of a common migration policy agenda in the region, and secondly, the existing tension in South American migration governance, between the opening and pro-rights inheritance, and, the new trend of (re) nationalization of migration issues through flow containment policies, at best, and restriction, criminalization and politicization of migration in others.

Keywords: Mobility Rights, Latin America, Public Immigration Policies, Venezuelan Migration.

1. Introducción

La migración es un fenómeno humano de muy vieja data, aunque a veces naturalizado e imperceptible, cada vez más común en nuestras sociedades. No responde solo a elementos de tipo económico o político, sino que es un fenómeno complejo y multivariable que deber ser analizado desde una perspectiva integral. De igual forma, el proceso migratorio no puede ser reducido en su análisis a una situación coyuntural temporal, que se dé, en un lugar o zona en concreto.

Entre los factores que influyen en el proceso migratorio destacan los derivados de la dinámica social, donde están elementos como la migración en cadena y redes, el rol de la familia y la comunidad, la posición de la persona migrante en su ciclo de vida entre otros. Otro grupo de factores son aquellos relacionados con la globalización, las brechas norte-sur, la creación de capital cultural y la técnica necesaria para migrar, las comunidades transnacionales y su lógica (Castles, 2006, p. 33). Finalmente, factores internos a los sistemas políticos, conflictos entre países emisores, intereses de países receptores, contradicciones, etc. (OIM, 2016, p. 7). Cabe aquí hacer mención a lo que la filósofa Judith Butler refiere como el derecho a una “vida vivible” y su contraposición con la noción de “desechables”, en relación a las condiciones sociales que hacen que una vida sea vivible y que forman parte de las motivaciones para la migración (Varela Huerta, 2019, p. 104).

América Latina ha tenido períodos cíclicos de inmigración y recepción de migrantes, procesos que han ido en paralelo a guerras mundiales, crisis económicas, situaciones de adversidad política en los países de origen, pero también, cuenta con experiencias de migración interna o intra regional, todos estos antecedentes de experiencias e iniciativas en materia migratoria en América Latina y el Caribe, generando institucionalidad, legislación, espacios de debate y de construcción y ejecución de política pública al respecto.

La región se caracteriza por poseer la triple condición en materia migratoria, es decir sirve de tránsito, origen y destino para los migrantes. En su acervo, además, reposan importantes experiencias de inmigración y acogida de flujos extracontinental, específicamente entre las décadas 30 al 60 del siglo XX, producto de hechos traumáticos como la primera y segunda guerra mundial, la guerra civil española o la larga dictadura del General Franco en España, entre otras, que motivaron continuos e intensos flujos migratorios desde diversos países de Europa hacia Suramérica (Castro, 2020).

La población suramericana ha migrado hace décadas, motivada por factores económicos, laborales, sociales, culturales y políticos. Por ejemplo, la implementación del modelo neoliberal en América Latina produjo la desarticulación de sus aparatos productivos, así como de sus mercados internos, lo que ocasionó la elevación de los costos sociales a través de medidas de control y ajuste macroeconómico y el condicionamiento de pago de deuda externa. Igualmente, las dictaduras instaladas en los países del cono sur representaron otros motivos de migración intrarregional y e incluso extra regional.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) señala que:

(...) la movilidad intrarregional ha sido una constante en la región, en especial entre países limítrofes o cercanos, y ha oscilado según las coyunturas económicas y políticas. En muchos casos los movimientos fueron extensiones de patrones de migración interna. Como en los países de

América Central, en las fronteras de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela, y en las fronteras de Argentina con sus países limítrofes, por citar solo algunos ejemplos. (OIM, 2016, p.7)

En la actualidad, la migración “intra-subregional se basa mayoritariamente en dinámicas de atracción y expulsión de fuerza de trabajo caracterizada por una mayor proporción de personas en edad productiva y una acelerada incorporación de las mujeres a estas dinámicas”. (García & Gainza, 2014, p.76)

En el caso de América del Sur, la variable económica siempre ha estado presente. En su perfil migratorio del año 2012, la OIM muestra que, aunque los factores políticos derivados de ruptura democráticas inciden de manera coyuntural en el fenómeno migratorio, son los factores económicos los que motivan estas dinámicas (OIM, 2016, p. 8). De forma paralela “en los últimos cinco años, también se ha registrado un cierto crecimiento en la población extra regional, en especial desde Haití, República Dominicana y Cuba, y con un aumento o mantenimiento también del número de ciudadanos europeos y de Estado Unidos” (Brumat et al, 2018, p. 206).

Uno de los bloques subregionales de integración es el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la literatura muestra distinción entre sus países miembros y su perfil migratorio, así por ejemplo Argentina, Brasil y Chile son países receptores, mientras que Bolivia, Paraguay y Uruguay son países expulsores. No obstante, el “(...) número de migrantes en la región es mucho menor al número de suramericanos viviendo en el exterior” (Brumat et al, 2018, p. 207).

Según la CEPAL, el Panorama de la Migración para América del Sur tomando como referencia la ronda de los censos nacionales del año 2010 está compuesto de la siguiente manera:

La población emigrada en América del Sur corresponde a 8.4 millones de personas, (2,1% de la población total subregional) y la población inmigrante alcanza los 4.756 (1,2% de la población total subregional), lo que da una diferencia de 0.9 puntos entre ambos stocks (...) de hecho, México solo tiene más emigrantes que toda América del Sur. (CEPAL, 2018, p.10)

Desde finales del siglo XX y, sobre todo, en los primeros años del siglo XXI se concretaron nuevas iniciativas de integración regional y sub regional, que permitieron espacios de discusión y articulación de políticas públicas entre los Estados parte, no estando exento de esta realidad los temas migratorios y de movilidad humana. Así, específicamente en Suramérica, una subregión conformada por doce Estados y más de cuatrocientos millones de habitantes, se generaron importantes precedentes e iniciativas en materia de movilidad humana y de los derechos de los migrantes, que posicionaron a Suramérica a la vanguardia de estos temas en la región y a nivel mundial y que se conoce en la literatura como la “excepcionalidad” o la “apertura suramericana”.

En la actualidad, en la segunda década del siglo XXI, observamos una tendencia diferente, un conjunto de iniciativas nacionales y aisladas, restrictivas, regresivas en derechos bajo un enfoque “securitistas” en las políticas migratorias, de movilidad humana y de ciudadanía regional, todo esto teniendo como telón de fondo la crisis migratoria de los ciudadanos venezolanos y la desarticulación de los nuevos esquemas de integración, e incluso de la pérdida de influencia de los de vieja data o tradicionales.

En el marco del reconocimiento, garantía y ejercicio de los derechos humanos, en especial el de la movilidad humana, y conociendo la tradición emigratoria de varios de los países de la subregión, e incluso, la fuerte tradición de acogida inmigratoria de algunos países de Suramérica, cabe preguntarse ¿Existe una agenda de política migratoria común en la región? ¿Representa el fenómeno migratorio venezolano una oportunidad no sólo para la reconstrucción de espacios de articulación regional sino para la elaboración de una política pública suramericana?

La magnitud de brechas estructurales a resolver en América Latina y el Caribe requieren coordinación e integración de diferentes políticas y órganos de gobierno de un mismo Estado o incluso entre Estados de una región, en especial a la luz de los objetivos, metas y políticas contempladas en la agenda de desarrollo sostenible 2030 adoptada por las Naciones Unidas en 2015.

En ese sentido, el presente trabajo tiene como propósito analizar las tensiones existentes en torno al derecho de la movilidad humana, como parte de los derechos humanos, en la política migratoria de

América Latina, con énfasis en la región suramericana, en el marco del fenómeno de la migración venezolana de la segunda década del siglo XXI.

