

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación

Convocatoria 2016-2018

Tesis para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales con  
mención en Negociación y Cooperación Internacional

Sobre la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR: los casos Chile y  
Ecuador

Sebastián Andrés Rolando Concha Villanueva

Asesora: Cintia Quiliconi

Lectores: Fredy Rivera y Jacques Ramírez

Quito, diciembre de 2018

## Tabla de contenidos

Resumen.....	IV
Agradecimientos.....	V
Introducción.....	1
Capítulo 1.....	15
Marco teórico.....	15
1.1. Sobre las principales teorías que abordan el fenómeno del regionalismo y el Nuevo Enfoque Regionalista (NRA).....	16
1.2. Panorama de los estudios sobre el regionalismo en América Latina.....	21
1.3. Sobre la migración y el regionalismo.....	30
1.4. Conclusión.....	37
Capítulo 2.....	39
Sobre la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Chile.....	39
2.1. Generalidades sobre las dinámicas migratorias de Chile.....	40
2.2. Marco normativo chileno sobre migraciones.....	44
2.3. Sobre la implementación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR en Chile.....	48
2.4. El sentido de las acciones migratorias del Estado chileno y las razones de Chile para adherirse al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR.....	51
2.5. Conclusión.....	65
Capítulo 3.....	67
Sobre la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia el Ecuador.....	67
3.1. Generalidades sobre las dinámicas migratorias del Ecuador.....	67
3.2. Marco normativo ecuatoriano sobre migraciones.....	74
3.3. Sobre la implementación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR en Ecuador.....	81
3.4. El sentido de las acciones migratorias del Estado ecuatoriano y las razones del Ecuador para adherirse al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR.....	82
3.5. Conclusión.....	90
Capítulo 4.....	93
Conclusiones.....	93
Lista de referencias.....	106

## **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Sebastián Andrés Rolando Concha Villanueva, autor de la tesis titulada “Sobre la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR: los casos Chile y Ecuador”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, y que la he elaborado para obtener el título de maestría de investigación en Relaciones Internacionales con mención en Negociación y Cooperación Internacional concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación de la misma, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, diciembre de 2018.



---

**Sebastián Andrés Rolando Concha Villanueva**

## **Resumen**

La siguiente investigación tiene como objetivo explicar la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Chile y el Ecuador. Se argumenta, por un lado, ésta fue posible gracias al contexto político de Sudamérica, marcado, desde la segunda mitad de la década de 2010, por la presencia paralela de gobiernos de carácter progresista que reemplazaron el perfil netamente economicista del bloque regional, lo que permitió la emergencia de una agenda más política y social. Al mismo tiempo, se arguye, teniendo en cuenta la naturaleza intergubernamental del proyecto, que el convenio se extendió a los países estudiados debido a causas que tienen exclusiva relación con sus contextos políticos domésticos.

## **Agradecimientos**

A mi abuela, por amarme sin razón alguna.

A mi madre, por decirme que estudiara cuando no quería.

A mis hermanas, por entretenerme cuando no estudiaba.

A mi padre, por entretenerme cuando no estudiaba.

A Cintia Quiliconi, por lo que me enseñó, por su pragmatismo y por su precisión.

A Fredy Rivera, por salvarme de la futurofobia.

A René Rojas, por su ética abnegación y por informarme de algo llamado FLACSO.

A Liosday Landaburo, por la yuca con mojo y por instruirme en Chicago Deusto.

A todo quien me diga que leyó mi tesis, aunque haya sido mentira.

A todo quien me diga que le gustó mi tesis, aunque haya sido mentira

## **Introducción**

La migración no es una novedad para América Latina. Desde su descubrimiento, su constitución demográfica ha estado sujeta a significativos procesos de inmigración. Basta recordar que en los albores del siglo XX, sólo en Argentina y Brasil fueron recibidos casi 8 millones de extranjeros provenientes principalmente de Europa (Nicolao 2011). A su vez, la emigración ha sido también la tónica, pues se estima que 20 millones de nacionales latinoamericanos y caribeños se encuentran viviendo fuera de sus países de nacimiento (CEPAL 2002). Este último fenómeno, no ha dependido de la mera voluntad de las personas que han abandonado su patria, sino también, y en mayor medida, de las condiciones de vida que sus respectivos Estados, por diversas razones, les han ofrecido.

En los últimos años, el curso de los flujos migratorios de América Latina se ha diversificado. Pese a que su principal patrón migratorio continúa siendo la emigración extrarregional hacia países desarrollados, como Estados Unidos, España y Canadá, los movimientos de personas al interior del continente han aumentado considerablemente (Nicolao 2011). Solo en el área geográfica que comprende la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), de los 406.487 millones de habitantes que ahí residen, 5.118.878 son inmigrantes, representando el 1,25% del total de la población (Ramírez 2015).

Las dinámicas de la migración intrarregional en América Latina, que han existido desde épocas inmemoriales, tienen como corolario la heterogeneidad económica y social del continente (Martínez y Vono 2005, 45). Vale decir que los flujos migratorios al interior de la región han estado determinados por las crisis financieras, políticas y sociales a las que comúnmente ha estado expuesta. A lo anterior, se suma la proximidad geográfica y cultural de sus países. Es, por lo tanto, innegable que existen y existirán importantes espacios de movimiento humano en Latinoamérica.

El aumento de la migración intrarregional ha provocado diferentes reacciones en los Estados de América Latina. Si bien existen algunos que, por su relación histórica con el tema, han generado políticas benéficas para el migrante (como Argentina), hay otros que no han logrado crear una política migratoria definida que se haga cargo de los problemas que la contingencia exige. Es más: haciendo caso omiso de la realidad migratoria que deviene del neoliberalismo, en ciertas naciones del continente se han propalado discursos en contra de los inmigrantes,

promoviendo preocupantes actitudes xenófobas y racistas que vinculan a la sociedad civil con lo más violento del nacionalismo (Rivera 2001, 4).

Pese a la diversidad de discursos con respecto al extranjero y de políticas migratorias que existen en América Latina, se han levantado ciertas iniciativas que pretenden regular el fenómeno de la migración a nivel regional. Se destaca, en primera instancia, la creación del Instrumento Andino de Migración Laboral por la Comunidad Andina (CAN) en 1977; posteriormente, el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 2002; y, por último, el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana por la UNASUR en 2012. Tres son los principios que han guiado estas propuestas: el apoyo a las fronteras abiertas, la movilidad humana como derecho fundamental y la no criminalización del migrante irregular (Acosta 2016).

De las anteriores, la única normativa que ha promovido una agenda puramente enfocada en la promoción de las migraciones, es la visa UNASUR, creada por el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana. Sin embargo, ésta no ha logrado salir de su calidad de proyecto piloto. Las otras dos iniciativas, la de la CAN y la del MERCOSUR, han avanzado hacia un ideal vínculo entre el fenómeno migratorio y los derechos humanos, pero aún mantienen un perfil economicista y de seguridad, pues la entrega de la residencia, en la primera, tiene como requisito previo un contrato laboral y, en la segunda, se estipulan ciertos mecanismos para el control de las migraciones (Ramírez 2016).

Pero de todos los proyectos que pretenden gobernar el problema migratorio en América Latina, el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR es, a pesar de sus reminiscencias afincadas en el securitismo, el de mayor mayor envergadura. De los 12 países que conforman el subcontinente sudamericano, sólo 2 están fuera del pacto. Y gracias a esto, sólo entre 2004 y 2013, se han entregado más de 3 millones de residencias a ciudadanos nacionales del MERCOSUR y asociados (OIM 2014).

Para comprender el nacimiento del Acuerdo de Residencia y sus características, es fundamental aludir a la historia del MERCOSUR.

El MERCOSUR, con el objetivo de generar un bloque de integración comercial, se creó en 1991. Con la suscripción del Tratado de Asunción, se erigieron como miembros fundadores

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Dicho pacto quedó abierto para todos los miembros de ALADI, por lo que posteriormente se adhirieron Venezuela en 2006 y Bolivia en 2012. Como asociados, se han suscrito Chile, Colombia, Ecuador, Guayana, Surinam y Perú.

Los presupuestos iniciales del MERCOSUR se inscribieron en las lógicas del Regionalismo Abierto. Pues siguiendo los lineamientos del Consenso de Washington, el proyecto regional pretendía configurar un espacio para el libre comercio (Briceño-Ruíz 2017). Sin embargo, a partir de la crisis económica que azotó a la región entre 1995 y 1999, el MERCOSUR comenzó a convertirse en un símbolo de resistencia frente al neoliberalismo (Tussie 2009, 176).

Pero no es hasta mediados de los 2000 que el MERCOSUR comienza a incorporar explícitamente su alegórica identidad de espacio que se resiste de los embates de la economía capitalista. La principal causa de esto, se encuentra en la llegada casi simultánea al poder en Sudamérica de gobiernos que se identificaban ideologías progresistas y que, por lo tanto, marcaban distancia de los preceptos para el desarrollo propuestos por Estados Unidos. En este nuevo contexto, el perfil del estudiado bloque regional se reconfigura, pues, además de tener el objetivo de generar un lugar económico autónomo, comienza a promover proyectos de carácter social (Briceño-Ruiz 2017, 75).

Dentro de esta nueva lógica, se propone el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y asociados. Éste permite la posibilidad de residir en algunos de los países que se relacionan con el bloque como miembros u asociados a través de trámites considerablemente sencillos en comparación con los que se solicitan habitualmente al interior de las naciones sudamericanas.

En términos específicos, las obligaciones más importantes que impone el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR a los países que lo suscriben y ratifican, son los dos tipos de residencias que deben conceder a los ciudadanos mercosureños que las soliciten. La primera es la temporal, que se puede extender hasta por dos años; la segunda es la permanente, que se puede obtener cuando se cumpla el plazo de la anterior. Es importante destacar que la entrega de estos permisos, según se estipula desde el mismo bloque regional, deben ser efectuados sin tener en cuenta la condición migratoria con la que el extranjero ingresó al país, por lo que no



deberán existir penalidades pecuniarias o de otros tipos (Ramírez 2016, 72). Los requisitos para la obtención de la visa temporal son los siguientes:

- 1) Pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad.
- 2) Partida de nacimiento y comprobación del estado civil y certificado de nacionalización o naturalización cuando fuere el caso.
- 3) Certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales en el país de origen o en los que hubiera residido durante los cinco años anteriores a su arribo al país de recepción.
- 4) Declaración jurada de carencia de antecedentes internacionales penales o policiales.
- 5) Certificado que acredite antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales en el país de recepción (para los que soliciten regularización).
- 6) Certificado médico (si fuera exigido por la legislación interna del Estado Parte).
- 7) Pago de una tasa retributiva de servicios.

En relación a la residencia permanente, se mantienen los mismos requisitos que ordena la temporal, pero se agrega uno: la posesión de un contrato de trabajo o un certificado que compruebe que el solicitante se puede mantener por los próximos cuatro meses desde la eventual obtención de su permiso.

Es importante destacar que, si bien el proceso de regularización migratoria que promueve Acuerdo de Residencia MERCOSUR es más sencillo que los estipulados unilateralmente por los países que se han adherido al pacto, algunos de sus requisitos mantienen un claro perfil de seguridad y control. Pues, como precisa Jacques Ramírez, el convenio procura que el extranjero que solicita la residencia no posea, ya sea en el país de origen o en el que solicita residir, antecedentes penales; al mismo tiempo, brinda la facultad a los países firmantes la posibilidad de requerir un certificado médico (Ramírez 2016, 73). También hay que recalcar que, por razones de omisión, quienes ya hayan accedido a alguna de las dos visas que entrega el convenio, no tienen la posibilidad de acceder a ciertos derechos políticos, como el sufragio, por lo que el tema queda al arbitrio de los Estados.

Pese a lo anterior, una vez que el extranjero haya regularizado su situación mediante los procedimientos del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, tiene asegurado su derecho a

ser tratado de igual manera que los nacidos en el país que lo recibe. Al mismo tiempo, puede entrar, salir y permanecer libremente en tal territorio. De esta manera, quedan resguardados para el migrante los derechos civiles, a reunificación familiar, de enviar dinero a su nación de origen y a no ser empleado de manera ilegal (Ramírez 2016, 74).

Hasta ahora, el proceso que llevó al Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR a tener la importancia que en la actualidad tiene, se ha intentado comprender fundamentalmente de cuatro maneras. La primera estudia el fenómeno desde una perspectiva predominantemente descriptiva, lo que se comprende por la fecha de publicación de los artículos que la representan, pues coinciden con el inicio del establecimiento del pacto (Mármora y Cassarino 1997; Pérez Vichich 2005); la segunda lo hace a partir de la naturaleza económica del bloque regional, por lo tanto, entiende que el convenio se deriva de una sucesión de fases de integración (Novick 2005; Modolo 2010; Aguirre, Mera y Nejamkis 2010); la tercera analiza el proceso valorando el contexto político en que se gestó, ya que destacan que la presencia unísona de gobiernos progresistas en América Latina permitió el éxito del Acuerdo (Romano 2009; Vázquez 2011; Margheritis 2013; Ramírez 2016); finalmente, al igual que el enfoque anterior, la cuarta lo hace teniendo en cuenta el ambiente ideológico de la región, pero, al mismo tiempo, examina el rol que tuvieron las gestiones individuales de ciertos Estados, principalmente las de Argentina y Brasil (Modolo 2012; Nicolao 2015; Montenegro 2018).

En esta investigación se pretende continuar con lo que han pretendido efectuar los estudios mencionados: analizar la expansión del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. En términos más concretos, el objetivo de este trabajo es determinar las razones de la regionalización del convenio.

Para comprender la naturaleza de cada una de las perspectivas expuestas y determinar cuál es la postura que se toma en esta investigación, es imperativo hacer un preámbulo.

Desde que la migración se comenzó a entender como un fenómeno global, se han configurado diferentes visiones sobre cómo abordar sus consecuencias. Una de las primeras, ideada bajo el alero de la Unión Europea, aboga por el establecimiento de un espacio para la libre circulación de personas, independiente de que sus fines sean laborales o de recreación. La consolidación de esta perspectiva, se dio mediante el Acuerdo de Schengen, que permite a

todo ciudadano nacional de alguno de los Estados miembros del bloque residir en cualquier país que haya aplicado al convenio. En Sudamérica, se ha consolidado una propuesta similar, pero a través de un proceso absolutamente diferente. Si en Europa el pacto se constituyó por una sucesión de negociaciones que comenzaron abordando cuestiones de orden económico hasta llegar a las de orden social, en el subcontinente latinoamericano el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR se cimentó en una secuencia de discusiones que no se ciñeron a procedimiento evolutivo alguno.

No es posible negar que el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR tuvo un estímulo inicial similar al del Acuerdo de Schengen, que es la consolidación de un espacio regional económico común (Novick 2005; Modolo 2010; Aguirre, Mera y Nejamkis 2010; Margheritis 2013; Ramírez 2016), sin embargo, el desarrollo de ambos convenios ha sido diferente en función del *modus operandi* de cada institución. El MERCOSUR, por su parte, marcha bajo los preceptos del intergubernamentalismo, mientras que la Unión Europea, por la suya, con los del supranacionalismo (Modolo 2010, 30). Esto, por lo tanto, implica estudiar el fenómeno latinoamericano desde una perspectiva distinta que a la del fenómeno europeo.

El estudio del proceso que permitió el éxito del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR en Sudamérica debe comenzar por el abandono de ciertos enfoques. Uno es el que tiende a la mera descripción del fenómeno y el otro es que lo analiza como corolario de la integración económica. El descarte del primero se justifica en una obviedad: sería absurdo describir algo que ya está descrito. La renuncia al segundo se explica, por un lado, por la crisis económica que rodeaba al MERCOSUR, que quebrantó su perfil puramente comercial (Bouzas 2002; Carranza 2003; Gómez-Mera 2012), en la época de la puesta en marcha del convenio; y, por el otro, por la adhesión al pacto por parte de los Estados asociados al bloque, quienes están eximidos de los principales compromisos financieros a los que éste obliga a sus miembros (Fernández Reyes 2013, 146). En conjunto, estas dos razones demuestran que la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR no puede ser comprendido bajo la idea de una suerte de sucesión ordenada de fases que parten de un tema económico y terminan en uno de carácter político y social, como ocurrió con el Acuerdo de Schengen en la Unión Europea.

Por lo tanto, esta investigación hereda las pretensiones de aquellos que analizaron el fenómeno de la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR en

consideración de la incidencia del contexto histórico y del rol que jugaron las particularidades internas de cada uno de los Estados que se adhirieron al convenio. Sin embargo, se diferencia de estos porque pretende avanzar hacia el análisis de la relación que el compromiso ha tenido con aquellos países que no se han estudiado con mayor detención, que son todos menos Argentina y Brasil.

Al mismo tiempo, para reafirmar la responsabilidad de este estudio con la idea de que la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR no es el corolario de un proceso de integración económica, sino más bien de un diálogo entre gobiernos con ideologías similares que pusieron en la palestra las contingencias particulares de sus Estados con respecto al fenómeno migratorio, se selecciona como casos de estudio dos naciones que se relacionan con el bloque regional en calidad de países asociados. Estos son Chile y el Ecuador.

Además del carácter de país asociado de Chile y Ecuador, la elección de estas naciones para este estudio se justifica por el disímil carácter de sus respectivas políticas migratorias. Por un lado, Chile mantiene una normativa que restringe las lógicas promovidas por el Acuerdo de Residencia MERCOSUR, mientras que el Ecuador, por el otro, ha fomentado, desde que sintió las secuelas de la crisis económica de 1999, un proceso discursivo y jurídico que vincula las migraciones con los derechos humanos, por lo tanto, ha sido más coherente con lo que impulsa el convenio. Esto se explica porque el primero aún posee una ley migratoria, creada por la dictadura de Augusto Pinochet en 1975, caracterizada por la promoción de acciones de control y seguridad, entretanto el segundo, mediante la inclusión del concepto de ciudadanía universal y de la consigna de la movilidad humana como un derecho en la Constitución de Montecristi en 2008, ha intentado favorecer un modelo que impulse las migraciones.

En concordancia con todo lo dicho, se precisa que el objetivo principal de esta investigación es explicar la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Chile y el Ecuador. Por lo tanto, la pregunta que guía el desarrollo del trabajo es: ¿Por qué se regionalizó el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Chile y el Ecuador?

Para sustentar el objetivo fundamental de la investigación, se plantean otros de carácter subsidiario. Uno es explicar los intereses políticos de Chile y Ecuador para suscribir el

Acuerdo de Residencia de MERCOSUR y el otro es explicar los intereses económicos de los países mencionados para suscribir el convenio. Ambos, en conjunto, permiten, por un lado, dirimir en detalle las razones de la regionalización del acuerdo hacia las naciones estudiadas y, por el otro, determinar la validez de aquellas tesis, a las que adhiere este trabajo, que aseveran que desde mediados de los 2000 el MERCOSUR comenzó a tener un perfil menos economicista que político y social, lo que posibilitó la puesta en práctica de una serie de iniciativas que antes no se podrían haber dado, como la que estudia este trabajo.

Se argumenta, primero, que la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Chile y Ecuador fue posible gracias al contexto político de Sudamérica. Éste estaba caracterizado, desde la segunda mitad de la década de 2010, por la presencia paralela de gobiernos de carácter progresista que reemplazaron el perfil netamente economicista del MERCOSUR, lo que permitió la emergencia de una agenda más política y social. Segundo, se arguye que el mencionado convenio se extendió a los países estudiados debido a causas que tienen exclusiva relación con sus contextos políticos domésticos.

En el caso de Chile, las razones internas de su adhesión al Acuerdo sobre Residencia de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile fueron tres: la primera razón indica que el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR debe ser enmarcado dentro de una serie de iniciativas que tenían el objetivo de abordar satisfactoriamente el problema de los ciudadanos de nacionalidad chilena que residían en el extranjero producto del exilio al que los había forzado la dictadura de Augusto Pinochet; la segunda afirma que Chile se adhirió al convenio porque en la época de su firma el número de inmigrantes no era percibido por el Estado como algo preocupante -esto debe considerarse a la luz de los tiempos actuales, marcados, por un lado, por el arribo intenso y constante de ciudadanos extranjeros que desean asentarse en el país y, por el otro, por la politización del fenómeno migratorio-; la tercera señala que la adhesión de Chile al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR es parte de un conjunto de acciones que el estado chileno había estado efectuando hasta la fecha para demostrar a la comunidad internacional su compromiso con los Derechos Humanos en general.

En el caso del Ecuador, las razones internas que permitieron la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR a sus jurisdicciones fueron tres: la primera, y con menos peso, indica que el Ecuador se adhirió al Acuerdo de Residencia del Mercosur para facilitar los procedimientos de regularización de aquellos ecuatorianos que deseaban residir en algún

país de Sudamérica; la segunda señala que lo hizo por una preocupación explícita por los inmigrantes, en específico, por los colombianos que llegaban en busca de refugio; la última es porque el Estado ecuatoriano, más allá de sus gobiernos de turno, comenzó a generar políticas migratorias que apuntaban hacia un modelo de desarrollo humano para las migraciones. La máxima expresión de esta voluntad quedó plasmada en la Constitución de Montecristi, que se refiere al fenómeno de la migración desde una perspectiva enfocada en los Derechos Humanos.

En base a todo este aparato argumentativo, se plantea, finalmente, que lo político juega un rol dominante frente a lo económico, pues todas los fundamentos de la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Chile y Ecuador devienen de iniciativas que pretenden solucionar determinados problemas sociales a partir de una determinada ideología: un progresismo que, si bien no se enmarca en la ortodoxia izquierdista, propone una alternativa frente a las lógicas del control, por un lado, y del mercado, por el otro. Por lo tanto, se afirma que la identidad progresista del MERCOSUR se proyecta en la discusión que gestaron Chile y el Ecuador para adherirse a su Acuerdo de Residencia.

Para llegar a las conclusiones que dirime esta investigación en relación a las razones de la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Chile y el Ecuador, se parte de la premisa de que el convenio establece una clara relación entre el regionalismo y la migración. Por lo tanto, las herramientas conceptuales a las que se apela se determinan en base a este presupuesto.

En relación al tema del regionalismo, se apela, en primera instancia, a ciertos conceptos propuestos por el Nuevo Enfoque Regionalista (NRA) y por otras perspectivas más tradicionales, que son el neofuncionalismo y el intergubernamentalismo. También, para determinar con certeza el contexto histórico del MERCOSUR y su Acuerdo de Residencia, elemento fundamental para explicar su regionalización, se recurre a los planteamientos del regionalismo post-hegemónico.

Del NRA se utilizan tres conceptos: el primero es el de región, que se entiende como una unidad basada en grupos, estados o territorios cuyos miembros comparten algunos rasgos identificables (Fawcett 2005, 24); el segundo es el de regionalismo, definido como un proyecto mediante el cual actores tanto estatales como no estatales coordinan una estrategia

dentro de una determinada región. En este contexto se pueden identificar normas en las que convergen las diferentes expectativas de los actores (Fawcett 2005, 24); finalmente, el tercero es el de regionalización, entendido como un proceso que resulta de fuerzas espontáneas o autónomas que puede devenir en la conformación de una región o de un proyecto regional (Fawcett 2005, 25).

Es necesario aclarar que, si bien se adopta la noción del NRA que entiende que ningún proceso regional es natural y que en su desarrollo existen diferentes actores (Söderbaum 2013, 17), se mantiene distancia con respecto a la importancia que le da a la sociedad civil. Esto porque la realidad del regionalismo latinoamericano tiene como principal protagonista a los Estados.

Del neofuncionalismo, se hace uso de dos conceptos. Uno es el de spillover (desbordamiento) y el otro supranacionalidad. El primero señala que la exitosa cooperación técnica en un bloque regional permite, posteriormente, la cooperación en ámbitos socioculturales y políticos (Serrano Oyarzún 2008, 99). El segundo “se refiere a un tipo de integración en el cual se da más poder al nuevo organismo central de lo que es habitual en el caso de las organizaciones internacionales comunes” (Haas 1966, 89-90). Con esto, Haas indica que es posible crear una institución con un poder decisonal mayor al de los Estados que lo conforman. Y el único ejemplo existente, es la Unión Europea.

Del intergubernamentalismo se adopta la idea de que “los Estados que componen el proceso de integración son sus principales hacedores y que la integración sirve a sus intereses y necesidades” (Perrotta 2013, 204). Por lo tanto, al entender que los aparatos estatales no pierden su soberanía frente a las organizaciones regionales que componen, los proyectos que gestan se construyen en base a un diálogo permanente, pudiendo tener éxito o fracasar.

Del regionalismo post-hegemónico, se apela principalmente a los planteamientos de Pía Riggirozzi y Diana Tussie. Proponen, en términos generales, que luego de un periodo marcado por la presencia predominante de las lógicas del neoliberalismo, el regionalismo latinoamericano a partir de la segunda mitad de los 2000 se comenzó a constituir en base a diversos proyectos basados menos en cuestiones económicas que ideológicas (Riggirozzi y Tussie 2012, 6). De acuerdo con esto, elaboran tres categorías, basadas en la relación que tienen los proyectos de la región con Estados Unidos, para comprender esta nueva realidad.

La primera enmarca a aquellos bloques que plantean a la integración comercial como un tránsito al multilateralismo y que poseen un débil contenido sociopolítico (Alianza del Pacífico, Comunidad Andina y NAFTA); la segunda a los en sus inicios promovieron el comercio mediante la profundización de los vínculos entre países vecinos y que, por lo tanto, tienen por objetivo la creación de un bloque comercial autónomo o el reforzamiento de los lazos políticos (MERCOSUR, CARICOM y UNASUR); la segunda a los que se enraizan esencialmente en los aspectos políticos y sociales de la integración y que promueven el socialismo en directa oposición a la globalización neoliberal, como el ALBA (Riggiozzi y Tussie 2012, 11).

Con respecto al tópico de la migración, se recurre a ciertos conceptos de la Gobernanza Migratoria Regional. De esta manera, es posible comparar, para establecer similitudes y diferencias, las acciones con respecto al fenómeno migratorio de Chile y el Ecuador tanto entre ellas como con las que promueve el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. Al mismo tiempo, con el objetivo de determinar mayor certeza la naturaleza del MERCOSUR en su labor de generar un marco regulatorio para la migración, se recurrió a la tipología elaborada por Lavenex, Jurje, Givens y Buchanan (2016), que establecen diferentes niveles de cohesión institucional en base a criterios sociopolíticos.

En relación a los conceptos de la Gobernanza Migratoria Regional, se hace alusión a los modelos de gobernanza migratoria propuestos por Lelio Mármora (2010). El primero es el de securitización, que se caracteriza por funcionar en pos de la protección de la seguridad social, cultural y laboral del país receptor; el segundo es el de beneficios compartidos, que se preocupa por la existencia de un marco jurídico que ordene y regule el flujo de personas en función de la lógica economicista de la oferta y la demanda; finalmente, el tercero es el de desarrollo humano para las migraciones, caracterizado por entender que lo fundamental del fenómeno migratorio es el derecho del migrante, por lo que fomenta normativas que se encuadren dentro de las consignas de la libre circulación, residencia y justicia para la persona que quiere o debe salir de su país a otro (Mármora 2010, 77).

Además de los instrumentos teóricos mencionados, para lograr los objetivos de esta investigación se utilizó una metodología cualitativa, pues permite que el foco del estudio se encuentre en los significados y los procesos que determinan cierta realidad internacional (Lamont 2015, 78). En cuanto al método, se empleó el estudio de caso comparado.



Por sí solo, el estudio de caso, para los fines que impuso esta investigación, debe ser definido como la examinación detallada de un determinado evento, enfocada en la búsqueda de una causa o un efecto (Lamont 2015, 128). Y al ser éste comparativo, debe entenderse como el examen de dos sucesos bajo la luz de un mismo contexto (Goodrick 2014, 1).

En relación a las herramientas de investigación, se utilizaron dos: las entrevistas semiestructuradas y el análisis de documentos. Las primeras se caracterizan por estar basadas en una pauta de preguntas, pero, al mismo tiempo, el entrevistador posee la libertad de incluir interrogantes adicionales para precisar ciertos conceptos o conseguir más información sobre un tema determinado (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio 2010, 418). Las características de la entrevista semiestructurada fueron fundamentales para esta investigación, ya que las disímiles realidades de Chile y Ecuador en relación a sus respectivos vínculos con el MERCOSUR y con el fenómeno migratorio tuvieron como consecuencia un desafío doble. Impusieron hacer alusión a tópicos concretos, pero, al mismo tiempo, ahondar en las particularidades que cada nación establecía con éstos. Pese a lo dicho, no hubo problema con respecto al acceso de las personas que cumplían con el perfil para ser entrevistados debido a los fáciles canales de comunicación de los aparatos burocráticos de cada nación, en el caso de los funcionarios públicos, y a la buena disposición del mundo académico. Por lo anterior, ninguno de los interrogados pidió que la entrevista fuese confidencial.

Para determinar quién era sujeto de ser entrevistado en este trabajo, se apeló fundamentalmente al grado de conocimiento de los posibles candidatos (Yapu 2006). Por lo tanto, todos los interrogados manejaban con pericia el tema de investigación y, en buena parte de los casos, tenían o tuvieron un grado de influencia importante en su desarrollo.

El trabajo de campo se efectuó en la capital de dos países: Santiago, Chile, y Quito, Ecuador. Estos espacios concentran a la mayoría de los sujetos que se dedican a desarrollar, por un lado, funciones en la administración pública relacionadas con el fenómeno de la migración, por lo tanto, son de las respectivas cancillerías o de otros órganos relacionados con el tópico; por el otro, añoran a académicos especialistas en el tema. En total, se hicieron 12 entrevistas, 7 a académicos y 5 a funcionarios públicos, sin embargo, se desecharon aquellas que en las que los interrogados no hicieron alusiones certeras a lo que se les preguntaba.

En relación al análisis de documentos, en esta investigación se recurrió a informes sobre el estado de las migraciones, normativas jurídicas, tratados constitutivos y escritos de prensa tanto de Chile como del Ecuador. Dentro de los primeros, se destacan los perfiles migratorios, censos y publicaciones periódicas sobre situación de la movilidad humana; de los segundos, se encuentran los principales reglamentos de cada país con respecto al fenómeno migratorio, incluyendo sus reformas; de los terceros, las consignas de los procesos que comprometían a las naciones analizadas con el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR; de los últimos, aquellas publicaciones que aludían a las relaciones políticas entre Chile y el Ecuador con el MERCOSUR en general.

Con respecto a la segunda herramienta, se elaboraron entrevistas semiestructuradas a actores importantes para el proceso de Adhesión Chile y Ecuador al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. Estos fueron funcionarios de cancillería, consulares, del ministerio del interior, de la asamblea (en el caso de Ecuador) y, también, se entrevistó a académicos expertos sobre temas migratorios en el contexto sudamericano. Se pueden establecer tres grupos de entrevistados en función de sus roles: funcionarios públicos que incidieron en el proyecto, funcionarios públicos que actualmente se encargan de su ejecución y académicos que han estudiado a cabalidad el tratado. Es necesario aclarar que la apelación a actores correspondientes al segundo grupo, se sustenta en la idea de que pese a no haber sido figuras que participaron directamente en el proceso que se estudia, poseen la información suficiente para explicar el fenómeno.

Para concluir, se indica que esta investigación se divide en cinco capítulos. En el primero se elabora una introducción en la que se presenta y justifica el tema del trabajo, se plantea el objetivo principal y la pregunta que guía la pesquisa, se expone un breve resumen sobre el marco teórico y se establecen las directrices esenciales de la metodología del estudio.

