

HISTORIA RECIENTE SOBRE LA MOVILIDAD HUMANA EN SUDAMÉRICA. TRANSFORMACIONES LEGISLATIVAS HACIA UNA MAYOR O MENOR INTEGRACIÓN REGIONAL.

Alfredo Lopez Rita y Micaela Agosteguis.

Cita:

Alfredo Lopez Rita y Micaela Agosteguis (2017). *HISTORIA RECIENTE SOBRE LA MOVILIDAD HUMANA EN SUDAMÉRICA. TRANSFORMACIONES LEGISLATIVAS HACIA UNA MAYOR O MENOR INTEGRACIÓN REGIONAL. XII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-022/275>

HISTORIA RECIENTE SOBRE LA MOVILIDAD HUMANA EN SURAMÉRICA.
TRANSFORMACIONES RELATIVAS HACIA UNA MAYOR O MENOR INTEGRACIÓN REGIONAL.

Micaela Agosteguis (UBA) micaela.agosteguis@gmail.com
Alfredo M. López Rita (UBA) lopezritaalfredo@gmail.com

Eje 4: Estructura social, demográfica, población

MESA 8: Procesos migratorios contemporáneos y modos de vida en contextos de interculturalidad.
Desafíos y propuestas para su estudio

Palabras claves: migraciones, sudamérica, integración, desarrollo.

INTRODUCCIÓN

La transición de los años noventa a los gobiernos denominados postneoliberales implicó, entre otras transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales, el cambio de paradigma migratorio, pasando de una concepción securitista y persecutoria, reminiscencia de los años de dictaduras cívico-militares, a una donde la perspectiva de derechos y la concepción de la migración como vector de desarrollo estructura la redacción de las diversas legislaciones nacionales. Se puede colegir, entre tanto, que cada proceso de integración regional ha tenido su correlato en una política migratoria suramericana más o menos coordinada, más o menos abierta o restrictiva.

Dedicaremos algunas consideraciones al retroceso que sobre estos temas varios países de la región han experimentado tras el giro político reciente.

LA RAZÓN POPULISTA Y SUS LEYES MIGRATORIAS

A principios de siglo, en concordancia con los cambios políticos que los gobiernos posneoliberales representaron a nivel regional, políticas de mayor redistribución de ingresos, resultado de un notable crecimiento económico sustentado en base a los elevados precios internacionales de los *commodities*, fueron acompañadas, paralelamente, de un empoderamiento popular, políticas de ampliación de derechos y de ciudadanía, ofreciendo así un significativo revés de la trama respecto de los modelos económicos y sociales que arraigaron en la región a finales del siglo XX.

En el caso de las políticas migratorias, casi la totalidad de los países del Cono Sur avanzaron en nuevas leyes migratorias, en consonancia con una común visión de derechos o de desarrollo, o de ambas a la vez, pero en franca oposición al paradigma migratorio precedente.

Sin bien en muchas ocasiones la nueva legislación, progresista en la mayoría de los casos, encontró interferencias al momento de su plena aplicabilidad, es indiscutible que estos cambios experimentados en el proceso político suramericano reciente representan avances que, transcurridos algunos años, estamos en condiciones de comenzar a analizar con una mejor perspectiva.

En efecto, en el caso de la Argentina, la Ley nacional de Migraciones N° 25.871, fue sancionada a fines del año 2003 y reglamentada por el Poder Ejecutivo Nacional a inicios de 2004. Vino a rectificar el Decreto/Ley 22.439/81 vigente desde los años de dictadura cívico-militar, y por medio del cual la política migratoria de entonces descansaba sobre los principios la doctrina de seguridad nacional, haciendo foco en el control de fronteras permeables, criminalizando la migración y, con ello, al migrante, foco de conflicto social y potencial “enemigo interno”.

Consensuada con activa participación de la sociedad civil, organizaciones representativas de las colectividades extranjeras residentes en el país y numerosos organismos de defensa de los derechos humanos, la Ley 25.871 tuvo sanción unánime en ambas cámaras del parlamento argentino.

Son sus objetivos “fijar las líneas políticas fundamentales y sentar las bases estratégicas en materia migratoria, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes” y “contribuir al enriquecimiento y fortalecimiento del tejido cultural y social del país” entre otros.