Para ello inicialmente, se hace una caracterización de los antecedentes migratorios de la región, a la vez que se identifica la génesis del derecho a migrar tanto en el Sistema Universal como en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Se analizan las iniciativas de construcción de una ciudadanía común puestas en marcha por los esquemas de integración, tanto nuevos como tradicionales, y las experiencias suramericanas en políticas migratorias realizadas desde la perspectiva de derechos de movilidad. Finalmente, se aborda la desarticulación de los mecanismos de integración regional y el proceso de (re) nacionalización de las políticas públicas migratorias identificadas como tendencia desde el año 2017 en adelante.

2. El Sistema de Protección de Derechos y la génesis del Derecho a Migrar metodológicos

Los primeros antecedentes con respecto a los derechos de las personas migrantes pueden ser ubicados en las resoluciones y pronunciamientos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Si bien este organismo no es en sí mismo una institución de derechos humanos, sus pronunciamientos han buscado proteger los derechos de los trabajadores migrantes. Así por ejemplo en el año 1925 se adoptó el Convenio Nro.19 sobre la igualdad del trato entre trabajadores extranjeros y nacionales en materia de indemnizaciones por accidentes laborales.

Posteriormente, el derecho de las personas migrantes puede ser ubicado en el artículo 36 de la Convención de Viena sobre las Relaciones Consulares, el cual fue interpretado luego a nivel regional por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como un derecho (OIM, 2016, p. 11).

En la actualidad, existe un amplio catálogo de derechos humanos tanto en el sistema universal como en el interamericano, construido después de la segunda guerra mundial, que contempla lo referente a temas migratorios y de movilidad humana.

Algunos de los instrumentos del sistema universal de Derechos Humanos que contemplan derechos de las personas migrantes son: Declaración Universal de los Derechos Humanos; Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes; así como múltiples acuerdos y resoluciones emanados de la Organización Internacional del Trabajo.

A nivel Interamericano, el sistema de protección que se origina con la creación en el año 1946 de la Organización de Estados Americanos (OEA), está compuesta por dos instancias la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En la Comisión, existe una relatoría especial sobre el derecho de los migrantes creada en 1996 cuyo actuar está basado en los trabajadores migrantes y sus familias. En el año 2012 el mandato de esta relatoría fue ampliado con el objetivo de:

(...) dar respuesta a la multiplicidad de desafíos que plantea la movilidad humana en la región, incluyendo a la migración internacional e interna, forzada y voluntaria. El nuevo mandato se centra en el respeto y la garantía del derecho de los migrantes y sus familias, solicitantes de asilo, refugiados y apátridas, víctimas de trata de personas, desplazados internos, así como otros grupos de personas vulnerables en el contexto de la movilidad humana. (OIM, 2016, p. 20)

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tiene un doble rol, el consultivo, en donde genera opiniones consultivas que sirven de guía de interpretación sobre estándares de derechos humanos en la región, cabe destacar que las opiniones consultivas son vinculantes y de cumplimiento obligatorio para todos los Estados que reconocen a la Corte. En segundo lugar, está el rol contencioso, que se refiere a la emisión de sentencias y la adopción de medidas cautelares.

Estas instancias y modalidades de reconocimiento, garantía y ejercicio de los derechos humanos universales en el sistema interamericano, que ha sido ratificado e incorporado en la legislación propia, por buena parte de los Estados de la región.

Adicionalmente, se cuentan con otras dos herramientas de carácter global, en el campo de los derechos de las personas migrantes. En septiembre del año 2015 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la nueva Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en donde se establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental. Este plan, concertado desde los espacios de la cooperación multilateral, se convierte en la nueva hoja de ruta para la región por los próximos 15 años contempla 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas.

Si bien dentro de la estructura del documento no hay un objetivo exclusivo dedicado al tema de las migraciones o movilidad humana, en diversas secciones de este, aparece en forma de metas o recomendaciones. La estructura del documento permite evidenciar que los temas migratorios están presentes, pero no de una forma específica o detallada, sino de manera transversal pero también difuminada en otras grandes metas, que para el caso de la presente edición se centra en la lucha contra la desigualdad.

Así, por ejemplo, en la meta 10. 7 se estipula “Facilitar la migración y la movilidad ordenada, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”. A su vez en el el objetivo N°8 del documento titulado “Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos”, se hace mención de la necesidad a crear las condiciones necesarias para que las personas accedan a empleos de calidad. En ese sentido en la meta 8,8 se hace referencia a: “Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”.

Por otra parte, en diciembre del año 2018, con el auspicio de la Asamblea General de las Naciones Unidas se aprobó el Pacto Mundial para una Migración Segura, ordenada y Regular, conocido también como Pacto de Marrakech. Este pacto que representa un marco de cooperación para abordar la migración en todas sus dimensiones, aunque no es vinculante jurídicamente, posee un amplio catálogo de 23 objetivos que van desde evitar la detención de los migrantes; mejorar la asistencia consular en el ciclo migratorio; hasta, establecer mecanismos de portabilidad de seguridad social y prestaciones adquiridas; todos estos objetivos acompañados de medidas de aplicación, seguimiento y examen.

3. Esquemas de integración regional “nuevos y tradicionales” y la construcción de una ciudadanía común

América Latina cuenta con distintos esquemas de integración regional, aunque con formatos, motivaciones y orígenes muy diferentes, en la práctica, han servido como espacios de articulación de iniciativas gubernamentales y de coordinación de políticas públicas. En el caso suramericano se destacan esquemas de integración regional de vieja data, que podemos describir como tradicionales entre los que están: la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). De otro lado se encuentran los nuevos esquemas de integración regional, de reciente constitución, creados en el marco de la nueva perspectiva integracionista y de concepción geopolítica como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

El MERCOSUR, creado en el año de 1991, siempre tuvo una importante perspectiva económica-comercial de la integración. Sus postulados estaban referidos a la constitución de un mercado común de los países del cono sur y por ende el énfasis estuvo en la libre circulación de los factores de producción. Es desde esta perspectiva que dicho mecanismo de integración, tomó interés en el tema migratorio a través de los trabajadores migrantes. De esta forma se crea un Grupo de Trabajo Especializado Migratorio, “el cual respondía a una Comisión Técnica, conformada por funcionarios de seguridad. Así, el primer abordaje que se hace de la temática migratoria dentro del MERCOSUR, es de un grupo que dependía de una Comisión Técnica en la que primaba la óptica de la seguridad”. (OIM, 2016, p. 28).

El año 2002 se firma un Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados parte del MERCOSUR. Este hecho es importante de destacar, pues se puede considerar la génesis de un

cambio en el paradigma de políticas públicas migratorias en la región al que nos referiremos más adelante. La deuda migratoria, que presentaba este esquema de integración centrado en lo económico es mencionada por la OIM en su publicación del 2016, “El objetivo de impulsar la dimensión social o la integración del MERCOSUR encuentra en la migración una de sus grandes deudas, transformada así en uno de los primeros puntos de nuestra agenda regional” (OIM, 2016, p. 28).

Estas iniciativas de coordinación migratoria en la región construidas a partir de esquemas de integración regional, donde lo migratorio-laboral tenía un peso importante, generó nuevos estándares en cuanto a los derechos de las personas migrantes. En ese sentido, los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR incorporaron igualdad de derechos para los migrantes y sus familias entre los países de origen y los receptores; procesos de reunificación familiar; trato igualitario con nacionales; derecho a transferir remesas; derechos a los hijos de los migrantes.

El tema migratorio fue ocupando un espacio cada vez más preponderante, al punto de crearse el Foro Especializado Migratorio (FEM). Posteriormente en el año 2004 el MERCOSUR realiza a Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios, en dicho documento entre otras ideas se señala “el MERCOSUR debe reafirmar ante el respeto del mundo su vocación de trabajar hacia una nueva política migratoria, fundamentada en la dimensión ética del respeto a los Derechos Humanos” (OIM, 2016, p. 29).

Este proceso progresivo, que puede ser visto como un continuum, que va desde la protección de trabajadores migrantes, pasando por Acuerdos de Residencia, tiene su máximo punto de expresión en las iniciativas adelantadas en el año 2010 para la creación de la Ciudadanía MERCOSUR. Este importante paso empezó con la aprobación del Plan de Acción para la conformación progresiva de un Estatuto de Ciudadanía del MERCOSUR, basado en políticas de libre circulación e igualdad de derechos.

