

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación
Convocatoria 2017-2019

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Relaciones Internacionales con
Mención en Negociación y Cooperación Internacional

Las diferentes formas de construcción de la gobernanza migratoria regional: El caso de las
políticas migratorias argentinas y ecuatorianas que se aplicaron a los ciudadanos venezolanos
entre los años 2012-2018

Lucia León Cuesta

Asesora: Adriana Montenegro

Lectoras: Cintia Quiliconi y Adoración Guamán

Quito, marzo 2020

Dedicatoria

A mi madre, María Rosa Cuesta por enseñarme a ser una mujer fuerte y perseverante.

A mi padre, Víctor Leon por enseñarme a ser una persona bondadosa y preocupada por el prójimo.

A mis hermanas y hermanos que siempre han confiado en mí y me han dado fuerzas a lo largo del camino.

A mi compañero Juan Diego por aguantar mis incontables horas de lectura y cansancio durante la maestría.

A mi hermana italiana Gloria Quattrone por entenderme y acompañarnos en el camino, complementando las relaciones internacionales con la antropología.

A todos los venezolanos que se han visto en la obligación de migrar y hoy en día buscan mejores oportunidades de vida en algún país de la hermosa Suramérica.

Epígrafe

*“Una característica que nos unifica y nos singulariza, con respecto a los demás continentes,
es la creciente necesidad de saber quién carajo somos”.*

Gabriel García Márquez 1982.

Tabla de contenido

Resumen	VIII
Agradecimientos	IX
Introducción	1
Capítulo 1	13
Construcción de gobernanza migratoria en Suramérica durante el siglo XXI.....	13
1. Regionalismo Suramericano	14
1.1. Un regionalismo de Latinoamérica para Latinoamérica: Regionalismo Post-Hegemónico	20
1.2. Un nuevo proyecto social para Latinoamérica: Regionalismo Social.....	21
2. Construcción de gobernanza regional en Suramérica	25
2.1. La gobernanza migratoria regional	27
2.2. Modelos de políticas de la gobernanza migratoria.....	30
Capítulo 2	36
Herramientas de control migratorio intrarregional en Suramérica.....	36
1. Mercado común del sur/ MERCOSUR.....	37
1.1. Institucionalidad del MERCOSUR: Tratado de asunción / Protocolo de Ouro Preto.....	37
1.2 Crisis económica y estancamiento en Suramérica.....	40
1.3 MERCOSUR Social	41
1.4.Tratamiento del tema migratorio en el MERCOSUR.....	43
1.5.Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y Estados Asociados (2002).....	45
1.6.Línea de tiempo del MERCOSUR.....	48
2. Unión de Naciones Suramericanas / UNASUR.....	51
2.1. Antecedentes.....	52
2.2. Conformación institucional de la Unión de Naciones Suramericanas	53
2.3. Tratamiento del tema migratorio en la UNASUR.....	57
2.4. Línea de tiempo de la UNASUR.....	61
3. Conclusiones	63
Capítulo 3	66
La aplicación de las herramientas migratorias de MERCOSUR y UNASUR en Ecuador y Argentina.....	66
1. Fases de la migración venezolana, un cambio de sentido	67

2.	Migración Intrarregional en Suramérica	70
3.	Herramientas migratorias aplicadas a venezolanos.....	72
3.1	Caso Ecuador.....	73
3.1.1.	Visa Convenio:.....	73
3.1.2.	Visa UNASUR:	74
3.1.3.	Constitución de Montecristi:	75
3.1.4.	Ley Orgánica de Movilidad Humana:	76
3.2.	Caso Argentina	79
3.2.1.	Ley 25.871:.....	79
3.2.2.	Programa “Patria Grande”:	80
3.2.3.	Visa con criterio de Nacionalidad del MERCOSUR:.....	82
4.	Conclusiones	82
Capítulo 4	85
	Manejo de la migración intrarregional según los intereses nacionales.	85
1.	Acuerdo de Residencia vs Ciudadanía Suramericana.....	85
1.1.	Incorporación en Argentina de la visa con criterio de nacionalidad MERCOSUR	88
1.2.	Razones de Argentina para incorporar en la visa de criterio de nacionalidad MERCOSUR a la población venezolana	90
1.3.	Ecuador: un país, dos mecanismos migratorios	92
1.4.	Importancia de la UNASUR para Ecuador	93
1.5.	Razones de Ecuador para incorporar la visa UNASUR a la población venezolana.....	99
2.	Construcción de identidad suramericana.....	101
2.1.	Ciudadanía Suramericana UNASUR /MERCOSUR.....	104
3.	Conclusiones	105
Capítulo 5	108
Conclusiones	108
Lista de referencias	121

Lista de ilustraciones y tablas

Figuras

Figura 1.1. Mapa del área de desplazamiento de la población venezolana	4
Figura 3.1. Saldo migratorio de extranjeros regionales en Ecuador.....	71
Figura 3.2. Migración intrarregional en Argentina.....	72
Figura 3.3. Número de visas convenio entregadas a venezolanos en Ecuador	73
Figura 3.4. Número de visas UNASUR otorgadas a venezolanos en Ecuador.....	78
Figura 3.5. Venezolanos radicados en Argentina mediante el Programa de Regularización Patria Grande.....	81
Figura 3.6 Total de radicaciones de venezolanos en Argentina	82

Ilustraciones

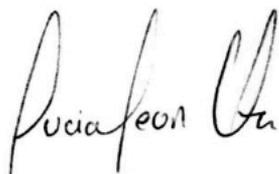
Ilustración 2.1. Línea de tiempo del desarrollo institucional del MERCOSUR.....	49
Ilustración 2.2. Línea de tiempo del desarrollo institucional de la UNASUR.....	62

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo, Lucia León Cuesta, autora de la tesis titulada “Las diferentes formas de construcción de la gobernanza migratoria regional: El caso de las políticas migratorias argentinas y ecuatorianas que se aplicaron a los ciudadanos venezolanos entre los años 2012-2018”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, 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, 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, marzo de 2020



Lucia Leon Cuesta

Resumen

La siguiente investigación tiene como objetivo principal comprender por qué Ecuador y Argentina utilizaron distintos mecanismos migratorios para el control de la migración de venezolanos durante los años 2012- 2018 (“visa UNASUR” de la Ley Orgánica de Movilidad Humana en Ecuador y “visa con criterio de nacionalidad del MERCOSUR” de la ley de migraciones 25.781 en Argentina) y en base a qué intereses internos y regionales se tomó la decisión de uso de las distintas herramientas migratoria. En función de dar respuesta a esta interrogante a lo largo de la investigación se desarrollan los temas de regionalismo, gobernanza migratoria y se estudian a profundidad el desarrollo institucional de UNASUR y MERCOSUR como organismos regionales que han desarrollado los mecanismos migratorios utilizados por Ecuador y Argentina en su legislatura doméstica. Durante la investigación se toma con importancia el desarrollo del contexto político y social vivido en Suramérica durante el siglo XXI y los cambios legales e institucionales vividos en ambos países durante este tiempo, tales como la nueva ley de migraciones de Argentina y el aumento de importancia de conceptos como Ciudadanía Universal y Ciudadanía Suramericana en Ecuador.

En base a la investigación realizada, se pudo concluir que tanto Ecuador como Argentina tenían intereses políticos y económicos en el apoyo brindado a la UNASUR y el MERCOSUR respectivamente. Buscando como principal objetivo proyectarse ambos Estados como líderes regionales en materia migratoria, buscando utilizar esta ventaja para consolidar los organismos y mejorar sus relaciones regionales.

Palabras Clave: Regionalismo, Regionalismo post-hegemónico, Regionalismo social, MERCOSUR, UNASUR, Migración intrarregional, migración de venezolanos.

Agradecimientos

A mis asesoras, Cintia Quiliconi por guiarme en el camino de la investigación y permitirme aprender de ella.

Y, Adriana Montenegro por guiarme en el camino de la migrologia sobre lo real y lo posible.

Al profesor Ernesto Vivares, por hacer que me gustara la EPI y brindarme mi tema de tesis en una de sus interesantes clases.

A FLACSO – Ecuador y los profesores del departamento de estudios internacionales por permitirme formar parte de esta maestría y seguirme formando.

A los funcionarios y académicos de Ecuador y Argentina que amablemente me atendieron a lo largo de la investigación, brindándome la información necesaria para el desarrollo de este trabajo.

Introducción

Desde el primer periodo presidencial de Hugo Chávez Frías en 1999, se inició en Venezuela un proceso de cambio en su política doméstica e internacional, mediante la aplicación del sistema productivo e ideológico del Socialismo del Siglo XXI, acuñado por Chávez desde su llegada a la presidencia como un nuevo sistema socialista que buscaba marcar las diferencias del socialismo implementado en el siglo XX en la Unión Soviética y demás países de Europa del Este (Harnecker, 2011). Marta Harnecker (2010) propone cinco pilares fundamentales que describen el Socialismo del Siglo XXI, con especial énfasis de su aplicación en Latinoamérica, tales como son: “el hombre como ser social, el pleno desarrollo humano, una democracia participativa y protagónica, un nuevo modelo económico, y un alto grado de descentralización que permita un real protagonismo popular” (Hamburger 2014).

La aplicación de este nuevo modelo socialista trajo en Venezuela fuertes cambios en sus formas de participación y distribución del poder, en conjunto al desarrollo y aplicación de nuevas y drásticas medidas en materia económica, como el control cambiario y expropiaciones al sector privado, acciones que no resultaron según lo esperado y que desencadenaron la actual crisis económica y social caracterizada y ratificada por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), como la crisis más grande registrada en la historia venezolana (CEFI, 2018). Según el reporte emitido por la Asamblea Nacional venezolana, durante el año 2018 se acumuló una inflación de 1.698.488%.

A este panorama de incertidumbre y desbalance económico, se le suman los elevados índices de pobreza que registro dicho país en los últimos meses del año 2018; según la Encuesta Sobre Condiciones de Vida (ENCOVI) realizada en el año 2018 por investigadores de la Universidad Católica Andrés Bello, la Universidad Central de Venezuela y la Universidad Simón Bolívar, el 94% de los hogares venezolanos se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Esto, representó un aumento exponencial con referencia a los resultados de la misma encuesta realizada en el año 2014, en la que esta mismo reflejo un 48,4% de hogares venezolanos bajo la línea de pobreza, datos que coinciden con el año de quiebre político y económico en Venezuela.

Posterior a la muerte del expresidente Hugo Chávez en el año 2013, y durante los primeros meses de gobierno del actual mandatario Nicolás Maduro, se desencadenaron en Venezuela una serie de protestas contra este. Especialmente durante los meses de febrero a junio del 2014, durante los cuales se dio un paro general, que endureció la crisis económica, social y política venezolana, lo cual dio paso al inicio de la diáspora de miles de venezolanos buscando mejorar su situación económica, profesional y personal. Antes del año 2014, los principales motivos de la migración de venezolanos eran las diferencias políticas con el régimen del Socialismo del Siglo XXI, implementado por el gobierno venezolano y los altos números de inseguridad y delincuencia. Esta oleada de migrantes venezolanos, tenían como destino principal EEUU o Europa y partían con oportunidades de trabajo y estudios en su área profesional, sin mayores limitaciones económicas.

Posterior al año 2014, y en consecuencia de la crisis económica, los venezolanos vieron limitada su capacidad adquisitiva y disminuida su calidad de vida, esto, producto de los altos índices inflacionarios, salarios promedios de tres dólares mensuales, altas tasas de desempleo, escasez de alimentos y medicinas, que sumado a la inseguridad que ya se vivía en el país desde años anteriores, hicieron la crisis más insostenible con el paso de los meses. En esta situación, los venezolanos se vieron en la necesidad de salir de Venezuela para cubrir sus necesidades básicas y conseguir mejores oportunidades vida; pero en vista del desmejoramiento de las condiciones económicas, los destinos seleccionados por los venezolanos han ido cambiando, teniendo que limitar los mismos a países de la región sudamericana a los cuales se puede acceder por vía terrestre o marítima, y en gran medida sin mayores problemas legales de visado o permisos de tránsito legal.

Esta situación desencadenó en Sudamérica un exponencial aumento de las migraciones intrarregionales, específicamente la de venezolanos ingresando con planes de establecerse a largo plazo en la gran mayoría de los países de la región. Este escenario demostró la necesidad de establecer soluciones definitivas al tema de la movilidad humana en Sudamérica, especialmente para los países que no cuentan con las capacidades necesarias para atender a la población migrante. En vista del considerable aumento de la migración de venezolanos, especialmente en la región sudamericana durante los ultimo cinco años, ACNUR y los Estados receptores han categorizado la situación como una crisis humanitaria. Dando cuenta los distintos controles migratorios de la Región de la magnitud de estos flujos.

La oficina de control migratorio colombiano contabilizó 796.000 venezolanos que ingresaron a este país durante el año 2017; 110% más respecto al año 2016, siendo el paso fronterizo con mayor movimiento debido a la cercanía geográfica entre Colombia y Venezuela, lo que ocasiona que Colombia sea utilizado como el principal punto de tránsito para los venezolanos que comienzan su migración a cualquier otro país de la región. En el caso de Ecuador, entre enero de 2017 y enero del 2018, ingresaron 312.025 venezolanos, un promedio de 4000 venezolanos diarios, en su gran mayoría por el control del Puente Internacional Rumichaca, en la frontera norte entre Ecuador y Colombia. De esta cantidad, solo el 20% se estableció de manera permanente en Ecuador, el resto de los migrantes venezolanos continuo su trayecto con destino a países más al sur de la Región como Perú, Argentina o Chile. En el caso de Argentina, según la Dirección Nacional de Migraciones de Argentina, hasta diciembre de 2014 se contabilizaban 4.781 venezolanos radicados con residencia permanente y 8.342 con residencia temporaria (DNM 2016); mientras que, durante el año 2017 entre residencias temporales y permanentes se radicaron en Argentina un total de 31.167 venezolanos (DNM 2018).

Actualmente según la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial de la OIM y ACNUR- R4V de respuesta a los refugiados y migrantes venezolanos se estima que alrededor de 4,307,930¹ venezolanos han salido de Venezuela, de los cuales, según la misma plataforma, más de dos millones² se encuentra en movimiento a lo largo de los países de la región sudamericana³, como se muestra en la figura 1.

¹ Cifra actualizada el 5 de septiembre del 2019

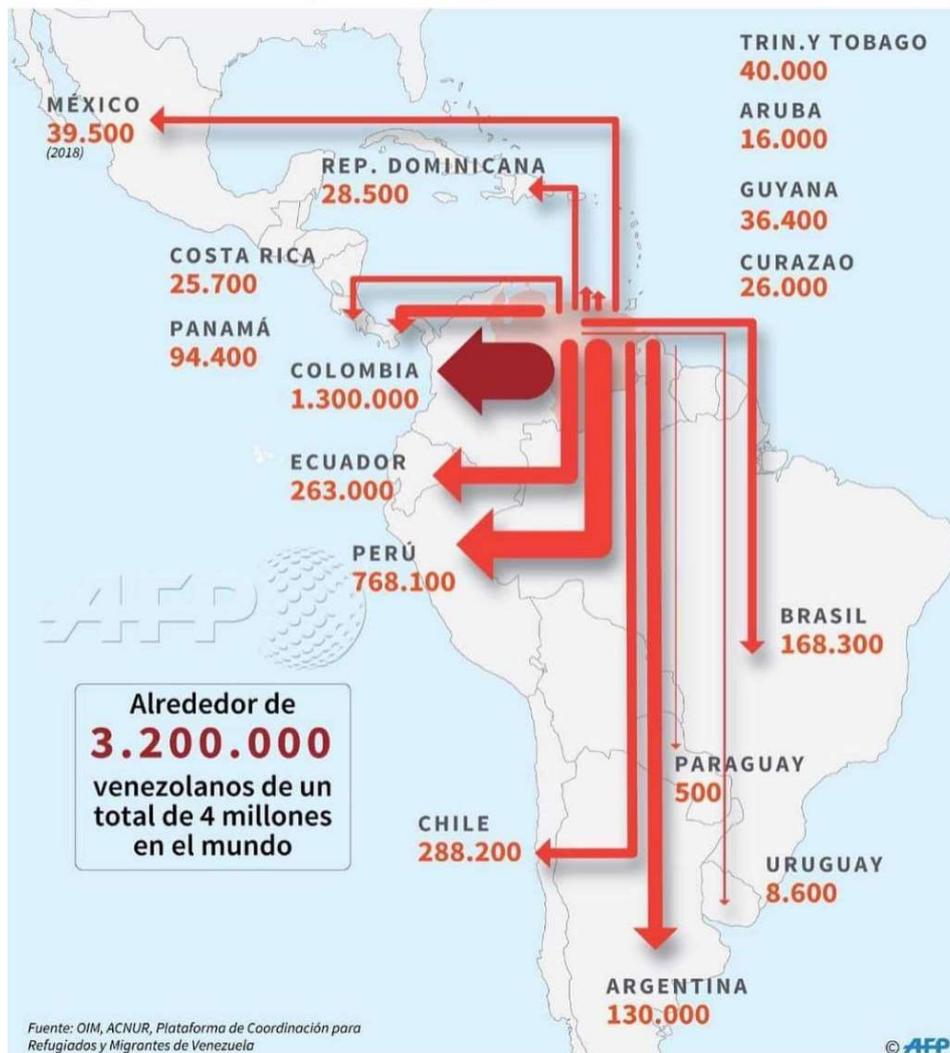
² Cifra actualizada el 5 de septiembre del 2019

³ Estos números han sido calculados según las cifras oficiales de cada gobierno, pero, debido a que muchos gobiernos no toman en cuenta a los migrantes en situación irregular se cree que estas cifras pueden ser mayores a las presentadas en la plataforma, siendo estas solo un estimado de los migrantes en condición legal.

Figura 1.1 Mapa del área del desplazamiento de la población venezolana.

Desplazamientos de la población venezolana

Hacia países de América Latina y el Caribe, al 6 de junio de 2019



Fuente: OIM, ACNUR, Plataforma Regional de Coordinación Interagencial. Junio 2019.

Sin duda alguna, Venezuela nunca había enfrentado una crisis de estas dimensiones que provocara estos altos niveles migratorios. A este respecto, si ciertamente existe una gran variedad de material bibliográfico con relación a migración intrarregional en Sudamérica, el tema de los venezolanos en movimiento es un tema nuevo tanto para los Estados receptores como para los venezolanos y autoridades regionales, no solo en términos de la migración per se, sino también en relación a las políticas migratorias que se están aplicando a este grupo en los países de recepción.

En la región existen diversos procesos regionales que han tratado el tema migratorio. Uno de los más emblemáticos, ha sido el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR implementado

entre los países miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Este acuerdo ha permitido la regularización de los ciudadanos en base al criterio de nacionalidad de uno de los países firmantes del acuerdo, siendo beneficiados los nacionales de países como Argentina, Ecuador, Paraguay, Brasil, Uruguay y Chile y Bolivia como agregados al bloque y al acuerdo posteriormente. A pesar de que Venezuela es parte del bloque económico desde el 2006, el país caribeño hasta la actualidad⁴ no ha firmado este instrumento, pero, países como Argentina han aplicado el mecanismo a los venezolanos de manera unilateral.

Por su parte, en Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) se realizaron otros avances en materia migratoria, queriendo desde una perspectiva social y política incluir al migrante en las distintas sociedades de los países de la región, teniendo como mayor logro la elaboración del Informe Conceptual de Ciudadanía Suramericana; pero, este instrumento no reflejaba un trato vinculante que obligara a los Estados a su aplicación. En ese sentido, no existe un mecanismo regional único que se aplique a los ciudadanos venezolanos, variando las herramientas de control migratorio según el país que se estudie, pudiendo conseguir en Ecuador la visa UNASUR, en Argentina la visa con criterio de nacionalidad del MERCOSUR, en Chile la visa de solidaridad democrática, entre otros.

Preguntas de investigación y objetivos

Teniendo en consideración los diversos instrumentos y mecanismos migratorios que se han aplicado para el manejo de la migración venezolana, y con el objeto de conocer de mejor manera las razones de esta diversidad se ha planteó la siguiente pregunta central de investigación: ¿Por qué Ecuador y Argentina aplican distintos mecanismos regionales para el manejo de la migración venezolana durante los años 2012- 2018? Los casos de estudio elegidos para el desarrollo de la investigación: Ecuador y Argentina, han sido seleccionados en función a las opciones específicas que cada país ofrece a los migrantes venezolanos y el papel regional que ambos casos han tenido en el desarrollo de políticas migratorias abiertas.

En el caso de Ecuador, este presenta dos variables de importancia para la comunidad migrantes. En primero lugar, Ecuador es el primer país a nivel mundial en incorporar el concepto de ciudadanía universal en su constitución, permitiendo la existencia de este concepto en la normativa el desarrollo de políticas más abiertas a favor de los migrantes. En

⁴ Octubre 2019

segundo lugar, el país andino se presenta como un país con una economía dolarizada que permite a los migrantes y especialmente a los venezolanos la oportunidad de ahorro en una moneda de uso internacional, y que de igual manera permite el envío de remesas a sus familias que aún se encuentran en Venezuela.

El caso de Argentina igualmente presenta dos variables. En primer lugar, Argentina ha marcado la pauta a nivel regional, liderando la mayoría de las discusiones en foros y reuniones en materia de movilidad humana, siendo este país pionero a nivel regional con la incorporación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, en su ley doméstica. En segundo lugar, Argentina se presenta como uno de los principales destinos educativos de la Región, gracias a la existencia de universidades públicas y de calidad proyectándose como un destino para jóvenes venezolanos más interesados en estudiar. Siendo estos dos contextos los más llamativos para los migrantes venezolanos durante el periodo de estudio.

De igual manera el periodo de tiempo propuesto para la investigación: 2012 – 2018, fue elegido en función a evaluar el proceso de selección y aplicación de las herramientas, tomando en cuenta el aumento del fenómeno venezolano. En ese sentido se analizará las políticas que existían antes del éxodo masivo de venezolanos (2012) y luego de la crisis interna venezolana del año 2014 ya mencionada, hasta el año 2018. El año 2019 no se toma en consideración, pues a partir de esa fecha operaron cambios en la política migratoria, especialmente en Ecuador, que es necesario que sean analizados una vez que sean implementados en su totalidad.

En consecuencia de la problemática, y en función de contestar la pregunta general ya planteada se presentaron las siguientes preguntas subsidiarias: ¿qué tipo de mecanismos existen dentro de UNASUR y MERCOSUR para el manejo de la migración intrarregional en Sudamérica? Además, ¿por qué Ecuador aplicó la visa denominada UNASUR a los migrantes venezolanos, mientras que Argentina aplicó la visa MERCOSUR al mismo grupo migratorio en el mencionado período? Estas preguntas se propusieron los siguientes objetivos: identificar, las herramientas migratorias desarrolladas dentro de MERCOSUR y UNASUR; y, entender las motivaciones de Ecuador y Argentina para la selección de mecanismos de regularización migratoria que hacen alusión a diferentes procesos de integración.

Estado del arte

El estudio del regionalismo como sub campo de las relaciones internacionales ha estado delimitado por los modelos desarrollados en los años 60 con el surgimiento de la Unión Europea y la necesidad del bloque de crear un sistema de integración económico y arancelario que le permitiera surgir de la crisis post guerra; en base a este escenario, surgieron ciertas necesidades y premisas que debían ser cumplidas y que colocaron las bases de lo que se entendía hasta finales del siglo XX como la única opción posible en materia de regionalismo como el regionalismo cerrado o regionalismo abierto (Fawcett 2005, Serrano 2008, Perrota 2013, Balassa 2013, Mattli 1999, Haas 2013).

Este escenario ocasionó, que en base a las premisas establecidas durante la formación de la Unión Europea tanto en la teoría como en la práctica se desarrollaran modelos de carácter arancelario que posteriormente delimitaron los planes de desarrollo de las demás regiones del sistema internacional que eran guiadas por la visión eurocentrista que establecían estos planes de acción; siendo este, el caso de los planes aplicados a Suramérica durante los últimos años del siglo XX, hasta el momento del surgimiento de nuevas opciones locales que permitían a los miembros de Suramérica el desarrollo de premisas propias en base a las necesidades locales.

Es por este cambio que durante este trabajo de investigación se limita la bibliografía utilizada al estudio del regionalismo suramericano desde los años 90 con la aplicación y cambio de modelos arancelarios a modelos sociales y políticos. Para esto será necesario a lo largo del desarrollo de la investigación entender los procesos de regionalismo que se han llevado a cabo en Latinoamérica, con especial interés en los modelos de integración y relación desarrollados entre los países suramericanos.

Para entender de mejor manera la problemática planteada a lo largo de la investigación y debido al contexto en el que se desarrolla la misma, el marco teórico seleccionado será guiado mediante los lineamientos del regionalismo post- hegemónico y el regionalismo social desarrollado a finales de los años 90 y principio de los años 2000 en Latinoamérica, teorías que permitieron la inclusión en la agenda regional de temas de interés social, como: derechos humanos, ambiente, educación, salud y migración, siendo este último tema el centro de interés para la investigación. También se analizará el concepto de gobernanza migratoria, debido a que, mediante este campo de la investigación es que se realizará el análisis de las

políticas aplicadas en Ecuador y Argentina para el control de los migrantes venezolanos en su territorio en base a la existencia de una gobernanza en desarrollo dentro de los bloques regionales de MERCOSUR y UNASUR.

Como se mencionaba previamente, fue necesario el surgimiento de nuevos conceptos que permitieran entender las complejidades de Suramérica y crear un conocimiento teórico propio. Esta necesidad dio paso a que actualmente sean tomados con mayor importancia para esta investigación los conceptos de: región, regionalidad y gobernanza desarrollados durante el siglo XXI y con nuevas visiones de la región por autores como Fawcett, Riggirozzi y Tussie, Briceño Ruiz, Guizzini, entre otros.

Enfocados en el regionalismo suramericano y el espacio en que estos procesos se llevan a cabo, serán utilizados como centrales las premisas desarrolladas por Fawcett (2005). En cuanto a regionalismo la autora plantea a este como un proyecto en el que los Estados y demás actores coordinan estrategias con el fin de conseguir objetivos en común; en cuanto al territorio físico denominado región, dentro del cual se desarrolla este proceso, Fawcett (2005) ve importante en este no solo una condición geográfica, sino que incluye las interacciones y relaciones que se dan entre los actores no solo estatales si no también los actores sociales e institucionales.

La ampliación de conceptos, actores y campos de trabajo en función de comprender mejor a Suramérica abrieron el camino para la entrada del regionalismo post- hegemónico a principio de los 2000 convirtiendo a la región en una plataforma para el desarrollo de nuevas dimensiones normativas alejadas de las establecidas por EEUU como hegemón (Riggirozzi y Tussie 2012) que imponía normas del anterior regionalismo abierto, de carácter neoliberal y de libre comercio que no beneficiaban el desarrollo de Suramérica. Estos cambios en la agenda e intereses de la región abrieron las puertas a nuevos procesos sociales transformadores, que sirvieron para incentivar la creación de una nueva identidad que permitiera a Suramérica plantearse de una manera más fuerte ante el sistema, mediante un “nuevo contrato social” (Carranza 2014) o una nueva “Política de la Identidad” (Riggirozzi y Tussie 2012).

Este escenario de cambios económicos, sociales y políticos modificaron las bases del regionalismo, ampliando el escenario a nuevos procesos; mientras que, los ya existentes

serían revitalizados y/o modificados según las nuevas necesidades (Perrota 2013), brindando escenarios y posibilidades a nuevos procesos de regionalización que a su vez abrieron las puertas al desarrollo del regionalismo social, permitiendo con este modelo la aplicación de nuevas políticas con nuevos intereses alejados de los tradicionales intereses económicos (Saguier y Brent 2015). Para este momento, el manejo de la migración y la elaboración de políticas de control migratorio venía tomando importancia a nivel mundial, importancia que se replicó en Suramérica, pero no con igual peso en todos los países, ocasionando un desbalance en la agenda y que los objetivos no fuesen planteados desde un trabajo en conjunto.

Aunque en Sudamérica las migraciones siguen teniendo prioritariamente una dirección Sur – Norte, si se ha visto un aumento de la migración intrarregional en las últimas dos décadas (Ramírez, Iréri, Coloma y Arteaga 2017), en parte debido a crisis internas, pero también en parte por los cambios y mayor accesibilidad que presenta la región Sudamericana en materia social, económica y de movilidad a lo largo de los años, ocasionando que este tema sea utilizado por los diferentes gobiernos como comodín de negociación (Montenegro 2018), dependiendo de los intereses políticos del momento. Y aunque, las teorías de Relaciones Internacionales no han dado mucha importancia al fenómeno migratorio (Margheritis 2011) es un fenómeno social visible y en aumento. Esto ha hecho necesario desarrollar la idea de una gobernanza migratoria que sobre todo en Sudamérica permita visibilizar y tratar el asunto de manera concreta.

A pesar del aumento en el interés del tema migratorio, no se ha logrado establecer un marco general que permita abarcar el fenómeno con todas sus variables. Por el contrario, se han buscado explicaciones con las teorías ya existentes, planteando dos escenarios posibles. Uno, de corte utilitarista en el cual la solución está en gestionar de manera ordenada y eficaz los flujos migratorios, basándose en las necesidades del mercado (Ramírez 2016). Mientras que otros autores plantean “el enfoque de gobernanza que explica la naturaleza multidimensional del régimen de migración en tres subcampos diferentes: (i) un enfoque económico para facilitar la movilidad como factor de producción; (ii) un enfoque con énfasis en los derechos civiles y sociales de los migrantes; y (iii) un enfoque de seguridad que acentúa el control de la migración y la lucha contra la migración irregular (Betts, 2010; Lavenex, Givens, Jurje y Buchanan, 2016; Montenegro 2018). Pero en la mayoría de los casos, estos modelos ya no van con la realidad de los migrantes que se movilizan por la región. En los casos de estudio

seleccionados, se podrá observar la aplicación de cada uno de estos modelos en distintas ocasiones y dependiendo del momento histórico que se observe.

Si ciertamente en la actualidad existen numerosos estudios en materia de regionalismo que buscan explicar el cómo se ha desarrollado Suramérica, siendo en pleno siglo XXI un caso de estudio que deja muchas interrogantes y puertas abiertas; paralelamente, existen también múltiples estudios que explican los distintos procesos migratorios de suramericanos tanto dentro como fuera de la región y como estos grupos se han establecido según los distintos casos. Pero, la variable social y política del tema migratorio ha ocasionado que sea un tema en constante cambio que a su vez crea la necesidad de estudiarlo para comprender de mejor manera. Es por esto que durante esta investigación se busca unir ambos campos buscando comprender de qué manera el desarrollo de los proyectos regionalistas suramericanos y cómo se han abierto las puertas al desarrollo de nuevas políticas migratorias tanto de carácter securitista como de carácter garantista según las necesidades del momento y el caso. Es importante recalcar, que más que demostrar el aumento de la migración de venezolanos en la región, el cual ya ha sido corroborado y mostrado por los mismos gobiernos locales y organismos internacionales como ACNUR, OIM, entre otras; durante esta investigación se buscaba comprender por qué Ecuador y Argentina han aplicado distintas herramientas para el manejo del mismo fenómeno migratorio.

Metodología de la investigación

La metodología empleada durante el desarrollo de la investigación fue de tipo cualitativa, la cual se llevó a cabo mediante el estudio comparado de los casos de: Ecuador y Argentina. Ambos países suramericanos que han presentado un notable aumento en la entrada de migrantes venezolanos y que han desarrollado y aplicado políticas migratorias en base a las propuestas realizadas por bloques regionales como el MERCOSUR y la UNASUR durante los años seleccionados para la investigación: 2012 – 2018, siendo la aplicación de este tipo de políticas una nueva variable en materia migratoria regional.

Para la realización del estudio, se utilizaron tres técnicas de investigación y recolección de datos que nos permitieron obtener la información necesaria sobre ambos casos, estas técnicas fueron: entrevistas semiestructuradas, análisis de documentos primarios y análisis de documentos secundarios.

Con el objetivo de entender la realidad empírica del tema migratorio en Ecuador y Argentina y el proceso de desarrollo de las herramientas de MERCOSUR y UNASUR fue necesario realizar entrevistas semiestructuradas a funcionarios de control migratorio en ambos países, funcionarios de los organismos regionales, assembleístas y académicos encargados de la elaboración de las herramientas migratorias estudiadas.

Las entrevistas realizadas durante esta investigación permitieron entender el proceso de desarrollo de las herramientas migratorias de los organismos regionales, el proceso de toma de decisiones con respecto a la utilización de cada herramienta en los Estados seleccionados, y cómo se refleja la importancia que cada organismo regional tiene para cada Estado al momento de la reestructuración de su legislación migratoria interna.

Finalmente, se realizó análisis de documentos de carácter primario y secundario. Entre los documentos categorizados como primarios encontraremos: declaraciones oficiales de los entes del Estado argentino y ecuatoriano, estadísticas de la entrada de migrantes venezolanos a Ecuador y Argentina, informes de otorgamiento de visa a venezolanos, documentos de carácter oficial, declaraciones oficiales del MERCOSUR y la UNASUR. Mientras que, entre los documentos de carácter secundario se utilizaron: notas de prensa, informes de ONG, videos.

En el capítulo a continuación se realiza una revisión sobre el regionalismo en Suramérica, con especial énfasis en el desarrollo del regionalismo social y su adaptación a las necesidades de Suramérica y la gobernanza migratoria regional en proceso de construcción, igualmente en Suramérica.

En el segundo capítulo se dará respuesta a la segunda pregunta subsidiaria de esta investigación, realizando un recuento histórico del desarrollo institucional del MERCOSUR y la UNASUR, sus cambios de agenda, la inclusión del tema migratorio en la agenda de ambos y el desarrollo de sus herramientas migratorias.

En el tercer capítulo, buscando contextualizar el fenómeno migratorio venezolano y las medidas aplicadas por cada estudio de caso, en la primera parte, se realiza una revisión teórica y cualitativa de las fases de la migración venezolana durante el siglo XXI. Mientras que, en la

segunda parte se analizará el proceso de desarrollo e implementación de las herramientas domesticas de Ecuador y Argentina.

En el cuarto capítulo se dará respuesta a la segunda pregunta subsidiaria en base a los resultados obtenidos durante el proceso de entrevistas, sobre el uso de cada herramienta migratoria según los intereses de cada Estado; y se desarrollará, una breve discusión en cuanto al interés existente por parte de los organismos regionales para la creación de una ciudadanía suramericana o mercosureña que realmente identifique a los ciudadanos de la región mediante la utilización de referentes.

Finalmente, en el último capítulo de esta investigación se exponen las conclusiones alcanzadas luego del análisis y procesamiento de los datos recolectados, con el objetivo de dar respuesta a las preguntas planteadas.

Capítulo 1

Construcción de gobernanza migratoria en Suramérica durante el siglo XXI

Introducción

Tanto académica, como políticamente, el estudio y desarrollo de la gran mayoría de los procesos de integración y construcción de regiones se han centrado en la transferencia de soberanía y la unificación de políticas dentro de las organizaciones regionales interestatales; entre las que se pueden encontrar la Unión Africana, la Unión Europea o el Mercado Común del Sur. En el caso de la construcción de la región suramericana, este ha sido un proceso evolutivo que ha tenido notables cambios tanto en los mecanismos de integración y desarrollo, como en los actores que participan en este proceso, los que a su vez han modificado los escenarios de la región y los procesos de integración.

En la actualidad, los procesos de migración intrarregional son un factor y actor que ha incidido con fuerza en la evolución de los procesos de integración, convirtiendo a la migración intrarregional en un tema de interés político y un tópico importante de la agenda regional de Suramérica desde finales del siglo XX. Pero, siempre desde una perspectiva de ganancia o costo para los Estados, instituciones regionales o empresas privadas. Si algo distingue la situación actual, es que las migraciones internacionales se han diversificado y vuelto más complejas, tanto en términos de rutas de origen y destino, como de las modalidades de desplazamiento y de la diversidad de los sujetos involucrados (Canales 2016), ocasionando que sea necesario ampliar las disciplinas que estudian y buscan dar solución a los problemas migratorios.

Ahora bien, en función de establecer las bases teóricas necesarias para cumplir el objetivo central de esta investigación y poder dar respuesta a nuestra pregunta central ¿por qué Ecuador y Argentina han aplicado distintos mecanismos regionales para el manejo de la migración venezolana?, este capítulo va a analizar los cambios realizados a los proyectos de integración y desarrollo regional y el proceso de construcción de la gobernanza migratoria regional. Con este propósito este capítulo está dividido en dos secciones; las cuales brindan las bases necesarias para, posteriormente en los capítulos empíricos, poder entender qué razones llevaron a que Ecuador y Argentina a aplicar distintos mecanismos regionales para el manejo de la migración venezolana.

En la primera sección de este capítulo se desarrolla la discusión académica en torno al regionalismo, sus conceptos, y su desarrollo en Suramérica, centrando la atención del trabajo en el desarrollo del regionalismo post-hegemónico como un antecedente para el posterior nacimiento del regionalismo social, el cual a su vez abre las puertas a la inserción del tema migratorio en la agenda regional. En otras palabras, el regionalismo social ha brindado un espacio en los gobiernos de la región a la búsqueda de soluciones de largo plazo al “problema migratorio”⁵ existente en la región.

En la segunda sección de este capítulo se desarrollan los planteamientos necesarios para la construcción de una gobernanza regional, con especial énfasis en la gobernanza migratoria que se busca establecer en Suramérica. Si ciertamente el tema migratorio es considerado un problema en la región, mediante el establecimiento de una gobernanza migratoria se ha buscado implementar planes de acción que permitan controlar este problema y permita un desarrollo eficiente y organizado de estos flujos migratorios.