Esta redacción, desde el inicio de sus articulados, pone en evidencia la pretensión, al menos retórica, de lo que viene a ser un manifiesto cambio de paradigma al comparar una norma abiertamente persecutoria, expresamente restrictiva y de claro perfil securitista, como es el caso del Decreto/Ley 22.439, con un instrumento como la 25.871, que reconoce, por caso, en su artículo 4 que “el derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”.

Cabe destacar que hasta entonces ninguna otra Ley sancionada por el Congreso nacional había hecho mención expresa a la existencia de un proceso de integración regional, motivo por el cual no debe soslayarse el hecho que sea precisamente la de migraciones la primeranorma que trata este aspecto.

De hecho, el artículo 23, en su inciso L, es muestra evidente de esto. Todo ciudadano nacido cualquier Estado Miembro o Asociado al MERCOSUR, es beneficiario de una residencia

temporaria por dos años en la Argentina. Transcurrido ese plazo está en condiciones de reconvertir su residencia a categoría permanente. Ya no se requiere vínculo familiar, contrato laboral, etc. La sola acreditación de ser ciudadano de alguno de los países de la región es motivo suficiente para la obtención de una residencia en el país.

Por último, no debe pasarse por alto las condiciones en las que los migrantes están en condiciones de petitionar tanto su acceso a estudios formales como a atención sanitaria.

En efecto, el artículo 7 de la Ley, establece que “en ningún caso, la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea este público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario. Las autoridades de los establecimientos educativos deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria”; asimismo, el apartado siguiente refiere que tampoco podrá “negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria (art. 8)”.

En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, la Ley de Extranjería y Migración N° 37.944, fue sancionada el día 24 de marzo de 2004 por la Asamblea Nacional. A diferencia de otros instrumentos del tipo en los países de la región, que durante el período analizado avanzaron no sólo desde el punto de vista normativo sino desde el conceptual. Pareciera que el caso venezolano no se destaca por encuadrarse dentro del grupo de naciones que en el marco de las políticas migratorias han sabido avanzar en la ampliación de derechos. Más bien, al menos desde lo que arroja el texto de la Ley, no se observan al respecto avances cualitativamente significativos.

En efecto, una lectura somera de la Ley 37.944 no va a encontrar mucho más que el artículo 13, donde se establece que “los extranjeros y extranjeras que se encuentran en el territorio de la República tendrán los mismos derechos que los nacionales, sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes”. Ese principio, para algunos especialistas, es el que, a su modo, regula todos aquellos derechos de los cuales gozan los extranjeros en el territorio nacional venezolano (incluso debiera preverse que también en situación de irregularidad documentaria), sin perjuicio de lo previsto en la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía, que derogó la Ley de Naturalización de 1955, así como todas las demás disposiciones que colisionaran con ella o la contraviniera. Conforme su artículo 1, ésta última “tiene por objeto establecer normas sustantivas y procesales relacionadas con la adquisición, opción,

renuncia y recuperación de la nacionalidad venezolana, así como la revocación y nulidad de la naturalización, además del desarrollo de los principios constitucionales referidos al ejercicio de las ciudadanía y las causales de suspensión del mismo”. Es decir, no regula ni interviene, directamente, en la política migratoria sino en el ejercicio de la ciudadanía al interno del territorio nacional.

De la redacción de la Ley de Extranjeros y Migración de 2004 se deduce que la misma tiene por objeto regular todo lo relativo a su admisión, ingreso, permanencia, registro, control e información, salida y reingreso a la República. La misma derogó no sólo la vieja Ley de Extranjeros de 1937, sino la Ley sobre Actividades de los Extranjeros en el Territorio de Venezuela de 1942 y la Ley de Inmigración y Colonización de 1966, con lo que desde un cierto punto de vista es celebrable su sanción toda vez que viene a armonizar y simplificar la legislación. Cabe destacar en relación con los extranjeros y refugiados asilados (si bien desde un punto de vista estrictamente legalista un migrante y un refugiado son sujetos distintos), se dictó la Ley Orgánica sobre Refugiados y Refugiadas y Asilados y Asiladas en 2001, con lo cual es innegable que se ha querido avanzar en una transformación integral de las normas que regulan la movilidad y los flujos migratorios, lo mismo que sus derechos, sin por ello delegar o ceder las competencias soberanas que el Estado tiene al momento del control del ingreso, tránsito y egreso de personas al territorio.