Esta nueva perspectiva fue posicionándose en la región y trayendo cambios en donde los Derechos Humanos eran el centro de la acción política, así por ejemplo se entendió la necesidad por parte de los Estados de la región de articularse para la implementación de políticas públicas migratorias y presentar posiciones conjuntas en espacios consultivos migratorios, en la cual destaca la postura regional sobre Políticas Migratorias con vistas al Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, en donde

(...) se pone de manifiesto la visión compartida en la temática migratoria centrada en el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes y la importancia de políticas de regularización y facilitación de acceso a la residencia como base para lograr una integración plena de los migrantes en las sociedades de acogida. (OIM, 2016, p. 30)

Por su parte, la UNASUR, organismo de integración regional creado en el año 2008, con doce miembros y mayor cobertura y tamaño que el MERCOSUR, contempló en su Tratado Constitutivo lo referente a la migración y a la identidad suramericana; en su objetivo “k” puede leerse lo siguiente:

La cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas”¹ así mismo en su objetivo “i” establece “la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana”².

De manera previa al Tratado Constitutivo, ya existía un antecedente en el año 2006, durante la II Cumbre de Jefes de Estado, con la llamada Declaración de Cochabamba, en lo referente al tema migratorio puntualizaba lo siguiente:

(...) abordar el tema de la migración con un enfoque integral y comprensivo, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos que conduzca a una cooperación efectiva, particularmente en áreas estratégicas, con la vinculación entre migración y desarrollo, y, la armonización de políticas. En este sentido, destaca la importancia de la Convención Internacional para la Protección de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias³.

¹ Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, suscrito por los jefes y jefas de Estado en la ciudad de Brasilia el 23 de mayo de 2008.

² Op cit, 2008.

³ Declaración de Cochabamba: colocando la piedra fundamental para la Unión Suramericana, realizada el 8 y 9 de diciembre del año 2006 en Cochabamba, Bolivia.

Al igual que el MERCOSUR, la UNASUR en el año 2012 decidió iniciar el proceso de la construcción de la ciudadanía suramericana, para lo cual se creó un grupo de trabajo cuyo mandato era la elaboración de una hoja de ruta y un informe conceptual que explorara las diferentes dimensiones de la ciudadanía suramericana, se debía tomar en cuenta los instrumentos y experiencias particularmente sub regionales, la normativa interna de los Estados miembros de la Unión y los avances vinculados a este tema que estuvieran siendo tratados en los diferentes Consejos Sectoriales de la UNASUR, dicho informe fue aprobado en el año 2014.

Adicionalmente a estos dos esquemas de integración analizados, existen foros o espacios regionales especializados como la Conferencia Suramericana de Migraciones (CSM), y el Foro Social de Migraciones (FSMM). La CSM fue creada en Lima, en el año de 1999, a partir del Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo. Está orientada a generar y coordinar iniciativas y programas dirigidos a promover y desarrollar políticas sobre las migraciones internacionales y su relación con el desarrollo y la integración regional.

En el año 2009, la CSM aprobó la Declaración de principios y lineamientos que representa la orientación política al accionar de los Gobiernos Suramericanos y del Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM) el cual fue aprobado en el año 2010, que sirve como guía de acción a corto y mediano plazo y que contiene componentes en materia de fortalecimiento de la gestión migratoria, gestión fronteriza, derechos de los migrantes, información migratoria, vinculación con nacionales en el exterior y relaciones con la sociedad civil, afines con la misión de la OIM.

Dicho Plan Suramericano se aprueba en los años en los que se va dando una confluencia de visiones y principios entre todos los organismos de integración regional, bajo una perspectiva de derechos humanos. Como principios rectores destaca

(...) la integralidad del hecho migratorio (considerando a la persona migrante como sujeto de derechos), el respeto por los derechos humanos de las personas migrantes y sus familiares, el ejercicio ciudadano de una libre movilidad segura e informada, el derecho de toda persona a la libre circulación y residencia y el derecho de las personas migrantes a una ciudadanía plena, que incluya participación e integración en la sociedad receptora. (OIM, 2016, p.34)

Por su parte, el Foro Social Mundial de las Migraciones (FSMM) fue creado en el año 2005 en Porto Alegre, Brasil, como un espacio de articulación entre los Estados y los movimientos sociales internacionales con la particularidad de ser horizontal y descentralizado.

La descripción de esta etapa y de las distintas iniciativas, es resumida de la siguiente manera por Domenech y Boito:

Las demandas dirigidas al Estado giraron en torno al respeto, protección y garantía de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de niños, mujeres y varones migrantes, así como la facilitación del tránsito y circulación a nivel intrarregional, en correspondencia con una <ciudadanía interamericana>. (Domenech & Boito, 2019, p.168)

Con todas estas iniciativas, instituciones y espacios, Suramérica, logró canalizar un flujo migratorio intrarregional, interesante de analizar y que contribuyó a una mirada de conjunto, de articulación regional con enfoque de protección de los migrantes desde una perspectiva de derechos humanos.

Toda esta nueva perspectiva regional tuvo su impacto en las políticas y legislaciones domésticas de cada Estado en cuanto a migración y movilidad humana, con una mirada más centrada en derechos y en la regularización de procesos.

A continuación, se presenta una línea de tiempo con los momentos en que fueron creados los espacios o bloques que sirvieron de articulación regional para los temas migratorios.

Esquema 1: Espacios y bloques para articulación de temas migratorios en Suramérica



4. Política Experiencias Suramericanas en Políticas Migratorias: nuevas perspectivas de derechos migratorios y de movilidad en la región

Ecuador ha sido un país no solo de origen, como hemos señalado, sino también un destino o en su defecto un tránsito para las víctimas de trata (Viteri, 2017). La institución que maneja la trata de niños, niñas y adolescentes es la Dirección Nacional De Policía Especializada Para Niños, Niñas Y Adolescentes (DINAPEN) donde se registran la mayoría de información con respecto a este tema. En los años 2008 y 2009 fue cuando se registraron la mayor parte de denuncias, que versaron sobre: a) temas de mendicidad en provincias como Guayas, Pichincha y Chimborazo; b) trata con fines delictivos en los problemas armados fronterizos en Colombia; y c) los persistentes problemas de trata con fines de explotación sexual en los que la víctima en su mayoría eran mujeres adolescentes (Coloma, 2012).

Como se mostró en la sección anterior, América latina y en especial Suramérica han tenido avances importantes en la construcción de una nueva mirada migratoria basada en derechos, la cual vino acompañada de los esquemas de integración regional y en los postulados para el acceso a residencia o incluso construcción de ciudadanía plena en los Estados partes de estos esquemas de integración.

Si bien la realidad de las políticas públicas migratorias en la región nunca fue homogénea, se pueden identificar al menos dos grandes tendencias en las que se circunscriben los países de la región en función de “el momento de la discusión” y los “principios rectores” a los que atienden su construcción.

Son respecto al momento de la discusión, “habla de políticas migratorias revisadas y actualizadas o que siguen respondiendo a viejas legislaciones”, y con respecto a los principios “responden cuando menos a dos visiones antagónicas, una estructura basada en la seguridad nacional y otra basada en la perspectiva de derechos humanos” (García & Gainza, 2014, p. 78).

Para estos autores, dentro del grupo de países que reconocen el derecho a migrar, sin menoscabo de su condición migratoria y laboral se encuentran Argentina, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela.

Con respecto a Bolivia, pudiera decirse que está en una situación intermedia, pues con la aprobación de la Ley de Migración del año 2013 se realizan importantes avances en materia de derechos y de reconocimiento de la libre circulación, aunque mantiene improntas de la lógica de seguridad nacional. Por otro lado, el grupo de los países que no han generado reformas legislativas o institucionales en la materia se encuentran; Chile, Colombia, Guyana, Paraguay y Surinam.