En el segundo se aborda su marco teórico, que entregan las herramientas fundamentales para comprender la problemática que se propone en este trabajo. En primera instancia, se mencionan los conceptos que se utilizan del NRA y del intergubernamentalismo. En segunda instancia, se hace referencia al regionalismo post-hegemónico y las tipologías de las que se sirve para explicar las contingencias que marcaban a los proyectos de la región, en especial,

al MERCOSUR. Finalmente, se establecen los conceptos que se utilizarán de algunos tópicos de la Gobernanza Migratoria Regional.

En el tercer capítulo se dilucidan las razones de la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Chile. Para lograr lo que se propone, se elabora, en primera instancia, una descripción general del fenómeno de la migración en Chile; segundo, se examinan las principales acciones del estado con respecto al tema migratorio, dentro de las que se encuentra la adhesión al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR; finalmente, se elabora un análisis de toda la información y se determinan las razones internas y externas de Chile para hacerse parte del convenio nombrado.

En el cuarto capítulo se dilucidan las razones de la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia el Ecuador. Para esto, se elabora, en primera instancia, una descripción general del fenómeno de la migración en Ecuador; segundo, se examinan las principales acciones del estado con respecto al tema migratorio, dentro de las que se encuentra la adhesión al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR; finalmente, se elabora un análisis de toda la información y se determinan las razones internas y externas de Ecuador para hacerse parte del convenio estudiado.

Finalmente, se elabora un capítulo en el que se resume todo el proceso efectuado en la investigación para, posteriormente, evidenciar las principales conclusiones. A la luz de esto, se responde la pregunta principal del trabajo y se proponen una serie de recomendaciones para comprender el funcionamiento del regionalismo y el de las migraciones a nivel regional.

## **Capítulo 1**

### **Marco teórico**

Para cumplir con el objetivo de esta investigación, que es explicar la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Chile y el Ecuador, es necesario comprender la naturaleza del convenio en su relación con los países mencionados y con el fenómeno de las migraciones. Para esto, es necesario, en primera instancia, señalar cuáles son las herramientas conceptuales a utilizar, posteriormente, ubicar al bloque regional en un determinado contexto histórico y, al final, precisar cuál es su modo de tratar el tópico de la movilidad humana.

De acuerdo a lo anterior, la finalidad de este capítulo es la exposición de las principales propuestas teóricas que se utilizan en este trabajo. Éstas son fundamentalmente tres: el Nuevo Enfoque Regionalista (NRA), el Regionalismo Post-Hegemónico y la Gobernanza Migratoria Regional. Con el objetivo de explicar su uso, se abordan las principales discusiones que rodean a cada planteamiento y se determinan las razones que justifican el uso de los conceptos que se aplican.

En primera instancia, se hace referencia a las principales discusiones que rodean al NRA, puntualizando que sus conceptualizaciones nacen de una crítica a los estudios tradicionales del regionalismo, que han abordado el fenómeno desde una perspectiva fundamentalmente económica y eurocentrista; posteriormente, se hace alusión a los principales conceptos del mencionado enfoque y se establece cierta distancia con respecto a estos para los efectos de esta investigación, por lo que además se adoptan algunos términos de teorías contrapuestas. En segunda instancia, se abordan las principales ideas del Regionalismo Post-Hegemónico en contraste con los planteamientos del Regionalismo Post-Liberal para precisar el momento histórico en el que se ubica el proceso de regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. Finalmente, para comparar las acciones con respecto al fenómeno de las migraciones de Chile y el Ecuador tanto entre ellas como con las que promueve el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, se exponen ciertos conceptos de la Gobernanza Migratoria Regional. También, en esta misma sección, se recurre a una tipología para determinar certeramente la naturaleza del convenio estudiado.

En términos específicos, el texto dispone de la siguiente manera: sobre las principales teorías que abordan el fenómeno del regionalismo; panorama de los estudios sobre el regionalismo en América Latina; sobre la migración y el regionalismo.

### **1. 1. Sobre las principales teorías que abordan el fenómeno del regionalismo y el Nuevo Enfoque Regionalista**

El NRA es de suma importancia para esta investigación, ya que permite comprender el MERCOSUR con el Acuerdo de Residencia de 2002 desde una perspectiva que considera sus particularidades históricas, evita establecer comparaciones que se gestan en términos de medición de eficacia y entrega conceptos fundamentales para estudiar el fenómeno del regionalismo. Sin embargo, se aclara que la importancia que le entrega a la sociedad civil en los procesos de construcción regional no aplica para América Latina, ya que estos son gestados de manera casi exclusiva por los Estados. Asimismo, se incluyen términos, como los de supranacionalidad e intergubernamentalidad, elaborados por teorías que se contraponen ontológicamente al NRA.

Para evidenciar las principales premisas del NRA y definir los términos que se utilizan en este trabajo, es necesario, en primera instancia, entregar una visión panorámica del debate teórico sobre el fenómeno de los procesos regionales. Por esto, esta sección se ordena de la siguiente manera: para comenzar, se exponen las ideas que vinculan al regionalismo con la integración económica, después se cuestionan estas teorías, posteriormente, se exhiben los principales conceptos del NRA, luego se procede a justificar el uso del mencionado enfoque y, finalmente, se efectúan algunas aclaraciones con respecto a su aplicación en América Latina.

La primera intención clara de estudiar sistemáticamente el problema del regionalismo, data de la década de los 40 del siglo anterior, en el ocaso de la segunda guerra mundial, y está ligada al proceso europeo (Serrano Oyarzún 2008, 5). Su desarrollo, que parte de un ensayo de David Mitrany publicado en 1943, que se titula *A Working Peace System*, devino en la configuración de una de las teorías más populares de la integración, que es el funcionalismo. Desde una crítica al realismo reinante de su época, que centraba sus análisis en las lógicas del conflicto, se plantea que la cooperación es un tema esencial para comprender el desarrollo de la agenda internacional, marcada por el afán de generar redes de transacciones interestatales por medio de organizaciones mundiales. El concepto funcionalista que más se destaca, es el

de *ramificación*, que indica que la cooperación entre Estados a través de un determinado sector, deviene en la necesidad de cooperar en otro, generando, con el paso del tiempo, interdependencia (Serrano Oyarzún 2008, 6).

Un poco más de una década después de la publicación del ensayo de Mitrany, Ernst B. Haas, por medio de su obra *The Uniting of Europe*, elaboró una serie de replanteamientos al funcionalismo a la luz del desarrollo de la Comunidad Europea del Carbón y Acero. El neofuncionalismo, que es la teoría que funda el mencionado autor, propone fundamentalmente una precisión al concepto de *ramificación*, basada en la idea de que "de producirse una cooperación técnica exitosa en un área se generaría *spillover* (desbordamiento) hacia otras esferas que podrían incorporar ámbitos socioculturales y políticos" (Serrano Oyarzún 2008, 6). El proceso de integración entre Estados que se da por medio del *spillover*, tiene un carácter evolutivo, ya que comienza con instituciones que basan sus instancias resolutorias tomando las posiciones de todos sus miembros y deviene, cuando las áreas de cooperación son considerablemente múltiples, en la construcción de organizaciones de naturaleza supranacional, es decir, que tienen más poder de decisión las organizaciones mismas que sus actores (Haas 1966, 89).

La presencia de los conceptos de *spillover* y supranacionalidad ha sido latente en los posteriores estudios del regionalismo. Su influencia radica en la capacidad que ha tenido para explicar satisfactoriamente el desarrollo de la Comunidad Europea del Carbón y Acero y de la Unión Europea. En esta instancia, se destacan dos estudios en particular, que son los de Béla Balassa y Walter Mattli. El primero se caracteriza por estudiar la problemática de la integración desde una perspectiva meramente economicista, mientras que el segundo, teniendo como referencia al primero, normaliza la idea de que la integración debe seguir una lógica evolutiva marcada por la unificación, en primera instancia, alrededor de temáticas comerciales y, posteriormente, políticas, sociales y culturales.

Béla Balassa, en su ensayo de 1961 titulado *Towards a Theory of Economic Integration*, plantea que la integración económica posee una serie de estadios que se ordenan en función de sus grados. Estos son los siguientes: área de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica y monetaria y, finalmente, la unión política. El primero consiste en la eliminación entre un grupo de países de los aranceles a las importaciones y a las exportaciones, pero los mantienen frente a los otros que no son parte del acuerdo. En el

segundo todos los miembros del proceso establecen un arancel común frente a los productos de los actores que no son parte. La modificación de la medida debe ser acordada por todos los países, lo que supone una pérdida de soberanía y un avance hacia la supranacionalidad. En el tercero se abre espacio para la libre circulación no sólo de mercancías, sino también servicios, capitales y personas. El próximo paso, el cuarto, consiste en la creación de una política económica única que se traduce en la creación de una moneda universal. Finalmente, el quinto estadio consiste en la unificación de institucionalidades de orden político (Balassa 2013).

Es necesario aclarar que Balassa no plantea a la integración económica como un proceso aislado de lo económico, ya que declara explícitamente que lo primero conlleva a lo segundo (Balassa 2013, 170). Basado en esto, 40 años después de la publicación del economista húngaro, Walter Mattli declara que la integración regional es un proceso que tiene por objetivo proporcionar reglas, regulaciones y políticas para una región que devienen de la consolidación de las lógicas de los derechos de propiedad y las instituciones económicas (Mattli 1999, 44). Por lo tanto, la integración y el crecimiento económico son factores ineludiblemente ligados, ya que en la medida que lo segundo se va dando, se van creando instituciones que van creando reglas comunes en temáticas de carácter político y social (Mattli 1999, 58).

Existen tres constantes en los planteamientos de Balassa y, más aún, de Mattli: un permanente vínculo entre el término integración con factores de orden económico, la idea de que la integración posee un carácter evolutivo y la utilización de la Unión Europea como base empírica fundamental para elaborar teorías sobre la integración. De acuerdo con lo anterior, se puede aseverar que este enfoque, que ha sido el predominante dentro de los estudios del regionalismo hasta la primera mitad de la década de los 90, posee las siguientes implicancias: en primera instancia, el uso del concepto de integración permite definirlo como la conformación de bloques regionales que tienen el objetivo de ampliar la apertura comercial internacional en un ambiente seguro y que posibilita, como consecuencia, la unión en otros aspectos; en segundo lugar, la utilización de variados conceptos sin definiciones previas, como región, causa una serie de confusiones y levantan el desafío de clarificar la problemática; finalmente, la visión que posiciona a la Unión Europea como la fuente empírica por antonomasia de todos estos estudios, tiene como efecto que los análisis a otros casos se efectúan en términos de eficacia.

Frente a lo anterior, el grupo de teóricos que se identifica con el nombre de Nuevo Enfoque Regionalista (Breslin 2002; Hettne y Söderbaum 2002; Hettne 2003; Fawcett 2005; Söderbaum 2013) asevera que, históricamente, los estudios sobre el regionalismo han cometido dos errores: ser estado-centristas y tener a la Unión Europea como modelo, lo que ha provocado que los análisis de otros fenómenos regionales se hayan hecho en función de la similitud que tenían con el del viejo continente. Para escapar de esta cárcel conceptual, el NRA propone examinar el regionalismo de acuerdo a la medida de las realidades y contextos específicos de las naciones y las regiones (Söderbaum 2013, 15).

Para comprender los conceptos que utiliza el NRA para alcanzar su propuesta, es necesario, en primera instancia, reconocer algunos de sus presupuestos fundamentales. Partiendo de la premisa de que a partir de los 90 han aumentado considerablemente las potestades, las temáticas y las membresías de las organizaciones internacionales alrededor del mundo (Fawcett 2005, 17), el NRA propone una visión constructivista en la que se reemplaza a los determinismos por la importancia de los factores culturales y las identidades como determinantes de toda acción. En base a esto, se indica que el campo político está en constante transformación y necesita ser pensado en términos más complejos, es decir, entendiendo que tal fenómeno está compuesto por distintos niveles estructurales en los que juegan un rol fundamental tanto los actores estatales como los no estatales (Söderbaum 2013, 11). Se plantea, en consecuencia, que la naturaleza de las regiones está socialmente construida y, paralelamente, políticamente contestada, es decir, que están inmersas en un proceso de constante devenir en el que una multitud de ideas y estrategias se mezclan y divergen (Söderbaum 2013, 11).

Con el objetivo de analizar con precisión las dinámicas de los procesos regionales, el Nuevo Enfoque Regionalista propone una serie de conceptos que permiten especificar determinadas realidades que son transversales a todos los fenómenos del regionalismo. Estos son: región, regionalismo y regionalización.

El primero es el de región, que se entiende como una unidad basada en grupos, estados o territorios cuyos miembros comparten algunos rasgos identificables (Fawcett 2005, 24); segundo, regionalismo, definido como un proyecto mediante el cual actores tanto estatales como no estatales coordinan una estrategia dentro de una determinada región. En este



contexto se pueden identificar normas en las convergen las diferentes expectativas de los actores (Fawcett 2005, 24); finalmente, regionalización, entendido como un proceso que resulta de fuerzas espontáneas o autónomas que puede devenir en un en la conformación de una región o de un proyecto regional (Fawcett 2005, 25).

Estudiar el tema que propone esta investigación desde el Nuevo Enfoque Regionalista es atinente porque sus conceptos permiten explicar con claridad el proceso mediante el cual se regionalizó el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR en gran parte de Sudamérica, especialmente, en los países asociados al bloque regional, como Chile y Ecuador. En términos específicos, el concepto de regionalización es clave para este estudio, debido a que abre la posibilidad de analizar la expansión de una política específica de un proyecto regional hacia naciones que, por un lado, no son absolutamente parte de dicho proyecto y, por el otro, mantienen evidentes divergencias entre sí con respecto a sus marcos jurídicos que tratan el tema de la migración.

Pese a la ventaja mencionada, es necesario hacer algunas aclaraciones con respecto a la aplicación del NRA en fenómenos regionales latinoamericanos, pues de no efectuarlas, se podría caer en imprecisiones que distorsionaron el análisis de la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Chile y Ecuador.

La primera aclaración es realizada por Pía Riggirozzi y Diana Tussie, quienes, con el objetivo de ampliar las posibilidades de la comprensión del regionalismo en América Latina, proponen analizar el fenómeno desde la perspectiva del Nuevo Enfoque Regionalista. Sin embargo, antes de comenzar con su propuesta, aceptan que sería errado afirmar que en el mencionado continente los procesos regionales han sido impulsados por actores no estatales, ya que el lugar de estos, tanto a nivel regional como nacional, ha sido ambiguo y, si no ha sido débil, ha estado coordinado bajo iniciativas estatales (Riggirozzi y Tussie 2012, 9).

La segunda aclaración está vinculada con la base empírica de los autores del NRA para elaborar sus planteamientos. Louis Fawcett, en *Regionalism in a Historical Perspective*, hace una larga descripción de la situación del regionalismo a nivel mundial desde los 90 el momento en el que escribe, el 2005. En términos generales, propone que desde el fin del siglo XX se comenzaron a gestar nuevos procesos regionales y los existentes empezaron a ganar más fuerza, lo que se tradujo en la complejización del entendimiento del regionalismo. Si

bien se está de acuerdo con la idea de que efectivamente en el mencionado periodo comienzan a aparecer nuevos proyectos de integración, se debe mencionar que en el caso de América Latina no existió ninguna evidencia de fortalecimiento del poder de un determinado proyecto regional de manera sostenida. Esto no implica rechazar la aseveración de que la aprehensión de la realidad del regionalismo latinoamericano se ha complicado, sino que la razón de tal problematización se debe al poco poder de las instituciones internacionales sobre sus miembros y a la consecuente dispersión de sus iniciativas exitosas.

Por lo dicho, es fundamental apelar a un concepto que nace bajo el alero del realismo: el intergubernamentalismo. Su primera acepción, partía de la premisa de que los Estados participantes en un modelo de integración tienen el objetivo de mantener o acrecentar su poder frente a sus contendientes (Serra Oyarzún 2008, 102). Por ende, se entiende que todo proceso regional sobreviene como consecuencia de la disputa que existe entre sus actores. Sin embargo, en esta instancia se abandona la noción del conflicto como algo intrínseco y se entiende que el regionalismo se desarrolla a través del diálogo constante de los Estados que conforman un proyecto y no por un arbitrio supranacional.

## **1.2. Panorama de los estudios sobre el regionalismo en América Latina**

El objetivo de esta sección es hacer un recuento de los principales enfoques sobre el regionalismo en América Latina con el fin de determinar cuál es el más apropiado para estudiar el fenómeno de la adhesión de Chile y Ecuador al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR en base a su contexto histórico. Para facilitar la comprensión del debate, se apela a la división entre las visiones escépticas y optimistas sobre los procesos de integración latinoamericana (Quiliconi y Salgado 2017). Bajo esta lógica, en primera instancia, se pretende determinar cuál es la posición teórica de cada autor para abordar los fenómenos que analizan; posteriormente, se exponen las reflexiones que tienen relación con la crisis que sufrió el paradigma comercial de los procesos regionales en América Latina a partir de los 2000, que es el contexto en el que emerge el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR; finalmente, se precisa cuáles son las ideas que se utilizan en esta investigación.

Los actuales estudios del regionalismo latinoamericano sientan sus bases en planteamientos elaborados en academias europeas y norteamericanas. Por un lado, existen autores que insisten en abordar los fenómenos del continente comparándolos con el desarrollo de la Unión Europea, como los funcionalistas y los neofuncionalistas (Bouzas, da Motta y Ríos

2007; Malamud y Gardini 2012 y), mientras que, por el otro, hay quienes pretenden analizar los procesos regionales en función de sus particularidades, como propone el NRA (Tussie 2009; Riggiozzi y Tussie 2012; Riggiozzi 2012; José Briceño-Ruiz 2013). En esta discusión existen dos actitudes frente a los proyectos latinoamericanos de integración: una escéptica y otra optimista (Quiliconi y Salgado 2017, 3). Su principal discrepancia radica en la visión que tienen con respecto a los radicales cambios que comenzó a sufrir el regionalismo en América Latina a mediados de los 2000, que pasó de tener un enfoque principalmente comercial a otro que comenzó a valorar factores políticos, sociales e ideológicos.

La visión escéptica sobre los procesos regionales latinoamericanos, tiene sus bases en las teorías tradicionales del regionalismo, como el funcionalismo y el neofuncionalismo, por lo tanto, parte de la premisa de que los estudios sobre el fenómeno deben efectuarse considerando las nociones de integración económica y desarrollo institucional. Como consecuencia, plantean que todos los proyectos regionales están condenados a fallar debido a su tendencia a la fragmentación (Quiliconi y Salgado 2017, 17).

Dentro de los representantes más importantes de esta perspectiva, se encuentran Andrés Malamud y Gian Luca Gardini con su artículo titulado *Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons*. Aunque no se evidencia de manera explícita, el cuerpo argumentativo del texto se basa en el mainstream liberal que ha estudiado el fenómeno regional a partir del modelo europeo. El sustento de esta afirmación, se encuentra en la pretensión de los autores de analizar el regionalismo latinoamericano en comparación con la Unión Europea. Esto, pese a que se aclara que el uso de dicha comparación no tiene por pretensión establecer a Europa como modelo, sino poner en evidencia una referencia que han utilizado tradicionalmente tanto analistas como políticos de América Latina para comprender y construir los bloques regionales de su propio continente (Malamud y Gardini 2014, 116). Sin embargo, en el desarrollo de sus planteamientos no se vislumbra jamás algún elemento argumentativo que desligue al fracaso de la dispersión de las uniones transnacionales latinoamericanas del exitoso y homogéneo caso europeo.

La mencionada noción de éxito y fracaso con la que los autores analizan el regionalismo latinoamericano, también se explicita cuando afirman que en su texto se reclama que el carácter segmentado de las uniones transnacionales del continente en el periodo de los 2000, que es la que se pretende estudiar en esta investigación, no es una manifestación de

integración exitosa, sino, por el contrario, un signo de desgaste de una antigua potencialidad (Malamud y Gardini 2014, 117).

Por lo tanto, se puede afirmar que los autores que poseen una visión escéptica del regionalismo latinoamericano, parten de una premisa básica del funcionalismo y del neofuncionalismo, que es la creencia de que todo proceso regional se desarrolla evolutivamente, teniendo como objetivo fundamental la supranacionalidad mediante la integración económica, en primera instancia, y, posteriormente, la unificación en otros temas. A partir de lo anterior, la evaluación que hacen de los proyectos regionales en América Latina es negativa por dos razones: porque no existe ningún caso en el que una institución tenga más poder decisonal que sus miembros y porque conviven proyectos con diversas metas (muchas veces divergentes), lo que no permite que los Estados del continente se unan bajo una sola dirección y se desarrolle satisfactoriamente un objetivo.

En contraposición a las ideas de los escépticos, se encuentran los autores que tienen una visión optimista sobre el desarrollo de los procesos regionales de América Latina, como Diana Tussie (2008), José Antonio Sanahuja (2009), Pía Riggirozzi (2012) y José Briceño-Ruíz (2013). A partir de la idea del NRA que indica que los fenómenos del regionalismo deben estudiarse en función de sus características particulares, afirman que más que fragmentación, Latinoamérica está experimentando un momento en el que se desarrollan diferentes organizaciones internacionales, representantes de diferentes políticas ideológicas, que se hacen cargo de diferentes temas (Quiliconi y Salgado 2017, 17). Como consecuencia, argumentan, la fraccionalización producida por la crisis del regionalismo abierto significa una apertura para el replanteamiento de los objetivos del regionalismo del continente, que se traduce principalmente en la posibilidad de enfocar la futura agenda más en elementos de orden político y social que económicos.

Bajo este nuevo panorama de fraccionalización, emergen diversos proyectos, como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) en 2000 y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008 (Quiliconi 2017, 18). Al mismo tiempo, algunos bloques regionales existentes cambian su perfil, abandonando sus agendas enfocadas exclusivamente en la integración económica y agregan elementos de carácter social y político, como el MERCOSUR y la CAN. Finalmente, es creada la Alianza del Pacífico, que mantiene los principios del regionalismo abierto. Por lo tanto, desde la perspectiva de los

autores optimistas, las posibilidades del regionalismo en Sudamérica no se agotan por el fracaso de las lógicas de libre mercado, sino, por el contrario, se abren hacia una nueva variedad que permite el impulso de propósitos antes no vistos.

Los argumentos de la visión optimista, exigen una base teórica que permita abandonar la lógica que estudia los procesos regionales teniendo como modelo a la Unión Europea. Como ya se mencionó anteriormente, esta posibilidad la entrega el NRA. Por esto, Pía Riggiozzi y Diana Tussie indican de manera explícita que su estudio sobre el regionalismo se basa en dicha teoría. Su afirmación se sustenta en la idea de que las nuevas prácticas que han promovido los procesos regionales del regionalismo post-hegemónico están sentando las bases para la cohesión social y política, lo que puede ser interpretado como un sentido de construcción comunitaria. Por ende, las propuestas de Söderbaum y Hettne son esenciales para su comprensión (Riggiozzi y Tussie, 2012, 5).

La pretensión de estudiar el regionalismo latinoamericano desde la perspectiva del Nuevo Enfoque Regionalista (Sanahuja 2012; Tussie 2008, Riggiozzi 2012; Riggiozzi y Tussie 2012; Briceño-Ruíz 2013), permitiría afirmar que el análisis está basado en un completo desconocimiento de la realidad latinoamericana, pues significaría aprehenderla mediante el uso estricto de una teoría que basa sus presupuesto en un contexto diferente, que es el europeo -tal como lo hacen los estudios mainstream de las integración-. Sin embargo, Pía Riggiozzi y Diana Tussie aclaran acertadamente que es una exageración afirmar que los procesos regionales de América Latina han sido impulsados por actores no estatales, ya que su lugar en las políticas del continente, tanto a nivel regional como nacional, ha sido ambiguo y, si no ha sido débil, ha estado coordinado bajo iniciativas estatales (Riggiozzi y Tussie 2012, 9).

Por lo tanto, es posible afirmar que los autores que aplican el NRA en el regionalismo latinoamericano no usan al pie de la letra sus presupuestos, sino que, para liberarse de la noción tradicional que tiene a la Unión Europea como modelo, parten de la premisa de que los estudios de los procesos regionales se hacen en consideración de las particularidades del fenómeno y, segundo, utilizan los principales conceptos que propone el enfoque, que son región, regionalismo y regionalización. Todo esto lo hacen aclarando que los proyectos de integración en América Latina funcionan bajo el alero de los Estados y no de la sociedad civil.

Los teóricos del regionalismo post-hegemónico sientan sus bases en una crítica a las lógicas predominantes del regionalismo abierto latinoamericano, que se entiende como una construcción gestada por la reestructuración de un orden superior, el mundial (Tussie 2008, 175). En este contexto, los Estados de la región no cumplieron ningún rol importante, salvo el de actuar como meros receptores de ideas relacionadas con el libre comercio para aplicarlas al pie de la letra. Sin embargo, a partir de los 2000 la lógica neoliberal entra en crisis, lo que coincide con la emergencia de nuevos poderes financieros e ideológicos, como China a nivel mundial y Brasil y Venezuela a nivel regional (Riggirozzi 2012, 140). En consecuencia, se abre la oportunidad para el surgimiento de nuevos proyectos políticos y económicos, que a partir de la segunda mitad de los 2000 comienzan a configurar un nuevo periodo diferente al del regionalismo abierto, caracterizado por la presencia, fundamentalmente desde América del Sur, de fuerzas políticas que tienen como objetivo recuperar el potencial de desarrollo del continente más allá de lo que promueve Estados Unidos, como las representadas por Hugo Chávez, Néstor Kichner, Lúla Da Silva, entre otros. Por lo tanto, es posible afirmar que en el ámbito de los procesos regionales surgen estructuras institucionales alternativas y proyectos de cooperación que forman parte de un complejo de ideas alternativas y nuevas motivaciones políticas que cuestionan las pretensiones que vienen de resoluciones exteriores (Riggirozzi 2012, 132).

En base a lo anterior, Pía Riggirozzi y Diana Tussie indican que, luego de un periodo marcado por la presencia predominante de las lógicas del neoliberalismo, el regionalismo latinoamericano a partir de la segunda mitad de los 2000 se comenzó a constituir en base a diversos proyectos basados menos en cuestiones económicas que ideológicas (Riggirozzi y Tussie 2012, 6). De acuerdo con esto, elaboran una propuesta para comprender el mapa del regionalismo latinoamericano post-hegemónico de acuerdo a la competencia de tres proyectos que se diferencian en base a su relación con Estados Unidos como hegemón: proyectos con un fuerte énfasis en la integración comercial como un tránsito al multilateralismo, con un débil contenido sociopolítico (Alianza del Pacífico, Comunidad Andina y NAFTA); proyectos que en sus inicios promovieron el comercio mediante la profundización de los vínculos entre países vecinos y que, por lo tanto, tienen por objetivo la creación de un bloque comercial autónomo o el reforzamiento de los lazos políticos (MERCOSUR, CARICOM y UNASUR); proyectos que se enraízan fundamentalmente en los

aspectos políticos y sociales de la integración y que promueven el socialismo en directa oposición a la globalización neoliberal (ALBA) (Riggirozzi y Tussie 2012, 11).

El regionalismo post-liberal construye el mapa de la realidad regional de América Latina del periodo que comienza en la segunda mitad de los 2000 a partir de la puesta en evidencia de la crisis sufrida por el regionalismo abierto en su ocaso. Sus principales autores afirman que todos los proyectos regionales que tenían el objetivo de aumentar el comercio intrarregional no lograron su objetivo por las siguientes razones: porque crecieron abismante las exportaciones hacia los mercados asiáticos, especialmente desde la CAN y el MERCOSUR; porque el patrón exportador de la región continuó basado en productos primarios; porque continuaron los elevados costos de transacción debido a la persistencia de barreras administrativas y arancelarias; finalmente, porque no se avanzó en la construcción de una infraestructura física que redujera los precios por transporte (Sanahuja 2009, 17).

Frente a la crisis del regionalismo abierto, nacieron una serie de propuestas que se enmarcan dentro de la categoría de regionalismo post-liberal. Estas se caracterizan por la primacía de la agenda política por sobre la comercial, el retorno a los objetivos del desarrollo fuera de lo que promueve el Consenso de Washington, un mayor poder de los actores estatales sobre los empresariales, el afán de crear instituciones que generen espacios de cooperación en temas de orden político y social, el aumento de la preocupación por generar complementariedad en el ámbito de la seguridad energética y la búsqueda de generar más participación social para legitimar los nuevos espacios de integración regional que se están promoviendo (Sanahuja 2009, 23). En base a lo anterior, se destacan iniciativas como ALBA y UNASUR, que se caracterizan por la valoración de una agenda política por sobre una económica, por la pretensión de generar desarrollo con medidas que se oponen a las promovidas por el neoliberalismo y por el impulso de la cooperación Sur-Sur. En esta misma línea se encuentran los reformulados proyectos CAN y MERCOSUR (Sanahuja 2009, 44).

La visión de José Briceño-Ruiz, que no bautiza con ningún nombre en específico, parte, al igual que los anteriores, indicando que las razones del surgimiento de la especial situación regional del periodo iniciado en la segunda mitad de los 2000 se debe a la crisis del regionalismo abierto, que se resume a través de los siguientes puntos: la devaluación del real brasileño, la asunción de Hugo Chávez en 1998, el atentado del 11S, que modificó la agenda estadounidense hacia la seguridad, las protestas anti globalización, como la de Seattle y la

crisis económica argentina que despertó un fuerte sentimiento antiliberal (Briceño-Ruiz 2017, 74-75). Posteriormente, indica que, en términos generales, el nuevo panorama del regionalismo latinoamericano se caracteriza por: la predominancia de la agenda política por sobre la económica, el retorno de la agenda sobre el desarrollo, la promoción de una agenda que promueve la integración en base a la creación de instituciones y políticas comunes basada en la cooperación sur-sur, el compromiso por una integración basada en una dimensión social, la iniciativa de impulsar una mejor articulación de los mercados regionales y la preocupación por incorporar en el proceso a la sociedad civil para legitimarlo (Briceño-Ruiz 2017, 75).

En base a lo anterior, plantea que el nuevo mapa del regionalismo latinoamericano posterior a la segunda mitad de los 2000, se caracteriza por la presencia de tres ejes de integración, el denominado de integración abierta, el revisionista y el antisistémico. El primero se caracteriza por estar en concordancia con las propuestas del Consenso de Washington (Alianza del Pacífico), el segundo por consensuar entre lo económico y lo social (CAN y MERCOSUR) y, finalmente, el tercero por representar un modelo abiertamente anticapitalista (ALBA) (Briceño-Ruiz 2013, 15-16-17).

Para determinar cuál de las perspectivas expuestas es la más efectiva para los objetivos de esta investigación, es necesario comenzar por descartar las que no sirven. En esta primera instancia, se indica que la propuesta de los autores escépticos no aporta las herramientas suficientes para crear un mapa certero de la situación del regionalismo latinoamericano en el periodo que se inició en la segunda mitad de los 2000, ya que, por un lado, se encierran herméticamente en la pretensión de comprobar la ineficacia de los proyectos regionales del continente y, por el otro, porque para evidenciar sus características, simplemente apelan a las tipologías creadas por Pía Riggirozzi y Diana Tussie (Malamud y Galdini, 2012).

La verdadera dificultad se encuentra en determinar cuál de las tres perspectivas optimistas es la más eficaz para abordar el fenómeno de la adhesión de Chile y Ecuador al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR siendo países asociados. Sin embargo, pese a que coinciden en hacer una valoración positiva del regionalismo latinoamericano y en definir ciertos conceptos de manera similar, se afirma que existen diferencias evidentes entre las propuestas del regionalismo post-hegemónico y el post-liberal.