Por lo tanto, existe en Venezuela un régimen de nacionalidad; un régimen de ciudadanía; un régimen de extranjeros y un régimen de refugiados y asilados. Habitualmente esta multiplicidad de instrumentos suelen yuxtaponer competencias y contradecirse mutuamente resultando de ello una mayor vulnerabilidad de los individuos sujetos de derechos toda vez que quedan presa de arbitrariedades tanto administrativas como judiciales. Un estudio más específico sobre esta realidad pareciera estar pendiente.

Por su parte, en los últimos años, Chile ha suscrito los consensos regionales con los cuales se ha buscado facilitar la regularización de los y las migrantes y el respeto de sus derechos humanos y los de sus familias en el lugar de acogida. Si bien en los últimos años el país trasandino logró avances importantes en el acceso a derechos de las personas migrantes, elevando los estándares de protección de refugiados, en prevención de la lucha contra la trata de personas y la nacionalización de extranjeros, se encuentra pendiente una reforma legislativa y el desarrollo de una política pública integral con enfoque de derechos que se adecue a las necesidades nacionales y regionales, para que tenga un verdadero impacto en la realidad. Mientras tanto, existe una profusión de derechos, reglamentos y acuerdos sectoriales e intersectoriales que intentan dar respuesta (con mayor o menor éxito) a algunas de las problemáticas que afectan a los y las migrantes en aquél país.

A diferencia de la mayoría de los países de la región, Chile no ha modificado la norma vigente que regula los movimientos migratorios desde el año 1975 (dictada bajo el régimen

dictatorial de Pinochet, en el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional). Conocida como “Ley de Migraciones”, se trata del decreto supremo 1094, el cual carece de un enfoque basado en derechos, sino que se centra en la protección de la seguridad nacional, asignando al extranjero la categoría de “sospechoso”, y cuyo objeto primordial es prevenir la entrada de personas contrarias a la ideología que en ese momento se imponía en el país. Regula el ingreso y egreso de personas, dispone sanciones y tipos de residencia y dota al Ministerio del Interior y Seguridad Pública de un poder ilimitado y de facultades extraordinarias.

Sin perjuicio de algunas iniciativas fallidas durante el gobierno de Sebastián Piñera, a favor de avanzar sobre una legislación integral, ha sido durante el primer gobierno de Michelle Bachelet donde se ha visto una mayor voluntad en ese sentido en materia legislativa. A modo de sucedáneo, se firma el Instructivo Presidencial de 2008 que representa un punto de inflexión. Define a Chile como “un país de acogida” y concibe a las migraciones desde una perspectiva de integración. Establece los principios que buscan reformar las herramientas vigentes y que deben guiar la política migratoria, fundamentados en el sistema internacional de Derechos Humanos (especial referencia a la Declaración Universal y pactos internacionales que la vinculan): la residencia y libertad de circulación, el acceso a la justicia, la integración y protección social de los inmigrantes, la no discriminación, la reunificación, la participación ciudadana, etc. Hace énfasis en la migración segura, y dispone la creación del Consejo de Política Migratoria, que será constituido seis años después (durante el presente mandato), como ente gubernamental asesor permanente, cuyo objetivo es elaborar la política nacional migratoria y coordinar las acciones, planes y programas de los distintos actores institucionales. “Entre otras cosas, el convenio permite la regularización de todos los menores de 18 años de edad y formula la nueva ley de refugio”¹.

Dado este panorama, cabe señalar que el Estado de Chile ha sido objeto de recomendaciones estrictas de los organismos que regulan el cumplimiento de los tratados con respecto a la protección de los derechos de los trabajadores migrantes, contra la discriminación racial, de niños, mujeres, etc. Todavía quedan problemas serios que abordar.

En materia de legislación migratoria, probablemente Uruguay constituya uno de los países que mayores avances ha realizado junto a Argentina. Según Ceriani, “esto actuó como respuesta a demandas permanentes de una red heterogénea de organizaciones de la sociedad civil, integrada por organismos de derechos humanos, instituciones vinculadas a iglesias cristianas, académicos, organizaciones de migrantes y sindicatos, etc.”².

La llegada al gobierno del Frente Amplio en 2005 dio un nuevo impulso a este tema, y en

¹ Zurbriggen, Cristina y Mondol, Lenin, *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*. 2010. Logos.