Autores como Pablo Ceriani no escatiman en señalar que las políticas migratorias en América Latina gozan de un carácter instrumental, apunta que “...es definida con criterios esencialmente utilitarista, que define la inmigración deseada de acuerdo a los intereses y necesidades del país de destino -más bien de ciertos actores económicos-” (Ceriani, 2011, p. 72).

No obstante, en el ámbito doméstico algunos países de la región, realizaron reformas migratorias que pueden ser catalogadas como progresistas y favorables desde el punto de vista de los migrantes. Así se encuentra el caso de Argentina, que en el año 2004 deroga una norma impuesta en 1981 por la dictadura militar de entonces, la nueva ley N°25871, fijó las estrategias en materia migratoria para

dar cumplimiento a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes. Con respecto a detenciones y deportaciones, establece

(...) que la detención solo puede ser dictada por el poder judicial -es decir, no por la autoridad migratoria-, con las debidas garantías procesales. Y por el otro, se instituye un principio de no detención durante la tramitación de todo el procedimiento de expulsión -tanto administrativo como judicial-. (Ceriani, 2011, p. 80)

Por su parte Venezuela, en el año 2004 aprueba la Ley de Extranjería y Migración, una actualización que estaba pendiente desde la entrada en vigencia en 1999 de la nueva Constitución Nacional. En dicha ley se estipula en el artículo N°13 que los extranjeros que se encuentren en la república tendrán los mismos derechos que los nacionales sin más limitaciones que las estipuladas en la Constitución. Igualmente, en el artículo N°2 se menciona que los efectos de la ley se aplicaran a aquellos extranjeros y extranjeras independientemente de su situación, es decir borrando aquellas barreras entre documentados e indocumentados⁴.

En Uruguay, en el año 2008, se promulgo una nueva Ley de Migración N° 18.250, que derogó a la de 1936 en la que primaba el enfoque de migración selectiva. El Estado uruguayo pasa a reconocer el derecho de los migrantes y sus familiares sin perjuicio de la condición migratoria, la reunificación familiar y la igual de derecho entre extranjeros y nacionales entre otros.

Para el año 2008 Ecuador en su nuevo texto constitucional incorpora un amplio apartado para el tema migratorio, donde se destaca los derechos de las personas migrantes entre ellos el derecho a migrar, la noción de movilidad humana, que ningún ser humano es ilegal y lo más innovador, la *ciudadanía universal*. Dentro de los derechos políticos destaca el voto facultativo. Posteriormente estos postulados constitucionales fueron aterrizados en el año 2017 en la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

Por su parte, Bolivia aprobó una nueva ley de migración, Ley N°370 en mayo del año 2013, en la cual se reconocen igualdad de derechos de los migrantes que los reconocidos a los nacionales en el Constitución política del Estado; al trabajo, seguridad social y prestaciones sociales de los migrantes; se encuentra presente la reunificación familiar, la libertad de residencia y a sufragar en elecciones municipales.

En el caso de Perú, en el año 2013, se aprueba la Ley de reinserción Económica para el Migrante Retornado, Ley N°30.001, que tiene por objeto facilitar el retorno de los peruanos que viven en el extranjero sin importan su condición migratoria. Esta medida del ámbito netamente de la población peruana se complementó con la aprobación del Instrumento Andino de Seguridad Social, el cual fundamenta la protección de los trabajadores migrantes y sus familias. Finalmente, en el año 2017, Perú aprueba una nueva Ley de Migración y su reglamento donde entre otras cosas se estipula la no criminalización de la migración irregular, la no discriminación en materia migratoria y la integración del migrantes a la sociedad y cultura peruana.

Todo este proceso de cambios y evolución en cuanto a visión y derechos de los migrantes se resume en la siguiente línea de tiempo.

Esquema 2: Modificaciones legislativas en materia migratoria en la región

⁴ Amparado en este nuevo marco legal en el mismo año 2004 se emitió el Decreto N° 2823 “Plan de Regularización y Naturalización de extranjeros”, a través del cual se realizó la naturalización de la menos 273mil extranjeros.



No obstante, la actualización o construcción de nueva legislación por parte de varios países de la región en los últimos años, no es suficiente para impactar en la realidad regional de manera integral. Cabe mencionar la precisión que al respecto realiza el quipo regional de la OIM, cuando señala “es fundamental señalar que las medidas domesticas no resultan suficientes en tanto no se insertan en una lógica de desarrollo subregional, que permita alcanzar las condiciones básicas que potencien el bienestar económico y la equidad social” (OIM, 2016, p. 8).

En este mismo orden de ideas, Ceriani señala:

(...) al ser diseñada de manera unilateral y desde una lógica nacional -no regional ni global- resulta no solo ineficaz, en virtud de su negación de la complejidad del fenómeno migratorio, y de los factores que moldean los flujos migratorios (regulares e irregulares) sino también ilegítima al generar violación de derechos fundamentales. (2011, p.72)

Por ende, las respuestas regionales serán decisivas en contribuir a mejorar o empeorar el fenómeno migratorio.

Se requiere, entonces, un tratamiento multidisciplinario e interestatal, lo que ratifica la necesidad de nuevas tecnologías, instrumentos e institucionalidad para diseñar estratégicamente políticas públicas activas con enfoque transversal que articulen diferentes organismos públicos, niveles de gobierno y diversos actores sociales nacionales e internacionales en el proceso migratorio (García & Gainza, 2014).

5. Desarticulación de los mecanismos de integración: nuevo paradigma migratorio

Con el cambio de tendencia y correlación de fuerzas de los gobiernos de América Latina, , dentro de lo que algunos analistas llaman el fin del ciclo progresista⁵, comenzó un paulatino giro en las políticas domésticas, la agenda de integración regional y en las prioridades político internacionales, “así como el llamado regionalismo poshegemónico/posneoliberal había sido profundamente crítico del anterior modelo de integración neoliberal, los nuevamente electos gobiernos conservadores rechazan la opción posneoliberal” (Brumat et al, 2018, p. 205).

UNASUR, esquema de integración que agrupa a los doce países ubicados geográficamente en Suramérica, y que de alguna forma buscaba la sinergia y confluencia de esquemas de integración subregionales más pequeños como el MERCOSUR y la CAN, fue el primero en sufrir estas consecuencias. En primer lugar, al no haber consenso en la elección de un nuevo Secretario General, en sustitución de Ernesto Samper, situación que empezó a paralizar el funcionamiento del organismo. Posteriormente y de manera articulada seis países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay y Perú), todos con gobiernos de tendencia conservadora o de derecha, solicitaron su suspensión temporal del organismo, a la que se le sumó meses después Ecuador, país sede de la Secretaria General.

De igual forma, la Alianza del Pacifico⁶, fue cobrando mayor relevancia al sumar nuevos miembros en calidad de observadores y desarrollar actividades en el marco de su interés. Por otro lado, el MERCOSUR, bajo el impulso de Argentina, centró su mirada en los acuerdos con la Unión Europea (UE).

⁵ Es una expresión usada para denotar el fin de un ciclo histórico en América Latina caracterizado por gobiernos nacionales, populares, progresistas y latinoamericanistas.

⁶ La Alianza del Pacífico está constituida por cuatro países México, Colombia, Chile y Perú que comparten geográficamente la costa pacífica. Dentro de sus principales objetivos está el de realizar la integración de las economías de sus países miembros y la vinculación con los países asiáticos.

Al igual que sucedía en los noventa estas administraciones ven a la integración como un mero instrumento de incremento comercial entre los países. Lo político es presentado como ineficiente y, desde el punto de vista, el estancamiento de la integración económica sería el ejemplo más fehaciente de esto (Brumat et al, 2018, p. 205).

Los gobiernos de la nueva tendencia política en la región, no utilizaron los espacios ya institucionalizados de integración y concertación de políticas públicas para mejorarlos, ajustarlos o impregnarlos de nuevos preceptos, sino que, pareciera que deliberadamente, buscaban su eliminación o extinción, probablemente por no identificarse con la filosofía y principios de estos organismo, alcanzando así “un modelo abierto, con instituciones y compromisos flexibles comparable a la Alianza del Pacífico” (Brumat et al, 2018, p. 205). Esto produjo una rápida ralentización del proceso de integración y cooperación regional y una desarticulación de los espacios de diálogo multilateral en la región con consecuencias evidentes en la agenda migratoria regional.