Antes de establecer las diferencias entre el regionalismo post-hegemónico y el post-liberal y, posteriormente, determinar cuál es la propuesta que más se adecúa a las pretensiones de esta investigación, es necesario, primero, aclarar el porqué se deja fuera de antemano a las esquematizaciones efectuadas por José Briceño-Ruíz. La razón es sencilla: porque en diversas ocasiones declara estar de acuerdo con las tipologías propuestas por regionalismo post-hegemónico, como se mostrará posteriormente.

Hecha la anterior aclaración, es posible proceder a establecer las diferencias entre el regionalismo post-hegemónico y el post-liberal, que son fundamentalmente dos: una tiene relación con las implicancias conceptuales de cada término y la otra con la precisión de cada tipología con respecto al fenómeno que aprehende.

Los conceptos del regionalismo post-hegemónico y post-liberal tienen el objetivo de denominar, en términos generales, al periodo comprendido entre la segunda mitad de los 2000 y la actualidad, en oposición a las lógicas del regionalismo abierto. La noción defendida por Tussie y Riggiozzi, precisa que la fase que pretenden definir se desliga de la anterior por presentar una serie de proyectos que intentan actuar con diferentes niveles de autonomía con respecto a Estados Unidos como hegemón (Riggiozzi y Tussie 2012, 11). En cambio, la concepción de Sanahuja establece que las iniciativas que surgen en el panorama posterior al del regionalismo abierto se caracterizan por una oposición hacia algo que trasciende al poder de la potencia norteamericana, que es el neoliberalismo como sistema, siendo el objetivo principal de las nuevas iniciativas de integración constituir mecanismos ofensivos y defensivos para eliminar las consecuencias negativas de la globalización -entendida como expansión del libre comercio- (Perrotta 2013, 36).

Frente a esto, surge una crítica a los planteamientos del regionalismo post-liberal: la hace, aunque no de manera explícita, Cintia Quiliconi cuando analiza el problema de la decadencia del regionalismo abierto representada especialmente por la desaparición del ALCA. Indica que, pese al decaimiento de la integración económica por medio de instituciones regionales a principio de los 2000, la mayoría de los países latinoamericanos se volcaron a firmar acuerdos bilaterales con Estados Unidos y otras potencias, como la Unión Europea (Quiliconi 2013, 159-160). Por lo tanto, Antonio Sanahuja está errado cuando afirma que el principal objetivo de los nuevos proyectos regionales surgidos en el periodo que él denomina post-

liberal tienen como principal meta el establecimiento de nuevas formas de desarrollo que vayan más allá de las que promueve el neoliberalismo como sistema.

La segunda diferencia entre el regionalismo post-hegemónico y el post-liberal, tiene que ver con la precisión de las tipologías que crean para aprehender la multiplicidad que subyace al fenómeno que aprehenden. La propuesta de Antonio Sanahuja no posee ningún modelo, ya que su estudio se basa simplemente en dos modelos puntuales que eran de reciente data (recordar que su texto es del 2009), que son ALBA y UNASUR, por lo que se hace difícil generar nominaciones certeras frente a procesos novedosos (Perrotta 2013, 36). Sin embargo, la falta de un modelo concreto demuestra la inoperancia de la terminología post-liberal, que pretende hacerse cargo de un panorama histórico que no considera la transformación de los objetivos de proyectos de suma importancia, como la CAN y el MERCOSUR.

Por lo dicho, es evidente que la propuesta teórica más adecuada para estudiar el fenómeno de la adhesión de Chile y Ecuador al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR siendo países asociados, es la del regionalismo post-hegemónico. Sin embargo, es necesario hacer una serie de precisiones para evitar problemas en el desarrollo de la investigación.

José Briceño-Ruiz aporta al debate indicando que emerge de la propuesta del regionalismo post-hegemónico, indicando que, hasta la fecha, se ha malinterpretado, ya que se ha pensado, en concordancia con la teoría de la estabilidad hegemónica, que la existencia de un proyecto regional depende absolutamente de la hegemonía de un líder, cuando en realidad sus principales defensoras, que son Pía Riggirozzi y Diana Tussie, usan el término para referirse a la pérdida gradual de preponderancia de Estados Unidos en el desarrollo del regionalismo en latinoamérica. (Briceño-Ruiz 2017, 76). Si bien existen proyectos que han adoptado un determinado perfil gracias a determinados liderazgos, como ALBA con Hugo Chávez, el MERCOSUR junto a UNASUR con Lula da Silva y Néstor Kirchner, existen otros que mantuvieron cierta independencia en este sentido, como la CAN y, obviamente, Alianza del Pacífico.

Por un lado, Riggirozzi y Tussie posicionan al MERCOSUR dentro de los proyectos que aceptan la hegemonía de Estados Unidos pero intentan crear un bloque autónomo, mientras que, por el otro lado, José Briceño-Ruiz lo clasifica dentro de la categoría denominada revisionista. Ambas conceptualizaciones coinciden en la idea de que el mencionado bloque

regional se caracteriza por aunar dos dimensiones: una económica y otra social. Esto se sustenta en la idea de que con la caída del regionalismo abierto que emergió en los 90, el MERCOSUR abandonó las lógicas del libre mercado y se comenzó a configurar en función de las siguientes características: 1) la predominancia de la agenda política por sobre la económica, 2) el retorno de la agenda sobre el desarrollo, 3) la promoción de una agenda que promueve la integración en base a la creación de instituciones y políticas comunes basada en la cooperación sur-sur, 4) el compromiso por una integración basada en una dimensión social, 5) la iniciativa de impulsar una mejor articulación de los mercados regionales y 6) la preocupación por incorporar en el proceso a la sociedad civil para legitimarlo (Briceño-Ruiz 2017, 75).

Los modelos teóricos de Pía Riggiozzi y Diana Tussie, más el de José Briceño-Ruiz, permiten comprender que a partir de la segunda mitad de los 2000 se gestaron -y se están gestando- diversos procesos regionales en América Latina de acuerdo a múltiples objetivos. Esta idea posibilitará que la investigación que se pretende efectuar pueda abordar el fenómeno de la adhesión del Acuerdo de Residencia de MERCOSUR por parte de Chile y Ecuador desde una perspectiva que considere, por un lado, las especificidades del contexto del regionalismo latinoamericano y, por otro, las particularidades del Acuerdo en relación a sus diferentes actores.

### **1.3. Sobre la migración y el regionalismo**

Teniendo en cuenta que este trabajo versa sobre la regionalización de una política migratoria, es necesario aludir al tratamiento que se hace sobre la problemática desde el MERCOSUR. Bajo esta premisa, el concepto de gobernanza migratoria regional es fundamental, pues permite comprender el sentido que ha adoptado el tema de la migración para el mencionado bloque regional en su desarrollo histórico. Para lograr el cometido propuesto en esta instancia, se elabora un recorrido cronológico sobre las diferentes acepciones que puede tener el término gobernanza migratoria regional en el mundo académico.

Sin embargo, antes de continuar, es necesario precisar que “la libre movilidad migratoria constituye la principal contraparte de las políticas económicas en espacios regionales de integración” (Mármora 1997, 267). Como no se ha definido el concepto en cuestión, se apelará a Vanina Modolo, quien, citando el Diccionario Demográfico Multilingüe, define la movilidad humana como el desplazamiento geográfico de los individuos que componen una

población (Modolo 2010, 32). Se debe puntualizar que al hablar de un fenómeno migratorio que se gesta al interior de un proceso regional, es necesario diferenciar, como lo hacen Mármora en conjunto con Pérez Vichich, a la libre circulación dentro de un bloque integrado de la migración tradicional, siendo la primera un espacio en el que existe un marco jurídico que regula el fenómeno del desplazamiento humano, mientras que en la segunda se hace referencia a la movilidad de individuos sin tener como referencia ningún tipo de regulación (Mármora y Pérez Vicich 1997).

Continuando con la pretensión de establecer un nexo entre el regionalismo y la migración en el marco del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, Ana Margheritis sugiere estudiar el fenómeno del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR dentro del marco del regionalismo post-hegemónico, pues la propuesta de un marco jurídico que regule el problema migratorio sólo puede ser comprendido como una voluntad de orden político y social más que económico. La autora precisa que el mencionado convenio se debe a los cambios que los procesos regionales latinoamericanos sufrieron a partir de los 2000. En consecuencia, vinculando las políticas internas con las externas de los países mercosureños, afirma que el Acuerdo se regionalizó gracias a tres factores: el contexto histórico, que puso en evidencia el problema de la migración; los liderazgos regionales, que no estaban basados simplemente en el poder económico, sino también en la ideología; y la influencia de los discursos políticos de actores privados y públicos. Con esto, concluye que los convenios son el primer mayor cambio cualitativo en el tema de la migración regional, pues reflejan los procesos de integración de los gobiernos (Margheritis 2013, 566). Esto pone en evidencia algo que es fundamental para esta investigación, que es la necesidad de estudiar el tema del Acuerdo como un proceso de regionalización en el que interactúan las políticas internas y externas de los países miembros y Asociados al MERCOSUR.

Para identificar con precisión la verdadera naturaleza del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, es necesario establecer una tipología que permita caracterizar el sentido que le da el convenio a la migración. Por esto, se hace necesario, primero, definir un concepto fundamental, que es el de gobernanza migratoria regional.

En este estudio, se considera al MERCOSUR como un espacio que, mediante el Acuerdo de Residencia, pretende generar un marco jurídico en Sudamérica para regular sus flujos migratorios. Es decir, el objetivo de la organización en tal instancia es gobernar el problema

de la movilidad humana a nivel regional. Bajo esta premisa, nace un concepto fundamental, que es el de la gobernanza migratoria regional. Para definirlo es necesario apelar a la definición que cita Mármora de un artículo escrito por Eric Calcagno y él mismo del término gobernanza migratoria: es el ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las causas, características, y efectos de los movimientos migratorios; y las posibilidades e intencionalidad de los Estados para dar respuestas a dichas demandas en un marco de legitimidad y eficacia (Mármora 2010).

En términos generales, existen tres modelos de gobernanza migratoria: el de securitización, el de beneficios compartidos y el de desarrollo humano para las migraciones (Mármora 2010). El modelo con el que se identifica a un espacio de gobernanza migratoria regional, está determinado por el tipo de conflictividad que se gesta en su interior. Éstas pueden ser dos: “La tensión entre las fuerzas del mercado y las posturas afines al ejercicio de la soberanía y la tensión entre las fuerzas del humanitarismo y las prácticas del ejercicio de la soberanía” (Martínez 2001, 99-100).

Para comprender la tipología propuesta por Mármora, es necesario hacer un recorrido histórico de la relación que han tenido tanto los estados como las organizaciones internacionales para abordar el fenómeno de la migración de manera consciente.

Tradicionalmente, la gobernanza migratoria ha sido abordada de manera unilateral por los Estados, pues su configuración se daba de acuerdo a las normas internas de cada país. Su sentido consistía principalmente en generar una estructura jurídica restrictiva. Sin embargo, a partir de 1973, con la crisis del petróleo, aumentaron los flujos de personas alrededor de todo el mundo y, como consecuencia, las lógicas imperantes hasta el momento, especialmente en las naciones receptoras de migrantes, comenzaron a entrar en crisis. Los principales problemas que surgieron fueron “la proliferación de nuevos flujos migratorios, el incremento de espacios transmigratorios o migraciones forzosas no tradicionales” (Mármora 2010, 72).

La lógica del Estado como controlador omnipotente del fenómeno migratorio se comenzó a debilitar, pues la nueva realidad, marcada por el constante aumento de los flujos humanos, excede las facultades de las naciones para abordarla. Como consecuencia, las burocracias estatales comenzaron a suavizar las lógicas de estricto control. La construcción de las de los nuevos modelos de gobernabilidad migratoria se comenzaron a gestar en función de

diferentes ejes, que son los siguientes: “la globalización y las migraciones, el costo-beneficio de las migraciones, la participación del migrante y el espacio político en el que debe darse la gobernabilidad migratoria” (Mármora 2010, 76).

En base a todo lo dicho, se pueden caracterizar a los modelos de gobernanza migratoria de la siguiente manera:

**Modelo de securitización:** El eje fundamental de las políticas migratorias que nacen bajo el alero de este modelo, es el de la seguridad nacional, social cultural y laboral del país receptor. Desde esta perspectiva, los derechos de los migrantes dependen de su calidad de regularidad o nacionalidad (Mármora 2010, 76). Como indica Samuel Huntington (2004), esta perspectiva visualiza al migrante como una amenaza potencial, pues, por un lado, se le vincula con la delincuencia y, por el otro, con un factor que puede distorsionar la cultura del país que lo recibe.

**Modelo de beneficios compartidos:** Este modelo parte del principio de que las migraciones se pueden traducir en beneficios tanto para el país emisor de migrantes como para el receptor. Lo fundamental es que exista un marco jurídico que ordene y regule correctamente el flujo de personas en función de la lógica economicista de la oferta y la demanda (Mármora 2010, 77).

**Modelo de desarrollo humano para las migraciones:** Esta perspectiva posee una posición ética que entiende que lo fundamental del fenómeno migratorio es el derecho del migrante, por lo tanto ese debe ser el eje fundamental de toda política migratoria. Rechaza tajantemente las lógicas del modelo de securitización y promueve el principio del derecho a la libre circulación, residencia y justicia para la persona que quiere o debe salir de su país a otro (Mármora 2010, 77).

Es importante precisar que la constitución de un modelo de gobernanza migratoria deviene de un diálogo entre el Estado y la realidad. Como consecuencia, la identidad de todo reglamento sobre extranjería no se construye sólo en base a un único modelo, sino que a más. Como indican Cornelius y Tsuda (2004), una política, por un lado, puede contener disposiciones que representan diferentes discursos y, por el otro, es factible que en su puesta en práctica se vean efectos diferentes a los esperados.

Lo anterior, como sugiere Jacques Ramírez (2017), puede ser explicado mediante el término de *yuxtaposición*, que entiende que toda política migratoria, en función de su relación con su puesta en práctica, se puede adosar a otra. Un ejemplo es Chile, que, desde el retorno a la democracia, permitió el ingreso parcialmente alto de inmigrantes de diferentes naciones sudamericanas manteniendo una ley migratoria con una esencia restrictiva. Sin embargo, los casos más paradigmáticos, que provienen de países en desarrollo que tradicionalmente han sido receptores de extranjeros, han sido comprendidos mediante el concepto de *paradoja liberal*. Éste se refiere a la actitud de los Estados liberales frente a la inmigración indicando que “la lógica económica del liberalismo es de apertura, pero la lógica política y legal es de cierre” (Hollifield 2004, 887).

El término, como se sugirió, se creó para referir la realidad de los países desarrollados tradicionalmente receptores de inmigrantes. Empero, en la actualidad se observa esta misma tendencia en países en vías de desarrollo, especialmente de algunos de Sudamérica. Por esto, en alusión a la realidad Argentina, Eduardo Domenech acuña la noción de *políticas de control con rostro humano*, que se refiere

al universo de ideas y prácticas que, enmarcadas en el discurso de los derechos humanos como fuente de legitimación, persiguen la misma finalidad que las políticas más abiertamente restrictivas, prometiendo ser más eficaces en la consecución de su objetivo: controlar los flujos migratorios internacionales (Domenech 2013, 121).

En la tarea de definir y rastrear la variedad de acuerdos de gobernanza de la migración regional y examinar los factores de su emergencia, Lavenex, Jurje, Givens y Buchanan establecen dos niveles básicos de gobernanza migratoria en el contexto de las iniciativas de carácter regional, que son los acuerdos legales y las organizaciones internacionales.

Los acuerdos legales se caracterizan por dos elementos: una naturaleza fragmentada y un origen que se encuentra fundamentalmente en los compromisos que nacieron en el periodo de entreguerras y de la post segunda guerra mundial (Lavenex et al. 2016, 460). La permanencia de estas lógicas se debe fundamentalmente a la existencia de algunos subconjuntos de instrumentos que no alcanzan el grado de organización, como, por ejemplo, el ACNUR, que depende de las Naciones Unidas (Betts, Blooms y Omata 2012).

En lo que respecta a las organizaciones regionales que se gestan como espacios para la integración en migración, que es donde se ubica evidentemente el MERCOSUR con su Acuerdo de Residencia de 2002, se detectan, primero, tres enfoques que están en consonancia con las propuestas ya mencionadas de Lelio Mármora: una económica, que se enfoca en la facilitación de la movilidad; una basada en los derechos, que se preocupa de los derechos de los migrantes; y otra que se basa en la seguridad, que enfatiza los imperativos del control de la movilidad humana y la lucha contra los flujos irregulares (Lahav y Lavenex 2012).

La tipología que se elabora para comprender la naturaleza de las organizaciones internacionales que pretenden generar marcos regulatorios para la migración a nivel regional, se constituye de acuerdo a categorías que establecen distintas dimensiones de cohesión institucional, como lo demuestra el siguiente cuadro:

Tabla 1. Dimensiones de los Regímenes de Migración Regional

	Liberalización/ Seguridad	Control/ Seguridad	Protección/ Derechos Humanos	Legalización
Muy fuerte	- Para todos los ciudadanos. - Acceso absoluto a los mercados. - Estancia ilimitada.	- Requerimientos de entrada armonizados. - Gestión conjunta de las fronteras. - Intercambio de oficiales de enlace. - Readmisión.	- Armonización que excede a la Convención sobre Trabajadores Migrantes y sus Familias de la ONU.	- Comités supranacionales. - Monitoreo independiente. - Revisión judicial supranacional.
Fuerte	- Para todos los ciudadanos. - Acceso absoluto a los mercados-estancia limitada.	- Reglas comunes sobre los requisitos de entrada y gestión de fronteras. - Cooperación operativa.	- Armonización basada en la Convención sobre Trabajadores Migrantes y sus Familias de la ONU.	- Compromisos de leyes internacionales - Mecanismo de revisión judicial y política.
Parcial	- Trabajadores selectos- acceso selecto a los mercados. - Estancia limitada.	- Reglas comunes sobre requisitos de entrada y gestión de fronteras.	- Reglas comunes sobre derechos sociales y económicos específicos para trabajadores.	- Compromisos de leyes internacionales - No monitoreo- no mecanismos de revisión.
Débil	- Procedimientos	- Intercambio de	- Intercambio de	- Leyes de



	de entrada facilitados. - No acceso a los mercados.	buenas prácticas sobre sistemas de control de la inmigración.	buenas prácticas sobre protección de derechos de los migrantes.	coordinación débil con o sin monitoreo.
No cubierto				

Fuente: Lavenex et al. 2016, 462.

El cuadro presenta cuatro categorías: muy fuerte, fuerte parcial y débil. Éstas muestran el nivel de integración regional que se ha logrado en temas migratorios. En otras palabras, el objetivo de la tipología es establecer una serie de características que permitan identificar la naturaleza de la gobernanza migratoria regional de una organización internacional en función del grado de unión que han logrado las naciones de una región en base a cuatro criterios: liberalización/movilidad, control/seguridad, protección/derechos y legalización.

Si bien es habitual recurrir al ejemplo de la Unión Europea para demostrar cómo funciona un espacio en el que la noción de ciudadanía trasciende a los territorios nacionales, existen otros casos que tienen el objetivo de crear una comunidad que facilite el flujo de personas a nivel transnacional, pero a través de un modo absolutamente diferente al del modelo europeo. Específicamente con respecto al MERCOSUR, Vanina Modolo afirma que el bloque regional, al igual que la Unión Europea, tuvo la pretensión de generar un espacio para la libre circulación de personas en Sudamérica como una forma de afianzar las lógicas de la integración económica, sin embargo, se diferencian porque la iniciativa latinoamericana estuvo marcada por la disparidad de su desarrollo (Modolo 2010, 46). En la misma línea, Jacques Ramírez, precisa que lo anterior se debió a la naturaleza intergubernamental del MERCOSUR, pues significa que las decisiones del organismo deben ser tomadas por consenso, por lo que no entran en la agenda inmediata de cada país soberano (Ramírez 2016).

Sin embargo, más allá de las disparidades del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR con respecto a la Unión Europea y su marco regulatorio para el flujo de personas al interior de sus fronteras, es posible afirmar que el primero representa, al igual que el segundo, un claro avance con respecto al afianzamiento de un modelo de gobernanza migratoria regional, que se puede enmarcar dentro del que se denomina de desarrollo humano para las migraciones. Esto porque el perfil de las políticas que promueven visualizan al migrante como sujeto de

derechos y de libertad de circulación (Novick 2005; Romano 2009; Modolo 2010; Aguirre, Mera y Nejamkis 2010; Anne Margheritis 2013; Ramírez 2016).

Pese a lo anterior, Lavenex, Jurje, Givens y Buchanan, considerando que el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR se enmarca dentro del modelo de desarrollo humano para las migraciones, precisan que bajo la tipología que proponen para conocer la especificidad de las naturaleza de las organizaciones internacionales en su afán de generar espacios de libre circulación de personas, el convenio del bloque regional sudamericano se encuentra dentro del nivel de integración parcial, ya que no cuenta la movilidad en el espacio que comprende es regulado por un régimen liberal similar al de la Unión Europea, sin embargo, el nivel de legalización es relativamente débil y no cuenta con un mecanismo de monitoreo independiente (Lavenex et al. 2017, 467).

Para indagar más sobre la naturaleza del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, es necesario tener en cuenta, como proponen algunos autores, la naturaleza intergubernamental del bloque regional (Modolo 2010; Ramírez 2016), ya que permite poner en diálogo lo que se propone desde lo internacional con el entramado de doméstico de los países en cuestión, que en este caso son Chile y Ecuador.

Por ahora, es necesario indicar que las propuestas referentes a los modelos de gobernanza migratoria regional de Mármora como las precisiones que establecen Lavenex, Jurje, Givens y Buchanan en relación a los niveles de integración en temas de migración, permiten comprender la naturaleza del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR en base a tipologías que vinculan el regionalismo con el fenómeno de la migración regional. De esta manera, es posible proceder a estudiar en detalle las razones de su regionalización hacia Chile y el Ecuador.

#### **1.4. Conclusión**

A modo de conclusión, es posible afirmar, en primera instancia, que los conceptos del Nuevo Enfoque Regionalista permiten entender con claridad el proceso de regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR en Sudamérica hacia Chile y Ecuador, países asociados. En segunda instancia, las propuestas de Pía Riggiozzi y Diana Tussie y José Briceño-Ruíz posibilitan la comprensión de las especificidades del proyecto migratorio mercosureños en relación al determinado contexto en que se gestó. En tercera instancia, los

debates en torno al tema de la gobernanza migratoria regional permiten establecer una relación entre la migración y el regionalismo que devela la naturaleza del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. El conjunto de estas propuestas proporciona las herramientas necesarias para determinar las razones que llevaron a los países asociados al MERCOSUR, en específico Chile y Ecuador, a adherirse a las políticas migratorias que se proponen. En otras palabras, es posible mantener un nexo constante entre las propuestas del bloque regional y pretensiones de los estados mencionados.

## **Capítulo 2**

### **Sobre la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Chile**

El objetivo de este capítulo es dilucidar las razones de la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Chile. Se dirimen dos tipos de razones: internas y externas. Con las internas se hace referencia a aquellas que tienen exclusiva relación con las acciones domésticas de la nación que se estudia, sean estas propuestas normativas o declaraciones públicas de autoridades; mientras que con las externas se alude a las causas que devienen de la relación entre el Estado y actores de la comunidad internacional. En relación a las primeras, se argumenta que la regionalización del Acuerdo sobre Residencia de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile hacia Chile debe ser comprendida dentro de una serie de iniciativas con respecto al tema migratorio que tenían el objetivo, por un lado, de mejorar la situación de chilenos en el exterior y, por el otro, de avanzar en la agenda de política exterior sobre derechos humanos; se arguye, al mismo tiempo, que la firma de este convenio debe entenderse dentro de un contexto político en el que no existía un relato concreto sobre la migración, ya que todas las iniciativas al respecto no encontraban una estructura en un cuerpo jurídico único o en una línea discursiva determinada. En relación a las segundas, se demuestra que Chile se sumó al mencionado pacto debido a que en Sudamérica existió un ambiente propicio, marcado por la presencia de gobiernos progresistas, para el desarrollo exitoso de políticas regionales de carácter social. Al mismo tiempo, se efectúan una serie de aclaraciones consideradas necesarias para evidenciar los matices del caso chileno en la adhesión al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR.

Finalmente, se argumenta que las razones de la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Chile, tanto internas como externas, se debieron más a factores políticos que económicos. En términos específicos, estos factores están vinculados con tres ejes: el primero tiene que ver con el problema de los chilenos en el exterior producto de la dictadura, el segundo con el tema de los derechos humanos y el último con la voluntad de política integración en América Latina.

Para lograr lo que se propone, se elabora, en primera instancia, una descripción general del fenómeno de la migración en Chile; segundo, se examinan las principales acciones del estado con respecto al tema migratorio, dentro de las que se encuentra la adhesión al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR; tercero, se alude brevemente a la implementación del convenio;

finalmente, se elabora un análisis de toda la información y se determinan las razones internas y externas de Chile para hacerse parte del convenio nombrado.

## **2.1. Generalidades sobre las dinámicas migratorias de Chile**

Se entiende en esta instancia que la “composición étnica original” de Chile se puede determinar de acuerdo al momento en que el espacio geográfico que comprende comenzó a tener una denominación determinada. Esto es en el periodo inicial de la colonia, cuando Chile era denominado Reino de Chile o Nueva Extremadura. Los principales habitantes de esa época eran indígenas y españoles. El número de pobladores indígenas desde Copiapó -el extremo Norte de Chile en esos entonces- hasta Chiloé -la última zona sureña conquistada en esa época- en esa época era de casi un millón, sin embargo, fue mermada en un 50% debido a las acciones propias de la colonización (Cabalcura 2011), mientras que el de españoles, según un informe del Instituto Nacional de Estadísticas, era de aproximadamente 46.000 entre 1541 y 1810 y provenían mayoritariamente de Andalucía, Castilla, Extremadura y el País Vasco (INE 2009). A estos dos grupos, se debe sumar el de negros y mulatos, que eran en los inicios de la independencia entre 10.000 y 12.000 (INE 2009, 51).

Entre 1810 y los albores del siglo XX, Chile contaba con una población aproximada de 2.000.000 de personas (INE 2009, 98). El aumento de la población, como se puede inferir, se debió a la reproducción natural de la población y a al inminente aumento de inmigrantes provenientes principalmente de Europa y, en menor medida, de asiáticos y árabes (Cano y Soffia 2006; Stefoni 2011). Con respecto a lo último, la llegada de migrantes de otros continentes se debió, por un lado, a la iniciativa estatal de poblar los sectores con baja presencia humana del país, específicamente el sur, y, por el otro, al incremento constante de la prosperidad económica en el área minera (Tijoux y Palominos 2015, 249). Esta lógica se proyectó en el siglo XX hasta el ascenso del dictador Augusto Pinochet.

Con la dictadura, la lógica migratoria de Chile cambió radicalmente en dos sentidos: primero, bajo los lineamientos del Decreto Ley N°1094 impuesto por Augusto Pinochet en 1975, caracterizado por la restrictividad y la discrecionalidad, disminuyó considerablemente las tasas de inmigración (Tijoux y Palominos 2015, 249). Se calcula que la población inmigrante en dictadura alcanzó un mínimo histórico de 0,7% (Stefoni 2011, 15): segundo, debido a la persecución política del régimen militar hacia la oposición y la grave crisis económica de

1980, la emigración de chilenos aumentó de manera apreciable (Tijoux y Palominos 2015, 249), calculándose más de 330.000 exiliados (Stefoni 2011, 15).

En 1990, cuando las instituciones democráticas se restablecieron, Chile comenzó a convertirse gradualmente en un país cada vez más atractivo a los migrantes -y para los chilenos exiliados y sus hijos-, pues, además de la caída de la dictadura militar, se originó un constante crecimiento económico, por lo que la pobreza y el desempleo comenzó a disminuir (Tijoux y Palominos 2015, 250). El aumento de la llegada de personas extranjeras marca un nuevo periodo en el desarrollo del fenómeno migratorio en Chile, que enmarca los datos que develan las razones internas de Chile para adherirse al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, por lo que sus características y las respuestas estatales con respecto al tema merecen un análisis más detenido.

A continuación, se entregan los antecedentes que determinaron las razones internas de Chile para adherirse al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. Para esto, primero que todo, se entrega un panorama general del fenómeno migratorio chileno a partir de 1990; posteriormente, se describen las respuestas estatales con respecto al problema; y, finalmente, se determinan, en base a toda la información entregada, las razones internas de Chile para sumarse al pacto aludido.

Una característica incuestionable del periodo del desarrollo del fenómeno migratorio chileno que comienza en 1990 y tiene vigencia aún en la actualidad, es que comenzó a sufrir evidentes modificaciones, especialmente por el aumento gradual y constante de la inmigración (Martínez 2003; Doña y Levinson 2004; Cano y Soffia 2009; Stefoni 2010; Agar y Esponda 2015). A nivel macro, a diferencia de lo que ocurría en el periodo anterior al de la dictadura, el número de personas llegadas de Europa empezó a bajar considerablemente -algo que venía ocurriendo de manera regular desde la segunda mitad del siglo XX-, mientras que de forma sostenida comenzó a incrementar el arribo de personas latinoamericanas, en especial de sudamérica (Stefoni 2011, 114). Es interesante recalcar que, en los albores inmediatos del nuevo Chile democrático, los primeros sujetos en llegar fueron algunos de los hijos de los exiliados de la dictadura de Pinochet, quienes por haber nacido en el exterior eran considerados por los marcos jurídicos existentes como extranjeros (Doña 2010, 12). Este antecedente, sumado al del gran número de chilenos viviendo fuera del país producto del exilio, es, como se verá posteriormente, una de las razones fundamentales de Chile para

elaborar una serie de medidas políticas para avanzar hacia un enfoque de derechos en el tratamiento del fenómeno migratorio, entre las que se pueden contar la adhesión al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR.

Sin embargo, en comparación con la simbólica llegada de hijos de exiliados, es considerablemente mayor la cifra de inmigrantes de nacionalidad peruana, que se sumaron a la pequeña comunidad conformada por refugiados y pobladores de altos ingresos (Doña 2010, 12). En total, según el Censo de 1992, el número de ciudadanos peruanos en Chile era de 7.649 (INE 1992). Si bien su presencia era nimia en términos numéricos si se compara con la de los inmigrantes argentinos, que era de 34.415 personas (INE 1992), es llamativo que en el periodo de una década creció en un 395%, llegando a ser 37.860 (Martínez 2003, 32). En la actualidad, según los últimos datos otorgados por la encuesta Casen en 2015, del total de migrantes en el país, el 29,9% proviene de Perú (MIDEPLAN 2015), siendo la presencia más significativa en comparación con la de los demás extranjeros.

Debido a su explosivo crecimiento, es interesante tener en cuenta a la migración colombiana, que en la actualidad se posiciona como la segunda población extranjera más grande del país, representando el 13,6% del total (63.481 personas) (MIDEPLAN 2015). Según el Censo de 1992, no eran más de 1666 (INE 1992), sin embargo, a partir de 2010 su presencia aumentó 29,4 veces, alcanzando la cifra de 48.894 (MIDEPLAN 2013).