² Ceriani Cernadas, Pablo, *Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana*. Revista Nueva Sociedad N° 233, mayo-junio de 2011. p. 76.

enero de 2008 finalmente entra en vigencia la nueva Ley de Migración 18250. Ésta resulta un intento efectivo de institucionalizar la política migratoria, aunque se critica su falta de objetivos, metas o instrumentos de evaluación de sus costos. Fundamentalmente, la ley establece principios y aspectos prácticos relativos tanto a la inmigración, a la emigración, la vinculación y el retorno, lo cual, como sostiene el autor, “es un reconocimiento de la simultaneidad de las varias caras de la movilidad internacional que atraviesa el país”.

Así, tal como Argentina, Uruguay tiene el mérito de contemplar ciertas garantías fundamentales, como es garantizar el acceso a la justicia y el carácter suspensivo de los recursos (es decir, que no se pueda ejecutar la expulsión hasta que no se agoten todos los recursos administrativos y judiciales posibles). Además, resulta fundamental que reconoce a los migrantes en igualdad de derechos con los nacionales, por ejemplo en materia de salud, seguridad social, vivienda y educación (art. 8); lo que es más, queda estipulado que la irregularidad migratoria en ningún caso impedirá el efectivo acceso a esos derechos. En el ámbito laboral, por su lado, también aclara que deben reconocerse sus derechos como trabajadores (art. 16 y 17), aunque se prohíbe contratar a aquellos sin residencia legal, ya sea temporal o permanente (art. 19 y 20), lo que – mientras intenta impulsar la regularización de los migrantes- contribuye inevitablemente con la precarización laboral y exclusión social. Además, el Estado queda en obligación de favorecer la integración sociocultural de las personas migrantes y el respeto por la identidad cultural (art. 13 y 14).

El 29 de junio de 2011, el Congreso de Colombia sancionó la Ley 1465 que crea el Sistema Nacional de Migraciones (SNM), al que define como “un conjunto armónico de instituciones, organizaciones de la sociedad civil, normas, procesos, planes y programas desde el cual se deberá acompañar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de la Política Migratoria con el propósito de elevar la calidad de vida de las comunidades colombianas en el exterior, considerando todos los aspectos de la emigración y la inmigración”.

Asistencia, participación de la diáspora en decisiones de política interna, políticas de estímulo del retorno, de ordenamiento de flujos migratorio y de remisión de remesas, entre otras iniciativas están previstas en los objetivos del SNM.

Se contempla el concurso y la cooperación del sector privado (integrante de la Comisión Nacional Intersectorial de Migraciones, junto con actores de la sociedad civil, la academia y representantes de colombianos en el exterior, pero prescindiendo de representantes de colectivos extranjeros en Colombia) para la consecución de objetivos y, cabe destacar, es dentro del ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores del que depende el SNM y la Unidad Administrativa Especial

Migración Colombia (UAEMC), dato por demás significativo a la vez que excepcional respecto del resto de los organismos equivalentes en los países de la región. En efecto, los índices de inmigración en Colombia son inexistentes en comparación con su histórico nivel de expulsión de población no sólo a países de la región sino al resto del mundo, lo que hace que la competencia sobre estos asuntos recaiga sobre aquella cartera.

El Decreto 834 del 24 de abril del 2013, sancionado de manera complementaria a la Ley 1465, establece los aspectos administrativos y procedimentales dentro de los que la SNM debe desempeñar sus funciones, fundamentalmente la UAEMC: encuadres y control migratorio, plazos de permanencia, admisibilidad y rechazo, etc.

Destacan en su artículo 2 la “competencia discrecional del Gobierno Nacional, fundado en el principio de soberanía del Estado autorizar el ingreso, permanencia y salida de extranjeros en el territorio nacional...”, lo mismo que el 13, donde se establece que “Contra la decisión que niegue el otorgamiento de una visa no procede recurso alguno”.

El principio de soberanía del Estado se impone por sobre el del derecho humano, y ante la decisión de los agentes de la administración pública, la persona no tiene reconocida el recurso de apelación.

El 8 de mayo de 2013, la Asamblea Legislativa Plurinacional del Estado boliviano sancionó la Ley nacional de migraciones N° 370, vigente desde entonces a la fecha.