Así, comenzaron a surgir figuras ad hoc, en función de la coyuntura de la realidad regional que debiera ser tratada, como por ejemplo el Grupo de Lima, o el llamado Proceso de Quito. Es en este contexto geopolítico de la región, que en paralelo se produce un fenómeno migratorio importante, como es el de la migración venezolana, hecho que puede ser ubicado con cierta relevancia a partir del año 2015.

Este fenómeno de reciente data y sin precedentes en la historia venezolana, al caracterizarse por ser un país con una fuerte tradición de recepción y acogida de inmigrantes, toma por sorpresa a la sociedad venezolana, debido que, al ser un fenómeno inédito y masivo, se carece de legislación, institucionalidad y de cultura política y ciudadana para abordarlo, pero también parece haber tomado por sorpresa a la región, en un contexto además, de decadencia/crisis de los esquemas de integración multilateral.

Según cifras del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) con corte al 05 de junio de 2020, se contabilizaban 5.082.170 venezolanos migrantes y refugiados en el exterior. Cabe destacar, que esta cifra es totalizada a partir de los datos proporcionados por los gobiernos de cada país receptor⁷. Si consideramos que según el Instituto Nacional de Estadística de Venezuela (INE), la población total para el mes de junio de 2019 calculada como proyección del último Censo realizado en el año 2011, es de 32.219.521 millones de personas, a la fecha ha migrado aproximadamente el 15% de su población, un dato que no es menor y que refleja la magnitud del flujo migratorio.

El flujo migratorio venezolano, por su intensidad y magnitud, ha puesto a prueba no solo las políticas migratorias de la región, sino incluso los propios esquemas de integración y articulación de los países. Esto ha tenido dos tipos de repuestas identificadas, la multilateral (Grupo de Lima, Proceso de Quito y Grupo de Trabajo en la OEA) y la unilateral o (re) nacionalizadora.

Dentro de las respuestas multilaterales está el Grupo de Lima, instancia política ad hoc, que en su principio estuvo conformada por 17 países que suscribieron la Declaración de Lima del 08 de agosto de 2017. Entre de las motivaciones de la reunión y de los puntos más resaltantes se encuentran la condena de la supuesta ruptura al orden constitucional en Venezuela, continuar la aplicación de la Carta Democrática Interamericana a Venezuela y desconocer la Asamblea Nacional Constituyente y los actos que de ella emanen.

Esta instancia ad hoc, ha realizado pronunciamientos y propuestas de asistencia en torno al flujo migratorio venezolano en la región, con énfasis al ingreso de ayuda humanitaria en Venezuela. Al constituir, por la vía de los hechos, una instancia de presión política regional en contra del actual gobierno de Venezuela ha producido naturalmente, que éste desconozca sus solicitudes o pronunciamientos, siendo completamente ineficaz en el tema de la articulación regional migratoria.

Por otro lado, se encuentra el llamado Proceso de Quito, el cual surge a partir de la realización de la primera reunión regional de alto nivel sobre la movilidad humana de ciudadanos venezolanos en las Américas, la cual se desarrolló en la ciudad de Quito 3 y 4 de septiembre de 2018. A dicha reunión

⁷ Autoridades del gobierno venezolano han cuestionado estos datos y la manera de calcularla, en vista que la misma pudiera contener cifras de personas con estatus como el de turista, no contabilizar a los retornados, o el caso de que un mismo migrante en tránsito hacia su país de destino final pudo haber sido contabilizado por cada uno de los países por donde ingreso. Para más información ver entrevista realizada por el diario El Comercio de Ecuador: <https://www.elcomercio.com/actualidad/alexander-yanez-migracion-venezolana-ecuador.html>

asistieron 13 países de la región, teniendo por finalidad intercambiar información y articular la coordinación regional a la crisis migratoria venezolana.

En este primer encuentro se suscribió la Declaración de Quito⁸, de la cual resaltan lo siguiente:

(...) acceso a mecanismos de permanencia regular, incluyendo la consideración de mecanismos de regularización migratoria; combate a la trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes; lucha contra la violencia sexual y de género; protección infantil; rechazo a la discriminación y a la xenofobia (...) continuar trabajando en la implementación de políticas públicas destinadas a proteger los derechos humanos de todos los migrantes en sus respectivos países, en concordancia con las legislaciones nacionales y los instrumentos internacionales y regionales aplicables.

Esta iniciativa tuvo una segunda reunión en el mes de noviembre de 2018, en donde se suscribió el Plan de Acción de Quito, y, una tercera en el mes de abril de 2019 todas en la ciudad de Quito, Ecuador.

Es preciso hacer mención también del Grupo de Trabajo sobre Migrantes Venezolanos creado por la Secretaría General de la OEA en el mes de septiembre del año 2018. Sus dos objetivos fundamentales: elaborar un informe sobre la migración venezolana y captar fondos para este tema. Si bien este grupo de trabajo se origina desde un organismo multilateral como es la OEA, el hecho de que haya sido una iniciativa personal del Secretario General de turno, no hace partícipes a los Estados miembros, por ende, lo derivado de este grupo de trabajo no representa un verdadero espacio de articulación, mucho menos de carácter vinculante.

Dentro de las principales propuestas que en materia migratoria ha realizado el coordinador del grupo, se encuentra la creación de la tarjeta de identidad regional que permita que los venezolanos puedan desplazarse de un país a otro sin mayores restricciones y también regularizar la situación de dos millones de migrantes venezolanos que están sin documentación. Esta propuesta no ha sido acogida al momento por ninguno de los países de la región, aun así, en el mes de septiembre de 2019 se decide transformar el Grupo de Trabajo en una Oficina Permanente adscrito a la Secretaría General de la OEA.

En este punto es propicio mencionar a Balibar cuando refiere “pareciera que las fronteras y las prácticas institucionales correspondientes se han transportado al medio del espacio político” (2005, p.7). El fenómeno migratorio efectivamente, ha generado, posicionamientos políticos, ya que:

(...) diversos ejecutivos están usando las migraciones como un capital político útil para antagonizar discursos progresistas u opositores (...) la politización de las migraciones viene de la mano con un enfoque de seguridad, utilizado en muchos casos para enmendar el marco jurídico. (Brumat et al, 2018, pp. 207, 208)

Como parte de las respuestas unilaterales, se encuentran un conjunto de medidas internas o domésticas, adoptadas por varios países de la región, las cuales se enmarcan en esquemas restrictivos y regresivos en cuanto a derechos humanos, migratorios y de movilidad humana, que no han contribuido a solventar los problemas del flujo migratorio venezolano, sino por el contrario parecen haberlo complejizado. La diversidad de restricciones puede oscilar entre evitar la llegada de nuevos extranjeros al país a través de la implementación de nuevas barreras migratorias, selectividad o incluso medidas de expulsión de migrantes. Estas medidas se producen en paralelo a “una creciente visibilización y exposición política del fenómeno migratorio que ha influenciado a la opinión pública” (Brumat et al, 2018, p. 207).

A partir del año 2017, con el caso de Panamá, pero con mayor énfasis a partir del año 2018, se puede notar:

(...) el resurgimiento de un enfoque restrictivo basado en un discurso que privilegia la gestión y el control de las migraciones” (Brumat et al, 2018, p. 205), países de la región, de una manera individual o aislada, comienzan a adoptar un conjunto de medidas con respecto a la migración venezolana, que pueden ser catalogadas como medidas de contención, basadas en el enfoque de seguridad y control. Esta dinámica, se contrapone a los postulados de derechos humanos, el derecho a migrar y a la libre movilidad humana y a los avances alcanzados en los esquemas de integración.

