



Política

Revista

Globalidad y Ciudadanía



FCPyRI

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES

Política, Globalidad y Ciudadanía, Vol. 6 No. 11, Enero-Junio 2020
Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, México, ISSN 2395-8448
<http://revpoliticas.uanl.mx/index.php/RPGyC>

REVISTA POLÍTICA, GLOBALIDAD Y CIUDADANÍA
REVISTA CIENTÍFICA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
RELACIONES INTERNACIONALES

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

<http://revpoliticas.uanl.mx/index.php/RPGyC/index>

REVISTA POLITICA, GLOBALIDAD Y CIUDADANIA

Revista Política, globalidad y ciudadanía se encuentra bajo una licencia Creative Commons
Atribución- NoCommercial Internacional 4.0



La Revista cuenta con Cross Reference DOI oficial registration, promueve el acceso abierto a la literatura científica y es signataria de la Declaración DORA an Francisco, Declaration on Research Assessment: <https://sfdora.org/read/>



y se encuentra incluida en:



El editor y los autores son responsables de los artículos aquí publicados.
Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos citando la fuente y el autor o los autores

Revista Política, Globalidad y Ciudadanía, Vol. 6 No. 11, Enero - Junio 2020, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, México, pp. 1-265,

ISSN 2395-8448

REVISTA POLÍTICA, GLOBALIDAD Y CIUDADANÍA
REVISTA CIENTÍFICA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
ISSN 2395-8448

RECTOR

M.E.C. Rogelio G. Garza Rivera

SECRETARIO GENERAL

Dr. Santos Guzmán López

SECRETARIO ACADÉMICO

Dra. Emilia Edith Vasquez Farías

SECRETARIO DE EXTENSIÓN Y CULTURA

Dr. Celso José Garza Acuña

SECRETARIA DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y DESARROLLO

Dr. Juan Alcocer González

DIRECTOR DE PUBLICACIONES

Dr. Antonio Ramos Revillas

REVISTA POLÍTICA, GLOBALIDAD Y CIUDADANÍA
REVISTA CIENTÍFICA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
ISSN 2395-8448

COMITÉ CIENTÍFICO EDITORIAL

Manuel Vidaurri Arechiga **José Antonio Peña-Ramos**

Universidad de la Salle - México Universidad de Granada - España

Carlos Pilia **Manuel Torres**

Universidad de Cagliari - Italia Universidad Internacional de Andalucía España

Úrsula Freundt-Thurne **Roberto Dominguez**

Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas - Perú Suffolk University - USA

Francisco Ganga Contreras **Jorge Schiavon Uriegas**

Universidad de los Lagos - Chile Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) - México

Felipe Aliaga Saez **Rafael Velázquez Flores**

Universidad Santo Tomás - Colombia Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) - México

Victor S. Peña **Benjamin Temkín Yedwab**

Colegio de Sonora - México Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - México

REVISTA POLÍTICA, GLOBALIDAD Y CIUDADANÍA
REVISTA CIENTÍFICA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
ISSN 2395-8448

COMITÉ CONSULTIVO

Dr. Francisco Gorjón Gómez **Mtra. Patricia Sepúlveda**

Presidente Vicepresidente

Dr. Osvaldo Leyva Cordero **Teodoro Berdugo**

Secretario Universidad de Cuenca

Adriano Moura **Carles Ramírez**

Universidad Estacio OMT

Raul Carnavalli **Amaro la Rosa**

Universidad de Talca Universidad César Vallejo

Robert Mckenna **Lidia Aguilar Balderas Benemérita**

Universidad Autónoma de Puebla

David Shirk **Violeta Isabel Montero Barriga**

Universidad de San Diego Universidad de Concepción

Nicolás Gissi Barbieri **Edgar Alán Arroyo Cisneros**

Universidad de Chile Universidad Juárez del Estado de Durango

Fátima Recuero López **José Salvador Zepeda López**

Universidad Pablo de Olavide Universidad Autónoma de Nayarit

Sergio Díaz Rendón **Lola Herrero**

Universidad Autónoma de Coahuila OMT

REVISTA POLÍTICA, GLOBALIDAD Y CIUDADANÍA
REVISTA CIENTÍFICA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
ISSN 2395-8448

EQUIPO EDITORIAL

Director

Dr. Abraham Hernández Paz
Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
Revista Políticas, Globalidad y Ciudadanía

Editores

Dr. Daniel Javier de la Garza Montemayor / Editor Jefe
Dr. Oswaldo Leyva Cordero
Dr. Carlos Miranda Medina
MSc. Jorge Lechuga Cardozo

Asistentes Editoriales:

Lic. Cristian Rivas Castillo
Lic. Mónica Talavera

Aministradora Open Journal System

Ing. Gabriela Baltodano García

REVISTA POLÍTICA, GLOBALIDAD Y CIUDADANÍA
REVISTA CIENTÍFICA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
ISSN 2395-8448

En el marco de:

Red Iberoamericana de Investigación en Imaginarios y Representaciones (RIIR). Avalada
por la Universidad Santo Tomás de Colombia



Red Internacional de Estudios Migratorios, U-NÓMADES de la Universidad de Chile.



Los derechos de copyright a la Revista Política, Globalidad y Ciudadanía. Se autoriza la
reproducción siempre y cuando se utilice las citas y referencias de cada autor.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Campus Mederos. Praga & Trieste. Col. Residencial Las Torres. CP 64930.
Edificio de postgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales
segundo piso, Oficina No. 1

Revista Política, Globalidad y Ciudadanía
Tel: (52) - 8183294000 Ext 2280
Monterrey, México

revistapoliticas.uanl@gmail.com; publica.politicas@uanl.mx; revista.politicas@uanl.mx

<http://revpoliticas.uanl.mx/index.php/RPGyC/index>

Presentación

La Universidad Autónoma de Nuevo León es una institución dedicada a la formación integral en los campos de las ciencias, las humanidades y la tecnología, la investigación científica y la promoción del desarrollo cultural e ideológico de la sociedad, formando líderes y dirigentes con responsabilidad ética, compromiso histórico y con el propósito de fortalecer la identidad regional, nacional y latinoamericana. La revista digital *Política, Ciudadanía y Globalidad*, revista científica de esta institución, se articula a todas las instancias de este proyecto.

Política, Ciudadanía y Globalidad circula semestralmente en presentación electrónica, y en el sistema Open Access, desde enero de 2015. Busca convertirse en un medio insoslayable para la publicación de artículos científicos, inéditos, y producto de una investigación en español e inglés, de autores nacionales e internacionales los cuales ceden todos los derechos de publicación al editor, sometiéndose los artículos a una evaluación de árbitros, bajo la modalidad doble ciego, a fin de liderar un espacio de promoción del desarrollo científico, el aprendizaje y el desarrollo desde la región Noreste de México.

Más en específico, es un instrumento para la socialización del conocimiento de las comunidades académicas que engloba la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Autónoma de Nuevo León, y es un espacio para la reflexión y el debate crítico, propicio para la construcción de conocimiento que redunde en el desarrollo académico, organizacional y social, en el entorno local, nacional e internacional.

Política, Ciudadanía y Globalidad está dirigido a investigadores, estudiantes de educación superior, funcionarios públicos, empresarios, gremios, y a toda la sociedad de conocimiento. A través de esta revista científica, se divulga la producción intelectual y la investigación para el desarrollo de la ciencia política, incluyendo todas las sub-áreas propias de la misma. El equipo de colaboradores está comprometido con el fortalecimiento de los criterios de calidad científica, editorial, visibilidad e impacto en la comunidad científica, como respuesta a los nuevos lineamientos del Modelo Redalyc.

Revista Política, Ciudadanía y Globalidad

Presentation

Our university, Universidad Autónoma de Nuevo León is an institution dedicated to promote integral education in the fields of science, humanities and technology, scientific research and it fosters cultural and ideological development of society. This institution is in charge of forming responsible and ethical leaders who must have historical commitment and who must have the purpose of strengthening the regional, national and Latin American identity. The digital magazine Política, Ciudadanía y Globalidad, a scientific journal of this institution, links directly to all the instances of this project.

Política, Ciudadanía y Globalidad, has circulated each semester on its electronic version in Open Access system, since January 2015. It is trying to become a relevant medium in terms of publishing scientific articles derived from research studies done, either in Spanish or English, by national and international authors who give in the rights for the editor to publish them. These articles go through an evaluation process, Double Blind Review, before they are selected to be published in order to achieve the goal of promoting scientific development and learning in Northeastern Mexico.

It is also a tool for the socialization of the academic communities of the School of Political Science and International Relations of our institution. Likewise, it is a space for reflection and critical debate in order to construct knowledge that will end up enriching academic, organizational and social development in local, national and international contexts. Política, Ciudadanía y Globalidad is aimed towards researchers, students, public officials, businessmen, trade associations and the entire knowledge society. Intellectual production and research done for politics development is disclosed in this scientific magazine. Contributor crew is committed to the scientific, editorial, visibility and impact criteria enhancement, in response to the new Redalyc Model guidelines.

