

Novena Sesión**DESPLAZAMIENTOS Y MIGRACIONES
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

El 16 de diciembre de 2019 tuvo lugar en Casa de América la novena edición del ciclo Diálogos con América Latina con el tema “Desplazamientos y migraciones en América Latina y el Caribe”. Como ponentes intervinieron Diego Acosta, catedrático de Derecho Europeo y de Inmigración de la Universidad de Bristol; Anna Terrón, directora de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), y Rolando Castillo, sociólogo y economista guatemalteco. El secretario de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica y el Caribe (SECIPIC), Juan Pablo de Laiglesia, moderó el diálogo e inició su intervención evocando dos imágenes de 2019: la de las decenas de miles de venezolanos cruzando el puente Simón Bolívar, en la frontera entre Colombia y Venezuela en Cúcuta; y la de las caravanas procedentes de El Salvador, Guatemala y Honduras rumbo a Estados Unidos.

En América Latina el fenómeno de las migraciones ha alcanzado una magnitud imprevista y, de hecho, la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) calculan que, a finales de 2020, es probable que se duplique el número de migrantes. Ciertamente, siempre ha habido migraciones en América Latina y su ciudadanía ha disfrutado de una amplia libertad para moverse en toda la región. Además, en un pasado reciente, la migración latinoamericana hacia España fue muy importante, de la misma manera que la de españoles hacia América Latina ha experimentado también picos notables a causa de la crisis económica. No obstante, el alcance del fenómeno presente requiere de un análisis más profundo.

Este análisis ha de enmarcarse en la conceptualización que plantea la Agenda 2030, la cual, en la meta 7 del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 10, habla expresamente de facilitar una movilidad ordenada, segura, regular y responsable de las personas, mediante la aplicación de políticas planificadas y bien gestionadas. A su vez, el contenido de otros ODS está relacionado con la migración: por ejemplo, el ODS 4, con el que se pretende garantizar una

educación inclusiva; el 5, sobre igualdad de género; el 8, al referirse a las medidas para erradicar el trabajo forzoso y proteger los derechos laborales; o el ODS 16, dedicado a la promoción de la paz y la solidez institucional. Y es que, como ha argumentado Marcelo Pisani, director regional para Centroamérica de la OIM, la Agenda 2030 supone una oportunidad para abordar las causas estructurales del desplazamiento forzado, creando condiciones más favorables en los países de origen.



Juan Pablo de Laiglesia

“El análisis de las migraciones debe enmarcarse en la conceptualización que plantean los ODS de la Agenda 2030”

Por su parte, en España las migraciones siempre han estado en el foco de la política exterior, y sus gobiernos han defendido estrategias de desarrollo que incidan en sus raíces, con el fin de generar oportunidades de vida digna en los países de origen. En esta línea, el presidente del Gobierno firmó en diciembre de 2018 el Pacto Mundial sobre Migración en Marrakech. Igualmente, la cooperación española trabaja sobre estos asuntos, por medio de tres iniciativas: la primera consiste en su participación en el Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea (UE) para África, con un proyecto en el que se gestiona el retorno y la reinserción de migrantes en Mali. El segundo es un proyecto de cooperación delegada, que también tiene respaldo europeo, y que la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) desarrolla en Senegal para mejorar su estrategia en migraciones. Finalmente, la FIIAPP ejecuta el programa EuroMED-Migraciones III, que potencia la cooperación entre los países del Mediterráneo y los de la UE y aplica mecanismos de cooperación Sur-Sur.

Una perspectiva histórica

El profesor Diego Acosta expuso cómo se han regulado históricamente las migraciones en América Latina y su importancia en la construcción de los Estados. Durante el siglo XIX, las políticas de migración en la región estuvieron intrínsecamente ligadas a la articulación de sus Estados-nación. Al independizarse, los países latinoamericanos determinaron quién iba a ser un nacional y quién un extranjero. Los países se estructuraron de acuerdo con las

decisiones de las élites que entonces ostentaban el poder, por lo que se dieron elementos tanto de inclusión como de exclusión. Un claro elemento de inclusión es el *ius soli*: en casi todo el continente americano, quien nace en un determinado territorio es considerado automáticamente un nacional; factor que contrasta con lo que ocurre en Europa. Por otra parte, la región se ha caracterizado por la continuidad —a lo largo de doscientos años— de estas delimitaciones. Ello se debe, en gran medida, a que no fueron las leyes sino las constituciones las que definieron el estatuto de nacionalidad. De este modo, existen casos —como el de Uruguay— en los que la Constitución actual afirma en este aspecto exactamente lo mismo que en 1830.