En la tercera posición de los extranjeros con más presencia en Chile, se encuentra la población argentina, con un número de 55.185 (MIDEPLAN 2015). Es necesario destacar que si bien en los inicios de la democracia su cifra porcentual con respecto al total de migrantes en el país era la más alta de todas, fueron ampliamente superados en el margen de 10 años tanto por peruanos como por colombianos, como ya se mencionó anteriormente. En términos de cifras, según la encuesta Casen efectuada en 2009, el 15% del total de inmigrantes argentinos llegó antes de 1969, el 5% entre el 70 y el 79, el 22% en los 80, el 39% en los 90, el 19% restante a partir de los 2000 (MIDEPLAN 2009).

La inmigración boliviana también es una de las más importantes de Chile, pues en la actualidad configura el 10,1% del total nacional con 47.110 personas (MIDEPLAN 2015). Al igual que los migrantes peruanos, los bolivianos aumentaron su flujo de entrada a partir de los

90, momento en el que eran 7.935 (INE 1992), aumentando su número en aproximadamente 1.000 por año. En la actualidad, es la cuarta población migrante más grande del país.

Otra población inmigrante importante en Chile es la ecuatoriana, que configura el 6,5% del total nacional con 30.127 personas (MIDEPLAN 2015). La primera gran oleada de personas con nacionalidad ecuatoriana fue en los años 90, con 2.267. A partir de ahí, su número se fue triplicando cada una década.

En resumidas cuentas, a partir de los 90 se empieza a observar un considerable incremento de la población migrante en Chile, especialmente de personas provenientes de países sudamericanos. Se destacan la inmigración peruana, colombiana, argentina, boliviana, ecuatoriana y, más recientemente, la haitiana y la venezolana. Si en los 80 los extranjeros en el país no representaban más del 0,7% de la población (INE 1982), se observa que desde los 90 comienzan a crecer considerablemente, llegando a ser en los inicios del milenio el 1,2% (INE 2002). Actualmente, Chile tiene aproximadamente 18.000.000 de habitantes, de los cuales el 3% son extranjeros (465.319) (MIDEPLAN 2015). Es necesario precisar que, pese a la atención mediática que ha tenido el fenómeno, la cifra mostrada es bastante menor comparada con la de Estados Unidos (12%) o Dubai (90%) (Doña 2010, 12-13).

Si bien es importante para entender el tema migratorio considerar de manera conjunta el del país que recibe a los migrantes y del que los emite, en esta ocasión sólo se hace alusión al primero, ya que el objetivo de esta sección es dilucidar las razones internas de Chile para adherirse al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. En este sentido, se hace alusión a algunas de las principales causas del aumento de la inmigración en el mencionado país, que son las siguientes:

- Transición demográfica avanzada. Esto quiere decir que, debido al aumento del nivel de envejecimiento y la disminución de la fecundidad de la población nacional, las posibilidades de reemplazo del recurso humano han comenzado a escasear.
- Estabilidad política y seguridad pública. Desde el regreso de la democracia, Chile ofrece mayores garantías que otros países en las materias mencionadas.



- Acceso a los servicios sociales de la población en situación regular. Pese a la restrictividad del Decreto Ley N° 1.094, en Chile el acceso a servicios básicos como la salud y la educación está garantizada para personas en situación de irregularidad.
- Normativas migratorias laxas. Debido a la falta de indicaciones explícitas del Decreto Ley N° 1.094, las prácticas migratorias pueden ser flexibles, esto se ha traducido en que, por lo menos hasta la segunda década del milenio, los gobiernos de turno han flexibilizado la entrada de migrantes.
- Las diferencias sociales y económicas entre Chile y otros países sudamericanos. Los indicadores sociales de pobreza, esperanza de vida, escolaridad, homicidios, entre otros, demuestra que Chile está por sobre otras naciones del subcontinente (se desarrollará este punto posteriormente).

Lorenzo Agar y Jaime Esponda, quienes plantean las cinco causas citadas de la migración en Chile a partir de 1990, aclaran que ninguno de los factores de atracción funciona por sí solo, sino en conjunto, por lo que conforman una estructura que cambia en función de lo que ocurre con sus partes (Agar y Esponda 2016, 3).

## **2.2. Marco normativo chileno sobre migraciones**

Si bien los factores de atracción propuestos por Lorenzo Agar y Jaime Esponda han convertido a Chile en un importante destino para migrantes, es necesario evidenciar ciertas contradicciones que se gestan por la confluencia de los factores mencionados y la presencia de vacíos jurídicos que son parte intrínseca de la ley migratoria chilena y las prácticas de las instituciones que la aplican. De esta manera, es posible determinar el contexto en el que se gestaron las razones internas de Chile permitir la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia sus potestades. Para esto, es indispensable exponer tres circunstancias propias de la ley y acciones migratorias del estado chileno: la primera tiene que ver con los compromisos internacionales que Chile ha adoptado en momentos previos a la dictadura con respecto al tema migratorio; la segunda tiene relación con las características fundamentales del Decreto Ley 1.094 o Ley de Migraciones, impuesto fácticamente por Augusto Pinochet en 1975; y la última hace alusión a las modificaciones que en la posteridad se efectuaron sobre dicha ley, a las iniciativas que se han tomado fuera de sus potestades y a los compromisos que el país ha adoptado a nivel internacional.

Es importante destacar preliminarmente que la Constitución de Chile precisa que los tratados internacionales son disposiciones que se elevan por sobre las leyes nacionales, es decir, que la aplicación de estas convenciones debe ser asegurada, aunque contradiga los mandatos de las normativas elaboradas desde los marcos institucionales del país. Por lo tanto, aunque se espera que los pactos domésticos se adapten a los extranacionales, todo tratado internacional sobre migraciones, como el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, tiene un estatus superior al de los principios estipulados por la Ley de Migración de 1975.

Al mismo tiempo, se debe aclarar que la Constitución chilena se basa en el principio de universalidad de derechos, por lo que toda persona que se encuentra en la jurisdicción del país se encontrará en igualdad de derechos constitucionales -igualdad ante la ley y prohibición de discriminación, debido proceso, libertad de circulación, etc-, sea chileno o migrante (Stefoni 2011, 67).

A continuación, se hace alusión a los compromisos internacionales adquiridos por Chile antes de la dictadura de Augusto Pinochet. Se debe aclarar que en esta instancia solo se hace alusión a aquellas iniciativas que aún tienen vigencia en la actualidad, por lo que, entendiendo que en términos de políticas domésticas todo se ha construido en torno a la Ley de Migraciones de 1975, se hace referencia exclusivamente a dos tratados internacionales: el primero es la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951, mientras que el segundo es el protocolo del anterior, ratificado 1967.

La adhesión a ambas convenciones configura a nivel internacional y, por lo tanto, también para Chile, el inicio del compromiso universal con respecto a la protección de los derechos humanos de los refugiados; todo acuerdo y declaración posterior a éstas, tiene el objetivo de generar instrumentos para mejorar la institucionalidad que se encarga del amparo de los refugiados (Stefoni 2011, 72).

Las prácticas legales en torno al tema migratorio en Chile están reguladas principalmente por el Decreto Ley N°1.094 de 1974, conocido como la Ley de Extranjería, el Decreto Supremo N°597 de 1984 y el Decreto Supremo N°818 de 1983, que delega en las autoridades del Ministerio del Interior las facultades relativas a la temática de extranjería. Además, existen una serie dispersa de normas infralegales -como instructivos presidenciales, instructivos

generales, oficios, resoluciones exentas, etc.-, efectuados fundamentalmente en el periodo de los gobiernos democráticos de la posdictadura, que pretenden regular el fenómeno migratorio a partir del reconocimiento de ciertos derechos sociales. Los órganos que se encargan de la aplicación de las mencionadas propuestas jurídicas, son el Departamento de Extranjería y Migración, dependiente del Ministerio del Interior, la Jefatura de Extranjería, dependiente de la Policía de Investigaciones (PDI), y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En términos generales, este conjunto de normas jurídicas define una serie de regulaciones al ingreso, residencia, reingreso, expulsión y control de extranjeros en el país<sup>1</sup>. Para muchos, la comprensión del sentido del conjunto normativo pasa por establecer una relación entre la dictadura y sus necesidades con respecto a lo que consideraba un problema para la estabilidad del país (Doña 2012; Stefoni 2011; Tijoux y Palominos 2015). Bajo esta óptica, se pueden distinguir dos objetivos fundamentales de la lógica de la administración de Augusto Pinochet con respecto al tema migratorio: el primero tiene que ver con una voluntad de facilitar el arribo de migrantes con altos niveles educativos y recursos económicos, privilegiando a aquellos extranjeros que eventualmente cooperen a consolidar el nuevo estatus del sistema económico neoliberal; el segundo tiene relación con los objetivos de generar diferentes categorías para los inmigrantes y de determinar las funciones de las oficinas que regulan la entrada, la residencia, el control y las expulsiones de los extranjeros (Doña 2012).

A pesar de que la inmigración de personas con riqueza aumentó relativamente en comparación a lo que ocurría antes, la represión intrínseca de la dictadura de Pinochet desanimó la llegada de extranjeros a Chile (Doña 2012). Es por esto que, según varios estudiosos del tema, se puede afirmar que la llamada Ley de Extranjería en conjunto con los Decretos Supremos efectuados en el periodo, se caracterizan en la práctica por ser una norma restrictiva que carece de un tipo de ordenación de principios que permita conformar una política migratoria integral y, en consecuencia, dificulta las posibilidades de regular el fenómeno de la llegada de extranjeros a Chile; es, en resumen, un reglamento que tiene como fundamento el control y la seguridad del territorio nacional (Cano y Soffia 2009; Martínez 2011; Stefoni 2010; Agar y Esponda 2015; Doña 2018).

---

<sup>1</sup> Decreto Ley 1.094.

Para enmendar las carencias de la Ley de Extranjería frente a los problemas que ha traído la contingencia postdictatorial, los nuevos gobiernos democráticos han efectuado una serie de propuestas. A continuación, se presentan las más importantes:

- Primero, deben ser consignadas de manera general aquellas iniciativas que están estrechamente ligadas, pero que, al mismo tiempo, se han efectuado en diferentes gobiernos. En resumen, entre los 90 y el 2010 Chile ha firmado y ratificado aproximadamente 23 convenios bilaterales de seguridad social con países receptores de migrantes chilenos y emisores de migrantes que llegan a Chile. Esto ha permitido que los chilenos que trabajan en el exterior puedan pensionarse conservando su historial tanto en Chile como en el país que los recibió (Doña 2010, 16).
- Las segundas fueron en el gobierno de Eduardo Frei Ruíz-Tagle (1994-2000), quien en 1994 desarrolló un proceso de regularización o amnistía migratoria, que benefició a aproximadamente 20.000 extranjeros, en su mayoría peruanos y bolivianos; posteriormente, en 1996, mediante la promulgación de la Ley N°19.476, introdujo una serie de modificaciones a la norma vigente, el Decreto Ley 1.094, en relación a temas de asilo y refugio, eliminando la penalización del ingreso irregular y aceptando el principio de no deportación de solicitantes de asilo (Ley 19.476, 14 de septiembre de 1996); luego, para afianzar todas las medidas efectuadas, en 1998 gestó la Ley N°19581, que crearon la categoría de ingreso “habitante de zona fronteriza”, posibilitando la facilitación de la llegada y la salida de ciudadanos de países fronterizos; finalmente, firma la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR en 1998, que es uno de los antecedentes más importantes del Acuerdo sobre Residencia para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, más Bolivia y Chile, pues en su artículo 7 estipula una serie de indicaciones que, en resumen, intentan igualar las condiciones entre los trabajadores nacionales de un país y los migrantes que llegan a trabajar a éste.
- En el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) hubo diversas iniciativas con respecto al tema migratorio. La primera fue en 2000, siendo la creación de la Dirección para las Comunidades Chilenas en el Exterior (DICOEX) que, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, tiene el objetivo de generar una instancia de vinculación permanente entre el estado y sus emigrantes. Posteriormente, en 2002 Chile se

suscribe al Acuerdo sobre Residencia para los nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR más Bolivia y Chile, entrando en vigor a partir de 2005 mediante la absoluta iniciativa del ejecutivo, pues hasta la fecha no ha sido ratificado por el Congreso -se debe aclarar que la efectiva puesta en marcha del acuerdo fue en 2009, cuando Paraguay lo ratificó-; el tercero es la suscripción y ratificación de los Protocolos de Palermo, que tienen el objetivo de evitar el tráfico ilícito de migrantes y prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas; finalmente, el cuarto es uno de los más importantes tratados que Chile ha suscrito con respecto al tema migratorio: la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CMW), siendo su meta, en resumidas cuentas, otorgar protección a todos los inmigrantes independiente de su calidad de ilegalidad o irregularidad<sup>2</sup> (CMW 2005).

### **2.3. Sobre la implementación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR en Chile**

En el caso del Estado chileno, la aplicación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, vigente desde 2009, se aleja de las exigencias que exige el bloque. Pese a que los requisitos para la obtención de la residencia temporal son los que propone el convenio -lo que no incluye la exigencia del certificado médico-, en Chile sólo se brinda el permiso por un año y no existe la figura de la residencia permanente. Por otro lado, el beneficio es aplicable sólo a los países miembros del MERCOSUR más Bolivia, por lo que quedan excluidos Colombia, Ecuador y Perú. Esto ocurre porque cuando Chile firmó el pacto, en 2005, no estaban en la negociación las naciones marginadas. Finalmente, es importante destacar que frente a la llegada de un nuevo gobierno, esta visa corre el riesgo de dejar de existir, ya que el pacto no ha sido ratificado por el Congreso Nacional.

La principal causa de la no ratificación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR en Chile, es un malentendido que surge de una disputa entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Contraloría. En 2009, la primera institución señaló que el convenio no requería de la aprobación del Congreso Nacional, ya que sus principios estaban en concordancia con la legislación migratoria chilena, por lo que podía ser implementado vía administrativa. Frente a esto, Contraloría contestó que lo solicitado por Cancillería, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución y la ley migratoria vigente, era inviable porque

---

<sup>2</sup> Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares, [https://digitallibrary.un.org/record/544660/files/CMW\\_C\\_2005\\_1-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/544660/files/CMW_C_2005_1-ES.pdf)

todo ordenamiento que pretenda inmiscuirse en el campo de la regulación de la residencia de los extranjeros en el país, debe ser sometida a la aprobación del legislativo<sup>3</sup>.

Y como hasta el día de hoy el Ministerio de Relaciones Exteriores no ha enviado el ordenamiento del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR para que se sujete a la aprobación del legislativo, el proyecto, obviamente, no se ha ratificado. ¿Cómo, por lo tanto, se ha podido aplicar? La respuesta se encuentra en el Decreto Ley 1.094. En uno de sus artículos indica:

Las atribuciones que correspondan al Ministerio del Interior, para el otorgamiento de visas, para las prórrogas de las mismas y para la concesión de la permanencia definitiva, serán ejercidas discrecionalmente por este, atendiéndose en especial a la conveniencia o utilidad que reporte al país su concesión y a la reciprocidad internacional, previo informe de la Dirección General de Investigaciones<sup>4</sup>.

Como indica el citado artículo de la vigente ley sobre migraciones, el otorgamiento de visas queda a total discreción del Ministerio del Interior (actualmente llamado Ministerio del Interior y Seguridad Pública) en función del beneficio que el migrante pueda brindar al país. De acuerdo con esto, el mencionado organismo tiene la facultad para modificar constantemente los procedimientos para la obtención de un permiso de residencia sin consideración de las necesidades del extranjero, más sí de lo que el Estado estima provechoso.

Sin embargo, es bajo dicho principio, pensado para restringir el paso de aquellos extranjeros considerados peligrosos para una nación gobernada por una dictadura, que el segundo gobierno de Michelle Bachelet logró implementar el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR en 2009. En términos específicos, por iniciativa del Departamento de Extranjería y Migración (DEM), que depende del Ministerio del Interior, se utilizaron las discrecionales facultades que el artículo 13 de la Ley 1.094 brinda y mediante un oficio circular efectuado por el Subsecretario del Interior se instruyó sobre la aplicación del convenio<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Dictamen 75.545

<sup>4</sup> Decreto Ley 1.094, artículo 13.

<sup>5</sup> Oficio Circular N°264645, del 04.12.09, del Subsecretario del Interior.

Es importante destacar que el Oficio Circular elaborado por el Subsecretario del Interior determina la posibilidad de obtener la visa de residencia permanente. Pues se indica lo siguiente:

Se le puede otorgar visación de residente temporario hasta por dos años [a los ciudadanos de países miembros del MERCOSUR más Bolivia]. En consecuencia, se les deberá conceder en primer lugar una visación temporaria por un año, la cual puede ser prorrogada por otro año más. Sin perjuicio de lo anterior, si el extranjero al estar pronto a cumplir el año de residencia prefiere impetrar solicitud de permanencia definitiva en vez de prorrogar la visa, se le deberá acoger a trámite la solicitud de permanencia definitiva, conforme a las reglas generales<sup>6</sup>.

Además de conceder la posibilidad de obtener la residencia definitiva, el documento citado precisa que, si el migrante lo desea, puede adquirirla en el momento de la caducación del primer año de permiso. Sin embargo, pese a que no existe ningún tipo de ordenanza que contrarreste lo indicado por el Oficio, en la práctica esta visa no se está entregando y, por lo tanto, no aparece en ninguno de los medios oficiales de difusión sobre trámites migratorios que el gobierno maneja.

La razón de esto no se encuentra solamente en las discrecionales facultades que el Decreto Ley 1.094 entrega, sino también en la ambigua voluntad del Estado con respecto a la inmigración. Tal idea se expresa, como se mencionó anteriormente, en la falta de una política migratoria concreta (Doña 2018). Pues si bien, desde el retorno de la democracia, se han lanzado diversas iniciativas que se posicionan desde enfoque de derechos humanos sobre las migraciones (Agar y Esponda 2015, 100), no se ha logrado modificar el sesgo securitista de la ley de extranjería vigente. Este fenómeno, es conocido como “la política de la no política”, ya que evidencia una paradoja en la que la normativa vigente, de naturaleza evidentemente conservadora, coexiste con una serie de acciones efectuadas por los gobiernos de turno (Doña 2018). Y el problema de esto, es que todas estas últimas medidas no han sido aprobadas por el Congreso, al igual que el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, por lo que se hace muy fácil para un nuevo gobierno eliminarlas o modificarlas.

---

<sup>6</sup> Oficio Circular N°264645, del 04.12.09, del Subsecretario del Interior.

Por lo anterior, del universo total de residencias temporarias entregadas entre 2010 y 2016 - 864.457 documentos-, sólo el 18,7% corresponde a la visa MERCOSUR (DEM 2017). Los principales solicitantes de este beneficio son personas de nacionalidad boliviana y, en menor medida, argentina. Es importante destacar que los migrantes peruanos, colombianos y venezolanos, que en la actualidad superan numéricamente a los anteriores, no pueden acceder a la visa MERCOSUR porque sus países ratificaron el Acuerdo después de 2009. Por lo tanto, deben apelar al permiso temporal de empleo, que está sujeto a contrato, lo que complica mucho sus procesos de regularización. Se acota que el 57% de las visaciones entregadas corresponde a la laboral (DEM 2017).

Por todo lo dicho, es posible afirmar que la forma en que el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR se implementó obedece a una lógica de control. Esto se basa en tres razones: la primera es que no ha sido ratificada por el Congreso Nacional, por lo que su aplicación puede ser revertido por cualquier gobierno próximo; la segunda es que funciona bajo el total arbitrio del Ministerio del Interior y de Seguridad Pública, pudiendo ser modificado según lo que el Estado estime conveniente; y la tercera es que sólo tiene alcance para los países miembros del MERCOSUR, excluyendo a Colombia, Perú y Ecuador.

#### **2.4. El sentido de las acciones migratorias del estado chileno y las razones de Chile para adherirse al Acuerdo sobre Residencia para Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile**

En esta sección, se analiza la información expuesta hasta el momento, sobre todo la referente al periodo comprendido entre 1990 y 2006. En primera instancia, se determina el sentido de las acciones migratorias del estado chileno, argumentando que no existe un discurso concreto con respecto al fenómeno de las migraciones; posteriormente, teniendo como contexto lo anterior, se dilucidan las razones de Chile para adherirse al Acuerdo sobre Residencia para Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Éstas son tres: la primera es que la adhesión de Chile al Acuerdo de Residencia es parte de una serie de iniciativas que quieren hacerse cargo del fenómeno de los chilenos viviendo el en exterior; la segunda es que el número de inmigrantes en Chile no se consideraba un problema, como actualmente se hace, lo que permitió implementar iniciativas que se acercaban a un enfoque de derechos con cierta liviandad; la tercera es que la firma del pacto en 2005 es parte de una oleada de acciones que son circunstanciales a un objetivo mayor, que es la ampliación de los derechos humanos como parte de la agenda de política exterior.



Las múltiples iniciativas presentadas pueden sugerir que el estado chileno posee un relato concreto con respecto al fenómeno migratorio y que su adhesión al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR es una consecuencia de tal lógica. Sin embargo, existe un claro indicio de que Chile no tiene un comportamiento coherente en relación al tema: la carencia de una política migratoria que se haga cargo de la contingencia reemplazando definitivamente la discrecional Ley de Migraciones de 1975. Existe un consenso asociado a la idea de que el país falta de un discurso definido con respecto al asunto de la migración (Martínez 2003; Doña 2004; Cano y Soffia 2009; Stefoni 2010; Thayer 2013; Agar 2016). Por lo tanto, la determinación de las razones internas de Chile para adherirse al pacto mercosureño deben ser dirimidas, aunque parezca contradictorio, en vinculación con el sinsentido de este vacío jurídico.

En términos generales, pueden ponerse en evidencia dos perspectivas claras con respecto a la relación entre Chile y su carencia de una política migratoria definida: una indica que a pesar de que el país carece de una norma jurídica que se adapte a las contingencias de la movilidad humana, ha logrado en la práctica establecer la categoría de regularidad en gran parte de su población de inmigrantes (Agar 2016 ); otra que manifiesta que la lógica del estado chileno de efectuar acciones en materia de migraciones sin ceñirse a un razonamiento concreto tiene como consecuencia prácticas contradictorias (Cano y Soffia 2009; Stefoni 2011; Thayer 2013; Doña 2018).

Para Eduardo Thayer, ex presidente del Consejo Consultivo de Migraciones y académico experto en temas migratorios, se posiciona bajo el alero de la segunda perspectiva y plantea que la coexistencia entre el Decreto Ley 1.094 y todas las iniciativas públicas con respecto al tema migratorio es una contradicción. Precisa esto a través de las siguientes palabras:

Las contradicciones [con respecto al tema migratorio] se producen cuando no hay una definición política en relación al tema. No existe en la actualidad y no ha existido en ningún gobierno posterior al de Pinochet, una política de estado que se encargue del fenómeno... A partir de ahí nacen las contradicciones, un montón. De hecho, en estos momentos me encuentro estudiando eso. La falta de una normativa concreta se presta para la presencia paralela de iniciativas que están orientadas hacia un enfoque de derechos y remanentes históricos de la Ley Migratoria de 1975 más otros reglamentos relacionados. En la práctica,

esto implica la presencia de acciones que son restrictivas, como, por ejemplo, regularizaciones intermedias que se hacen para los niños y no para sus padres.<sup>7</sup>

El fenómeno político que se refiere a la incapacidad de Chile para configurar un relato político coherente con respecto al tema migratorio pese a sus diversas acciones a lo largo del tiempo transcurrido entre la caída de la dictadura hasta la actual fecha para solucionar los diferentes problemas de sus extranjeros, es denominado por Cristián Doña con el concepto de "política de la no política" (Doña 2018). Concretamente, el término se refiere a la paradoja en la que la ley actual, que es de naturaleza intrínsecamente conservadora, coexiste con un mosaico de políticas más expansivas dirigidas por la administración. Se precisa, además, que la contradicción subyacente a esta lógica se ve agravada ya que todas las iniciativas que el ejecutivo acciona no son aprobadas por el congreso y, por lo tanto, facilita a los eventuales gobiernos el poder cambiarlas o eliminarlas (Doña 2018).

Aclarando lo anterior, Cristián Doña aclara que el Decreto Ley 1.094 en conjunto con todas las acciones que los diferentes gobiernos post dictatoriales han efectuado, no configuran un cuerpo normativo que delimite de manera precisa los criterios para regularizar la situación del inmigrante en Chile. Al respecto indica:

Chile no tiene una política migratoria. Lo que tiene es un documento legal que define a quiénes se entrega la visa y en qué momento. Dentro de ese marco existe una discrecionalidad para crear nuevos tipos de visa. El Decreto Supremo N°597 de 1984, que es el que reglamenta la Ley de Migraciones de 1975, permite que el director del Departamento de Extranjería modifique algunas categorías de visados dentro de lo que es la visa temporaria. Por lo tanto, al haber una ley que reglamenta el tipo de visados, el estado tiene la posibilidad de hacer y deshacer las normativas que regulan sus acciones con respecto al tema migratorio. En la práctica, esto se traduce en que mientras existan ciertos funcionarios progresistas que aborden el fenómeno de la migración desde un enfoque de derecho, existirán avances sustantivos en las acciones que ejerce el Estado de Chile al respecto, pero llegado el momento en que haya funcionarios que no estén de acuerdo, todo esto se acaba.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Eduardo Thayer (ex presidente del Consejo Consultivo de Migraciones y académico experto en temas migratorios), en conversación con el autor, enero de 2018.

<sup>8</sup> Cristián Doña (Especialista en migraciones internacionales y director de la Oficina para los estudios latinos y latinoamericanos de la University of Nebraska en Omaha), en conversación con el autor, enero de 2018.

La lógica de la discrecionalidad de la normativa migratoria chilena de la que habla Cristián Doña no se expresa solamente en las facultades que les entrega a los gobiernos de turno para modificar las categorías de las visas temporarias, sino también en el hecho de que las diversas iniciativas que han intentado ampliar los derechos de los migrantes sin modificar la ley imperante se ejercen de manera dispersa en diversas instituciones del estado. Esto quiere decir que el acceso de los inmigrantes a los bienes sociales en Chile depende exclusivamente del funcionario público que lo atiende directamente (Doña 2018).

Es imperante llamar la atención de que la situación de incoherencia discursiva con respecto al tema migratoria en Chile se demuestra con más fuerza aún por el hecho de que hasta la fecha no haya ratificado las propuestas más importantes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con respecto a la migración, que son el Convenio N°97 y el Convenio N°143.

El primero tiene por objetivo comprometer al estado en la tarea de acompañar y regular los procesos de migraciones laborales y reconocer la igualdad de trato entre migrantes en situación de regularidad y sus nacionales (Convenio N°97), mientras que el segundo tiene la meta de generar mecanismos de políticas públicas para luchar contra las migraciones ilegales y abusivas (Convenio N°143). Si bien se puede afirmar que en la práctica Chile ya cuenta con mecanismos jurídicos para solucionar los problemas que los acuerdos mencionados proponen, la no ratificación de estos pone en evidencia cierta ligereza por parte del estado en el objetivo de conformar un relato concreto con respecto al tema migratorio visto desde la perspectiva de los derechos humanos.

Finalmente, para reafirmar lo expuesto, se apelan a las palabras de Rodrigo Sandoval, quien fue director del Departamento de Extranjería y Migración (DEM) del Ministerio del Interior entre 2014 y 2017 y, por lo tanto, tuvo las facultades máximas para determinar las categorías de visa que Chile entregaba, según lo facultaba el Decreto Ley N° 1.094. El ex funcionario, luego de exponer una serie de iniciativas con respecto al tema migratorio vinculadas a la ampliación de derechos que se dieron a partir del retorno a la democracia, como ya se expuso anteriormente, aclara:

Sin embargo, es necesario hacer una aclaración. En todo este desarrollo hay una contradicción que se expresa fundamentalmente en el tema migratorio: por un lado, tienes acciones que

avanzan hacia un enfoque de derechos, mientras que, por el otro, tienes eventuales restricciones, que vienen sobre todo desde los discursos, o mejor dicho, desde la falta de uno.<sup>9</sup>

Por lo tanto, en base a lo dicho, cabe preguntarse lo siguiente: ¿por qué Chile se ha adherido a un pacto multilateral que pretende regular desde un enfoque de derechos el fenómeno de la migración en Sudamérica, el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, pese a no contar con un relato coherente con respecto al tema?

Frente a la pregunta anterior, dentro de las respuestas entregadas por los funcionarios que se han encargado de negociar la adhesión de Chile al Acuerdo de Residencia o de aplicar sus normativas, se destacan cuatro perspectivas: una que afirma que la firma del pacto es una de las tantas iniciativas que se enmarcan en el intento de Chile por demostrar que posee un enfoque de derechos en relación al tema migratorio entendiendo que en los primeros 20 años del retorno a la democracia existía una gran cantidad de ciudadanos chilenos viviendo en el extranjero por razones fundamentalmente vinculadas a la dictadura de Pinochet; otra señala que el número de inmigrantes en el país no era considerable y no se percibía con la magnitud con la que se hace hoy en día, por lo que las acciones que avanzaban hacia un enfoque de derechos en relación a la migración -y que por lo tanto facilitaban los procesos de entrada para los sujetos que pretenden residir en el país- no eran entendidas por ciertas esferas políticas como un problema; la tercera indica que la adhesión al Acuerdo de Residencia en conjunto con todas las acciones que el estado chileno había efectuado hasta la fecha con respecto al fenómeno de la migración eran parte de un fin más amplio, que consistía en demostrar a la comunidad internacional su compromiso con los derechos humanos en general; finalmente, la última indica que Chile se suma al convenio con el objetivo de integrarse políticamente con sus vecinos latinoamericanos.

Para facilitar la comprensión de lo planteado, se dividen las razones de Chile para adherirse al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR en dos grupos. El primero contiene los motivos internos, mientras que el segundo los externos.

La primera razón de la regionalización del Acuerdo de Residencia hacia Chile es propuesta por Pedro Hernández González, subdirector del área de Migraciones Internacionales del

---

<sup>9</sup> Rodrigo Sandoval (ex director del Departamento de Extranjería y Migración), en conversación con el autor, febrero de 2018.

Ministerio de Relaciones Exteriores y encargado, entre otras cosas, de elaborar estudios y propuestas para la gobernanza de las migraciones internacionales y coordinar la participación del país en foros internacionales que proponen y supervisan los tratados en torno a los fenómenos migratorios. Indica lo siguiente:

Ubiquemos el contexto que rodea a la firma del Acuerdo de Residencia: estamos hablando del gobierno del presidente Ricardo Lagos cuando esto se negocia. El Presidente Lagos, que es uno de los presidentes del regreso de la democracia, evidencia, en consecuencia, de lo que habían sido los gobiernos de los presidentes Aylwin y Frei, el problema de los chilenos en el exterior. En esos momentos, el fenómeno migratorio de Chile estaba marcado fundamentalmente por una gran presencia de chilenos en el exterior, que según el registro efectuado por la administración de Lagos -el primero de la historia- arrojó una cifra estimada de 900.000 personas, mientras que, comparativamente, la cantidad de residentes en el país no superaban los 150.000. Por lo tanto, la problemática principal estaba en el exterior, no en Chile, y el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR se enmarca dentro de esta dinámica.<sup>10</sup>

La afirmación de Pedro Hernández se sustenta, como sugiere él mismo, en tres hechos fundamentales: el primero tiene que ver con todas las acciones que se efectuaron entre 1990 y 2005 para solucionar el problema de los chilenos residentes fuera del país, ya mencionadas anteriormente; el segundo es un compromiso tomado en la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios organizada en 2004 por iniciativa de José Miguel Insulza, Ministro del Interior de Chile en la época; finalmente, en la relación con respecto al tópico del flujo de personas entre Chile y Argentina.

