

## Memorando de Política - Migración

La migración desde la perspectiva de las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos durante la Segunda Administración Bush.



**FLACSO**  
Secretaría  
General

Este proyecto cuenta con el auspicio de la Fundación Ford

## **La migración desde la perspectiva de las relaciones entre América Latina y los Estados Unidos durante la Segunda Administración Bush.**

El proyecto América Latina ante la Segunda Administración Bush tiene, entre sus objetivos, desarrollar y delinear perspectivas que contribuyan a la creación de espacios para la coordinación de políticas regionales, así como al establecimiento de redes de vinculación entre instituciones latinoamericanas y estadounidenses que promuevan visiones similares y trabajo conjunto en áreas de interés común, a partir de preocupaciones compartidas.

En ese sentido, los elementos centrales desarrollados en el documento conceptual sobre el eje temático *Migración desde la perspectiva de la región latinoamericana ante la Segunda Administración Bush en los Estados Unidos*,<sup>1</sup> constituyen un primer acercamiento a esa realidad compleja y cambiante que constituyen las migraciones desde el Sur del continente hacia los Estados Unidos, así como de sus implicaciones para las relaciones de América Latina con la principal potencia hemisférica; además de su incidencia sobre otras dimensiones del desarrollo regional.

Dicho documento plantea un conjunto de antecedentes que permiten contextualizar la evolución reciente de las migraciones y su lugar dentro de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina.

- Este es un fenómeno que tiene especificidades nacionales y subregionales propias, lo que impide el establecimiento de patrones homogéneos entre los diversos flujos.
- Por otra parte, han existido distintas respuestas en materia de política y legislación migratoria, que han correspondido a coyunturas diferentes de la migración, pero en buena medida los cambios en las coyunturas más recientes de la migración parecen ser los resultados directos de tales cambios de política.
- En algunos casos han existido respuestas a ciertas particularidades de la migración latinoamericana, como lo fueron los programas de trabajadores transfronterizos con México, el tratamiento específico a la migración cubana o el tratamiento selectivo a grupos de centroamericanos, que en la política estadounidense han tenido un efecto claramente diferenciador y excluyente, entre el universo de la llamada inmigración hispana.

### **Las migraciones: un fenómeno que nos globaliza pero que nos excluye.**

En el borrador de avance, se argumenta, con base en datos obtenidos de fuentes secundarias, sobre el hecho de que los países que comprenden las subregiones de México y Centroamérica, así como el Caribe Insular y el área andina, se han constituido en la plataforma de origen de buena parte de las migraciones internacionales más

---

<sup>1</sup> Borrador preliminar para discusión elaborado por Abelardo Morales Gamboa, FLACSO Costa Rica, con base en insumos elaborados por Freddy Rivera Vélez, FLACSO Ecuador, Claudia Donoso, FLACSO Ecuador, y el apoyo de Fernando Nivia Ruiz. Grupo de Investigación sobre Migraciones, GRILAC Migraciones FLACSO. Se agradecen también los valiosos y oportunos comentarios de Rodolfo Casillas, del GRILAC y profesor investigador de FLACSO México.

recientes, con alrededor del 13% del total mundial de emigrantes. A ese respecto se concluye que:

- Ese repunte de los flujos migratorios ha coincidido con los efectos que tuviera la reorientación de las economías latinoamericanas en las últimas décadas, tanto como con las transformaciones del Estado, y el señalado impacto de esos virages en la aparición de nuevas expresiones de exclusión social y pobreza.
- No hay indicios de mediano plazo, al menos desde América Latina, que permitan pensar en una aminoración de esos flujos hacia los Estados Unidos y hacia otros destinos.
- En tal sentido, el documento señala que esta esfera puede constituir uno de aquellos ámbitos en los que, según las contribuciones conceptuales de O' Donnell,<sup>2</sup> se manifiestan los obstáculos para el desarrollo de la democracia, cuando esta es evaluada como *democracia ciudadana* y no simplemente como *democracia electoral*.
- En el contexto de las transformaciones hemisféricas más recientes, las migraciones se han constituido en un importante *test* del carácter inmediato y futuro de las relaciones entre Estados Unidos y el resto de la región.