A su vez, señaló Acosta, hay que entender que América Latina ha sido históricamente una región de inmigración. Durante el periodo de las grandes emigraciones europeas, entre 1880 y 1930, fue la segunda región del mundo que más inmigrantes recibió, después de Estados Unidos. En ese mismo periodo, Argentina fue el segundo país del mundo que más inmigrantes registró en números absolutos, y el primero en inmigrantes por persona, al punto de que en 1914 una tercera parte de su población era extranjera. La tendencia empezó a ralentizarse a partir de la crisis económica de 1929, aunque se mantuvo en Venezuela a lo largo de los años cincuenta y sesenta, cuando llegó al país un importante volumen de portugueses, españoles e italianos. Será en las siguientes décadas, con las dictaduras militares de los años sesenta y setenta, cuando por vez primera empiecen a producirse grandes emigraciones, que incluso aumentaron en la “década perdida” de los años ochenta. En todo caso, este cambio es relativamente reciente.



Diego Acosta

“Durante las grandes emigraciones europeas (1880-1930), América Latina fue la segunda región que más inmigración recibió del mundo”

Como es lógico, durante el periodo de las dictaduras militares apenas llegaron inmigrantes. Pero la inmigración posterior también ha sido muy limitada y además se ha tratado, ante todo, de un fenómeno regional: en el caso de Centroamérica, se

ha producido una inmigración principalmente centroamericana, y en Sudamérica, principalmente sudamericana; siempre con flujos muy pequeños, muy estables, que no aumentan ni se reducen.

En cambio, lo que se atestigua desde principios del siglo XXI son grandes emigraciones al exterior, fundamentalmente hacia Estados Unidos, pero también hacia Europa: España, Italia, Reino Unido o Francia y, en menor medida, Bélgica y Holanda. Este fenómeno coincide con un discurso muy crítico sobre cómo la UE y Estados Unidos están gestionando las migraciones, de modo restrictivo y supuestamente contrapuesto a la tradicional apertura latinoamericana. No obstante, recordó Acosta, conviene matizar ciertos aspectos de este discurso: América Latina tiene una gran historia de inclusión, pero también de exclusión. Así, los recientes discursos, por ejemplo, en Brasil, que criminalizan la inmigración, no pueden entenderse tan solo como una mera copia de los del presidente Donald Trump.

El triángulo norte

La intervención de Rolando Castillo se centró en las caravanas que, procedentes del triángulo norte de Centroamérica, se dirigen a Estados Unidos. Previamente introdujo dos apuntes: por un lado, desde un punto de vista cultural, Mesoamérica ha sido —desde la ciudad de Hidalgo hasta la zona de Copán, pasando El Salvador— un espacio común de relaciones políticas y comerciales, repleta de contradicciones y guerras, pero asimismo de un enorme contenido cultural común. Por otro, desde un punto de vista político, en Occidente se han reavivado visiones racistas, como la teoría del reemplazo de Renaud Camus, que han impulsado un discurso del miedo a “los otros” y una emergencia del supremacismo blanco que, por medio de las *fake news*, se ha propagado en las zonas interiores de Estados Unidos. Estos discursos han articulado una ideología que se ha vuelto más importante que la economía, pese a que los inmigrantes suponen una contribución neta a la riqueza y al fisco estadounidense.

Bajo este marco, la victoria de Trump tuvo un efecto inmediato en la materia, puesto que dos días después de tomar posesión, su gobierno emitió dos órdenes ejecutivas que planteaban la criminalización de los inmigrantes. Esta perspectiva ha roto el consenso bipartidista en el país, según el cual los inmigrantes pueden causar problemas, pero son rentables para la economía. En cambio, desde 2017, se ha pasado a lo que la presidenta de la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi, ha llamado “crimen de desarrollo”, en alusión a las violaciones flagrantes de los derechos humanos, tanto en el origen como en el tránsito y en el retorno de los migrantes.