Con respecto al primer punto, basta mencionar algunas de las primeras iniciativas que tuvieron los primeros gobiernos de la postdictadura. Se destacan la ratificación de diversos acuerdos bilaterales con países receptores de emigrantes chilenos, los procesos de amnistía migratoria hechos por la administración de Frei y la creación de la Dicoex por Ricardo Lagos.

En relación al segundo punto, Pedro Hernández destaca que en la Declaración de Santiago sobre Principios migratorios celebrada 2004 por iniciativa del Ministro del Interior de esos entonces, José Miguel Insulza, se estableció un compromiso fundamental con respecto al fenómeno de los flujos migratorios al interior de la Sudamérica, especialmente el

---

<sup>10</sup> Pedro Hernández (subdirector de Migraciones Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile), en conversación con el autor, enero de 2018.

representado por los chilenos emigrantes. Éste es: “Que el trato que se dé a los nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR en terceros países debe ser recíproco al que reciben los nacionales de esos países en nuestro territorio.” (Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios 2004)

En consideración al tercer y último punto, estrechamente ligado al anterior, Pedro Hernández menciona lo siguiente:

Con Argentina teníamos el principal flujo de migrantes en la época, sobre todo de personas que habían salido de nuestro país producto de la dictadura. Incluso, es necesario decir, Argentina aplica mediante un acuerdo bilateral con Chile todas las propuestas que implicaban el Acuerdo de Residencia antes de que este entrase en vigencia -entendiendo que esto iba a ocurrir en 2009 cuando Paraguay lo ratificase-. Por lo tanto, el contexto el Acuerdo tiene como objetivo, además de todo lo dicho, atender y beneficiar a la comunidad chilena que está en el área MERCOSUR.<sup>11</sup>

En resumen, con respecto a la idea de que la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Chile debe ser comprendida dentro del marco de las diversas iniciativas que intentan brindar un enfoque de derechos en relación al tema migratorio para solucionar la problemática de chilenos en el exterior, Pedro Hernández, uno de los principales actores de los procesos negociadores en tema de migración de la Cancillería, argumenta en base a tres razonamientos: el primero tiene que ver, obviamente, con el sentido de las diversas acciones que el estado estaba tomando para solucionar el problema de ciudadanos nacionales fuera de país; el segundo con la Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios de 2004; el tercero con la relación migratoria entre Argentina y Chile.

La segunda razón es el que el número de inmigrantes en Chile en el periodo comprendido entre 1990 y 2006 no se percibía como una cifra preocupante dentro de ciertas esferas políticas y de la sociedad civil. De los entrevistados, hayan sido estos funcionarios públicos o académicos, todos estuvieron de acuerdo con esta afirmación. Esto se sustenta fundamentalmente en la idea de que el tema de la migración entra con fuerza en el debate público recién a partir de los 2017 en las campañas presidenciales.

---

<sup>11</sup> Pedro Hernández (subdirector de Migraciones Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile), en conversación con el autor, enero de 2018.

Para sustentar lo dicho, es importante mencionar que, hasta el primer gobierno de Michelle Bachelet, el tema de la migración no tuvo una relevancia pública importante, pese a que se continuó con la lógica de hacer de Chile un país más abierto a la llegada de extranjeros con el deseo de residir. Se destacó en la nombrada administración la firma del Instructivo Presidencial N°9 en 2008, que definió al país en oposición a la discriminación contra personas de otras nacionalidades y propuso dos importantes disposiciones: que a las mujeres inmigrantes embarazadas se les debía asegurar la atención médica y que a los niños inmigrantes se les debía asegurar el acceso a la educación. Pese a esto, se mantuvo el Decreto Ley 1.094.

Posteriormente, en la administración de Sebastián Piñera se mantuvieron todas las disposiciones que habían mantenido sus antecesores, pero se propuso una nueva Ley de Migraciones. Ésta tenía el objetivo de establecer un vínculo entre la migración y las necesidades económicas del país, facilitando la entrada de extranjeros altamente calificados (Doña 2018). Sin embargo, la iniciativa no prosperó.

Recién en el ocaso del segundo gobierno de Michelle Bachelet el tema comenzó a tomar una relevancia considerable en el debate público. Si bien el uso la migración como consigna política comenzó en las elecciones municipales de 2016 en comunas del norte de Chile, especialmente en Antofagasta, que es la segunda ciudad con más migrantes del país después de Santiago, el tópico alcanzó trascendencia nacional en las elecciones presidenciales de 2017. El candidato Sebastián Piñera, al igual que otros aspirantes a la alcaldía en 2016, puso entre sus propuestas el aumento de los controles fronterizos y una nueva ley que hiciera más estrictos los requisitos para que los extranjeros adquirieran la residencia en el país (Doña 2018).

Es interesante recalcar que esta politización devino, como demuestra una encuesta del Centro de Estudios Públicos, que el 50% de los chilenos piensen que los inmigrantes no son ciudadanos que deberían tener los mismos derechos que los ciudadanos chilenos (CEP 2017).

Como indicó Lorenzo Agar: “Por nada del mundo Chile se hubiera adherido al Acuerdo [de Residencia del MERCOSUR] en el contexto actual.”<sup>12</sup>

Por lo tanto, el contexto en el que Chile se adhirió al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y avanzó mediante diversas iniciativas hacia un enfoque derechos sobre las migraciones estaba marcado por una suerte de indiferencia en la esfera pública con respecto al tema, pues no era un objetivo central para los gobiernos de la época.

La tercera razón de Chile para adherirse al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR -la que indica que es parte de un conjunto de acciones que el estado chileno había efectuado para lograr una meta más amplia que el de migración, que es la de demostrar a la comunidad internacional su compromiso con los derechos humanos en general-, es planteada por Rodrigo Sandoval. Su argumento fundamental descansa en la idea de que, frente a la falta de un relato coherente en relación a una política migratoria por parte del estado de Chile, las iniciativas que hacían avanzar las acciones sobre fenómeno de la migración hacia un enfoque de derechos devenían de un objetivo más amplio, que era el de afianzar frente a la comunidad internacional el compromiso con los derechos humanos en general.

En relación a lo anterior, es interesante destacar que el mismo Pedro Hernández afirma: “La base del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR es la entrega de acceso a derechos, lo que está fundamentalmente ligado al concepto de la propensión a la residencia regular. Chile estaba consciente de esto.”<sup>13</sup>

Profundizando más esta idea, Rodrigo Sandoval afirma que la adhesión de Chile al Acuerdo de Residencia en conjunto con todas las acciones que se tomaron en relación al tema migratorio desde el Gobierno de Patricio Aylwin hasta el de Ricardo Lagos, se efectúan en base a dos fundamentos: el de los derechos humanos y la integración regional. Dice:

Se comprende el derrotero que Chile ha seguido en relación a la migración a partir de su agenda de derechos humanos como política exterior y su interés por avanzar en políticas de

---

<sup>12</sup> Lorenzo Agar (experto en migraciones internacionales y docente de la Universidad de Chile), en conversación con el autor, enero de 2018.

<sup>13</sup> Pedro Hernández (subdirector de Migraciones Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile), en conversación con el autor, enero de 2018.



integración regional. La conjunción de esos dos elementos lleva inevitablemente al tema de la migración y terminan definiendo un contexto migratorio determinado.<sup>14</sup>

Las palabras del ex director del DEM tienen estrecha relación con todas las acciones que el estado chileno había efectuado a partir del retorno a la democracia. Ya que el gobierno de Patricio Aylwin, el primero del nuevo periodo, no dejó satisfecha a una gran proporción de la sociedad civil y de la comunidad internacional con sus intentos de implementar iniciativas para reinsertar a Chile en los espacios de diálogo internacional a través de la demostración de su compromiso con los valores democráticos y con la reparación de las víctimas de la violencia de la dictadura, la ulterior administración, la de Eduardo Frei, comenzó a buscar diferentes espacios, tanto nacionales como fuera del país, para lograr la efectiva viabilidad del proceso chileno de transición en pleno respeto a los derechos fundamentales (Aranda y Morandé 2011, 106). Sin embargo, fue Ricardo Lagos el que más avanzó en esta línea, pues, además de que estableció una serie de acciones en relación al ejercicio de la justicia sobre las crímenes cometidos en el gobierno autoritario de Pinochet, como el reconocimiento explícito de la culpabilidad de las Fuerzas Armadas en estos -cosa que sorprendentemente no ocurrió antes-, comenzó a establecer una serie acuerdos bilaterales y multilaterales para avanzar hacia una lógica de respeto a los derechos humanos que abordaba el tema desde una perspectiva multidimensional por considerar la protección de derechos civiles y políticos en paralelo con la preservación de garantías mínimas necesarias para el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales (Aranda y Morandé 2011, 109).

Para complementar lo anterior, es necesario destacar importantes compromisos y acciones que Chile ha efectuado desde el restablecimiento de la democracia con respecto a la temática de los derechos humanos. El primero es la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) en 1990. Posteriormente, se destacan, a nivel internacional, las acciones humanitarias en Haití y la adhesión a diferentes pactos, como los Objetivos del Milenio, la de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, los Protocolos contra el tráfico ilícito de migrantes, la ratificación Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y, por supuesto, el Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

---

<sup>14</sup> Rodrigo Sandoval (ex director del Departamento de Extranjería y Migración), en conversación con el autor, febrero de 2018.

La razón externa de Chile para permitir la regionalización del Acuerdo de Residencia hacia sus potestades parte de un objetivo más amplio: la voluntad de integrarse políticamente en América Latina. Esto supone una serie de detalles que complejizan la comprensión del acto. El primero es la naturaleza del MERCOSUR en la época de gestión del pacto y el segundo es la relación específica que Chile ha tenido con el bloque regional.

De acuerdo a lo anterior, es imperativo hacer alusión a la relación que ha establecido Chile con el MERCOSUR. Para esto, en esta sección se hace, preliminarmente, una breve referencia a las características esenciales del bloque regional, luego al vínculo que Chile ha establecido con él y, finalmente, se establece la razón externa de Chile para adherirse al Acuerdo.

Para dilucidar las razones de la adhesión de Chile al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, es fundamental hacer referencia a la relación que ha tenido el país con la organización internacional. En primera instancia, se describen de manera acotada las características principales del MERCOSUR; finalmente, se indican las ideas esenciales que el estado chileno ha elaborado con respecto a MERCOSUR.

El MERCOSUR nace en 1991 bajo el Tratado de Asunción, suscrito por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Su objetivo era generar un espacio de integración regional bajo los postulados del libre comercio. Esto debe ser entendido bajo un contexto específico que se caracteriza por una serie de cambios estructurales en el sistema internacional, dentro de los que se destacan el fin del comunismo, el colapso de las economías del mundo desarrollado en la crisis de la deuda en 1980 y el ascenso de la importancia de las finanzas globales que contribuyeron al triunfo de las ideas liberales sobre mercado (Riggirozzi y Tussie 2012, 7).

En términos prácticos, este proceso regional sienta inicialmente sus bases en dos pilares: el Programa de Liberalización Comercial, incluido en el mismo anexo del Tratado de Asunción, y una definición de acciones para desarrollar exitosamente los objetivos que el programa proponía. De acuerdo con esto, los gobiernos utilizaron este marco regional para implementar una serie de iniciativas a nivel doméstico que apuntaban hacia la consolidación de las lógicas del libre comercio, como la disminución de aranceles, el esclarecimiento de normas no arancelarias, la rotulación de productos, la transparencia comercial, entre otras (Bizzozzero

2010, 33). Como consecuencia de todas las medidas adoptadas, el espacio de integración se constituyó como lo que Bela Balassa denomina unión aduanera, es decir, todos los países miembros establecieron en conjunto un arancel común externo frente a terceras naciones (Balassa 1964).

A partir del siglo XXI, el MERCOSUR comienza a experimentar ciertos cambios en su perfil. Si bien las lógicas del regionalismo abierto jamás dejaron de existir, con el inicio del periodo mencionado el bloque regional impulsa una serie de iniciativas de carácter social que cambiaron, como coinciden diversos autores, definitivamente su identidad (Malamud y Gardini 2012; Riggiozzi y Tussie 2012; Perrotta 2013; Vivares 2014) .

El cambio en el perfil del MERCOSUR debe ser explicado en base a un contexto histórico determinado. Para José Briceño-Ruíz, éste se caracteriza por los siguientes elementos: la devaluación del real brasileño, la asunción de Hugo Chávez en 1998, el atentado del 11S, que modificó la agenda estadounidense hacia la seguridad, las protestas anti globalización, como la de Seattle, y la crisis económica argentina que despertó un fuerte sentimiento antiliberal (Briceño-Ruiz 2017, 74-75). A estos planteamientos, es imperante agregar que en toda la región suramericana comenzaron a surgir gobiernos relacionados con ideas progresistas, destacándose no sólo el de Hugo Chávez, sino también el de Néstor Kirchner en Argentina, el de Lula Da Silva en Brasil, el de Evo Morales en Bolivia, los de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile y el de Tabaré Vázquez en Uruguay.

En términos específicos, es a partir del Consenso de Buenos Aires en 2003 que el MERCOSUR comenzó a reformular identidad comercial que desde los 90 habían predominado mediante la inclusión de objetivos sociales y productivos (Briceño-Ruíz 2013, 24). Para Pía Riggiozzi y Diana Tussie, esto debe ser explicado en función de la posición que el bloque regional comienza a adoptar en relación a la hegemonía de Estados Unidos, que, si bien no es de oposición explícita -como ALBA-, es de distancia (Riggiozzi y Tussie 2012). Concretamente, este alejamiento se expresó en la negación que mantuvo el MERCOSUR con respecto a iniciar negociaciones para firmar un tratado de libre comercio con el país norteamericano (Briceño Ruíz 2013, 24). En la posteridad, se comenzaron a elaborar una serie de iniciativas desligadas con las lógicas del libre comercio, dentro de las que se destacan la creación del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, del Fondo de

Convergencia Estructural (FOCEM) y, por supuesto, el Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

La relación que ha establecido Chile con América Latina ha sido ambivalente. Sus autoridades han declarado públicamente su compromiso con la región, pero en la práctica se han preocupado más por establecer vínculos comerciales con los grandes bloques económicos del sistema internacional. Si bien este comportamiento parece contradictorio, es posible demostrar que configura una estrategia coherente, siendo su nexos con el MERCOSUR la evidencia más clara (Fernandois y Henríquez 2005 y Aranda y Riquelme 2015).

A partir de la democracia, Chile se ha tenido que enfrentar a un doble desafío: por un lado, debe avanzar en materia de institucionalidad y reinsertarse en el diálogo político del continente latinoamericano, mientras que, por el otro, debe mantener la lógica económica de la dictadura y entrar adecuadamente en el sistema económico internacional. Teniendo esto en cuenta, es posible comprender que su inserción como Estado Parte al MERCOSUR hubiese implicado un retroceso con respecto al modelo financiero que se pretendía implementar, pues se tendrían que haber aumentado múltiples barreras arancelarias cuando se ambicionaba justamente lo contrario (Fernandois y Henríquez 2005, 59).

Pese a que los países fundadores del MERCOSUR manifestaron explícitamente su voluntad de tener a Chile dentro del bloque como estado parte a través de la V Cumbre Iberoamericana de 1995, la nación sudamericana dilató las instancias para concretar lo que se le pedía, logrando, al final, participar en condiciones diferentes (Fernández Reyes 2013, 140). Se creó, en función de este proceso, la categoría de miembro asociado, que se caracteriza por permitir la intervención en algunas reuniones que traten temáticas de interés común para aquellas naciones que cumplan con los siguientes requisitos: ser miembros de ALADI y haber un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR.

Gracias a lo dicho con anterioridad, Chile pudo concretar sus pretensiones de integrarse políticamente con América Latina, y, al mismo tiempo, mantener la lógica económica que se había iniciado con la dictadura de Augusto Pinochet. Se justifica esto en la idea de que la categoría de asociado le permitía a la nación andina proteger sus bajos aranceles -entendiendo que el MERCOSUR exige a sus miembros conservar un impuesto común a las

importaciones- y entrar un espacio de diálogo político y cooperación con los países sudamericanos que eran parte del bloque (Fernandois y Henríquez 2005, 72).

De acuerdo a lo anterior, es posible afirmar que la razón externa de Chile para adherirse al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR fue su voluntad de integrarse políticamente a América Latina después del aislamiento que había padecido en la dictadura. Al respecto, Cristián Doña indica lo siguiente: “Chile firma el Acuerdo de Residencia en un momento en el que se deben considerar dos cosas. Primero, estaba gobernado bajo un gobierno progresista -el de Ricardo Lagos- y, segundo, era miembro asociado del MERCOSUR”.<sup>15</sup>

Las palabras del académico chileno denotan que la firma del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR por parte de Chile debe ser comprendido en función de su carácter de asociado al bloque regional y de su voluntad, mediada por la presencia de un gobierno progresista, de avanzar en el ámbito de la integración política. De acuerdo con esto, Rodrigo Sandoval precisa: “La firma del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR es más una expresión de integración regional que una expresión de progresismo en relación al tema migratorio”.<sup>16</sup>

Por lo tanto, el progresismo al que se refieren tanto Doña como los autores que entienden el MERCOSUR bajo la óptica del regionalismo post-hegemónico o post-liberal debe ser comprendido, en el caso de Chile, como una voluntad que no entiende a la migración como un fin en sí mismo, sino como un elemento más para entablar buenas relaciones con sus vecinos del continente.

En resumen, es posible indicar que la principal razón externa de Chile para adherirse al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR fue la integración política con América Latina. Esto debe ser comprendido bajo la óptica del regionalismo post-hegemónico, que plantea que debido a la emergencia de diversos gobiernos progresistas en la región, el bloque regional modificó su perfil esencialmente económico a uno político-social. Sin embargo, se deben aclarar dos cosas: primero, que Chile procuró constantemente mantener y profundizar el

---

<sup>15</sup> Cristián Doña (Especialista en migraciones internacionales y director de la Oficina para los estudios latinos y latinoamericanos de la University of Nebraska en Omaha), en conversación con el autor, enero de 2018.

<sup>16</sup> Rodrigo Sandoval (ex director del Departamento de Extranjería y Migración), en conversación con el autor, febrero de 2018

sistema económico heredado de la dictadura; y, segundo, que el gobierno que se encargó de la firma del pacto jamás visualizó la temática migratoria como un fin en sí mismo.

## **2.5. Conclusión**

En este capítulo se determinaron las razones internas y externas de la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Chile. Para lograrlo, se efectuaron las siguientes acciones: primero, una descripción del fenómeno migratorio en Chile; segundo, se describieron las principales acciones del estado con respecto a la migración; por último, se elaboró un análisis de toda la información y se determinaron las razones internas y externas de Chile para hacerse parte del convenio. Es necesario recalcar que para determinar las últimas, se hizo un breve recuento histórico del MERCOSUR y de la relación que la nación sudamericana ha tenido con él.

Las principales pesquisas en relación a las razones internas de Chile para adherirse al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR fueron las siguientes:

- La adhesión de Chile al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR es una de las tantas iniciativas que se enmarcan en el intento del país por demostrar que posee un enfoque de derechos en relación al tema migratorio entendiendo que en los primeros 20 años del retorno a la democracia existía una gran cantidad de ciudadanos chilenos viviendo en el extranjero por razones fundamentalmente vinculadas a la dictadura de Pinochet.
- Es necesario considerar, a la luz de los tiempos actuales, que Chile se adhirió al Acuerdo de Residencia porque el número de inmigrantes en el país no se percibía como preocupante.
- La adhesión de Chile al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR es parte de un conjunto de acciones que el estado chileno había estado efectuando hasta la fecha para demostrar a la comunidad internacional su compromiso con los derechos humanos en general.
- 

La pesquisa en relación a las razones externas de Chile para permitir la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia sus potestades es una:

- Chile se suma al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR con el objetivo de integrarse políticamente con sus vecinos latinoamericanos. Esto está en consonancia con la idea de que esta voluntad deviene de un gobierno progresista, como plantea el regionalismo post-hegemónico. Sin embargo, se debe precisar que el fenómeno migratorio no se consideraba un fin en sí mismo.

De acuerdo a todo lo planteado, es posible afirmar que las razones de la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Chile, tanto internas como externas, se debieron más a factores políticos que económicos. En términos específicos, estos factores están vinculados con tres ejes: 1) el problema de los chilenos en el exterior producto de la dictadura, 2) el segundo con el tema de los derechos humanos y 3) el último con la voluntad de política integración en América Latina.

### **Capítulo 3**

#### **Sobre la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia el Ecuador**

El objetivo de este capítulo es dilucidar las razones de la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Ecuador. Se determinan dos tipos de argumentos: los primeros hacen alusión a los motivos domésticos de la nación para sumarse al convenio, mientras que los segundos a los vinculados con las causas que devienen de la relación entre el Estado y otros actores de la comunidad internacional. En términos generales, las razones de la estudiada nación para hacerse parte del pacto son las siguientes: la primera, y menos importante, tiene relación con el compromiso constante del país con su población residente en el extranjero a partir de la crisis económica que sufrió en 1999; la segunda hace referencia a la idea de que Ecuador tuvo la voluntad de vincular el fenómeno migratorio en general con una perspectiva de derechos, lo que se expresa concretamente a partir de la Constitución de Montecristi en 2008; la tercera está ligada con el tema del regionalismo post-hegemónico, es decir que, debido a una contingencia política marcada por la presencia de un gobierno de corte progresista, el Ecuador se sintió en la obligación de integrarse a Sudamérica a través de elementos de carácter políticos y sociales, como era evidentemente el Acuerdo de Residencia. Es necesario indicar que todos los argumentos entregados deben ser comprendidos dentro de un contexto que entiende al Estado como un organismo que no aborda el problema de la migración desde una óptica concreta, vale decir, la perspectiva del Ecuador en relación al tema, que varía entre la de derechos y la de seguridad, depende de las particularidades del momento político y de los actores que estén en instancias determinantes.

Para lograr lo que se propone, se elabora, en primera instancia, una descripción general del fenómeno de la migración en Ecuador; segundo, se examinan las principales acciones del estado con respecto al tema migratorio, dentro de las que se encuentra la adhesión al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR; tercero, se alude brevemente a la implementación del convenio; finalmente, se elabora un análisis de toda la información y se determinan las razones internas y externas de Ecuador para hacerse parte del convenio estudiado.

#### **3.1. Generalidades sobre las dinámicas migratorias de Ecuador**

La realidad migratoria ecuatoriana ha estado marcada en los últimos 20 años por grandes movimientos. Desde la crisis de 1999, más conocida como el Feriado Bancario, la emigración de ecuatorianos aumentó considerablemente. Se calcula que, hasta 2007, 954.396 nacionales



del Ecuador estaban viviendo en el extranjero en 2007, lo que corresponde al 7% de la población total de ese periodo (FLACSO-UNFPA 2008). Sin embargo, con el paso del tiempo, Ecuador se comenzó a convertir en un país de destino para la inmigración, especialmente de colombianos que escapaban del conflicto armado que afectaba a su nación. A lo anterior, deben sumarse los ecuatorianos que comenzaron a retornar debido al endurecimiento de las políticas migratorias de los países de destino (Herrera, Moncayo y Escobar 2012).

Todos estos acontecimientos son datos fundamentales para comprender las respuestas que posteriormente el estado de Ecuador ha efectuado para hacerse cargo del fenómeno migratorio. De esta manera, es posible dirimir las razones de dicho país para adherirse al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR.

Por lo anterior, en esta sección se exponen los principales hitos del fenómeno migratorio en Ecuador. En primera instancia, se indican ciertas generalidades con respecto a la temática en los años previos al Feriado Bancario; posteriormente, se hace referencia a lo ocurrido en la crisis económica de 1999 y sus consecuencias en la emigración; finalmente, se hace alusión al acontecimiento migratorio en la época de la adhesión al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR.

Con relación a la inmigración, es necesario indicar que, en los tiempos previos a la década del 50 del siglo XX, Ecuador mantuvo flujos migratorios constantes pero bajos. A la base poblacional que nació en los albores de la colonia, consistente en criollos que descendían de conquistadores, mestizos e indígenas, se han sumado personas de origen europeo, africano y, posteriormente, árabe y asiático (OEA 2014).

Si bien se piensa que la salida masiva de ecuatorianos del país es de reciente data, existen evidencias que comprueban la existencia de olas de emigración previas a las causadas por la crisis económica de 1999. Según Brian Gratton, la primera fase emigratoria en Ecuador se dio entre 1960 y 1995 y fue provocada por la decadencia del mercado del *Panama Hat* en la región del Austro (Gratton 2005, 33). Se destacan en esta instancia la salida de población femenina de las zonas rurales hacia las urbanas al interior del país y la de población casi exclusivamente masculina al extranjero, principalmente a Canadá, Estados Unidos y, en menor medida, Venezuela (Herrera, Moncayo y Escoba 2012, 35). En términos generales, se

calcula que 32.000 ecuatorianos estaban viviendo en el exterior para 1998 (Ramírez y Ramírez 2005, 33).

En resumen, antes de la crisis económica de 1999 la inmigración fue sostenida y, al mismo tiempo, baja. Estuvo marcada, en un inicio, por la llegada, en primera instancia, de europeos y africanos y, ulteriormente, por árabes y asiáticos. Por su parte, la emigración comenzó a manifestarse en cifras considerables a partir de la década del 60 del siglo XX. Las razones de esto tienen que ver con la merma del mercado del *Panama Hat*, que afectó a las regiones, especialmente a la del Austro.

Para comprender la realidad que determinó en gran medida las razones del país para adherirse al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, es necesario exponer las principales características del contexto migratorio que devino de la crisis económica de 1999. Para esto, primero que todo, se establecen las particularidades esenciales de dicha crisis y, luego, se definen sus consecuencias en las lógicas de la migración en Ecuador.

En términos generales, las principales razones de la crisis fueron tres: las constantes políticas de liberalización que se gestaron durante más de una década, las desventajas que entregaba el sistema económico internacional, siendo la más destacada la caída constante del precio del petróleo, y las constantes inundaciones provocadas por el fenómeno del niño (Ponce y Vos 2012). La expresión más evidente del problema se dio cuando el gobierno de Jamil Mahuad decidió salvar al sector bancario mediante la transferencia neta de liquidez desde el estado y, peor aún, el congelamiento de las cuentas bancarios de todos los ciudadanos ecuatorianos. De esta manera, no sólo el fisco perdió gran parte de sus recursos, sino también buena parte de la sociedad civil, quienes vieron en breve tiempo devaluados todos sus ahorros o, en el peor de los casos, el dinero que les permitía subsistir (Serrano y Troya 2008, 27).

En resumidas cuentas, las consecuencias de la crisis de 1999 son las siguientes: se incrementó la inflación, los salarios reales decayeron, aumentó tanto el desempleo como el subempleo (Herrera, Moncayo y Escobar 2012, 29) y comenzó, desde el derrocamiento del presidente Jamil Mahuad, un periodo en el que la credibilidad política entró en un evidente desequilibrio (Serrano y Troya 2008, 27). Teniendo en cuenta lo anterior, es interesante mencionar, para hacer notar la magnitud del evento, que el número de pobres creció de 3.9 millones a 9.1, lo que en términos porcentuales es de un 34% a un 71% (Acosta 2004).

De acuerdo a lo anterior, es posible afirmar que la crisis económica de 1999 es uno de los factores fundamentales de la salida masiva de ecuatorianos hacia otros países en los primeros años del siglo XX (Serrano y Troya 2008; Eguiguren 2011; Herrera, Moncayo y Escobar 2012; Acosta y Freier 2015). Se calcula que hasta 2005 más de un millón de personas habían abandonado su patria, representando el 7.7% de la población total de Ecuador (Ratha y Xu 2008). La proporción del asunto se puede avizorar, además, con el siguiente ejemplo: en 1998 se encontraban residiendo en España 7.046 ecuatorianos, mientras que 2003 470.090, lo que representa un aumento de cerca de un 1000% (INE 2004). Por esto, es posible afirmar, como lo hacen algunos académicos, que el fenómeno migratorio ecuatoriano en relación a la salida de personas se ha desarrollado como una estampida, ya que se ha dado de manera explosiva y desordenada (Ramírez y Ramírez 2005; Serrano y Troya 2008).

Si bien los flujos migratorios ecuatorianos antes de la crisis de 1999 eran principalmente gestados por hombres, a partir de los 90 las mujeres comenzaron a tener una presencia evidente. Serrano y Troya demuestran que en este nuevo periodo ya no salían de Ecuador sólo con el objetivo de reunificarse con sus familias, sino también por razones económicas o de crecimiento personal, como evitar problemas familiares, encontrar nuevas oportunidades laborales o lograr mayor autonomía (Serrano y Troya 2008, 30). En la fase comprendida entre 1980 y 1989, el 89% de los migrantes de Azuay en Estados Unidos eran hombres, mientras que en el 2000, la proporción de mujeres era del 48% frente al 52% de varones (Gratton 2006). Es decir, la emigración de ciudadanos ecuatorianos comenzó a ser efectuada por personas de sexos.

Finalmente, es necesario indicar que, en comparación con el periodo anterior, la nueva etapa de los flujos migratorios de Ecuador producida por la crisis de 1999 se caracterizó por la diversificación de los países a los que los ecuatorianos comenzaron a emigrar. Anteriormente, residían en países como Canadá y Estados Unidos, sin embargo, en la nueva fase migracional comenzaron concentrarse principalmente en Estados Unidos, España y, en menor medida, en Italia más otros países europeos (Serrano y Troya 2008).

En resumen, es posible afirmar que la crisis económica de 1999 fue uno de los factores fundamentales de la configuración del perfil migratorio ecuatoriano de los primeros años del siglo XXI. Ésta fue causada por las constantes políticas de liberalización que diversos

gobiernos habían efectuado por un periodo de más de una década, las injusticias intrínsecas del sistema económico internacional y las nefastas consecuencias que tuvo el paso del fenómeno del niño. El trance financiero tuvo como consecuencias el incremento de la inflación, el decaimiento de los salarios, el aumento tanto el desempleo como el subempleo y el comienzo de un constante desequilibrio político. Todo esto devino en abrupto éxodo de más de un millón de ciudadanos ecuatorianos hacia otros países, fundamentalmente Estados Unidos, España y, en menor medida, Italia.

El entendimiento del contexto migratorio específico que rodea a la adhesión de Ecuador al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR pasa por hacer referencia al ocaso de las consecuencias de la crisis de 1999. Éste, como es de esperar, modificó de manera sustancial el panorama del fenómeno migratorio en Ecuador. Por lo tanto, el objetivo de esta sección es evidenciar este nuevo panorama. Para esto, se muestran, en primera instancia, las generalidades del proceso de estabilización de las finanzas ecuatorianas y, posteriormente, la influencia de éste en el tópico migratorio.

Es indudable que a partir del gobierno del presidente Rafael Correa la economía ecuatoriana comenzó a experimentar un ascenso. Su principal aporte consistió en entregarle fuerza a una institucionalidad que había estado derruida por un periodo de constantes derrocamientos y abdicaciones. Gracias a esto, el estado pudo aprovechar los beneficios que el sistema económico internacional le estaba entregando: los altos precios del petróleo, el incremento de su producción, el crecimiento de las remesas desde 2007, la depreciación del dólar frente al Euro, las bajas tasas de interés nacional (Ponce y Vos 2012).