Revista Política, Ciudadanía y Globalidad

Tabla de Contenido

Editorial -----12

Monográfico Migraciones internacionales: Procesos de incorporación en Iberoamérica

Monographic International Migrations: Incorporation processes in Ibero-America

Felipe Aliaga Sáez, Universidad de Santo Tomás, Colombia

Nicolás Gissi Barbieri, Universidad de Chile, Chile

Beatriz Padilla, Universidad de South Florida, EUA

Estado y migración: El reflejo de las políticas en la movilidad externa de cubano -----26

State and migration: the reflection of the policies in the external mobility of Cubans

Yulianela Pérez-García, Universidad de las Artes, Ecuador

Trazos y trazas de la migración haitiana post-terremoto -----50

Traces and scars of the post-earthquake Haitian migration

Wooldy Edson Loudior, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia

Políticas públicas de integración de inmigrantes. Éxitos y fracasos en Venezuela -----73

Public policies of integration of immigrants. Successes and failures in Venezuela

Jenny Liliet Moreno Flórez, Universidad Pedagógica Experimental Libertador, Venezuela

Políticas de inserción laboral de los migrantes colombianos retornados entre 2012 y 2018 -----96

Labor insertion policies of returning Colombian migrants between 2012 and 2018

Donna Catalina Cabrera-Serrano, Universitat Rovira i Virgili, España

Stéphanie López-Villamil, Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Os desafios da nova política migratória brasileira diante do fluxo migratório haitiano -----124

The Challenges of Brazilian Migration Policy in the Face of Haitian Migration Flow

Leonardo Cavalcanti, Universidade de Brasília, Brazil

Lorena Pereda, Universidade de Brasília, Brazil

Marília de Macêdo, Universidade de Brasília, Brazil

Tânia Tonhati, Universidade Católica de Brasília, Brazil

Migración haitiana en Santiago de Chile: Expulsiones, imaginarios e inserción social en un Estado-nación neoliberal -----146

Haitian migration in Santiago, Chile: expulsions, imaginary and social insertion in a neoliberal nation-state

Juan Carlos Rodríguez-Torrent, Universidad de Valparaíso, Chile

Nicolás Gissi Barbieri, Universidad de Chile, Chile

Tres décadas después... Evolución de las políticas de incorporación de inmigrantes en Portugal: una nueva lectura -----171

Three decades later... Evolution of immigrant incorporation policies in Portugal: a new reading

Beatriz Padilla, University of South Florida, Estados Unidos

Thais França, ISCTE-IUL, CIES-IUL, Portugal

Análisis de algunos vectores sobre las migraciones internacionales en España: Las políticas de integración e integración educativa a debate -----203

Analysis of some vectors on international migration in Spain: Educational integration and integration policies under debate

Antonia Olmos Alcaraz, Universidad de Granada, España

Aproximación teórica a la integración de los inmigrantes en tres niveles: Comprensión, adaptación e inclusión -----224

Theoretical approach to the integration of immigrants at three levels: Understanding, adaptation and inclusion

Felipe Aliaga Sáez, Universidad Santo Tomás, Colombia

Política Editorial -----246

Publishing Policy

Editorial

Monográfico Migraciones internacionales: Procesos de incorporación en Iberoamérica¹


Felipe, Aliaga Sáez²

Universidad de Santo Tomás, Colombia

 <https://orcid.org/0000-0003-4635-1132>

Nicolás, Gissi Barbieri³

Universidad de Chile, Chile


 <https://orcid.org/0000-0001-5059-7691>

Beatriz, Padilla⁴

Universidad de South Florida, EUA

 <https://orcid.org/0000-0002-2359-3369>



 <https://doi.org/10.29105/10.29105/pgc6.11-1>

Como referenciar la editorial:

Aliaga, F., Gissi, N. & Padilla, B. (2020). *Monográfico Migraciones internacionales: Procesos de incorporación en Iberoamérica*. Revista Política, Globalidad y Ciudadanía, 12-18. Recuperado de <http://revpoliticas.uanl.mx/index.php/RPGyC/article/view/141>

En Desde la última década del siglo XX y hasta el presente, se ha constatado un incremento considerable en los flujos migratorios globales e intrarregionales (OIM 2015; PNUD 2009). En el mundo habría más de 270 millones de migrantes internacionales (Naciones Unidas, 2019), aumentando su relevancia política, económica y cultural. No sólo han crecido las corrientes migratorias en cuanto a su tamaño y diversidad, sino que se han convertido en el centro de los debates sobre políticas públicas, derechos humanos e inclusión social. Asimismo, la xenofobia, el racismo y la discriminación han acompañado y ensombrecido estos procesos. América Latina no ha estado exenta de estas tendencias y preocupaciones (vivienda, empleo, salud, educación, entre otras), aumentando los desplazamientos dentro de la región de manera importante durante los últimos años (Martínez y Orrego, 2016), siendo Argentina, Brasil, Colombia y Chile los países que concentran actualmente el mayor flujo inmigratorio a nivel regional. Por otro lado,

¹ Escrito derivado de la Red Iberoamericana de Investigación en Imaginarios y Representaciones (RIIR), avalada por la Universidad Santo Tomás de Colombia y la Red Internacional de Estudios Migratorios, U-NÓMADES de la Universidad de Chile.

² Doctor en Sociología y Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Santiago de Compostela. Docente investigador a tiempo completo en la Facultad de Sociología de la Universidad Santo Tomás, Colombia.

³ Doctor en Antropología por la Universidad Autónoma de México. Académico Departamento de Antropología, Universidad de Chile.

⁴ Doctora en Sociología, Profesora del Departamento de Sociología de la Universidad de South Florida, EUA e Investigadora del ISCTE-IUL, Portugal.

desde la década de 1990, España juega un papel importante como país de llegada de latinoamericanos, lo mismo que Portugal para el caso de los brasileños (Padilla, 2009).

Esta nueva realidad socio-espacial, dinámica y compleja, plantea múltiples desafíos, lecturas y valorizaciones en torno a la convivencia pluricultural y el desarrollo social en las ciudades receptoras, convocando el interés de las ciencias sociales en Iberoamérica, lo que se ha traducido en un mayor número de proyectos de investigación, cursos de especialización, centros de estudios y colaboración nacional e internacional interregional y transatlántica que reflexionan sobre las migraciones, la convivencia y la incorporación social. Estos cambios han llevado que antiguos países de emigración se conviertan en destinos migratorios (España y Portugal; México), y a la inversa, que viejos destinos de inmigración (Venezuela) se hayan tornado expulsores de inmigrantes (Gissi, Ghio y Silva, 2019), o que alberguen tanto emigración como inmigración, realidad que se hizo patente en la Península Ibérica durante la última crisis mundial (Padilla y Ortiz 2012) o en el nuevo contexto migratorio en América Latina (Perú, Colombia, Ecuador, Brasil), en la actualidad muy marcada por el éxodo venezolano. Inclusivamente, se ha hecho evidentes como los procesos políticos y electorales influyen cada vez más la inmigración (França y Padilla, 2018), por ejemplo, en los últimos dos años, el crecimiento de la migración brasileña hacia Portugal se agilizó, alcanzando un aumento de 43% del 2018 para 2019.

Los flujos migratorios Sur-Norte y Sur-Sur, y aun los Norte-Sur, se deben tanto a factores externos como internos de los países, siendo relevantes los procesos de atracción y expulsión, así como los de globalización (Padilla, 2009). Las últimas crisis económicas internacionales y regímenes políticos neopopulistas (i.e. Venezuela) y neoconservadores (i.e. Colombia), tienen como trasfondo los procesos globalizadores de las últimas cuatro décadas, en particular la reforma estructural neoliberal que consolidó el sistema-mundo y el capitalismo global en un contexto histórico poscolonial y de división internacional y sexual del trabajo (Wallerstein, 2007; Canales, 2015). Estos fenómenos macro, productos de un modelo de desarrollo orientado a las exportaciones, han generado un nuevo “metabolismo” social que desestabiliza el espacio y la reproducción cultural, generando una “marea que levanta todos los botes” (Portes y Roberts, 2005, p. 25), debilitando los contratos sociales y mecanismos de protección, que ya eran frágiles en muchos países, y aumentando las asimetrías entre los países y regiones, y las desigualdades al interior de cada sociedad, tendiendo a crecer los riesgos, la exclusión social y la pobreza

(Beck y Beck-Gernsheim, 2012), así como alentando la imaginación y deseo de los individuos y sus familias (Appadurai, 2001).

Esta inestabilidad política y económica en Iberoamérica ha desembocado en una nueva actitud frente a los beneficios y riesgos de la movilidad (Douglas y Wildavsky, 1983), estableciéndose grandes movimientos hacia países de destino donde el Estado brinde mayor seguridad (Solimano, 2008), ocasionándose también cambios en la legislación migratoria de los países históricamente receptores a nivel mundial, como Estados Unidos, proclives a un mayor control migratorio (Sassen 2015; Portes 2012), especialmente con las nuevas migraciones de refugiados y los mayores controles fronterizos implementados por el presidente Trump en EE.UU.