Castillo indicó que en Centroamérica siempre ha habido un notable flujo interno de migrantes. Además, en el marco de sus acuerdos de integración, la subregión tiene un tratado —el Convenio centroamericano de libre movilidad, CA-4— según el cual salvadoreños, hondureños y guatemaltecos pueden moverse libremente en el interior de ese espacio. Ahora bien, desde 2015 ha habido un crecimiento exponencial de las migraciones, con algunas variaciones a señalar. En primer lugar, se constata una mayor cantidad de hondureños: el 72% de los integrantes de las caravanas lo son y se ha producido un aumento de casi el 230% de su emigración a Estados Unidos. Se trata de un dato que resulta contradictorio puesto que el PIB de Honduras ha crecido alrededor de un 3,5% de forma sostenida durante dicho periodo. En segundo lugar, también se aprecian novedades en la composición de los emigrantes. Ahora, al contrario que en el pasado, se observa que la emigración es más urbana que rural. Asimismo, ha habido un incremento del número de mujeres, aunque se trata solo de una tendencia, ya que la mayoría de los emigrantes siguen siendo jóvenes varones, de una edad media de 25 años y con un nivel bajo de escolarización. Por último, ha aumentado el desplazamiento de los niños sin padres, o sin ningún adulto que los acompañe.



Rolando Castillo

“Desde 2015 ha habido un crecimiento exponencial de la emigración en Centroamérica, y es más urbana y feminizada”

Asimismo, Castillo se refirió a los problemas asociados al crimen organizado y el poder de los cárteles. Estos grupos han venido aprovechándose del enorme negocio de la trata de personas, que no solo atañe a los desplazamientos, sino también a los secuestros, al tráfico de órganos, etc. La novedad radica en que, en la actualidad, quienes trasladan a las personas —los llamados “coyotes” o “polleros”—, son en su mayoría miembros del crimen organizado que controla a la población. Igualmente, son ellos quienes proporcionan la información a los migrantes sobre, por ejemplo, las condiciones para conseguir asilo en Estados Unidos, lo que multiplica el riesgo de manipulación.

El itinerario de la caravana está, en definitiva, lleno de peligros. El primero estriba en el propio recorrido de 3.700 kilómetros, desde San Pedro Sula hasta la frontera con México. Luego, en algunos casos los migrantes encuentran apoyo, pero en otros muchos, rechazo, dado que está surgiendo cierto sentimiento de xenofobia, también en México. El último obstáculo deriva de la reacción del presidente Trump, quien ha amenazado con sanciones comerciales a México. La respuesta del gobierno de Andrés Manuel López Obrador ha sido ceder a las presiones, detener la caravana y desplegar a 25.000 miembros de la Guardia Nacional en la frontera sur de México, lo que ha generado “embudos” en diferentes puntos, como en Mexicali, Tijuana, Tamaulipas, etc.

A su vez, en un gesto monumentalmente irónico, el gobierno estadounidense ha pasado a considerar a El Salvador, Honduras y Guatemala como “terceros países seguros”, forzando a sus gobiernos a firmar los llamados Acuerdos de Cooperación de Asilo (ACA). Estos acuerdos establecen que los migrantes deben, primero, solicitar asilo en los países del triángulo norte. Los nuevos controles, junto con la presencia de la Guardia Nacional mexicana, han disminuido la presión migratoria un 50%. Sin embargo, lo que se está creando es una máquina de deportación masiva, que devuelve a los desplazados que están en México o en Estados Unidos a Guatemala, Honduras o El Salvador, con el problema añadido de que estos países carecen de la capacidad para albergar tanta gente y tramitar sus solicitudes.

No hay que olvidar, finalmente, que esta situación procede del rechazo estadounidense al “Plan de Desarrollo Integral” para Centroamérica, planteado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que proponía abordar desde una perspectiva social y multilateral la emigración en su origen, acometiendo un conjunto de inversiones en infraestructuras. El gobierno de Trump, inicialmente de acuerdo, presentó al cabo de unos meses su propio plan, “América Crece”. Se trata de un programa de corte bilateral, cuya financiación —destinada a la construcción de gasoductos, infraestructuras, sistemas ferroviarios, etc.— se pone en manos, no de las administraciones centroamericanas, sino del sector privado, con el fin de crear un espacio económico para las futuras inversiones de Estados Unidos. El problema de fondo es que, como resultado de lo anterior, el propósito estadounidense de romper la integración centroamericana puede cumplirse.