Orientada en base a los principios del Vivir Bien; la no discriminación; la equidad de género –que se observa tanto en las políticas enunciadas como en la redacción misma del instrumento que usa en todo momento un lenguaje incluyente–; la reciprocidad, la soberanía, la transparencia, etc.

Al comenzar se destaca el concepto de “Administración de Fronteras”³, de donde surge la idea de “gestión de los flujos”, en contraposición con la terminología clásica obrante en los anteriores decretos/leyes de los años de interrupción democrática en los diversos países del Cono Sur, más vinculada a la idea de “control” migratorio o fronterizo y centrado en una concepción de seguridad por sobre una de derechos. La frontera nacional como zona caliente, porosa y penetrada por agentes potencialmente peligrosos para la seguridad nacional, cuando no subversivos, es el fin al que las políticas migratorias tradicionales se vuelcan.

Así, el “inmigrante en situación irregular”⁴, representa un nuevo concepto que en el marco de las normas migratorias reformadas en la última década en la región viene a reemplazar la definición omnipresente de migrante “ilegal” observadas en las leyes anteriores.

³Ley 370/2013 de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, art. 4, inc. 1.

⁴*Ibidem*, inc. 12.

Novedosa y muy original en la Ley 370 es la categoría de “migrantes climáticos”, muy discutida a nivel global y omitida casi por completo en el corpus legislativo internacional que suele no considerar la posibilidad de este encuadre, pero que en esta excepción contempla la situación de aquellos “grupos de personas que se ven obligadas a desplazarse de un Estado a otro por efectos climáticos, cuando existe riesgo o amenaza a su vida, sea por causas naturales, desastres medioambientales, nucleares, químicos o hambruna”⁵.

En su artículo 12, la Ley sanciona que “las personas migrantes extranjeras gozarán en igualdad de condiciones que las nacionales, de los derechos reconocidos en la Constitución Política del Estado, las leyes y los instrumentos Internacionales de los cuales el Estado Boliviano sea parte”⁶. Menciona asimismo los derechos de los cuales son sujetos estas personas, destacando entre otros el derecho a la salud; derechos sexuales y reproductivos; a un hábitat y vivienda adecuada; al trabajo y a la seguridad social; a la enseñanza básica y superior; a peticionar ante las autoridades, sea esta petición efectuada de manera oral o escrita, individual o colectivamente; a la libre circulación por todo el territorio plurinacional; a la reunificación familiar; a sufragar en las elecciones municipales; a la libertad de pensamiento, espiritualidad, religión o culto; a la información; a que se prevenga la violencia de género y situaciones de vulnerabilidad que pueda sufrir la mujer por su condición de migrante.

Entre los deberes que se enuncia y son obligación de las personas extranjeras durante su permanencia en el territorio plurinacional boliviano, se encuentran el “cumplir con las obligaciones tributarias y de seguridad social” y “cuidar y respetar a las madre tierra, el medio ambiente, la biodiversidad y los recursos naturales”.

Por último, cabe destacar el pasaje atinente a las definiciones que da la Ley y que sirve para estructurar el desarrollo de nociones retomadas reiteradamente a lo largo de la norma. La definición de frontera, según la redacción en cuestión, es el “límite imaginario, definido convencionalmente, que separa a dos Estados colindantes”⁷. Esta propuesta, que si bien no sorprende en términos teóricos sí lo hace en términos políticos, y que no se replica en ninguna otra legislación del bloque, refuerza la noción de plurinacionalidad local al tiempo que promueve de manera implícita la idea de una gran nación suramericana.

TRANSFORMACIONES RECIENTES

⁵*Ibidem*, inc. 16.

⁶*Ídem*, art. 12, inc. 1.

⁷*Ley 370/2013 de la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia*, art. 4, inc. 8.

A partir de finales de 2015, con la asunción del presidente Mauricio Macri en la Argentina, el *impeachment* a Dilma Rousseff en Brasil y la agudización de la crisis venezolana, se ha interrumpido el proceso de político que caracterizaron los liderazgos presidenciales de la primera década y media del siglo, dentro del cual las transformaciones legislativas y de políticas migratorias desarrolladas hasta aquí tuvieron lugar. Con excepción de Ecuador, donde la Revolución Ciudadana se ha consolidado con la reciente victoria del Lenin Moreno, a principios de 2017 finalmente se logro sancionar la Ley de Movilidad Humana que viene a ordenar los principios establecidos en la Constitución Política del Estado de 2008, representando ello un avance indiscutible en la materia. En el revés de la trama, los gobiernos neoliberales de Macri y Pedro Pablo Kuczynski en Perú han modificado sus respectivas normas.