Constituyen entonces, respuestas muy domésticas en función de la realidad propia de esos países frente a un problema público común de escala regional. Esto es lo que podemos catalogar como la (re) nacionalización de las políticas públicas migratorias: “Mientras durante los años 2000-2015, la

⁸ Cabe destacar que no Bolivia ni República Dominicana suscribieron esta declaración.

agenda migratoria fue paulatinamente distanciada de la seguridad, en la actualidad los Ministerio de Interior y otros actores enfocados en el control vuelven a ganar terreno". (Brumat et al, 2018, p. 210)

Llama poderosamente la atención, que los países que han adoptado dichas medidas "nacionales" son firmantes tanto de la "Declaración de Quito" como de su "Plan de Acción", lo cual de fondo evidencia la ineficacia o incumplimiento de lo acordado en ese espacio técnico de articulación regional. Igualmente se identifica otra contradicción, mientras a nivel internacional se defienden posturas "aperturistas y progresistas" como las asumidas por la región en el marco de las negociaciones del Pacto Global por las Migraciones, a nivel nacional se restringen cada vez as las migraciones.

Como se verá en la siguiente sección, es precisamente a través de un discurso de "crisis migratoria" o incluso de invasión, referido a la migración venezolana que un conjunto de Estados vecinos y de la región aprovechan este contexto para desmontar los avances en materia migratoria de más de una década y ajustar los marcos jurídicos. Restricciones que resinifican, no sólo simbólica sino fácticamente, la noción de frontera, "no son más líneas, sino zonas de retención y dispositivos de filtro, por ejemplo, aquellos que encontramos en el medio de los bordes de los grandes aeropuertos internacionales" (Balibar, 2005, p.8).

6. La (Re)nacionalización de las políticas públicas migratorias: tensión entre dos modelos de movilidad humana

Como respuestas unilaterales, se encuentran un conjunto de medidas que no han contribuido a solventar los problemas del flujo migratorio venezolano, sino por el contrario parecen haberlo complejizado, paradójicamente como señala Etienne Balibar "mientras que la circulación de las mercancías y la conversión de las monedas han estado prácticamente liberadas, el desplazamiento de hombres es objeto de limitaciones cada vez más pesadas" (2005, p. 10).

El primer caso es el Chile, cuyo presidente señaló en abril del año 2018 que se otorgaría a los venezolanos migrantes la visa denominada de Responsabilidad Democrática, que entró en vigor el 16 de abril de ese mismo año. Este nuevo visado, restrictivo, tenía como característica que debía ser tramitado en los consulados de Chile en Venezuela, es decir debía ser gestionado desde territorio venezolano, afectando incluso a los venezolanos residentes o en tránsito en otros países y que quisieran viajar a Chile. Posteriormente, en el mes de junio de 2019, las autoridades chilenas anuncian la aplicación de visa de turismo para el ingreso de los ciudadanos venezolanos y haitianos, entre los argumentos esgrimidos por las autoridades está el de "ordenar la casa" (DW, 2019).

De igual manera Perú, en el mes de octubre de 2018 anunció en voz de su presidente Martín Vizcarra, que dejaría de otorgar el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) a ciudadanos venezolanos, dicho beneficio estaría vigente solo hasta el 31 de diciembre de 2018. Ya en el año 2019, Perú anunció, nuevamente en declaraciones del propio presidente Vizcarra, que se solicitaría pasaporte y visado a los ciudadanos venezolanos, medida que entró en vigor el 15 de junio de ese año, a su vez se anunció que se expulsarían a aquellos ciudadanos venezolanos que hayan ingresado a Perú de manera irregular (EFE, 2019).

Ecuador, a pesar de ser el convocante y anfitrión de las tres reuniones regionales del Proceso de Quito, tomó fuertes medidas restrictivas en el campo migratorio en el año 2019. El 21 de enero de 2019, el vicepresidente de la República anunciaba la disposición de solicitud a los ciudadanos venezolanos de la presentación del pasado judicial apostillado para el ingreso a Ecuador. Esta medida se anunció en el contexto de un hecho de delincuencia ocurrido en la ciudad de Ibarra, al norte de Ecuador en el que un ciudadano de nacionalidad venezolana asesinó a su pareja ecuatoriana. Este hecho y el cuestionado manejo por parte de las autoridades generó una reacción de la población de la ciudad en contra de los venezolanos residentes en la misma, produciéndose una cacería de venezolanos casa por casa, en donde les quemaban sus pertenencias y los expulsaban de la ciudad de forma violenta.

En el mes de mayo de 2019, el presidente Lenin Moreno anunció dos decisiones que guardan relación entre sí, en primer lugar, el inicio del proceso de denuncia del Tratado Constitutivo de la UNASUR, y en segundo lugar, la reforma de la Ley de Movilidad Humana, con el propósito de cambiar el sistema de visado a los ciudadanos venezolanos.

En el mes de julio de 2019 se firmó el Decreto 826 por el cual se establecieron un conjunto de requisitos migratorios dirigidos solo a venezolanos, entre los que se encuentran: requisito de visa

para el ingreso al Ecuador habilitándose solo los consulados en Venezuela, Colombia y Perú; se establece una visa humanitaria o amnistía migratoria para regularizar con residencia temporal a los ciudadanos venezolanos que hayan ingresado hasta el 26 de julio de 2019; la realización de un censo específico para venezolanos, y, la vigencia de los pasaportes vencidos hasta por cinco años.

De igual manera, en agosto de 2019, a través de un acuerdo ministerial, la cancillería y el ministerio de interior ecuatoriano resolvieron solicitar visa a ciudadanos de otros once países⁹.

Finalmente, es preciso destacar las medidas adoptadas por otro país de la región como es Panamá, que, aunque no forma parte de la comunidad suramericana, como país latinoamericano y muy próximo geográficamente a Venezuela fue de los primeros en adoptar medidas nacionales de restricción migratoria. Así, en el año 2017, el presidente Juan Carlos Varela ordenó el requerimiento de visa para el ingreso de venezolanos con vigencia a partir de octubre de ese mismo año.

Ante la ruptura del orden democrático en Venezuela, situación que pone en riesgo nuestra seguridad, nuestra economía, las fuentes de empleos de los panameños y panameñas, y luego de un profundo análisis, he tomado la decisión de exigir visas a los ciudadanos venezolanos que quieran viajar a Panamá” (Meléndez, 2017).

En el mes de octubre del año 2018, Panamá creó una oficina de Asuntos Humanitarios y estableció unas modalidades para hacer efectivo el proceso de reunificación familiar de los ciudadanos venezolanos dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. En el año 2019, República Dominicana anunció el requisito de visa de turismo para el ingreso a su territorio de ciudadanos venezolanos. Para finales de 2019 ya eran once los países de la región (Aruba, Chile, Perú, Ecuador, Panamá, Honduras, Guatemala, Trinidad y Tobago, Santa Lucía, el Salvador y República Dominicana) que han impuesto medidas y controles migratorios a los ciudadanos venezolanos. Este tipo de iniciativas nacionales impacta en la lógica de aplicación de las políticas migratorias en sus tres momentos básicos el origen, destino y tránsito.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), en el año 2005 realizó una observación general identificada como la N°26, la cual precisa tres momentos migratorios a tener en cuenta en el caso de las mujeres, pero que se considera son la base de las nuevas políticas públicas migratorias a saber: 1) en los países de origen-antes de su partida y regreso- 2) en los países de tránsito y 3) en los países de llegada. Estos tres momentos determinan:

(...) responsabilidades de los Estados formular políticas amplias que tengan una visión de género y derechos humanos, promover la participación activa de las trabajadoras migratorias y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales pertinentes, derogar las prohibiciones migratorias basadas en el sexo, edad o estado civil; elaborar programas adecuados de educación y concientización sobre el tema; establecer servicios para las mujeres que regresan a sus países de origen, etc. (OIM, 2016, p.15)

Todos los casos referidos, sin excepción, encuadran en el argumento de régimen fronterizo esgrimido por De Genova,

régimen fronterizo entendido como un conjunto heterogéneo de discrepantes actores estatales y no estatales-comenzando por las diversas formaciones de movilidad humana que se conocen como movimientos migratorios o de refugiados que el Estado y el capital buscan subordinar y disciplinar de varias maneras (...) significan precisamente la politización de la elemental libertad de movimiento de los seres humanos sometiéndolos al poder estatal. (2017, p.158)

Es decir, de la producción de ilegalidad/legalidad o de inclusión/exclusión a través de la aplicación de los distintos regímenes fronterizos.