Migración y desarrollo

La geografía migratoria latinoamericana no se reduce a la movilidad regional o a la de los desplazamientos en el triángulo norte. Como advirtió Anna Terrón, hay una fuerte emigración hacia Europa y, sobre todo, hacia España que —por la

confluencia de las leyes españolas, el contexto económico y las dinámicas presentes en la región— viene generando desde hace 30 años una robusta comunidad supranacional.



Anna Terrón

“Las migraciones han entrado en el campo de las relaciones internacionales por la puerta del desarrollo”

En la actualidad, el trabajo de la cooperación española y europea está centrado en trasladar la experiencia de la UE hacia América Latina, en tanto parece existir una incipiente voluntad de colaboración regional. La política migratoria de la UE fue fruto de un proceso *top-down*, que arrancó con una fuerte integración interna y desembocó en el levantamiento de las fronteras: la UE pasó a ser un espacio de libre circulación que obligó a sus Estados miembros a mejorar la coordinación de sus políticas de inmigración, armonizando las normas de asilo, ajustando sus procedimientos y creando un marco de cooperación interior. América Latina, por el contrario, aunque siempre ha operado como un espacio de libertad, requiere ahora de instrumentos de gestión reglados, más depurados y compartidos.

En este sentido, tres elementos podrían mejorar la movilidad, tanto intra como extrarregional. En primer lugar, hay que fortalecer el intercambio de información, propiciando una gestión no física de las fronteras. En este punto, la UE posee una experiencia importante, en virtud de la normativa establecida en la construcción del espacio Schengen. En segundo lugar, deben implementarse mecanismos de cooperación transfronteriza. Por último, se ha de trabajar en elementos de acogida e integración, en una narrativa de la hermandad que realmente llegue al terreno práctico.

Sobre este asunto, Acosta recordó la ascendencia del Pacto Mundial sobre Migración, que no es tan global, toda vez que el espacio pertinente para gestionar las migraciones es el regional. Y, precisamente, lo que se observa en este plano, no es una erección de fronteras, sino todo lo contrario: las regiones del mundo están acabando con ellas para los ciudadanos regionales, y esto está pasando tanto en África como en el área postsoviética, aparte de en la UE. En América Latina, por ejemplo, bajo el acuerdo de residencia Mercosur de 2009 se han concedido

2,7 millones permisos de residencia hasta 2016, y según la OIM la tendencia va en aumento. Por lo demás, la formulación de medidas migratorias ya no recae en exclusiva sobre los gobiernos. Hay actores que no tenían presencia hace diez años, pero que han cobrado importancia y que ahora influyen sobre la orientación de las políticas, como las defensorías públicas, los organismos internacionales, la sociedad civil, los tribunales, etc.

Así, como resaltó Terrón, las migraciones han entrado en el campo de las relaciones internacionales por la puerta del desarrollo. En la actualidad, las migraciones se han incorporado a la agenda global por medio de los ODS, concretamente a través la meta 10.7: migración segura, ordenada y regular; que luego ha dado lugar al citado Pacto Mundial. Pues bien, tanto en la meta 10.7 como en el Pacto aparecen dos elementos interrelacionados: la gobernanza de las migraciones y la acción sobre el desarrollo. En concreto, el Pacto Mundial dedica dos puntos a estas cuestiones. El punto 2 establece que hay que minimizar los factores estructurales endémicos que fuerzan la emigración y, por tanto, se debe luchar contra los llamados factores de empuje (*push factors*). El punto 19 habla de los migrantes como actores de desarrollo, determinantes tanto para sus países de origen como de destino. Trabajando sobre estos dos carriles —apoyo a los migrantes como factor de desarrollo y refuerzo a la gobernanza—, se puede generar un círculo más virtuoso del que se dispone en la actualidad.

Venezuela

Capítulo aparte merece el caso de Venezuela, cuyas cifras de emigrantes superan los 4 millones, el 80% de los cuales se ha desplazado a otros países de la región, en concreto: 1,5 millones a Colombia, 860.000 a Perú, más de 300.000 a Ecuador y Chile, 220.000 a Brasil y 180.000 a Argentina. Como apuntó Acosta, por primera vez en un siglo se está desplazando un gran flujo de personas a diferentes países, lo que genera una situación rompedora, muy difícil de gestionar.