Por otro lado, los procesos y legislaciones migratorias de los países de la península Ibérica, han variado en los últimos 30 años, a veces tornándose más amigables y otras menos, en relación a la evolución de los flujos migratorios, siendo el 2006 un año clave dada la implementación de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa de las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea (FRONTEX), la cual centró sus esfuerzos en el control de fronteras y la lucha contra la inmigración irregular, interceptando a los migrantes especialmente procedentes de África, lo cual llevó a que se bautizara al continente como la “Europa Fortaleza”.

Los casos de España y Portugal, países que históricamente han sido de emigración, pasan a recibir población inmigrante a partir de los ‘90, pero con la crisis de 2008, experimentan nuevamente procesos de emigración. En España en tiempos del Partido Popular en el poder, se vino restringiendo la apertura migratoria, donde incluso la ultra-derecha ha ganado terreno, con partidos anti-inmigración; cuestión que va configurando una base de significados negativos en torno a las migraciones en la cual aparece el imaginario del inmigrante (Aliaga, 2008) como un “chivo expiatorio” (Aliaga, 2014), cargando las culpas de los problemas de la sociedad.

Como consecuencia de ello, en términos de recepción migrantes, se han generado nuevos ejes de producción de localidad y subjetividad, a través de nuevos objetos, formas políticas y comportamientos sociales, que han provocado un cambio en las trayectorias y destinos migratorios, así como en los procesos de incorporación y exclusión social, cuestión que se ve reflejada en el conjunto de Iberoamérica.

Al respecto, en este monográfico contamos con nueve capítulos que ilustran estas nuevas

realidades en el espacio Iberoamericano. En el texto de Yulianela Pérez García, “Estado y migración: el reflejo de las políticas en la movilidad externa de cubanos”, se da cuenta sobre cómo la migración externa cubana se enfrenta a los retos de un gradual dinamismo, la diversificación de sus corrientes, la complejización de sus motivaciones y la profundización de los vínculos entre los migrantes y su país de origen, siendo la actividad normativa del Estado cubano fundamental en estas transformaciones, intentando controlar el potencial migratorio y neutralizar su impacto socioeconómico, incidiendo, entre otros elementos, en la diversificación de las expresiones de la migración y modificando los flujos, una vez que se adecuan a las oportunidades que les ofrece el marco político normativo nacional.

El capítulo de Wooldy Edson Louidor, “Trazos y trazas de la migración haitiana post-terremoto”, describe los trazos de los trayectos de migrantes haitianos a lo largo del continente americano tras el terremoto del 12 de enero de 2010, así como las trazas de los impactos desastrosos de políticas migratorias hostiles de países de tránsito y destino sobre dichos migrantes, particularmente en las fronteras. A partir de la reconstrucción de las dos categorías, trazos y trazas, retomadas de Édouard Glissant y Severo Sarduy respectivamente, y de la lectura hermenéutica de un corpus de textos publicados de 2010 a 2019 sobre la migración haitiana post-terremoto, el artículo evidencia la heterogeneidad de ésta desde una doble perspectiva, geográfica y político-jurídica.

El texto de Jenny Moreno, “Políticas públicas de integración de inmigrantes. Éxitos y fracasos en Venezuela”, realiza un esbozo de las políticas de atención al inmigrante en Venezuela desde 1989 hasta la actualidad, a través del análisis documental de textos científicos y de artículos de prensa. En este trabajo se describe la política de los inmigrantes desde 1989 hasta el 2003; hace referencia al periodo del presidente Hugo Chávez que marca una diferenciación con el resto de los periodos presidenciales; analiza las políticas sociales denominadas misiones que nacen en el 2003 y que se mantienen hasta el día de hoy, donde se destaca la misión identidad, destinada a dotar de documentación legal a los migrantes que llegan a Venezuela, realiza una revisión detallada del marco legal y finalmente describe la situación actual.

El capítulo de Donna Catalina Cabrera Serrano y Stéphanie López Villamil, “Políticas de inserción laboral de los migrantes colombianos retornados entre 2012 y 2018”, analiza la coordinación entre las políticas migratorias y las medidas en materia laboral para la población retor-

nada en Colombia desde la aprobación de la Ley de Retorno de 2012. Considera el contexto de la emigración y del retorno en Colombia, incluyendo la participación de la población retornada en los puestos de trabajo de los países de acogida, así como las dinámicas recientes del mercado de trabajo en el país entendiendo algunos factores estructurales como el desempleo y la informalidad y la necesidad de considerar estos aspectos en el diseño de propuesta de integración socioeconómica para los retornados. Se enumeran las principales intervenciones propuestas en temas de empleabilidad y emprendimiento y se realiza un análisis detallado de los informes de gestión presentados por los Ministerios de Relaciones Exteriores y del Trabajo para el período de estudio para evidenciar la existencia de mecanismos de coordinación interinstitucional.

El capítulo de Leonardo Cavalcanti, Lorena Pereda, Marília de Macêdo y Tânia Tonhati analiza las respuestas del Estado brasileño para el caso de la migración haitiana en Brasil. La formulación de la Ley de Migración (13.445/2017) permite la entrada regulada de inmigrantes haitianos en territorio nacional, sin embargo, a través del estudio cualitativo realizado en la investigación *Inmigración y crisis económica. Migración de retorno de Haití y tácticas de circularidad*, en Brasilia y Curitiba durante 2018-2019, se vio que las estructuras y mecanismos de integración no se desarrollaron al mismo ritmo que las reglas de gestión del flujo, siendo un desafío para los formuladores de política migratoria en Brasil.

Por su parte, el capítulo de Juan Carlos Rodríguez Torrent y Nicolás Gissi Barbieri, “Migración haitiana en Santiago de Chile: expulsiones, imaginarios e inserción social en un Estado-nación neoliberal”, sostiene que la migración haitiana cuestiona antropológicamente la idea de los límites espaciales, temporales e identitarios chilenos, ofreciendo diversos planos desde la perspectiva del migrante haitiano sobre la posibilidad de superar las barreras que enfrentan en una sociedad neoliberal. En este texto, a través de trabajo de campo y entrevistas en profundidad, se analiza la migración haitiana en Chile, comprendiendo desde sus subjetividades las vulnerables relaciones que establecen con los distintos actores con que interactúan en la vida cotidiana y el papel que juegan en la paulatina transformación de espacios sociales y laborales.

El texto de Beatriz Padilla y Thais França, “Tres décadas después... evolución de las políticas de incorporación de inmigrantes en Portugal: una nueva lectura”, discute la evolución de las políticas portuguesas de incorporación de inmigrantes, desde la década de 1980 hasta la legislación actual de 2018. Se argumenta que, si bien se han registrado avances, no existe por parte del

Estado portugués una estrategia sólida, continua y coherente. Específicamente, se abordan dos tipos de políticas de incorporación para argumentar que mientras se registraron grandes avances en las políticas de acceso a la nacionalidad, el progreso en la legislación antidiscriminación ha sido menos acentuado, pudiéndose interpretar como una expresión de racismo institucional anclado en antiguos imaginarios coloniales.

Por su parte, el capítulo de Antonia Olmos Alcaraz, “Análisis de algunos vectores sobre las migraciones internacionales en España: las políticas de integración e integración educativa a debate”, analiza la gestión migratoria española, sobre la que se está edificando la actual sociedad multicultural en el país, entendiendo los procesos de integración como dinámicas de carácter unidireccional que operan en distintas esferas de la realidad (espacios educativos, laborales, etc.) y que van desde la sociedad mayoritaria al resto de la sociedad. Se realiza un análisis de carácter multinivel (comunitario, estatal y regional-local) y sectorial (destacando la incorporación educativa).

Finalmente, el ensayo de Felipe Aliaga Sáez, “Aproximación teórica a la integración de los inmigrantes en tres niveles: comprensión, adaptación e inclusión”, analiza desde una perspectiva sociológica la integración de los inmigrantes en tres niveles: a través del surgimiento de un esquema comprensivo de los individuos; adaptación a los artefactos y procesos; y la inclusión en los sistemas funcionales básicos de la sociedad. El ensayo busca plantear una tesis nueva sobre la integración, por medio de análisis y articulación conceptual desde diversos autores (P. Bourdieu, A. Giddens, A. Schütz, M. Walzer, Ch. Taylor, entre otros).

REFERENCIAS

- Aliaga, F. (2008). Algunos aspectos de los imaginarios sociales en torno al inmigrante. APOSTA, Revista de Ciencias Sociales, (39), 1-40.
- Aliaga, F. (2014). “El inmigrante como chivo expiatorio”, en Álvarez, F., Chaverro, P., y Oller, M. (Cords.). Amawta. Seminarios de investigación. Quito, Ecuador: Editorial IAEN.
- Canales, A. (2015). E pur si muove. Elementos para una teoría de las migraciones en el capitalismo global. México: Universidad de Guadalajara y Porrúa.
- Douglas, M. & Wildavsky, A. (1983). Risk and culture. An essay on the selection of technical and environmental dangers. Berkeley: University of California Press
- França, T. & Padilla, B. (2019). Imigração brasileira para Portugal: entre o surgimento e a construção midiática de uma nova vaga. Cadernos de Estudos Sociais, 33(2), 1-30.