La forma en que el estado aprovechó las posibilidades que la suerte le estaba brindando, fue impulsar el gasto público, que en 2012 representaba el 40% de la economía en su total, aumentando la demanda a nivel interno. Es así como se expandió la inversión privada, la capacidad de consumo de los ecuatorianos y, en consecuencia, creció la economía, alcanzando un nivel histórico de un 7,8% en 2011 (Herrera, Moncayo y Escoba 2012, 30). Todos estos factores, en suma, permitieron, disminuir tanto la pobreza como la desigualdad. En relación a la primera, disminuyó en el área urbana de un 26,3% a un 17,4%, mientras que en el área rural de 60,6% a un 50,9% -las cifras mostradas se enmarcan entre 2006 y 2009- (Herrera, Moncayo y Escoba 2012, 32). En lo que respecta a la segunda, el coeficiente de

Gini bajó considerablemente, pues de un 0,60 en 2000 pasó a un 0,51 en 2010 (Ponce y Vos 2012).

Todo esto provocó que el mercado laboral se estabilizara, abriéndose, en consecuencia, la posibilidad de que la sociedad ecuatoriana pudiese optar a una vida más llevadera que la que le ofrecía el antiguo panorama financiero provocado por la crisis. Por lo tanto, de acuerdo a lo anterior es posible aseverar que la situación migratoria del Ecuador se modificó en tres sentidos: el primero es que disminuyó el número de salida de ecuatorianos que pretendían residir en el exterior; el segundo es que comenzó un proceso de retorno de ciudadanos del Ecuador que habían estado residiendo en otra nación; el último es que el país se convirtió en un espacio más atractivo para la inmigración. Estas tres ideas configuran las características esenciales del panorama migratorio ecuatoriano en el periodo marcado por la estabilidad económica y política.

En relación a la primera característica de la situación migratoria del Ecuador, es posible afirmar que, además de la razón mencionada, existen dos más. La primera tiene que ver con el endurecimiento de las políticas migratorias en Europa mediante la resolución que obliga a los ecuatorianos entre otros ciudadanos de diversas nacionalidades a obtener la visa Schengen para circular por el continente. La segunda tiene que relación con la desaceleración económica que provocó la crisis del subprime en 2008 en Estados Unidos y Europa, especialmente España (Herrera, Moncayo y Escobar 2012, 35). La consecuencia de esto se expresa en el Censo de 2010, que indica que entre 2001 y 2010 el número de salida de personas que pretendían residir en el extranjero disminuyó prácticamente a la mitad (INEC 2010).

Antes de continuar con la segunda característica de la situación migratoria del Ecuador en el periodo de la estabilización financiera, es imperativo aclarar un punto fundamental: si bien las remesas fueron un factor importante para la recuperación económica que experimentó Ecuador en el primer gobierno de Rafael Correa, éstas sufrieron una evidente disminución. Esto se debió a la crisis sufrida por Europa producto de la crisis mundial del 2008, especialmente por Estados Unidos y España, el primer y segundo destino más importante para los ecuatorianos migrantes. En términos numéricos, en 2007 el aporte de lo enviado por ciudadanos del Ecuador a su país era de 3,1 millones de dólares, mientras que en 2010 2,3 (Herrera, Moncayo y Escobar 2012, 45).

La segunda característica de la situación migratoria de Ecuador es que el país comenzó a recibir un número considerable de personas que retornaban luego de haber residido en el extranjero. Esto se debe a dos factores: el primero, que es el más importante, tiene relación con el endurecimiento de las políticas migratorias en las naciones del norte y a la crisis financiera que éstas estaban pasando; la segunda tiene que ver con la bonanza económica por la que estaba pasando el Ecuador (Eguiguren 2011). La conjunción de los mencionados factores provocó que de cada cuatro ecuatorianos viviendo en el exterior haya retornado uno (INEC 2010). Es importante declarar que la mayor parte de los migrantes que regresaron provenían de España (46%), luego de Estados Unidos (26%) y, finalmente, de Italia (6%), lo que coincide con la lógica de la distribución histórica de los emigrantes del Ecuador (Herrera, Moncayo y Escobar 2012, 51).

La última característica de la situación migratoria del Ecuador es que el país se convirtió en un destino atractivo para los inmigrantes. Las razones son tres: la primera tiene que ver con la situación de violencia interna del estado vecino, Colombia; la segunda, ligada a la bonanza económica que estaba pasando la nación ecuatoriana, tiene relación con el atractivo que significaba para los ciudadanos extranjeros la posibilidad de obtener ganancias directamente en dólar; la última hace alusión a las políticas migratorias que, de alguna manera, se preocupaban por regular correctamente la llegada de migrantes al territorio nacional.

Es importante aclarar que, si bien el nivel de inmigrantes en el Ecuador no es alto al compararse con el de otros países de América Latina, como el de Argentina, Brasil o Chile, se percibe un crecimiento importante. Entre 2001 y 2010 el porcentaje de extranjeros en relación al total de la población pasó de un 0.9% a 1,2% (INEC 2010), mientras que en 2015 aumentó a 2,38% (INEC 2015).

Pese a que el inicio del siglo XXI del Ecuador estuvo marcado por un alto porcentaje de emigración, se puede detectar en él el germen de lo que posteriormente permitirá entender al país como un espacio de recepción de inmigrantes. Esto se debe principalmente a la llegada de colombianos que pretendían residir en la nación mediante el estatus de refugiado (Herrera, Moncayo y Escobar 2012, 55). En la actualidad, la población colombiana es la más presente en relación al total de extranjeros viviendo en Ecuador (194.733 habitantes), seguidos por los estadounidenses (26.802 habitantes) y los peruanos (13.705) (INEC 2015). Con respecto a

estos dos últimos, es plausible afirmar que las principales razones de su llegada son el auge económico que el país comenzó a experimentar -a lo que se debe sumar el carácter dolarizado de su economía- y las políticas migratorias que se comenzaron a aplicar, específicamente la vinculada a la de la libre movilidad implementada en 2008.

### **3.2. Marco normativo ecuatoriano sobre migraciones**

En esta sección se hace referencia a las respuestas que el estado ecuatoriano ha efectuado en relación al fenómeno migratorio. Como es de esperar, el énfasis está puesto en el espacio temporal que rodea a la adhesión del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. Sin embargo, se piensa que para comprender éste es fundamental hacer referencia a aquellas medidas que aún tienen vigencia pese a haber sido adoptadas en una época anterior.

La importancia de lo que se propone radica en mostrar las evidencias que permiten dirimir las razones de Ecuador para adherirse al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. Para lograr el objetivo mencionado, la sección se ordena de la siguiente manera: en primera instancia, se hace referencia al marco normativo -junto a sus modificaciones- y a los acuerdos internacionales que rigen el fenómeno migratorio ecuatoriano hasta la crisis económica de 1999; posteriormente, se exponen las principales iniciativas que se han elaborado en la época de estabilización financiera a la luz de la nueva realidad del tema migratorio en Ecuador. Es fundamental aclarar que el valor de la primera parte de esta sección descansa en la vigencia que hasta la actualidad tienen los reglamentos elaborados entre 1971 y el fin del siglo XX.

Pese a todas las iniciativas estatales efectuadas en la última década que han intentado abordar el tópico migratorio desde un enfoque de derechos, existen prácticas que aún se pueden categorizar dentro del marco de la securitización (Eguiguren 2018). Esto ocurre, según coinciden diversos autores, porque el cuerpo normativo vigente es el mismo que se elaboró en 1971 con el objetivo de proteger los intereses de un régimen dictatorial, como lo estaban haciendo otros países de la región (Eguiguren y Araujo 2009; Ramírez 2014). Teniendo en cuenta lo dicho, es fundamental analizar los elementos que configuran el reglamento sobre migraciones en los tiempos previos a la década del 90, pues aún siguen teniendo vigencia en la actualidad.

Para comprender las características esenciales de la ley migratoria de 1971, es imperativo hacer alusión a las normativas anteriores, de las que mantiene ciertos elementos relacionados

con la securitización (Ramírez 2013, 20). En primera instancia, se destacan la Ley de Extranjería de 1886, la de 1892 y la Constitución de 1897, que estipulaba que los extranjeros tenían derechos constitucionales. En conjunto, estos marcos jurídicos apuntaban a crear una política migratoria de *aperturismo segmentado*, es decir, de migración selectiva. Pues, como demuestran varios documentos, contaban con algunos privilegios los inmigrantes provenientes de Sudamérica, Estados Unidos y Europa, mientras que a los chinos y a los gitanos se les cerraban las puertas (Ramírez 2013, 15).

En los albores del siglo XX, la lógica del aperturismo segmentado se modificó de acuerdo al paradigma de la securitización. Esto ocurre a raíz de la Segunda Guerra Mundial y el conflicto militar que Ecuador comenzó a tener con Perú. En esta instancia, se destacan seis iniciativas: el Decreto Supremo de Extranjería de 1938, el Decreto Legislativo de Extranjería de 1940, el Decreto Legislativo de 1947, el Decreto Ejecutivo de 1960, el de 1958 y el de 1957. El objetivo del conjunto era establecer una normativa que controlara los flujos de entrada al país. Se partía de la premisa de que todo extranjero era "sospechoso", por lo que era necesario establecer una serie de filtros para su ingreso al país (Ramírez 2013, 17).

Las antiguas normativas sobre migración tienen vigencia en la actual Ley de 1971 porque aún predomina la lógica de la seguridad y el control. La expresión de esta lógica descansa en la idea de la migración selectiva, que, en términos prácticos, se evidencia en la existencia de la clasificación entre migrantes deseables y no deseables. El determinante fundamental de esta categorización radica en el propósito de permitir el ingreso de aquellos extranjeros que contribuyan al desarrollo económico, social y cultural del país (Ramírez 2013, 20).

En relación a los migrantes que caen en la categoría de deseables, se establecen dos subcategorías: una se refiere al extranjero que se integra legalmente al país con el propósito de radicarse y desarrollar actividades autorizadas, mientras que la otra se refiere a éste como alguien que posee domicilio en otro estado y que, por lo tanto, no posee el ánimo de radicarse. En la práctica, esto influye en el tipo de visa que se le entrega al forastero (de inmigrante o no inmigrante) y la institución que se la otorga (a los primeros se las entrega el Ministerio del Interior, mientras que a los segundos el Ministerio de Relaciones Exteriores).

A partir de la década de los 90 se comienzan a visualizar una serie de conquistas a nivel político en relación al tema migratorio. Éstas son fundamentalmente dos: "la posibilidad de



tener doble nacionalidad (1994) y la posibilidad de ejercer el derecho al voto (1998)" (Ramírez 2013, 23). Si bien los elementos mencionados son un avance con respecto a la problemática de los ecuatorianos viviendo en el exterior, no existen avances en relación a la inmigración (Eguiguren 2011). Además, pese a la declaración explícita del estado, mediante la Constitución de 1998, de obligarse a proteger a sus nacionales en el extranjero, "no se establecieron oportunamente los mecanismos que garanticen esta protección." (Ramírez 2013, 24).

Es recién a partir de 2001, teniendo en cuenta la gran ola emigratoria provocada por la crisis económica y la presión de diversos organismos sociales, que el estado comenzó a establecer mecanismos para la protección de ecuatorianos en el exterior y a preocuparse de establecer un vínculo entre los derechos humanos y la migración (Araujo y Eguiguren 2009, 6). Lo anterior se cristalizó a través de las siguientes iniciativas: la creación de la Dirección General de Apoyo a los Ecuatorianos en el Exterior en 2000 y la Subsecretaría de Asuntos Migratorios y Consulares en 2003; el establecimiento en 2001 de un acuerdo bilateral con España, uno de los principales destinos de los ecuatorianos migrantes, para ordenar el problema migratorio; la elaboración a partir de 2006 de instrumentos de planificación nacional para tratar el problema de la migración, como el Plan Nacional de Política Exterior (PLANEX) o el Plan de Desarrollo Humano de las Migraciones (2007-2010); la creación de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) en 2007; finalmente, se destaca la creación de seis escaños en la Asamblea Nacional para la representación de ciudadanos residiendo en el exterior. En su conjunto, estas acciones, aunque incipientes y carentes de los recursos necesarios, representan el inicio de lo que se podría denominar una política de Estado con respecto al tópico de la migración (Montenegro 2014, 47)

En resumen, es posible afirmar que en el periodo previo al de la estabilización de la crisis económica de 1999, las iniciativas estatales del Ecuador tuvieron un perfil fundamentalmente enfocado en la seguridad y el control. Si bien, gracias a la presión de la contingencia y de diversas organizaciones sociales, se lograron avances en relación al tema de la migración, éstos se enfocaron menos en la inmigración que en la emigración. Pese a esto, es factible afirmar que, a partir de 2000, aunque débilmente, se comienza a generar una política de Estado en torno al problema de la migración.

Pese a que la Ley de 1971 sigue vigente en la actualidad, es posible afirmar que desde la llegada del gobierno de Rafael Correa existió una preocupación evidente con respecto al problema migratorio que se plasmó en iniciativas concretas. Por un lado, se continuaron profundizando los mecanismos que permitían la relación con los ecuatorianos residentes en el exterior, mientras que, por el otro, se levantaron iniciativas para mejorar la situación de los inmigrantes en el país. Esto, de todas maneras, debe ser comprendido dentro de un marco normativo que aún se apega a la lógica de la seguridad y el control (Eguiguren 2011).

Por lo dicho en última instancia, es ineludible enmarcar la política migratoria ecuatoriana en un cuadro general. Éste, según indican Araujo y Eguiguren, funciona en base a la interacción de cuatro ejes: 1) la prevalencia de una concepción securitista que se expresa en el control de las fronteras y en la existencia de una ley migratoria para muchos caduca, la de 1971; 2) la presencia de una voluntad de protección de los derechos humanos de los migrantes que se plasma en el discurso oficial de la nueva institucionalidad migratoria; 3) una forma de gestión que vincula la migración con la posibilidad de desarrollo del país, expresada fundamentalmente en las varias alianzas que el país ha establecido con agencias de cooperación; 4) finalmente, la presencia de una serie de políticas que relacionan al Estado con la diáspora producida por la crisis a nivel político, social y cultural (Araujo y Eguiguren 2009).

Es necesario aclarar que la prevalencia de alguno de los cuatro ejes depende de los actores que lo sostengan y de las contingencias políticas en el que se enmarque. Por tal motivo, es posible afirmar que en determinadas coyunturas políticas "han inclinado la balanza hacia medidas orientadas hacia la extensión de derechos y en otros momentos hacia medidas de mayor control desde una perspectiva más bien securitista" (Herrera, Moncayo y Escobar 2012, 76).

El inicio del gobierno de Rafael Correa, alineado con la lógica del respeto al migrante que se había empezado a gestar desde 2001, estuvo marcado por un evento determinante para el tema migratorio en los años posteriores: la Constitución de Montecristi de 2008. Su importancia se puede resumir en la incorporación en la Carta Magna ecuatoriana del concepto de ciudadanía universal en reemplazo del de migrante (Araujo y Eguiguren 2009; Herrera, Moncayo y Escobar 2012; Ramírez 2013; Montenegro 2014.). Como precisa Jacques

Ramírez, esta iniciativa no debe visualizarse como un cambio meramente semántico, sino también como una propuesta teórica, política y ética (Ramírez 2013, 33).

El mismo autor destaca que en la nueva Constitución el eje movilidad humana fue tratado de manera constante a través de cincuenta y siete artículos a lo largo de siete títulos. En estas instancias, se plasma de manera explícita el problema de los ecuatorianos residiendo en el extranjero, de las personas extranjeras, el tema del refugio, el desplazamiento y el retorno. Por otro lado, subraya que la construcción de la Carta Magna se hizo en consideración de los representantes de los ecuatorianos en el exterior en la Asamblea. Finalmente, enfatiza el documento tuvo una constante retroalimentación de diferentes actores de la sociedad civil gracias a diversas instancias consultivas (Ramírez 2013, 33-34).

Las premisas fundamentales del tópico movilidad humana en la Constitución de 2008 son dos: el *derecho a migrar* y la *ciudadanía universal*. Lo primero supone, como expresa explícitamente el documento, que "no se identificará ni se considerará a ningún ser humano como ilegal por su condición de migrante"<sup>17</sup>. Mediante lo anterior, el fenómeno de la migración deja de ser observado como una posibilidad de crimen y es tratado, en consecuencia, desde un enfoque de derechos. En términos prácticos, la propuesta se traduce en el intento de impedir las expulsiones del territorio ecuatoriano por la condición de indocumentado y, también, las privaciones de libertad (Ramírez 2013, 35).

En lo que respecta a la ciudadanía universal, es posible aseverar que, mediante su presencia en la Constitución, el Ecuador busca propugnar la libre movilidad mundial y poner fin, progresivamente, a la condición de extranjero como elemento determinante de las desigualdades entre las naciones, especialmente en la lógica de la relación Norte-Sur (Ramírez 2013, 37). Esto, porque se piensa que el principio mencionado deviene ineludiblemente en el acceso al derecho y en la reducción de las desigualdades internacionales (Ayala Méndez 2013, 174).

En resumen, los aportes de la Constitución de Montecristi al problema migratorio son, además de los ya mencionados, los siguientes:

---

<sup>17</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 40.

...se reconoce las complejas realidades migratorias del Ecuador como país de origen, tránsito, destino y retorno migratorio y, por lo tanto, se piensa en la garantía de los derechos de los y las migrantes asumiendo esta diversidad y heterogeneidad de los flujos... el reconocimiento de que las personas extranjeras en el territorio nacional gozarán de los mismos derechos y deberes que los ecuatorianos, de los derechos de asilo y refugio, el reconocimiento del derecho al voto (facultativo) de las personas extranjeras así como a ser elegidos para ocupar cargos públicos, el reconocimiento de las familias transnacionales; y, finalmente, la determinación de que el Estado es el responsable de institucionalizar estos procesos mediante su rectoría en la definición y ejecución de una política migratoria integral (Herrera, Moncayo y Escobar 2012, 83).

Pese a los avances que trae la Constitución de Montecristi y las otras iniciativas mencionadas con respecto al tópico migratorio, es importante destacar que aún se mantienen ciertas prácticas estatales que tratan al sujeto migrante, específicamente al inmigrante, desde un enfoque securitista. Esto se entiende, como ya se sugirió anteriormente, por lo cambiante que puede llegar a ser la política migratoria ecuatoriana, pues la predominancia de una lógica de seguridad o de derechos depende de las contingencias políticas y de los actores que tengan el poder. Al respecto, María Mercedes Eguiguren precisa que es conveniente observar con sospecha las acciones estatales, ya que, por un lado, guardan relación con lo esencial de la normativa de 1971, especialmente porque aún establecen funciones regulares de identificación, documentación y control territorial; mientras que, por el otro, implican una serie de estrategias de carácter político al reafirmar el espacio que se le otorga a los migrantes en su vinculación con el Estado (Eguiguren 2011, 130).

Al mismo tiempo, la persistencia del securitismo en las acciones del Estado se pueden explicar por una característica intrínseca del concepto de ciudadanía universal. Ésta es que el acceso a los derechos que brinda principio, cualquiera sea la perspectiva que lo funde, está determinado por la calidad de miembro de los sujetos migrantes. Por lo tanto, quien no sea parte de la comunidad que promulga el principio menciona, ya sea porque no cumple con los requisitos de residencia, descendencia o naturalización, queda excluido de los beneficios que el Estado en teoría debería brindar a los extranjeros en sus potestades (Estévez 2016, 67).

Existe un caso puntual que demuestra que en el Estado ecuatoriano perduran hábitos que criminalizan a ciertos extranjeros por su condición de ilegalidad: es la deportación en masa de 121 cubanos en 2016.

El 13 de julio de 2016, Unidades de élite de la Policía del Ecuador, enviadas obviamente por orden del Estado, enviaron desde conocido Hotel Carrión a un grupo de 121 personas de nacionalidad cubana al aeropuerto de Latacunga con el fin de deportarlos. La razón del supuesto delito fue la ocupación durante 30 días del parque El Arbolito, por lo tanto, ocupación ilegal del espacio público. Sin embargo, el objetivo de aquellos cubanos haciendo lo que hicieron fue solicitar en masa una visa humanitaria y poner en evidencia su situación de vulnerabilidad. La excusa del Estado ecuatoriano para deportar masivamente a los cubanos, ya en el Hotel Carrión, fue la aplicación de una norma menor presente en la Ley de Migración de 1971, que permite al Ministerio del Interior deportar a ciudadanos extranjeros del país.

Lo anterior, demuestra que las actuaciones del Estado ecuatoriano, pese a la promoción de derechos en relación al tema migratorio presente en la Constitución de Montecristi, dependen exclusivamente de las contingencias políticas y de los actores que estén en el poder (Araujo y Eguiguren 2009). En este caso, el organismo que ejecutó un proceso que vincula el migrar con el crimen, es decir, hizo prevalecer una perspectiva de seguridad pese a que, declarativamente, el gobierno de la época promovía una visión de derechos sobre la migración y las leyes del Estado eran reguladas por la Constitución de Montecristi defendía a las personas migrantes fuesen regulares o irregulares.

En resumen, la situación de las políticas migratorias en el Ecuador está marcada por la preponderancia de un discurso que promueve la extensión de derechos sobre las personas migrantes independientemente de su condición de regular o irregular. Se destacan, en primera instancia, la regularización masiva de ciudadanos colombianos residiendo en el Ecuador en situación de irregularidad en 2005 y, en segunda instancia, la ratificación de una Constitución en 2008, la de Montecristi, que visualiza al extranjero como un sujeto que puede acceder a las mismas garantías que los ecuatorianos y que pretende impulsar a nivel internacional las lógicas de la ciudadanía universal. Pese a esto, es necesario destacar que el comportamiento del Estado en relación al tratamiento de la presencia de forasteros en su territorio depende de sus contingencias políticas y de los actores que estén en el poder, por lo que existen todas las

condiciones para que aplique normativas vinculadas a una visión securitista, como lo hizo deportando masivamente a 121 cubanos en 2008.

### **3.3. Sobre la implementación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR en el Ecuador**

La implementación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR en el Ecuador es más simple que en Chile, básicamente porque se ha logrado ratificar el convenio por la Asamblea Nacional -cosa que el país austral no ha hecho hasta ahora-. En términos prácticos, la aplicación del pacto no presenta ninguna diferencia con respecto a lo que exige: la visa temporaria tiene una duración de 2 años y ésta junto a la permanente pueden ser obtenidas mediante los mismos requisitos que se estipulan desde el MERCOSUR mismo -exceptuando el certificado médico-.

A continuación, se presentan algunas generalidades sobre el proceso de implementación y aplicación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR en el Ecuador. Éstas, pues, entregan valiosa información con respecto a las razones de dicho país para adherirse al convenio.

El 28 de junio de 2011, junto a Perú, el Ecuador suscribe el Acta del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. Sin embargo, su puesta en vigencia demoró 3 años, pues recién en marzo de 2014 logró ser ratificada por la Asamblea Nacional y su reglamentación interna fue dictada el 2 de abril del mismo año. El beneficio, a diferencia de Chile, se extiende para los nacionales de todos los países que han signado el convenio.

Según datos que datan de 2013, el 68,6% del total de extranjeros residiendo en el Ecuador eran sudamericanos (SICREMI 2015). Esto pone en evidencia el compromiso del país que el país tenía con los inmigrantes del subcontinente al adherirse al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. Concretamente, según datos que datan de 2016, desde su implementación se han otorgado 33.846 visas temporales. Frente a esto, es necesario precisar que el 80,71% de los beneficiarios corresponden a ciudadanos de nacionalidad colombiana (Ramírez 2017, 96).

Este fenómeno se explica cuando se considera la realidad migratoria de Colombia, marcada por la constante emigración producida por el conflicto armado. Dentro de los países donde más emigran los colombianos, se encuentra el Ecuador, en el cuarto lugar, albergando a aproximadamente el 8% del total de los ciudadanos que han salido de su país vecino

(Ramírez y Mendoza 2013, 41). La mayoría de ellos llega a territorio ecuatoriano para establecerse en calidad de refugiados, pues el 95,1% de los solicitantes de este tipo de permiso son de nacionalidad colombiana.

En vista de lo anterior, teniendo en cuenta las dificultades que puede presentar el proceso de regularización mediante la petición de refugio, se sugiere que el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR ha ayudado principalmente a agilizar el proceso de regularización de aquellos colombianos que han querido residir en el país como refugiados. Pues, como plantea Jacques Ramírez, muchos de ellos han optado por la opción que brinda el convenio, descartando la otra (Ramírez 2017, 94). Esto, como se evidencia posteriormente, es confirmado por la ex Viceministra de Movilidad Humana, María Landázuri, quien en una entrevista expresó que para lograr la ratificación del pacto analizado se indicó explícitamente a la Asamblea Nacional la necesidad de mejorar la situación de una gran porción de personas colombianas que vivían en la irregularidad.

### **3.4. El sentido de las acciones migratorias del Estado ecuatoriano y las razones del Ecuador para adherirse al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR**

A continuación, se presentan las razones de Ecuador para adherirse al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. Éstas se basan, por un lado, en la información ya entregada y, por el otro, en los testimonios de personas vinculadas al tema, que son funcionarios públicos y académicos. En términos generales, los argumentos de la estudiada nación para hacerse parte del pacto son las siguientes: la primera tiene relación con el compromiso constante del país con su población residente en el extranjero a partir de la crisis económica que sufrió en 1999; la segunda hace referencia a la idea de que Ecuador tuvo la voluntad de vincular el fenómeno migratorio en general con una perspectiva de derechos, lo que se expresa concretamente a partir de la Constitución de Montecristi en 2008; la tercera está ligada con el tema del regionalismo post-hegemónico, es decir que, debido a una contingencia política marcada por la presencia de un gobierno de corte progresista, el Ecuador se sintió en la obligación de integrarse a Sudamérica a través de elementos de carácter políticos y sociales, como era evidentemente el Acuerdo de Residencia. Es necesario indicar que todos los argumentos entregados deben ser comprendidos dentro de un contexto que entiende al Estado como un organismo que no aborda el problema de la migración desde una óptica concreta, vale decir, la perspectiva del Ecuador en relación al tema, que varía entre la de derechos y la de

seguridad, depende de las particularidades del momento político y de los actores que estén en instancias determinantes.

La primera razón de la regionalización del Acuerdo de Residencia hacia el Ecuador es la que se desprende de lo dicho por todos los entrevistados, fundamentalmente por María Landazuri, ex Viceministra de Movilidad Humana, y Soledad Coloma. Ésta indica que el Estado ecuatoriano se adhirió al Acuerdo de Residencia del Mercosur para facilitar los procedimientos de regularización de aquellos ecuatorianos que deseaban residir en algún país de Sudamérica

En vínculo con lo planteado, Soledad Coloma indica:

Es imposible comprender la adhesión de Ecuador al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR fuera del marco de las políticas migratorias iniciadas desde la salida masiva de ecuatorianos desde fines de los años noventa. A partir de ahí, el Estado comenzó a preocuparse conscientemente del problema migratorio, pero específicamente con el de los ciudadanos de nacionalidad ecuatoriana viviendo en el exterior. El pacto mercosureño viene a solucionar ese problema, ya que, si bien el grueso de los ecuatorianos migra hacia el norte y no a sudamérica, facilita el proceso regularización de quienes viven en países como Argentina, Brasil y Perú.<sup>18</sup>

Es importante destacar que esta razón es sustancialmente menos importante que las posteriores, pues su peso decae, como indicó Soledad Coloma misma, porque la mayoría de los ecuatorianos migrantes residen en naciones del norte global y no en América del Sur. Pese a esto, es inevitable considerarla, ya que, en efecto, facilita el proceso burocrático de obtención de una visa para residir en los países comprendidos en el espacio geográfico mercosureño, exceptuando a Chile, que no acepta a los nacionales de los Estados que no firmaron el pacto formulado en 2002 y Venezuela, que no aplica el convenio por razones de reciprocidad.

Para reafirmar lo anterior, es importante, antes que todo, aceptar que el alcance del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR para los ecuatorianos que desean residir en países de

---

<sup>18</sup> Soledad Coloma (Investigadora, docente y consultora independiente en temas migratorios y de cooperación internacional), en conversación con el autor, abril de 2018.



América Latina es reducido. Más aún cuando se considera que tanto los Estados de Chile como el de Venezuela -que albergan a la mayor cantidad de ecuatorianos en el continente- no les facilita la visa creada por el convenio. Sin embargo, es imposible negar la importancia que para el Estado ecuatoriano ha tenido el discurso sobre la emigración.

En relación a lo último, María Mercedes Eguiguren plantea que desde el ocaso de los 90, las representaciones estatales en torno a las migraciones han estado vinculadas a las crisis financieras y políticas del país que han provocado la salida masiva de ciudadanos ecuatorianos (Eguiguren 2011, 14). Esto deviene en la noción de comprender al migrante como sujeto de tutela y cuidado, por lo que toda acción gubernamental con respecto al tema tiene como corolario tal discurso. Por lo tanto, se entiende que, si bien estuvo lejos del centro del asunto, la temática de la emigración sí estuvo presente en la iniciativa del Estado del Ecuador de adherirse al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR.

La segunda razón de la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia el Ecuador se desprende de lo dicho tanto por María Landazuri, Jacques Ramírez y Soledad Coloma. Todos estos entrevistados tuvieron una estrecha relación con la elaboración de políticas públicas migratorias desde el Estado ecuatoriano. El argumento que sostienen es que el país analizado se sumó al pacto porque sentía un fuerte compromiso en relación al tópico de los derechos humanos vinculados a la migración, especialmente la inmigración, lo que, en términos prácticos, se concreta mediante la aprobación de la Constitución de Montecristi en 2008.

En relación a lo anterior, María Landázuri indica lo siguiente:

Yo creo que lo principal para nosotros al adherirnos al Acuerdo de Residencia era abrir la puerta del país para personas sudamericanas, especialmente para colombianos. Éste, de alguna manera, fue un mecanismo de regularización para estos últimos. La mayoría de los migrantes de la época, que eran de la nacionalidad mencionada, cumplían con todos los requisitos para obtener una residencia de las características que la del pacto mercosureño ofrecía. Por lo tanto, es posible decir que el argumento tiene que ver con la posibilidad de crear una solución burocrática para solucionar el problema de los inmigrantes.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> María Landázuri (ex viceministra de Movilidad Humana), en conversación con el autor, abril de 2018.

Las palabras de María Landázuri, quien destaca que una de las razones fundamentales de Ecuador para adherirse al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR fue la posibilidad de generar un mecanismo para la regularización de migrantes sudamericanos, especialmente de colombianos. Por esto, Soledad Coloma afirma lo siguiente:

Una de las grandes preocupaciones del Ecuador en el contexto histórico que rodea a la adhesión del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, es el problema de la inmigración, sobre todo de colombianos. Como debes saber, casi todos los migrantes de la nacionalidad mencionada pretenden residir en el país solicitando una visa de refugio, pero, lamentablemente, el proceso para obtenerla es complicado y puede durar hasta más de dos años. En todo ese tiempo, los solicitantes no tienen acceso a muchos derechos. Cuando ya ratificó el convenio y se logró implementar, es posible observar que muchas de las personas que estaban pidiendo una residencia de refugio comenzaron a pedir la que estaba entregaba la del MERCOSUR. Por lo tanto, Ecuador soluciona este conflicto al sumarse al pacto del mercosureño.<sup>20</sup>

La cita debe ser complementada con una serie de datos. El primero, ya mencionado anteriormente, tiene que ver con el número de población colombiana residente en el Ecuador, que es de 194.733 habitantes -lo que corresponde a más de la mitad del total de migrantes-. Las razones fundamentales de la gran proporción de colombianos viviendo en territorio ecuatoriano tiene que ver fundamentalmente con el problema de violencia interna que vivía Colombia y, en menor medida, por el auge económico que comenzó a experimentar el país ecuatorial.