1. Regionalismo Suramericano

El nacimiento del regionalismo como campo de estudio tuvo su antecedente en los procesos de integración llevados a cabo en Europa en los tiempos de post guerra, durante los cuales en base a la existencia de un proceso de integración comercial como la CECA⁶ se desarrollaron distintos modelos que buscaban explicar la integración según el campo y los actores que intervenían en el proceso, desarrollando así los enfoques del neofuncionalismo y el intergubernamentalismo.

En cuanto al neofuncionalismo, observamos que este enfoque es un avance con respecto al original funcionalismo que explicaba el nacimiento de las organizaciones internacionales en la época de entre guerras (Perrotta 2013). Posteriormente, Haas (1958) desarrolla el neofuncionalismo en base al concepto de derrame, estableciendo que: la integración comienza en el sector económico y se va derramando o expandiendo a otros sectores de la sociedad. Proceso que a su vez generaría el surgimiento de actores supranacionales por encima de los

⁵ Debido a la falta de preparación y recursos de los Estados Suramericanos se considera a la migración intrarregional como un problema que aumenta las crisis internas de los Estados receptores (Ramírez 2019)

⁶ Comunidad Europea del Carbón y del Acero, creada en 1951, tras finalizar la II GM. Es considerada como el primer sistema de integración regional de Europa conformado por Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo (Perrotta 2013). Este sistema solo poseía intereses económicos y es considerado solo como un sistema de integración, mas no un proyecto regionalista

Estados, haciendo que “la integración económica diera paso a la integración política” (Perrotta 2013). Por otra parte, la visión intergubernamentalista retoma la importancia del Estado como eje conductor de los procesos de integración a pesar del surgimiento de organismos supranacionales o internacionales, siendo el Estado quien mantiene el poder y decide en qué áreas de la integración avanzar (Perrota 2013).

Hasta este momento, estos procesos eran considerados solo como procesos de integración comercial. Es por esto que históricamente, se considera el nacimiento del regionalismo en la década de 1960 con la creación de la Unión Europea (UE) como un sistema de integración con objetivos más amplios que los netamente comerciales. Estableciendo a la UE como el primer ejemplo de regionalismo catalogado con éxito, implantando un enfoque erróneo en el que este proceso de integración debe servir de modelo a seguir para los demás proyectos regionales desarrollados en el sistema internacional (Dabene 2012; Vivares, Lombardo y Cvetich 2013).

Pero, en la actualidad el regionalismo como campo de estudio posee casi tantas formas de explicarlo como procesos de integración existen. Desde una visión constructivista planteada por Fawcett (2005) “mucho depende del punto de vista del que se mire” el proceso de construcción regional. Esto es especialmente notorio luego de que, desde los años 80, se dio una explosión de diversas formas de proyectos regionalistas a nivel mundial como respuesta a nuevas necesidades de los Estados, los actores privados y el sistema internacional (Söderbaum 2008); dejando de lado las visiones clásicas que se utilizaron principalmente para el estudio de la UE.

A pesar de la diversidad de sus formas, el regionalismo ha traído consigo claros estándares de desarrollo e impulso a todas las regiones del sistema internacional, intentando en cierta medida unificar a los actores para la competencia internacional; “ya sea en la promoción del libre comercio, prácticas democráticas u otros campos [...] las iniciativas regionales juegan roles que afectan diariamente a las personas y los Estados, suavizando los contornos de la globalización y el poder del Estado”(Fawcett 2005). Esta relación planteada entre regionalismo y globalización ha ocasionado que estos sean vistos, como procesos entrelazados, que han alterado las necesidades del sistema internacional, haciendo que el estudio del regionalismo sea cambiante y multifacético (Söderbaum 2008, Söderbaum y Hettne 2000, Riggirozzi y Tussie 2012).

Este carácter multifacético del regionalismo se puede observar con más claridad en la gran cantidad de etapas y conceptos que se consiguen en la literatura sobre el tema. Desde la ya nombrada UE, como el primer ejemplo catalogado con éxito, hasta la actualidad con procesos como el MERCOSUR, Comunidad Andina de Naciones (CAN), UNASUR, Alianza del Pacífico, entre otros, la construcción de procesos de integración ha evolucionado en la manera de relacionarse entre actores dando paso al surgimiento de nuevas categorías de integración como el regionalismo post- hegemónico, regionalismo estratégico, entre otros.

A pesar de la evolución y los cambios en los intereses de turno, la gran mayoría de los procesos regionalistas suramericanos siguen teniendo una marca única, y es que se siguen trabajando en función a aumentar la integración regional, uniendo bajo una misma autoridad a los Estados, sin necesidad de que estos abandonen su soberanía (Perrotta 2013). Pero, esta marca no debe ser lo único de importancia en el proceso, la amplitud anteriormente mencionada nos lleva a tener que identificar al regionalismo, más como un proceso que como un fin en el que se espera alcanzar unos determinados resultados, de manera específica. Esto ha ocasionado que se vea al “regionalismo como una “estrategia de gobernabilidad” y una respuesta a los factores exógenos y desafíos de la política global” (Riggirozzi y Tussie 2012).

La implementación de esta nueva “estrategia de gobernabilidad”, ocasionó un proceso de reconfiguración del sistema internacional y sus poderes a nivel global, aumentando la importancia de las regiones, los procesos de integración y sistemas de cooperación; delimitando a su vez, los temas de la agenda internacional y las formas de tratarlos (Pastrana, Betancourt y Simmons 2014). Esta reconfiguración del sistema internacional trajo consigo un aumento en la participación en distintos niveles tanto de los gobiernos del mundo como de los actores no estatales, “que a su vez crearon toda una nueva variedad de situaciones y nuevos desafíos para el regionalismo y la gobernanza” (Söderbaum 2008). Dando así una gran gama de contextos y situaciones bajo las cuales se puede observar y estudiar el regionalismo. Esta amplitud de situaciones y actores nos lleva concluir en el hecho de que la percepción y objetivos que se tenga del regionalismo va a variar según la forma en que se observe el fenómeno, y las variables que se deseen incluir en el proceso. Es por esto que en el siguiente apartado analizaremos los conceptos referentes al fenómeno del regionalismo útiles para la investigación planteada.

A este respecto, Riggiozzi y Tussie (2012), considera que “el regionalismo es visto como una política seguida por actores (principalmente Estados) dirigidos a mejorar (algún aspecto de) sus capacidades o poder de agencia”. Por su parte, el concepto planteado por Vivares, Lombardo y Cvetich (2013), plantean una visión más amplia, de regionalismo y lo catalogan como “una integración estatal formal, dinamizada por relaciones gubernamentales y cuyo fin central no es otro que incrementar el intercambio comercial y financiero como elemento central del desarrollo”. Estas perspectivas nos muestran dos variables importantes para el regionalismo como lo son el Estado como actor central, y el comercio, como motor de los procesos de integración y regionalismo, perspectivas que encajan en las teorías realista y neoliberal respectivamente en cuanto a la incidencia de estos en el sistema internacional. Pero, la existencia de estas variables tanto en el fenómeno descrito, como en la teoría, no son suficientes para el desarrollo de esta investigación, debido a que, para la construcción de gobernanza migratoria, no se considera al Estado como único actor; y si ciertamente la variable económica es importante para la toma de decisiones, no es la única que incide en la construcción del regionalismo suramericano, pues como se verá más adelante existen una serie de iniciativas de índole social, política y productiva dentro de los procesos de regionalismo que también merecen ser estudiadas.

Finalmente, conseguimos el concepto desarrollado por Fawcett (2005), en el que se plantea al regionalismo como “una política y proyecto mediante el cual los Estado y los actores no estatales cooperan y coordinan la estrategia dentro de una región determinada, con el objetivo de perseguir y promover objetivos comunes en uno o más asuntos”. Esta perspectiva de corte constructivista, en comparación a los planteamientos de Vivares, Lombardo, Cvetich (2013) y Riggiozzi y Tussie (2012,) anteriormente planteadas, es la que más se adapta al caso de estudio seleccionado, pues incluye actores tanto estatales como no estatales y establece al regionalismo más como un proyecto (en construcción) que, como una institución.

Asimismo, debido a este carácter multifacético del regionalismo, se establecieron una serie de conceptos, que van desde el espacio físico que se estudia, hasta las relaciones y el tipo de relaciones que se dan en este espacio. Siendo de mayor interés para esta investigación los conceptos de región y regionalización, analizados a continuación.

El término región es un concepto que ha tenido distintas acepciones dependiendo del autor y su enfoque. Vivares, Lombardo y Cvetich (2013) plantean el hecho de que las regiones

históricamente están en continua reconfiguración, y que por lo tanto “toda región es social e históricamente construida y políticamente contestada”; caracterizando a la región más que describiéndola, lo que lleva a la necesidad de buscar conceptos concretos que nos permitan definir nuestro caso de estudio.

Desde una visión tradicional y concediéndole gran importancia al territorio físico, Söderbaum (2008) plantean la región como “un espacio delimitado (por fronteras) [...] que evoluciona entre el espacio nacional y local de los Estados”. Lo ambiguo de este concepto, hace necesario un cierto grado de flexibilidad que permita entender a la región en su carácter multinivel y multipropósito, por lo que Fawcett (2005) propone que

[...] una simple definición territorial no lleva el significado de región muy lejos; es necesario redefinir las regiones para incorporar elementos comunes, interacciones, y por lo tanto la posibilidad de cooperación. Una perspectiva podría ser, ver las regiones como unidades o “zonas” basadas en grupos, estados o territorios, cuyos miembros comparten algunos rasgos identificables [...] Una característica importante, es que estas regiones son más pequeñas que el sistema internacional de Estados, pero más grande que cualquier Estado individual o actor no estatal; estas pueden ser permanentes, temporales e incluso institucionalizadas (Fawcett 2005).

Otros autores desde una perspectiva más constructivista como Wendt (1992), Riggiozzi y Tussie (2012), así como Nolte (2013), consideran que la “región es lo que los actores hacen de ella” y en esta, se establecen “sociedades en red” (Castells 1996; Bøas, Marchand y Shaw 2005), tanto en el ámbito formal como informal, que a su vez establecen poderes, jerarquías, mercados y liderazgos que promueven cierta autoridad y orden (Lake 2009, Riggiozzi y Tussie 2012). Esta visión más flexible de las regiones permite la coexistencia de más de un proyecto regional en cada región (Vivares, Lombardo y Cvetich 2013).

En el caso suramericano se refleja con gran claridad esta flexibilidad; si ciertamente la región está delimitada por las fronteras de los países miembros, los proyectos regionales han proliferado con la participación de Estados tanto dentro como fuera del territorio suramericano e inclusive se ha creado lo que Malamud y Gardini (2012) llamaron “regionalismo segmentado y superpuesto”. Esta misma flexibilidad, entonces, hace necesario evaluar cada caso por separado para poder decidir con qué perspectiva y autor se desea trabajar. En el caso de la investigación planteada para esta tesis, se ha elegido como central la

perspectiva planteada por Fawcett (2005), y descrita anteriormente, ya que involucra un gran número de variables que afecta el tema de la gobernanza migratoria en la región suramericana.

Como todo proceso en construcción, la delimitación de la región Latinoamericana y la construcción de los distintos proyectos regionales dentro de la misma han ocasionado entre académicos la existencia de dos enfoques que plantean tanto el lado optimista como el pesimista de la misma situación. Gómez-Mera (2008) resume ambas perspectivas, planteando desde el enfoque optimista del regionalismo que, esta proliferación ha beneficiado al proceso, brindando mejores bases para la nueva gobernanza. De igual manera el concepto de regionalismo post-hegemónico permite la recuperación de los recursos, y finalmente, defienden la existencia de múltiples procesos argumentando que el éxito del regionalismo no se mide en la cantidad de intentos ya que estos son parte del crecimiento. Por otra parte, los pesimistas plantean lo contrario a estas premisas, focalizando el desarrollo del regionalismo en base a estándares económicos tradicionales, lo que los lleva a argumentar que, debido a esto, y a la fragmentación existente el regionalismo en América Latina, este está condenado a fallar.

Finalmente, en cuanto a los conceptos de interés para la investigación, aparece la regionalización. Esta debe ser entendida como un proceso de concentración de actividades (comerciales, culturales, ideas) que se da dentro de las regiones y entre sus actores, en función de aumentar la cohesión entre estos y por lo tanto marcar el carácter distintivo de la misma. Para el mejor entendimiento de la regionalización encontramos el concepto planteado por Fawcett (2005) y respaldado por Söderbaum (2008), en el que expresan que regionalización se refiere al proceso de cooperación, integración, cohesión e identidad en el que se crea una región o espacio en el cual se trabaja en un tema específico.

Ahora bien, cabe indicar que los cambios en los procesos regionales vividos en Latinoamérica, dieron paso al desarrollo del regionalismo Post-Liberal o regionalismo Post-Hegemónico el cual se dio luego de que se presentaran entre los Estados y demás actores de la región, nuevas preocupaciones colectivas, tales como seguridad, infraestructura, energía, gobernabilidad democrática, entre otras cosas. En función de cubrir estas nuevas preocupaciones, las iniciativas regionales en América Latina han proliferado en lo que Quiliconi y Salgado (2017) han llamado “Regionalismo a la Carta”; mediante el cual, se han

creado nuevas instituciones para abordar diferentes temas relacionados con la política y objetivos estratégicos de los líderes regionales, en lugar de profundizar o adaptar los métodos tradicionales centrados en el comercio.

1.1. Un regionalismo de Latinoamérica para Latinoamérica: Regionalismo Post-Hegemónico

Los temas de interés para esta investigación se encuentran dentro del desarrollo del “Regionalismo Post – Hegemónico” (Riggirozzi y Tussie 2012) surgido en América latina a principios de los años 2000. A partir de este, los países de la región se convirtieron en una plataforma para el desarrollo de nuevas dimensiones normativas más allá de las establecidas por EEUU como hegemón y controlador de los patrones de integración de la región.

La presencia del hegemón durante el siglo XX en la región, hizo de Latinoamérica un espacio sin autonomía y poder de decisión, convirtiéndola en el “laboratorio regional” para las políticas que EEUU deseaba desarrollar sobre comercio, inversión, servicios y contratación pública (Serrano 2008), procesos en los cuales los Estados de la región no eran participes de la toma de decisiones, sino más bien cumplidores de normas establecidas y estandarizadas, en base a las ideas predominantes de orden neoliberal y de libre comercio. Este hecho, ocasionó una molestia entre los actores regionales como gobiernos, organismos regionales y organizaciones sociales regionales, los cuales emitían un gran número de críticas al “regionalismo abierto” o “nuevo regionalismo”, existente en Latinoamérica, dando paso a la construcción de medidas propias que permitieran el desarrollo autónomo de la región, abriendo las puertas al regionalismo post-hegemónico (Tussie 2009).

Pia Riggirozzi (2010) describe al regionalismo post – hegemónico como algo más que un mecanismo defensivo de la región y lo plantea más como un espacio de contestación y resistencia para enfrentar el neo-liberalismo y la hegemonía estadounidense. Todo esto, mediante la puesta en marcha de nuevas ideas que buscaban romper con los estándares establecidos y crear unos propios para la región. Esto llevó al regionalismo post – hegemónico a caracterizarse por la búsqueda, por parte de los Estados de la región, de la recuperación de su rol principal en los procesos de cooperación e integración (Giler 2016). Estos cambios ciertamente no significaron el final de las políticas neo-liberales en América Latina, pero si marcaron un cambio en las reglas del juego y el establecimiento de un “nuevo contrato social” (Carranza 2014) entre los actores, tanto a nivel regional como nacional.

La construcción de este nuevo proyecto regional se vio respaldado con mayor fuerza a principios del siglo XXI cuando se da lo que Riggiozzi y Tussie (2012) llaman una renovación política; momento clave para la región, en el que una importante ola de gobiernos de centro- izquierda e izquierda se posicionan en diversos países de la región como Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia, Ecuador y Paraguay. La presencia de estos nuevos gobiernos trajo consigo la oportunidad para el surgimiento de nuevos proyectos políticos y económicos, con la idea de mejorar la redistribución del ingreso y los servicios sociales de la región, posterior al fracaso de las políticas neoliberales implementadas en estos países, llevándolos a centrarse en los aspectos políticos y sociales de integración regional (Carranza 2014). De igual manera este proceso contó con una variable importante para la estabilidad de la región, como lo fue en su momento el liderazgo de Brasil y Venezuela como potencias de la región y líderes del proceso (Legler 2013; Riggiozzi y Tussie 2012; Quiliconi y Salgado 2017).

La llegada del regionalismo post-hegemónico y los nuevos intereses de la agenda, trajo consigo el cambio en la institucionalidad de la región. Instituciones como MERCOSUR, modificaron su agenda, pasando de un enfoque meramente económico a incluir temas de carácter social y otras como UNASUR se crearon; trayendo a su vez, la implementación del “Regionalismo Social” en América Latina (Briceño 2011, Quiliconi y Salgado 2017).

1.2. Un nuevo proyecto social para Latinoamérica: Regionalismo Social

El regionalismo post – hegemónico fue el comienzo de los cambios de carácter social dentro de la agenda de la región; la existencia de las “consecuencias sociales negativas de la globalización” (Deacon, Macovei, Langenhove y Yeates 2010) y de la aplicación de modelos de regionalismo e integración arancelarios comenzaron a ser una preocupación desde antes de la crisis económica mundial de mediados del siglo XXI.⁷ Haciéndose más necesario aun la llega del regionalismo social, con el cual finalmente queda atrás la idea de un “modelo único” de integración en base a los mercados (Saguier y Brent 2015) y se incluyen a la agenda política del Estado y la región temas como: Derechos Humanos, educación, salud, migración, entre otros (Quiliconi y Salgado 2017), agregando, nuevas variables al desarrollo de los procesos regionalistas latinoamericanos.

⁷ Como resultado del colapso burbuja inmobiliaria vivida en EEUU en el año 2006, para el año 2008 se replicaba a nivel mundial una crisis financiera que trajo consigo problemas de liquidez y una crisis económica global que afecto el desarrollo de nuevo proyectos.

Con la entrada del regionalismo social, los acuerdos de cooperación e integración realizados entre Estados se hacen centrándose en factores sociales y políticos que reflejan problemas regionales comunes, dejando a la integración económica en un segundo plano. Exigiendo a su vez nuevos enfoques de aplicación y evaluación de los mecanismos de integración regionales, debido a las insuficiencias de herramientas en los modelos ya existentes para explicar este nuevo fenómeno (Quiliconi y Salgado 2017). Debido a esto, para el cumplimiento del nuevo modelo regionalista se establecieron dos parámetros de importancia que marcarían la diferencia con respecto a sus antecesores. En primer lugar, se retoma la importancia de la integración regional buscando establecer un equilibrio entre el desarrollo de políticas nacionales y políticas regionales; y, en segundo lugar, se establecen mecanismos sociales de redistribución social.

El establecimiento del primer parámetro responde a las desigualdades creadas durante la aplicación de los modelos previos de regionalismo, durante los cuales, el desarrollo y aplicación de políticas se hacía de manera homogénea aplicando las mismas sin importar la situación doméstica de los miembros de la región; modelo de trabajo que no dio los resultados esperados debido a la falta de condiciones y recursos de cada país y las desigualdades de desarrollo entre estos, situación que plateo la necesidad de buscar un equilibrio entre lo nacional y lo regional con objetivos coherentes y comunes (Deacon, Ortiz y Zelenev 2007). Es por esto, que, durante la aplicación del regionalismo social se revive la importancia de la integración como parte del proceso, pero, también se da mayor importancia a los esfuerzos nacionales de cada miembro (Briceño 2013).

Esta situación, ha hecho de gran importancia para obtener un proyecto social exitoso la integración regional, ya que, según lo planteado por Giler (2016), dependiendo del grado y la intensidad de la integración, las políticas sociales regionales podrían derivar en mecanismos y políticas regionales de redistribución social o cooperación regional. Esta cooperación se ve con mayor fuerza en temas como: empleo, salud, regulación de servicios (agua, electricidad, etc), protección social, educación e investigación, prevención y manejo de desastre, prevención de conflictos, derechos humanos y empoderamiento de grupos sociales y migración internacional.

En segundo lugar, para el cumplimiento de estas nuevas exigencias de carácter social, el regionalismo social planteo la necesidad de un nuevo conjunto de políticas públicas que

“permitieran corregir las asimetrías sociales, elevar el nivel de vida de los ciudadanos y mejorar el gasto social, permitiendo un mejoramiento de las condiciones sociales de manera integral para los ciudadanos” (Deacon, Ortiz y Zelenev 2007). Políticas que se resumen en los mecanismos regionales de redistribución social planteado por Yeates y Deacon (2010), mediante los cuales los fondos e iniciativas regionales cambian de forma según las necesidades de los Estados y actores miembros del proceso. Dando como resultado los siguientes tres mecanismos:

1. Regulaciones regionales de carácter sociales, sanitarias y laborales: Dentro de este mecanismo se desarrollan las políticas encargadas del manejo de temas relacionados con la salud, seguridad, trabajo, igualdad de sexo, minorías, producción de alimentos y demás derecho de acceso a servicios.
2. Mecanismos regionales para la defensa de derechos sociales: Con este mecanismo se busca hacer cumplir los derechos sociales de los ciudadanos, teniendo como objetivo final el establecimiento de mecanismos de justicia regional como el Tribunal de Justicia Europeo.
3. Cooperación intergubernamental regional: Mediante este mecanismo se establecen relaciones de cooperación entre los Estados miembros de la región en temas como salud, alimentación, educación, seguridad, entre otros y, sobre todo, se hace un reconocimiento de los derechos de seguridad social.

La existencia de estos mecanismos ha delimitado desde mediados del siglo XXI los procesos de integración y cooperación que se han querido establecer en Suramérica, pero, sin garantizar éxito debido a la falta de instituciones supranacionales que realmente controlen de manera regional la aplicación y cumplimiento de dichas políticas sociales.⁸ En función de evitar este vacío la teoría regionalista establece como necesaria para este nuevo modelo social la existencia de un cierto nivel de institucionalidad que asegure el correcto cumplimiento de los estándares sociales en temas como migración, cuidado de enfermedades, trata de personas, seguridad social y el establecimiento de diálogos regionales (Deacon, Macovei, Langenhove y Yeates 2010), haciendo necesario el retorno de una estructura supranacional que asegure el cumplimiento de las políticas por encima de las autoridades nacionales, pero sin ocasionar

⁸ José Briceño Ruiz (Académico) en conversación con la autora. Mayo 2019

una pérdida del protagonismo de los Estados, premisas han sido cumplidas en distintos niveles en el caso suramericano.

En la actualidad, Suramérica cuenta con un gran número de procesos regionales que responden a los distintos niveles de integración y cooperación que se llevan a cabo en la región; controlando distintas temáticas que han sobrepasado a los gobiernos nacionales o que por su influencia regional y el nivel de intereses que promueven amerita un control mayor al nacional (Nolte 2013), pero, ninguna llega a ser una institución de carácter supranacional. El liderazgo en la región por parte de determinados Estados ha marcado la pauta en las decisiones de la región; como se mencionó anteriormente, Brasil marco la pauta con la creación del MERCOSUR, el cual institucionalizo el regionalismo en Suramérica.

Posteriormente, entrados los años 2000, con la llegada del regionalismo social, se vio de igual manera la influencia de Venezuela como líder regional, con un fuerte hincapié por parte del gobierno nacional venezolano en contrarrestar las políticas de EEUU en la región; sustentado este liderazgo por el gran número de recursos provenientes de la renta petrolera que podía obtener en su momento Venezuela (Riggirozzi 2012).

La existencia de un gran número de instituciones y organizaciones regionales ocasionó la necesidad de categorizarlas; por lo que Riggirozzi y Tussie (2012) clasificaron en tres grupos la configuración del regionalismo en Latinoamérica, sin dejar de lado la superposición y competencia que se da entre ellos; dividiéndolos en: 1) Proyectos con un fuerte énfasis en la integración comercial (en búsqueda de un multilateralismo más amplio y de bajo contenido sociopolítico); 2) Proyectos que promueven el comercio en su núcleo, profundizando los vínculos entre países vecinos, (sin dejar de lado el comercio autónomo y alternativo incluso fuera de la región); y 3) Proyectos con un énfasis más en aspectos políticos y sociales de la integración, en búsqueda de cumplir con los nuevos compromisos de la región en materia económica y de bienes de los actores.

Si ciertamente Suramérica buscaba establecerse como un actor fuerte en el sistema internacional, con nuevas políticas y nuevos modelos como lo es el regionalismo post-hegemónico y regionalismo social; la existencia de múltiples procesos en paralelo dieron paso más que aun fortalecimiento de la región, a la construcción de una “governabilidad regional”; la cual se encuentra sustentada en un mosaico de diferentes políticas regionales, identidades

regionales y formas regionales de cooperación y competencia que han ido transformando la cartografía regional (Riggirozzi y Tussie 2012) con proyectos que abarcan todos los temas posibles desde diferentes instituciones regionales como NAFTA, Alianza del pacífico, UNASUR, MERCOSUR, CAN, ALBA, entre otros (Nolte 2013).

2. Construcción de gobernanza regional en Suramérica

La aparición de la gobernanza, como campo de estudio, se da con mayor fuerza en el momento en que los académicos se encuentran sin las herramientas necesarias para entender los cambios vividos en el sistema internacional. Haciendo una comparación con las políticas domésticas, Briceño (2015) plantea el papel de la gobernanza de la siguiente manera: “Así como a nivel doméstico se argumenta que la gobernanza transforma a los Estados, a nivel internacional modifica la visión de un mundo de Estados en potencial conflicto, o de instituciones que expresan las expectativas de esos actores”. De esta forma, se ha dado a la gobernanza un papel de suma importancia para el manejo de los Estados en el sistema internacional.

A pesar de esta importancia otorgado a la gobernanza, actualmente, no se tiene un concepto de la misma que complazca a todos los autores. Guzzini (2012) por un lado, propone pensar a la gobernabilidad en términos de “orden político”; mientras que Riggirozzi y Wylde (2018) se refieren a esta como “un conjunto de acuerdos que permiten que ocurra la política [...] buscando explicar las interacciones humanas que tienen lugar dentro y fuera del espacio del Estado – Nación; y como esta interacción se regula y se gobierna”.

A pesar de la falta de consenso en cuanto a una conceptualización, lo que sí tienen claro, tanto los académicos como los actores a nivel internacional, son las causas e intereses que ocasionan la gobernanza. Y es que, la incidencia de los procesos de globalización y las nuevas maneras de relacionarse entre los actores del sistema internacional “han impactado al Estado de tal forma que se han vuelto demasiado grande para afrontar los pequeños problemas y demasiado pequeño para enfrentar los grandes problemas” (Bell 1987), creando la necesidad de “nuevos estilos del gobierno” alejados de los controles jerárquicos de los Estados y controles de mercados tradicionales, incluyendo en el proceso a los actores, tanto públicos como privados, en el nuevo proceso de globalización.

En resumen, la gobernanza se refiere a “las estructuras y procesos mediante los cuales los actores tanto políticos como sociales, desarrollan prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en el sistema de gobierno de los Estados” (Pastrana, Betancourt y Simmons 2014). Llevando a su vez a entender a la gobernanza en términos de dirección de políticas públicas por parte de determinadas instituciones.

Como todo sistema político, la gobernanza tampoco funciona como un solo ente central que controla todos los asuntos del sistema internacional, existe una necesaria subdivisión de la misma, en la que podemos encontrar la gobernanza regional, en la cual las instituciones regionales adquieren un papel importante. Schimmelfennig (2006) define la gobernanza regional como un "espacio regional de orden y regulación política", mientras que Söderbaum (2004), en base a lo descrito por Rosenau (1997), define la gobernanza regional "como esferas de autoridad en el nivel regional de la actividad humana que constituyen sistemas de gobierno (formal e informal, público o privado) en los que se persiguen objetivos a través de ejercicio del control".

Desde esta perspectiva, podemos entender a la gobernanza regional como un gobierno por y para la región; que posee un mayor nivel de control y afinidad con esta, en comparación con las políticas aplicadas en la gobernanza globales que abarcan a todo el sistema. En ese sentido, debido a su poca flexibilidad, las normas universales, complican su cumplimiento en las regiones. Nolte (2013) nos establece los parámetros o elementos guía para la construcción de una gobernanza regional, como lo son:

- 1) estrategias económicas internacionales, 2) estructuras de gobernabilidad que permitan la gobernanza económica regional, 3) construcciones normativas o de ideas que permitan definir la región, y 4) una convergencia de coaliciones nacionales y estructuras de economía política que facilitan la construcción coherente de proyectos regionales.

Según los parámetros establecidos por Nolte (2013) podemos observar, que al igual que en materia de regionalismo en sus inicios, dentro de la gobernanza se sigue dando una notable importancia al tema económico y el papel que juega este en el desarrollo y estabilidad de la región; pero, la amplitud de los conceptos académicos desarrollados por Riggiozzi y Wylde (2018) y Pastrana, Betancourt y Simmons (2014) mencionados previamente, amplían la discusión de la construcción de gobernanza a una de carácter político y social,

permitiendo así el desarrollo de una gobernanza con intereses en proyectos sociales que abre las puertas a la existencia de instituciones y el desarrollo de prácticas y proyectos que permitan el mejor manejo de todos los asuntos de carácter social y político presentes en la región, con especial interés para esta investigación el manejo de la migración intrarregional en Suramérica. Siendo este, un tema en notable aumento en la región y que cada vez gana más peso político.

Dando seguimiento de igual manera con estos proyectos al cambio de agenda propuesto a nivel mundial y regional con el desarrollo y aplicación del regionalismo post-hegemónico y regionalismo social, especialmente con un modelo propio para Suramérica en base a las necesidades, condiciones y realidades de la región; debido a que, si bien los procesos migratorios en Suramérica, siguen teniendo una dirección prioritaria sur- norte (EEUU o Europa) se ha dado un notable incremento en la migración intrarregional (Ramírez 2016).

2.1. La gobernanza migratoria regional

Los fenómenos migratorios eran vistos, tanto por académicos como por políticos, como asuntos aislados, producto de guerras o cambios de poder mundial; y, a pesar de que actualmente los flujos migratorios siguen representando un porcentaje bajo de la población mundial, son cada vez más los países que quedan al margen de las redes migratorias, complejizando y diversificado el desarrollo de estas redes en todos sus ámbitos como lo son: sus razones, lugares de origen y destino y las formas en que las personas migran, ocasionando una reconfiguración no solo del fenómeno si no del nivel de gobernanza necesario para su correcta atención (Ramírez 2016). Situación que ocasiono que entrados los años 90 las migraciones ganaran peso como un asunto político y social importante; pasando así, a recibir una mayor atención e importancia dentro de las agendas internacionales.

En función de unir en una sola premisa el concepto de gobernanza previamente estudiado y el manejo de los fenómenos migratorios, Mármora (2010) plantea la gobernanza migratoria como “el ajuste entre las percepciones y demandas sociales sobre las causas, características y efectos de los movimientos migratorios” a lo que se le debe sumar las intenciones que tengan o no los Estados para dar respuesta a estas demandas. En el caso de Suramérica, no se pone en duda la existencia de una gobernanza migratoria regional, si no el tipo de

acuerdos que se han realizado bajo la existencia de esta, y el tipo de resultados esperados en comparación con los resultados reales observados a lo largo de los años.

En función de aplicar este concepto, los Estados de la región suramericana han realizado un esfuerzo por alcanzar un consenso con respecto a las causas y consecuencias de la migración intrarregional y cuál sería la mejor manera para el manejo de la política migratoria en la región; “lo cual derivo en el incremento de las acciones bilaterales y multilaterales, frente a la unilateralidad que se ha asumido tradicionalmente en el manejo de las políticas migratorias” (Mármora 2003).

Estas acciones bilaterales y multilaterales han sido desarrolladas desde dos perspectivas muy distantes y según los intereses que se desean alcanzar a nivel estatal o regional según sea el caso que se estudie. Desde una perspectiva aplicada en el modelo político y social del regionalismo social, podemos encontrar políticas desarrolladas en base al cumplimiento y respeto de derechos y la inserción del migrante a la comunidad receptora, siendo el migrante un factor positivo para el desarrollo social; mientras que, desde una perspectiva de intereses neoliberales desarrollada en base a las presiones de modelos previos de regionalismo, se observa al migrante como un factor de producción, movimiento de capital y mano de obra útil para la consecución de intereses económicos, marcando estas dos perspectivas la diferencia en el manejo de la población y el desarrollo de políticas en la materia.

El aumento de los flujos migratorios y su incidencia en las agendas nacionales e internacionales han ocasionado que cada vez más actores se relacionen en los espacios que tratan el tema, y buscan soluciones a los problemas derivados de este (Domenech 2007), sea cual sea el modelo que se esté desarrollando y aplicando; pero, a diferencia de otros asuntos fronterizos como el medio ambiente o el crimen organizado, no existe una estructura de gobierno global para administrar la migración. Sin embargo, esto no ha evitado que la migración sea utilizada como un comodín político de negociaciones dependiendo de los intereses políticos y sociales del momento (Montenegro 2018); en el caso de Suramérica el uso de este comodín ha sido aplicado por la gran mayoría de los gobiernos y actores de la región.

El uso de este comodín en los gobiernos de la región ha presentado dos caras desiguales, por un lado, se ha desarrollado un discurso en función de la unión regional, mientras que, por el otro lado la mayoría de las acciones y mecanismos aplicados han sido de carácter restrictivo. Mecanismos que ha ido de la mano con la premisa de resguardo de soberanía bajo la cual se han desarrollado todos los proyectos regionales suramericanos, ocasionando que realmente no exista una gobernanza migratoria regional si no el cumplimiento de las normativas internas de cada Estado según sus intereses y normativas de control propio (Mármora 2010); situación que a su vez ha ocasionado un desbalance de los objetivos y de las medidas de control aplicadas entre Estado y Estado.

Esta situación dio paso a lo que Hollfield (2012) ha explicado como la “Paradoja Liberal de la Globalización”, es decir, que la mundialización y el crecimiento sostenido de los flujos migratorios no se está produciendo en virtud de una distensión de las fronteras, si no a pesar del engrosamiento de las mismas y el endurecimiento de las políticas represivas contra los migrantes. Haciendo el trabajo más complicado para las instituciones que buscan estandarizar la situación y cumplir con el discurso de la integración y libre movilidad.

La combinación de todas estas variables y la aplicación de distintas políticas por parte de los Estados de la Región ha generado una falta de consenso en cuanto a los modelos existentes para el manejo de la gobernanza migratoria ocasionando el surgimiento de distintas opciones en base a “determinadas premisas sobre el papel de las migraciones” (Mármora 2010) en cada Estado y cada modelo. Por un lado, tenemos el planteamiento realizado por Montenegro (2018), la cual plantea la existencia de una naturaleza multidimensional en el régimen de migración, el cual se divide en tres subcampos 1) Enfoque económico que facilita la movilidad humana como factor de producción; 2) Enfoque con énfasis en el derechos civiles y sociales de los migrantes; y 3) Enfoque de seguridad que acentúa el control de los migrantes y penaliza la migración irregular. Mientras que, Lelio Mármora (2010) nos plantea modelos de gobernanza regional de la migración como lo son: 1) Modelo de securitización; 2) Modelo de beneficios compartidos; 3) Modelo de desarrollo Humanos.

En resumen, si ciertamente existen iniciativas y propuestas para el manejo de una gobernanza migratoria suramericana, esta no es homogénea y no garantiza un modelo de libre movilidad único en todo el territorio y para todos los Estados bajo la misma

autoridad. Los modelos existentes y aplicados en Suramérica serán desarrollado a continuación.

2.2. Modelos de políticas de la gobernanza migratoria

Como podemos observar, los modelos varían dependiendo del enfoque utilizado, pero, en resumen, podemos encontrar tres grandes divisiones de las políticas migratorias, en los cuales podemos enmarcar a la gran mayoría de los autores de la materia:

1) Políticas de carácter securitista: el migrante es un peligro para el Estado y sus ciudadanos. Para la construcción de estas políticas es necesario que el Estado vea como amenaza al migrante, situación que no se da en todos los casos. Dependiendo de la procedencia del migrante, y el contexto bajo el cual se desarrolle el fenómeno, el Estado receptor caracterizara al migrantes como “invasivo” o “deseado” (Rivera 2012).

Normalmente se entiende el proceso de securitización como un mayor control en frontera, pero este proceso ha desarrollado nuevos mecanismos que pueden abarcar más acciones de carácter civil y social, que a largo plazo afectan a los migrantes. Las experiencias suramericanas⁹ han dejado una serie de antecedentes que deben ser tomados en cuenta para este punto, como la solicitud de una serie de nuevos requisitos durante el trámite de regularización, como: Antecedentes penales o exigencia de pasaporte o visas (Rivera 2012), documentos cuya obtención depende del Estado original del migrante y pueden complicar o paralizar el desarrollo del trámite de regularización. Desde esta perspectiva, los derechos de los migrantes dependen de su calidad de regularidad o nacionalidad (Mármora 2005).

De igual manera, más allá de una visión clásica de seguridad existe una cara cultural e institucional de la securitización, en la que el Estado defiende a su población de las amenazas y vulnerabilidad que puede traer el migrante hacia la cultura local o cultura política, viendo al migrante como una amenaza para la identidad nacional.

⁹ En el año 2005 dentro de las tensiones entre Ecuador y Colombia, y actualmente durante los años 2017/2018 con la crisis de migración de venezolanos en Suramérica, comienzan a llevar a cabo una serie de exigencias que dan los antecedentes en materia de securitización.

2) Políticas de carácter económico: el migrante entra dentro de una lógica costo- beneficio tanto para el Estado como para el sector privado. Mediante el concepto de “libre circulación” la migración se constituye como un elemento clave de los procesos de integración económica (Mármora y Cassarino 1997), debido al papel de productor y mano de obra bajo el cual se ve al migrante. Bajo esta premisa, el migrante es visto como un beneficio tanto para el país emisor como el receptor.