- Gissi, N., G. Ghio y C. Silva. (2019). “Diáspora, integración social y arraigo de migrantes en Santiago de Chile: Imaginarios de futuro en la comunidad venezolana”, en *Migraciones. Revista del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, 47, Universidad Pontificia Comillas, España. 61-88. <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/view/9223/11246>
- Martínez, J. y Orrego, C. (2016). Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe. OIM y CEPAL-Serie Población y Desarrollo N° 114. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39994/1/S1600176_es.pdf (Recuperado el 9 de diciembre de 2019).
- Naciones Unidas (2019). Stock migrante internacional. Disponible en: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp> (Recuperado el 08 de diciembre de 2019).
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2015). Los migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad. Disponible en: http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_sp.pdf (Recuperado el 17 de diciembre de 2019).
- Padilla, B. & Ortiz, A. (2012). Fluxos migratórios em Portugal: do boom migratório à desaceleração no contexto de crise. *Balanços e desafios. REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.* (39), 159-184.
- Padilla, B. (2009), “As migrações latino-americanas para a Europa: uma análise retrospectiva para entender a mobilidade actual”, en Padilla, B. & Xavier, M. (org.), *Revista Migrações - Número Temático Migrações entre Portugal e América Latina*, (5), 19-35.
- Portes, A. (2012). *Sociología económica de las migraciones internacionales*. Barcelona: Anthropos.
- Portes, A. y Roberts, B. (2005). “La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal”, en A. Portes, B. Roberts y A. Grimson (editores). *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires: Prometeo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). “Reporte de Desarrollo Humano-2009”. *Superando Barreras: Movilidad y desarrollo humano*. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2009_es_complete.pdf (Recuperado el 08 de diciembre de 2019).
- Sassen, S. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz.
- Solimano, A. (2008). *Migraciones internacionales en América Latina. Booms, crisis y desarrollo*. México: FCE.
- Wallerstein, I. (2007). *Geopolítica y geocultura. Ensayos sobre el moderno sistema mundial*. Barcelona: Kairós.

Editorial

Monographic International Migrations: Incorporation processes in Ibero-America ¹

Felipe, Aliaga Sáez²

Universidad de Santo Tomás, Colombia

 <https://orcid.org/0000-0003-4635-1132>

Nicolás, Gissi Barbieri³

Universidad de Chile, Chile

 <https://orcid.org/0000-0001-5059-7691>

Beatriz, Padilla⁴

Universidad de South Florida, EUA

 <https://orcid.org/0000-0002-2359-3369>



 <https://doi.org/10.29105/10.29105/pgc6.11-1>

Como referenciar la editorial:

Aliaga, F., Gissi, N. & Padilla, B. (2020). *Monographic International Migrations: Incorporation processes in Ibero-America*. Revista Política, Globalidad y Ciudadanía, 19-25. Recuperado de <http://revpoliticas.uanl.mx/index.php/RPGyC/article/view/141>

From the last decade of the 20th century until now, there has been a considerable increase in global and intraregional migration flows (IOM 2015; UNDP 2009.) In the world, there would be more than 270 million of international migrants (United Nations, 2019), increasing their political, economic and cultural relevance. Not only have migratory flows grown in size and diversity, but they have also become the center of debates on public policy, human rights and social inclusion. Likewise, xenophobia, racism and discrimination have accompanied and overshadowed these processes. Latin America has not been exempt from these trends and concerns (housing, employment, health, education, among others), increasing displacement within the region significantly in recent years (Martínez and Orrego, 2016), being Argentina, Brazil, Colombia and Chile, the countries that currently concentrate the greatest immigration flow at the regional level. On the other hand, since the 1990s, Spain has played an important role as a

¹ Escrito derivado de la Red Iberoamericana de Investigación en Imaginarios y Representaciones (RIIR), avalada por la Universidad Santo Tomás de Colombia y la Red Internacional de Estudios Migratorios, U-NÓMADES de la Universidad de Chile.

² Doctor en Sociología y Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Santiago de Compostela. Docente investigador a tiempo completo en la Facultad de Sociología de la Universidad Santo Tomás, Colombia.

³ Doctor en Antropología por la Universidad Autónoma de México. Académico Departamento de Antropología, Universidad de Chile.

⁴ Doctora en Sociología, Profesora del Departamento de Sociología de la Universidad de South Florida, EUA e Investigadora del ISCTE-IUL, Portugal.

country of arrival for Latin Americans, the same as Portugal in the case of Brazilians (Padilla, 2009.) This new socio-spatial reality, dynamic and complex, raises multiple challenges, lectures and valuations around multicultural coexistence and social development in the receiving cities, calling the interest of the social sciences in Ibero-America, which has translated into a greater number of research projects, specialization courses, study centers and national and international interregional and transatlantic collaboration that reflect on migration, coexistence and social integration. These changes have led former emigration countries to become migration destinations (Spain and Portugal; Mexico), and conversely, that old immigration destinations (Venezuela) have become expellers of immigrants (Gissi, Ghio and Silva, 2019), or that host both emigration and immigration, reality that became evident in the Iberian Peninsula during the last world crisis (Padilla and Ortiz 2012) or in the new migratory context in Latin America (Peru, Colombia, Ecuador, Brazil), currently very marked by the Venezuelan exodus. Inclusively, it has become evident how political and electoral processes increasingly influence immigration (França and Padilla, 2018), for example, in the last two years, the growth of Brazilian migration to Portugal has accelerated, reaching an increase in 43% from 2018 to 2019.

South-North and South-South migratory flows, and even North-South, are due to both external and internal factors of the countries, where the processes of attraction and expulsion are relevant, as well as those of globalization (Padilla, 2009.) The latest international economic crises and neopopulist (example Venezuela) and neoconservative (example Colombia) political regimes have as a background the globalizing processes of the last four decades, in particular, the neoliberal structural reform that consolidated the world-system and global capitalism in a postcolonial historical context and the international and sexual division of labor (Wallerstein, 2007; Canales, 2015.) These macro phenomena, products of an export-oriented development model, have generated a new social “metabolism” that destabilizes space and cultural reproduction, generating a “tide that lifts all boats” (Portes and Roberts, 2005, p .25), weakening social contracts and protection mechanisms, which were already fragile in many countries, and increasing asymmetries between countries and regions, and inequalities within each society, tending to increase risks, social exclusion and poverty (Beck and Beck-Gernsheim, 2012), as well as encouraging the imagination and desire of individuals and their families (Appadurai, 2001.)

This political and economic instability in Ibero-America has led to a new attitude towards

the benefits and risks of mobility (Douglas and Wildavsky, 1983), establishing large movements towards destination countries where the State provides greater security (Solimano, 2008), causing also changes in the immigration legislation of historically receiving countries worldwide, such as the United States, prone to a greater immigration control (Sassen 2015; Portes 2012), especially with the new migrations of refugees and the greater border controls implemented by President Trump In the USA.

On the other hand, the migratory processes and legislation of the countries of the Iberian peninsula have varied in the last 30 years, sometimes becoming more friendly and sometimes less, in relation to the evolution of migratory flows, 2006 being a key year given the implementation of the European Border and Coast Guard Agency (FRONTEX), which focused its efforts on border control and the fight against irregular immigration, intercepting migrants especially from Africa, which led to the continent being baptized as the “Fortress Europe.”

The cases of Spain and Portugal, countries that have historically been known for emigration, began to receive immigrant populations from the 1990s onwards, but with the 2008 crisis, they experienced emigration processes again. In Spain, in times of the Popular Party, immigration openness was restricted, where even the ultra-right has gained ground, with anti-immigration parties; question that is configuring a base of negative meanings around migrations in which the image of the immigrant appears (Aliaga, 2008) as a “scapegoat” (Aliaga, 2014), bearing the blame for the problems of society.

As a consequence, in terms of migrant reception, new axes of production of locality and subjectivity have been generated, through new objects, political forms and social behaviors, which have caused a change in migratory trajectories and destinations, as well as in the processes of incorporation and social exclusion, an issue that is reflected in Ibero-America as a whole.

In this regard, in this monograph we have nine chapters that illustrate these new realities in the Ibero-American space. In the text by Yulianela Pérez García, “State and migration: the reflection of policies in the external mobility of Cubans”, she realizes how Cuban external migration faces the challenges of a gradual dynamism, the diversification of its currents, the complexification of their motivations and the deepening of the links between migrants and their country of origin, being the normative activity of the Cuban State fundamental in these transformations, trying to control the migratory potential and neutralize its socioeconomic impact,

influencing, among other elements, in diversifying expressions of migration and modifying flows, once they are adapted to the opportunities offered by the national normative political framework.