Esas circunstancias analizadas en el informe se presentan, paradójicamente, en un contexto en el que las migraciones se convirtieron en una de las principales vertientes de la globalización. Dicho fenómeno configura un escenario social en el que una amplia masa de individuos se convierte en actores y gestores informales de las relaciones internacionales, porque interactúan en ese escenario, pero permanecen excluidos de un adecuado reconocimiento a su nueva condición, en tanto ciudadanos o ciudadanas, debido a su condición de sujetos móviles, frente al imperio de formas de regulación que continúan sujetas al modelo estadocentrista.

Las migraciones son una forma de integración hacia fuera de parte de las sociedades latinoamericanas que, según el análisis elaborado, se produce a partir de la transnacionalización de una parte de la fuerza de trabajo, y sus consecuencias se traducen no solo en nuevas interacciones relacionadas con la economía y el empleo, sino que también involucra a otras esferas de la vida política, socio-cultural y familiar.

No obstante, ese transitar por los corredores de la globalización no conduce a estos trabajadores a escalar los pisos para acceder a la condición de ciudadanos globales, como concepto mediante el cual se intenta definir a nuevas formas de pertenencia social por encima de las fronteras territoriales. Todo lo contrario, la intensificación de las políticas de control estatal, de corte doméstico y sesgados por visiones tradicionales de la seguridad, se traduce en diversas modalidades de exclusión y negación de los principios relacionados con la universalidad de los derechos políticos, civiles y sociales.

Según el análisis, de consolidarse e intensificarse también las políticas de control fronterizo, así como las demás restricciones migratorias y laborales para los trabajadores

---

<sup>2</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

inmigrantes en Estados Unidos, podríamos estar a las puertas de un mayor incremento de la migración irregular, del número de sujetos indocumentados y de un aumento de las situaciones de riesgo de los latinoamericanos y latinoamericanas que se afanan en llegar a aquel país.

### **Migraciones, política doméstica en Estados Unidos y América Latina.**

El debate interno en los Estados Unidos en torno a la permanencia de los inmigrantes en ese país, se encuentra más afectado por los intereses de la política doméstica, por las circunstancias electorales de Estados, distritos y ciudades con elevada presencia hispana, lo que suscita reacciones a favor o en contra de la inmigración, que por los criterios de definición de una política internacional o una relación particularmente preferente con América Latina. En ese debate, según se propone en el estudio, ha sido claro que los Estados latinoamericanos han sido meros convidados de piedra, y que la piedra angular de la defensa de las posiciones pro-inmigrantes han provenido de las propias asociaciones de inmigrantes, de las iglesias, así como de una importante cantidad de organizaciones civiles comprometidas con la defensa de los derechos de tales grupos; frente a una tímida posición de los gobiernos de sus países de origen.

Según el análisis de la política migratoria en Estados Unidos, buena parte de las políticas de control migratorio se han venido intensificando, hasta prácticamente adquirir el rasgo de políticas no solo anti-inmigrantes, sino anti-hispanas o anti-latinoamericanas, lo que sin duda es el resultado de la capacidad de presión del lobby anti-inmigrante en aquel país. Eso se va configurando en un escenario de paulatino distanciamiento entre las percepciones y formas en que se definen las políticas domésticas en Estados Unidos, y las prioridades de la política internacional, donde ya es común que América Latina figure como un área de atención cada vez más marginal.<sup>3</sup>

El debate interno en los Estados Unidos en torno a la permanencia de los inmigrantes en ese país, se encuentra más afectado por los intereses de la política doméstica, por las circunstancias electorales de Estados, distritos y ciudades con elevada presencia hispana, lo que suscita reacciones a favor o en contra de la inmigración, que por los criterios de definición de una política internacional o una relación particularmente preferente con América Latina.

El impacto que tuvieron los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 sobre las prioridades de la seguridad y sobre la agenda internacional de Estados Unidos, catapultaron a la región en esa esquina recóndita de la negligencia hemisférica; pero además condujeron a los formuladores de política estadounidense a mirar a las

---

<sup>3</sup> Esta tesis también es compartida en los análisis del grupo que elaboró el documento *América Latina-Estados Unidos: Tendencias de Cooperación en Seguridad*, Boletín del Programa Seguridad y Ciudadanía, No. 4, Julio 2006, que recoge parte de los resultados del seminario “La política de seguridad de Estados Unidos hacia América Latina”, que realizó el 15 y 16 de junio en la sede de FLACSO en Chile y que forma también parte del mismo programa de investigación.

migraciones bajo la lente distorsionada de la seguridad, pero sobre todo dentro de un abanico de posibles amenazas plausiblemente cercanas al terrorismo o al menos a cierto tipo de delincuencia internacional organizada, como se señala en el paper a propósito de las respuestas en materia de inmigración luego de los atentados de Nueva York y Washington, cinco años atrás.