En efecto, como mencionamos, Ecuador constituye en este contexto una feliz excepción, al haber modificado su legislación a comienzo de año. La Ley de Movilidad Humana fue sancionada luego de varios años de discusión y plasma cabalmente el cambio de paradigma mencionado con anterioridad. Resalta la especial mención a la constitución política del Estado y la conformación de una Comunidad Suramericana, que representa la más clara expresión –hasta el momento– de avance en el proyecto de ciudadanía regional que se empezó a gestar en los últimos años, sin materialización hasta el momento.

En 2008 Ecuador reforma su Constitución y allí prevé una serie de artículos dedicados a la movilidad humana donde reconoce de manera expresa los derechos de las personas migrantes, con independencia de su condición migratoria. De acuerdo al artículo 40, “se reconoce a las personas el derecho a migrar. No se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria”. El Estado se compromete, además, en brindar asistencia, protección, promover la reunificación familiar y los vínculos con los nacionales residiendo en el exterior, lo cual resulta de crucial importancia considerando que entre 2000 y 2008 aproximadamente un millón de ecuatorianos emigró a Europa. De esta manera, el tratamiento de la movilidad humana es incorporado y tratado transversalmente en todo el documento: aborda tanto la inmigración como la emigración, el refugio, e incluye la perspectiva de derechos humanos y compromiso con los tratados internacionales (art. 417), reconociendo a Ecuador como un país de origen, tránsito, destino y retorno migratorio. Incluso, en los últimos años, se ha acentuado la tendencia al retorno, mientras el país se convierte en el mayor receptor de la región de solicitantes de asilo provenientes de Colombia⁸.

Este perfil inclusivo se reitera en otras dos oportunidades donde Ecuador lleva a cabo

⁸Actualmente, Ecuador acoge a más de 60.000 refugiados, el 95 por ciento de los cuales son colombianos, la mayor población refugiada de Latinoamérica (<http://www.efe.com/efe/america/portada/ecuador-es-un-ejemplo-para-el-mundo-por-su-ley-de-movilidad-segun-acnur/20000064-3147932>)

procesos de regularización excepcionales, en los cuales se hace mención a los principios sancionados en la nueva Constitución. En primer lugar, la Resolución No 22 de 2011 permite a los ciudadanos peruanos que se encontraban en situación irregular en el sur del país (atraídos por el salario mínimo en Ecuador superior al mismo en el suyo) obtener la visa permanente de trabajo, a modo de restablecer el estatuto migratorio ecuatoriano-peruano. El procedimiento permitió, en un plazo de 180 días, la regularización de 1.354 ciudadanos peruanos.

Sin embargo, el avance más concreto y progresivo en materia legislativa, como dijimos antes, fue la aprobación del Proyecto de Ley Orgánica de Movilidad Humana en enero de 2017, bajo la presidencia de Rafael Correa. La misma reconoce como fundamental la ciudadanía universal, la libre movilidad humana, la igualdad entre la ley y la integración regional. Establece que “el Estado Ecuatoriano emprenderá acciones bilaterales y multilaterales de cooperación para alcanzar la unidad jurídica, política, social y cultural de la región Sudamericana, Latinoamericana y Caribeña, así como desarrollar el bienestar de sus habitantes y fortalecer la identidad suramericana como parte de la construcción de la ciudadanía regional”. De esta manera, queda asentado constitucionalmente el compromiso ya fundado en los encuentros regionales previos, y el reconocimiento de una “identidad suramericana” que conduce las políticas en pos de un beneficio y cooperación mutuos.

Al mismo tiempo, en el Capítulo 4, artículos 83 y 84, se establece sobre la Comunidad Suramericana en el Ecuador. Reconoce como tal a todos los ciudadanos de los países pertenecientes a la UNASUR, y con ello, la posibilidad de ingresar, circular y salir del territorio ecuatoriano presentando solamente su documento de identificación nacional, que constituye por sí mismo el documento de viaje requerido. Además, las personas suramericanas no podrán ser inadmitidas o deportadas una vez iniciado su proceso de regularización. Al mismo tiempo, la ley simplifica los requisitos y trámites para obtener la condición migratoria para todos los extranjeros, duplica el tiempo de permanencia en el país para visitantes (además de obligarlos a contar con un seguro de salud por el tiempo de estadía), y amplía los derechos tanto para los ecuatorianos residiendo en el exterior (por ejemplo, normatiza sobre el acceso a la justicia y su participación política) así como también para los nacionales retornados al país, en la homologación de sus títulos y reinserción educativa, laboral y social.