In the chapter written by Wooldy Edson Louidor, “Traces of Post-Earthquake Haitian Migration,” he describes the traces of the migrant movements of Haitians throughout America after the earthquake of January 12, 2010, as well as the traces of the disastrous impacts of hostile migration policies from transit and destination countries on these migrants, particularly at the borders. From the reconstruction of the two categories, traces and trappings, taken from Édouard Glissant and Severo Sarduy respectively, and from the hermeneutic reading of a corpus of texts published from 2010 to 2019 on post-earthquake Haitian migration, the article evidences the heterogeneity of it from a double perspective, geographic and political-legal.

Jenny Moreno’s text, “Public policies for the integration of immigrants. Successes and failures in Venezuela”, outlines the policies of care for immigrants in Venezuela from 1989 to the present, through documentary analysis of scientific texts and newspaper articles. This paper describes the politics of immigrants from 1989 to 2003; it refers to the period of President Hugo Chávez that marks a differentiation with the rest of the presidential periods; it analyzes the social policies called missions that were born in 2003 and that remain until today, where the identity mission stands out, aimed at providing legal documentation to migrants arriving in Venezuela, it performs a detailed review of the legal framework and finally it describes the current situation.

The chapter written by Donna Catalina Cabrera Serrano and Stéphanie López Villamil, “Policies for the labor insertion of Colombian migrants returned between 2012 and 2018”, analyzes the coordination between migration policies and measures in labor matters for the returned population in Colombia since the approval of the 2012 Law of Return. It considers the context of emigration and return in Colombia, including the participation of the returned population in the jobs of the host countries, as well as the recent dynamics of the labor market in the country, understanding some structural factors such as unemployment and informality and the need to consider these aspects in the design of a proposal for socioeconomic integration for returnees. The main proposed interventions in employability and entrepreneurship are listed, and a detailed analysis of the management reports submitted by the Ministries of Foreign Affairs and

Labor for the study period is carried out to demonstrate the existence of inter-institutional coordination mechanisms.

The chapter written by Leonardo Cavalcanti, Lorena Pereda, Marília de Macêdo and Tânia Tonhati analyzes the responses of the Brazilian State for the case of Haitian migration in Brazil. The formulation of the Migration Law (13,445 / 2017) allows the regulated entry of Haitian immigrants into national territory, however, through the qualitative study carried out in the Immigration and economic crisis investigation. The formulation of the Migration Law (13,445 / 2017) allows the regulated entry of Haitian immigrants into national territory; however, through the qualitative study carried out in the “Immigration and economic crisis, return migration from Haiti and circularity tactics research”, in Brasilia and Curitiba during 2018-2019, it was found that the integration structures and mechanisms did not develop at the same rhythm as the flow management rules, being a challenge for migration policy makers in Brazil.

On the other hand, the chapter written by Juan Carlos Rodríguez Torrent and Nicolás Gissi Barbieri, “Haitian Migration in Santiago de Chile: Expulsions, Imaginations and Social Insertion in a Neoliberal Nation-State”, argues that Haitian migration anthropologically questions the idea of spatial limits, temporal and Chilean identities, offering various planes from the perspective of the Haitian migrant on the possibility of overcoming the barriers they face in a neoliberal society. In this text, through fieldwork and in-depth interviews, Haitian migration in Chile is analyzed, including from the subjectivities, their vulnerable relationships they establish with the different actors with whom they interact in daily life and the role they play in gradual transformation of social and labor spaces.

The text written by Beatriz Padilla and Thais França, “Three decades later ... the evolution of the policies of incorporation of immigrants in Portugal: a new reading”, discusses the evolution of the Portuguese policies of incorporation of immigrants, from the 1980s to the current legislation of 2018. It is argued that, although progress has been made, there is no solid, continuous and coherent strategy on the part of the Portuguese State. Specifically, two types of incorporation policies are addressed to argue that, while great advances were made in access to nationality policies, progress in anti-discrimination legislation has been less accentuated, and this could be interpreted as an expression of institutional racism anchored in ancient colonial imaginaries.

The chapter written by Antonia Olmos Alcaraz, “Analysis of some vectors on international

migration in Spain: educational integration and integration policies under debate”, analyzes the Spanish migration management, on which the current multicultural society is being built in the country, understanding the integration processes as unidirectional dynamics that operate in different spheres of reality (educational, work spaces, etc.) and that go from the majority society to the rest of society. An analysis of a multilevel (community, state and regional-local) and sectoral nature is carried out (highlighting educational incorporation.)

Finally, the essay by Felipe Aliaga Sáez, “Theoretical approach to the integration of immigrants at three levels: understanding, adaptation and inclusion”, analyzes from a sociological perspective the integration of immigrants at three levels: through the emergence of a scheme understanding of individuals; adaptation to artifacts and processes; and inclusion in the basic functional systems of society. The essay seeks to propose a new thesis on integration, through analysis and conceptual articulation from various authors (P. Bourdieu, A. Giddens, A. Schütz, M. Walzer, Ch. Taylor, among others.)

REFERENCIAS

- Aliaga, F. (2008). Algunos aspectos de los imaginarios sociales en torno al inmigrante. *APOSTA, Revista de Ciencias Sociales*, (39), 1-40.
- Aliaga, F. (2014). “El inmigrante como chivo expiatorio”, en Álvarez, F., Chavero, P., y Oller, M. (Cords.). *Amawta. Seminarios de investigación*. Quito, Ecuador: Editorial IAEN.
- Canales, A. (2015). *E pur si muove. Elementos para una teoría de las migraciones en el capitalismo global*. México: Universidad de Guadalajara y Porrúa.
- Douglas, M. & Wildavsky, A. (1983). *Risk and culture. An essay on the selection of technical and environmental dangers*. Berkeley: University of California Press
- França, T. & Padilla, B. (2019). *Imigração brasileira para Portugal: entre o surgimento e a construção midiática de uma nova vaga*. *Cadernos de Estudos Sociais*, 33(2), 1-30.
- Gissi, N., G. Ghio y C. Silva. (2019). “Diáspora, integración social y arraigo de migrantes en Santiago de Chile: Imaginarios de futuro en la comunidad venezolana”, en *Migraciones. Revista del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, 47, Universidad Pontificia Comillas, España. 61-88. <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/view/9223/11246>

- Martínez, J. y Orrego, C. (2016). Nuevas tendencias y dinámicas migratorias en América Latina y el Caribe. OIM y CEPAL-Serie Población y Desarrollo N° 114. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39994/1/S1600176_es.pdf (Recuperado el 9 de diciembre de 2019).
- Naciones Unidas (2019). Stock migrante internacional. Disponible en: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp> (Recuperado el 08 de diciembre o de 2019).
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2015). Los migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad. Disponible en: http://publications.iom.int/system/files/wmr2015_sp.pdf (Recuperado el 17 de diciembre de 2019).
- Padilla, B. & Ortiz, A. (2012). Fluxos migratórios em Portugal: do boom migratório à desaceleração no contexto de crise. Balanços e desafios. REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum. (39), 159-184.
- Padilla, B. (2009), “As migrações latino-americanas para a Europa: uma análise retrospectiva para entender a mobilidade actual”, en Padilla, B. & Xavier, M. (org.), Revista Migrações - Número Temático Migrações entre Portugal e América Latina, (5), 19-35.
- Portes, A. (2012). Sociología económica de las migraciones internacionales. Barcelona: Anthropos.
- Portes, A. y Roberts, B. (2005). “La urbanización en América Latina durante los años del experimento neoliberal”, en A. Portes, B. Roberts y A. Grimson (editores). Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo. Buenos Aires: Prometeo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2009). “Reporte de Desarrollo Humano-2009”. Superando Barreras: Movilidad y desarrollo humano. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2009_es_complete.pdf (Recuperado el 08 de diciembre o de 2019).
- Sassen, S. (2015). Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global. Buenos Aires: Katz.
- Solimano, A. (2008). Migraciones internacionales en América Latina. Booms, crisis y desarrollo. México: FCE.
- Wallerstein, I. (2007). Geopolítica y geocultura. Ensayos sobre el moderno sistema mundial. Barcelona: Kairós.

Estado y migración: El reflejo de las políticas en la movilidad externa de cubano¹

State and migration: the reflection of the policies in the external mobility of Cubans

Yulianela, Pérez-García²

Universidad de las Artes, Ecuador

 <https://doi.org/10.29105/10.29105/pgc6.11-2>

 <https://orcid.org/0000-0002-9897-4158>

RESUMEN

El presente artículo es resultado de un análisis documental, cuyo objetivo consistió en explicar la influencia de la política del Estado cubano para la cuestión migratoria en el desarrollo de la migración externa desde la Isla. Se utilizó un enfoque cualitativo desde una concepción estructuralista con la utilización de métodos teóricos como el lógico histórico, analítico-sintético e inductivo-deductivo. Se encontró que desde la década del noventa y en correspondencia con el comportamiento mundial de los flujos, la migración externa cubana se enfrenta a los retos de un gradual dinamismo, la diversificación de sus corrientes, la complejización de sus motivaciones y la profundización de los vínculos entre los migrantes y su país de origen. En estas transformaciones la actividad normativa del Estado cubano ha sido fundamental. Se concluye que los esfuerzos realizados por el Estado y sus instituciones para controlar el potencial migratorio y neutralizar su impacto socioeconómico han incidido, entre otros elementos, en la diversificación de las expresiones de la migración y modificó los flujos, una vez que se adecuan a las oportunidades que les ofrece el marco político normativo nacional.