Ante este hecho, los países de la región han reaccionado de cuatro maneras. En primer lugar, algunos países han extendido a venezolanos y venezolanas un permiso de residencia por el simple hecho de ser ciudadanos sudamericanos. Esto ha tenido que ver, en general, con la extensión del acuerdo de residencia Mercosur: un acuerdo que involucra a nueve países de Sudamérica —todos menos Venezuela, Surinam y Guyana— y que establece que cualquier ciudadano de estos países tiene derecho de residencia en los otros, siempre que lo hayan implementado. Y no solo el derecho de residencia, sino también el derecho de trabajo, de igualdad de trato y de reunificación familiar. Así, Argentina, Uruguay, Brasil y Ecuador han adoptado la extensión unilateral de este acuerdo a la ciudadanía venezolana.

El segundo tipo de respuestas ha sido más *ad hoc*, y se ha articulado mediante permisos específicos, como ha ocurrido en Chile, Colombia y Perú. En los casos colombiano y peruano se establecieron permisos de residencia temporales, pero en estos momentos ya no están en vigor, por lo que los venezolanos que se encuentren en Colombia y en Perú han de pedir asilo. En el caso chileno, se han concedido visas de responsabilidad democrática que, solicitadas desde un consulado chileno, otorgan permisos de residencia. En tercer lugar, aparecen los países que no han hecho nada, como Bolivia y Paraguay. En Bolivia hay abierto un proceso de regularización de inmigrantes en situación irregular, al que pueden acogerse los venezolanos; no obstante, no se ha establecido ningún tipo de permiso específico para ellos.

Por último, está el caso de la decisión tomada en Brasil en 2019: la Comisión Nacional de Refugiados (Conare) otorgó el estatuto de refugiados a 21.432 venezolanos y venezolanas, ampliando la definición de la noción de refugiado, en línea con la Declaración de Cartagena de 1984. En Derecho internacional, un refugiado es quien pueda demostrar que tiene un temor fundado a permanecer en su país de origen, porque está siendo perseguido por una serie de motivos: de raza, políticos, de etnia, etc. Se trata, pues, de un reconocimiento individual, caso por caso. Lo que propuso la Declaración de Cartagena es que, cuando se dan determinadas situaciones en el país de origen, cualquiera que salga del mismo puede optar al estatuto de refugiado. La decisión brasileña, subrayó Acosta, puede cambiar totalmente el panorama y empujar a otros países de la región a hacer lo mismo.

En la conversación posterior, la embajadora de Colombia reiteró cómo el volumen de emigrantes venezolanos que han llegado a Colombia, Ecuador, Perú o Chile ha llevado a activar medidas de acogida que han ensanchado el margen de sus permisos. No obstante, dado que los flujos podrían duplicarse en 2020, sería preciso anticiparse a los efectos desestabilizadores que pueden provocar. Acosta convino con este diagnóstico de gravedad. Pero a su vez advirtió sobre la necesidad de combatir los síntomas de xenofobia que a menudo brotan en contextos de presión migratoria. En tales situaciones a veces reviven tres mitos que no son empíricamente ciertos, sobre los efectos nocivos de los inmigrantes en la salud, el trabajo y la seguridad. Por eso no conviene olvidar que, en todos los países latinoamericanos, con las excepciones de Argentina y Chile, hay más nacionales fuera de sus fronteras que extranjeros dentro.

Finalmente, Juan Pablo de Laiglesia, sintetizó los puntos tratados: i) por su magnitud, el problema de la gestión ordenada de las migraciones va a continuar

siendo una prioridad en la agenda latinoamericana; ii) cada una de las crisis migratorias tiene elementos diferenciadores que las caracterizan, y iii) el fenómeno implica riesgos por el crecimiento del crimen organizado. No obstante, el tratamiento de las migraciones abre un campo en el que Europa y América Latina pueden desarrollar sinergias e intercambios de información e implementar incluso enfoques similares. Por lo demás, y esto es lo más importante, la gravedad del problema no está afectando de manera sistémica a la tradicional apertura y libre movilidad de las relaciones en América Latina.

Relatoría redactada por José Andrés Fernández Leost
Fundación Carolina



Video de la sesión

https://www.youtube.com/watch?time_continue=1528&v=gsTWxjUqmq4&feature=emb_logo