Pero este enfoque implica que los Estados puedan ver a los migrantes como una carga que no están capacitados para atender, sea en materia de salud, alimentación, educación e inclusive seguridad. Esto representaría, a fin de cuentas, pérdidas para los Estados que no pueden ser contabilizadas por falta de un registro adecuado, pero que están obligados a atender. Por otra parte, el sector privado se encarga de aprovechar las desventajas legales de los ciudadanos migrantes para utilizarlos como mano de obra de bajo costo. Esto les permite disminuir los costos de producción y evadir la responsabilidad social con los migrantes.

3) Políticas de desarrollo humano: durante esta categoría de políticas se toma en cuenta como prioridad el respeto y cumplimiento de los derechos de los migrantes, tales como libertad de circulación, identidad y derechos sociales. Llevando la contraria con este modelo a las políticas previamente mencionadas, ya que ni la seguridad ni los intereses económicos pueden imponerse como prioridad ante el respeto de la vida humana como un derecho ético (Mármora 2010). Estas políticas dejan de lado la condición de ilegal, debido a la connotación negativa que esta palabra contiene y busca brindar mejores oportunidades de estabilidad para la población migrante (Mármora 2010).

Mediante estos tres modelos, se plantean distintas estrategias para el manejo de los migrantes y el desarrollo de los planes de trabajo aplicados por los gobiernos y organismos suramericanos, que buscan dar forma a la gobernanza migratoria de la región.

Lamentablemente, a largo plazo, más que soluciones, esta gobernanza migratoria solo ha establecido parámetros de control. Y es que, debido a que “no existe una institucionalidad formal de migraciones que abarque todo de manera integral” (Montenegro 2018) ni a nivel mundial, ni a nivel regional, se han realizado divisiones de los asuntos de mayor importancia para el manejo de las necesidades del tema migratorio, repartiendo las

responsabilidades y necesidades a cubrir entre los organismos internacionales como ACNUR o la OIM, los cuales manejan de manera paliativa las carencias del sistema como asilo, alimentación, cuidados médicos, transporte, entre otros; pero, estas instituciones no poseen la capacidad de buscar soluciones reales a los problemas de los migrantes. Dejando de lado la posibilidad de construcción de una gobernanza migratoria eficiente que realmente busque soluciones a los problemas del fenómeno.

El desarrollo de la gobernanza suramericana ha sido un proceso dual, mediante el cual, se han unido los preceptos académicos básico de la gobernanza y los parámetros, necesidades y escenarios propios de la región; combinación que dio como resultado el surgimiento de un espacio regional con múltiples procesos en funcionamiento al mismo tiempo. Cubriendo estos procesos, distintas materias según las necesidades y realidad de los Estados, la región y la agenda del momento, viendo con esto, una mayor cercanía al desarrollo de políticas del regionalismo social del siglo XXI.

La unión de estas coyuntura política y social, permitió la entrada a la agenda de la construcción de una agenda regional migratoria, la cual, también se vio dividida según los intereses y su forma de aplicar, dando como resultado el surgimiento de medidas unilaterales o políticas bilaterales y multilaterales, variando según el caso las relaciones de control migratorio entre los países de la región. Los cuales, guiaron el desarrollo de sus políticas según sus intereses internos aplicando modelos preestablecidos como el de securitización, económico y derechos humanos, pero, sin poder conseguir un equilibrio que permita a la población migrante una libre movilidad sin mayores trabas legales y un sobrecargo de trámites tanto al Estado propio como al Estado receptor.

3. Conclusiones

Durante el desarrollo de este primer capítulo, han sido tomados en cuenta los dos procesos dentro de los cuales se enmarca esta investigación, siendo de gran importancia para el desarrollo de ambos procesos la reconfiguración que ha vivido Suramérica como región durante los últimos años, especialmente durante el siglo XXI; ya que, durante los últimos 20 años se ha dado un cambio de escenarios políticos y sociales que a su vez, han cambiado las prioridades de acción marcando la pauta para el desarrollo de modelos de regionalismo y gobernanza en Suramérica, pasando a tomar mayor importancia durante este periodo de tiempo los fenómenos migratorios ocurridos en la región.

Con respecto al regionalismo y los modelos aplicados en Suramérica, como se menciona en un principio, el debate regionalista entre investigadores y académicos es amplio, complejo y multifacético, pero, se hace de importancia para esta investigación rescatar los siguientes puntos:

Durante esta investigación el desarrollo de los nuevos modelos de regionalismo es visto desde una visión constructivista que permite incluir múltiples actores y situaciones en el proceso, de igual manera la región suramericana es una construcción de los individuos que se reinventa según la situación y las necesidades, estableciendo nuevas formas de regionalidad entre los actores de la región.

Debemos tomar con importancia el contexto histórico bajo el cual se desarrollan los cambios regionalistas de Suramérica, siendo de gran importancia para la época y el desarrollo del regionalismo post-hegemónico el nuevo papel de los gobiernos que entraban a la región, los intereses locales y el objetivo de alejarse de la influencia de EEUU como hegemón de la región, planteando con esto, un nuevo modelo que permitiera la unión de los países, pero, sin poner el riesgo la soberanía nacional de cada miembro. Dejando de lado con este modelo la aplicación de planes regionales con base en intereses arancelarios y creando nuevos estándares de acción regional.

Estos cambios de intereses y objetivos dentro del regionalismo post – hegemónico y posterior regionalismo social dieron paso a la inclusión de la agenda social en los planes de gobierno de los Estados suramericanos, incluyendo en este momento el tema migratorio; inclusión que se dio no solo dentro de los Estados sino también en la agenda de los organismos e instituciones regionales; que, mediante la creación de la una gobernanza migratoria se propusieron establecer soluciones y aportes tanto a los migrantes como a los Estados afectados.

Con la inclusión de la migración en la agenda regional, se busca crear soluciones a largo plazo al fenómeno migratorio regional, buscando para esto la colaboración no solo de los gobiernos locales sino de los organismos regionales encargados del tema, buscando así la creación de una gobernanza migratoria regional que buscara soluciones más allá de una visión económica de pérdida o ganancia para los Estados y los migrantes; esta nueva perspectiva trajo consigo la necesidad de crear políticas que realmente pudieran abarcar el tema con la importancia y

los niveles de compromiso necesarios, tanto, de parte de los organismos regionales presentes como de los Estados de la región.

En cuanto a la gobernanza regional migratoria, podemos rescatar los siguientes puntos: la creación de la gobernanza responde a la necesidad de un ente que controle los asuntos de la región que sobrepasan las capacidades de los Estados miembros, haciendo necesario para esto, la formulación de políticas bajo las cuales se rijan los Estados, condicionando así los mecanismos de interacción entre los Estados según sea el tema de interés.

Debido a que a nivel mundial los procesos de migración se han diversificado, tanto en su desarrollo como en sus causas y que Suramérica es una región con un exponencial aumento del fenómeno, se ha hecho necesario crear nuevos mecanismos que permitan o busquen igualar el fenómeno, incentivando la creación de una gobernanza migratoria; si ciertamente existen organismos internacionales y regionales encargados de manejar en cierta medida el tema migratorio, se han dado resultados únicos de la región, que buscan responder a necesidades locales, estudiadas más adelante.

En cuanto a las políticas desarrolladas, han predominado las de carácter multilateral y unilateral dependiendo de los intereses de los Estados que las aplican, pero siguiendo para el desarrollo y aplicación de estas los patrones establecidos en los tres modelos centrales de políticas migratorias, como lo son: las políticas securitistas, políticas económicas y políticas de desarrollo humano (Mármora 2010). Pero, la existencia de esta no involucra la existencia de una gobernanza migratoria regional sólida. Si ciertamente existen políticas u organismos paliativos como la OIM, ACNUR o la Conferencia Suramericana sobre las migraciones¹⁰, no se han desarrollado un gobierno regional que realmente rija en materia migratorio a toda la región, ya que cada Estado se rige más que todo según sus normas internas, endureciendo cada día más las políticas migratorias de los Estados, convirtiendo a la migración en un comodín político utilizado según los intereses del momento.

Durante la investigación realizada en los siguientes capítulos, se utilizarán los modelos desarrollados por Mármora (2010) para evaluar las políticas aplicadas por Argentina y Ecuador como nuestros estudios de caso, respondiendo cada uno a un interés y a un modelo

¹⁰ Espacio de diálogo multilateral en materia migratoria que comenzó su funcionamiento en el año 2000. Para mayor información: revisar Ramirez 2016, Rhoa 2018

especifico, según la situación de cada país y los actores locales y regionales involucrados en cada situación.

Capítulo 2

Herramientas de control migratorio intrarregional en Suramérica

Introducción

Los procesos de integración regional llevados a cabo en Suramérica entre los años 70 y principios de los 2000, se enfocaron en el desarrollo de planes para el fortalecimiento de las relaciones comerciales entre los miembros de la región y con terceros, dejando de lado durante muchos años el desarrollo de políticas sociales, ocasionando un atraso y desgaste de las pocas iniciativas desarrolladas en dicho ámbito. Es a principios de los años 2000 que los líderes y miembros de gobiernos suramericanos, comienzan a ver la importancia de la inclusión del ámbito social en los planes de acción regional; llevando esto al surgimiento de nuevos incentivos para el desarrollo de grupos de trabajo y acciones en materia social para los planes regionales.

Las relaciones establecidas entre los casos de estudios seleccionados Ecuador y Argentina como con la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en conjunto a la inclusión de la materia social y migratoria en la agenda de ambos países y organismos, es el incentivo para el desarrollo del siguiente capítulo de investigación, durante el cual, mediante un estudio documental y cronológico de ambos organismos, se busca dar respuesta a la primera pregunta subsidiaria de esta investigación como lo es ¿Qué tipo de mecanismos existen dentro de UNASUR y MERCOSUR para el manejo de la migración intrarregional en Suramérica?; buscando con este capítulo dejar en claro, el desarrollo institucional de ambos organismos y sus trabajos en materia migratoria, para posteriormente relacionar este trabajo con Ecuador y Argentina y sus políticas migratorias domésticas.

Para la mejor comprensión del desarrollo e implementación de los mecanismos de regularización migratorios seleccionados, el siguiente capítulo estará dividido en tres secciones.

En la primera sección se desarrolla la creación y puesta en marcha del MERCOSUR, así como los mecanismos de regularización en el tema migratorio que se han creado en el seno de este organismo regional. En ese sentido, se plantean los orígenes e historia del MERCOSUR, incluyendo su transformación institucional. Luego, se analiza la inclusión y tratamiento del

tema migratorio en su agenda. Finalmente, se observa la propuesta, desarrollo y ratificación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

La segunda sección de este capítulo está dedicada al desarrollo institucional de la UNASUR y su mecanismo de regularización migratorio; y, está dividida en tres apartados. Primero, se desarrolla la historia y consolidación de la UNASUR como una propuesta de “regionalismo post-hegemónico” en Suramérica. Luego, se desarrolla el tratamiento dado al asunto migratorio dentro del contexto político y social de la UNASUR, seguido del surgimiento de la ciudadanía suramericana dentro de los planes de trabajo de la UNASUR.

Por último, se recogen las conclusiones surgidas con la evaluación teórica de ambos instrumentos.

1. Mercado común del sur/ MERCOSUR

1.1. Institucionalidad del MERCOSUR: Tratado de asunción / Protocolo de Ouro Preto

El 26 de marzo de 1991 con marcados objetivos económicos se da la firma del Tratado Constitutivo de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; pasando estos a ser los cuatro miembros plenos del MERCOSUR; pero, dejando abierta la posibilidad de adhesión de otros países de la región, proceso que sería condicionado según la “aprobación unánime de los Estados Parte” (Alfonso 2012) anteriormente mencionados. El proceso de conformación y desarrollo del MERCOSUR estuvo muy ligado a las intenciones políticas de sus Estados miembros y la relación entre estos. Bouza y Soltz (2002) basándose en el tratado constitutivo, definen al MERCOSUR como una institución intergubernamental; con un perfil de desarrollo con prioridades comerciales y con mayor énfasis en los asuntos arancelarios, esto, de la mano con las orientaciones liberales de los gobiernos de turno. Apostando para ese entonces “a un formato de institucionalidad con un intergubernamentalismo extremo, que algunos autores no han vacilado en calificar de interpresidencialismo” (Caetano 2011).

Con la firma de dicho tratado, los países miembros del bloque buscaron fortalecer el proceso de integración de la región, mediante la creación de un espacio de “libre circulación de bienes, servicios y productos”, “el establecimiento de un arancel externo común [...] con respecto a terceros Estados” y “la coordinación de políticas macroeconómicas entre los Estados miembros” (MERCOSUR 1991). Asimismo, se comprometieron a armonizar las legislaciones

internas de cada Estado en función del cumplimiento de objetivos macros del organismo regional.

En vista de las notables diferencias que existían entre los cuatro países miembros del bloque al momento de la firma, el tratado estableció un periodo de transición entre 1991 y diciembre de 1994 (Perrotta y Vazquez 2012), durante el cual se pudieran igualar las condiciones de los miembros para alcanzar los objetivos propuestos; planteando durante este periodo de transición dos momentos de reconfiguración institucional importantes para el MERCOSUR. El primer momento, se dio con el ya mencionado Tratado de Asunción, durante el cual se plantean los objetivos ya descritos, y se da la creación de los dos primeros órganos de control interno del MERCOSUR tales como: el Consejo del Mercado Común y el Grupo del Mercado Común. Durante la segunda fase, con la firma del Protocolo de Ouro Preto en 1994, se da un proceso de sinceramiento en cuanto a la magnitud de los objetivos planteados inicialmente en el Tratado de Asunción (es decir ya no se hablaba de la eventual conformación de un mercado común sino de la existencia de una unión aduanera), se reestructuran los órganos internos y se sumaron a estos la Comisión de Comercio y la Secretaría Administrativa (Caetano, 2011; Alfonso, 2012). De igual manera, se otorgó personería jurídica internacional al bloque (Perrotta y Vazquez 2012); y por decreto del Consejo del Mercado Común se crea la Reunión de Ministros de Trabajo (Brumat 2016).

Con la firma de este protocolo se dio una reestructuración en la institucionalidad del MERCOSUR, planteando no solo objetivos más sinceros a la realidad de los países miembros del bloque, si no, estableciendo también protocolos más concretos para la puesta en marcha de los planes de integración que el bloque deseaba aplicar, y creando las comisiones de trabajo necesarias para el tratamiento de cada tema en la región.

En resumen, podemos observar que los objetivos planteados dentro del MERCOSUR durante esta etapa giraban en torno a una unión aduanera que dejaba de lado el manejo de los asuntos de carácter social, o que, los incluía solo como una pequeña parte de este proceso económico. En este contexto, la migración era incluida dentro de los planes del MERCOSUR como “circulación de mano de obra” o “migración laboral”, ya que, siguiendo con el modelo de “políticas de carácter económico” de Mármora y Cassarino (1997), se veía al migrante como un factor de producción y de creación de capital, dando paso al surgimiento de dos espacios importantes para el tratamiento del tema migratorio. El primero, con la creación del

“Subgrupo de trabajo N° 11” (1991) y el “Subgrupo de trabajo N° 10” (1995) encargados de los asuntos laborales de empleo y seguridad; y el segundo, en 1996 con la creación de la “Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estado Asociados”, la cual tenía como objetivos a tratar los temas de Seguridad y Migración (Perrotta y Vazquez 2012).

Con la creación de la Reunión de Ministros del Interior en el MERCOSUR se concreta el proceso para la inserción de las dimensiones faltantes del proceso de integración, “la intención era profundizar, en áreas de desarrollo social, cultural, seguridad y justicia, tratando de llegar a los ciudadanos de la región y generar una conciencia de pertenencia a un espacio común” (Alfonso 2012). Es importante recalcar que, en este momento histórico, si ciertamente se incluye el manejo de la población migrantes y manejo de temas sociales entre los planes del MERCOSUR, las preocupaciones y consideraciones de los Estados partes del bloque era con mayor importancia de carácter securitista.

A medida que avanzaban los años y los planes del MERCOSUR ampliaban sus objetivos, más evidente se hacía la necesidad de incluir factores sociales en los pilares de la institución. Lo que llevó a la firma en 1998 de dos documentos importantes para el avance social en función a temas de gran importancia histórica para la región suramericana tales como lo eran el ámbito laboral y la democracia. En el ámbito laboral se realizó la firma de la “Declaración socio- laboral del MERCOSUR”, en la cual se planteaban como derechos fundamentales: la no discriminación, la igualdad y se especificaba el trato para trabajadores migrantes, trabajadores menores e inclusive salud y seguridad social de los trabajadores (MERCOSUR 1998).

Mientras que, la democracia fue incluida en el MERCOSUR mediante la firma de un compromiso democrático, llamado el “Protocolo de Ushuaia”. En este protocolo, se establece como condición necesaria en el interior de los países miembros del bloque, el respeto a las instituciones democráticas; y se condena con sanciones o suspensiones de deberes y beneficios del MERCOSUR a los Estados miembros que incumplan este compromiso democrático. La aplicación de este protocolo se hará sobre cualquiera de los Estados Partes o Asociados del MERCOSUR desde su firma en 1998 hasta la fecha (MERCOSUR 1998b).

1.2 Crisis económica y estancamiento en Suramérica

Hacia finales de los años 90, se había logrado un notable aumento de los flujos comerciales entre los países miembros del MERCOSUR; pero, este aumento no fue visto como algo positivo entre los miembros del bloque, ya que, no se reflejaba de manera equitativa entre ellos, ni muchos menos al interior de cada país (Perrotta y Vazquez 2012). Situación que coincidió con los cambios de gobierno de los cuatro países miembros y un notorio rechazo al sistema de integración por parte de los nuevos mandatarios (Argentina: Fernando de la Rúa 1999; Brasil: Fernando Henrique Cardoso 1995; Paraguay: Raúl Cubas 1998; Uruguay: Jorge Battle 2000 (Caetano 2011)); lo que trajo consigo cambios de carácter político en las agendas internas de los mismos, “poniendo como prioridad la agenda nacional a la regional” (Caetano 2011). Este cambio de prioridades de los nuevos gobiernos dejaba a los miembros sin la voluntad política necesaria para reencaminar a la institución, ocasionando un notorio desgaste de la misma.

Mientras que, entrados los años 2000, Argentina y Brasil, los miembros más fuertes de bloque entran en una crisis económica que ocasiona un estancamiento “económico- comercial” del bloque (Perrotta y Vazquez 2012); procesos que en conjunto dieron paso a una etapa de inflexión dentro de MERCOSUR. Este periodo de inflexión plantea nuevas necesidades dentro del bloque comenzando a dar mayor fuerza e importancia a la opinión emitida por organizaciones sociales y sindicales de la región con respecto al desarrollo de nuevas iniciativas e instrumentos de carácter social y político, abriendo de manera definitiva la discusión para el surgimiento de un MERCOSUR Social o Político.

Es así que, durante el año 2000 se comienzan a llevar a cabo iniciativas concretas en materia social dentro de este sistema de integración. En junio de dicho año se lleva a cabo entre los presidentes del bloque, la firma de la “Carta de Buenos Aires sobre compromiso Social del MERCOSUR”, en la cual se “promovía la institucionalización de una reunión de autoridades responsables en materia de desarrollo social” (Perrotta y Vazquez 2012). Y en diciembre del mismo año, bajo la aprobación del Consejo del Mercado Común se crea la “Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR”, la cual tenía como objetivo final crear propuestas y coordinar políticas en función del desarrollo social de los Estados miembros del bloque (MERCOSUR 2000), propuestas que estarían bajo la aprobación del Consejo del Mercado Común y darían paso oficialmente a la definición de estrategias conjuntas para el funcionamiento de “MERCOSUR Social” (Perrotta y Vazquez 2012). La

primera reunión de este grupo de ministros se realizó en Paraguay en marzo del 2001 y tuvo dos resultados de gran importancia para el área social. En primer lugar, se estableció una agenda regional con los temas y prioridades necesarios en materia social; y, en segundo lugar, se creó un grupo técnico encargado de coordinar las políticas, proyecto y programas de la región (Vazquez 2011).

1.3. MERCOSUR Social

A pesar de las críticas existentes en torno al desarrollo de la nueva cara del MERCOSUR, durante el año 2003, se ponen marcha nuevos programas en función del avance de las políticas sociales, demostrando mediante estas acciones el cambio en los objetivos de los acuerdos de cooperación e integración de la región, centrandolo los mismos en problemas regionales comunes de carácter social y/o político. En junio de dicho año, durante la Cumbre de presidentes de Asunción se realiza la propuesta del “Programa para la consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común – Objetivos 2006”, el cual se aprobó con ciertos cambios, en diciembre del mismo año con el nombre de “Programa de trabajo para el periodo 2004 – 2006”.

De acuerdo con los cambios de objetivos de los planes regionales, el “Programa para el periodo 2004- 2006”, buscó marcar la diferencia con el modelo desarrollado previamente en el MERCOSUR arancelario. Este documento contenía cuatro áreas de desarrollo: 1) económico – comercial, 2) social, 3) institucional, 4) nueva agenda de la integración. Es en la propuesta social en la que se incluyen “el impulso a la participación de la sociedad civil, visibilización de la dimensión cultural y medidas a favor de la circulación de personas, todo dentro del fortalecimiento del proceso de integración” (MERCOSUR 2003). Esto dio paso a la inclusión del tema migratorio en los planes de acción de la institución, a su vez dentro de políticas del regionalismo social.

Más adelante, y en función de fortalecer las acciones llevadas a cabo entre junio y diciembre del 2003, el 16 de octubre del mismo año; los entonces presidentes, Nestor Kirchner de Argentina y Lula Da Silva de Brasil, una vez más, buscando mantener su liderazgo y de la mano con la idea de cambio de agenda dentro de la región, firman el “Consenso de Buenos Aires”. Documento en el que se promovían el derecho al desarrollo, el papel del Estado en el proceso de integración y la importancia del fortalecimiento del MERCOSUR. Dando paso en este año a la inserción de nuevas agendas en la región, el surgimiento de nuevas instituciones

que respaldaran dicha agenda y colocando al desarrollo social en el centro de la institución; mejorando con esto la posición de la región ante el sistema internacional.

Para el año 2004 las expectativas con respecto al papel de MERCOSUR en la región suramericana se encontraban divididas entre escepticismo y esperanza. Pero, a pesar de los malos pronósticos, se realizaron buenos avances durante este año. En primer lugar, se dio paso a la aparición de la preocupación por construir una identidad del proyecto, “dando paso a nuevos consensos políticos, conceptuales y metodológicos” (Perrotta y Vazquez 2012), dentro de los cuales se permitió que en la cumbre de ese año se confirmara el ingreso de Venezuela y Ecuador como Estados asociados al MERCOSUR (Alfonso 2012). Posteriormente, y con el desarrollo de los respectivos trámites reglamentarios de la institución, se realizó la incorporación de Venezuela como miembro pleno de MERCOSUR en el año 2012. Este hecho reafirmó la iniciativa planteada en el tratado constitutivo y objetivos iniciales del bloque en cuanto a la meta de ampliación a los demás países suramericanos (junto con el caso de Bolivia, Chile y Ecuador).

Desde el año 2005 hasta la actualidad, el MERCOSUR ha trabajado en el desarrollo de mejores órganos internos para el respaldo del MERCOSUR Social y sus políticas. En el año 2005 se da la ratificación de la “Declaración Socio-laboral” firmada en 1998; mientras que en pro de mejorar los espacios de participación en junio de dicho año, gracias a la propuesta realizada por Uruguay, se firma la iniciativa “Somos MERCOSUR”; la cual proponía “institucionalizar un espacio de participación social en las cumbres presidenciales del MERCOSUR [...] creando un espacio con el objetivo de profundizar la inserción de la sociedad civil en el proceso de integración” (MERCOSUR 2005), propuesta que es puesta en marcha un año después durante la cumbre realizada en julio del 2006, en la cual se plantea la prioridad de la agenda social y se propone la elaboración de un “Plan Estratégico de Acción Social” (PEAS).

Finalmente, durante los años 2007 y 2008 se termina de estructurar la institucionalidad del MERCOSUR Social, mediante la aprobación de la “Declaración de Principios del MERCOSUR Social” (2007), la creación del “Instituto Social del MERCOSUR” (2007) y la creación de la “Comisión de coordinación de Ministros de Asuntos sociales del MERCOSUR” (2008). Esta Comisión de coordinación estaba encargada de: la elaboración de propuestas para PEAS y el Instituto Social; la comunicación con las reuniones de ministros; la propuesta y manejo de planes sociales antes el Consejo del Mercado Común; y la

identificación y manejo de financiamientos para los proyectos sociales de la región suscritos por el MERCOSUR (Perrotta y Vazquez 2012).

Estos cambios dentro de la institucionalidad del MERCOSUR, fueron de la mano con los cambios políticos y sociales vividos en la región suramericana, que realizaron un cambio general de perspectiva; abriendo las puertas en la región al desarrollo de un regionalismo post-hegemónico (Riggirozzi y Tussie 2012) y posteriormente el “regionalismo social” (Briceño 2011; Quiliconi y Salgado 2017), procesos regionales que en distintos momentos, no solo se distanciaba de medidas económicas como objetivo central del proceso, si no que incluía el ámbito social como pilar de desarrollo de la institución. Esto abrió las puertas al desarrollo de planes migratorios efectivos para la población de la región.

1.4. Tratamiento del tema migratorio en el MERCOSUR

Como se ha evidenciado en el apartado anterior, el tratamiento al tema migratorio dentro del MERCOSUR no fue prioridad en sus inicios, planteándolo vagamente como una pequeña parte dentro del apartado de “circulación de factores de producción” (Perez Vichich 2007) en el Tratado de Asunción. Esto ocasionó que durante los primeros diez años del MERCOSUR el desarrollo de las iniciativas con respecto a los temas de migración y movilidad humana se hicieran según una perspectiva económica y de securitización del Estado; viendo al migrante como un agente productor de capital o como una amenaza para el Estado, más que como un ciudadano con deberes y derechos dentro de cualquier sociedad.

Es por esto que, el tratamiento del tema migratorio fue el último en alcanzar un consenso (Mármora y Cassarino 1997), en la forma en que los miembros del bloque deseaban abordarlo; ya que, incorporar la variable migratoria al proceso planteaba ampliar el proceso de integración a unos niveles que los miembros del bloque no se encontraban listos para asumir, creando la necesidad de buscar espacios específicos para la discusión del tema.

Esto ocasionó que durante esta década los cambios hechos en el manejo del tema migratorio se dieran según las necesidades y prioridades del bloque, mas no del grupo social sobre el que se trataba. Pudiendo conseguir como los eventos más importantes en materia de control migratorio la formación del Subgrupo de trabajo N° 11 en 1991, el Subgrupo de trabajo N°10 en 1995 y bajo la supervisión de la Reunión de Ministros del Interior, el desarrollo del “Grupo Especializado Migratorio” en el año 2000 y posteriormente el “Foro Especializado

Migratorio” en el año 2004. Todos organismos que desarrollaban las políticas migratorias con una fuerte perspectiva de seguridad y siguiendo los objetivos de consolidación de “la libre circulación de factores productivos” (Brumat 2016).

Siguiendo las premisas principales del MERCOSUR de alcanzar una “libre circulación [...]y una integración regional con justicia social” (MERCOSUR 1991) se conforma en 1991 el subgrupo de trabajo N° 11, de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, el cual tenía como objetivo principal “la armonización o coordinación de normas y políticas a nivel regional, para lograr la libertad de circulación de los factores de producción” (MERCOSUR 1991) pasando a ser este subgrupo de trabajo el primero en manejar temas de carácter sociolaboral dentro del MERCOSUR (Perez Vichich 2017); este subgrupo de trabajo contaba con la potestad de sugerir los temas a incluir en la agenda de trabajo del organismo, tomando en cuenta la movilidad de los trabajadores, a pesar de que se veía a la movilidad como una desventaja del proceso de integración (Perez Vichich 2007, Brumat 2016).

La falta de coordinación y apoyo por parte de los Estados miembros del MERCOSUR, ocasiono que el Subgrupo de trabajo N° 11 no obtuviese los resultados esperados, dando paso al surgimiento en 1995 del Subgrupo de trabajo N° 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social, cambiando con el surgimiento de este nuevo subgrupo de trabajo los objetivos en materia de movilidad, pasando de “libre circulación de trabajadores” (Perez Vichich 2007) a “migraciones laborales tradicionales” (Perez Vichich 2007), centrando las discusiones del grupo en criterios “fundamentalmente nacionales” (Perez Vichich 2007) y trabajos de diagnóstico y evaluación de la normativa de circulación (Brumat 2016).

Como se mencionó previamente en este capítulo, la Reunión de Ministros del interior fue parte de la reconfiguración institucional del MERCOSUR en el año 1996. El objetivo principal de esta reunión era la seguridad (OIM 2012) y se buscaba elaborar mecanismos de control comunes en dicho tema. Dentro de la Reunión de Ministros funcionaba una Comisión Técnica, una subcomisión de seguimiento y control y Grupos de trabajo especializados (Brumat 2016), dentro de los cuales existía el “Grupo Especializado Migratorio” conformado en el año 2000 (MERCOSUR 2000), siguiendo con el manejo del tema de migración bajo lineamientos de seguridad.

En septiembre del año 2003 durante una reunión de la Comisión Técnica de la Reunión de Ministros, la comisión argentina plantea la necesidad de una revisión en la estructura de los grupos de trabajo, y con esto, la necesidad de tener un tratamiento diferente en relación a los temas de seguridad y migración. Dando paso en noviembre del 2003 a la creación por parte de la Reunión de Ministros del Interior del “Foro Especializado Migratorio” (FEM); que comenzó sus actividades en el año 2004 (Brumat 2016; Alfonso 2012).

El FEM tiene como funciones principales “estudiar las migraciones en la región, el análisis y desarrollo de proyectos en materia migratoria, el establecimiento de criterios de políticas migratorias armónicas en la región y la definición de una posición regional ante el sistema internacional” (Brumat 2016). En función de cumplir estos objetivos y haciendo de mediador a nivel regional el FEM se hacía de mayor importancia en la medida en que el desarrollo de políticas sociales regionales ameritaba coherencia con los objetivos nacionales de cada miembro del bloque (Deacon, Ortiz y Zelenev 2007), pudiendo alcanzar resultados exitosos como:

la Declaración de Asunción sobre el Tráfico de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (2001), los Acuerdos contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (2004), la Declaración de Montevideo contra la Trata de Personas en el MERCOSUR y Estados Asociados (2005), el Plan de Acción del MERCOSUR para la Lucha contra el Tráfico de Personas (2006) (Perrotta y Vazquez 2012)

Hasta el momento se ha realizado un recuento histórico de los cambios institucionales bajo los cuales se ha realizado el tratamiento migratorio dentro del MERCOSUR, pero el hito considerado como más importantes en materia migratoria por la misma institución y diversos autores (Caetano 2011; Vazquez 2011; Perrotta 2013; Perez Vichich 2007) fue la firma del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y Estados Asociados en el año 2002, desarrollo en detalle a continuación.

1.5. Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y Estados Asociados (2002)

El Acuerdo de Residencia (AR) del MERCOSUR, es considerado como el hito migratorio más grande de la institución en materia migratoria (Alfonso 2012; Caetano 2011), debido al corto tiempo en el que este fue presentado, negociado y firmado por los miembros del MERCOSUR. Comenzando su negociación en agosto del año 2002 y logrando su suscripción en noviembre del mismo año. Resultando un acuerdo de carácter multilateral, con tres

elementos claves: integración, libre movilidad y regularización (Ramírez, Iréri, Coloma y Arteaga 2017).

Para el año 2002 las intenciones de avanzar en una propuesta integral en materia migratoria ya estaban presente en todos los miembros del bloque. En este contexto, en agosto de dicho año se comienzan las negociaciones entre Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay como Estados partes del MERCOSUR; siendo Argentina y Brasil quienes lideraron el proceso de negociación necesario para la obtención final de AR. La primera propuesta fue realizada por Brasil mediante un “Proyecto de amnistía migratoria para nacionales del MERCOSUR”; el cual planteaba medidas excepcionales en favor de los migrantes con estatus legal irregular provenientes de otros países del bloque, otorgándoles a estos una amnistía por un tiempo de seis meses (Alfonso 2012; Brumat 2016; OIM 2014). La propuesta realizada por la delegación brasilera fue tomada con gran atención por parte de Argentina; país que por ser un gran receptor de migración intrarregional¹¹ mostraba un mayor interés en conseguir una solución a largo plazo a los problemas de movilidad y documentación que presentaban los migrantes suramericanos ante las legislaciones internas de cada país (OIM 2014); y así evitar más problemas derivados de la migración irregular como el tráfico de personas o abuso laboral.

Esto incentivo a la delegación argentina a tomar la delantera en la mesa de negociaciones de octubre del 2002, planteando en ese momento lo que sería el “Acuerdo de Residencia Permanente para nacionales del MERCOSUR y Estados Asociados” (MERCOSUR 2002); teniendo este acuerdo como requisito básico para la regularización de los ciudadanos el simple hecho de ser nacional de otro país miembro del MERCOSUR. El apoyo por parte de la Dirección Nacional de Migración de Argentina y su gobierno permitió que la propuesta del AR fuese presentada de manera fuerte y con un amplio respaldo a la delegación argentina (Alfonso 2012).

Finalmente, Brasil considero que la propuesta realizada por Argentina superaba la propia, lo que lleva a la comisión a retirar la propuesta presentada en agosto y respaldar la propuesta argentina por considerarla una mejor opción (Alfonso 2012). Luego de tres días de negociación el 8 de noviembre del 2002 la Reunión de Ministros del Interior aprueba la propuesta presentada por Argentina. Dando paso a su aprobación final y firma en la Cumbre

¹¹ Para principios de los años 2000 el 80% de los extranjeros en suelo argentino eran ciudadanos de otros países del MERCOSUR (Alfonso 2012)

Presidencial de diciembre del 2002 (Alfonso 2012), siendo considerado este hecho por los presidentes de la época como un gran avance para el proceso de integración, posterior al “relanzamiento del MERCOSUR” (OIM 2014).

Cabe indicar, que la premisa básica de este AR es que se plantea la obtención de una residencia regular en cualquier Estado Parte o Asociado del MERCOSUR, mediante la acreditación de la nacionalidad de cualquier otro Estado Parte del mismo (MERCOSUR 2002), buscando mediante la aplicación de esa premisa la simplificación del proceso de migración de los ciudadanos, brindándoles la posibilidad de movilizarse entre los países del bloque sin mayor inconveniente. En ese sentido, el AR establece “normas comunes para la tramitación de la autorización de residencia [...] como forma de fortalecer el proceso de integración y solución a la irregularidad migratoria” (Perez Vichich 2007). Para el cumplimiento del AR, los Estados miembros se comprometieron a “armonizar sus legislaciones [...] y establecer reglas comunes para la tramitación de la autorización de residencia”, marcando un cambio en cuanto al manejo de las políticas de migración internas de cada Estado miembro del MERCOSUR (Brumat 2016).

La aplicación del AR contempla para los ciudadanos la opción de obtener una residencia temporal de dos años, y la posibilidad de realizar noventa días antes del vencimiento de la primera el trámite necesario para la obtención de una residencia permanente; esto mediante la presentación de ciertos requisitos previstos en el artículo cuatro del acuerdo (Ramírez 2017, Brumat 2016). Algunos de los documentos solicitados son: documento de identidad del país de origen, partida de nacimiento, certificado de estado civil, antecedentes penales, pago de tasa migratoria, entre otros (Perez Vichich 2007; MERCOSUR 2002).

De igual manera, en los artículos 7 y 9 del AR se establece de forma clara “el principio de trato nacional” (MERCOSUR 2002) brindando la posibilidad a los migrantes y sus familias, de acceder a cualquier actividad legal dentro del país donde se establezcan (Brumat 2016), dando paso con este acuerdo a lo que sería considerado en un futuro la “comunidad mercosureña”.

No obstante, a pesar de que la suscripción del AR se dio en el año 2002, este entra en vigencia el 28 julio del 2009 tras un largo proceso de ratificación en las legislaciones interna de cada Estado parte. El orden de ratificación de los Estado fue: Argentina y Brasil en el 2004,

Uruguay en el 2006 y Paraguay en el 2008, instrumento que depositó en Julio del 2009; culminando así el proceso de ratificación y dando paso en ese momento a lo que sería la creación de uno de los instrumentos más importantes de movilidad humana dentro de la región suramericana. Sin embargo, este proceso de ratificación en el 2009 no implica la aplicación del AR en todos los países del bloque de la misma manera.