Palabras claves: Cuba, Estado, migración externa, política migratoria.

ABSTRACT

This article is the result of a documentary analysis, whose objective was to explain the influence of the State's State and migration: the reflection of the policies in the external mobility of Cubans

This article is the result of a documentary analysis whose objective was to explain the influence of the State's policy on the migration issue in the development of international migration of Cubans. A qualitative approach was used from a structural conception with the use of theoretical methods such as historical, analytical-synthetic and inductive-deductive logic. It was found that since the 1990s and in correspondence with the global behavior of the flows, Cuban external migration faces the challenges of a gradual dynamism, the diversification of its currents, the complexity of its motivations and the deepening of ties between migrants and their country of origin. In these transformations the normative activity of the Cuban State has been fundamental. It is concluded that the efforts made by the State and its institutions to control the migratory potential and neutralize its socioeconomic impact have influenced, among other elements, the diversification of the expressions of migration and modified the flows, once they are adapted to the opportunities offered by the national regulatory policy framework.

Keywords: Cuba, external migration, migration policy, state.

Recibido: 10 de Enero 2019 - Aceptado: 25 de Junio 2019 - Corregido: 08 de Noviembre 2019

Cómo referenciar este artículo:

Pérez-García, (2020). Estado y migración: El reflejo de las políticas en la movilidad externa de cubano. *Política Globalidad y Ciudadanía*, 26-49. Recuperado de <http://revpoliticas.uanl.mx/index.php/RPGyC/article/view/126>



1 Este artículo expone parte de los resultados presentados de la Tesis *La migración laboral de cubanos hacia Angola y su relación con la política migratoria del Estado cubano* (1990-2012) en obtención del grado de Doctor en Ciencias Políticas en la Universidad de la Habana, Cuba, en 2016.

2 Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de La Habana. Actualmente es Directora y docente del Departamento de Teorías Críticas y Prácticas Experimentales de la Universidad de las Artes, Ecuador. Email: yulianela23@yahoo.es.

1.- INTRODUCCION

Desde los años noventa la migración externa cubana ha experimentado cambios que la acercan a las características y comportamientos de los flujos mundiales como un mayor dinamismo, una creciente diversificación en sus corrientes, la gradual complejización de sus motivaciones y la profundización de los vínculos entre los migrantes y su país de origen. Este complejo proceso ha hecho de la cuestión migratoria un tema cada vez más visible en el debate nacional cubano por su trascendencia en el actual escenario socioeconómico, pues atraviesa a toda la estructura de la sociedad.

Los factores determinantes de las modificaciones en el proceso migratorio externo son múltiples, entre ellos, la actividad normativa del Estado ha sido uno fundamental y sobre el que los investigadores han discutido de manera fragmentada.

El presente artículo constituye una reflexión histórico-política sobre la relación entre las principales transformaciones de la migración internacional cubana y la política del Estado como condicionante de las circunstancias en que se mueve la población en determinado contexto histórico. La discusión se articula desde el cuestionamiento sobre qué incidencia ha tenido la política del Estado cubano para la cuestión migratoria en el desarrollo mismo del proceso migratorio externo.

Se parte de la premisa de que los esfuerzos realizados por el Estado cubano y sus instituciones para regular y controlar el potencial migratorio y neutralizar su impacto socioeconómico han diversificado también las expresiones de la migración y modificado los flujos, una vez que se adecuan a las oportunidades que les ofrece el marco político normativo nacional.

En la discusión se considera la migración no solo como el proceso social de movilidad socioespacial sino como la acción de residir en el lugar al que uno se ha trasladado durante un determinado período de tiempo. Su naturaleza política comienza a manifestarse no solo entre las motivaciones que originan los movimientos sino como una constante en la dinámica que condiciona sus comportamientos desde la modernidad. Esta constante se expresa en lo que el sociólogo argelino Sayad (2008) denomina como “pensamiento de Estado” definido por la relación entre el Estado como orden nacional y el orden de la migración. Es decir, no es posible analizar la migración sin asociarla a los mecanismos de legitimación del Estado-nación. Así,

tanto las diferentes actitudes ante la migración están vinculadas con las especificidades de los procesos históricos de conformación de los estados-nacionales, las formas de regulación de la movilidad y la variedad de derechos y obligaciones que se derivan de la pertenencia o no a la nación, como las transformaciones mismas de los procesos migratorios se articulan con estas condicionantes políticas.

En esta relación, la política migratoria constituye una dimensión más, que según varios autores se puede asociar de manera general con los preceptos jurídicos y normativos que expresan el carácter, forma y voluntad del gobierno en cuanto a la movilidad de la población (Hollifield, 2008; López Salas, 2006; Rosenblum, 2003). Por su parte, Mármora (2004) agrega que las políticas migratorias responden a los objetivos nacionales del Estado y, al responder ante un proceso multidimensional, se vinculan con las políticas que el Estado desarrolla en otros órdenes sociales, de ahí que para su implementación, se requiera de legislaciones que permitan no solo controlar el movimiento sino que incorporen la gestión del proceso migratorio en beneficio del desarrollo nacional. Sin embargo, en el caso cubano, Aja (2009, p.129) delimita la política migratoria desde un enfoque operativo enfatizando más en la direccionalidad de la migración como cuestión de seguridad al definirla como “(...) el conjunto de medidas, decisiones y regulaciones adoptadas por el Estado, en las que se define su conducta y las regulaciones a cumplir por sus ciudadanos para salir de los límites territoriales del país, ya sea temporal o definitivamente”. La política del Estado para la cuestión migratoria se refiere, entonces, a las estrategias, normas y prácticas que adopta el Estado cubano, dirigidas a regir su actuación en materia de movimiento poblacional, a fin de prevenir y controlar su impacto en lo que define como “objetivos de seguridad nacional” según cada momento histórico.

2.- FUNDAMENTO TEÓRICO

La migración externa de cubanos: características y tendencias.

Desde la década del noventa, la migración externa cubana comenzó a mostrar un ligero incremento y diversificación de sus destinos, además de una creciente circularidad y temporalidad en la acción migratoria y una mayor participación de población trabajadora calificada en los flujos. Estas tendencias no se alejan de los comportamientos de la migración a nivel internacional y

Latinoamericana identificados en estudios de múltiple alcance (CEPAL, 2018; OIM, 2018).

En el caso cubano, varias fuentes estadísticas e investigaciones permiten comprobar las variaciones en la migración externa. Las estadísticas publicadas por el Anuario Demográfico elaborado por la Oficina Nacional de Estadísticas e Información de Cuba (ONEI) hasta el año 2018 reconocen que el comportamiento del saldo migratorio externo (La ONEI publica las cifras referidas al saldo migratorio externo desde 1990 a partir de la información suministrada por la Dirección de Inmigración y Extranjería (DIE), actual Dirección de Identificación, Inmigración y Extranjería del Ministerio del Interior (MININT) sobre la migración que llega y sale del país con carácter definitivo. En el registro queda invisibilizada la migración de carácter temporal que hoy se considera como uno de los fenómenos de más rápido crecimiento y que se hace más difícil de contabilizar a partir de las reformas a la Ley de Migración implementadas a inicios de 2013), muestra valores negativos sostenidos entre el rango de las -30 mil a -40 mil personas anualmente para el período de 1994 a 2013 y alrededor de los -20 mil en los años 2015 a 2018 (ONEI, 2019 p. 125).

En cuanto a la distribución geográfica, Aja, Rodríguez, Orosa y Albizu-Campos (2017) exponen que en 2016 América del Norte (en especial los Estados Unidos) era el destino más importante de la migración internacional cubana agrupando al 84% del stock total de migrantes, luego le seguían Europa y América Latina y el Caribe con el 10% y 5% respectivamente. No obstante, a estos destinos tradicionales se han ido incorporando desde los años noventa nuevos espacios en África y Asia que acogen el 1% de los migrantes de origen cubano, estimados aproximadamente en más de 24 mil personas.

Aunque los estudios realizados sobre el proceso migratorio externo cubano hacia estos nuevos destinos, en lejanos contextos geográficos y culturales, cuyos países por lo general tienen Índices de Desarrollo Humano (IDH) muy inferiores a los de Cuba, resultan aún escasos y tienen un perfil descriptivo y exploratorio, sus resultados muestran que el comportamiento de este flujo no es muy diferente del tradicional patrón migratorio internacional de cubanos de los últimos años (Aja, Rodríguez, Orosa y Albizu-Campos, 2017 y Sorolla, 2013). En cuanto a las características sociodemográficas fundamentales como sexo, color de la piel y edad, se trata de una migración compuesta mayormente por hombres que viajan solos (sin demeritar la elevada presencia femenina), en edad laboral activa (entre los 40 y 50 años), que se incorporan

en estos complejos espacios de manera regular, con un carácter temporal y con altos niveles de circularidad.