El 7 de enero de 2017, la República de Perú sancionó el Decreto Legislativo 1350, mediante el cual se incorporan diversas disposiciones relativas al régimen de migraciones.

El instrumento en cuestión, en sus considerando, recuerda que el Poder Ejecutivo tiene competencias para “legislar en materia de seguridad ciudadana a fin de dictar normas para mejorar

la política migratoria interna y externa”, de lo que es fácil interpretar una orientación de tipo securitaria en la concepción de la norma.

El Decreto legislativo se ordena conforme una serie de principios, entre los que se destacan, el de soberanía, al sentenciar que “el Estado ejerce soberanía sobre la integridad de su territorio y sobre los nacionales y extranjeros que en él se encuentren”; el principio de reconocimiento del aporte de los migrantes en el desarrollo del país y del principio del libre tránsito; el de unidad migratoria familiar (¡?); el de la no criminalización de la migración irregular; el de no discriminación, entre otros. Destacan particularmente, el artículo IX, que establece el principio de integralidad, refiriendo al respecto que “El Estado promueve el tratamiento integral del fenómeno migratorio en consideración con su complejidad e impactos transversales, que requieran una respuesta intersectorial, multidimensional y de corresponsabilidades”, redacción que bien se acerca a la complejidad del fenómeno migratorio y a la interagencialidad que debiera regir su buen gobierno.

El art. 11, contrariamente, establece el principio de reciprocidad como algo universalmente aceptado por el derecho internacional y por todos los Estados, concepción que ofrece a la administración elementos no sólo de franca discrecionalidad en la ejecución de la política migratoria, sino una manifiesta vulnerabilidad a aquellos ciudadanos oriundos de países donde los estándares no sólo migratorios sino de derechos económicos, sociales y culturales en general no se encuentran plenamente satisfechos.

Se destacan finalmente los apartados destinados a la asistencia y auxilio de la población extranjera en situación de vulnerabilidad, caso de niños, niñas y adolescentes; adultos mayores; con discapacidades; víctimas de trata, tráfico, violencia familiar o sexual, entre otras.

Casualmente o no, con veinte días de diferencia respecto de la sanción del Decreto Ley 1350 peruano, el gobierno argentino, mediante Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70, modificó la Ley migratoria alterando aspectos significativos de la misma. Invocando en sus considerandos la vigencia del estado de Emergencia de Seguridad Pública, mediante Decreto 228/16, prorrogado por su similar N° 50/17, una serie de presuntos fraudes migratorios; dificultades procesuales en la aplicación de ciertos puntos de la norma vigente, sobre todo en lo referente a retenciones y expulsiones; una sobrerrepresentación de población migrante privada de su libertad en instalaciones del Servicio Penitenciario Federal (21,35% del total de la población carcelaria), datos que si bien no son falsos sí son tramposos, toda vez que los delitos que resultan de consuno con la migraciones internacionales (tráfico de armas, de personas, de estupefacientes, de tejidos, etc.) son precisamente delitos federales. Menos del 5/6% de la población total instalada en centros penitenciarios (más del

50% sin sentencia firme) son extranjeros⁹, población que se ha mantenido más o menos estable durante la última década.

Hay consenso entre especialistas y organizaciones de Derechos Humanos y de colectividades migrantes en afirmar que el Decreto 70/17 representa el marcado corrimiento de una Ley que respeta los Derechos Humanos de los y las migrantes a una norma que considera la migración como una amenaza a la seguridad pública. El sentido regresivo de este instrumento, que restringe derechos de migrantes en Argentina, ha sido ratificado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en audiencia del mes de marzo de 2017, en la ciudad de Washington.