La politización del fenómeno migratorio venezolano, los contantes llamados de crisis migratoria y humanitaria, la utilización de dicho fenómeno para otros intereses como captar recursos de la comunidad internacional pueden ser entendidos como: “prácticas de gestión de crisis como intervenciones gerenciales que, por supuesto, tienen sustento en la producción de un espectáculo de las fronteras representadas como fuera de control y asociadas con los discursos e imágenes de invasiones de migrantes o refugiados” (De Génova, 2017, p.158).

El derecho a la migración se encuentra en pleno debate no solo de las comunidades académicas, sino a nivel de Estados y gobiernos, organismos internacionales y pudiéramos decir en buena parte de la sociedad toda.

⁹ A través del Acuerdo Ministerial 003 del 12 de agosto de 2019, se acordó solicitar visa a los ciudadanos provenientes de los siguientes países: Angola, Camerún, Gambia, Ghana, Guinea, India, Irak, Libia, República Democrática del Congo, Siria y Sri Lanka.

Es aquí donde cabe identificar las dos grandes posturas existentes con respecto al tema migratorio. Por un lado, la noción de:

(...) gestión migratoria, (...) más cercana al control o a la contención de la migración”. Por otro lado, la perspectiva de derechos humanos que “tienen un rol central, sea como la dimensión ética en el planteo y desarrollo de las políticas migratorias, como un factor de rebalanceo que permita inclinar la política hacia una de fronteras abiertas o hasta como el eslabón perdido para generar políticas migratorias más eficaces. (OIM: 2016, p. 34)

Dicho de otra manera, la tensión permanente entre el control y el movimiento, entre el “régimen de securitización” y la migración (De Genova et al., 2014).

Esta dualidad puede ser expresada en el rol predominante del Estado en esta relación, pues es el Estado quien reconoce y garantiza el ejercicio de los derechos humanos, pero es igualmente el Estado el que administra y gestiona el tema migratorio a través de políticas públicas de acuerdo con sus legislaciones.

Esta tensión se denota igualmente en los organismos multilaterales y los documentos que de ellos se emanan, que a la postre reflejan la visión de los países miembros, sobre los dos enfoques de políticas migratorias. Por ejemplo, en el caso de la Agenda 2020 para el Desarrollo Sostenible, las referencias concretas que se hacen en el documento, con respecto a la migración “ordenada, segura, regular y responsable”, se identifica a nivel discursivo con el planteo de una migración de enfoque securitista de migración regular a través de los mecanismos tradicionales de control migratorio.

En la actualidad observamos cómo con la excusa de “controlar” o “frenar” el fenómeno migratorio de ciudadanos venezolanos, se han adoptado un conjunto de medidas nacionales que inclinan la balanza en la región hacia esquemas de securitización o incluso de criminalización de la migración, en particular la venezolana, siguiendo a De Génova “la principal política de identidad de cualquier nacionalismo contra el cual cada figura de extranjería puede ser presentada como una amenaza espectral” (2017, p.160). Esta situación es reprochable, visto que son medidas dirigidas y construidas para los miembros de una comunidad específica (los venezolanos), trayendo como consecuencias infelices episodios de xenofobia (institucional y social).

Esquema 3: Hitos de medidas regresivas en materia migratoria en la región



Conclusiones

Luego de un repaso y análisis por las políticas públicas migratorias en América Latina y las distintas perspectivas en torno al derecho de la movilidad humana, adoptados a partir del fenómeno de la migración venezolana de la segunda década del siglo XXI, se evidencia claramente que la llamada gobernanza migratoria en el caso de Suramérica, se encuentra en tensión, entre la herencia aperturista y pro derechos de algo más de una década y una nueva tendencia de control, seguridad y restricciones.

Así mismo, se puede destacar que no existe una agenda de política migratoria común en la región; por el contrario, la tendencia es hacia la (re)nacionalización del tema a través de políticas de contención del flujo migratorio, en el mejor de los casos, y de restricción, criminalización y politización de la migración, en otros, que se genera a través de la aplicación de regímenes fronterizos productores de inclusión o exclusión, legalidad o ilegalidad.

Las medidas migratorias adoptadas por varios países de la región con respecto a la migración venezolana no responden necesariamente a un proceso de planificación de política pública o a una estrategia de desarrollo nacional, más bien representan acciones de coyuntura o de posicionamiento geopolítico de acuerdo a una agenda gubernamental.

Se mantiene presente la tensión o disputa, no solo por el modelo o enfoque del derecho a la movilidad humana y de las políticas migratorias, sino del modelo de integración regional, tensión que se ha agudizado a raíz del flujo migratorio venezolano.

La migración venezolana de los últimos años ha mostrado vacíos e intereses de diverso tipo en el campo de la movilidad humana, vacíos nacionales (legislación, instituciones, sensibilización de servidores y sociedad), tanto de países emisores de migrantes como países destino; vacíos o ausencias en la construcción de una estrategia regional, o de armonización de políticas, protocolos y procedimientos. Así como, la ausencia de bloques o espacios de articulación y coordinación regional donde puedan ser procesados estos temas. A lo que se le suma los cuantiosos recursos provenientes de la cooperación internacional para atender el fenómeno migratorio venezolano, ante los cuales, actores estatales y no estatales entran en una lógica de mercaderes y captores de dichos recursos.

A pesar de las nuevas tendencias en la región hacia políticas de control, contención y seguridad, es de destacar los avances legislativos, institucionales y de principios que se han alcanzado en los últimos años en algunos países en cuanto al reconocimiento, garantía y ejercicio de los derechos de movilidad humana, entre los más resaltantes la voluntad y decisión política de construir una ciudadanía regional como han sido las iniciativas del MERCOSUR y la UNASUR.

No obstante, esta masiva migración venezolana, representa una oportunidad para la construcción de una verdadera política migratoria suramericana, que rescate lo mejor de ese legado conocido como la “excepcionalidad suramericana” y sea el primer paso o ensayo en la reconstrucción de los esquemas de integración regional venidos a menos en los últimos años. Aquellos Estados que ya han reconocido el “derecho a migrar” o el “derecho a la movilidad humana”, como derecho en sus legislaciones, tienen la oportunidad y el deber de construir políticas públicas específicas sobre ese derecho reconocido. La confluencia de todas las iniciativas, foros, espacios y esquemas de integración, que en su momento, generaron una suerte de gobernanza en el tema migratorio, representa un buen antecedente alcanzar la construcción de políticas regionales.

Los avances y retrocesos de las políticas migratorias en América Latina, y los cambios de ciclo político, muestran la necesidad de abordar retos pendientes ante los desafíos de la nueva realidad social del fenómeno migratorio. Así del análisis realizado se pueden identificar un conjunto de retos aún pendientes por solventar, como por ejemplo, la construcción de una estrategia migratoria regional o común. Si bien el derecho humano a migrar ya ha sido contemplado en distintas formas en algunas de las legislaciones e instituciones de los países, su reconocimiento pleno aún es una tarea pendiente. La literatura muestra que uno de los principales desafíos del siglo XXI es reivindicar los derechos de los migrantes frente a un Estado del cual no son nacionales.

Aún hoy tanto a nivel de gobiernos, Estados e instituciones multilaterales se percibe la influencia de la perspectiva que considera el tratamiento de población y fronteras como un asunto interno donde se aplica el principio de no injerencia en los asuntos domésticos. Por lo que parece necesario superar la dicotomía entre lo externo y lo interno, las políticas públicas migratorias se encuentran armonizadas con un sistema regional de políticas públicas de migración, por lo cual su alcance supera lo doméstico.