Según Aja et al. (2017, p. 44) y Sorolla (2015, pp. 98-99) la tendencia al aumento de los desplazamientos temporales en los flujos externos cubanos es cada vez más visible, así como la creciente circularidad de la migración por motivaciones familiares y laborales, fundamentalmente después de enero de 2013, fecha en que se implementaron el Decreto-Ley No.302 y el Decreto No.305, modificativos de la Ley de Migración y su Reglamento de 1976 y 1978 respectivamente, sobre los cuales se debatirá más adelante. Esta modalidad reciente de los flujos migratorios también se puede argumentar desde las estadísticas recogidas por la Encuesta Nacional de Migración, realizada entre finales de 2016 e inicios de 2017, que evidencian el rápido incremento de cubanos que viven en otro país de manera temporal entre 2013 y 2016 en comparación con los años previos a 2012 (ONEI, 2018, p.26).

La mayor presencia de profesionales en los flujos internacionales es otra tendencia que destacan las investigaciones en este campo, impulsadas también por las políticas migratorias selectivas promovidas por los países de destino (Aja et al., 2017; Sorolla, 2013). Según Lozano y Gandini (2011, p. 687), el porcentaje de profesionales cubanos residentes en países de la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) había aumentado hasta el 40% para 2008 mientras que en 1990 eran el 36%. Luego de 2008 algunos países latinoamericanos como México, Argentina, Brasil, Chile y Ecuador se transformaron en destino de la migración de profesionales calificados en correspondencia con las facilidades de acreditación y reconocimiento de los títulos profesionales, la reestructuración de los sistemas de ciencia y tecnología y la implementación de políticas públicas de atracción y repatriación de profesionales, en el contexto de la emergencia de gobiernos progresistas en esos años (Pedone y Alfaro, 2018).

No obstante, la tendencia al progresivo incremento de la migración de profesionales expresa no solo la creciente selectividad de las políticas y regulaciones migratorias de los diferentes países sino también una consecuencia endógena ante la ausencia de políticas económicas de atención a determinados sectores de la población nacional económicamente activa, reflexión sobre la que se regresará más adelante.

Por ejemplo, la elevada presencia de sujetos calificados, en especial de profesionales en áreas como la salud y educación, es considerablemente representativa en los nuevos contextos

geográficos de inserción ya referidos con anterioridad. Estudios exponen que, en algunos países de asentamiento en regiones no tradicionales como África, los cubanos profesionales pueden llegar a representar entre el 60 y 70% del total de cubanos establecidos (Pérez, 2013 y 2015). Parte de los argumentos que sustentan este flujo tan peculiar se explican no solo desde el contexto de destino sino también desde el centro expulsor de la migración.

Contexto interno de la migración externa cubana

Las modificaciones en el comportamiento de los flujos migratorios externos deben ser analizadas en estrecha relación con el desarrollo de las condiciones del contexto cubano de las últimas décadas. Una de ellas se refiere a las consecuencias de la profunda crisis socioeconómica vivida entre 1990 y 1993 y que tuvo su punto detonante en el impacto negativo que produjo el derrumbe del sistema socialista en Europa Oriental, la acumulación de errores y deficiencias en ciclos productivos precedentes, la reinscripción de la Isla en el sistema capitalista mundial en condiciones de franco intercambio desigual y el recrudecimiento del bloqueo económico impuesto por los Estados Unidos desde 1962.

Aunque el inicio de la crisis no haya sido inadvertido, su rápido desarrollo y magnitud fueron hondos. Solo se referirán algunas cifras para ilustrar el acelerado proceso de contracción económica que experimentó el país durante esos años, el historiador Silva (2003) reconoce que:

“En 1992, el intercambio comercial con respecto a 1989 había disminuido en un 70%. En comparación con ese mismo año, el Producto Interno Bruto (PIB) decreció en un 24% y el uso de la capacidad industrial instalada, en un 30%.” (p.123).

La estrategia de emergencia diseñada para minimizar las afectaciones de esta crisis en la población comprendió la adopción de un conjunto de medidas a nivel macro y micro. No obstante, el plan denominado como Período Especial en Tiempo de Paz, también socavó irreversiblemente las relaciones sociales entre las clases y distintos grupos sociales.

Tanto las consecuencias de la crisis económica como las decisiones tomadas para amortiguar sus efectos, se reflejaron inmediatamente en el deterioro general de las condiciones de vida de la población cubana y devino causa fundamental de problemas aún hoy vigentes. La creciente carencia de recursos monetarios para adquirir bienes necesarios por parte de amplios sectores de la fuerza laboral, la reducción del acceso a un grupo muy limitado de productos, la exclusión

de importantes segmentos de la población del consumo en el mercado de divisa extranjera, el surgimiento de niveles de vida divorciados de los resultados del trabajo y una reestratificación social caracterizada por el ensanchamiento de las distancias económicas y sociales entre las clases, capas y grupos sociales por la diversificación de las fuentes de ingresos, la polarización de estos y las posibilidades de acceso al bienestar material y espiritual (Espina, 2009, pp.182-183; Espina, 2008, p.161 y Togores, 2000, p.2) son algunos de ellos.

Otra dimensión importante en la cual incidió la crisis económica de inicios de los noventa fue en el sistema de relaciones sociales de trabajo. Sus consecuencias negativas, aún sin solución, se manifestaron en las visibles diferencias en la calidad del empleo, las cuales no se corresponden con el desempeño, la cualificación o la importancia social de la actividad que lo justifica. En esta misma dirección se suma otro elemento, el inefectivo sistema de remuneración por el trabajo, disociado por completo de los niveles reales de productividad. Y por último, la falta de coincidencias entre las demandas de los contenidos de trabajo y las competencias de quienes los asumen en términos de calificación y capacidad, quedando subutilizadas las potencialidades de la fuerza laboral que se caracteriza por su calificación relativamente media-alta (Martín, 2012, pp.37-41).

Estas problemáticas se pueden sintetizar, según aportes de la autora, en el concepto, de “deficiente ordenamiento socioeconómico nacional”. Desde este enfoque se explican varios procesos. Primero, la relación antagónica entre el desarrollo social humano de la Isla, que ha alcanzado índices elevados (sobre todo en cuanto a la capacitación e instrucción de las fuerzas productivas) y el desarrollo mismo de la estructura productiva, caracterizado históricamente por su relativo bajo nivel y su alta dependencia hacia determinados actores internacionales. Esta relación antagónica ya ha sido definida antes por los historiadores cubanos Fresneda (2014) quien la denominó como “heterogeneidad productiva socialista” (p.115) y por Arboleya (2013) quien la trabajó como “crisis de desarrollo humano” (p. 226).

En segundo lugar, también incluye la reflexión sobre cómo, en condiciones de una baja productividad histórica, el mantenimiento de la estrategia del gobierno revolucionario de incorporación social plena a partir de mecanismos homogeneizadores instituidos desde la visión político-ideológica centralizada por el Estado (por el que se garantizan a nivel básico metas como la salud, educación, alimentación y empleo a escala nacional) permanece en conflicto

constante con las expectativas de bienestar a escala individual. Este proceso se expresa como una constante contradicción en el ámbito político-ideológico cuando se antepone la satisfacción de las expectativas individuales ante los principios de compromiso con la colectividad y de participación conjunta en la construcción del proyecto social nacional cubano, trayendo también a cuestionamiento los niveles de confianza en que ese modelo de sistema político sea capaz de satisfacer las diferentes escalas de bienestar y prosperidad a que se aspira de manera individual dentro de su idea generalizada de desarrollo social.

Estas contradicciones se reflejan en el agotamiento de parte de la fuerza de trabajo, con un especial énfasis en el amplio sector de los trabajadores profesionales, que no percibe en la organización del sistema y en los escasos mecanismos de redistribución de los bienes producidos, la satisfacción de sus necesidades y buscan una solución a sus problemas en el proyecto migratorio hacia otras sociedades.

Igualmente, desde esta lógica, se puede argumentar cómo a pesar de la moderada recuperación que experimentaron algunos indicadores económicos a finales de los noventa y principios del siglo XXI, los ya referidos fenómenos negativos que profundizó la crisis continúan manifestándose aún hoy sin una solución de manera integral desde las políticas generales del Estado y se enraízan entre los elementos determinantes del constante incremento de la migración externa de los cubanos en este período. Las reformas en el sistema político hacia una mayor democratización “diseñada desde arriba” han avanzado con resultados más o menos visibles en la continua institucionalización de la sociedad desde los años setenta, pero aún aparecen desconectadas dialécticamente del denominado proceso de “actualización del modelo socioeconómico”, aprobado por el Partido Comunista de Cuba (PCC) en su VI Congreso, cuyos resultados se diluyen en un “inmovilismo” que no ha revertido las condiciones en que se conforma el potencial migratorio de la nación.