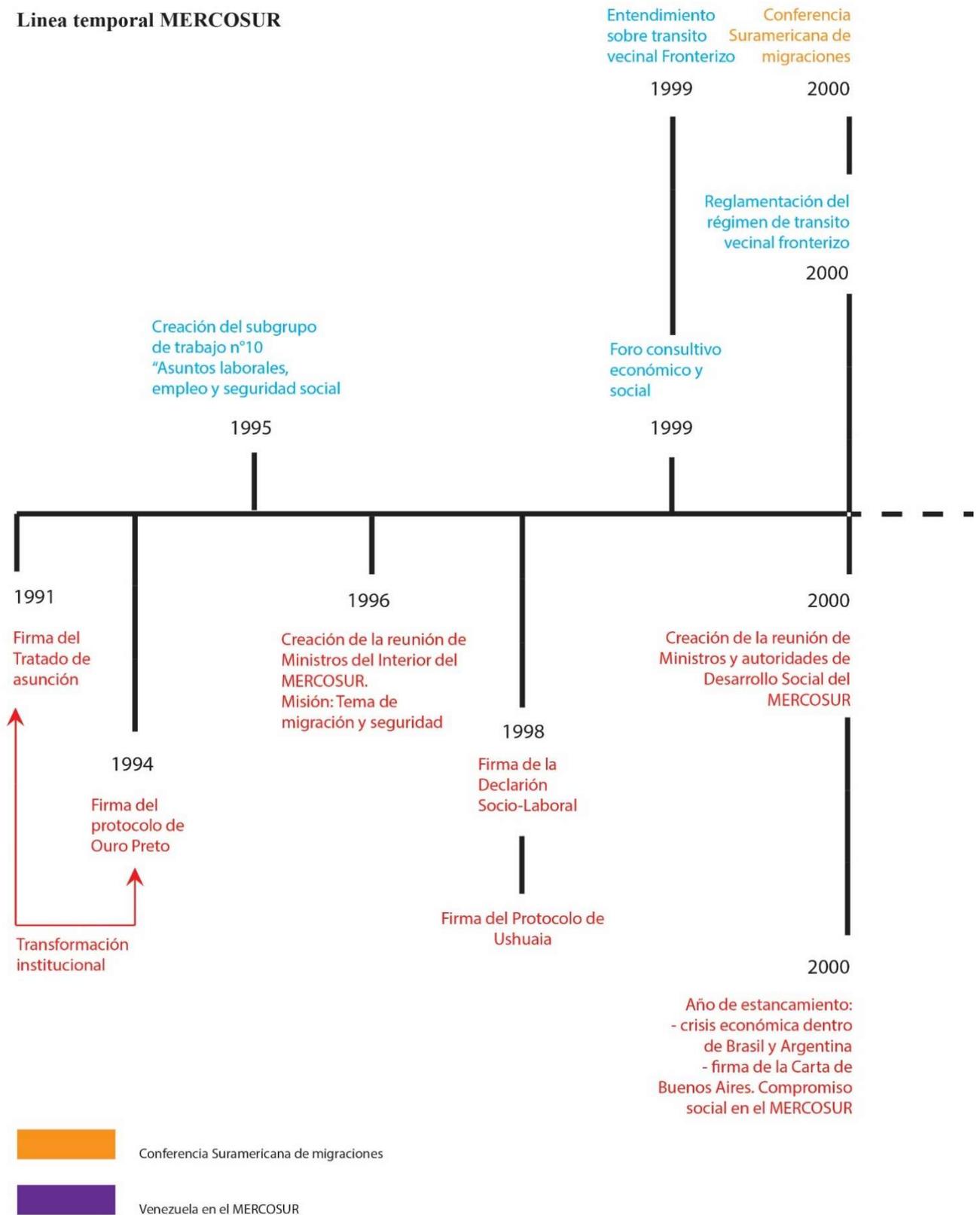
El proceso de aplicación del AR dentro de cada Estado ha variado según los intereses internos de cada uno. Siendo el caso de Argentina uno de los más significativos y notorios con la modificación de su ley interna 25.781 y la aplicación del “Programa de Regularización Patria Grande”, dentro del cual se utiliza a su favor la premisa básica de nacionalidad del AR, pero según las necesidades migratorias y de control específicas de Argentina, caso que será estudiado en el capítulo tres.

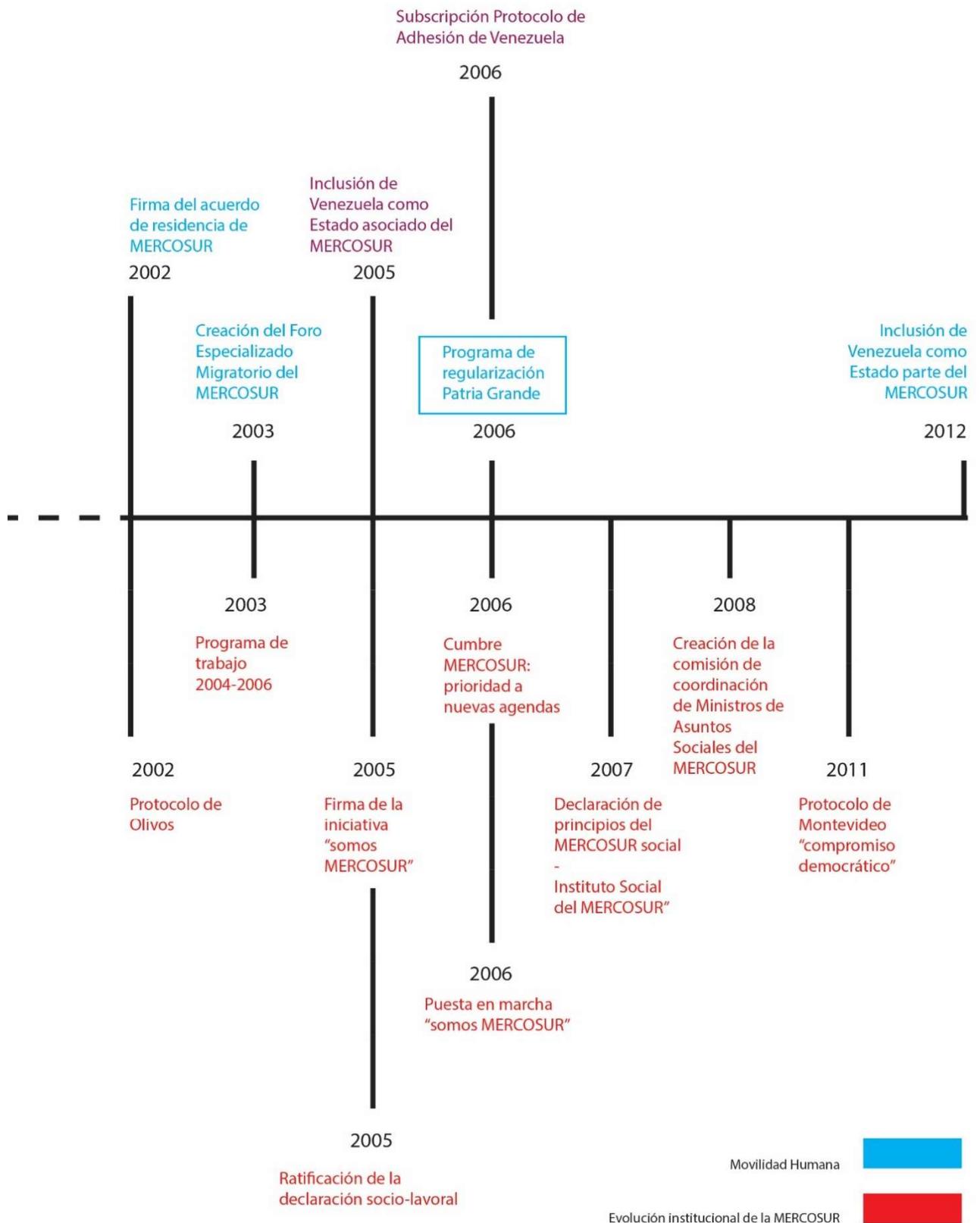
1.6.Línea de tiempo del MERCOSUR

En base a la información recolectada durante la investigación, se ha realizado una ilustración que contiene todos los momentos claves del desarrollo institucional del MERCOSUR y la inclusión en su agenda del tema migratorio.

Ilustración 2.1. Desarrollo institucional del MERCOSUR

Linea temporal MERCOSUR





Fuente: Elaboración a partir de MERCOSUR 1991; Caetano 2011; Briceño 2011; Perrotta y Vasquez 2012; Brumat 2016; Sanchez 2017.

2. Unión de Naciones Suramericanas / UNASUR

La creación de la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR) en el año 2004,¹² fue considerada como una nueva iniciativa de integración en y para la región suramericana; que traía consigo nuevas propuestas y prioridades en materias de integración, orientando su interés más allá del desarrollo de “agendas económicas y comerciales”, y ampliando las discusiones políticas entre los Estados de la región (Kersffeld 2013). Esta nueva perspectiva ocasionó que la iniciativa desarrollara un regionalismo de carácter multidimensional que buscaba aumentar las capacidades de negociación y desarrollo de los Estados de América del sur, y mejorar las posibilidades ante el nuevo panorama de la globalización (Carrion 2013).

Los cambios políticos, económicos y sociales vividos entre finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI en Latinoamérica, abrieron las puertas al surgimiento de nuevos liderazgos e ideas de poder dentro de la Región, y la necesidad de relaciones más fuertes entre sus miembros. Al igual que en el proceso de creación del MERCOSUR, Brasil jugó un papel importante a la hora de las iniciativas que dieron paso a la posterior conformación de la UNASUR, siendo esta unión de Estados, el resultado de las acciones de carácter geopolítico en función de replicar un control de la región, en contra posición al liderazgo que busca desarrollar México en Latinoamérica (Briceño 2010). Estas acciones se vieron respaldadas tiempo después con la llegada de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela, con el desarrollo de la revolución del siglo XXI y el apoyo de Bolivia y Ecuador, con sus presidentes¹³ adeptos a la ideología bolivariana y la lucha contra el imperialismo (Sanahuja 2012).

El proceso de construcción de la UNASUR se da dentro de la existencia y fortalecimiento de un “regionalismo social” (Briceño 2011) suramericano que buscaba brindar las bases necesarias para la inclusión de temas de carácter social y político a las agendas de la región y sus Estados miembros. Trayendo consigo nuevas perspectivas para los planes aplicados en la región.

¹² En ese momento Comunidad Suramericana de Naciones

¹³ Presidente de Bolivia: Evo Morales desde enero 2006 hasta la actualidad; Presidente de Ecuador: Rafael Correa desde enero 2007 hasta mayo 2017.

2.1. Antecedentes

Hasta finales del siglo XX el referente más fuerte en procesos de integración dentro de suramericana seguía siendo el MERCOSUR. Pero esto no implica que no existiesen otras opciones dentro de la región. En julio de 1978 en función de promover la cooperación binacional entre los países del norte de Suramérica se suscribió el Tratado de Cooperación Amazónica entre Brasil, Bolivia, Venezuela, Colombia, Perú, Guyana, Surinam y Ecuador (Valencia 2011). En base a este tratado, Brasil tomo la delantera y propuso años más tarde en 1992 la iniciativa Amazónica (Briceño 2010). Un año más tarde, en 1993, y siguiendo los incentivos económicos que caracterizaban a los procesos de integración del regionalismo abierto desarrollado en la región para la época, el ex presidente brasilero Itamar Franco propone la creación de un Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA); la cual planteaba una agenda minimalista restringida al comercio, sin considerar dentro de este, mecanismos de integración en el ámbito político o social (Briceño 2010).

Sin embargo, esta iniciativa no tuvo grandes aportes para la región, situación que, de la mano con el cambio de agenda regional dio paso al surgimiento de otras propuestas desde principio del siglo XXI. Para el desarrollo de estas nuevas propuestas se llevaron a cabo una serie de reuniones presidenciales las cuales fueron cambiando sus motivos e intenciones según avanzaba el desarrollo de los objetivos, pero que, finalmente sentaron los pilares del futuro trabajo de la UNASUR.

En septiembre del año 2000 el entonces presidente brasilero Fernando Henrique Cardoso convoca a todos los mandatarios de la región a la I Cumbre Presidencial Suramericana en Brasilia - Brasil. El objetivo de esta reunión era discutir sobre temas de “paz, democracia, estabilidad y desarrollo en América del Sur” (Briceño 2010). Los resultados de dicha reunión fueron plasmados en el Comunicado de Brasilia, con el establecimiento de cuatro prioridades para el desarrollo de Suramérica, tales como: democracia, lucha contra las drogas, construcción de infraestructura e integración física y la construcción de conocimiento y tecnología (Serbin 2003; Briceño 2010).

En función de avanzar con los objetivos ya propuestos en el Comunicado de Brasilia, en julio del 2002 se lleva a cabo la II Cumbre de Presidentes Suramericanos en Guayaquil-Ecuador; esta reunión tuvo como resultado el documento “Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el desarrollo”. En este documento se planteó “la

reivindicación de una historia común suramericana, el objetivo de participar más en la economía global y la búsqueda de marcos normativos favorables a la integración” (Sánchez 2017). Manteniendo a la par el trabajo en las iniciativas planteadas previamente en la primera cumbre en materia de compromiso democrático, la lucha contra las drogas y la construcción de la infraestructura en la región.

2.2. Conformación institucional de la Unión de Naciones Suramericanas

En diciembre del año 2004, se lleva a cabo la III Cumbre Presidencial Suramericana en Cusco-Perú la cual tuvo como resultado la “Declaración de Cusco” considerada por Luis Valencia (2011) y José Sanahuja (2012) como uno de los antecedentes inmediatos de la UNASUR. Durante esta cumbre y con la presencia de los presidentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guayana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, se lleva a cabo la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (COSUNA), planteando desde sus inicios el objetivo de la participación de todos los Estados de Suramérica como miembros plenos, marcando la diferencia con respecto a procesos de integración previos en la región.

El objetivo de la COSUNA se enfocaba en “desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortaleciera la identidad propia de América del Sur” (UNASUR 2004). Se establecen como pilares fundamentales de la institución los temas que ya se venían trabajando en las cumbres anteriores tales como: coordinación de políticas exteriores que permitieran establecer a Suramericana con mayor fuerza en el sistema internacional; integración económica mediante el ALCSA; la cooperación en materia de comunicación y energía mediante la iniciativa IIRSA¹⁴; y se suman a la propuesta inicial, el tratamiento de las asimetrías regionales y la propuesta de creación del Banco del Sur (Sanahuja 2012).

Con la creación de la COSUNA, se ve con mayor fuerza la aplicación de un concepto ampliado de región en Suramérica; ya que, no solo se toma en cuenta la distribución y participación territorial y fronteriza de los miembros de este nuevo organismo regional, si no que, se toman en cuenta las intenciones del organismo al incorporar elementos comunes, interacciones e intenciones de cooperación en distintas áreas, y la inclusión de nuevos actores

¹⁴ Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur

locales y regionales, correspondiendo la unión de todos estos factores a la propuesta de región realizada por Fawcett (2005), descrita previamente en el marco teórico y que permite representar a los nuevos proyectos del siglo XXI, y sobre todo del regionalismo social.

Luego, en septiembre del 2005 se lleva a cabo la I Reunión de Presidentes de la COSUNA en Brasilia-Brasil. Durante este evento, de los doce Estados miembros de la comunidad solo siete estuvieron presentes: Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, pero esto no impidió que el ex presidente brasilero Lula Da Silva llevara a cabo la reunión. Durante la misma se mantuvieron en agenda los temas planteados en las cumbres anteriores y finalizó con la firma de la “Declaración de Brasilia” (Sanchez 2017). Documento durante el cual se establecía la agenda de trabajo prioritaria y acciones en materia de organización institucional (UNASUR 2005).¹⁵

En diciembre del 2006 se lleva a cabo en Cochabamba- Bolivia la II Reunión de presidentes de la COSUNA; durante esta reunión se aprueba el documento de reflexión final “Declaración de Cochabamba”. Este documento, contendría los elementos fundamentales para la futura UNASUR, tales como: la realización de alianzas estratégicas, el establecimiento de compromiso democrático, la necesidad de dialogo político y espacio de conciliación, junto con la articulación de políticas de carácter social y la construcción de una identidad sudamericana (Hidalgo 2016). Mediante el establecimiento de estos elementos se buscaba el surgimiento de “otra Suramérica no neoliberal” (Valencia 2011). La inclusión de estos parámetros en la discusión previa a la conformación oficial de la UNASUR demuestra el giro temático que se daba para el momento en la región, respaldado a su vez este giro en el regionalismo social cada vez más creciente en Suramérica.

El nacimiento de la COSUNA brindaba a la región un proyecto de contenido no solo económico, sino político y social a la vez (Briceño 2010); lo que permitió que los intereses de los miembros de la región comenzaran a reencaminarse en función de desarrollar un dialogo en conjunto, en base al discurso “anti-neoliberal” (Sanahuja 2012); esta convergencia de ideologías permitió alcanzar un mínimo de intereses regionales en común; dándoles con esto, más fuerza a Brasil y Argentina como líderes regionales en el desarrollo de una nueva integración para Suramérica en base a la cooperación, el dialogo político y la integración

¹⁵ http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/09/T023600002368-0-Declaracion_Presidencial_y_Agenda_Prioritaria_-_Comunidad_Sudamericana_de_Naciones.pdf

social, siempre conservando como sus pilares fundamentales el mantenimiento de la paz y el respeto de la democracia en y entre los países de la región (Briceño 2010).

En abril del 2007 durante la I Cumbre Energética Suramericana en la Isla Margarita-Venezuela, la COSUNA acuerda el cambio del nombre de la institución, asignando el actualmente conocido Unión de Naciones Suramericanas - UNASUR, tomando durante el mismo evento tres decisiones importantes para la institución: 1) la creación de un edificio sede en Quito – Ecuador (el cual fue inaugurado en diciembre del 2014); 2) Creación de una Secretaria Permanente; y 3) el inicio de las negociaciones del Tratado Constitutivo de la UNASUR (Ramírez 2016; Hidalgo 2016; Valencia 2011).

En mayo del 2008 en Brasilia – Brasil se realiza la Cumbre de la Unión de Naciones Suramericanas. Durante dicha cumbre, según lo establecido el año anterior se presentó el Tratado Constitutivo de UNASUR, el cual fue firmado por los doce líderes suramericanos presentes (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Colombia, Chile, Guyana, Perú, Paraguay, Uruguay, Surinam y Venezuela). Este tratado entra en vigencia en marzo del 2011 luego de la suscripción de todos los Estados miembros (Carrion 2013).

El tratado constitutivo de UNASUR puede ser visto como el documento que recoge todas las variables de la región uniéndolas en un solo proceso; mediante el cual se plantea un nuevo regionalismo suramericano, con un sistema de integración multidisciplinario que va más allá de las medidas de carácter comercial desarrolladas por sistemas de integración anteriores a la UNASUR, y brinda nuevas oportunidades a temas de carácter social, cooperación, migración, alimentarios, entre otros (Carrion 2013), planteando así también los principios de soberanía de los pueblos y la no injerencia (Sanahuja 2012) de terceros en la región.

Dentro del documento, en el área de preámbulo, se establecen dos variables importantes para el proceso de construcción de la UNASUR. En primer lugar, se reconoce la existencia de una historia compartida entre naciones, que buscan la unidad suramericana; dando paso está, en segundo lugar, a “construir una identidad y ciudadanía suramericana” y el desarrollo de “un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura” (UNASUR 2008).

En función de crear las bases institucionales necesarias para alcanzar dichas propuestas, mediante su tratado constitutivo, en su primer artículo la UNASUR es dotada de personalidad jurídica, mientras que, en su artículo dos plantea como su objetivo la “construcción de...un espacio de integración en lo cultural, social, económico y político, otorgando prioridad al dialogo político [...] y buscando eliminar la desigualdad y lograr la inclusión social” (UNASUR 2008).

Junto al establecimiento de los parámetros y objetivo de la institución este tratado establece en su artículo cuatro los órganos de control existentes en la UNASUR, tales como: “1) Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; 2) Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; 3) Consejo de Delegadas y Delegados; y 4) La Secretaria General” (UNASUR 2008).

Durante el año 2012 se siguió trabajando en la construcción de la institucionalidad de la UNASUR, estableciendo la asignación de presupuesto a los proyectos de la institución, en base al plan de trabajo propuesto y dirigido por el secretario general; bajo la aprobación del consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores (UNASUR 2012).

En base a esta metodología de trabajo, la primera rendición de cuentas publicas encontrada en los archivos de UNASUR es la “Memoria Anual 2014- 2015” (UNASUR 2016), realizada por el ex Secretario General Ernesto Samper. Este documento refleja el trabajo y las iniciativas desarrolladas por Samper durante su primer año en el cargo; durante el texto se documentan seis áreas de acción: 1) Agenda Social; 2) Agenda Económica; 3) Agenda Política; 4) Reorganización orgánica y administrativa; 5) Prensa y Comunicaciones; 6) Tecnología y Agenda Digital.

Es en el área de la Agenda Política de esta “Memoria Anual 2014- 2015” es la que incluye el desarrollo de la Ciudadanía Suramericana. Estableciendo en un principio que, “la ciudadanía suramericana supone tres componentes: el ejercicio de derechos, la promoción de una identidad regional y un espacio suramericano de educación”. En ese sentido, se planteó para el cumplimiento de estos componentes, medidas específicas como mecanismos de libre circulación, reconocimiento de documentos de identidad, creación de un pasaporte suramericano, establecimiento de canales preferenciales para ciudadanos de la UNASUR, fortalecimiento de la cooperación consular y la ampliación de un espacio suramericano de

educación superior que permitiera ampliar las posibilidades tanto a alumnos como profesores (UNASUR 2016).

La presencia de estos componentes categoriza la herramienta desarrollada por UNASUR como una “política de desarrollo humano” (Montenegro 2018). Marcando acá la diferencia con la herramienta desarrollada por el MERCOSUR.

2.3. Tratamiento del tema migratorio en la UNASUR

Como pudimos ver en las secciones previamente desarrolladas, a diferencia del MERCOSUR, que nació durante el período del regionalismo abierto y con una agenda centrada en lo comercial y aduanero, la formación de la UNASUR se da en base a un proceso de integración de carácter político y social más que económico. Esto permitió una inclusión más temprana de los temas de movilidad humana y libre circulación con un enfoque social. A este respecto, en los objetivos específicos del artículo tres (apartados I y K) de su tratado constitutivo, se establece:

- I) La consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro... con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana.
- K) La cooperación en materia de migración, con un enfoque integral... para la regularización migratoria y la armonización de políticas; (UNASUR 2008).

La inclusión de estos puntos en específico en el tratado constitutivo, pone en evidencia la importancia que se le da a la población de migrantes dentro de la región, pasando a ver a este grupo poblacional “como ciudadanos por encima de factores de producción” (Ramírez 2016). El manejo de las políticas migratorias dentro de UNASUR se realizó de manera progresiva y en paralelo a la conformación de la institución; llevando a cabo acciones en materia de migración tales como la firma del “Acuerdo entre los Estados Miembros de la Comunidad Sudamericana de Naciones para la exención de la visa de turista y habilitación de documentos de ingreso y tránsito en sus respectivos territorios” en noviembre del 2006 en Chile; siendo

este el primer acuerdo de alcance sudamericano y que comenzaba a establecer las bases de la libre movilidad entre los ciudadanos de la región (Hidalgo 2016)¹⁶.

Durante los años 2009 y 2010 a partir de las Declaraciones de jefes y jefas de Estado y gobierno llevadas a cabo en Quito y Los Cardenales respectivamente, se comienza a hablar más en concreto sobre el reconocimiento de la ciudadanía suramericana como uno de los objetivos principales de la construcción del proceso de integración suramericano (Sánchez 2017). Abriendo el debate sobre las acciones necesarias a realizar en los siguientes años para la construcción de esta ciudadanía suramericana; buscando opciones que realmente les brindara beneficios a los ciudadanos de la región.

Esta apertura en el debate y dada la importancia que con la que contaba tema migratorio y la ciudadanía suramericana en el bloque regional, para el año 2012, comenzaban los trabajos dedicados a cumplir con el artículo tres, inciso I y K del tratado constitutivo, previamente mencionado. Durante el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, llevado a cabo en Perú se desarrolla la Decisión No. 8/12 en la cual se señala que: "la libre movilidad humana en la región es uno de los elementos fundamentales en la construcción de la ciudadanía suramericana" (UNASUR 2012), dando este señalamiento como resultado la aprobación de la creación del Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana.

La creación de dicho grupo de trabajo respondía a dos tareas; en primer lugar, elaborar una hoja de ruta con respecto a las necesidades y acciones necesarias para la construcción de dicha ciudadanía; y, en segundo lugar, la elaboración de un informe conceptual que permitiera explorar las distintas dimensiones de la ciudadanía suramericana; todo esto tomando en cuenta las experiencias ya existentes en materia migratoria dentro de la región y las leyes internas de cada Estado miembro (UNASUR 2012). Este informe conceptual debía ser presentado al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno en el año 2014, incluyendo en este informe, "propuestas, lineamientos y proyectos que ayudaran a establecer las bases de la ciudadanía suramericana" (Ramírez 2016).

¹⁶ Hasta el año 2016, "prácticamente todo los Estados miembros de la UNASUR, permitían a los ciudadanos de la región entrar y salir a algún país con la sola presentación del documento nacional de identificación" (Ramírez 2016).

El primer encuentro del Grupo de Trabajo se realizó bajo la Presidencia Pro Tempore¹⁷ de Perú; durante esta reunión se elaboró la hoja de ruta sobre los principios rectores y una matriz de sistematización de aportes realizados por los países de la UNASUR (Ramírez 2016). En el año 2013 asume la Presidencia Pro Tempore del grupo de trabajo la República de Argentina, la cual llamo a una videoconferencia en octubre de ese año, presentando durante la misma un borrador del informe conceptual sobre el tema. Gracias a la participación de todos los países miembros del grupo de trabajo, y representantes de todos los miembros de la UNASUR en dicha videoconferencia se pudo aprobar el informe presentado por Argentina.

Durante el año 2014 se llevaron a cabo tres reuniones del Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana; las primeras dos de carácter presencial en Buenos Aires Argentina en abril y junio, durante las cuales se continuo con el trabajo de discusión del borrador presentado previamente. Finalmente, en julio del 2014 se efectuó la tercera reunión por medio de una videoconferencia del Grupo de Trabajo en la que luego de alcanzar el consenso sobre el informe conceptual presentado se aprueba el mismo, estableciendo mediante este, los lineamientos estratégicos necesarios para la construcción de una ciudadanía suramericana.

Finalmente, gracias a la aprobación dada por los miembros del grupo de trabajo y siguiendo los lineamientos institucionales de la UNASUR, el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana presento el “Informe Conceptual sobre Ciudadanía Suramericana” al “Consejo de Delegadas y Delegados de UNASUR” y posteriormente al Consejo de Cancilleres de la Unión, dando estos la aprobación necesaria para la presentación y aprobación final del informe en diciembre del 2014 en el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR, llevado a cabo en Guayaquil -Ecuador. Este último Consejo estableció mediante la resolución No 14/14 dos puntos importantes. En primer lugar, “aprobar el informe Conceptual elaborado por el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana e instruir que sea tomado como base y referencia en el proceso de construcción de la ciudadanía suramericana” y, en segundo lugar:

¹⁷ Según el Artículo 7 del tratado constitutivo de la UNASUR, la Presidencia Pro Tempore “será ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados miembros, en orden alfabético, por periodos anuales” (UNASUR 2011). Este organismo tiene las atribuciones de: preparar las reuniones de los grupos de trabajo; Presentar el programa anual; Representación de UNASUR en eventos internacionales y representación en declaraciones con terceros (UNASUR 2011).

“encomendar al Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana la presentación [...] de las propuestas, proyectos y plan de acción necesarias para la puesta en práctica de los lineamientos estratégicos contenidos en el informe conceptual” (UNASUR 2014).

Durante la presentación de dicha resolución el entonces Secretario General de la Unión Ernesto Samper (ex presidente colombiano) planteo dentro de sus prioridades la construcción de la ciudadanía regional y la eventual posibilidad de la creación de un pasaporte suramericano (Sanchez 2017); esto, en base al cumplimiento y respeto de la definición dada a Ciudadanía Suramericana en este informe conceptual, en el cual a los ciudadanos suramericanos se les reconocer su condición jurídica otorgándole no solo derechos si no también deberes dentro de los Estados de la Unión, respetando los fundamentos básicos de la historia compartida en la región (UNASUR 2014).

Mediante esta definición, se establecieron dos ejes centrales de reconocimiento de la ciudadanía suramericana 1) como categoría jurídico- política y 2) como categoría socio-cultural; otorgando a su vez mediante estas categorías derechos como: “libre movilidad y residencia; igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas¹⁸; protección y defensa de sus derechos contra el racismo, la xenofobia y la discriminación y el abuso de autoridad, así como contra la criminalización por su calidad de migrantes.

Posteriormente, el concepto de libre movilidad comenzó a ser respaldado dentro de la UNASUR como elemento central del proceso de integración, lo que se ve expuesto en la “Visión estratégica de UNASUR en la agenda social”, expuesto en noviembre del 2014. Documento dentro del cual las autoridades de la UNASUR¹⁹ se comprometían a “avanzar en la profundización de la ciudadanía suramericana, a partir del Informe Conceptual sobre las diferentes dimensiones de la Ciudadanía Suramericana” (Ramírez 2016).

En noviembre del año 2015 en Uruguay, con la participación de diez de los doce miembros de UNASUR (excepto Guyana y Surinam) se da la última reunión del Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana. Durante dicha reunión se analizaron una vez más los parámetros establecidos en el informe conceptual presentado en el 2014 y reconocieron una vez más “la

¹⁸ La incorporación de derechos políticos a los migrantes dentro del informe conceptual, fue el único punto que no fue alcanzado por consenso entre los miembros del grupo de trabajo, dejando el punto fuera de dicho informe. “Pero, la integración es algo que exige tiempo y paciencia, por lo que seguramente en unos años, cuando se observen los beneficios de la integración, la voluntad política permitirá concretar ese paso (Hidalgo 2016).

¹⁹ Eran los Vicecancilleres los encargados de la aplicación de este compromiso.

libre movilidad y las facilidades de residencia dentro de la región como elementos esenciales para la construcción de la identidad y la ciudadanía suramericana”, así como considerar que esta última “debe ser un proceso dinámico, progresivo y gradual” (UNASUR 2015).

El resultado más relevante de esta reunión es el establecimiento de cuatro ejes, tales como: “simplificación administrativa, modernización tecnológica, perspectiva de derechos y asistencia y protección consular” (UNASUR 2015). En relación al primer eje, se habló de promover procesos de regularización, eliminación de medios de vida para solicitar residencia permanente, reducción progresiva de costos y proponer la elaboración de un Acuerdo de Residencia UNASUR que contemplara la simplificación de los requisitos para su obtención (Ramírez 2016). Acuerdo que no llegó a elaborarse debido al estancamiento de UNASUR en el año 2016.

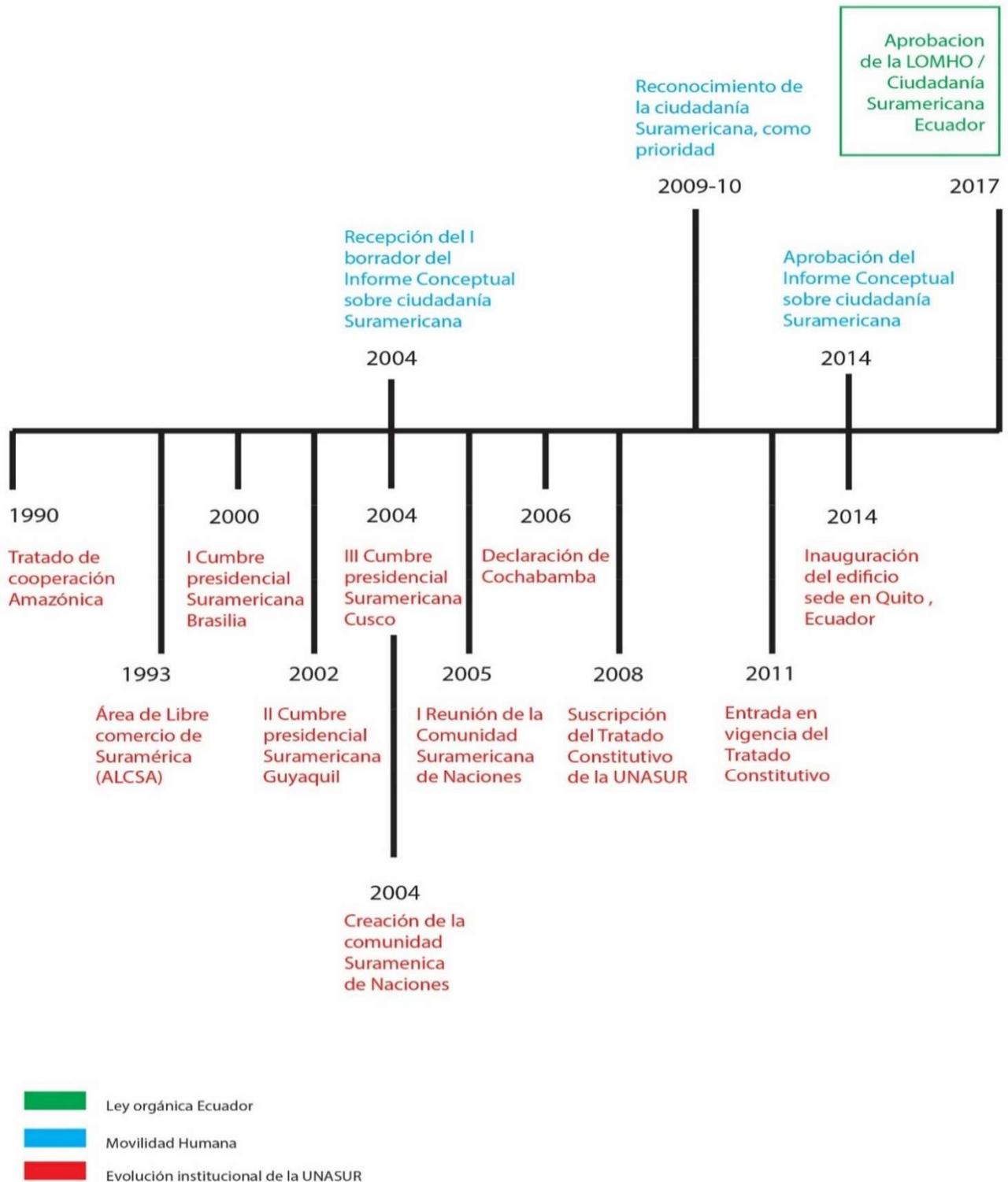
Las propuestas realizadas en materia de ciudadanía dentro de la UNASUR, sentaron las bases para el manejo de la población en condición de migración intrarregional desde una perspectiva de carácter social, la cual fue aprovechada por Ecuador como país anfitrión de la sede central de la UNASUR para el desarrollo de una herramienta migratoria que incluyera el concepto de ciudadanía suramericana y a la UNASUR como organismo regional que respaldaba el proceso social en pro de mejores condiciones para los migrantes. Sirviendo esta iniciativa para estructurar la propuesta realizada por Ecuador en su Ley Orgánica de migraciones, la cual será desarrollada a profundidad en el capítulo tres de esta investigación.

2.4. Línea de tiempo de la UNASUR

En base a la información recolectada durante la investigación, se ha realizado una ilustración que contiene todos los momentos claves del desarrollo institucional de la UNASUR y la inclusión en su agenda del tema migratorio.

Ilustración 2.2 Desarrollo institucional de la UNASUR.

Línea temporal UNASUR



Fuente: Elaboración a partir de UNASUR 2008, 2012, 2016, 2015; Valencia 2011; Sanahuja 2012; Ramírez 2016; Hidalgo 2016.

3. Conclusiones

Es teóricamente incorrecto comparar los mecanismos migratorios desarrollados por MERCOSUR y UNASUR; si ciertamente en cuanto a beneficios obtenidos y procesos administrativos requeridos ambos instrumentos han trabajado bajo parámetros similares; los objetivos planteados por ambas instituciones son completamente distintos, ocasionando esto, el desarrollo de situaciones y proyectos diferentes para el manejo y proceso de regularización de la población migratoria intrarregional de Suramérica. Las diferencias entre cada organismo y mecanismo aplicado se hacen más notables a la hora de revisar detalladamente el AR de MERCOSUR y el Informe de Ciudadanía Suramericana de la UNASUR, pudiendo observar los objetivos y metas a largo plazo de cada mecanismo como una guía de cada organismo en materia de integración y movilidad humana.

Sin embargo y a pesar de las diferencias entre mecanismos, la existencia e intenciones de aplicación de los mismos, deja en claro que existe un notorio interés por parte de los gobiernos y organismos regionales por implementar una gobernanza regional migratoria, buscando mediante ésta mejorar el control y cercanía que se tiene del manejo de políticas migratorias a nivel suramericano. Realizando con estas acciones, un notorio quiebre con la aplicación de políticas de gobernanza global que en la mayoría de los casos no se adaptan a la realidad regional.

Según la categorización de Riggirozzi y Tussie (2012) descrita en el marco teórico de este trabajo y la descripción realizada durante el presente capítulo, podemos ubicar al MERCOSUR como un proyecto promotor de comercio y que profundiza la relación con países vecinos, ocasionando que la inclusión de la variable migratoria a su institucionalidad, planes de trabajo y la posterior creación del AR fuese de carácter progresivo y de añadiduras según los cambios de agenda, intereses laborales, de movilidad de factores de producción y la necesidad por parte de Argentina y Brasil de controlar a la población intrarregional que se encontraba en su territorio.

En cuanto a la UNASUR, podemos ubicar a este organismo en la tercera categoría planteada por las autoras, correspondiendo a un proyecto de integración con énfasis en aspectos políticos y sociales sumado a los compromisos económicos. Esta categoría permitió que dentro de la UNASUR existiera el concepto de ciudadanía suramericana desde su tratado constitutivo, y se buscara a lo largo de los años y del desarrollo de su institucionalidad el

reconocimiento y fortalecimiento del concepto de ciudadanía suramericana; buscando con esto, crear un reconocimiento social a nivel regional que permitiera su uso sin distinción nacional.

Los momentos históricos vividos a lo largo del proceso de desarrollo de ambas instituciones marcaron la pauta en cuanto a la importancia que se le daba a los temas de carácter social que se incluían en agenda; lo que ocasiono que luego del cambio de un regionalismo abierto a un regionalismo post-hegemónico en Suramérica, las iniciativas en materia social cambiaran en el nivel de importancia y peso que estas podían tener a la hora de la toma de decisiones de los líderes de la región, derivando este proceso en el intento de construcción de una nueva gobernanza migratoria en Suramérica, que desde dos perspectivas distintas (la del MERCOSUR y la UNASUR) buscan fortalecer la agenda migratoria y hacer al migrante un ciudadano con deberes y derechos de la región, más que como un problema para el Estado.