Superar la etapa asistencial y de contingencia del actual momento para avanzar a una segunda etapa del proceso de las políticas públicas migratorias en la cual se le dé énfasis a la integración y convivencia de los migrantes en las áreas social, económica y política. En donde incluso se adopte la transversalización y multisectorialidad con enfoque de derechos en la política migratoria.

Referencias

- Balibar, E. (2005). Fronteras del mundo, fronteras de la política. *Revistas Alteridades*, 15(30), 87-96.
- Brunat, L., Acosta, D. & Vera-Espinoza, M. (2018). Gobernanza Migratoria en América del Sur: ¿Hacia una nueva oleada restrictiva?. In L. Bizzozero & W. Fernández, *Anuario de Política Internacional y Política Exterior 2017-2018* (pp. 205- 211). Universidad de la República.
<https://bit.ly/3gvvFVd>

- Castro, J. (2020). Política migratoria venezolana, una tradición de recepción. El caso de la inmigración española del siglo XX. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 14, 377-399.
- Castles, S. (2006). Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias. In A. Portes & J. DeWind, *Repensando las Migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas* (pp. 33-66). Porrúa.
- Castles, S. & Miller, M. (2004). *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. Porrúa
- CEPAL (Ed.) (2016). *Agenda 2030 y los objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. CEPAL. <https://bit.ly/31sDNl1>
- Ceriani, P. (2011). Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana, *Revista Nueva Sociedad*, 233, 68-86. <https://bit.ly/2YBJw6f>
- Conferencia Sudamericana de Migraciones Cochabamba (Ed.) (2010). *Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones*. OIM. <https://bit.ly/3lkjRZH>
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (2000). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°5.453 de fecha 24/03/2000.
- Constitución de la República Ecuador (2008). Registro Oficial 449 de fecha 20/10/2008
- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963). Conferencia de las Naciones Unidas sobre Relaciones e Inmunidades Diplomáticas <https://bit.ly/3hvcENI>
- Deutsche Welle (22 de junio de 2019). Chile exige visa de turismo a venezolanos como haitianos. DW. <https://bit.ly/2Qq038V>
- Declaración de Cochabamba. (2006). *Colocando la piedra Fundamental para la Unión Suramericana*, suscrita en la ciudad de Cochabamba, Bolivia. <https://bit.ly/2YBwlIO>
- Declaración del Grupo de Lima (2017). *Declaración Conjunta 007-17*, suscrita en Lima, Perú. <https://bit.ly/31vdrPC>
- Declaración de Quito. (2018). *Sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos en la región*, suscrita en la ciudad de Quito Ecuador. <https://bit.ly/2EGla44>
- Decreto N°826. (2019). Registro Oficial N° 5, Segundo Suplemento. Ecuador de fecha 26/07/2019.
- Decreto Presidencial N°2823. (2004). *Plan de Regularización y Naturalización de Extranjeros*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°37.871 de fecha 03/04/2004.
- De Genova, N. Mezzadra, S & Perkins, J. (2014). New Keywords: Migration and Borders. *Cultural Studies*, 29 (1), 55-87, <https://bit.ly/2QoiWt1>
- De Génova, N. (2017). Movimientos migratorios contemporáneos: entre el control fronterizo y la producción de su ilegalidad. Un dialogo con Nicholas De Génova. *Revista Íconos* N° 58, 153-164. <https://bit.ly/3hreoOi>
- De Lucas, J. (2004). Globalización, Migraciones y Derechos Humanos. La inmigración como res política. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, 10, 1-44. <https://bit.ly/32vYUm5>
- Domenech, E. & Boito, M. (2019). Luchas migrantes en Sudamérica: reflexiones críticas desde la mirada de la autonomía de las migraciones. En B. Cordero, S. Mezzadra, & A. Varela (Eds.), *América Latina en Movimiento. Migraciones, límites a la movilidad y sus desbordamientos* (pp. 159-190). <https://bit.ly/3llfZHN>
- EFE (06 de junio de 2019). Perú exigirá visado a los venezolanos a partir del 15 de junio. *El Nuevo Herald*. <https://hrlld.us/2Yz7zme>
- García, R. & Gainza, P. (2014). Economía, migración y política migratoria en Sudamérica: Avances y desafíos. *Revista Migración y Desarrollo*, 23, 69-97. <https://bit.ly/2QoFnyf>
- Infobae (26 de septiembre de 2019). La OEA creó una oficina permanente para atender crisis de migrantes y refugiados venezolanos. *Infobae*. <https://bit.ly/32wKCBI>
- Ley de Extranjería y Migración (2004). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N°37.944 de fecha 24/05/2004.

- Ley N° 370 (2013). Ley de Migración. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia de fecha 08/05/2013.
- Ley N° 25871 (2004). Ley de Migraciones. Boletín Oficial de Argentina de fecha 21/01/2004.
- Ley N° 18250. (2008). Ley de Migración. Registro Nacional de Leyes y Decretos de Uruguay de fecha 06/01/2008.
- Ley y Reglamento de Migraciones (2017). Decreto Legislativo N° 1350 de fecha 07/01/2017.
- Ley N° 30.001. (2013). Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado. Publicado en fecha 13/03/2013
- Ley Orgánica de Movilidad Humana del Ecuador (2017). Registro Oficial N° 938. Quito.
- Linárez, Y. & Useche, E. (2018). Contexto Geopolítico de la Crisis Migratoria Regional. *Revista La Migraña*, 30, 64-69. <https://bit.ly/3huQwcM>
- Meléndez, J. (24 de agosto de 2017). Panamá impone una visa a los venezolanos que quiera ingresar al país. *El País*. <https://bit.ly/3aZdlm8>
- MERCOSUR (Ed.) (2010). *Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR y Plan de Acción*. Decisión 64/2010. MERCOSUR. <https://bit.ly/34BHNSu>
- Ministerio de Relaciones Exteriores y de Movilidad Humana. (2019). *Acuerdo Interministerial N°003*. Registro Oficial N°17. Ecuador.
- OIM (Ed.) (2016). *Migración, Derechos Humanos y Política Migratoria*. Organización Internacional para la Migraciones y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR. <https://bit.ly/3jtBI9>
- OIT (Ed.) (1925). *Convenio Nro.19*. Sobre la igualdad del trato entre trabajadores extranjeros y nacionales en materia de indemnizaciones por accidentes laborales. OIT <https://bit.ly/3gs8Ulf>
- ONU (Ed.) (2018). *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. Conferencia Intergubernamental encargada de aprobar el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular. Marruecos. ONU <https://bit.ly/2EwFTYd>
- Plan de Acción de Quito sobre Movilidad Humana de ciudadanos venezolanos en la región. (2018). Suscrito en la Ciudad de Quito, Ecuador. <https://bit.ly/2YB2sSQ>
- Ramírez, J. Ceja, I. & Alfaro, Y. (2019). La Conferencia Suramericana de Migraciones y el Proceso de Puebla: ¿Entre la seguridad y los derechos? *Periplos, revista de investigación sobre migraciones*, 3 (1), 11-37. <https://bit.ly/3jkOxZ5>
- Stefoni, C. (2018). *Panorama de la migración internacional en América del sur*. CEPAL. <https://bit.ly/3jfEoN3>
- UNASUR (Ed.) (2008). *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Suscrito en la ciudad de Brasilia, Brasil. <https://bit.ly/2YCU70N>
- Varela Huerta, A. (2019). Capitalismo caníbal: migraciones, violencia y necropolítica en Mesoamérica. En B. Cordero, S. Mezzadra, & A. Varela (Eds.), *América Latina en Movimiento. Migraciones, límites a la movilidad y sus desbordamientos* (pp. 99-124). <https://bit.ly/3l1fZHN>
- Yáñez, A. (23 de enero de 2020). Cifra de migración venezolana está sobredimensionada. El Comercio. <https://bit.ly/3gvqiWe>