Este primer dato conlleva a la entrega del segundo, que es el problema de los refugiados en el Ecuador. Del total de solicitantes de residencia en esta categoría, que es de 233.049 en 2015, la mayoría, como es de esperar, eran colombianos, representando el 95,1% de las solicitudes. Para muchos expertos sobre el tema, el proceso burocrático que implica la obtención de una visa de refugio en el país que se estudia es demasiado engorroso y puede durar hasta dos

---

<sup>20</sup> Soledad Coloma (Investigadora, docente y consultora independiente en temas migratorios y de cooperación internacional), en conversación con el autor, abril de 2018.

años, por lo que el Acuerdo de Residencia viene, en gran medida, a solucionar este problema.<sup>21</sup>

Lo anterior se basa en los datos que se refieren a número de solicitantes de visa MERCOSUR desde su implementación en 2014 hasta 2016. Según estos, el 80,71% de los migrantes que piden la visa son colombianos.

Es imperativo agregar que la problemática de la inmigración fue utilizada discursivamente para lograr que el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR fuese ratificado por la Asamblea Nacional del Ecuador. Al respecto, la ex viceministra de Movilidad Humana, María Landázuri, indica:

La voluntad del Ecuador para adherirse al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR aparece cuando las políticas migratorias que se habían construido hasta la fecha comenzaron a sugerir que el país se ha preocupado esencialmente por proteger a los ecuatorianos que vivían en el exterior. Este énfasis fue una invitación para crear una estrategia para que el convenio se pudiese ratificar en la Asamblea. A sus miembros les indicamos que era necesario considerar a los extranjeros en nuestro país tal como nos estábamos preocupando por nuestros compatriotas en el extranjero. Hicimos hincapié en dos ideas: que los inmigrantes tenían una situación administrativa poco clara a falta de una norma que pudiese regularizarlos; y que la vía para solucionar lo anterior era el Acuerdo de Residencia.<sup>22</sup>

Las palabras de la ex viceministra denotan la importancia que tuvo el problema de la inmigración no sólo en la adhesión al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, sino también en su ratificación en la Asamblea Nacional. Por esto, es posible afirmar que la adhesión del Ecuador al Acuerdo de Residencia tiene el objetivo de abordar el fenómeno migratorio, especialmente el de los extranjeros viviendo en el Ecuador, desde una perspectiva enfocada en los derechos humanos. En términos específicos, en consonancia con lo planteado con la ex viceministra María Landázuri en un inicio, el problema fundamental que soluciona el sumarse a este pacto es el de la inmigración colombiana (Ramírez, Ceja y Coloma 2017, 96).

---

<sup>21</sup> Soledad Coloma (Investigadora, docente y consultora independiente en temas migratorios y de cooperación internacional), en conversación con el autor, abril de 2018.

<sup>22</sup> María Landázuri (ex viceministra de Movilidad Humana), en conversación con el autor, abril de 2018.

En resumen, la segunda causa de la regionalización del Acuerdo de Residencia del Mercosur hacia el Ecuador radica en la voluntad del país de vincular el fenómeno migratorio, esencialmente el de la inmigración, con un enfoque de derechos humanos. En primera instancia, como se vio en una sección anterior de este capítulo, se destaca la amnistía para la regularización de más de 350.000 colombianos en situación irregular en 2005 mediante un Acuerdo Bilateral entre Ecuador y Colombia; en segunda instancia, se resalta la ratificación de la Constitución de Montecristi. Finalmente, se hace alusión al problema constante de ciudadanos de nacionalidad colombiana solicitando visa de refugio.

La tercera razón de la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Ecuador se evidencia a través de las palabras de todos los entrevistados, especialmente Jacques Ramírez, quien ha trabajado el tema de la migración desde la perspectiva de la elaboración de políticas públicas tanto a nivel nacional como regional y desde la academia. Este argumento tiene que ver con la idea de que la adhesión del Ecuador al Acuerdo de Residencial del MERCOSUR se debió a la voluntad de la nación, marcada por la presencia del gobierno progresista de Rafael Correa, de integrarse a Sudamérica desde una perspectiva política y social.

Para Soledad Coloma, el vínculo entre la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia el Ecuador y las lógicas de la integración son una premisa fundamental para comprender el fenómeno. Por esto, afirma: “La causa principal de la firma del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR por parte del Ecuador es, ante todo, la integración. Es imposible entender este acontecimiento fuera de un contexto regional”.<sup>23</sup>

El proceso que permitió la regionalización del Acuerdo de Residencia del Mercosur en América del Sur y, específicamente, en el Ecuador, se debió a las gestiones que diversos actores efectuaron desde los Estados interpelados para unirse al pacto y, obviamente, desde la organización internacional misma. En relación al Ecuador María Mercedes Eguiguren<sup>24</sup> afirma:

---

<sup>23</sup> Soledad Coloma (Investigadora, docente y consultora independiente en temas migratorios y de cooperación internacional), en conversación con el autor, abril de 2018.

<sup>24</sup> Phd. por la Pontificia Universidad Católica de Lovaina. Especialista en migraciones internacionales. Ejerce la docencia en FLACSO, Ecuador, y en la Universidad Central del Ecuador.

Yo creo que la política migratoria ecuatoriana, incluso hasta el día de hoy, está pensada, ya sea en cuanto a su planificación como sus discursos, para los ecuatorianos en el exterior. Es decir, nos seguimos pensando a nosotros mismos como miembros de un país de emigración aun cuando hay toda una serie de acciones que el Estado ha implementado en contra de los inmigrantes, pero eso se sigue manejando como una forma de control, de mantener la seguridad. Con todo esto, es necesario preguntarse: ¿cómo entra el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR en vínculo con este contexto? Pues, primero, es necesario reconocer que este convenio va a beneficiar a los inmigrantes más que a los ecuatorianos, pues los últimos migran muy poco a los países de la región. En consecuencia, para encontrar la respuesta es necesario vincular el Acuerdo con las estrategias de política migratoria del gobierno de Rafael Correa. Para esto, hay que considerar a quienes estaban en el espacio estatal de creación de políticas públicas migratorias. Un actor es fundamental: Jacques Ramírez. Su impulso en relación a temas institucionales está presente su visión de entrelazar el fenómeno migratorio con una visión regional. Es decir, no ve la migración sólo como una forma de estrechar lazos, sino también, y esto es lo fundamental, como una posibilidad de promover la movilidad humana a nivel interestatal de una manera más libre, menos regulada, a través de la creación de mecanismos regionales. Es necesario recordar que él fue uno de los promotores del concepto de ciudadanía universal en la Constitución.<sup>25</sup>

En esta instancia, María Mercedes Eguiguren aclara que la política migratoria ecuatoriana se basa fundamentalmente en la preocupación de solucionar los diferentes problemas de los ecuatorianos viviendo en el exterior pueden experimentar. Sin embargo, destaca que, pese a eso, el Acuerdo de Residencia del Mercosur debe ser comprendida en base a la estrategia del gobierno de Rafael Correa con respecto al tema migratorio. Para esto, apela a la idea de que en el Estado existen varias figuras de poder importantes y que, en este caso, hay que destacar la de Jacques Ramírez, quien promovió la visión de la migración desde una perspectiva regional con el objetivo de estrechar lazos y, más importante aún, de promover la lógica de la ciudadanía universal.

Teniendo en cuenta lo anterior, el mismo Jacques Ramírez explica con más detalle lo expresado por Eguiguren:

La adhesión de Ecuador al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR tiene que ver el tema de la integración, pero lo que yo señalo constantemente es cuanto empieza a jalar lo que hacen el

---

<sup>25</sup> María Mercedes Eguiguren (Phd. por la Pontificia Universidad Católica de Lovaina y especialista en migraciones internacionales), en conversación con el autor, marzo de 2018.

resto de los países de la región. Cuando un grupo de Estados se adhiere y ratifica un acuerdo internacional, es inevitable que la nación que no lo ha hecho sienta algún tipo de presión. Bajo este contexto, es fundamental comprender el rol que cumplen las instancias multilaterales de discusión sobre política migratoria. Obviamente la primera es el propio MERCOSUR y algunas instancias del G10, donde se comienza a trabajar el tema del Acuerdo de Residencia. La segunda es la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, en donde se ha trabajado mucho el problema de las residencias. La tercera, aunque solo como coalición que aún a países asociados, es la CAN. Esto implica que en cada reunión existan actores, que en este caso el principal es de alguna manera Argentina, que presionan a otros para que se hagan parte de un determinado tratado. Todo esto debe ser vinculado obviamente a la llegada conjunta de gobiernos de carácter progresista al poder en la mayoría de los países de América del Sur que comienzan a promover una agenda pro derechos en términos de movilidad. Por lo tanto, no es casual que el mayor avance con respecto a la migración se haya dado en ese contexto.<sup>26</sup>

Jacques Ramírez destaca que efectivamente la adhesión de Ecuador al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR debe ser comprendida en base al tópico del regionalismo. Específicamente, señala que la extensión del pacto se debió a las diferentes instancias de diálogo multilateral y a la presión, en tales circunstancias, de diferentes actores, en especial de Argentina. Al mismo tiempo, indica que la propagación del convenio, y en consecuencia el compromiso del Ecuador con éste, se dio gracias a la emergencia simultánea de varios gobiernos de carácter progresista en América del Sur.

En resumen, la tercera razón de la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR al Ecuador fue la integración política o social con las naciones que se encuentran en el espacio geográfico que comprende el bloque regional. En primera instancia, María Mercedes Eguiguren precisa que esta lógica se dio gracias a la presencia de algunos actores específicos en instancias de poder, como es Jacques Ramírez. Para ella, él impulsó desde el Estado ecuatoriano la idea de que la generación de un vínculo entre la movilidad humana y el regionalismo podría promover espacios para la efectiva puesta en marcha de la ciudadanía universal. En segunda instancia, el mismo Jacques Ramírez indica que la firma del Ecuador al pacto se debió a la presencia de diferentes instancias de diálogo multilateral que permitió que algunos actores importantes, especialmente Argentina, instara a otros a que

---

<sup>26</sup> Jacques Ramírez (Doctor en Antropología Social por la Universidad Iberoamericana (México) y especialista en migraciones internacionales), en conversación con el autor, marzo de 2018.

se sumen a su moción. Finalmente, el académico señala que el convenio tuvo la acogida que tuvo gracias a la presencia transversal de gobiernos progresistas en América Latina, que en el caso del Ecuador fue el de Rafael Correa.

### **3.5. Conclusión**

En este capítulo se determinaron las causas de la regionalización del Acuerdo de Residencia del Mercosur hacia el Ecuador. Para lograrlo, se efectuaron las siguientes acciones: primero, una descripción general del fenómeno migratorio en el Ecuador; segundo, se describieron las principales acciones del Estado con respecto a la migración; por último, se elaboró un análisis de toda la información y se determinaron las razones del Ecuador para hacerse parte del convenio.

Es importante destacar que tanto el fenómeno migratorio del Ecuador como las acciones que tomó su Estado en relación al tema fueron esenciales para determinar las causas de la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia la nación estudiada. La importancia de la primera se expresó fundamentalmente en dos acontecimientos: uno tiene que ver con la posibilidad de facilitar los procesos de regularización para aquellos ecuatorianos que deseen eventualmente migrar a algún país sudamericano; el otro tiene relación con la estabilización política y financiera que trajo en sus inicios el gobierno de Rafael Correa, siendo su corolario el regreso de algunos ecuatorianos que habían residido en el extranjero y la llegada masiva de colombianos que buscaban vivir en el Ecuador en calidad de refugiados. Por su parte, la trascendencia de las acciones estatales con respecto al problema de la migración se manifestó en el tratamiento que se hizo del tópico migratorio en la Constitución de Montecristi en 2008, basado en un enfoque de derechos humanos mediante la incorporación de los conceptos ciudadanía universal y derecho a migrar.

La influencia de las características específicas del fenómeno migratorio ecuatoriano en el periodo que precede a la crisis financiera de 1999 y las acciones estatales que se tomaron en relación a éste en la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia el Ecuador es inminente: por un lado, configuraron en el Estado un discurso que visualizaba entendía que el principal problema de la migración eran los ecuatorianos residiendo en el extranjero y, por el otro, modelaron una preocupación, también desde la administración pública, por los inmigrantes, principalmente colombianos, que comenzaron a poblar el territorio ecuatoriano. A lo dicho, se le debe sumar la importancia que tuvo el contexto

regional sudamericano, marcado por la presencia unísona de gobiernos de carácter progresista en diversos países. Esto permitió, en términos generales, la puesta en marcha de diversos proyectos de integración sociales y políticos. Por todo lo anterior, las principales razones del Ecuador para adherirse al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR fueron las siguientes:

- La primera indica que el Ecuador se adhirió al Acuerdo de Residencia del Mercosur para facilitar los procedimientos de regularización de aquellos ecuatorianos que deseaban residir en algún país de Sudamérica. Es importante destacar que en comparación con las razones ulteriores ésta es la de menor peso, ya que la mayoría de los emigrantes de nacionalidad ecuatoriana residían en el Norte global y no es América del Sur.
- La segunda razón del Ecuador para adherirse al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR es que el Estado, en especial a partir del gobierno de Rafael Correa, comenzó a generar políticas migratorias desde un enfoque de derechos humanos. Esto queda demostrado fundamentalmente por el tratamiento, enfocado en los derechos, que comenzó a hacer del tema migratorio la Constitución de Montecristi desde 2008 y por la solución que significó posteriormente el pacto para facilitar el proceso de regularización para aquellos ciudadanos colombianos que estaban solicitando residencia de refugio.
- Finalmente, la tercera razón del Ecuador para adherirse al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR está vinculada con el tema de generar una instancia de integración regional en términos políticos y sociales. Específicamente, el pacto fue posible por la presencia de funcionarios que promovían el tratamiento conjunto de la migración y el regionalismo, la presencia de instancias multilaterales que permitían la difusión del convenio y, en última instancia, la presencia simultánea en la región de gobiernos progresistas, que en el caso del Ecuador fue el de Rafael Correa.

Hay que destacar que la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR debe ser enmarcado en la lógica que subyace a la relación entre el Estado ecuatoriano y el fenómeno de la migración. Ésta sienta sus bases en una ley migratoria creada en 1971, caracterizada por una inminente discrecionalidad, y en una serie de iniciativas que han intentado acercar las prácticas migratorias de la administración pública hacia una perspectiva



de derechos. En la práctica, la predominancia de acciones estatales vinculadas a un enfoque de seguridad o a uno de derechos va a depender esencialmente de las contingencias políticas y de los actores que estén ejerciendo los cargos decisorios estratégicos.

Por lo anterior, es posible afirmar que la adhesión del Ecuador al convenio estudiado se dio gracias a una coyuntura específica. Ésta, como ya se indicó con anterioridad, se caracteriza por las especificidades del fenómeno migratorio ecuatoriano y, fundamental, por la presencia conjunta del gobierno de Rafael Correa en país ecuatorial y la de otros proyectos políticos de carácter progresista en Sudamérica.

Sin embargo, pese a la cualidad contingente de los factores que permitieron la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR al Ecuador, es ineludible señalar que existen ciertas particularidades que son permanentes. La primera es que el éxito del regionalismo latinoamericano y sus iniciativas depende de la alineación política de los poderes que dominan el continente, lo que se traduce en el actuar conjunto de gobiernos que comparten, eventualmente, una determinada ideología. Ergo, la importancia de un proyecto regional obedecerá a la envergadura de las naciones que lo conforman y al grado de vinculación que exista entre ellas. La segunda particularidad que se saca en limpio del tema estudiado, es que la existencia unísona de, por un lado, una ley migratoria basada en un enfoque de seguridad y, por el otro, una serie de políticas públicas que intentan abordar el fenómeno de la migración desde una perspectiva de derechos deviene en una progresión de acciones estatales que no se enmarcan en una normativa clara. Por lo tanto, es imperativo crear un reglamento jurídico que se haga cargo con precisión de las nuevas eventualidades migratorias, determinadas por el evidente aumento del flujo de personas entre países, sobre todo en América del Sur.

En base a todo lo expuesto, es posible afirmar que las razones de la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia el Ecuador, como ocurrió con Chile, se debieron más a factores políticos que económicos. En términos específicos, estos factores están vinculados con tres ejes: 1) la posibilidad de facilitar la regularización de los ecuatorianos que eventualmente desearan vivir en algún país sudamericano; 2) el tema de vincular el fenómeno migratorio, especialmente el de la inmigración, con un enfoque de derechos humanos; y 3) el último, compartido con Chile, con la voluntad de política integración con los vecinos de América del Sur.

## Capítulo 4

### Conclusiones

El objetivo de esta investigación fue determinar las razones de la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Chile y el Ecuador. Para lograr lo que se propuso, se apeló a conceptualizaciones elaboradas por tres teorías diferentes: las primeras provienen del Nuevo Enfoque Regionalista (NRA), las segundas del Regionalismo Post-Hegemónico y las últimas de la Gobernanza Migratoria Regional. Se aclara que a cada uno de los aparatos terminológicos fueron adaptados en función de las pretensiones del trabajo.

En el caso del NRA, se indicó que no se buscaba trabajar en base a su valoración de la sociedad civil en los procesos regionales, ya que se entiende que estos en América Latina son fundamentalmente estado-céntricos. Por lo tanto, sólo se utilizaron tres conceptos: el de región, regionalismo y regionalización.

Con respecto al Regionalismo Post-Hegemónico, se generó un vínculo entre sus planteamientos y el fenómeno de la migración internacional en América Latina.

Finalmente, de la Gobernanza Migratoria Regional, se hizo alusión principalmente a los tres modelos de gestión de las migraciones que pueden tener asidero en la realidad: el de securitización, el de beneficios compartidos y el de desarrollo humano para las migraciones. Al mismo tiempo, con el objetivo de determinar la naturaleza del MERCOSUR en su labor de generar un marco regulatorio para la migración, se recurrió a la tipología elaborada por Lavenex, Jurje, Givens y Buchanan, que establecen diferentes niveles de cohesión institucional en base a criterios sociopolíticos.

En relación a la metodología, se utilizó una cualitativa por medio del método del Estudio de Caso Comparado, trabajando las realidades de Chile y el Ecuador. En cuanto a las herramientas, se hizo uso del análisis de documentos y de entrevistas. En lo que respecta a las últimas se apelaron a funcionarios públicos y académicos tanto de Chile como de Ecuador.

La pregunta que respondió esta investigación fue la siguiente: ¿Por qué se regionalizó el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Chile y Ecuador? Según las pesquisas recolectadas, se concluyó, en primera instancia, que ambos países se adhirieron al Acuerdo

gracias al contexto político de Sudamérica. Éste, a partir de la segunda mitad de la década de 2010, estuvo marcado por la presencia paralela de gobiernos de carácter progresista, lo que permitió el impulso de proyectos sociales y políticos, como el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. En segunda instancia, se determinó que el mencionado convenio se extendió a las naciones estudiadas debido a causas que tienen exclusiva relación con sus panoramas políticos domésticos. A continuación, se exponen dichas causas:

En el caso de Chile, las razones que permitieron la regionalización del Acuerdo sobre Residencia de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile hacia sus potestades fueron:

- La primera razón enmarca la adhesión de Chile al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR dentro de una de las tantas iniciativas relacionadas con el intento del Estado democrático de abordar satisfactoriamente el problema de los ciudadanos de nacionalidad chilena que residían en el extranjero producto del exilio al que los había forzado la dictadura de Augusto Pinochet.
- La segunda razón indica que Chile se adhirió al Acuerdo de Residencia del Mercosur porque en la época de su firma el número de inmigrantes no era percibido por el Estado como algo preocupante. Esto debe considerarse a la luz de los tiempos actuales, marcados, por un lado, por el arribo intenso y constante de ciudadanos extranjeros que desean asentarse en el país y, por el otro, por la politización del fenómeno migratorio.
- La tercera razón señala que la adhesión de Chile al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR es parte de un conjunto de acciones que el estado chileno había estado efectuando hasta la fecha para demostrar a la comunidad internacional su compromiso con los Derechos Humanos en general.

En el caso del Ecuador, las razones internas de su adhesión al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR fueron dos:

- La primera razón indica que el Ecuador se adhirió al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR por la voluntad del Estado facilitar el proceso de regularización para

aquellos ecuatorianos que desean residir en alguna nación sudamericana. Es importante destacar que este argumento es el de menor peso, ya que, por un lado, la dirección de la emigración ecuatoriana se ha dado principalmente hacia países del Norte Global, como Estados Unidos, España e Italia; y, por el otro, porque las dos naciones latinoamericanas que más han recibidos ecuatorianos no aplican el convenio. Pese a esto, es imposible negar, por un lado, que el Acuerdo es un beneficio eventual para los ciudadanos del Ecuador que deseen vivir en un país que se haya adherido al pacto; por el otro, es la evidente importancia que el Estado ha brindado al tema de la emigración a partir de la crisis económica de 1999.

- La segunda razón señala que el Ecuador se sumó al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR debido a que el Estado comenzó a generar políticas migratorias que apuntaban hacia un modelo de desarrollo humano para las migraciones. La máxima expresión de esta voluntad quedó plasmada en la Constitución de Montecristi, que se refiere al fenómeno de la migración desde una perspectiva enfocada en los Derechos Humanos.

La ascensión unísona al poder de proyectos políticos de carácter progresista modificó el panorama del regionalismo latinoamericano. El MERCOSUR fue una evidencia clara, pues presentó, además de un cambio en su imagen ideológica, una serie de planes no sólo económicos, sino también sociales. El Acuerdo de Residencia del MERCOSUR fue uno de estos últimos. Sin embargo, es importante recalcar que afirmar que su éxito se debió exclusivamente a un factor de orden internacional, sería una falta de consideración en relación a las contingencias domésticas de cada país. Por lo último, es imperativo establecer las similitudes y las diferencias entre las razones de Chile y Ecuador para signar el pacto estudiado.

Primero, las similitudes:

Existe una similitud obvia: ambos gobiernos tuvieron un perfil ideológico afín a la nueva - para aquellos entonces- identidad progresista del MERCOSUR con su propuesta del Acuerdo de Residencia. Pero, también, existe una analogía que, pese a no encontrarse explícitamente presente en los argumentos de cada país para ser hacerse parte del pacto, configura una suerte

de telón de fondo de todas las iniciativas migratorias estatales de las naciones analizadas. Ésta es la presencia de leyes migratorias basadas en un enfoque de seguridad y control.

En el caso de Chile, la ley migratoria vigente al momento de adherirse al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR era la misma que fue elaborada por la dictadura militar de Augusto Pinochet en 1975. Su objetivo, ceñido al de los gobernantes de turno, era evitar la entrada de personas vinculadas a ideologías de izquierda. Por lo tanto, se caracteriza por una discrecionalidad que brinda a los funcionarios de asuntos migratorios variadas competencias para decidir si el individuo que desea ingresar a Chile puede hacerlo o no. Si bien han existido diferentes acciones que intentan normar el fenómeno de la migración desde un enfoque de desarrollo, el principio fundamental que norma el tema sigue siendo, hasta la actualidad, el que fue elaborado por un gobierno tiránico.

En el Ecuador, la ley migratoria vigente al momento de su adhesión al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR era la de 1971. Elaborada por el presidente José María Velasco Ibarra, su objetivo era, al igual que la de la normativa chilena, controlar los flujos migratorios para proteger al país de la influencia del marxismo. Si bien aún está vigente, el Estado ecuatoriano, conducido por los representantes de la Revolución Ciudadana, ha demostrado en diversas ocasiones tener la disposición de generar un discurso sobre la migración enfocado en el desarrollo de éstas, lo que se concretó en la Constitución de Montecristi en 2008. Pese a esto, es importante mencionar que existieron acciones de control, como la deportación masiva de cubanos en 2016.

En base a lo dicho, es factible indicar que la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Chile tiene un claro paralelo con la de Ecuador. Éste, si bien no alude directamente a los argumentos de cada país para sumarse al convenio, constituye un punto de partida inevitable cuando se habla del fenómeno migratorio, cualquiera sea su perspectiva. El paralelo tiene relación con las leyes migratorias de cada nación, pues las dos se caracterizaban por instituirse a partir de un enfoque de control y seguridad. Tanto la de Chile como la del Ecuador fueron formuladas por gobiernos -el del primero una dictadura- que buscaban resguardar su territorio de la amenaza marxista. Por eso, comparten la cualidad de la discrecionalidad, que, en términos prácticos, otorga a los burócratas encargados de las gestiones de la movilidad humana la facultad de decidir quién puede entrar al territorio nacional y quién no. No obstante, existe un sutil matiz: en el país andino se ha intentado

difundir un discurso sobre las migraciones enfocado en los derechos humanos, lo que se ha concretado en la Ley de Montecristi de 2008. Esto demuestra que el primero no logró avanzar hacia la configuración de un relato concreto, enfocado en los derechos humanos, sobre la migración, mientras que el segundo sí.

Existe otra analogía que no se puede pasar por alto. Es la voluntad de los Estados chileno y ecuatoriano de lidiar satisfactoriamente con el problema de sus ciudadanos viviendo en el exterior.

En el caso de Chile, la causa de la emigración masiva de sus ciudadanos se debió a una cuestión política y humanitaria, que fue la violenta represión de la dictadura militar de Augusto Pinochet Ugarte. La solución al problema, a diferencia de lo que ocurrió en el Ecuador, no se entregó de manera inmediata. Ésta comenzó a llegar a partir de la caída de la autoridad fáctica mediante un proceso que se gestó en un periodo de tres gobiernos, el de Patricio Aylwin, Eduardo Frei y Ricardo Lagos. Se destacan iniciativas como la creación de la DICOEX, la variedad de firmas de acuerdos bilaterales con países receptores de migrantes chilenos y la adhesión al Acuerdo sobre Residencia de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

En el caso del Ecuador, la causa de la emigración masiva de sus ciudadanos se debió a un factor económico, que fue la crisis financiera de 1999. La solución al problema, en oposición a lo ocurrido en Chile, se dio de manera inmediata. Si bien fue el gobierno de Rafael Correa el que impulsó con mayor fuerza proyectos que tenían el objetivo de mejorar la situación de los ecuatorianos residiendo en el exterior, las administraciones anteriores no se quedaron atrás. Se destacan la creación de la Dirección General de Apoyo a los Ecuatorianos en el Exterior en 2000, la firma de un acuerdo con España, uno de los receptores ecuatorianos migrantes, para ordenar el problema migratorio en 2001, la creación de la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) en 2007, etc. Es factible, por todo lo dicho, afirmar que la emigración es un problema de Estado desde la debacle económica de 1999 (María Mercedes Eguiguren, Ecuador, 26 de marzo de 2018).

En suma, la relación inicial que se puede establecer entre las causas de la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Chile y el Ecuador es el compromiso de ambos Estados con sus ciudadanos que habían emigrado de manera forzada. Sin embargo, se

observa un matiz cuando se analizan los perfiles migratorios de cada país. En el primero, la mayoría de sus nacionales nacidos en su territorio y censados en otro país residen en una nación latinoamericana, principalmente en Argentina, donde se encuentran radicados el 50,1% del total de los chilenos que han emigrado (DICOEX e INE 2005). En el segundo, el grueso de sus emigrantes se encuentra en el norte global, en especial en España y Estados Unidos, que juntos concentran el 73,7% del universo absoluto de ciudadanos ecuatorianos viviendo fuera de su patria (INEC 2010). Teniendo en cuenta esta información, se puede afirmar que la firma del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR ha beneficiado más a Chile que Ecuador y, por lo tanto, el argumento del interés por la población migrante tiene más peso para el primero que para el segundo.

A continuación, se presentan las diferencias:

La primera gran diferencia entre las razones de Chile y Ecuador para adherir al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, tiene relación con la importancia que le da cada uno de los países al fenómeno de la inmigración. Por un lado, para Chile el tema es indiferente, mientras que, por el otro, para el Ecuador es de suma trascendencia.

Esta afirmación se basa en la comparación entre uno de los argumentos de Chile y uno de los del Ecuador: el del primero indica que el país austral se sumó al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR por la poca importancia que se le entregaba al tema migratorio en la época previa a la firma del pacto; el del segundo señala que se adhirió al convenio porque existió una preocupación explícita por la población inmigrante, especialmente por la colombiana.

El argumento que indica que el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR se pudo regionalizar hacia Chile porque en dicho país no se le daba la importancia suficiente al fenómeno de la inmigración, se sustenta principalmente en la idea de que el número de extranjeros residiendo en territorio chileno no era percibido como preocupante por las autoridades pertinentes. Sin embargo, para comprender mejor este fenómeno, es fundamental insistir en la carencia por parte del Estado de Chile de un relato concreto con respecto al tema de la migración en general. Éste recién se ha comenzado a configurar a partir de la llegada notoriamente masiva de inmigrantes en 2016 a través de una politizada discusión que todavía continúa en desarrollo.

El argumento que establece que el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR se pudo regionalizar hacia el Ecuador porque en dicha nación se le daba gran importancia a la inmigración, se sostiene en dos ideas. La primera se refiere a la serie de iniciativas estatales que tenían el objetivo de facilitar la situación de los extranjeros que deseaban residir en territorio ecuatoriano, como la amnistía a todos aquellos ciudadanos colombianos que buscaban vivir bajo el estatuto de refugiados o el trato, enfocado en los derechos humanos, del fenómeno de la migración que comenzó a hacer la Constitución de Montecristi a partir de 2008. La segunda tiene relación con el uso explícito del discurso pro migración que utilizaron los enviados del gobierno de Rafael Correa para convencer a la Asamblea Nacional a que ratificara el Acuerdo.

En síntesis, la primera diferencia que se puede establecer entre las causas de la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Chile y Ecuador tiene relación con la importancia que daba cada uno de los Estados al fenómeno de la migración. En el caso del primero, el tema migratorio en la época de la firma del pacto no se percibía como algo preocupante, mientras que para segundo era fundamental. Pese a que ambas naciones poseían en esos entonces leyes migratorias con enfoques de control y seguridad, en Chile no se intentaba configurar un cuerpo jurídico único que regulara las acciones sobre la migración desde una perspectiva de derechos, mientras que en el Ecuador sí, lo que se demuestra, en primera instancia, con el tratamiento que se hace sobre el tópico migratorio en la Constitución de Montecristi y, posteriormente, con la nueva ley orgánica de movilidad humana de 2017.

La segunda diferencia entre los motivos de la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Chile y el Ecuador tiene relación con el vínculo que establece cada país entre la migración y los Derechos Humanos. En el caso de Chile, se observa que el primer tema funcionaba subsidiariamente con respecto al segundo, mientras que en el del Ecuador estaban al mismo nivel.

Sobre la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Chile, se arguyó que fue posible gracias al compromiso del Estado chileno de la postdictadura con los Derechos Humanos. Se precisa que la responsabilidad de éste con el mencionado tópico tiene relación exclusiva con el problema de la reparación de las víctimas del gobierno despótico de Augusto Pinochet y la percepción de la comunidad internacional con respecto a sus avances.



Por lo tanto, toda iniciativa gubernamental, efectuada tanto a nivel doméstico como extraestatal, tenía el objetivo de demostrar al mundo que Chile sí estaba avanzando en la materia aludida.

Entendiendo que el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR intenta generar un espacio de gobernanza migratoria desde un enfoque que promueve el desarrollo de las migraciones, es posible aseverar que su firma está en consonancia con todas las acciones del Estado que buscaban afianzar la obligación de la nación con respecto a los Derechos Humanos vinculados con las tribulaciones perpetradas por fáctico gobierno militar. En suma, la relación inicial que se puede establecer entre las causas de la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia Chile y el Ecuador es el compromiso de ambos Estados con sus ciudadanos que habían emigrado de manera forzada.