Sin embargo, no es válido calificar a alguna de las propuestas estudiadas como la más eficiente o válida para la región; durante la revisión teórica de cada caso queda en claro que ambos organismos han buscado desde su perspectiva y objetivos elaborar una propuesta eficiente que permita tanto a los Estados receptores, como a los migrantes movilizarse y establecerse en la Región sin mayores trabas legales y burocráticas que finalmente solo empeoran y alargan el proceso de legalización de los migrantes y agrega más cargas administrativas a los Estados. Siento una realidad negativa en Suramérica, debido a la falta de efectividad burocrática con la que cuenta sus organismos nacionales, creando esta realidad una amplia cantidad de ciudadano en situación de ilegalidad durante el proceso de tramites de residencia.

En función de evitar estos problemas, la aplicación de las herramientas migratorias del MERCOSUR y la UNASUR, ha buscado estandarizar el proceso regional y agilizar los trámites de los ciudadanos; buscando con esto, dos propósitos básico de la integración: 1) mejorar las relaciones de integración laboral y de turismo que durante los últimos años han avanzado en gran medida gracias a la tecnología y mejores de las comunicaciones territoriales y digitales; 2) desarrollar mediante la ciudadanía un sentido de pertenencia regional que permita avanzar en el desarrollo de proyectos regionales macros.

Estos dos propósitos se ven reflejados con gran facilidad en la aplicación del AR en Argentina mediante el programa de regularización Patria Grande y del Informe Conceptual de Ciudadanía Suramericana en Ecuador mediante la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Herramientas domesticas de cada Estado desarrolladas en el siguiente capítulo.

Capítulo 3

La aplicación de las herramientas migratorias de MERCOSUR y UNASUR en Ecuador y Argentina

Introducción

La creación y aplicación de los mecanismos de control migratorio utilizados en Suramérica no ha tenido una historia lineal, ni responde a la construcción de una gobernanza migratoria única; dando como resultado la presencia y funcionamiento en paralelo de las dos herramientas migratorias estudiadas en el capítulo anterior. Y es que, cada Estado ha puesto en práctica el sentido de soberanía a la hora del control interno de su población migrante, eligiendo según sus necesidades, capacidades, condiciones y momento histórico y político el mecanismo migratorio que mejor se adapta a su realidad. Esto ha dado como resultado que Argentina y Ecuador, a pesar de formar parte del Acuerdo de Residencia del Mercosur, utilizaran mecanismos distintos para el manejo de la misma población migrante intrarregional como lo son los venezolanos.

A pesar de que la migración de venezolanos ha sido un fenómeno en aumento durante los últimos 3 años, gracias a distintas razones políticas y sociales, previamente en ambos países ya se habían aplicado medidas específicas para los venezolanos tales como la visa convenio en Ecuador o el Programa de Regularización Patria Grande de Argentina. Los cuales sirvieron de antecedente a la Ley Orgánica de Movilidad Humana del Ecuador y la visa con criterio de nacionalidad MERCOSUR de Argentina.

En función de contextualizar el fenómeno migratorio venezolanos y de entender este proceso de cambio en las medidas aplicadas a esta población de venezolanos migrantes en ambos casos de estudio, durante el siguiente capítulo se realiza una revisión documental y estadística de la migración venezolana y las herramientas aplicadas en ambos casos previo a la aplicación de las herramientas en estudio, dividiendo el capítulo en cuatro partes. Durante la primera, se realiza un recuento histórico de las fases de la migración venezolana durante el siglo XXI. Seguidamente, en la segunda parte, se realizará una revisión de la migración intrarregional suramericana, con especial énfasis en la migración de venezolanos en Ecuador y Argentina; Durante la tercera parte, se desarrollan las herramientas migratorias aplicadas a los venezolanos en cada caso de estudio tales como “visa convenio” y “visa UNASUR” en Ecuador y el “Programa de Regularización Patria Grandes” en Argentina. Tomando en cuenta

a lo largo del desarrollo de las herramientas los cambios normativos realizados en cada caso. Finalizando con las conclusiones reunidas del desarrollo y aplicación de cada herramienta.

1. Fases de la migración venezolana, un cambio de sentido

Históricamente, Suramérica ha sido reconocida como una región receptora de migrantes. Durante el siglo XX, Venezuela y Argentina era los dos países de la región con mayor número de migrantes radicados en su territorio (Ramírez, Linares y Useche 2019, OIM 2012), tanto de población europea establecida en los tiempos de post-guerra, como ciudadanos suramericanos huidos de las dictaduras y conflictos internos de cada país.

La inestabilidad política, social y económica²⁰ de los países suramericanos ha ocasionado descontentos y pocas oportunidades laborales para sus ciudadanos, ocasionando a su vez un notable aumento de la migración intrarregional desde y hacia todos los miembros de la región. Si ciertamente el caso de los migrantes venezolanos no ha sido el primer caso de migración intrarregional masiva, el contexto geo y sociopolítico bajo el cual se desarrolla este fenómeno migratorio ha llamado la atención a las distintas sociedades, medios de comunicación y poderes de la región, tanto de los países receptores, como de las organizaciones regionales que buscan controlar y mejorar las condiciones de este creciente flujo migratorio.

La migración de venezolanos no ha sido un fenómeno aislado y repentino, por el contrario, ha sido un fenómeno en desarrollo desde principios del siglo XXI como resultado de años de presión social al interior de Venezuela, y condiciones socioeconómicas que han sectorizado de una manera muy profunda a sus ciudadanos; creando con esto notables diferencias en los motivos para migrar y el tipo y número de migrantes provenientes de Venezuela. Este fenómeno migratorio ha sido dividido por Páez y Vivas (2017) en tres fases, las cuales de manera cronológica explica las causas y aumento de dicha migración.

Con el inicio de la presidencia de Hugo Chávez Frías en 1999, Venezuela experimentaba cambios en su contexto político, social y económico, y es que, a pesar de experimentar un “boom” petrolero que dinamizó la economía venezolana de una manera sorprendente, desde los inicios de su gobierno Chávez lidió con un contexto político complicado, que inició la primera fase migratoria de venezolanos. En el año 2002, se llevó cabo en Venezuela un paro

²⁰ Conflictos armados, dictaduras, catástrofes naturales, inflación y desempleo.

general por parte de los trabajadores de la empresa estatal Petróleos de Venezuela S.A (PDVSA), situación que terminó con despidos masivos por parte del gobierno a los trabajadores de dicha empresa, generando gran descontento por parte de ciertos sectores de la sociedad con respecto al gobierno de Hugo Chávez; esta acción incentivó a un grupo específico de venezolanos como estudiantes, técnicos en petróleo y empresarios de clase media alta a migrar (Acosta, Blouin y Feline 2019, Freitez 2011) a destinos tradicionales y específicos como España o EEUU. Pero esta fase no reflejaba ninguna alerta dentro ni fuera de Venezuela, alcanzando en ese momento un máximo de 521.000 venezolanos residiendo en el extranjero para el año 2010 (Freitez 2011).

Para el año 2012 comenzaba la segunda fase de esta migración venezolana. Durante dicho año se afincaba más la crisis del fin de los commodities, y se comenzaban a sentir con mayor fuerza las presiones sociales que solicitaban al gobierno de Chávez el cumplimiento de servicios básicos como alimentación, medicamentos, seguridad, servicio eléctrico, entre otros. Este descontento vivido entre la población no fue bien visto por el gobierno del momento, el cual profundizó los actos de represión social y política, incentivando el desarrollo de la segunda oleada migratoria; esta vez, se ampliaba el grupo social de personas decididas a migrar de Venezuela y los destinos seleccionados. Para este año, Venezuela aun contaba con un sistema cambiario establecido por el gobierno el cual permitía la obtención de dólares americanos a un precio más bajo del real; esto permitía a los venezolanos viajar con grandes sumas de dinero, bien fuese por turismo o para establecerse en nuevos países con un capital monetario importante que los respaldara, utilizando como destino final ya no solo EEUU, o los principales países de Europa, sino países suramericanos como Colombia o Panamá (Acosta, Blouin y Feline 2019).

La tercera oleada, y la más fuerte, comenzó entre finales del año 2014, posterior a la muerte del ex presidente Chávez, y la llegada al poder de Nicolás Maduro. Durante este año el contexto venezolano se transformó (Acosta, Blouin y Feline 2019), desarrollándose una situación insostenible para la vida cotidiana de los ciudadanos venezolanos. Estos cambios obligaron a que a cada vez más ciudadanos venezolanos tuviesen que tomar la decisión de migrar en función de conseguir mejores oportunidades de desarrollo para ellos y su familia. Como se mencionaba anteriormente, para el año 2010 se contabilizaban un poco más de medio millón de venezolanos residenciados en el extranjero. Actualmente, se estima que entre

3 y 5 millones de venezolanos (OIM 2018, ACNUR 2019) han salido de su país como migrantes o refugiados.²¹

Entre los años 2014 – 2017, a comienzos de esta tercera fase, se ve una migración aun selectiva de personas de clases media y media-alta (Ramírez, Linares y Useche 2019), lo que le permitía a este grupo de migrantes venezolanos contar con los recursos y medios necesarios para el proceso migratorio. Este panorama ha cambiado durante el último periodo de esta fase, debido a las dificultades económicas vividas dentro de Venezuela. Este escenario de dificultades económicas, ha incentivado a los venezolanos a buscar destinos más económicos, y con menos complicaciones legales, en especial si se los comparaba con las dificultades que representa la planificación de un viaje a EEUU y Europa. En ese sentido, tanto las dificultades económicas de esta población, como la facilidad que se presentaba para viajar a los destinos sudamericanos, ocasionaron un aumento en los movimientos migratorios intrarregionales. A este respecto, Laura Gianelli, consultora de la OIM indicó que “los venezolanos están caminando por la región”²² en búsqueda de establecerse en alguno de los países suramericanos.

Colombia fue el primer país en ver un notable aumento de la llegada de venezolanos. La cercanía geográfica entre Colombia y Venezuela y la unión cultural que comparten hace más fácil para los venezolanos llegar a territorio colombiano. Colombia recibió venezolanos a lo largo de las tres fases, e inclusive jugó un papel importante para los venezolanos que cruzaban diariamente la frontera en búsqueda de alimentos y medicamentos para llevar a su país. Esto creó un gran flujo migratoria diario en la frontera colombo-venezolana; pero, a medida que la crisis interna venezolana se fue intensificando, un mayor número de venezolanos decidieron migrar de manera permanente a Colombia e inclusive se empieza a ver este país como lugar de tránsito hacia otros destinos suramericanos que se hacían cada vez más tentadores para los venezolanos que buscaban una opción más económica, cercana y de fácil acceso que EEUU u otros destinos tradicionales.

²¹ Debido a la creciente cantidad de personas que salen diariamente de Venezuela y la falta de mecanismos de control eficientes, se maneja un número aproximado de migrantes venezolanos, pero se hace imposible tener una cifra real.

²² Laura Gianelli (Profesora UBA/ Consultora OIM), en conversación con la autora, mayo 2019.

En el caso de Ecuador, los venezolanos han visto en este país un destino atrayente para migrar debido a la dolarización que este mantiene. Se estima que para los inmigrantes venezolanos cada dólar puede cambiarse por 19.032,49 bolívares fuertes en el mercado negro²³, los cuales son enviados a familiares y amigos para mejorar su situación económica en Venezuela.

Además, Ecuador es utilizado como un país de tránsito a otros países en la región como Perú, Chile e incluso Argentina. Este último país también ha sido visto por la población venezolana como un destino migratorio debido a las oportunidades laborales y de educación universitaria gratuita que permite a jóvenes venezolanos estudiar una carrera universitaria formal y avanzar en sus planes de estudio y laborales.

A pesar de que las fases de migración venezolana se han desarrollado a lo largo de veinte años, este fenómeno ha pasado a ser una preocupación regional y mundial durante los últimos tres años (2017- 2019), debido a las condiciones bajo las cuales se ha desarrollado dicha migración, lo que ha llamado la atención de cada vez más organismos internacionales, gobiernos de países receptores y el resto del mundo. Según Ramírez, Linares y Useche (2019), para finales del año 2017 “el 69% de la migración venezolana tenía como destino un país latinoamericano”.

Estas tres fases dan cuenta de un proceso histórico en la región suramericana que ha puesto en alerta a todos los actores de la misma, buscando la forma de gestionar los flujos migratorios de la mejor forma posible, incluyendo en el proceso cada vez más actores locales, regionales y globales. Proceso que ha puesto a prueba la gobernanza y los organismos regionales que monitorean y llevan el control de la migración intrarregional, tanto en materia de control como en las capacidades de respuestas que estos tienen según la magnitud del fenómeno.

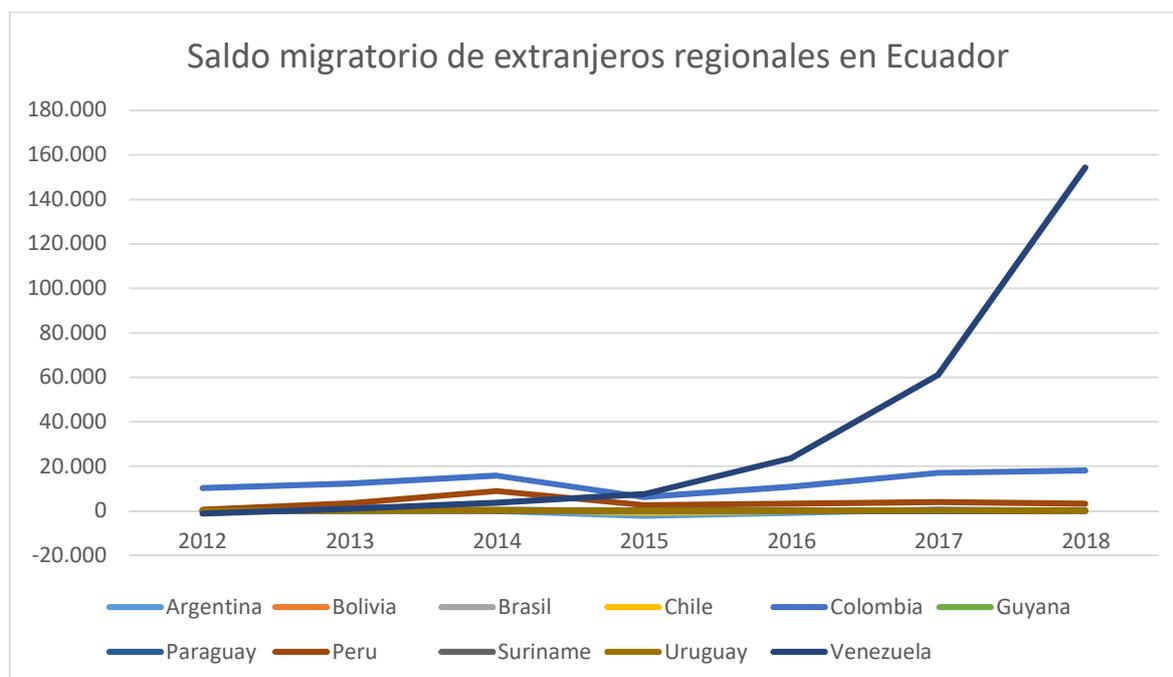
2. Migración Intrarregional en Suramérica

Para entender la magnitud de las migraciones venezolanas en la región en los últimos años, sumado a la categorización en olas migratorias, es necesario analizar los saldos migratorios de esta nacionalidad en Ecuador y Argentina como casos de estudio seleccionados. En la figura 3.1 podemos observar que entre el 2012 al 2014 las nacionalidades de mayor saldo migratorio en Ecuador eran la colombiana seguida por la peruana. Sin embargo, a partir del 2014 se puede ver que la migración venezolana al país comenzó a crecer vertiginosamente,

²³ Tasa de cambio al día de 18 de octubre 2019. La tasa cambia diariamente.

sobrepasando incluso a la migración colombiana, que históricamente siempre ha tenido una presencia importante. Durante este proceso, el stock migratorio de venezolanos en el Ecuador pasó de 878 personas en el año 2013²⁴ a 154.379 personas en el año 2018 (Ministerio del Interior del Ecuador 2018).

Figura 3.1. Saldo migratorio de extranjeros regionales en Ecuador



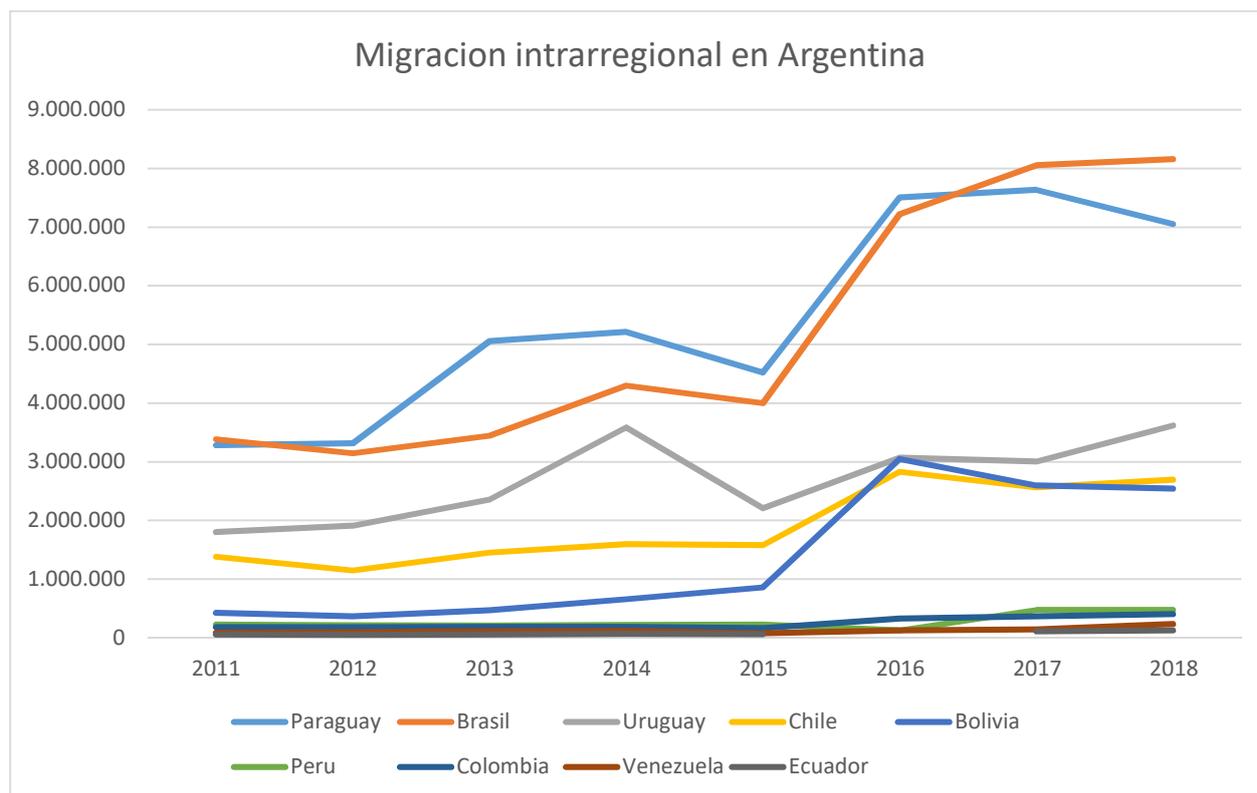
Fuente: Ministerio del Interior Ecuador (2019)

De igual manera, en el caso argentino se nota un aumento de la migración venezolana, aunque, en menor medida que el caso ecuatoriano. Esto, debido a los fuertes flujos que este país recibe de sus países limítrofes como Brasil, Uruguay y Paraguay. Para el año 2012 Argentina tenía un flujo migratorio²⁵ de 93.343 venezolanos, mientras, que para el año 2018 este flujo aumento a 238.419 (Dirección Nacional de Migraciones de Argentina 2018).

²⁴ Se toma en cuenta el año 2013 debido a que durante el año 2012 los datos del Stock migratorio de venezolanos en el Ecuador son negativos

²⁵ Se debe tomar en cuenta la diferencia entre stock migratorio (Ecuador) y flujo migratorio (Argentina). Se entiende como stock migratorio como el total de migrantes establecidos de manera permanente en un país. Se entiende como flujo migratorio el número de migrantes que entra y sale de un país. Debido a la falta de bases de datos iguales entre ambos países esta investigación se realiza con los dos datos diferentes, pero que sirven para tener un aproximado de la población venezolana en ambos casos.

Figura 3.2. Migración intrarregional en Argentina



Fuente: Dirección Nacional de Migraciones de Argentina.

Como se puede observar en la figura 3.1 y en la figura 3.2, la migración intrarregional en Sudamérica ha sido un fenómeno permanente; especialmente en países limítrofes de la región que comparten el comercio y el un intercambio cultural permanente entre sus ciudadanos. Es por esta razón, que los distintos países de la región, previo a la aplicación del AR y el Informe conceptual de Ciudadanía Suramericana han hecho hincapié en la elaboración de mecanismo diferenciados de regularización migratoria para los migrantes de la región.

3. Herramientas migratorias aplicadas a venezolanos

Dentro de Argentina y Ecuador, durante el siglo XXI y siguiendo con la premisa de desarrollo de políticas sociales del regionalismo post-hegemónico y regionalismo social, han existido tres tipos de mecanismos aplicados a la población venezolana, inclusive antes del aumento del fenómeno, siendo estas en Ecuador: la visa convenio que es de carácter bilateral (entre Ecuador y Venezuela) y la visa UNASUR que es de carácter unilateral (de Ecuador hacia Venezuela); y en Argentina: El programa de regularización patria grande y posteriormente visa con criterio de nacionalidad MERCOSUR, ambos de carácter unilateral (de Argentina hacia Venezuela). Explicadas todas a continuación.

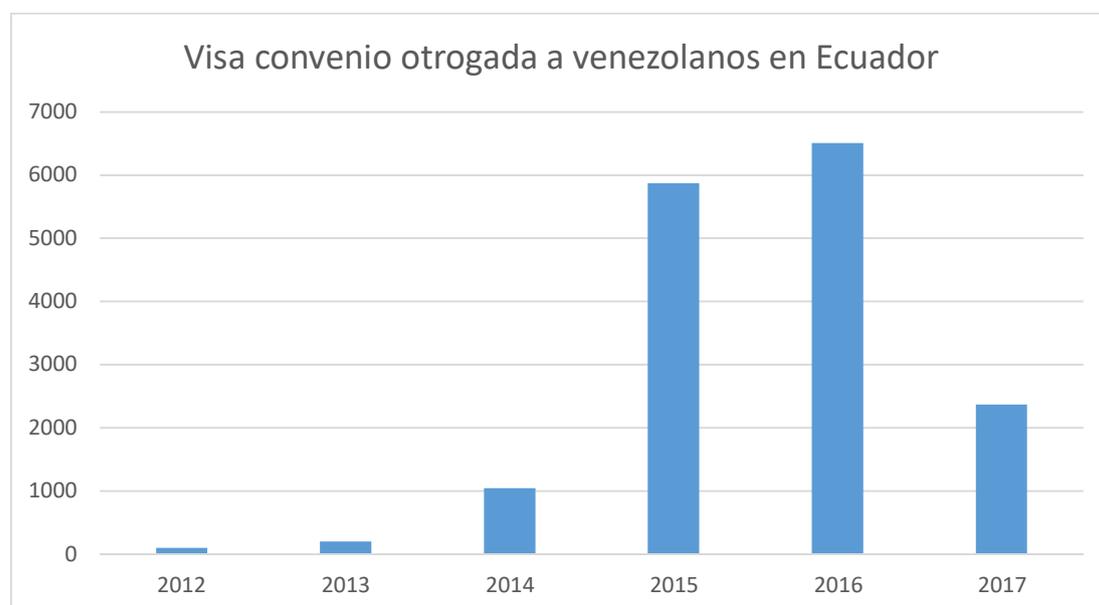
3.1 Caso Ecuador

3.1.1. Visa Convenio:

En el año 2012 bajo el gobierno del ex presidente Correa se aplicó una herramienta especial para los venezolanos como lo fue la “Visa convenio”. Esta acción fue un convenio firmado entre Chávez y Correa en función de mejorar las relaciones entre estos países y dar un ejemplo en materia de movilidad y temas sociales a los demás miembros de la región²⁶, esta medida se daba en torno al auge de políticas de carácter social dentro del regionalismo post-hegemónico que lideraba las relaciones entre los países de la región. Para el año 2012 en el que se firma este convenio Venezuela y Ecuador eran considerados los países líderes en la implementación de políticas del Socialismo del Siglo XXI y en el desarrollo de políticas anti hegemónicas, especialmente en temas de índole social (Ramírez 2016).

En la figura 3.3 se puede observar el aumento en el uso de esta herramienta migratoria, pasando de 99 visas otorgadas bajo este convenio en el año 2012 a 6.508 en el año 2016, luego de lo cual se nota un declive de las visas concedidas en el año 2017, debido a la entrada vigencia de la Ley Orgánica de Movilidad Humana en febrero de dicho año, la cual promovía la visa UNASUR como herramienta para los venezolanos.

Figura 3.3. Número de visas convenio entregadas a venezolanos en Ecuador



Fuente: Cancillería del Ecuador.

²⁶ Entrevista personal realizada a Jacques Ramírez. Especialista en migración intrarregional suramericana y ex asesor de la UNASUR.

3.1.2. Visa UNASUR:

La creación de la coloquialmente llamada “visa UNASUR” responde a un largo proceso institucional y normativo llevado a cabo en Ecuador desde los años 50 del siglo XX. Históricamente, Ecuador había sido un país expulsor de migrantes, y con una política migratoria cerrada y restrictiva hasta mediados del siglo XXI, luego de lo cual comienzan a darse ciertos cambios dentro de la constitución y ley de migraciones.

La ley de extranjería de 1971, era la normativa que hasta el 2017 controlaba las decisiones en materia migratoria dentro de Ecuador. Separando según su visión securitista a los extranjeros en: deseados y no deseados, según su país de origen, profesión y capacidades para establecerse en el país; dejando los tramites en manos del Ministerio de Gobierno en caso de ser migrantes no deseados y en el Ministerio de Relaciones Exteriores en caso de ser migrantes deseados (Ramírez 2013). Esta categorización de migrantes deseados y no deseados se mantuvo hasta principios del siglo XXI, cuando se da la aparición de asociaciones a favor de los migrantes, lo que, sumado a las crisis internas del país (derrocamiento de presidentes, feriado bancario, estampida migratoria), dio como resultado la inclusión del tema migratorio en la agenda de los gobiernos ecuatorianos. Estos hechos históricos, dentro de Ecuador, encaminaron una política migratoria centrada en los ecuatorianos erradicados en el exterior, tal como el Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el Exterior elaborado en el año 2001 (Araujo y Eguiguren 2009; Ramírez 2013, Orin 2015).

Luego de la oleada migratoria vivida en Ecuador a principios del siglo XXI, se estima que la comunidad de migrantes ecuatorianos en el exterior llegaba a un aproximado de 988.017 personas para el año 2005 (Datosmacro 2019), lo que incidió en que este grupo emergieran como un actor político importante. Fue esta importancia, la que ocasionó que el ex presidente Rafael Correa incluyera a los ecuatorianos en el extranjero como la “quinta región” del Ecuador y mostrara su interés por incluirlos en los planes de Gobierno (Ramírez 2013). Mostrando durante sus primeros años de Gobierno una postura pro-migrante que incentivo acciones en beneficio de dicha comunidad.

La primera acción de este mandatario en función de mejorar las condiciones de los migrantes fue la creación de la Secretaria Nacional del Migrante (SENAMI) en marzo del 2007, de igual manera, surgieron el “Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones (2007-2010)” y el “Plan Nacional del Buen Vivir (2009-2013)”. En el año 2008 se da el cambio

normativo más grande en la materia, incluyendo el principio de ciudadanía universal en la “Constitución de Montecristi” (Ramírez y Quezada 2010; Rodríguez y Navarro 2013). Finalmente, en entre los años 2013-2016 se da el proceso de elaboración de la nueva ley migratoria de Ecuador, obteniendo como resultado final la Ley Orgánica de Movilidad Humana aprobada en el año 2017; todos cambios normativos e institucionales desarrollados en base a la postura más abierta de Rafael Correa.

3.1.3. Constitución de Montecristi:

En el año 2008, por medio de elección popular se aprueba en Ecuador la “Constitución de Montecristi” o “Constitución de la República del Ecuador”, la cual sustituiría a la Constitución vigente para ese momento en Ecuador desde el año 1998. Dentro de este nuevo texto, se resalta la adopción del principio de Ciudadanía Universal dentro del Ecuador, convirtiéndose este en el primer país del mundo en adoptar este principio (Rodríguez y Navarro 2013). Para Kymlicka y Norman (1997) la ciudadanía consiste en asegurarle a cada persona su membresía dentro de una sociedad, sin distinción de su tendencia ideológica o cualquier otro comportamiento inherente a la humanidad. Con la aplicación del principio de ciudadanía universal y la libre movilidad de todos los habitantes del planeta, se busca alcanzar el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente Norte-Sur (Orin 2015). La Constitución de 2008 tiene 57 artículos que mencionan la movilidad humana a lo largo de todo su contenido.

La adopción del principio de Ciudadanía Universal en la Constitución del 2008 es un elemento que sintetiza un complejo proceso, en la cual la migración se fue abriendo campo hasta conquistar espacios en las políticas públicas, y poder ser planteada como un eje transversal en la Constitución (Rodríguez y Navarro 2013). Dentro de esta constitución se reconoce el “derecho a migrar”, viendo al migrante como elemento transformado de las relaciones entre los países del mundo. Ubicando el derecho a migrar como premisa base de reconocimiento a las personas extranjeras; otorgándoles derechos dentro de la sociedad ecuatoriana; dejando de considerar al migrante como ilegal por su condición; evitando con esto actos de discriminación y expulsión o encarcelamiento; y, brindando a los migrantes la posibilidad de acceder a derechos básico como salud o educación (Ramírez 2013). El hecho de que mediante esta ley los migrantes puedan acceder a estos servicios es un paso adelante y

un beneficio de gran ayuda a la comunidad migrante que en la mayoría de los casos es la más vulnerable a la hora de obtenerlos.²⁷

La nueva perspectiva que se tiene del papel del ciudadano migrante dentro de la sociedad y la inclusión del concepto de ciudadanía universal a la norma ecuatoriana, buscaba achicar la brecha existente en materia migratoria dentro de Ecuador; si ciertamente, los cambios de contexto regional y nacional, abrieron las puertas a nuevas prioridades, era necesario que los planes de trabajo también cambiaran la perspectiva y manera de abarcar el tema para cumplir con los objetivos a largo plazo. La presencia del concepto de ciudadanía universal y libre movilidad dentro del Ecuador permite abrir la discusión sobre las normas y políticas migratorias que funcionan y las que no. Planteando a su vez nuevas necesidades nacionales en materia migratoria y la necesidad de nuevas acciones.

Pero, la presencia del concepto de ciudadanía universal y libre movilidad dentro de la constitución del Ecuador no fue suficiente para el manejo de la población migrantes e inmigrante del Ecuador; esto, debido a un desfase entre la nueva constitución y la ley de extranjería vigente en Ecuador para el año 2008 (ley de extranjería de 1971). Desfase que hizo necesario realizar una nueva ley en materia migratoria, dando como resultado final la aprobación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana del Ecuador en el año 2017.

3.1.4. Ley Orgánica de Movilidad Humana:

En el año 2012, posterior a la aprobación de la Constitución de Montecristi (2008) y la inclusión de la variable de ciudadanía universal, se comienza en Ecuador un proceso de reestructuración del control migratorio²⁸, el cual dio como resultado final la aprobación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana. El desarrollo de esta ley se llevó a cabo entre los años 2013 – 2016. Las primeras propuestas fueron presentadas por fundaciones, Defensoría del Pueblo y otros actores sociales. A finales del año 2016, tras tres años de trabajo y cambios, fue presentada la propuesta final, propuesta que fue realizada por un equipo de trabajo conformado por una comisión de la Cancillería del Ecuador, y la Comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional, lo cual dio como resultado final la aprobación de la Ley en enero del año 2017.

²⁷ Para ampliar la información, revisar artículos 40 y 416 de la constitución de la República del Ecuador 2008.

²⁸ Entrevista personal a Pablo Medina, Asesor de la comisión de Relaciones internacionales 2013- 2016 Asamblea Nacional del Ecuador.

Dentro de la Ley Orgánica de Movilidad Humana se especifica el trato que será dado a los migrantes dentro de territorio ecuatoriano. En su art 1 se establece el objetivo de la ley como “regular el ejercicio de derechos, obligaciones, institucionalidad y mecanismos vinculados a las personas en movilidad humana, que comprende emigrantes, inmigrantes”²⁹; abriendo paso al art 2 de principios establecidos como el derecho a la ciudadanía universal y la libre movilidad humana. Asimismo, esta ley tiene como finalidad según su art 4: “1. Desarrollar y regular el ejercicio de los derechos y obligaciones de las personas en movilidad humana; 2. Normar el ingreso, tránsito, permanencia, salida y retorno de personas en movilidad humana desde o hacia el territorio ecuatoriano”³⁰.

A lo largo del capítulo tres de dicha ley se desarrollan las normas aplicadas a personas en condición de movilidad dentro del Ecuador. Dentro este capítulo se definen los derechos y obligaciones de personas extranjeras en territorio ecuatoriano, incluyendo trámites en cuanto a la residencia, visas y documentos necesarios para trámites migratorios de ciudadanos de otras regiones del mundo. Sin embargo, en el capítulo cuatro se especifican los trámites y privilegios de la ciudadanía suramericana en Ecuador; específicamente, en el art 83 se describe que: “son ciudadanos suramericanos en Ecuador las personas nacionales de los países suramericanos pertenecientes a la UNASUR”³¹. En este artículo se utiliza como premisa básica la elaborada previamente por la UNASUR en el Informe Conceptual de Ciudadanía Suramericana, otorgando el beneficio de movilidad a los ciudadanos del bloque regional y dejando en claro con el planteamiento de este artículo la importancia que tiene la UNASUR para el manejo de la política migratoria del país.

La existencia de la figura de ciudadanía suramericana dentro de la ley ecuatoriana presenta beneficios para la libre circulación y regularización de los ciudadanos de los países de la región. En el artículo 84 de dicha ley se decreta que los ciudadanos suramericanos pueden “ingresar, circular y salir del territorio ecuatoriano presentando solamente su documento de identificación nacional, por puntos de control migratorio oficiales”³², estas medidas son tomadas para ciudadanos que se encuentren en tránsito en el Ecuador. Finalmente, en cuanto al otorgamiento de residencias temporales la ley establece un periodo de dos años renovables bajo la figura de

²⁹ Ley Orgánica de Movilidad Humana, artículo 1

³⁰ Ley Orgánica de Movilidad Humana, artículo 2

³¹ Ley Orgánica de Movilidad Humana, artículo 84

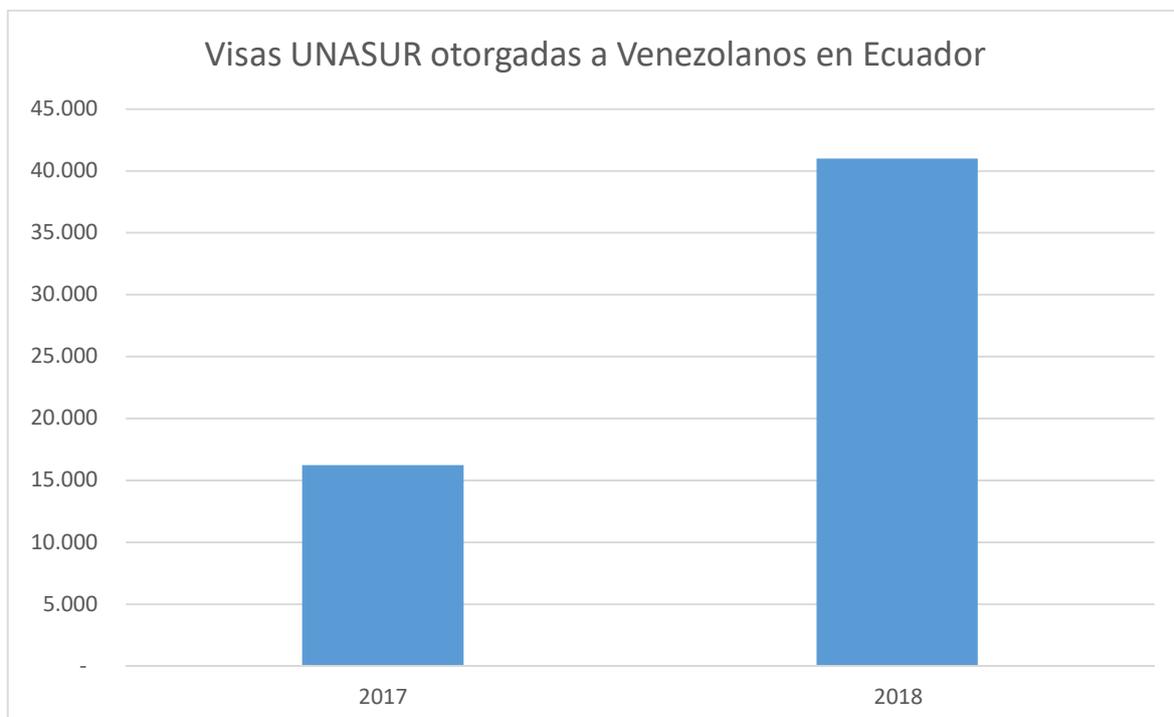
³² Ley Orgánica de Movilidad Humana

Visa UNASUR, la cual será otorgada a los migrantes luego del respectivo trámite ante la autoridad correspondiente.