CONCLUSIONES

Hemos descrito de manera introductoria y general las características más sobresalientes que presentan las distintas legislaciones en cada país de la región, intentando con ello demostrar la diversidad de vertientes adoptadas por los distintos gobiernos suramericanos en materia migratoria. Lo que prepondera en la primera década y media de iniciado el siglo XXI, es el marcado interés en propiciar la integración regional, de facilitar una circulación libre, legal y segura, y expandir/impulsar un paradigma con foco en los Derechos Humanos de los y las migrantes y sus familias, por sobre el de un Estado criminalizador o punitivista/securitista. Esto ha modificado la concepción del migrante como objeto de actividades ilegales al de sujeto de derecho, eventualmente en situación de irregularidad administrativa, debiendo asumir en tal situación el Estado el deber de arbitrar aquellos instrumentos que garanticen una plana inserción económica, laboral, social y cultural en la sociedad de destino.

De este modo, se reconoce a la movilidad humana como un fenómeno en permanente transformación, que requiere adaptaciones y respuestas actualizadas e inmediatas, que se ajusten a escenarios líquidos.

En efecto, hoy urge atender el estado de emergencia social y política en Venezuela, que ha provocado en los años 2016/17 la mayor afluencia de población hacia el exterior¹⁰ de su historia. Sumado al estado de Roraima, en Brasil, es Colombia, tal vez, quien sufre más significativamente el impacto. Descontrolado el tránsito a lo largo de la frontera compartida, ha debido poner en vigencia desde el 1 de mayo del presente año la llamada “Tarjeta de Movilidad fronteriza”. Esta medida pretende ordenar el flujo masivo de población que ya se registraba el año previo, estimado en 16

⁹ *Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena*. Informe Anual 2015.

¹⁰ Debe destacarse que históricamente, entre los países de América del Sur, Venezuela y Argentina se caracterizaban por ser los dos únicos Estados receptores netos de población inmigrante.

millones de entradas y salidas, cuyos fines el 70% lo hizo para comprar víveres y medicamentos, el 20 % para visitas médicas y el restante 10% a visitas familiares. Brasil, por el contrario, no ha elaborado respuestas efectivas al conflicto, lo cual ha redundado en un agotamiento de recursos, energía y asistencia para las zonas fronterizas adonde parece haber quedado relegada la responsabilidad¹¹.

Por lo tanto, puede identificarse más recientemente un retroceso en el marco de la integración regional, que se alinea con el contexto de restauración conservadora a nivel mundial. Se implementan medidas cada vez más restrictivas sujetas al marco jurídico nacional, que reinterpreta a la migración como un problema de seguridad o factor de inestabilidad, tal el caso argentino más arriba reseñado, con consecuencias que en el mediano plazo son imprevisibles, toda vez que la literatura especializada concluye, fundamentalmente a partir de los datos empíricos disponibles, en que una mayor restricción al libre movimiento de personas redonda de manera inversamente proporcional en un incremento de los delitos a esta cuestión vinculados.

Cabe la pena reflexionar a propósito de las causas que en un contexto histórico de marcado protagonismo de la participación popular, inclusión ciudadana y amplitud de derechos como fueron los años reciente en la región, la política migratoria común se orienta hacia un paradigma que, con sus dificultades prácticas, concibe a las migraciones como vector del desarrollo, para lo cual se torna urgente una mirada que haga foco en los Derechos Humanos de los y las migrantes. Por su parte, el actual período histórico abierto con los gobierno de signo neoliberal avanza rápidamente en reformas regresivas poniendo con ello en evidencia que la gobernanza de las migraciones representa un asunto cuya transversalidad determina los modelos de desarrollo que los países resuelven darse, tanto individual como colectivamente.

BIBLIOGRAFÍA

¹¹ A este respecto, debe destacarse que tanto Brasil como Paraguay son los dos países que no se han plegado de manera notoria, salvo algunas medidas de tipo administrativo, a la transformación subcontinental que hemos detallado a lo largo de nuestro artículo. Debe tenerse en cuenta que ambos países son los que menos índices de inmigración de origen regional presentan históricamente.

Alfonso, Adriana. “La experiencia de los países Suramericanos en materia de regularización migratoria”. 2013. OIM.

Ceriani Cernadas, Pablo. “Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana”. Revista Nueva Sociedad No 233, mayo-junio de 2011.

Estupiñán Serrano, Mary Luz. “Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional”. 2013. Buenos Aires. CLACSO.

Zurbriggen, Cristina y Mondol, Lenin, “Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR”. 2010. Logos.