En relación a la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR hacia el Ecuador, se argumentó que se debió al compromiso explícito del Estado por generar una política migratoria enfocada en el desarrollo de las migraciones. Si bien estuvo vigente la normativa jurídica de 1971, se trató en la Constitución de Montecristi de 2008 el tema de la movilidad humana desde la perspectiva de los Derechos Humanos. Esto comenzó a perfilar un discurso concreto con respecto al tema migratorio, pese a la presencia de acciones de control por parte del Estado, como la deportación masiva de ciudadanos cubanos en 2016. El respaldo de tal afirmación, se encuentra en la seguidilla de acciones gubernamentales que pretendían normar el fenómeno tanto de la emigración como de la emigración en vínculo directo con los Derechos Humanos.

En resumen, la última diferencia entre las razones de la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR de Chile y la del Ecuador es la forma en que cada uno de los Estados vinculó el fenómeno de la migración con los Derechos Humanos. En el caso del país austral, se señala que trataron lo primero como un accesorio de lo segundo. Esto porque después desde 1990 sí existió un relato estatal concreto con respecto a la reparación de las víctimas de la dictadura militar, mientras que en relación a la migración no, pues estaba sujeta a otros temas. En el Ecuador, el Estado se preocupó desde las primeras consecuencias de la crisis económica de 1991 de gestar acciones para tratar al migrante como sujeto de derecho, lo que se concretó, en términos discursivos, con la Constitución de Montecristi en 2008. A pesar de algunas maniobras de control por parte del gobierno ecuatoriano,

predominan aquellas en las que trata al sujeto que migra desde la perspectiva de los Derechos Humanos.

Gracias a los hallazgos de esta investigación, es factible efectuar una serie de afirmaciones que tienen que ver, en primera instancia, con los estudios del regionalismo en América Latina y, en segunda, con la gestión de políticas migratorias en Chile y el Ecuador.

Como ya se sugirió anteriormente, es indudable que la regionalización del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR fue factible gracias al momento histórico que estaba viviendo el regionalismo latinoamericano en esos entonces y, en especial, el representado por el MERCOSUR. Éste se caracterizó por la presencia unísona de gobiernos con ideologías progresistas, lo que permitió el desarrollo de proyectos no sólo económicos (que era la particularidad de los proyectos regionales del periodo anterior), sino también políticos y sociales. Sin embargo, la exitosa propagación del convenio que se estudia no se debió solo a un factor de orden internacional, pues lo doméstico jugó un papel fundamental.

Lo último demuestra lo inefectivo que es estudiar el regionalismo latinoamericano en base a parámetros impuestos por modelos externos predeterminados, como lo hacen aquellos autores que entienden a la Unión Europea como el figurín por antonomasia de la integración. Esta lógica, que supone una carga moral evidente, cae de manera inevitable en la redundancia de concluir que todo proyecto regional diferente al europeo es un fracaso debido a su falta de mecanismos supranacionales, es decir, de organismos decisorios, que tengan su base en la cesión de soberanía, que excedan las potestades de los Estados y determinen su comportamiento en determinados aspectos. Además, esta óptica pasa por alto algo que es propio del regionalismo de América Latina, que es la importancia que tiene lo doméstico en su desarrollo.

El carácter de país asociado correspondiente a Chile y a el Ecuador borra de un plumazo la posibilidad de explicar el proceso de regionalización hacia sus potestades del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR por medio de una comparación con la Unión Europea. Pues al no existir una relación económica fuerte entre las naciones mencionadas y el bloque regional, se hace imposible establecer una serie de pasos, como los que llevaron a los países de la agrupación europea a firmar el Acuerdo de Schengen a partir de la evolución de una asociación meramente financiera, que logren desembrollar las razones del fenómeno. En

oposición a lo ocurrido en Europa, el pacto migratorio del MERCOSUR se construyó como un proceso aislado de los otros que el bloque estaba gestando sin seguir un orden concreto.

¿Cómo se explica, entonces, que desde un aparente “desorden” se pueda constituir un convenio de la envergadura del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR? La respuesta a esta pregunta se encuentra en la correcta consideración de la naturaleza del regionalismo en América Latina, lo que en otras palabras se hace teniendo en cuenta un concepto: intergubernamentalismo.

La consideración del intergubernamentalismo como cualidad histórica del regionalismo latinoamericano conlleva a reflexionar sobre la importancia de las contingencias políticas, sociales y económicas de las naciones que participan en la construcción de un proyecto regional. Pues el desarrollo de éstas tiene directa influencia sobre los procesos de unión regional en el continente. En este sentido, el éxito de determinadas iniciativas, como la del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, depende del proceso de diálogo entre los Estados. Y la suerte de tal proceso tiene como correlato el grado de entendimiento que pueden llegar a tener las partes.

Como se demostró acá, el diálogo entre los Estados para llegar a un acuerdo no depende sólo de la consonancia ideológica que estos tengan, sino también de la afinidad de sus coyunturas internas con las propuestas de los órganos internacionales. Por ejemplo, si las autoridades chilenas hubiesen percibido que los flujos de inmigración eran preocupantes, como lo hacen en la actualidad, el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR no se habría podido regionalizar hacia Chile.

Por todo lo dicho, es imperativo para toda investigación sobre la realidad regional de América Latina, tener en cuenta el término de intergubernamentalismo. Por un lado, su uso permite que el enfoque de la pesquisa se centre en aquellos factores que juegan un papel fundamental en el regionalismo del continente: lo internacional en consonancia con lo doméstico. Por el otro, y esto es esencial, obliga a determinar de manera clara el objeto de estudio, que bajo ninguna circunstancia es el nivel de cercanía que logra un bloque regional con un ideal supranacional, sino las razones y el modo de funcionamiento de los acuerdos que éste logra regionalizar. Por lo último, sería un gran beneficio para las futuras investigaciones

sobre el tema la creación de categorías que permitan dirimir el nivel de regionalización de una iniciativa nacida de un proyecto regional.

Debido a que el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR corresponde a un modelo de gobernanza migratoria de desarrollo de las migraciones, es importante establecer la relación que los Estados chileno y ecuatoriano establecieron entre el fenómeno de la migración y los derechos humanos.

El argumento que indica que el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR se regionalizó hacia Chile y el Ecuador porque el contexto político de Sudamérica, marcado por la presencia paralela de gobiernos progresistas, lo permitió, concede la posibilidad de pensar que efectivamente las administraciones de los países estudiados observaban todo fenómeno social, específicamente el de la migración, desde una perspectiva de derechos humanos. Sin embargo, como se demostró anteriormente, la relación que establecieron las dos naciones entre los elementos mencionados es diferente: el país austral entendió que la migración era algo subsidiario a los Derechos Humanos vinculados con las secuelas de la dictadura de Augusto Pinochet, mientras que el país andino estableció una relación directa.

Con respecto al Ecuador, es posible afirmar que el Estado, desde la emigración en masa de sus ciudadanos producto de la crisis de 1999, se ha preocupado, a pesar de algunos casos aislados, por crear un relato sobre el tema migratorio enfocado en los derechos humanos. Lo demuestra, en primera instancia, el tratamiento que se hace del concepto de movilidad humana en la Constitución de Montecristi. Y la firma y ratificación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR deviene, de entre otros factores, del compromiso que representan la acción mencionada.

Por el contrario, con Chile existen algunas dudas sobre su compromiso con la migración en el contexto de la firma del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. Como ya se dijo, la preocupación del Estado chileno por generar un relato concreto sobre el fenómeno migratorio es una cuestión que nació a partir de su politización provocada por las campañas presidenciales de 2017. Si bien es posible detectar iniciativas estatales sobre migración que avanzaban hacia un enfoque de derechos en tiempos anteriores, nunca se elaboró una normativa concreta que pudiera perdurar en el tiempo. En la práctica, buena parte estos proyectos, como los mandatos presidenciales que la presidenta Michelle Bachelet envió con

el fin de aumentar los derechos de los inmigrantes, pueden ser modificados fácilmente por nuevas administraciones que planteen el tema desde una perspectiva diferente. Esta posibilidad incluye lo que se ha logrado implementar del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, que aún no ha sido ratificado por el Congreso Nacional.

Lo anterior se puede conectar con las características de la relación que Chile tiene con el regionalismo latinoamericano y, específicamente, con el MERCOSUR. En términos generales, desde la dictadura Chile marcó distancia con todos los proyectos regionales del continente y se comenzó a preocupar por establecer vínculos con los grandes centros de poder económico. Con el retorno de la democracia, pese a que el Estado empezó a ser gobernado por personalidades que se habían opuesto explícitamente a Augusto Pinochet, se continuó profundizando el sistema propuesto por el dictador. Esto se tradujo en una conexión ambivalente entre el país austral y todos los proyectos regionales de América Latina.

Específicamente, el enlace con el MERCOSUR permitió a Chile mantener en armonía su paradoja entre el compromiso con el continente y el pragmatismo comercial. Como muy bien afirman Fermandois y Henríquez (2005), el Estado chileno se asoció al proyecto regional con el objetivo de afianzar sus lazos con sus vecinos sudamericanos y, al mismo tiempo, cuidar sus intereses financieros. Por lo mismo, las autoridades del país siempre manifestaron de diversas maneras que su eventual incorporación al bloque en carácter de miembro sólo iba a ser posible si éste se acercaba más a las lógicas del libre mercado. Como esto difícilmente iba a ocurrir, ya que el corazón del MERCOSUR radica en el uso estratégico de los aranceles, Chile pudo mantener un nexo cordial con las naciones cercanas resguardando lo que más le interesaba: su economía. Su adhesión al Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, por lo tanto, debe ser comprendido bajo esa lógica.

Por lo tanto, con respecto al Ecuador se puede indicar que su compromiso con la migración y, por lo tanto, con lo que plantea el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR se enmarca dentro de un discurso estatal coherente que vinculaba la movilidad humana con los derechos humanos. En relación a Chile, es posible indicar que su responsabilidad con el fenómeno migratorio y, por ende, con el convenio es más difusa. Esto por tres cosas: el abordaje que ha hecho el Estado del tema de los flujos humanos ha sido tratado de manera desordenada, ya que, por un lado, los esporádicos avances al respecto pueden ser modificados fácilmente por otras administraciones y, por el otro, no se ha logrado generar una normativa que reemplace a

la securitista ley de 1975; el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y su forma de tratar la migración es un compromiso subsidiario al asunto de los derechos humanos vinculados con las consecuencias de la dictadura; finalmente, la relación de Chile con el MERCOSUR es bastante pragmática, pues el bloque funciona como una plataforma para que el país pueda afianzar sus lazos con sus vecinos del continente y, al mismo tiempo, pueda mantener su ilesa su voluntad de establecer vínculos económicos con los grandes centros de poder mundial. Es necesario indicar que toda esta confusión en relación al tópico en Chile se traduce en que aún no ha ratificado el Acuerdo de Residencia, pese a haberlo implementado.

Entendiendo que la migración es un fenómeno transnacional, es fundamental considerar estudiarlo desde la perspectiva del regionalismo. En el caso de América Latina, se cuenta con una política regional que tiene un alcance inaudito, el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, al que se han adherido casi todas las naciones de Sudamérica. Las razones de su éxito deben ser comprendidas valorando la naturaleza propia del desarrollo del regionalismo del continente y de otros, que funcionan bajo la égida del intergubernamentalismo. Esto implica examinar lo internacional en su consonancia o disonancia con lo doméstico y comprender que todo proceso es susceptible a sufrir constantes vaivenes en función de las disputas políticas y económicas que surgen entre los países intervinientes. Para el Sur Global, las controversias ideológicas son incesantes, pues el contrasentido entre su anhelo de progreso material y su persistente fracaso conlleva a la búsqueda desesperada de nuevas ideas para su desarrollo.

## Lista de referencias

- Acosta, Alberto. 2004. "Ecuador: oportunidades y amenazas económicas de la migración". En *Migraciones: un juego con cartas marcadas*, editado por Francisco Hidalgo. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Acosta, Diego y Silvia Freier. 2015. "Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica: ¿hacia un nuevo paradigma o la confirmación de una retórica sin contenido?". *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana* 44 (23): 1-19.
- Acosta, Diego. 2016. "Free Movement in South America: The Emergence of Alternative Model?", <https://www.migrationpolicy.org/article/free-movement-south-america-emergence-alternative-model>.
- Agar, Lorenzo y Jaime Esponda. 2015. "Migraciones Internacionales en Chile: Hechos, Desafíos y Oportunidades". Ponencia presentada en el *Seminario Internacional organizado por el Instituto Igualdad*, Fundación Ebert Stiftung, Santiago de Chile, 6-7 de noviembre.
- Agar, Lorenzo. 2016. "Inmigrantes en Chile: radiografía social basada en evidencia. *Revista Mirada* 167: 5-10.
- Aguirre, Orlando, Gabriela Mera y Lucila Nejamkis. 2010. "Políticas migratorias e integración regional. La libre circulación y los desafíos a la ciudadanía". En *Migraciones y MERCOSUR: una relación inconclusa*, editado por Susana Novick, 51-73. Buenos Aires: Catálogos.
- Aranda, Gilberto y Jorge Riquelme. 2015. "¿Es posible la convergencia en la diversidad?: Chile entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR". *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad* 10 (2): 155-178.
- Aranda, Gilberto y José Morandé. 2011. "Los derechos humanos en la política exterior de Chile: pragmatismo y énfasis multilateral". En *Derechos humanos en política exterior. Seis casos latinoamericanos*, editado por Natalia Saltalamacchia Ziccardi y Ana Covarrubias Velasco, 87-121. México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- Araujo, Lorena y María Mercedes Eguiguren. 2009. "La gestión de la migración en los países andinos: entre la securitización y los vínculos diaspóricos". *Andinamigrante* 3: 2-10.
- Ayala Méndez, Álvaro. 2013. "Ciudadanía universal: hacia la construcción de una ciudadanía de la emancipación". *Revista VIA IURIS* 15: 157-177.
- Balassa, Béla. 2013. "Towards a Theory of Economic Integration". En *Regionalism*, editado por Philippe De Lombaerde y Fredrik Söderbaum, 169-180. Londres: SAGE.
- Betts, Alexander, Louise Bloom y Naohiko Omata. "Humanitarian Innovation and Refugee Protection". Documento de trabajo, Universidad de Oxford.

- Bizzozero, Lincoln. 2010. "El proceso de integración del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en el siglo XXI. Del regionalismo abierto al regionalismo continental". *Iberoamérica* 2: 30-44.
- Bouzas, Roberto. 2002. "MERCOSUR: ¿crisis económica o crisis de la integración?". Ponencia presentada en el *Foro de Política los nuevos desafíos para la integración regional*, Bolsa de Comercio, Buenos Aires, 2 y 3 de diciembre.
- Bouzas, Roberto, Pedro da Motta y Sandra Ríos. 2007. "Crisis y perspectivas de la integración sudamericana". *Foreign affairs: Latinoamérica* 7 (4): 61-68.
- Breslin, Shaun. 2002. "Regions in comparative perspective". En *New regionalism in the global political economy*, editado por Shaun Breslin, Christopher W. Hughes, Nicola Phillips y Ben Rosamond, 1-19. Londres: Routledge/Warwick.
- Briceño-Ruiz, José. 2013. "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina". *Estudios Internacionales* 175: 9-39.
- Briceño-Ruiz, José. 2017. "Latin America beyond the continental divide: open regionalism and post-hegemonic regionalism co-existence in a changing region". En *Post-Hegemonic Regionalism in the Americas*, editado por José Briceño-Ruiz e Isidro Morales. Nueva York: Routledge.
- Cabalcura, Jorge. 2011. "El proceso legal de abolición de la propiedad colectiva: el caso mapuche", <http://www.mapuche.info/mapuint/calbu01.htm>
- Cano, Verónica, y Magdalena Soffia. 2009. "Los estudios sobre la migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada". *Papeles de Población* 15 (61): 129-167.
- Carranza, Mario. 2003. "Can Mercosur Survive? Domestic and International Constraints on Mercosur". *Latin American Politics and Society* 45 (2): 67-103.
- Da Motta, Pedro, y Sandra Ríos. 2007. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago: CEPAL.
- CEPAL. 2002. *Globalización y desarrollo*. Santiago: CEPAL.
- CEP (Centro de Estudios Públicos). 2017. Estudio Nacional de Opinión Pública N°81 (base primaria). [https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20171025/asocfile/20171025105022/encuestacep\\_sep\\_oct2017.pdf](https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20171025/asocfile/20171025105022/encuestacep_sep_oct2017.pdf)
- DICOEX, e INE (Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior, e Instituto Nacional de Estadísticas). Chilenos en el Exterior. Dónde viven, cuántos son y qué hacen los chilenos en el exterior (base primaria). <https://chilesomostodos.gob.cl/wp/wp-content/uploads/2015/07/Registro-de-Chilenos-en-el-Exterior-2003-2004.pdf>



- Cornelius, Wayne A. y Takeyuki Tsuda. 2004. "Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention". En *Controlling Immigration: A Global Perspective*, editado por Wayne A. Cornelius, 3-48. Stanford: Stanford University Press.
- Domenech, Eduardo. 2013. "Las migraciones son como el agua: hacia la instauración de políticas de control con rostro humano. La gobernabilidad migratoria en la Argentina". *Polis, Revista Latinoamericana* 12 (35): 119-142.
- Doña, Cristián, y Amanda Levinson. 2004. "Chile: Moving Towards a Migration Policy", <https://www.migrationpolicy.org/article/chile-moving-towards-migration-policy>
- Doña, Cristián. 2010. "La migración internacional y el Estado chileno: notas para una discusión". *Discusiones Públicas* 1: 11-34.
- Doña, Cristián. 2012. "Chile: A Growing Destination Country in Search of a Coherent Approach to Migration", <https://www.migrationpolicy.org/article/chile-growing-destination-country-search-coherent-approach-migration>
- Doña, Cristián. 2018. "Amid Record Numbers of Arrivals, Chile Turns Rightward on Immigration", <https://www.migrationpolicy.org/article/amid-record-numbers-arrivals-chile-turns-rightward-immigration>
- Eguiguren, María Mercedes. 2011. *Sujeto migrante, crisis y tutela estatal: construcción de la migración y modos de intervención del Estado ecuatoriano*. Quito: Ciudad, Abya-Yala.
- Eguiguren, María Mercedes. 2017 "Los estudios de la migración en Ecuador: del desarrollo nacional a las movilidades". *Inconos. Revista de Ciencias Sociales* 58: 1-23.
- Estévez, Ariadna. 2016. "¿Derechos humanos o ciudadanía universal? Aproximación al debate de derechos en la migración". *Revista Mexicana de Sociología* 78 (1): 61-87.
- Fawcett, Louise. 2005. "Regionalism from a Historical Perspective". En *Global Politics of Regionalism*, editado por Mary Farrell, Björn Hettne y Luk Van Langenhove, 21-38. Londres: Pluto.
- Fernandois, Joaquín y María José Henríquez. 2005. "¿Contradicción o diáda? Política exterior de Chile ante el Mercosur". *Estudios Internacionales* 148: 55-77
- Fernández Reyes, Jorge. 2013. "Los Estados asociados del MERCOSUR". *Revista VIA IURIS* 14: 129-148.
- Gómez-Mera, Laura. 2008. "How 'new' is the 'New Regionalism' in the Americas? The case of MERCOSUR". *Journal of International Relations and Development* 11 (3): 279-308.
- Goodrick, Delwyn. 2014. *Estudios de casos comparativos*. Florencia: Centro de Investigaciones de UNICEF.

- Gratton, Brian. 2005. "Ecuador en la historia de la migración internacional. ¿Modelo o aberración?". En *La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades*, editado por Gioconda Herrera, 31-57. Quito: FLACSO-IMPREFEPP.
- Haas, Ernst. 1966. *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*. Buenos Aires: INTAL
- Hernández Sampieri, Roberto, Carlos Fernández Collado y Pilar Baptista Lucio. 2010. *Metodología de la Investigación*. México D.F.: McGraw-Hill Education.
- Herrera, Gioconda, Maria Isabel Moncayo y Alexandra Escobar. 2012. *Perfil Migratorio del Ecuador 2011*. Quito: OIM.
- Hettne, Björn, y Fredrik Söderbaum. 2002. "Theorising the rise of regions". En *New regionalism in the global political economy*, editado por Breslin Shaun, Christopher W. Hughes, Nicola Phillips y Ben Rosamond, 33-47. Londres: Routledge-Warwick.
- Hettne, Björn. 2003. "The New Regionalism revisited". En *Theories of New Regionalism*, editado por Fredrik Söderbau y Timothy Shaw, 22-43. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Hollifield, James. F. 2004. "The Emerging Migration State." *International Migration Review* 38 (3): 885-912.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 1982. XV Censo Nacional de Población y IV de Vivienda 1982 (base primaria). <http://microdata.worldbank.org/index.php/catalog/458>
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 1992. XVI Censo Nacional de Población y V de Vivienda 1992 (base primaria). [https://redatam-ine.ine.cl/redbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CENSO\\_1992&lang=esp](https://redatam-ine.ine.cl/redbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=CENSO_1992&lang=esp)
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 2002. XVII Censo Nacional de Población y VI Vivienda 2002. <http://www.ine.cl/docs/default-source/FAQ/s%C3%ADntesis-de-resultados-censo-2002.pdf?sfvrsn=2>
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 2009. *Retratos de nuestra identidad: Los Censos de Población en Chile y su evolución histórica hacia el Bicentenario*. Santiago: INE.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas de España). 2004. Anuario Estadístico de España 2004 (base primaria). [https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/ATENCION\\_CIUDADANO/INFORMACION\\_ESTADISTICA/EstadisticaSintesis/Anuario/2004/](https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/ATENCION_CIUDADANO/INFORMACION_ESTADISTICA/EstadisticaSintesis/Anuario/2004/)
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas del Ecuador). 2010. VII Censo de población y VI de vivienda 2010 (base primaria). [http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sitios/nuevo\\_inec/items/censos\\_2010/cpv/antecedentes.pdf](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Sitios/nuevo_inec/items/censos_2010/cpv/antecedentes.pdf)

- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas del Ecuador). 2015. Compendio Estadístico 2015 (base primaria). <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/compendio-estadistico-2015/>
- Lahav, Gallya, y Sandra Lavenex. 2012. "International Migration. En *Handbook of International Relations*, editado por Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A. Simmons, 746-773. Londres: SAGE.
- Lamont, Christopher. 2015. *Research Methods in International Relations*. Los Angeles: SAGE.
- Lavenex, Sandra, Flavia Jurje, Terri E. Givens y Ross Buchanan. 2016. "Regional migration governance". En *The Oxford handbook of comparative regionalism*, editado por Tanja A. Börzel y Thomas Risse, 457-485. Oxford: Oxford University Press.
- Malamud, Andrés, y Gian Luca Gardini. 2012. "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons". *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs* 47 (1): 116-133.
- Margheritis, Ana. 2012. "Piecemeal regional integration in the post-neoliberal era: negotiating migration policies within MERCOSUR. *Review of International Political Economy* 20 (3): 541-575.
- Mármora, Lelio. 1997. *Las políticas de Migraciones Internacionales*. Buenos Aires: OIM/Alianza Editorial.
- Mármora, Lelio, y María Cassarino. 1997. "Las migraciones y su tratamiento institucional en el MERCOSUR". *Revista de Relaciones Internacionales* 12.
- Mármora, Lelio, y Nora Pérez Vichich. 1997. "Elementos de políticas migratorias para el MERCOSUR". Documento de trabajo, Honorable Senado de la Nación Argentina.
- Mármora, Lelio. 2010. "Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur. *Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana* 18 (35): 71-92.
- Martínez, Jorge. 2001. "Reflexiones sobre la gobernabilidad de la migración internacional en América Latina". *Migraciones Internacionales* 1 (1): 88-110.
- Martínez, Jorge. 2003. *El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Martínez, Jorge, y Daniela Vono. 2005. "Geografía migratoria intrarregional de América Latina y el Caribe al comienzo del siglo XXI". *Revista de Geografía Norte Grande* 34: 39-52.
- Martínez, Jorge. 2011. *Migración internacional en América Latina y el Caribe: Nuevas tendencias, nuevos enfoques*. Santiago: CEPAL.
- Mattli, Walter. 1999. *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.

- MIDEPLAN (Ministerio de Desarrollo Social). 2009. Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2009 (base primaria).  
[http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/metodologia\\_2009\\_504de6beb0fd4.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/casen/metodologia_2009_504de6beb0fd4.pdf)
- MIDEPLAN (Ministerio de Desarrollo Social). 2013. Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2013 (base primaria).  
[http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Presentacion\\_Resultados\\_Encuesta\\_Casen\\_2013.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Presentacion_Resultados_Encuesta_Casen_2013.pdf)
- MIDEPLAN (Ministerio de Desarrollo Social). 2015. Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 2015 (base primaria). [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN\\_2015\\_Ampliando\\_la\\_mirada\\_sobre\\_la\\_pobreza\\_desigualdad.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2015_Ampliando_la_mirada_sobre_la_pobreza_desigualdad.pdf)
- Modolo, Vanina. 2010. “Movilidad territorial en el Mercado Común Europeo y Mercosureño”. En *Migraciones y MERCOSUR: una relación inconclusa*, editado por Susana Novick, 29-51. Buenos Aires: Catálogos.
- Modolo, Vanina. 2012. “Política migratoria regional. El caso de la residencia MERCOSUR (2002-2011)”. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* 26: 40-58.
- Montenegro, Adriana. 2014. “A través del espejo: el principio de ciudadanía universal en la Asamblea Constituyente 2007-2008”. Tesis de maestría, FLACSO, Ecuador.
- Montenegro, Adriana. 2018. “Migration governance in South America: the bottom-up diffusion of the residence agreement of MERCOSUR”. *Rio de Janeiro* 52 (2): 303-320.
- Nicolao, Julieta. 2011. “Migraciones intrarregionales en Sudamérica”.  
[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/demografia+y+poblacion/ari53-2011](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/demografia+y+poblacion/ari53-2011).
- Nicolao, Julieta. 2015. “Las migraciones en la agenda del MERCOSUR. El rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 29: 1-32.
- Novick, Susana. “La reciente política migratoria argentina en el contexto del MERCOSUR”. En *El proceso de Integración MERCOSUR: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*, editado por Susana Novick, Alejandro Heren y Pablo Dalle, 6-64. Buenos Aires: UBA.
- OEA (Organización de los Estados Americanos). 2014. “Síntesis histórica de la migración internacionales Ecuador”, <http://www.migracionoea.org/index.php/es/sicremi-es/17-sicremi/publicacion-2011/paises-es/106-ecuador-1-sintesis-historica-de-las-migraciones-internacional-en-ecuador.html>

- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). 2014. *Estudio sobre experiencias en la implementación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y Asociados*. Lima: OIM.
- Pérez Vichich, Nora. 2005. *El MERCOSUR y la migración internacional*. Ciudad de México: Secretaría de Naciones Unidas.
- Perrotta, Daniela. 2013. “La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales”. En *Teoría de Relaciones Internacionales*, editado por Elsa Llenderozas, 197-247. Buenos Aires: EUDEBA.
- Ponce, Juan y Rob Vos. 2012. “Redistribution without Structural Change in Ecuador: Rising and Falling Income Inequality in the 1990s and 2000s”. *ONU-WIDER WorkingPaper* 2012 (12): 1-34.
- Quiliconi, Cintia y Raúl Salgado. 2017. “Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World?”. *Colombia Internacional* 92: 15-41.
- Ramírez, Franklin y Jacques Ramírez. 2005. *La estampida migratoria ecuatoriana (1997-2003): crisis, redes y repertorios de acción*: Quito: Ciudad, Abya-Yala.
- Ramírez, Clemencia, y Laura Mendoza. 2013. *Perfil Migratorio de Colombia 2012*. Bogotá: OIM.
- Ramírez, Jacques. 2013. *Política migratoria en Ecuador: rupturas, tensiones, continuidades y desafíos*. Quito: Editorial IAEN.
- Ramírez, Jacques. 2015. “Hacia el sur: migración intrarregional y construcción de la ciudadanía suramericana”, <http://www.celag.org/hacia-el-sur-migracion-intrarregional-y-construccion-de-la-ciudadania-suramericana-por-jacques-p-ramirez-g/>
- Ramírez, Jacques. 2016. *Hacia el sur: la construcción de la ciudadanía suramericana y la movilidad intrarregional*. Quito: CELAG.
- Ramírez, Jacques, Iréri Ceja y Soledad Coloma. 2017. *Ah, usted viene por la visa MERCOSUR*. Quito: CELAG.
- Ramírez, Jacques. 2017. “Etnografía del Estado: ‘visa MERCOSUR’, prácticas burocráticas y estatus migratorio en Ecuador”. *Etnografías Contemporáneas* 3 (5): 182-212.
- Ratha, Dilip y Zhimei Xu. 2008. “Migration and Remittances Factbook 2008”, <http://documents.worldbank.org/curated/en/743291468137112462/Migration-and-remittances-factbook-2008>
- Riggirozzi, Pía. 2012. “Re-territorializando consensos: Hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina”. En *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, editado por Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo

- Ramanzini Júnior, 129-153. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Riggirozzi, Pía y Diana Tussie. 2012. "The rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America". En *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, editado por Pía Riggirozzi y Diana Tussie, 1-17. Londres: Springer.
- Rivera, Fredy. 2001. *Migrantes y Racismo en América Latina: dimensiones ocultas de realidades complejas*. Santiago: CEPAL e IIDH.
- Romano, Silvina. 2009. "Integración económica, desarrollo y migraciones en el MERCOSUR. Una aproximación crítica". En *Migración y política: el estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*, editado por Eduardo Domenech, 257-301. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Sanahuja, José Antonio. 2012. "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: ¿Regionalismo post-liberal, post-hegemónico o post-neoliberal? El debate en curso". En *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, editado por Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior, 19-72. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Serrano, Alexandra y Gabriela Troya. 2008. *Perfil Migratorio del Ecuador 2008*. Quito: OIM.
- Serrano Oyarzún, Lorena. 2008. "Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates". *Revista de Ciencia Política* 28 (2): 95-113.
- Söderbaum, Fredrik. 2013. "Rethinking Regions And Regionalism". *Georgetown Journal of International Affairs* 14 (2): 1-18.
- Stefoni, Carolina. 2010. "Política migratoria en Chile". En *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*, editado por Cristina Zurbriggen y Lenin Mondol, 111-130. Uruguay: FLACSO Uruguay.
- Stefoni, Carolina. 2011. *Perfil Migratorio de Chile*. Buenos Aires: OIM.
- Tijoux, María Emilia y Simón Palominos. 2015. "Aproximaciones teóricas para el estudio de procesos de racialización y sexualización en los fenómenos migratorios de Chile". *Revista Latinoamericana* 14 (42): 247-275.
- Thayer, Eduardo. 2013. "Expectativas de reconocimiento y estrategias de incorporación: la construcción de trayectorias degradadas en migrantes latinoamericanos residentes en la Región Metropolitana de Santiago". *Polis, Revista Latinoamericana* 12 (35): 259-285.
- Tussie, Diana. 2009. "Latin America: contrasting motivations for regional projects". *Review of International Studies* 35: 169-188.

- Vázquez, Mariana. 2011. "El Mercosur social. Cambio política y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur". En *Mercosur 20 años*, editado por Gerardo Gaetano, 165-189. Montevideo: CEFIR.
- Vivares, Ernesto. 2014. "Toward a Political Economy of the New South American Regionalism". En *Exploring the New South American Regionalism*, editado por Ernesto Vivares, 9-28. Inglaterra: Ashgate.
- Yapu, Mario, ed. 2006. *Pautas metodológicas para investigaciones cualitativas y cuantitativas en ciencias sociales y humanas*. La Paz: Universidad para la Investigación Estratégica en Bolivia.