Es importante tomar en cuenta que la inclusión de concepto de ciudadanía suramericana de la UNASUR en la Ley Orgánica de Movilidad Humana del Ecuador se hace como una decisión unilateral por parte del país andino. Si ciertamente, el Informe de Ciudadanía Suramericana fue aprobado por todos los miembros de la UNASUR, su aplicación no es obligatoria. Siendo hasta la actualidad Ecuador el único país en aplicar el concepto como una categoría migratoria con privilegios, deberes y derechos.

A pesar de la existencia de la visa convenio del 2012, como se puede observar en la figura 3.4, la llegada de la nueva ley presento una nueva opción a los venezolanos que buscaban establecerse en el Ecuador, viendo entre febrero del 2017 (momento de aprobación de la ley) hasta diciembre del 2018 un notable aumento de la utilización del instrumento por parte de la población venezolana, teniendo un total de 70.135 venezolanos regularizados bajo el instrumento de visa UNASUR, siendo estos el 90% de la población que utiliza el mismo (Ramírez, Linares y Useche 2019).

Figura 3.4. Número de visas UNASUR otorgadas a venezolanos en Ecuador



Fuente: Cancillería del Ecuador. 2019.

3.2. Caso Argentina

En comparación el proceso ecuatoriano, el proceso de cambio e implementación de nuevas herramientas migratorias en Argentina fue más corto. Históricamente, Argentina había manejado su política interna de migración desarrollando amnistías que normalizaban la situación de la población irregulares momentáneamente; pero el alto flujo de movimiento de población migrante por pasos fronterizos terrestres hacia casi imposible un verdadero control de esta población (Alfonso 2012). Es por esto que, desde el periodo de negociación del AR dentro del MERCOSUR, Argentina mostró su interés por la aplicación de una herramienta eficiente en materia migratoria.

Durante el proceso de desarrollo de la nueva herramienta solo hubo un cambio normativo con la implementación de la Ley 25.871 y posteriormente para el correcto cumplimiento de esta ley, un proceso de dos partes como fue en primer lugar el Programa de Regularización Patria Grande entre el 2006 y 2010, y del 2010 hasta la actualidad la aplicación de la visa con criterio de nacionalidad MERCOSUR.

3.2.1. Ley 25.871:

En diciembre del año 2003 es aprobada la Ley de Migraciones 25.871, que sustituiría la “Ley de Videla” N° 22.439 en funcionamiento en Argentina desde 1981 (Nejamki 2014). El desarrollo de esta “Ley Videla”, se hizo bajo la presencia de gobierno dictatorial que tenían una visión restrictiva de las migraciones, lo que al regreso de los gobiernos democráticos luego de 1983 ocasiono el surgimiento de críticas y la necesidad de cambio de esta ley. Luego de un intenso proceso de participación social y parlamentaria (Brumat 2016) se dio el surgimiento de la nueva ley de migraciones 25.871.

En el Título preliminar del texto se define al inmigrante como “todo aquel extranjero que desee ingresar, transitar, residir o establecerse definitiva, temporaria o transitoriamente en el país”³³, abriendo con este artículo una gran gama de opciones de movimiento, para extranjeros en Argentina; mientras que, siguiendo con los intereses de integración regional que se venían trabajando en Suramérica para principios del siglo XXI, en el artículo 3, literal A se establece como objetivo “Fijar las líneas políticas fundamentales y sentar las bases estratégicas en materia migratoria, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales de

³³ Ley Argentina de Migraciones N° 25.871, artículo 2

la Republica en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes”³⁴, siguiendo el resto de los objetivos en la línea de inserción social, respeto a los derechos, impulso del comercio y turismo y promoción de intercambio de información.

Posteriormente, en el artículo 20 se establecen tres categorías de ingreso al país: “residente permanente”, “residente temporario” y “residente transitorio”. La categoría de “residentes temporarios” es subdividida en el artículo 23 en catorce subcategorías más, dependiendo de las condiciones según las que entre al país el migrante. Dentro de estas catorce subcategorías, podemos conseguir en el literal L la de Nacionalidad, la cual corresponde a los “ciudadanos nativos de Estados partes del MERCOSUR, Chile y Bolivia [...]debiendo considerarse incluidos a todos los Estados Parte y Asociados del MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR)”³⁵. Estableciendo mediante esta subcategoría un permiso de residencia de dos años prorrogables.

La presencia de esta subcategoría en la ley domestica de Argentina, responde a la necesidad de este país de una respuesta de largo plazo a su problema de migración intrarregional descontrolada, siendo el primer plan de acción la propuesta realizada en el proceso de negociación del AR del MERCOSUR, pero, debido a la demora en el proceso de ratificación dentro de los demás países del bloque, Argentina tomo la delantera aplicando de manera unilateral el criterio de nacionalidad desde su ley, aplicando como primera acción el programa de regularización masiva Patria Grande.

Mediante este programa de regularización se buscaban dos objetivos específicos, en primer lugar, regularizar a toda la población en condiciones de irregularidad para comenzar a aplicar la nueva ley con un escenario más tranquilo y, en segundo lugar, impulsar a los demás miembros del bloque y la región a la aplicación del AR.

3.2.2. Programa “Patria Grande”:

En el año 2006 se lanza en Argentina el “Plan Nacional de Normalización Documentaria Migratorio”, mejor conocido como “Patria Grande” el cual se respalda en la Ley 25.871, aprobada enero del 2004 de la legislación argentina (Alfonso 2012; Brumat 2016). El Plan establecía una regularización migratoria dentro de territorio argentino bajo el criterio de

³⁴ Ley Argentina de Migraciones N° 25.871

³⁵ Ley Argentina de Migraciones N° 25.871

nacionalidad Mercosur. Este plan contemplaba tres simples pasos para la normalización de la población migratoria: 1) presentación de un documento de identificación personal y la inscripción para residencia precaria; 2) obtención de residencia temporaria de dos años; 3) obtención de residencia permanente. Estos trámites de la misma manera que el AR buscaban igualar y simplificar los documentos necesarios para la obtención de residencia. Buscando mediante la aplicación de este Plan disminuir considerablemente la población migrante en situación irregular.

La aplicación de dicho plan se dio de manera unilateral por parte del gobierno argentino hacia los demás países de la región, dándose su aplicación a ciudadanos de Bolivia, Brasil, Chile, Uruguay, Paraguay, Ecuador, Venezuela, Colombia, Surinam y Guyana, a pesar de que algunos de estos no eran miembros del MERCOSUR al momento de la aplicación del plan (OIM 2014). El Plan permitió la eliminación de tramites largos y burocráticos que en la mayoría de los casos dejaba a la población migrante desprotegida frente al Estado y los ciudadanos locales.

Durante los años de aplicación del programa se vio la participación de un total de 216 venezolanos, pudiéndose notar en la figura 3.5 que si ciertamente hay un aumento progresivo de ciudadanos venezolanos en Argentina no son un numero relevante.

Figura 3.5. Venezolanos radicados en Argentina mediante el Programa Patria Grande



Fuente: Dirección Nacional de Migraciones de Argentina.

3.2.3. Visa con criterio de Nacionalidad del MERCOSUR:

Posterior a la culminación del programa masivo de regularización, Argentina siguió aplicando el criterio de nacionalidad de MERCOSUR a los ciudadanos de los Estados miembros y asociados según lo establece la ley, siendo esta la herramienta utilizada por los venezolanos a pesar de que el país caribeño hasta octubre del 2019 no ha ratificado el AR y se encuentra suspendido del MERCOSUR debido al incumplimiento de compromiso democrático del organismo regional, pasando a ser la decisión de aplicar el criterio de nacionalidad una decisión unilateral de parte de Argentina, y una herramienta que le permite regularizar a los venezolanos sin la necesidad de crear una nueva herramienta migratoria exclusiva para esta población. Situación que ha sido de gran beneficio para los venezolanos debido al notable aumento que ha tenido la entrada de venezolanos a Argentina durante los tres últimos años, como se puede notar en la figura 3.6, pasando de 1510 venezolanos radicados a en el año 2011 a 70.531 venezolanos radicados en el año 2018.

Figura 3.6. Total de radicaciones de venezolanos en Argentina



Fuente: Dirección Nacional de Migraciones de Argentina.

4. Conclusiones

Como se menciona anteriormente, la primera fase de migración de venezolanos durante principios de los años 2000 no fue representativa numéricamente en ninguno de los dos países. Además, dicha migración no atraía atención mediática porque se trataba de migrantes altamente calificados y con respaldo económico lo que les permitía insertarse fácilmente en

las economías de los países receptores; fenómeno que cambio con el pasar de los años y que ha ganado más atención según se desarrolla, dando paso al desarrollo de investigaciones como la acá desarrollada.

Aun sin imaginar la presencia del fenómeno migratorio venezolanos que se desarrolla en la actualidad, los contextos de cambio sociales y políticos vividos en ambos estudios de caso abrieron las puertas al debate sobre las necesidades de la población migrante y finalmente, dieron paso al desarrollo de sus respectivas herramientas, optando cada Estado por aplicar la que mejor se adaptaba a sus necesidades. Resultando estas iniciativas en dos herramientas distintas, pero eficientes según las capacidades de Ecuador y Argentina y las necesidades de la población venezolana, haciendo surgir una vez más la pregunta principal de esta investigación de porque cada Estado decidió utilizar una herramienta distinta teniendo la oportunidad de aplicar la misma.

A pesar de la existencia de la visa UNASUR y la visa con criterio de nacionalidad MERCOSUR en paralelo, las iniciativas desarrolladas demuestran la importancia del tema a nivel regional y nacional; llegando esta importancia al punto de influir en los cambios normativos que se dieron en ambos casos, incidiendo en mayor o menor medida como es el caso de la constitución de Ecuador del año 2008 o la ley de migraciones 25.871 de Argentina, pero siempre buscando por parte de ambos casos de estandarizar y sincronizar los procesos migratorio en pro de los ciudadanos migrantes.

De igual manera, es importante recalcar, que, como se pudo ver en el apartado de cada herramienta, tanto la “visa UNASUR” como la “visa con criterio de nacionalidad MERCOSUR” han puesto como prioridad la integración y la unión social de la región, respondiendo cada una de las herramientas desarrolladas por Ecuador y Argentina a distintos enfoques y modelos de políticas sociales y migratorias, siguiendo con estos planes con el progreso del modelo de regionalismo social que se ha implementado en la región desde principios del siglo XXI. Sin embargo, a la hora de ubicar estas herramientas en los distintos enfoques y modelos planteados por Yates y Deacon (2010) y Marmora (2010) y Montenegro (2018), se debe tomar en cuenta la naturaleza humana, social y cambiante del tema migratorio, lo que ocasiona a su vez la inclusión del fenómeno en todas las categorías.

En cuanto a los mecanismos de redistribución social planteados por Yeates y Deacon (2010), la herramienta de la “visa UNASUR” entraría entre la categoría de “Mecanismos regionales para la defensa de derechos sociales” y “Cooperación intergubernamental regional”; mientras que, la “Visa con criterio de nacionalidad MERCOSUR” entraría en la categoría de “Regulaciones regionales de carácter sociales, sanitarias y laborales” y “Cooperación intergubernamental regional”, esto según los intereses específicos de cada Estado y cada organismo regional. En cuanto a los modelos, podemos encontrar que ambas herramientas responden a los tres enfoques planteados por Marmora (2010) y Montenegro (2018) respectivamente, como lo son desde cada perspectiva los enfoques de derechos, seguridad y económicos. Buscando de igual manera con estas iniciativas crear el equilibrio necesario entre las necesidades regionales y nacionales para la existencia de una gobernanza eficiente.

Capítulo 4

Manejo de la migración intrarregional según los intereses nacionales.

Introducción

En los capítulos anteriores realizamos una revisión de las fases y números de la migración venezolana en la región; y, de los instrumentos migratorios desarrollados en Suramérica y como estos han sido adoptados como normas domesticas en Ecuador y Argentina para el manejo de sus flujos, tanto de venezolanos como del resto de la población intrarregional, pudiendo observar el grado de importancia que ha ido ganando el tema en la región, con especial énfasis, en los planes de trabajo de la UNASUR y el MERCOSUR.

Utilizando la información ya planteada y los resultados obtenidos de las entrevistas a académicos y funcionarios especialistas en temas migratorios y de regionalismo suramericano, en este capítulo se dará respuesta a la segunda pregunta específica planteada en esta investigación, la cual busca entender por qué Ecuador aplica la visa UNASUR a los migrantes venezolanos, mientras que Argentina aplica la visa MERCOSUR al mismo grupo migratorio; siendo que, ambos países son miembros de los dos proyectos regionales antes mencionados y que, de igual forma, ambos forma parte del AR del MERCOSUR, acuerdo considerado como el instrumento de gobernabilidad migratoria regional por excelencia.

Para dar respuesta a esta pregunta, el siguiente capítulo estará dividido en dos apartados. En primer lugar, expondremos los resultados conseguidos en cuanto a los factores que incidieron en la decisión de Ecuador y Argentina sobre el uso de distintos mecanismos migratorios para la misma población migrante (los venezolanos); y, en segundo lugar, analizaremos una discusión teórica sobre la identidad suramericana y su importancia para la implementación de las visas en estudio.

1. Acuerdo de Residencia vs Ciudadanía Suramericana

En el capítulo previo se muestra cuantitativamente como y cuál ha sido el aumento de la migración de venezolanos en la región, y, cuál ha sido el uso de las herramientas migratorias regionales y domesticas en Argentina y Ecuador para el manejo de este grupo migratorio. Pero, más que demostrar el aumento de la migración de venezolanos en distintos países de la región; durante esta investigación se buscaba comprender por qué Ecuador y Argentina han

aplicado distintas herramientas para el manejo del mismo fenómeno migratorio; planteando a continuación los resultados obtenidos con la investigación realizada.

Para comprender el desarrollo y la aplicación de la visa con criterio de nacionalidad MERCOSUR de Argentina (Ley 25.871) y la visa UNASUR de Ecuador (Ley Orgánica de Movilidad Humana), debemos comenzar por entender las normativas bajo las cuales se desarrollan ambas herramientas. Según el tipo de acuerdo y el nivel de alcance de la herramienta migratoria seleccionada, existe un sistema de categorización que nos permite distinguir entre medidas unilaterales y acuerdos bilaterales o multilaterales; ubicando según esta clasificación a los mecanismos migratorios seleccionados en distintas categorías.³⁶

En el caso de Ecuador podemos ver la presencia en paralelo de dos de estas categorías dentro de su marco legal; en primer lugar, podemos observar dentro de su ley doméstica la visa UNASUR. Esta herramienta está desarrollada como una medida unilateral del Ecuador que se aplica a todos los ciudadanos de la región en base al Informe Conceptual de Ciudadanía Suramericana, que, si bien fue aprobado por los 14 países partes de la UNASUR, no se estableció ningún compromiso de aplicación obligatoria de la categoría de ciudadanía suramericana dentro de cada Estado. Sin embargo, la existencia de esta categoría dentro del Ecuador ha beneficiado a los ciudadanos venezolanos que ingresaban al país.

En segundo lugar, podemos observar la aplicación del AR del MERCOSUR, ratificado por la Asamblea ecuatoriana en el año 2013, siendo esta, una herramienta de carácter multilateral que compromete a Ecuador con otros países de la región y viceversa. La categorización de acuerdo multilateral hace con que el Acuerdo solo sea obligatorio para los Estados signatarios. Esta premisa, ha sido utilizada por Ecuador a la hora de aplicar el acuerdo a los diferentes países de la región, afectando con esta medida a la población venezolana en Ecuador. Esto, debido a que el gobierno venezolano no ha firmado ni adherido al AR y se encuentra suspendido del MERCOSUR³⁷, por lo tanto, Ecuador no ve como una obligación legal aplicar esta herramienta a los ciudadanos venezolanos, siendo más idóneo según el

³⁶ Jacques Ramírez (Asesor UNASUR/ Investigador en temas de migración) en conversación con el autor, abril 2019

³⁷ Venezuela se encuentra suspendido del MERCOSUR debido al incumplimiento del Compromiso democrático de Ushuaia. Revisar capítulo 2 sección de MERCOSUR.

pensamiento ecuatoriano la aplicación del Concepto de Ciudadanía Suramericana que rige la aplicación de la visa UNASUR.

En el caso argentino, conseguimos una sola herramienta de regularización migratoria como lo es la visa con criterio de nacionalidad MERCOSUR, respaldada en su ley de migraciones 25.871, siendo esto de igual manera, una medida de carácter unilateral. A diferencia de la aplicación del AR en Ecuador, Argentina decide para su ley doméstica de manera unilateral la inclusión de todos los ciudadanos de Estados partes y asociados del MERCOSUR, incluyendo a Venezuela como beneficiario del AR sin tomar en cuenta la suspensión y la no firma del AR en el país caribeño, beneficiando con esta medida a los ciudadanos venezolanos que desean establecerse en Argentina.

La presentación de ambos casos es una clara demostración de la existencia de “una gran variación en el modo en el que se implementan” (Acosta y Feline 2015) las herramientas migratorias; esto, a pesar de que las herramientas provengan de un mismo acuerdo u organismo. Dejando en claro que la existencia de una herramienta no asegura un cumplimiento uniforme de la misma en toda la región, como ha sido el caso de Ecuador y Argentina en cuanto a la aplicación del AR del MERCOSUR y la toma en consideración del Informe Conceptual de Ciudadanía Suramericana de la UNASUR, resultando la aplicación de cada una en medidas unilaterales y multilaterales según las necesidades y condiciones del Estado receptor de migrantes. Esto ha llevado a cuestionarnos cuáles han sido las razones de Argentina y Ecuador para plantear distintas herramientas de migratorias para una misma población migrante, pese a que ambos países son signatarios de los mismos acuerdos regionales en materia migratoria.

La creación y aplicación de estas medidas migratorias tanto unilaterales como multilaterales venían respaldada por el surgimiento de un bloque de coalición de gobierno de centro-izquierda o izquierda (Acosta, Blouin y Feline 2019) a favor de políticas de carácter social que ayudaron a dar más peso a los temas sociales dentro de organismos regionales como el MERCOSUR y la UNASUR y marcaron la pauta en el desarrollo de las distintas herramientas, pero siempre, según los intereses de cada país. Pero, este impulso, ocasionó que se produjera un “solapamiento” (Malamud 2014) de las funciones, proyectos y normativas entre los distintos organismos. Desde la visión de Gomez – Mera (2008) este solapamiento de

organismo y proyectos ha generado perspectivas optimistas y pesimistas de los procesos; y, la gobernanza migratoria suramericana no ha sido la excepción a esta realidad.

Según las apreciaciones recogidas a lo largo de la investigación se puede establecer que en el caso de la gobernanza migratoria regional se han desarrollado variables de la perspectiva pesimista; esto, debido a que, la existencia de las dos herramientas en paralelo ha ocasionado una fragmentación de los organismos, actores e iniciativas, evitando que se utilicen todos los recursos disponibles para que avancen los planes, ocasionando a su vez que estos fallen y no se alcancen todos los objetivos deseados en la materia. Este solapamiento de proyectos da paso a la discusión central de este capítulo, como lo es, el uso de dos mecanismos distintos para el control de la misma población migrante en la región, según los intereses de proyección de un Estado hacia un organismo regional determinado.

1.1. Incorporación en Argentina de la visa con criterio de nacionalidad MERCOSUR

Históricamente, “los dos pilares básicos de la política nacional argentina han sido la profundidad y solidez de la integración” (Azrak 2003), lo que ha llevado a este país a siempre apostar por el buen desarrollo y progreso del MERCOSUR como uno de los principales organismos regionales suramericanos. Sin embargo, a lo largo del desarrollo de la relación entre Argentina y el MERCOSUR se deben tomar en cuenta dos etapas importantes, las cuales han estado marcadas por los intereses políticos del momento, y los cambios de gobierno vividos dentro de Argentina. Manteniendo a lo largo de los años “la necesidad del proceso de integración [...] para insertarse en el mundo con mayores grados de competitividad” (Vilosio 2010).

La primera etapa de esta relación, se desarrolla durante los gobiernos de Carlos Menem (1989- 1999). Durante este periodo, se podría decir que uno de los mayores campos de interés del país en cuanto a su participación en el MERCOSUR y la relación con los demás Estados partes y Asociados, fueron los planes en materia económica. Siguiendo con los intereses de integración y competitividad regional, durante estos años Argentina desarrollo una política aperturista, bajo la cual el MERCOSUR era visto como un organismo comercial; convirtiéndolo en un instrumento coyuntural, táctico y de expansión comercial para el desarrollo de las relaciones con EEUU (Bernal Meza 2008). Relación que siguiendo los parámetros de modelos regionalistas arancelarios era el objetivo principal.

Este modelo comercial del MERCOSUR le permitió a Argentina mantener relaciones más estables con los demás líderes de la región; el caso más significativo de esta relación económica puede verse entre Argentina – Brasil desde finales de la década de los 80 (Vilosio 2010), aumentando a lo largo de los años esta importancia. Entre los años 1991 y 2000 la relación comercial entre Argentina y Brasil aumento de 1600 millones de dólares al año a 12.000 millones de dólares al año (Almada 2000). Situación que elevo la necesidad por parte de Argentina de mantener al bloque regional lo más estable posible, buscando con esto mantener estables sus relaciones comerciales con Brasil.

La segunda etapa de esta relación se dio durante la llegada a la presidencia de Néstor Kirchner al gobierno de Argentina en el año 2003, durante su periodo presidencial Kirchner puso como prioridad el avance integral de la relación con el MERCOSUR y todos sus miembros, dando una vez más, mayor hincapié a la relación con Brasil como líder regional (Bernal Meza 2008). El momento de la llegada de Kirchner a la presidencia de Argentina coincide con la llegada de Lula Da Silva a la presidencia de Brasil, logrando con esto coincidir en una visión de regionalismo a favor del MERCOSUR social como la mejor opción suramericana.

Estos cambios vinieron de la mano con el cambio de agenda regional, incluyendo en los planes de trabajo una visión más social y política; la inclusión de estos nuevos objetivos y planes en la agenda del MERCOSUR y de Argentina, permitieron el desarrollo de proyectos en materia de libre movilidad de ciudadanos dentro de los países del bloque (Alfonso 2012, Caetano 2011). Las propuestas de carácter social, especialmente en temas de movilidad humana, trajeron como resultado final el AR, aumentando con éste las relaciones entre los Estados partes del MERCOSUR, ya que, el acuerdo brinda a la comunidad migrante de los países de la región la posibilidad de establecerse en un país distinto al propio, de manera segura y legal.

Desde la posición de Argentina, la creación y aplicación del AR no solo traía consigo beneficios en materia de movilidad y comercio intrarregional, sino buscaba también una manera de solucionar un número considerable de migración intrarregional irregular en territorio nacional. Es esta la situación coyuntural que dio paso al surgimiento de la propuesta del AR en el 2002, brindando el MERCOSUR una herramienta institucional que permitiera mejores posibilidades a los migrantes de la región.

Además, el interés por parte de Argentina era notable en el nivel de compromiso del gobierno y las comisiones encargadas de estas propuestas. La relación de Argentina con el MERCOSUR fue fortaleciéndose a lo largo de los años y el tema migratoria fue una de los factores que mayor fuerza tuvo en esta relación. Laura Gianelli, como especialista en materia migratoria deja en claro esta estrecha relación, aclarando que “Argentina impulsa la creación de lo que fue el FEM del MERCOSUR...redacta el Acuerdo de Residencia... el acuerdo de regularización de migrantes, redacta los acuerdos de trata (de personas)... los promueve y obliga a los países a adherirse a estos”³⁸. Haciendo notar desde un principio la importancia que tenía para Argentina no solo el manejo regional de los temas de movilidad humana, sino también el aprovechar la existencia de MERCOSUR para proyectar y poner en marcha estas iniciativas.

La incorporación del MERCOSUR en la actual ley de migraciones argentina, ha sido el resultado de años de búsqueda por parte de Argentina como Estado parte del MERCOSUR de marcar su liderazgo regional, aprovechando su liderazgo en materia migratoria y buscando replicar este en el resto de los planes de trabajo del organismo regional.

1.2. Razones de Argentina para incorporar en la visa de criterio de nacionalidad MERCOSUR a la población venezolana

A pesar de las distintas etapas de la relación entre Argentina y el MERCOSUR y el aumento o declive de interés en el organismo regional a lo largo del tiempo; el MERCOSUR siempre ha sido el boleto de proyección con el que cuenta Argentina a nivel regional y mundial, y mediante el cual Argentina ha desarrollado sus relaciones comerciales y políticas más estables. En base a estas relaciones y según la investigación realizada, se puede decir que la inclusión de la población venezolana como beneficiario de la visa de criterio de nacionalidad MERCOSUR responde a dos factores de importancia: uno de carácter político y uno de carácter institucional y normativo, los cuales están relacionados entre sí.

En cuanto al factor político se debe tomar en cuenta el contexto de la época. Para el momento de la entrada en vigencia del AR (año 2002) y la Ley 25.871 (año 2004), Argentina y Venezuela comenzaban a estrechar sus relaciones políticas. Para el año 2004 en el que se aprueba la ley 25.871 se comenzaban los trámites para la incorporación de Venezuela como

³⁸ Laura Gianelli (Profesora UBA/ Funcionaria en temas migratorios), en conversación con la autora, mayo 2019.

Estado parte al MERCOSUR, adhesión que debido a la cercana relación personal e ideológica entre Chávez y Kirchner tuvo un respaldo categórico de parte de Argentina (Vilosio 2010). El surgimiento de Venezuela como nuevo líder regional a principios del siglo XXI planteaba un nuevo escenario geopolítico, mediante el cual se hacía contrapeso a Brasil y beneficiaba a Argentina. Llevando a este último país a presionar en el aumento de la presencia de Venezuela a nivel regional y por lo tanto dentro del MERCOSUR (González Urrutia 2007, Vilosio 2010).

En cuanto a factor institucional y normativo, es necesario entender el contexto argentino para entender las medidas tomadas; debemos recordar que Argentina tiene “fronteras permeables con mucho ingreso de indocumentados”³⁹. La posición geográfica de Argentina y su vasta extensión territorial hace que el país comparta fronteras con cinco países distintos (Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Chile) creando una incontable cantidad de entradas y salidas de ciudadanos tanto argentinos como de otras nacionalidades vecinas y miembros del MERCOSUR, haciendo necesario para el país, crear una herramienta sólida que permitiera unificar el proceso para toda la región sin distinción.

Este permanente movimiento transfronterizo ocasionó que más que establecer un control migratorio restrictivos, que, solo creaba más problemas y gastos al Estado y a los migrantes, Argentina buscara establecer un sistema que permitiese a todos los migrantes establecerse de manera legal. Situación que dio como resultado el programa de regularización Patria Grande ya descrito en el capítulo anterior; brindando con este programa la opción de regularización óptima y uniforme para toda la región sin distinciones, agilizando los trámites tanto para los migrantes como para las instituciones argentinas.

De igual manera, con la aplicación del criterio de nacionalidad del MERCOSUR, Argentina buscaba proyectar los beneficios del AR a sus países vecinos y estandarizar los procesos migratorios, siguiendo con los objetivos del AR; aplicando la premisa de “es tan bueno que yo mismo lo implemento”⁴⁰, Argentina buscaba demostrar los beneficios del AR ante sus vecinos, utilizando a su vez la presencia del MERCOSUR para incidir en la política

³⁹ Laura Gianelli (Profesora UBA/ Funcionaria en temas migratorios), en conversación con la autora, mayo 2019.

⁴⁰ Laura Gianelli (Profesora UBA/ Funcionaria en temas migratorios), en conversación con la autora, mayo 2019.

doméstica de sus vecinos. Buscando una vez más con estas acciones, afianzar su presencia y liderazgo regional, utilizando su liderazgo en materia migratoria como puerta de entrada.

Todo este proceso, buscaba como resultado final una opción institucional unificada que uniera los trámites migratorios bajo una sola regla. Opción que, unida con el respaldo que daba el entonces presidente Kirchner al gobierno de Venezuela, ocasiono que de manera unilateral se incluyera a los venezolanos entre la población beneficiada de criterio de nacionalidad, sin importar la suspensión realizada a Venezuela por el incumplimiento del “compromiso democrático de Ushuaia”; suspensión que iba de la mano con un reclamo político hacia el gobierno de Venezuela y con la cual, debido a la cercanía, no estaba de acuerdo el gobierno argentino.

Sin embargo, más allá que la variable política del momento, Luciana Ferrer⁴¹ y Laura Gianelli⁴², ambas funcionarias migratorias argentinas entrevistadas durante esta investigación argumentan que no es necesaria la creación de otra herramienta para el manejo de los ciudadanos venezolanos; esto debido a que, ya existe el criterio de nacionalidad del MERCOSUR, el cual, a pesar de las suspensiones y no ratificaciones, es aplicado por el gobierno de Argentina de manera unilateralmente a todos los países de la región, sin importar los detalles, dando rienda suelta a la aplicación a los ciudadanos venezolanos que ingresan a Argentina.

1.3. Ecuador: un país, dos mecanismos migratorios

Por otro lado, tenemos el caso ecuatoriano con un contexto político y social distinto al argentino. Si ciertamente Ecuador ha mantenido desde finales de los años 80 del siglo XX un flujo permanente de migrantes y desplazados colombianos, este fenómeno ha sido controlado y atendido con medidas específicas, marcando la diferencia con los flujos que enfrentaba Argentina desde todos sus países vecinos. Excluyendo el caso colombiano, Ecuador no presentaba una preocupación por la entrada de migrantes a su territorio, siendo por el contrario un expulsor de migrantes.

Las motivaciones de Ecuador para el desarrollo de herramientas de control migratorio, venia dado por la visión garantista que tenía para ese momento el gobierno liderado por Rafael

⁴¹ Luciana Ferrer (Dirección Nacional de Migraciones Argentina), en conversación con la autora, febrero 2019.

⁴² Laura Gianelli (Profesora UBA/ Funcionaria en temas migratorios), en conversación con la autora, mayo 2019.

Correa, pero, sobre todo, la importancia que tuvo para este mandatario la protección de los migrantes ecuatorianos en el extranjero e inmigrantes retornados al Ecuador; desarrollando en base a esta visión otras prioridades en cuanto a la regularización de inmigrantes en Ecuador, situación que al unirse con la presencia de la UNASUR en Ecuador y sus proyectos en materia de movilidad, dieron como resultado nuevas herramientas dentro de este país.

Como se ha dejado en claro en el capítulo anterior, el AR del MERCOSUR, es considerado el mayor éxito en materia de movilidad humana en la región suramericana. Como miembro asociado del MERCOSUR y siguiendo con sus planes de políticas de carácter social y garantistas para los migrantes, Ecuador ratificó el AR en el año 2013, sentando un precedente en materia de movilidad regional dentro del país. Sin embargo, caso contrario a Argentina que buscaba unificar y simplificar los trámites, esta ratificación, no fue la única opción desarrollada en Ecuador. Presentando desde la comisión integrada por Cancillería, Asamblea Nacional y el ejecutivo ecuatoriano el desarrollo de la propuesta de la Ley Orgánica de Movilidad Humana aprobada en el año 2017, siendo esta propuesta diferente al AR, debido al papel que juega dentro de esta ley el concepto de Ciudadanía Suramericana de la UNASUR. Planteando con esta propuesta la existencia en paralelo de dos instrumentos normativos, igual de válidos, pero, con distintas motivaciones y aplicaciones.

La existencia de estas dos herramientas dentro del marco legal del Ecuador brinda a la mayoría de sus ciudadanos migrantes la posibilidad de elegir el mecanismo utilizado según sus intereses. Esto, con la excepción de los migrantes venezolanos que, como se explicó en el capítulo tres de esta investigación, Ecuador alega incumplimiento del AR por parte de Venezuela, excluyendo a sus ciudadanos del beneficio del acuerdo, brindando solo la opción de la visa UNASUR a este grupo migratorio; situación que incentivo el propósito de este apartado, buscando mediante este entender cuál fue la importancia de la UNASUR para el Estado ecuatoriano; y que lo llevo a incluir los parámetros de la UNASUR en su ley doméstica.

1.4. Importancia de la UNASUR para Ecuador

Para el año 2007, con la llegada de Rafael Correa a la presidencia del Ecuador, la coyuntura política del país, mostraba un amplio compromiso con nuevos modelos y agendas de integración como lo era la UNASUR. Esta importancia se demostró con mayor claridad

durante la I Cumbre energética en Margarita -Venezuela⁴³, durante la cual, además de establecer los pilares de la UNASUR y asentar un nuevo compromiso regional, Ecuador sumo a sus responsabilidades la construcción de la sede principal del organismo; compromiso regional que quedó plasmado en el documento “Apoyo al proceso de construcción y consolidación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)”, el cual estaría avalado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador⁴⁴.

En función de cumplir con este objetivo, Correa incluyó en el plan de trabajo de su primer mandato “Plan nacional del Buen Vivir 2009-2013”, los objetivos del documento previamente señalado. Dentro de este plan nacional, no solo se asumía la construcción de la Sede de la UNASUR en el sector “Mitad del Mundo”, Quito – Ecuador, sino también se garantizaba la prestación de servicios administrativos, logísticos y de espacios físicos dentro de las oficinas de la Cancillería de Ecuador hasta el momento de la entrega del edificio oficial de UNASUR. Siendo esta acción una de las primeras alertas en cuanto al compromiso que el Ecuador mantenía con la UNASUR desde el nacimiento del organismo regional.

Para el desarrollo del proyecto de construcción del edificio sede de la UNASUR, el gobierno ecuatoriano realizó un plan de ocho años 2009- 2017, durante los cuales se pensó invertir un total de 56.1 millones de dólares, de los cuales, según informes de la Cancillería del Ecuador, 44 millones de dólares correspondieron a la construcción del edificio, más 14.640 dólares en mobiliario, entre otros gastos. El capital fue en su totalidad provisto por el Estado ecuatoriano como parte del compromiso previamente mencionado.

Acciones como estas, posicionaban a Ecuador en el centro álgido de negociación y proyección regional, ya que todo asunto que fuese importante para la UNASUR debía ser tratado en territorio ecuatoriano (Kersffeld 2013); “convirtiendo con esta acción a Ecuador en la capital política de Suramérica” (Patiño 2014).

Siguiendo con esta postura de apoyo, para el año 2014, el ex canciller del Ecuador Ricardo Patiño aseguraba en declaraciones oficiales a los medios que la “UNASUR era un referente

⁴³ Para mayor información, revisar capítulo II, apartado institucional de la UNASUR

⁴⁴ Apoyo al proceso de construcción y consolidación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. 2008.

fundamental para consolidar la unidad económica, política y social de la región, así como también avanzar en la construcción de un mundo multipolar, justo y pacífico” (Prensa Latina 2014), esto reflejaba los objetivos del Ecuador para mediados de los años 2000 con respecto a potenciar la presencia de Ecuador en la Región y la de Suramérica ante el resto de los miembros del sistema internacional con nuevas políticas de quiebre de poder a nivel global.

Pero, la importancia que este proceso de integración regional tenía para el gobierno ecuatoriano no era repentina, pudiendo conseguir factores de gran importancia que alentaron al gobierno ecuatoriano a apostar por la UNASUR. En primer lugar, debemos tomar en cuenta, que en la nueva constitucional aprobada en el año 2008 se establece en el art. 423 del “capítulo tercero: integración Latinoamericana” que “la integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado”⁴⁵. Esto evidenció una clara línea de trabajo por parte del gobierno del expresidente Correa, su gabinete y el cómo se desarrollaría su política exterior hacia aquellos proyectos que tuviesen que ver con el fortalecimiento de la integración latinoamericana.

En segundo lugar, conseguimos los intereses en materia de seguridad nacional y regional que unían a Ecuador y UNASUR. En cuanto a seguridad, la creación del Consejo de Seguridad y Defensa de la UNASUR, delimitó la relación que Ecuador mantenía con sus países vecinos en temas fundamentales para el Consejo como el narcotráfico, limitando así, la acción de Ecuador e imponiendo la de UNASUR. De igual manera, se pudo ver la presencia de la UNASUR como organismo mediador durante el intento de golpe de estado al expresidente Rafael Correa en septiembre del 2010, evento durante el cual la UNASUR como organismo regional y los presidentes de la región actuaron en función de mantener la estabilidad política de la misma (Kersffeld 2013, Ochoa 2016). Pudiendo considerar esto, como una deuda política de Correa hacia la UNASUR.

En base a estos factores y acontecimientos, se puede establecer la relación cercana que mantenían Ecuador y la UNASUR, relación que influyó directamente en la elaboración de la Ley Orgánica de Movilidad Humana desde sus comienzos. Esta influencia fue confirmada durante la entrevista realizada a Laura Gianelli, funcionaria de la OIM y quien estuvo como consultora en Ecuador durante la presentación de los primeros borradores de la Ley; en base a

⁴⁵ Constitución de la República del Ecuador, 2008

esta experiencia, Gianelli dejaba en claro dos puntos de importancia, en primer lugar que desde el comienzo ya se planteaba dentro de los grupos de trabajo de la ley la inclusión de la UNASUR y sus parámetros de ciudadanía suramericana; y en segundo lugar, afirmaba que la puesta de la UNASUR en la Ley Orgánica de Movilidad Humana “era una medida del Ecuador en apoyo a la secretaria general de la UNASUR”⁴⁶.