### **Las respuestas latinoamericanas: entre la timidez y el sometimiento.**

Pero, en torno al otro extremo de las relaciones hemisféricas, desde América Latina no se ha sabido responder tampoco a esa lectura distorsionante de la región y de los flujos migratorios. En el trabajo se señala, que no ha habido iniciativas latinoamericanas acordes con el peso cardinal que las migraciones ocupan en el funcionamiento de las variables macro-económicas y el mantenimiento de la estabilidad política de los países, tanto de los mayores expulsos individualmente, como de las sub-regiones que más dependen de tales flujos, como México y Centroamérica, el Caribe y la región Andina. Por el contrario, los estados de origen de los emigrantes, evaden la parte de la responsabilidad que les corresponde por los riesgos que, por su propia cuenta, asumen los migrantes y sus familias, descuidan la riesgosa variable del peso del lobby anti-inmigrante en la política doméstica estadounidense y solamente miran a los migrantes a partir de una lente puramente utilitarista, como emisores de remesas que ayudan a resolver desbalances macro-económicos y déficits en el desarrollo social que la misma mala gestión gubernamental y las desigualdades sociales han producido.

Una de las grandes paradojas de la migración parece descansar en el hecho de que algunos líderes de los estados latinoamericanos se ocupen cada vez menos de imaginar políticas e instrumentos para resolver las causas y otras cuestiones derivadas de la migración y, en su lugar, se vuelvan cada vez más dependientes de las decisiones que a ese respecto se toman en Washington, alentando inclusive a la migración como una falsa salida a los problemas del desarrollo social. La negligencia no una forma de ejercicio de la política internacional en solo un sentido; esta resulta todavía más que manifiesta cuando el ejercicio de la política doméstica en los países de la región se constituye en una práctica a su vez doblemente negligente.

Los estados de origen de los emigrantes, evaden la parte de la responsabilidad que les corresponde por los riesgos que, por su propia cuenta, asumen los migrantes y sus familias, descuidan la riesgosa variable del peso del lobby anti-inmigrante en la política doméstica estadounidense y solamente miran a los migrantes a partir de una lente puramente utilitarista, como emisores de remesas que ayudan a resolver desbalances macro-económicos y déficits en el desarrollo social que la misma mala gestión gubernamental y las desigualdades sociales han producido.

Finalmente, es importante acotar el señalamiento del informe sobre la importancia de la cooperación por parte de los Estados de los países de origen de los migrantes, con acciones que vayan más allá de la retórica política y diplomática que ha predominado, y que sea posible su traducción en acciones concretas de cooperación internacional, de diálogo y concertación con los países de acogida para enfrentar los retos que la

migración plantea a tales estados como garantes de la ciudadanía de sus ciudadanos y ciudadanas. En ese sentido, es meritorio señalar que los estados de los países de origen deben cambiar la mirada pasiva que hasta ahora han tenido hacia sus emigrantes, y tomen conciencia de que la migraciones, más que tierras de oportunidades, lo que avizoran son las evidentes manifestaciones de ciudadanías y democracias truncadas.

Finalmente cabe retomar como recomendaciones específicas:

- Invertir en más esfuerzos de investigación desde la región sobre las características y las condiciones bajo las cuales se están produciendo las migraciones hacia Estados Unidos y el impacto de ese fenómeno sobre la agenda de las relaciones hemisféricas.
- Apoyar las acciones del lobby hispano en los Estados Unidos a favor de reformas migratorias que permiten una integración digna para los cientos de miles de trabajadores latinos y de sus familias en Estados Unidos.
- Mejorar la cooperación y la concertación de acciones regionales entre los Estados de la región, la sociedad civil y la comunidad migrante, en procura de concertar alianzas y acciones de dimensión regional a favor de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas que han tenido que emigrar.

"Este trabajo fue una colaboración del Grupo Regional de Investigación para Latinoamérica y el Caribe (GRILAC) sobre Migración bajo la coordinación de FLACSO Costa Rica"