En base a esta afirmación, las entrevistas realizadas durante esta investigación a distintos funcionarios ecuatorianos, buscaban comprender si la inclusión de la UNASUR en la Ley Orgánica de Movilidad Humana era una apuesta de apoyo a este sistema de integración. Como era de esperar, la respuesta de los entrevistados fue positiva, dejando en claro desde distintas perspectivas y acciones, que el Ecuador buscaba posicionar a la UNASUR en la esfera regional y el fortalecimiento del Concepto de Ciudadanía Suramericana a través de la inclusión de este en su ley.

Desde una perspectiva académica sobre la relación Ecuador- UNASUR en materia de movilidad, Jacques Ramírez asegura que con la implementación de la visa UNASUR y de la ciudadanía suramericana dentro de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (a pesar de que ya existía el instrumento MERCOSUR), el gobierno ecuatoriano buscaba “conceptual y políticamente[...] romper la ecuación migración más trabajo, igual a residencia”⁴⁷. Dejando de lado el requisito establecido en el AR del MERCOSUR en el cual para obtener la residencia permanente es necesario demostrar un contrato de trabajo o solvencias económicas “estableciendo [mediante la solicitud del AR] nuevamente la lógica del migrante utilitario, que no sea una carga para el Estado”; buscando entonces, mediante los términos de la visa UNASUR “crear un concepto que sea lo suficientemente incluyente”⁴⁸.

Desde una perspectiva institucional, conseguimos las opiniones emitidas por el ex asambleísta Fernando Bustamante (presidente de la comisión de relaciones internacionales de la asamblea nacional del Ecuador), el cual, fue uno de los funcionarios de la asamblea que mayor impulso y apoyo le dio al desarrollo de esta Ley durante su periodo, entre los años 2013- 2016, como

⁴⁶ Laura Gianelli (Profesora UBA/ Funcionaria en temas migratorios), en conversación con la autora, mayo 2019.

⁴⁷ Jacques Ramírez (Asesor UNASUR/ Investigador en temas de migración) en conversación con el autor, abril 2019

⁴⁸ Jacques Ramírez (Asesor UNASUR/ Investigador en temas de migración) en conversación con el autor, abril 2019

representante del partido Alianza País⁴⁹. Bustamante dejó en claro que “para el gobierno de Correa y para nosotros [los assembleístas] ese era un objetivo...siempre hubo el sesgo de privilegiar a UNASUR, pero no es que lo de MERCOSUR estaba dejado de lado, solo se le dio más peso a la UNASUR”⁵⁰.

De igual manera, el peso dado a UNASUR, se reflejaba en las reflexiones hechas durante la entrevista realizada a Pablo Medina asesor de la comisión que presidía Bustamante. Sin embargo, Medina deja en claro que la “UNASUR había tomado la decisión de no generar un proceso paralelo a los procesos internos migratorios que se habían estado dando en el MERCOSUR”⁵¹. Es por esta razón que Ecuador decidió mantener la visa MERCOSUR para todas las personas cuya nacionalidad era de un país signatario del AR, mientras que se establecía la visa UNASUR para todos los países de la región sin condiciones.

De la mano con el respaldo a la UNASUR, durante el proceso de elaboración de la Ley Orgánica de Movilidad Humana se vio un proceso de aprovechamiento de los recursos y conceptos que finalmente dieron paso a la visa UNASUR, “aprovechando un insumo ya aprobado por la asamblea ecuatoriana como lo era el AR, lo que hacemos [la asamblea] es que tomamos las condiciones de la visa MERCOSUR y la aplicamos para todos los países suramericanos sin distinción, y en algunos casos incluso mejorado. Es decir, lo que hacemos es hacer nuestro legalmente lo que ya nos habíamos comprometido en el MERCOSUR”⁵². Este proceso realizado por el gobierno ecuatoriano se puede resumir en tres fases, en primer lugar la ratificación del AR en el año 2013, en segundo lugar el proceso de mejoramiento⁵³ entre los años 2013 – 2017 durante la elaboración de la Ley Orgánica, y en tercer lugar la inclusión del concepto de Ciudadanía Suramericana en la ley y su aplicación a todos los miembros de la región sin importar el tipo el estatus del país o gobierno.

⁴⁹ Alianza País era el partido político que llevo al presidente Rafael Correa a la presidencia del Ecuador. Identificado como una organización amplia, cuya inclinación ideológica se encuentra a la izquierda, en el espacio del progresismo con una visión de lucha para alcanzar la justicia social

⁵⁰ Fernando Bustamante. (Asambleísta. Comisión de Relaciones Internacionales 2012- 2016 /profesor FLACSO Ecuador) En conversación con la autora.

⁵¹ Pablo Medina (Asesor de la comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional del Ecuador periodo 2012 – 2016) En conversación con la autora.

⁵² Pablo Medina (Asesor de la comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional del Ecuador periodo 2012 – 2016) En conversación con la autora.

⁵³ Los entrevistados consideran como mejoramiento los cambios realizados al ARM en materia de requisitos de residencia.

Esta acción por parte de la asamblea ecuatoriana cumplía con dos propósitos al mismo tiempo, en primer lugar, ratificaba su compromiso con el cumplimiento del AR y, en segundo lugar, según los entrevistados Medina (2019) y Ramírez (2019), mejoraba las condiciones y el nivel de exigencia del AR (solicitando menos requisitos) y permitía cumplir con los compromisos establecidos en la constitución ecuatoriana del 2008⁵⁴; todo esto, con el objetivo final de avanzar en la construcción de la ciudadanía suramericana. Pero, sin tener que dejar de lado la aplicación del AR en Ecuador, debido a la diferencia de categorías bajo la cual se rige cada mecanismo, siendo el AR de carácter multilateral y la Visa UNASUR de carácter unilateral⁵⁵.

En cuanto a la decisión de dejar por fuera del texto de la Ley Orgánica de Movilidad Humana al MERCOSUR Pablo Medina explica que

MERCOSUR es un subconjunto...del cual Ecuador no es miembro a pleno derecho, entonces no es una institución a la que nos pertenezcamos no es una institución a la que política o comercialmente nos interese... entonces hubiera sido un poco inútil, citar a un instrumento internacional al que si bien es cierto somos asociados no somos parte de la organización⁵⁶

Con esta visión se otorgó un papel importante al cumplimiento de los acuerdos regionales, como lo es el AR, pero no el papel central en el desarrollo de la ley doméstica de Ecuador. De igual manera, con esta visión, podemos observar cómo tanto Ecuador como Argentina, han desarrollado un sentido de pertenencia hacia distintos organismos, respondiendo Ecuador a una relación más cercana con la UNASUR, mientras que Argentina como Estado parte fundador del MERCOSUR, responde a una mayor cercanía con este último organismo.

La presencia en simultaneo del AR y la Visa UNASUR en el marco legal ecuatoriano es de importancia para el estudio, debido a que, a pesar de la ratificación de AR y su aplicación a la mayoría de los Estados miembros y asociados del MERCOSUR, es a través de la Visa UNASUR de la Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017) que se regulaba la estancia de los

⁵⁴ Como se menciona en el capítulo anterior, previo a la existencia de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, existía una discordancia entre el principio de ciudadanía universal de la Constitución del 2008 y la Ley migratoria ecuatoriana de 1973

⁵⁵ Jacques Ramírez (Asesor UNASUR/ Investigador en temas de migración) en conversación con el autor, abril 2019

⁵⁶ Pablo Medina (Asesor de la comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional del Ecuador periodo 2012 – 2016) En conversación con la autora.

migrantes venezolanos⁵⁷ en Ecuador. Se podría decir, que Ecuador quiso utilizar la misma táctica aplicada por Argentina con la elaboración de la ley 25.871. Incluyendo el criterio de ciudadanía suramericana de la UNASUR, Ecuador buscaba proyectarse como un líder regional en materia migratoria e incentivar el desarrollo de los proyectos en materia de movilidad humana de la UNASUR, queriendo presentar su nueva ley de migraciones como ejemplo al resto de la región; pero, el país andino no contó con el tiempo ni la oportunidad de promocionar esta propuesta de visa a nivel regional⁵⁸, debido al cambio de ola de gobiernos en la región y el decaimiento de la UNASUR desde el año 2016.

Los beneficios de la ratificación y aplicación del AR se enmarcan en un debate migratorio de mayor amplitud, como lo es la soberanía de cada estado para la aplicación de sus leyes y control de sus fronteras y el sentido de reciprocidad para con los demás Estados. Junto a este sentido de soberanía, Medina⁵⁹ planteaba que la aplicación del AR abre las puertas a ciudadanos ecuatorianos al estudio o trabajos en otros países con mayores oportunidades, sumando a la importancia de derechos y movilidad una acción estratégica por parte del gobierno ecuatoriano, y el mantenimiento de los intereses económicos que mantiene MERCOSUR. Mientras que, por otro lado, la propuesta de ciudadanía suramericana desarrollada por UNASUR, presentaba otros beneficios más de carácter social y político, buscando también eliminar las variables de la visión utilitarista de la migración que limitan los movimientos.

Finalmente, la aplicación de ambas herramientas demuestra el énfasis que sigue manejando el Estado ecuatoriano en brindar mejores opciones a los migrantes que buscan nuevas oportunidades en Ecuador.

1.5. Razones de Ecuador para incorporar la visa UNASUR a la población venezolana

A lo largo de la investigación realizada se reflejan tres resultados de importancia para las medidas tomadas por Ecuador en cuanto al desarrollo, elección y uso de la visa UNASUR para los ciudadanos suramericanos y especialmente en el caso de la población venezolana

⁵⁷ Todo ciudadano suramericano que entra al Ecuador y desea obtener una residencia puede optar a la visa UNASUR, pero solo los ciudadanos de los países que hayan ratificado el AR pueden elegir entre las dos herramientas

⁵⁸ Jacques Ramírez (Asesor UNASUR/ Investigador en temas de migración) en conversación con el autor, abril 2019

⁵⁹ Pablo Medina (Asesor de la comisión de Relaciones Internacionales de la Asamblea Nacional del Ecuador periodo 2012 – 2016) En conversación con la autora.

migrante. En primer lugar, durante el desarrollo del cuerpo de la Ley Orgánica de Movilidad Humana que contempla la visa UNASUR, si ciertamente se utilizaron como base los parámetros ya establecidos en el AR del MERCOSUR, a lo largo de la entrevista realizada a Jacques Ramírez, este deja en claro un punto de gran importancia sobre el proyecto, y es que la nueva ley de Ecuador buscaba incorporar más beneficios para los migrantes, rompiendo con la ecuación “migrante igual a mano de obra”⁶⁰, dejando de lado como se mencionó anteriormente, el requisito de contrato laboral o constancia de ingresos como parte de la solicitud de visa, lo que a su vez, busca garantizar que se evitara ver al migrante como un proveedor de mano de obra barata.

En segundo lugar, desde una perspectiva institucional, durante las entrevistas realizadas al ex asambleísta Bustamante y su asistente Pablo Medina, estos alegan que Venezuela no es parte del AR, lo que hacía necesaria otra herramienta para poder manejar de mejor manera a los migrantes provenientes de este país. Si ciertamente, en Ecuador existe el convenio migratorio Ecuador – Venezuela o “visa convenio” firmado en el año 2012 explicado en el capítulo anterior, pocos eran los venezolanos que utilizaban esta herramienta, creando la necesidad por parte del Estado ecuatoriano de crear una nueva herramienta que fuese útil a los ciudadanos. En tercer lugar, pudimos observar que con la implementación de la visa UNASUR, Ecuador buscaba unificar a toda la región (incluyendo a Surinam y Guayana) bajo un mismo marco legal, aprovechando para este objetivo la presencia de la UNASUR en Quito, y la cercanía que se pudo desarrollar entre los funcionarios del organismo y los funcionarios ecuatorianos, especialmente, los funcionarios que apoyaban el gobierno de Rafael Corra. Utilizando esta cercanía física para incentivar los proyectos de la UNASUR, dentro de Ecuador.

Finalmente, si a la premisa de soberanía en la aplicación de sus políticas internas le sumamos la unión de los factores legales, normativos e institucionales alegados por Ecuador, podemos observar que la aplicación de la visa UNASUR a los migrantes venezolanos se hace completamente válida y logra el objetivo principal deseado como lo fue, aumentar la visibilidad de la UNASUR a nivel regional.

⁶⁰ Jacques Ramírez (Asesor UNASUR/ Investigador en temas de migración) en conversación con el autor, abril 2019

2. Construcción de identidad suramericana

A pesar de que Argentina y Ecuador hicieron mención a procesos de integración diferentes para otorgar visas de regularización de la población venezolana, y tenían motivaciones diferentes para nombrar a estos procesos de integración, durante este proceso de investigación surgieron dos conceptos comunes para ambos mecanismos de control migratorio regional: la identidad y la ciudadanía. La inclusión de estos conceptos en el discurso y el marco legal de las políticas migratorias suramericanas ha reabierto debates tanto académicos como políticos. Si ciertamente estos conceptos son de carácter antropológico y sociológico el siguiente apartado busca explicar de manera sucinta cómo estos se enmarcan en la realidad suramericana de control migratorio intrarregional.

Suramérica como región refleja una contradicción histórica, y es que se busca construir una identidad “en base al ser”, mientras que se desarrollan proyectos de integración “en base al deber ser”, esto, ocasiona una falta de uniformidad y verdadero progreso en las iniciativas regionales, llevando a la región a enfrentar tres desafíos: “a) la inserción de sus países en el nuevo sistema globalizado (tecnología), b) buscar profundizar en sistemas de desarrollo sostenible, y c) el afianzamiento de los procesos de integración regional” (Recondo 2003). Esta contradicción y los desafíos traídos consigo ha ocasionado un desbalance en la construcción tanto de la identidad de la región suramericana, como de una ciudadanía en común para los miembros de la región, notándose una marcada diferencia de autodefinición entre los ciudadanos de los distintos países suramericanos.

En el caso de la construcción de identidad en Suramérica conseguimos un territorio amplio con una gran variedad de influencia de pueblos indígenas, afroamericanos, criollos, inmigrantes europeos, asiáticos y que por lo tanto cuenta con distintas raíces (indoamericana, iberoamericana, latinoamericana, afroamericana e inmigratoria) (Recondo 2003). Este gran número de influencias no ha sido aprovechado por los tomadores de decisiones de todos los niveles (del local a regional), que han pretendido unificar todas estas influencias mediante un proyecto centralizador, “reacios a percibir las diferencias culturales en la (sub)región... pretendiendo imponer un modelo hegemónico en lugar de privilegiar la diversidad” (Recondo 2003). Esta perspectiva fue confirmada por José Briceño a lo largo de la entrevista realizada,

durante la cual el dejaba en claro que, para la construcción de identidad “son necesarias las interacciones, y que haya intercambio entre las personas”⁶¹.

La existencia de distintas raíces ha dado paso a la existencia del “otro(s)”. Un “otro(s)” que tiene modos de vida, valores, costumbres e ideas diferentes (Larrain 2001); aumentando las diferencias, pero a su vez aumentando las posibilidades de complementarse y mejorar. La existencia de un “otro” redefine los límites, sin dejar de lado la importancia de lo nacional, pero, si “difuminando las fronteras nacionales” (Lechner 2002). En una región tan amplia y variada como Suramérica “la identidad regional no coincide punto a punto con la delimitación política administrativa (Campos- Winter 2018) creando nuevos espacios para interactuar tanto entre los ciudadanos como entre culturas. Este caso se ejemplifica fácilmente en las fronteras de Ecuador y Argentina, en las cuales sus ciudadanos tienen una vida binacional y comparten y amplían su cultura.

Uno de los factores que con mayor fuerza puede afectar estos límites fronterizos y la formación de identidad es la migración. Los estudios de la migración a nivel mundial son amplios y se pueden encontrar sobre cualquier región o nación del mundo que haya sido receptora o expulsora de migrantes. Pero, en Suramérica a pesar de que la migración intrarregional siempre ha sido una realidad, no se había tomado en cuenta como un factor importante en el desarrollo cultural hasta la actualidad.

Como se menciona en los capítulos anteriores, el manejo de la migración intrarregional en Suramérica ha avanzado de manera positiva durante el siglo XXI, se han desarrollado proyectos para el correcto control y manejo de esta población vulnerable, incluyendo en la discusión la movilidad no solo como factor de producción, si no la inclusión de ciudadanía, deberes y derechos a los migrantes de la región (Ramírez 2016), incluyendo con esto, más factores a la discusión por encima de la identidad que compartan o deseen desarrollar en conjunto los ciudadanos de los países miembros de la región.

Dentro de los factores incluidos recientemente en el debate, podemos encontrar con mayor importancia para el caso suramericano el uso del concepto de ciudadanía, el cual ha marcado la diferencia en la discusión regional. A lo largo de este trabajo de investigación se ha

⁶¹ José Briceño Ruiz (Académico) en conversación con la autora. Mayo 2019

observado que el término ciudadanía es el que se ha buscado aplicar para los migrantes proveniente de países de la región, buscando beneficiar a estos ciudadanos con el otorgamiento de una ciudadanía supranacional. Enfocando las discusiones legales y de movilidad en función de conseguir nuevos objetivos

Llegar a una ciudadanía suramericana no pasa solamente por un tema de carácter jurídico sino también constituye un asunto político y sociocultural. Hay que construir nuevas configuraciones culturales que nos permitan ‘jugar’ con nuestras múltiples identidades, siempre cambiantes, desde lo local, nacional y regional (Ramírez 2016).

El nuevo escenario y las nuevas necesidades han obligado a los mandatarios y organismos encargados de movilidad a plantearse nuevas formas de manejo de las masas migratorias. Y, aunque está claramente establecido que el manejo a la movilidad humana, está directamente relacionado con los cambios del sistema económico a nivel mundial y regional, sigue existiendo la necesidad de reajustar la relación Estado – ciudadano y ciudadano- sociedad, incluyendo a todos los actores en un solo proyecto con dimensiones: política, social, cultural y educativa (Recondo 2003).

El surgimiento de múltiples proyectos a lo largo de los años en función de mantener trabajando a la par a todas las dimensiones necesarias, es lo que ha incentivado al nacimiento de varios conceptos que manejan distintas variables y posibilidades pero incluyen la misma categoría tales como: “Ciudadanía universal” (Young 1989), “Ciudadanía multicultural” (Kymlicka, 1995), “Ciudadanía transnacional” (Bauböck, 2005), siendo estos, algunos de los ejemplos que han surgido en el estudio del tema de ciudadanía; pero, podemos ver que se conserva el término ciudadanía como sujeto más que como adjetivo (Ramírez 2016).

Esta discusión cuenta con gran importancia para esta investigación, ya que, es importante tomar en cuenta que solo al otorgar ciudadanía a un individuo este se transforma legalmente en parte de una comunidad, punto de gran importancia para los Estados que buscan hacer cumplir los deberes, pero se ve en la obligación a su vez de garantizar derechos tanto a su población nacional, como a los migrantes que buscan establecerse dentro de sus límites, utilizando la amplitud de concepto que existen en la actualidad para delimitar de mejor manera las opciones tanto del Estado, como de los migrantes.

2.1. Ciudadanía Suramericana UNASUR /MERCOSUR

En el caso de Suramérica tanto el MERCOSUR como la UNASUR han utilizado el concepto de ciudadanía dentro de su marco legal, buscando con esto, crear una relación más cercana con los ciudadanos de los países miembros de la Región, con mayor o menor éxito según el caso de estudio. En este caso, se utiliza el concepto de ciudadanía como sujeto, otorgando a la ciudadanía el adjetivo específico según el caso, obteniendo la: “ciudadanía mercosureña” en el caso de MERCOSUR, y la “ciudadanía suramericana” en el caso de UNASUR (Ramírez 2016); utilizando ambas propuestas para que la comunidad migrante vea a los organismos patrocinantes (MERCOSUR o UNASUR) como una presencia positiva para su regularización migratoria y sus trámites de movilidad humana. Incluyendo en ambos casos, pero, en distintos niveles el otorgamiento de derechos y deberes en materia civil, social, cultural y económica, e igualdad de condiciones de acceso al trabajo, salud y educación, entre otros.

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos realizados por ambos organismos y Estados para el desarrollo de las herramientas migratorias, ambas siguen teniendo un punto ciego como lo son los derechos políticos de los migrantes. Y es que, sin la presencia de derechos políticos para un ciudadano “no existe plena ciudadanía” (Ramírez 2016), y esta dimensión ha sido poco desarrollada por ambos mecanismos.

A pesar de las buenas intenciones que tengan los gobiernos y estados Latinoamericanos en cuanto al manejo de la libre movilidad y la creación de una ciudadanía en conjunto a nivel regional, no existen verdaderos incentivos para el mantenimiento de esta. No existe una motivación social que incentive a los ciudadanos de los países miembros de la región a querer ser parte de esta ciudadanía. Al respecto de este tema, José Briceño comentaba que, “la ciudadanía suramericana no se crea con decretos”⁶², para que esta ciudadanía realmente represente a los individuos de la comunidad “se hace necesaria la presencia de un espacio político del que (yo) soy miembro... ser ciudadano implica básicamente deberes y derechos; esa parte es lo que me hace ciudadano”⁶³. Condiciones que aún no se cumplen en su totalidad ni en MERCOSUR ni en UNASUR.

Según lo visto hasta el momento, existen dos variables que obstaculizan la construcción de una identidad regional y por consiguiente una verdadera ciudadanía, en primer lugar, no

⁶² José Briceño Ruiz (Académico) en conversación con la autora. Mayo 2019

⁶³ José Briceño Ruiz (Académico) en conversación con la autora. Mayo 2019

existen intereses o proyectos en común que unan a los ciudadanos de los distintos países de la región, y en segundo lugar la falta de derechos políticos que se observa en los mecanismos corta la participación regional de los ciudadanos dejando de lado un verdadero incentivo.

Sin embargo, existen una tercera variable que debe ser tomada en cuenta para evaluar las herramientas migratorias seleccionadas. Esta variable es la construcción de referentes que se ha dado en Suramérica a través de los proyectos regionales; si ciertamente los ciudadanos de los países suramericanos no conocen a profundidad los organismos de integración que se desarrollan en la región, existen referentes con los que, si se identifican, condición existente en ambos mecanismos en estudio. Si ciertamente en ninguno de los dos proyectos se ha logrado con éxito el desarrollo de un pasaporte suramericano, la aplicación de visas con el nombre de cada organismo “visa UNASUR” y “visa MERCOSUR” ha permitido a los ciudadanos sudamericanos el reconocimiento de los organismos regionales, interesándose más en los mismos y sus proyectos. Todo esto a través de la construcción de referencias que representen al organismo y los ciudadanos en un mismo documento tal como visas o permisos de residencia.

Sin embargo, esta construcción de referentes es solo una pequeña parte de lo que implica identidad y reconocimiento, durante el proceso de investigación José Briceño⁶⁴ dejaba en claro, que no existen instituciones que realmente representen a la región y sus ciudadanos de manera general, no existen instituciones ante las cuales los ciudadanos suramericanos podamos dirigir un voto y elegir representantes regionales que busquen intereses en común para la región. Esto deja de lado la posibilidad de una integración regional sólida que permita alcanzar objetivos positivos para todos los miembros tanto locales como nacionales y regionales y refleja con mayor notoriedad las debilidades de los sistemas regionales suramericanos y demuestra las fallas existentes para la aplicación de un regionalismo social exitoso.

3. Conclusiones

Durante este último capítulo empírico, realizamos una revisión de los resultados obtenidos a través de las entrevistas realizadas durante el periodo de investigación, las cuales, unidas con la revisión bibliográfica realizada, nos dieron una respuesta a nuestra pregunta central,

⁶⁴ José Briceño Ruiz (Académico) en conversación con la autora. Mayo 2019

referente al uso por parte de Ecuador y Argentina de diferentes herramientas migratorias para el manejo de la migración venezolana y como el uso de estas herramientas ha buscado construir una identidad regional que represente e identifique a todos los ciudadanos de la región por igual.

En cuanto al contexto, en ambos casos de estudio se vivieron cambios sociales y políticos que permitieron el desarrollo de nuevas normativas internas dando como resultado la visa con criterio de nacionalidad del MERCOSUR respaldada en la Ley 25.871 de Argentina y la Visa UNASUR respaldada en la Ley Orgánica de Movilidad Humana de Ecuador, teniendo ambas opciones un fuerte respaldo a su respectivo organismo regional.

En el caso de Argentina y su relación con el MERCOSUR, se vio la importancia de las relaciones comerciales y de interés geopolítico que Argentina deseaba mantener a su favor, tales como las relaciones comerciales con Brasil como su mayor socio comercial y el contrapeso establecido por Venezuela como nuevo líder regional del siglo XXI, presencia que equilibraba la balanza regional a favor de Argentina en contra de Brasil. Haciendo muy notorio el apoyo del ex presidente de Argentina Néstor Kirchner al ex presidente de Venezuela Hugo Chávez.

En cuanto a la decisión de aplicación de la herramienta de criterio de nacionalidad del MERCOSUR a los migrantes venezolanos, Laura Gianelli y Luciana Ferrar, funcionarias argentinas entrevistadas, aseguran que, al ser una herramienta doméstica, su uso es válido y legal, aplicando con esta decisión la premisa de soberanía nacional con respecto al desarrollo y aplicación de políticas migratorias internas; esto, a pesar de la suspensión de Venezuela del organismo regional y de la no ratificación del AR en el cual se basa el criterio utilizado para la aplicación de la herramienta. Imponiendo por encima de la suspensión la idea de unificación y simplificación del proceso de legalización de los inmigrantes.

El caso de Ecuador, presenta otra realidad y otras necesidades en cuanto a la aplicación de las herramientas. Teniendo en funcionamiento dentro de su marco legal las dos herramientas en paralelo, pero, restringiendo su aplicación dependiendo de la población migrante. Ecuador restringe el uso de la herramienta del AR de MERCOSUR a la población de venezolanos migrantes, alegando en primer lugar que su posición de Estado asociado del MERCOSUR no

le da un sentido de pertenencia completo del AR; en segundo lugar, el sentido de reciprocidad que esta medida amerita y la no ratificación de este AR por parte de Venezuela.

En cuanto a la relación de Ecuador con la UNASUR, se pudieron observar intereses en materia de seguridad y narcotráfico, el respaldo de la UNASUR al gobierno de Correa en tiempos de crisis internas, y la presencia física de la UNASUR, factor que fue de gran importancia para las relaciones desarrolladas entre los funcionarios del gobierno de Correa y los funcionarios de la UNASUR que desarrollaron el informe conceptual de Ciudadanía Suramericana, utilizando estos factores para mejorar su presencia a nivel regional y buscando imponerse como líder regional y mundial en asuntos de movilidad humana, esto, como resultado de un trabajo realizado durante todos los años de gobierno de Rafael Correa.

Finalmente, la migración venezolana ha ocasionado un choque cultural en toda la región, es fácil reconocer en cada comunidad en la que las identidades locales han mutado debido a la presencia de nuevos grupos. Si ciertamente, como se ha comentado previamente, la migración intrarregional es un fenómeno común en suramericano este se daba entre países limítrofes que en cierta medida compartían cultura. Pero en el caso de la migración venezolana este fenómeno ha trascendido desde la frontera más norte hasta la frontera más sur del continente, ocasionando una nueva fusión cultural y nuevamente la apertura a la discusión de la necesidad de la construcción de una ciudadanía suramericana que permita a los ciudadanos de la región moverse sin mayores trabas.

Capítulo 5

Conclusiones

La región suramericana representa hoy en día para las relaciones internacionales una nueva oportunidad para el estudio de diversos y nuevos escenarios; presentándose con esto, la oportunidad de crear nuevas teorías y enfoques, que van más allá de la tradicional perspectiva de mercado – Estado, que, habían guiado la toma de decisiones a nivel mundial hasta principios del siglo XXI. Dentro de estos nuevos escenarios ha surgido con mayor importancia el estudio y manejo de la migración intrarregional, buscando los distintos organismos y Estados de la región el desarrollo de instrumentos migratorios eficientes que permitan aminorar la carga del Estado receptor y brindar mejores oportunidades a los migrantes.

Esta necesidad de un adecuado manejo de la población migrante ha dado paso a la utilización de distintos mecanismos de control migratorio, variando el uso de los mismos, según las necesidades y capacidades de los Estados receptores; aplicando estos, las herramientas locales y regionales a su disposición según el interés de cada Estado o gobierno, llegando al punto de politizar a los flujos migratorios según las tensiones políticas de la Región. Esta situación motivo el planteamiento de la pregunta central de esta investigación, como lo fue ¿por qué Ecuador y Argentina hacen referencia a distintos mecanismos regionales para el manejo de la migración venezolana?

Se decidió analizar a Ecuador y Argentina debido a las variables que caracterizan cada caso. En primer lugar, tanto Argentina como Ecuador han liderado la discusión en temas de movilidad humana en la mayoría de los foros y reuniones regionales. Y segundo lugar, en el caso de Argentina, este país marcó la pauta tanto dentro del MERCOSUR como en la región, no solo planteando el AR si no aplicándolo de manera unilateral en su ley doméstica, buscando con esta acción difundir y demostrar los beneficios de la herramienta; en el caso de Ecuador, este país demuestra una delantera normativa con la aprobación de su constitución del año 2008, siendo el primer Estado a nivel mundial que incluye el principio de ciudadanía universal en su texto constitucional, en base al cual se han desarrollado políticas más abiertas y de carácter más garantista en favor de la población migrante.

De igual manera, el apoyo e importancia que Argentina y Ecuador han dado al manejo del tema migratorio dentro del MERCOSUR y la UNASUR, incentivaron el planteamiento de las dos preguntas subsidiarias de esta investigación. En primer lugar, y a manera de antecedentes, buscando adentrarse más en el tema de estudio, la primera pregunta subsidiaria de esta investigación busca examinar ¿qué tipo de mecanismos existen dentro de UNASUR y MERCOSUR para el manejo de la migración intrarregional en Suramérica?. En segundo lugar, y en función de dar una respuesta más concreta sobre nuestros casos de estudio y ver de manera más cerca la relación Estado- organismos regionales, se buscó comprender ¿por qué Ecuador aplicó visa UNASUR a los migrantes venezolanos, mientras que Argentina aplicó visa MERCOSUR al mismo grupo migratorio?

Para responder a estas interrogantes se planteó un estudio cualitativo de carácter comparativo entre Ecuador y Argentina y sus políticas migratorias. Durante esta investigación se utilizaron herramientas como: investigación documental y entrevistas a académicos y funcionarios del área migratoria.

La presentación de este trabajo de investigación estuvo dividida en una introducción general, cuatro capítulos de investigación y un capítulo de conclusiones finales. Durante el primer capítulo se desarrolló un marco teórico con las premisas teóricas bases del regionalismo (regionalismo post-hegemónico y regionalismo social) y gobernanza (gobernanza regional y gobernanza migratorio) que permitieron entender con mayor claridad el contexto de Suramérica como región y el papel de los distintos actores locales y regionales en materia de migración intrarregional.

Durante el segundo capítulo, se realizó un recuento histórico de los dos organismos regionales estudiados como lo fueron el MERCOSUR y la UNASUR, y su participación y manejo de los temas de movilidad humana, dando con este capítulo respuesta a la primera pregunta específica planteada; y, creando los antecedentes necesarios para comprender como se ha querido construir la gobernanza migratoria y Suramérica y que tipo de políticas migratorias se han desarrollado según los intereses del momento a nivel regional.

Durante el tercer capítulo, se realizó una revisión cualitativa de las fases de la migración de venezolanos en la región, con especial énfasis en el aumento de la migración de venezolanos en Ecuador y Argentina, y el uso de las distintas herramientas migratorias utilizadas en cada

caso. Durante el cuarto capítulo, en base a los resultados obtenidos durante la investigación documental y las entrevistas realizadas se elaboró un análisis de la toma de decisiones de Argentina y Ecuador con respecto al apoyo dado a MERCOSUR y UNASUR respectivamente y los mecanismos de regularización migratorio utilizados a nivel local, dando respuesta con esto a la segunda pregunta específica planteada a comienzos de la investigación.

La revisión teórica realizada durante el capítulo uno de esta investigación, dejó en claro los cambios del momento histórico vivido en Suramérica y cómo estos beneficiaron la entrada de los temas de movilidad humana a la agenda regional. Y es que, durante los años 60 del siglo XX, quiso utilizarse al regionalismo como un proceso homogeneizador de condiciones para todas las regiones del sistema internacional; estableciendo mediante el regionalismo parámetros básicos de desarrollo que cualquier Estado o miembro del sistema internacional debía cumplir si deseaba mantenerse en la competencia por el comercio y/o las relaciones internacionales. Estos parámetros fueron cambiando a lo largo de los años en la medida en que las regiones, sus mandatarios y académicos notaron que no era factible mantener un solo estándar a nivel internacional. Este cambio de parámetros ocasionó el surgimiento de cambios de perspectiva y agenda según los intereses y las necesidades de cada región, alejándose cada vez más de los preceptos teóricos de regionalismo desarrollado en base a la UE o en el caso de Suramérica al seguimiento de las políticas económicas impuestas por EEUU como hegemón de la región.

Este cambio de perspectivas y el surgimiento de nuevas necesidades a nivel regional, abrieron las discusiones tanto teóricas como políticas que permitieron la inclusión de nuevos actores, procesos y conceptos, lo que a su vez brindó las bases necesarias para ampliar las categorías en materia de regionalismo utilizadas durante la investigación.

El uso del regionalismo post- hegemónico se ve respaldado en el momento social y político que vivía Suramérica como región durante los primeros años del siglo XXI, siendo este, el marco temporal de esta investigación. Durante el surgimiento de esta nueva categoría de regionalismo se observa el proceso de reorientación de las prioridades de la región; alejándose con este nuevo modelo de prioridades de interés económico de corte neoliberal, que se venían siguiendo en base al cumplimiento del modelo del regionalismo abierto. Con este giro se dio mayor importancia a procesos sociales y políticos que se vieron respaldados por Brasil y

Venezuela como líderes regionales del momento, países que contaban con presidentes de izquierda que apoyaban los procesos de carácter social y político desarrollados en la región.

En cuanto al regionalismo social, esta categoría surge como resultado de las preocupaciones de las crisis económicas vividas a nivel mundial desde mediados del siglo XXI. Lo que trajo consigo la necesidad de la creación de nuevas agendas de trabajo que incluían dentro de sí temas de interés social y político como lo son la salud, la educación o el caso de esta investigación la migración. El desarrollo de esta categoría de regionalismo permitió observar desde una nueva perspectiva el desarrollo de los temas de interés y brindarles a estos, mayor peso político para la región y sus líderes. Abriendo con esto la oportunidad de discutir nuevas estrategias y así gestionar mejores soluciones a los problemas regionales de la época.

El surgimiento de esta nueva categoría de regionalismo modificó los patrones de comportamiento que venían desarrollando tanto los Estados como los organismos regionales, centrando los nuevos acuerdos de cooperación en factores políticos y sociales, los cuales, a su vez, establecieron dos nuevos parámetros de acción regional: 1) Se busca un equilibrio entre lo nacional y lo regional; 2) se crean nuevos niveles de redistribución en base a las nuevas necesidades. Finalmente, toda esta nueva categoría, amerita el surgimiento de un ente supranacional que sea capaz de controlar a todos los miembros, asunto que aún está en discusión en Suramérica.

Por otra parte, no es posible comprender el fenómeno migratorio suramericano, sin tomar en cuenta el papel que han jugado los organismos internacionales de la región en cada uno de los casos. Es por esto que, se tomó como un punto importante el desarrollo teórico de la gobernanza y especialmente la gobernanza migratoria regional que se ha buscado construir en Suramérica durante los últimos años. Utilizando como casos específicos la UNASUR y el MERCOSUR, ambos organismos regionales que han buscado establecer una agenda en sus Estados miembros y mediante sus políticas construir una gobernanza en materia migratoria regional.

Como se mencionó previamente, el segundo capítulo de esta investigación realizó un recuento histórico sobre el desarrollo institucional del MERCOSUR y la UNASUR; y, como se dio la inclusión de la variable migratoria en los planes de trabajo de ambos organismos regionales. En ese sentido, se utilizó a lo largo de este capítulo los preceptos teóricos desarrollados

previamente en el marco teórico en función de entender con mayor claridad el cambio de agenda del regionalismo post- hegemónico y regionalismo social vivido al interior de ambos organismos.

En el caso del MEROSUR, durante el recuento histórico realizado se puede observar con facilidad como este organismo dio un giro a su agenda según el cambio de intereses del siglo XXI. Mientras que, en el caso de la UNASUR se puede observar a este organismo desde su nacimiento, más como un proceso de integración anti hegemónico con nuevos procesos políticos y sociales que desde un principio daban mayor respaldo a la libre circulación de ciudadanos y la creación de una identidad suramericana, respondiendo con mayor cercanía a este proceso el uso de las teorías del regionalismo post-hegemónico, utilizando las premisas básicas de desarrollo de políticas locales propias de la región y el regionalismo social por la inclusión de nuevos temas de interés a la agenda regional.

Según el momento histórico que se observe, tanto el MERCOSUR como la UNASUR han sido instituciones de gran peso e impacto a nivel regional en Suramérica, ocasionando que la mayoría de los Estados de la región en algún momento de su historia incluyeran en sus políticas internas los objetivos regionales planteados mediante estos organismos en materia de integración, economía o migración. Para el caso específico de la investigación se tomaron con mayor importancia los casos de Ecuador y Argentina, y cómo estos adoptaron bajo su ley doméstica el criterio de nacionalidad del AR del MERCOSUR en Argentina, o en el caso de Ecuador el Informe Conceptual de Ciudadanía Suramericana de la UNASUR que respaldaba la visa UNASUR. La existencia de estas relaciones Estado- Organismo Regional y la creación y puesta en funcionamiento de estas herramientas migratorias abrió paso a la existencia con mayor visibilidad de una gobernanza regional que buscaba controlar de mejor manera los asuntos nacionales de los miembros con variables locales que permitían mejor control de las situaciones.

En cuanto al AR del MERCOSUR, pudimos estudiar su proceso de propuesta, negociación y firma, por parte de los Estados partes y asociados del organismo, proceso que fue considerado como un hito en materia de movilidad debido a la rapidez con que se llevó a cabo. Caso contrario al proceso de ratificación, durante el cual, fueron necesarios siete años (2002- 2009) para que todos los Estados ratificaran el acuerdo y que este finalmente comenzara a aplicarse como una medida regional; demora que, incentivo a Argentina a tomar la delantera y

comenzar con la aplicación de una política migratoria propia en base al criterio de nacionalidad ya establecido en el AR.

En el caso del Informe Conceptual de Ciudadanía Suramericana de la UNASUR, vimos el surgimiento de un proceso social y político que inició con la necesidad de crear una herramienta que uniera sin restricción a los Estados de la región, dando paso con este informe a la aprobación del concepto de Ciudadanía Suramericana; un concepto que buscaba unir bajo una misma categoría a todos los ciudadanos de la región sin distinción. Este concepto es aprovechado por Ecuador en sus planes de establecer una movilidad humana integral que fuese en concordancia con su nueva Constitución y nuevos ideales sociales promovidos durante el gobierno de Rafael Correa, obteniendo como resultado final la Ley Orgánica de Movilidad Humana.

A pesar de los incentivos y la puesta en marcha de las herramientas estudiadas y las intenciones de creación de una gobernanza migratoria funcional, en la actualidad el manejo de la migración intrarregional sigue siendo un problema para los organismos regionales y los Estados receptores. Si ciertamente en la actualidad organismos como OIM y ACNUR se encargan de la atención de ciertas áreas y necesidades de los asuntos migratorios como refugio, alimentación o salud, los problemas de la migración siguen superando en número y recursos a quienes desean dar solución; dando esta situación, una clara muestra de que no existe una gobernanza migratoria regional homogénea que permita soluciones a largo plazo. Esto, muy a pesar de las propuestas y programas llevado a cabo por la UNASUR y el MERCOSUR.

Durante el tercer capítulo de esta investigación, a manera de contexto, en la primera parte, se realizó una revisión de las fases de la migración venezolana desde principios del siglo XXI y como este fenómeno ha ido en aumento según el decaimiento de la situación política, social y económica interna de Venezuela; tomando en cuenta, que si ciertamente, el aumento del fenómeno de la migración de venezolanos no es el punto central de esta investigación, si es un factor decisivo en cuanto a la importancia que se le ha dado al fenómeno durante los últimos años y el apoyo o rechazo que ha tenido el fenómeno migratorio según los intereses internos de los Estados receptores de migrantes venezolanos.

Durante la segunda parte de este capítulo, se realiza una revisión cualitativa, de los flujos de migración intrarregional en ambos casos de estudio, tomando con mayor énfasis los flujos de venezolanos. Posteriormente, en la tercera parte, se realizó un recuento de las herramientas migratorias aplicadas a los venezolanos en ambos casos desde principios de los 2000. En el caso ecuatoriano, pudimos observar el uso de la herramienta “visa convenio” existente en Ecuador como antecedente a los cambios institucionales vividos en este país que dieron paso al surgimiento de la Visa UNASUR, respaldada en la Ley Orgánica de Movilidad Humana aprobada en Ecuador en el año 2017. En el caso de Argentina, pudimos ver el proceso de aplicación del Programa de Regularización Patria Grande y posteriormente la aplicación de la visa con criterio de nacionalidad del MERCOSUR ambos instrumentos respaldados en la ley de migraciones 25.871 aprobada en el año 2004.

En ambos casos de estudio, pudimos ver un avance progresivo en cuanto a la inclusión de políticas de carácter garantista en materia de movilidad humana, que han permitido mejorar las condiciones de esta comunidad. En el caso de Ecuador, se pudo observar la evolución vivida desde el año 2008 con la inclusión del concepto de Ciudadanía Universal y libre movilidad en la constitución de este año y posteriormente el desarrollo de la Ley Orgánica de Movilidad Humana con una visión mucho mas garantista sobre todo para los migrantes de la región, viendo con gran importancia el avance legal que se tuvo en materia migratoria dentro del país. Mientras que, en Argentina se vio el cumplimiento de un proceso que comenzó con el AR y que ha dado los frutos esperados en materia de homogenización del proceso.

Si ciertamente tanto Ecuador como Argentina tuvieron motivaciones propias para el surgimiento de sus herramientas, ambos casos presentaron ideas conceptualmente aplicables y eficientes. De igual manera, se pudo observar que para el avance de las herramientas en ambos casos se dio la aplicación de políticas de carácter unilateral que aseguraban su cumplimiento en territorio nacional, sin tener que depender del organismo regional, esto, a pesar del uso de los conceptos desarrollados en ambos organismos.

Los dos casos de estudio seleccionados demostraron el peso político que tiene el manejo de la población migrante, tanto para los Estados receptores, como para los organismos internacionales que buscan manejar el tema de la mejor manera posible. En el caso de los Estados y sus políticas domésticas se pudo observar que el manejo de las políticas migratorias se ha realizado según los intereses de ciertos grupos que tienen el poder necesario para incidir

en la agenda como lo son los organismos internacionales, ONG, partidos políticos o sindicatos; acción que se puede transpolar a los intereses de determinados Estados que delimitan los intereses a nivel regional y las acciones a tomar según el tema.

Tomando en cuenta el contexto de cada caso y los factores previamente señalados, durante el cuarto y último capítulo de investigación se plantean los hallazgos realizados y a través de las entrevistas a funcionarios y académicos del área de regionalismo y migración en Suramérica, que nos permiten entender por qué Ecuador aplicó la visa UNASUR y Argentina la visa Mercosur para la población venezolana migrante. La recopilación y análisis de este material dejó en claro cuál ha sido la importancia histórica del MERCOSUR para Argentina, y el nuevo papel regional que buscaba Ecuador brindado el mayor apoyo posible a la UNASUR.

La importancia que UNASUR y MERCOSUR presentaban para Ecuador y Argentina respectivamente estaba directamente ligada al momento histórico bajo el cual tanto los organismos como los Estados tomaron la decisión del desarrollo de políticas migratorias. De igual manera, este cambio político e histórico se encuentra directamente relacionado con el cambio de políticas anti hegemónicas, en base a las cuales los casos de estudio seleccionados desarrollaron sus proyectos y dieron mayor prioridad a temas sociales como la migración.

En cuanto a la importancia del MERCOSUR para Argentina, se pudieron reconocer tres factores de importancia. En primer lugar, siguiendo con uno de sus pilares fundamentales históricamente, Argentina siempre ha buscado fortalecer los procesos de integración regional, incluyendo al MERCOSUR; en segundo lugar, la presencia en el MERCOSUR proporcionaba a Argentina mayor cercanía con otros líderes regionales como Brasil, siendo esta una relación de poder y económica muy importante para Argentina; en tercer lugar, con la entrada de Venezuela al MERCOSUR como Estado parte, Argentina esperaba poder ejercer un contrapeso a Brasil y mejorar el escenario regional a su favor, posición que posteriormente favoreció a los migrantes venezolanos.

En cuanto al desarrollo de planes en materia de movilidad humana, Argentina como líder regional en materia migratoria busca dar el ejemplo llevando adelante la aplicación del Programa de Regularización Patria Grande, queriendo mediante esta acción, mostrar que la propuesta realizada por ellos mismos ante la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, era válida y prometía resultados realmente positivos a nivel regional. En

cuanto a la aplicación de este programa a venezolanos, se pudieron conseguir dos factores decisivos, en primer lugar, las intenciones de Argentina de unificar el proceso migratorio, buscando así evitar trabas legales y burocráticas que solo creaban más irregularidad entre los migrantes, y en segundo lugar, la cercana relación entre los entonces presidentes de Argentina Néstor Kirchner y de Venezuela Hugo Chávez, relación que se pudo concluir, tuvo que ver con la inclusión de Venezuela como parte de los beneficios del criterio de nacionalidad del MERCOSUR, esto, a pesar de que hasta octubre del 2019 el país caribeño no ha ratificado el acuerdo.

En el caso de Ecuador, se pudieron observar dos variables importantes para el mantenimiento de la relación con la UNASUR. En primer lugar, el compromiso establecido entre Ecuador y UNASUR con la construcción del edificio sede del organismo en Quito la ciudad capital del Ecuador, presencia física que desarrollo una relación muy cercana entre los funcionarios del organismo y los funcionarios ecuatorianos; y, en segundo lugar, la gran importancia que tuvo la UNASUR durante el proceso de resolución de conflictos internos de Ecuador a favor de Rafael Correa.

Estos acontecimientos aumentaron la simpatía del ex presidente Rafael Correa y su gabinete hacia el proyecto regional, brindando así mayor apoyo a la UNASUR y a la elaboración del Informe Conceptual de Ciudadanía Suramericana desarrollado bajo la tutela de este organismo; y, de la misma manera que hizo Argentina buscando establecer un ejemplo a nivel regional, Ecuador tomo como suyo el concepto de ciudadanía suramericana y lo incluyó en su ley interna aprobada en el año 2017, previo a la salida de Rafael Correa de la presidencia de Ecuador.

De igual manera, se debe tomar en cuenta que este cambio de apoyo se vio respaldado por otros cambios institucionales que ya se venían presentando en Ecuador; durante los primeros años de mandato de Correa, el cual incentivo y llevo a cabo un referéndum constitucional que dio como resultado final la constitución del 2008 actualmente vigente en Ecuador, la cual utiliza el concepto de ciudadanía universal, creando las condiciones políticas y sociales necesarias para un cambio de la ley. Sumado esto a los intereses de los grupos de migrantes ecuatorianos radicados en otras partes del mundo a raíz de la crisis político/económica de los años 1999 y 2000, creando una gran masa de ecuatorianos que buscaba un respaldo, inclusive fuera de fronteras ecuatoriana.

Finalmente, de este trabajo de investigación podemos recoger cuatro conclusiones generales. En primer lugar, queda en claro que no existe una gobernanza migratoria homogénea o estable que permita unificar bajo una misma norma el manejo de la migración intrarregional en Suramérica. A pesar del desarrollo de mecanismos como el AR o el concepto de ciudadanía suramericana y sus intentos de aplicación en Argentina y Ecuador, los países de la región no cuentan con los recursos y mecanismos adecuados para atender a los migrantes que llegan a sus territorios, dejando gran parte del trabajo en manos de otros organismos especializados como ACNUR o OIM, pero que, de igual manera no logran cubrir todas las necesidades. Esta situación se ha visto con mayor facilidad en el caso de los migrantes venezolanos, los cuales caminan o recorren la región en grupo de miles diariamente y que han saturado los puntos de control y asistencia migratoria de los países de la región, creando situaciones sociales que no hay podido ser atendidas en su totalidad ni por los Estados receptores ni por los organismos que trabajan en la materia.

En segundo lugar, la no existencia de una institución supranacional que haga cumplir de manera igualitaria los mecanismos migratorios regionales, ocasiona una marcada diferencia en el trato que se da a los migrantes intrarregionales. Siendo un ejemplo de esto, el trato que se le da a los migrantes venezolanos en los distintos países de la región, respondiendo los mecanismos aplicados a la normativa de cada Estado y no a la presencia de un ente regional. Limitando esta situación, el correcto cumplimiento del regionalismo social del siglo XXI.

En tercer lugar, la combinación de las tensiones políticas vividas en la región y el exponencial aumento de flujos migratorios ha ocasionado que la migración sea vista como un comodín político que es utilizado por mandatarios y organismos según los intereses del momento y a quien se desee presionar o ayudar. En ambos casos de estudio se pudo ver que los gobiernos de turno aprovecharon la coyuntura social y política del momento en cada país para brindar apoyo al desarrollo de los mecanismos de regularización regional e igualmente el desarrollo de su ley doméstica en materia migratoria. Este mismo escenario se ha visto a lo largo de los últimos tres años en el caso de la migración de venezolanos, utilizando el tema para presionar con ciertas medidas al actual gobierno de Venezuela; aplicando medidas de carácter securitista como solicitud de pasaporte o registros penales de los ciudadanos venezolanos migrantes, tramites que han complicado a su vez las solicitudes y trámites de los venezolanos que busca establecerse en algún país de la Región; proceso que contrario a brindar soluciones

ha ocasionado un mayor número de migrantes irregulares debido a falta de documentación oficial.

En cuarto lugar, a lo largo de la investigación se pudo observar que el desarrollo de los mecanismos de regularización migratorio, no solo se ha desarrollado en base al cumplimiento de parámetros normativos en base a las necesidades de la región y de los Estados, sino que, este proceso ha ido de la mano con los intentos de creación de identidad suramericana (mecosureña o unasureña); proceso de construcción que se ha realizado desde diferentes posiciones, pero utilizando las mismas variables para sustentarlos: en ambos casos se ha utilizado un organismo regional como lo son MERCOSUR o UNASUR, una historia compartida suramericana, y se ha querido utilizar referentes que representan a cada organismo, tales como como el otorgamiento de visas con el nombre del organismo, para a través de esta identificar a la población con el organismo patrocinante.

Esta serie de hechos nos llevan a dar respuesta a la pregunta central de esta investigación; la cual estuvo planteada con respecto a la selección realizada por Ecuador y Argentina sobre el uso de los mecanismos de regularización migratorio de UNASUR y MERCOSUR y su aplicación en la política doméstica de cada país. La investigación realizada, dejan en claro que tanto Argentina como Ecuador utilizaron su presencia y cercanía con el MERCOSUR o la UNASUR para desarrollar la propuesta que mejor encajaba con sus intereses nacionales y su posición a nivel regional.

En resumen, por un lado, Argentina buscaba utilizar su liderazgo regional en materia migratoria para presionar a los demás miembros del organismo y así con la puesta en marcha de un mecanismo regional darle mayor fuerza al MERCOSUR. Al fortalecer la presencia del MERCOSUR, Argentina aseguraba un puesto importante a nivel regional y, sobre todo, aseguraba una relación con Brasil como mayor socio regional y líder en materia económica regional e internacional. Mientras que, por otro lado, en el caso de Ecuador desde comienzos del siglo XXI se han venido desarrollando procesos de mejoras en las políticas migratorias internas, colocando a este país en muy buena posición a nivel internacional en la materia, esta posición internacional a su vez fue aprovechada como una ventaja a la hora de la realización de la propuesta de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y la inclusión del concepto de Ciudadanía Suramericana, buscando con esto potenciar la presencia de UNASUR, buscando a

su vez proyectar la propuesta a nivel regional, y a Ecuador como uno de los países que apoyan el proceso de regionalismo post- hegemónico.

Finalmente, en teoría ambos instrumentos permiten a los migrantes venezolanos en Ecuador y Argentina establecerse de manera legal, mediante el cumplimiento de un proceso similar que busca a largo plazo gestionar de la mejor manera posible los flujos migratorios; poniendo como prioridad en ambos casos al migrante y el ciudadano de sus derechos. Pero, en la realidad, el trabajo realizado por ambos mecanismos para la construcción de una gobernanza migratoria estable que permita a la región moverse como una sola pieza, no ha resultado como se ha esperado, viendo a lo largo de la región notables diferencias en la aplicación de los mecanismos según el momento político vivido en cada país y los intereses de los gobiernos de turno.

En el caso de Argentina, sus entes migratorios y sus gobiernos han logrado desde el año 2006 con la aplicación del programa Patria Grande y hasta la actualidad⁶⁵ mantener un estándar interno en cuanto a los procesos de regularización, mediante la aplicación del principio de nacionalidad del MERCOSUR a los ciudadanos de los países de la región; pero, no ha logrado homogeneizar con el resto de los miembros de Suramérica el proceso de control migratorio.

En el caso de Ecuador, las diferencias según el momento político del país y la región, son más notables con el pasar de los años. Si ciertamente el cambio constitucional del 2008 y la aprobación de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y Visa UNASUR en 2017, marcaron un punto a favor de la comunidad migrantes y la comunidad venezolana, actualmente en respuesta a la crisis migratoria venezolana el gobierno ecuatoriano de Lenin Moreno ha desarrollado nuevas herramientas de control migratorio específicas para venezolanos; las cuales marcan una gran diferencia con los preceptos de movilidad que se venían desarrollando en la región y el país durante el siglo XXI. Estos nuevos cambios políticos y normativos abren las puertas al surgimiento de nuevas investigaciones más específicas del caso ecuatoriano y el desarrollo de sus políticas de control migratorio según los intereses políticos de los gobiernos de turno, entrando en esta nueva rama de investigación con mayor importancia el papel que ha jugado el gobierno venezolano y los migrantes venezolanos en la reconfiguración política y social de la región.

⁶⁵ Noviembre 2019

Marcando estos casos una vez más, las diferencias y trabas existentes a nivel regional para la construcción de una gobernanza regional migratoria homogénea que permita unir bajo una misma figura migratoria a todos los ciudadanos de la región.

Lista de referencias

- Acosta Arcarazo, Diego y Feline Freier, Luisa. 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):171-189.
- Acosta, Diego, Cecile Blouin y Luisa Feline. 2019. “La migración venezolana: respuestas latinoamericanas”. Fundación Carolina <http://www.diegoacosta.eu/consultancy/>
- Alfonso, Adriana. 2012. *Integración y migraciones. El tratamiento de la variable migratoria en el MERCOSUR y su incidencia en la política argentina. Cuadernos migratorios N° 3*. Buenos Aires. OIM
- Almada. 2000. “¿Por qué a Argentina le conviene el MERCOSUR?”. URL: <https://misionesonline.net/2000/08/31/por-que-a-argentina-le-conviene-el-mercosu>
- Araujo, Lorena y Eguiguren, Maria. 2009. “La gestión de la migración en los países andinos: entre la securitización y los vínculos diasporicos”. *Sistema de Información sobre Migraciones Andinas*. Flacso Sede Ecuador.
- Azrak, Guillermo. 2003. “El MERCOSUR y Argentina”. En *Jornada sobre México y los tratados de libre comercio*, coordinador Jose Juan de Olloqui, 141- 147. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. ISBN: 970-32-0465-1
- Bauböck, Rainer. 2005. “Expansive citizenship: Voting beyond territory and membership”. *Political Science and Politics* 35 (4): 683-687.
- Bell, Daniel. 1987. “The world and United States in 2013”. *Daedalus* 116 (3): 1-31
- Bernal- Meza, Raúl. 2008. “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 51 (2): 154- 178.
- Betts, Alexander. 2010. “Migration governance: alternative futures”. Le Grand-Saconnex: OIM. (Background Papers WMR 2010). Available at: http://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr2010_migration_governance_alternative_futures.pdf.
- Bøas, Morte, Marianne, Marchand y Timothy Shaw. 2005. *The political economy of regions and regionalisms*. Basingstoke: Palgrave/Macmillan.
- Bouzas, Roberto y Hernán, Soltz. 2002. “Instituciones y mecanismos en procesos de integración asimétricos: el caso MERCOSUR”. Hamburg, Institut Für Iberoamerika – Kunde, August.

- Briceño Ruiz, José. 2010. “La UNASUR: ¿Continuum o un nuevo inicio del regionalismo sudamericano?”. En *Anuario de la Integración regional de América Latina y el Gran Caribe 8*, coordinador Aneydi, Alfonso; Ramanzini, Haroldo y Mariana Vázquez, 103-121.
- Briceño Ruiz, José. 2011. *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*. Buenos Aires: Teseo.
- Briceño Ruiz, José. 2015. “¿Gobernanza regional o soft balancing de Estados revolucionarios? Un discurso y la práctica del ALBA”. *Pensamiento Propio* 42: 167-194.
- Briceño, José. 2013. “Eje y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”. *Estudios Internacionales* (45) 175: 9-39
- Briceño, José. 2014. “Autonomía: genealogía y desarrollo de un concepto. Su relación con el regionalismo en América Latina”. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo* (9) 18:9-41
- Brumat, Leiza. 2016. Políticas migratorias y libertad de circulación en el Mercosur (1991-2012). Tesis doctoral FLACSO- Argentina.
- Caetano, Gerardo. 2011. “Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991 – 2011)”. Capítulo 1. En *Breve historia del MERCOSUR en sus 20 años*, coordinador Gerardo Caetano. CEFIR. Montevideo, Uruguay.
- Campos-Winter, Hugo. 2018. “Estudio de la identidad cultural mediante una construcción epistémica del concepto identidad cultural regional”. *Cinta Moebio* 62: 199-212 doi: 10.4067/S0717-554X2018000200199
- Canales, Alejandro, comp. 2016. *Debates contemporáneos sobre migración internacional Una mirada desde América Latina*. Ciudad de México. Universidad de Guadalajara
- Carranza, Mario. 2014. “Resilient or Declining? Latin American Regional Economic Blocs in the Postneoliberal Era”. *Latin American Politics and Society* 56: 163–172. doi: 10.1111/j.1548-2456.2014.00244.x.
- Carrion Mena, Francisco. 2013. “UNASUR: ¿simple retorica o regionalismo efectivo? Fortalezas y debilidades”. *Friedrich Ebert Stiftung*. Octubre.
- Castells, Manuel. 1996. *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell.
- Centro de Estudios de Frontera e integración (CEFI). 2018. Flujo migratorio venezolano: opinión desde la Academia. Universidad de los Andes- Venezuela
- Dabene, Oliver. 2012. “Explaining Latin America’s Fourth wave of regionalism. Regional integration of a third kind”. Paper presentado en el *XXX congreso internacional de la*

- Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA)*. San Francisco, EEUU, 23- 26 mayo 2012.
- Deacon, Bob, Isabel, Ortiz y Sergei, Zelenev. 2007. “Regional Social Policy”. *DESA Working Paper*. 37
- Deacon, Bob, Maria Cristina, Macovie, Luk, Van Langenhove y Nicola, Yeates, eds. 2010. *World- regional social policy and global governance. New reserch and policy agendas in Africa, Asia, Europe and Latin America*. Routledge.
- DNM, Dirección Nacional de Migraciones. 2016. Panorama Radicaciones 2011- 2015. Buenos Aires.
- DNM, Dirección Nacional de Migraciones. 2018. Radicaciones resultas 2017. Buenos Aires.
- Domenech, Eduardo. 2007. “La agenda política sobre migraciones en America del Sur: el caso de la Argentina”. *Revue Europeenne des migrations Internationales*. (23)1: 71-94
- ENCOVI, Encuesta nacional de condiciones de vida de la población venezolana. 2018. Universidad Católica Andrés Bello. Venezuela
- Fawcett, Louise. 2005. “Regionalism from a Historical Perspective”. En *Global Politics of Regionalism*, editado por Mary Farrel, Bjorn. Hettne y Luk Van Langenhove, 21-38. Londres: Pluto
- Freitez, Anitza. 2011. “La emigración desde Venezuela durante la última década”. *Temas cuyunturales* 63: 11- 38.
- Giler, Gustavo. 2016. “La Efectividad de las Políticas Sociales en el Regionalismo Post Hegemónico en América del Sur: La Agenda de Salud en Unasur”. *Universidad de las Fuerzas Armadas- ESPE*. URL: https://www.researchgate.net/publication/324387807_La_Efectividad_de_las_Policas_Sociales_en_el_Regionalismo_Post_Hegemonico_en_America_del_Sur_La_Agenda_d_e_Salud_en_Unasur
- Gomez-Mera, Laura. 2008. “How ‘new’ is the ‘New Regionalism’ in the Americas? The case of Mercosur”. *Journal of International Relations and Development* 11: 279-307.
- González Urrutia, Edmundo. 2007. “La incorporación de Venezuela al Mercosur: Implicaciones políticas en el plano internacional”. *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales*. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05550.pdf>
- Guzzini, Stefano. 2012. “The ambivalent diffusion of power in Global Governance”. En *The Diffusion of Power in Global Governance. International Political Economy meets Foucault*, editado por Stefano Guzzini y Iver Neumann, 1- 37. DOI: 1-37. 10.1057/9781137283559_1.

- Haas, Ernst. 1958. *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford Univ. Press
- Hamburger, Alvaro. 2014. “El socialismo del siglo XXI en América Latina: características, desarrollos y desafíos”. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. 9(1):131- 154
- Harnecker, Marta. 2010. *América Latina y el socialismo del siglo XXI*. Guatemala: Secretaría de la Paz.
- Harnecker, Marta. 2011. “Democracia y socialismo: el futuro enraizado en el presente”. *Estudios críticos del desarrollo*. I (1)151-182.
- Hidalgo Tandazo, Ramiro. 2016. “El informe conceptual sobre ciudadanía suramericana: libre movilidad humana, identidad y derechos para los ciudadanos en la UNASUR”. *Revista del centro andino de estudios internacionales*. 16. Quito.
- Hollifield, James. 2012. Why so states risk migration?. Paper presentado en *ISA 2012*. Madrid- España.
- Kerssfield, Daniel. 2013. “La UNASUR y su accionar frente a conflictos internacionales”. *Revista del centro andino de estudios internacionales*. 13. Quito
- Kymlicka, Will y Wayne, Norman. 1997. “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”. *Agora*. 7: 5-42.
- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship*. Nueva York: Oxford University Press
- Lake, David. 2009. “Relational Authority and legitimacy in International relations”. *American behavioral Scientist*. DOI: <https://doi.org/10.1177/0002764209338796>
- Larrain, Jorge. 2001. *Identidad Chilena*. LOM ediciones
- Lavenex, Sandra, Terri, Givens, Flavia, Jurje y Ross, Buchanan. 2016. “Regional migration governance”. En *The Oxford handbook of comparative regionalism*, editado por Börzel, Tanja y Risse, Thomas. Oxford: Oxford University Press. 457-485.
- Lechner, Norbert. 2002. *Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Legler, Thomas. 2013. “Post-hegemonic Regionalism and Sovereignty in Latin America: Optimists, Skeptics and an Emerging Research Agenda.” *Contexto Internacional* 35 (2): 325-352.
- Malamud, Andrés y Gardini Gian Luca. 2012. “Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons,” *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs* 47(1)
- Malamud, Andrés. 2014. “Presidentialist Decision Making in Latin American Foreign Policy: Examples from Regional Integration Processes”. En *Routledge Handbook*

- of Latin America in the World* editado por Jorge Domínguez y Ana Covarrubias, London and New York: Routledge.
- Margheritis, Ana. 2010. *Argentina's Foreign Policy: Domestic Politics and Democracy Promotion in the Americas*. Boulder, CO: First Forum Press
- Margheritis, Ana. 2011. "Todos somos migrantes (we are all Migrants) The paradoxes of Innovative State-led transnationalism in Ecuador". *International Political Sociology* (5)
- Margheritis, Ana. 2015. "Mercosur's post-neoliberal approach to migration: from worker's mobility to regional citizenship". En *A liberal Tide: Immigration and Asylum Law and policy in Latin American*, editado por Cantor, David, et al. 57-80. Washington: Institute of Latin American Studies.
- Mármora, Lelio y Maria Cassarino. 1997. "Las migraciones y su tratamiento institucional en el MERCOSUR". *Revista de Relaciones Internacionales* 12.
- Mármora, Lelio. 2003. "Políticas migratorias consensuadas en América Latina". *Estudios migratorios Latinoamericanos* 17 (50): 111- 141
- Mármora, Lelio. 2010. "Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur". *Revista interdisciplinar da Mobilidade Humana* 18 (35): 71 – 92. Brasília
- Mármora, Lelio. 2005. "La transnacionalización de las políticas migratorias en las Américas", Buenos Aires (inédito).
- MERCOSUR. 1991. Tratado constitutivo de Asunción.
- MERCOSUR. 1998. Declaración Sociolaboral del MERCOSUR. Rio de Janeiro – Brasil
- MERCOSUR. 1998b. Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR, la Republica de Bolivia y la Republica de Chile. Paraguay.
- MERCOSUR. 2002. Acuerdo de residencia para nacionales de los Estados parte del MERCOSUR.
- MERCOSUR. 2003. Programa de trabajo para el periodo 2004 – 2006.
- MERCOSUR. 2005. Somos MERCOSUR.
- Montenegro, Adriana. 2018. "Migration governance in South America: The bottom-up diffusion of the Residence Agreement of Mercosur". *Brazilian journal of public administration* 52 (2): 303- 320. DOI:<http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220170069>
- Nejamkis, Lucila. 2016. "Políticas migratorias y dictadura militar en Argentina (1976- 1983): la construcción de un modelo migratorio". *Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias sociales, sede Mexico*. (24)47.

- Nolte, Detlef. 2013. "Latin America's New Regional Architecture: Segmented Regionalism or Cooperative Regional Governance?". Paper presentado en *XXXI congreso internacional de estudios Latinoamericanos (LASA)*. Washinton D.C, 29 Mayo- 1 Junio 2013.
- Ochoa, Juan. 2016. "El rol de la diplomacia ecuatoriana y brasileña en la consolidación de la UNASUR". Tesis de maestría FLACSO- Ecuador.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). 2012. "Panorama migratorio de América del Sur 2012". Buenos Aires Argentina
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). 2014. "Estudio sobre experiencia en la implementación del Acuerdo de Residencia del MERCOSUR y Asociados". *XIV conferencia suramericana sobre migraciones*. 16 y 17 de octubre. Lima – Peru,
- Orin Lopez, Marina. 2015. "La ciudadanía universal: una utopia en la Republica de Ecuador". *EcoPolitica*. <https://ecopolitica.org/la-ciudadania-universal-utopia-republica-ecuador/> consultada el 4 de Abril 2019
- Páez, Tomas y Leonardo, Vivas. 2017. "The Venezuelan Diaspora: Another Impending Crisis?", *Freedom House Report*, disponible en: https://www.researchgate.net/publication/317099053_The_Venezuelan_Diaspora_Anoter_Impending_Crisis.
- Pastrana, Eduardo, Ricardo Betancourt y Oscar Simmons. 2014. "Regionalización, regionalidad y gobernanza multinivel en Suramérica". En *Sudamérica en el escenario Global Gobernanza multinivel y birregionalismo*, editado por Eduardo pastrana y Hubert Gehring. Editorial Pontifica Universidad Javeriana.
- Perez Vichich, Nora. 2007. "Los fundamentos del tratamiento de la movilidad de personas en el MERCOSUR". *Fundación DIALNET*, Universidad de la Rioja. 4: 255- 270
- Perrotta, Daniela. 2013. "La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales". En *Relaciones Internacionales: Teorías y Debates*. Editado por Elsa Llenderozas, 197-252. Buenos Aires: Eudeba
- Prensa Latina. 2014. Destacan en Ecuador papel integrado de la UNASUR. Consultado el 28 Mayo 2019. URL: <http://www.granma.cu/mundo/2014-12-03/destacan-en-ecuador-papel-integrador-de-la-unasur>
- Quiliconi, Cintia y Raúl Salgado. 2017. "Latin American Integration: Regionalism à la Carte in a Multipolar World?". *Colombia Internacional* 92 (Octubre-diciembre).
- Ramírez, Jacques y Quezada, Gabriela. 2010. "Política migratoria y los avances en movilidad humana en la nueva constitución". En *Con o sin pasaporte: análisis socio-*

- antropológico sobre la migración ecuatoriana*, editado por Jacques Ramírez, 209-226. Quito: Editorial Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN).
- Ramírez, Jacques, Iréri, Ceja, Soledad, Coloma y Romina, Arteaga. 2017. *Ha, Usted viene por la visa Mercosur: Migración, integración y refugio en Ecuador*. Quito: CELAG
- Ramírez, Jacques, Yoharlis Inares y Emilio Useche. 2019. “(Geo)políticas migratorias. Inserción laboral y xenofobia: migrantes venezolanos en Ecuador”. En *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana*, editado por Cecile Blouin. Lima-Themis- PUCP
- Ramírez, Jacques. 2013. *La Política migratoria en Ecuador: rupturas, continuidades y tensiones*. Quito: IAEN.
- Ramírez, Jacques. 2016. *Hacia el Sur. La construcción de la ciudadanía suramericana y la Movilidad Intrarregional*. 1era Edición. Quito: CELAG
- Ramírez, Jacques. 2017. “Lo crudo, lo cocido y lo quemado: etnografía del proyecto de ley orgánica de movilidad humana en el Ecuador”. En *Migración, estado y políticas. Cambios y continuidad en América del Sur*. Capítulo 4
- Recondo, Gregorio. 2003. *El sueño de la Patria Grande. Ideas y antecedentes integracionistas en América Latina*. Ediciones CICCUS. Buenos Aires.
- Rho, Maria Gabriela. 2018. “Visiones políticas y perspectivas de Mercosur, CAN y Unasur en la construcción de una ciudadanía regional (2002- 2016)”. *Estudios Fronterizos* 19. DOI: <https://doi.org/10.21670/ref.1815015>
- Riggirozzi, Pía y Christopher, Wylde. 2018. “Governance in South America”. En *Handbook of South American Governance*, editado por Pía Riggirozzi y Christopher Wylde. London
- Riggirozzi, Pía y Diana Tussie, eds. 2012. *The Rise of Post – Hegemonic Regionalism*. Londres: Springer.
- Riggirozzi, Pía. 2012. “Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis”. *New Political Economy* 17(4), 421-443. DOI:10.1080/13563467.2011.603827
- Riggirozzi, Pía. 2010. “Region, Regionness and Regionalism in Latin America. Towards a new Synthesis”. Working Paper. Abril.
- Rivera, Fredy. 2012. *La seguridad perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador 1998 – 2006*. FLACSO- Ecuador

- Rodríguez, German y Julian Navarro. 2013. “La implementación del principio de ciudadanía universal en la constitución de Ecuador de 2008”. *Fundacion Universitaria los Libertadores* 8 (2). IUDICANDI.
- Rosenau, James. 1997. *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Universidad de Cambridge.
- Saguier, Marcelo y Zoe, Brent. 2015. “Regionalismo y economía social y solidaria en Sudamérica”. *Relaciones Internacionales* 48.
- Sanahuja, Jose. 2012. “Post- liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR”. *Global governance programme. Robert Schuman center for advance studies*. European University insitute, Floren.
- Sanchez, Fabio. 2017. *UNASUR: Poder y Acción en Suramérica*. Universidad Sergio Arboleda. Bogota – Colombia.
- Schimmelpfennig, Frank. 2006. “Politisches Gestalten im erweiterten Europa: Ordnungsmodelle der Regional Governance”. En *Global Governance*, editado por Dieter Senghaas y Michèle Roth, 154-173.
- Serbin, Andres. 2003. “El largo (y difícil) camino hacia una integración sudamericana”. En *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del ALCA*, editado por Consuelo Ahumada y Arturo Cancino. Memorias del Observatorio Andino, Centro Editorial Javeriano.
- Serbin, Andrés. 2012. “New Regionalism and Civil Society: Bridging the Democratic Gap?”. En *The Rise of Post – Hegemonic Regionalism* Riggirozzi, editado por Pía y Diana Tussie, Londres: Springer. DOI:10.1007/978-94-007-2694-9_8.
- Serrano Oyarzún, Lorena. 2008. “Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates”. *Revista de ciencia política* 28 (2): 95-113. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2008000200004> (Version web)
- Söderbaum, Fredrik e Björn, Hettne. 2000. “Theorising the Rise of Regionness”. En *New Political Economy* (15) 3. Pp: 457-473.
- Söderbaum, Fredrik. 2004. “Modes of Regional Governance in Africa: Neoliberalism, Sovereignty Boosting, and Shadow Networks”. En *Global Governance* 10, 419-436.
- Söderbaum, Fredrik. 2008. “Comparative Regional Integration and Regionalism”. En *The sage handbook of comparative politics*, editado por Todd Landman y Neil Robinson, 477 – 496. SAGE Publications Ltd
- Tussie, Diana. 2009. “Latin America: contrasting motivations for regional projects”. *Revista de Estudios Internacionales* 35 (1):169-188

- UNASUR. 2004. Declaración de Cusco. Perú
- UNASUR. 2008. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas
- UNASUR. 2014. Informe conceptual sobre Ciudadanía Suramericana. Grupo de Trabajo sobre ciudadanía suramericana.
- UNASUR. 2015. Informe de la Reunión Presencial del Grupo de Trabajo de Ciudadanía suramericana, Montevideo 24 y 25 del 2015
- UNASUR. 2016. Memoria Anual 2014- 2015. Quito
- Valencia Rodríguez, Luis. 2011. “Integración Regional: UNASUR”. *AFESE. Revista del Servicio Ecuatoriano*. 55. Julio.
- Vazquez, Mariana y Daniela, Perrotta. (Coords). 2012. *Paz, democracia e integración regional en América del Sur. Identidad MERCOSUR*.
- Vazquez, Mariana. 2011. “El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur”. Capítulo 5. En *Breve historia de MERCOSUR en sus 20 años*. Coordinador Gerardo Caetano. CEFIR. Montevideo, Uruguay
- Vilosio, Laura. 2010. “Mercosur y Unasur. Posturas de la Argentina frente a ambos procesos- solo un ejemplo. *Civitas* (10) 1:63-76
- Vivares, Ernesto, Paul, Lombardo y Kistina, Cvetich. 2013. “Enfoques y cárceles conceptuales en el entendimiento de los nuevos regionalismos Latinoamericanos”. En *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo*, editado por Adrian, Bonilla y Isabel Alvarez. 1ra edi. San Jose, Costa Rica. FLACSO. Secretaria General pp: 26-46
- Wendt, Alexander. 1992. Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics. *International Organization* 46, 391–426.
- Yeates, Nicolas y Bob, Deacon. XXXX. “Globalization, regional integration and social policy”. En *World- regional social policy and global governance. New reserch and policy agendas in Africa, Asia, Europe and Latin America*, editado por Deacon, Macovie, Van Langenhove y Yeates. 25- 39
- Young, Iris.1989. “Polity and Group Difference: A Critical of the Ideal of Universal Citizenship”. *Ethics* 99, pp. 250-274