De este modo, las características del contexto político y socioeconómico cubano constituyen uno de los argumentos que explican el incremento de la migración externa cubana y la diversificación de los destinos incorporándose incluso nuevos países receptores con IDH inferiores al de Cuba en las últimas décadas. Si bien es cierto que la migración hacia estos espacios, como “estrategia de compensación”, está motivada en el plano individual por razones económicas y profesionales, a nivel de la estructura nacional se pueden interpretar tanto como resultado del

deficiente ordenamiento socioeconómico interno y de su reflejo negativo sobre parte de la fuerza de trabajo, así como una respuesta a nivel familiar e individual ante esta situación.

No obstante, en el debate sobre los cambios en las manifestaciones de la migración externa cubana, contextualizados en el entorno político y socioeconómico nacional, falta uno que interviene de manera directa y sustancial y tiene que ver con las políticas que ha implementado el Estado cubano para la cuestión migratoria y cómo a través de estas se puede interpretar la posición misma del Estado frente este fenómeno y su contribución o no a la transformación dialéctica de los flujos en determinadas condiciones histórico-políticas.

La progresiva flexibilización de la política del Estado cubano hacia la cuestión migratoria

Dentro del heterogéneo marco internacional referido a las tendencias de los estados para el control y la regulación de los flujos de sus ciudadanos y extranjeros (Mármora, 2004), la política del Estado cubano ante la cuestión migratoria ha evolucionado de manera dialéctica con las características de los distintos períodos del desarrollo político y socioeconómico de la nación, las peculiaridades del proceso migratorio externo y las representaciones sociales que se han construido desde el Estado y los propios migrantes sobre la migración.

No se puede comprender este proceso sin evaluar el cambio cualitativo que representaron las transformaciones políticas, económicas y sociales que emprendió la Revolución a inicios de 1959 y la respuesta que estas acciones suscitaron por parte de los gobiernos de los Estados Unidos. Al momento del triunfo de la Revolución el gobierno norteamericano tenía importantes intereses políticos en Cuba que se habían hecho acompañar de la diversificación de la inversión y la presencia norteamericana en distintos sectores productivos del país. Estos intereses se vieron afectados por las políticas nacionalizadoras que implementó el gobierno revolucionario en los primeros años y constituyeron parte importante de los fundamentos de las acciones del gobierno estadounidense contra el sistema político cubano (Silva, 2003).

El tema migratorio fue incluido como un instrumento más de presión en la agenda de desestabilización política contra Cuba, desde esa fecha, siendo centro de la manipulación a lo largo del conflicto que ha marcado las relaciones entre ambos estados. Fue en este complejo y convulso contexto donde se definieron las bases de la política del Estado cubano para la cuestión migratoria que trascienden hasta nuestros días y se concretan principalmente en su carácter

restrictivo y defensivo.

En las décadas siguientes se sumarían, progresivamente, otros principios que serían expresados mediante pronunciamientos públicos de los líderes de la Revolución, como el discurso de Raúl Castro en la Sesión Ordinaria de la VII Asamblea Nacional del Poder Popular en agosto 2011, en el que se descubren elementos relacionados con el respeto al derecho de los ciudadanos a salir del país y retornar de forma legal, ordenada y segura, la preservación del capital humano creado frente al robo de talentos y el favorecimiento de las relaciones entre la nación y su emigración (Castro, 2011). No obstante, estos principios se deben comprender en un contexto histórico, social y político completamente distinto al de inicios del gobierno revolucionario y en el que tanto la migración como su representación social habían sufrido una radical transformación por lo que la acogida de la sociedad a estas posiciones más flexibles del Estado fue de gran expectativa.

Muestra de la naturaleza restrictiva y defensiva de la política del Estado ante la cuestión migratoria luego de triunfada la Revolución fue la introducción en 1959 de la Ley No.2 por el nuevo gobierno, que derogaba la Ley-Decreto No.1463 del 10 de junio del 1954 y establecía el Permiso de Salida. Con esto se hacía evidente el interés estatal por controlar el movimiento de la población a fin de evitar con ello el éxodo de las clases favorecidas y grupos vinculadas al régimen precedente .

Junto a esto, cabe resaltar el establecimiento de categorías migratorias diferentes e “irreconciliables” según fueran los motivos del viaje, por interés estatal o personal. A partir de ellas el Estado cubano y sus instituciones, como actores de la política migratoria, han elaborado normas específicas que rigen sus mecanismos de realización. A la restricción manifestada del Estado para las salidas por interés personal se ha opuesto la canalización de los viajes cuando responden al interés estatal ya sea por los principios de solidaridad que han movilizado a contingentes de trabajadores de la salud y la educación a muchas naciones del Tercer Mundo, por solo citar un ejemplo, o las facilidades otorgadas a jóvenes cubanos para cursar estudios en los países del antiguo campo socialista.

A esta Ley se sumaron en 1961 la Resolución 453 del Ministerio del Interior (MININT) que instituyó el Permiso de Entrada para los que habían salido de Cuba después de 1959, y la Ley 989 por la que se confiscaban los bienes y valores de los cubanos que abandonaban el

país con carácter definitivo o aquellos que no regresaban a Cuba después de haberse cumplido su Permiso de Salida. Estas normativas restrictivas y sancionatorias representaron la posición defensiva asumida por el Estado ante la migración y contaron con un amplio respaldo popular a tono con la intensidad del conflicto con los Estados Unidos y la naturaleza clasista de la migración externa en los primeros años de la Revolución, manifiestamente opuesta al sistema cubano (Arboleya, 2013).

El proceso de institucionalización nacional vivido en los años setenta ratificó los principios de la política del Estado hacia la cuestión migratoria con el establecimiento de la Ley de Migración No.1312 de 1976, vigente hasta la actualidad. En su Artículo 1 se recogía el principio de restricción de la movilidad con la legislación de permisos (de entrada y salida) solo otorgados por el MININT. Sin embargo, se comenzaban a mostrar atisbos de la necesidad de realizar precisiones en cuanto a otros tipos de migración cuyas causales no estaban relacionadas con el conflicto de clases a raíz del triunfo del movimiento revolucionario.

Por esta causa surgió el Permiso de Salida Indefinido (PSI) para los ciudadanos cubanos cuya emigración respondía a un matrimonio con un extranjero y no a motivos políticos, por lo que no se le sometía a la confiscación de bienes y se le permitía visitar el país una vez al año, previa solicitud de Permiso de Entrada. Las causas de esta flexibilización se encuentran en la cantidad de matrimonios entre ciudadanos cubanos y extranjeros que comenzaron a proliferar a finales de los setenta y principio de los ochenta y que tuvieron lugar a partir de las prolongadas estancias de los caribeños en países a los que el Estado cubano autorizaba los viajes de acuerdo con los intereses estatales. Tómese como ejemplo la realización de uniones y matrimonios que ocurrieron, en esta época, entre cubanos que prestaban servicios de colaboración civil y militar en Angola con nacionales de este país (Pérez, 2015 y 2017).

En este contexto, también se organizaron las instituciones que garantizaban la efectividad del control migratorio y que asumirían la responsabilidad de ejecutar la política dictada por el Estado en esta materia. Así, la política migratoria cubana se fue construyendo e institucionalizando en la medida en que fue necesario controlar la salida, el régimen jurídico de los extranjeros y los flujos de entrada al país, enfocado siempre desde la seguridad y defensa nacional (Fraga, 2011).

El marco legal de la política del Estado ante la cuestión migratoria, refleja la estratificación

institucional que se desprende de la complejidad de la temática migratoria en los distintos ámbitos de la sociedad y en diferentes momentos: las normas y reglamentos abarcan desde la Constitución de la República, hasta las Resoluciones de determinados Organismos de la Administración Central del Estado, a partir de sus facultades administrativas, como el MININT, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX) y los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y de Finanzas y Precios (MFP).

Como se explicaba, a finales de la década del setenta comenzó a evidenciarse una tendencia hacia la flexibilización de las primeras medidas de acuerdo con el mayor predominio de elementos familiares y también económicos -incluyendo la movilidad laboral- como motivaciones de los viajes. Entre los sucesos que impulsaron este viraje resulta importante el Diálogo entre el gobierno cubano y figuras representativas de la comunidad cubana en el exterior celebrado en La Habana en 1978.

Como resultado de este proceso se autorizaron las visitas a Cuba de emigrados cubanos organizados en grupos, o de forma individual por razones humanitarias, que contribuyeron al restablecimiento de los vínculos mutuos entre los emigrados, el país y las familias. Se comenzó a propiciar la reunificación familiar, autorizando la salida por razones humanitarias a los ciudadanos cubanos con vínculos directos con cubanos residentes en Estados Unidos u otros países, señalando que dicha reunificación debía producirse preferiblemente en el exterior. Además, se acordó la excarcelación de 3 mil reclusos sancionados por delitos contrarrevolucionarios y de 600 por violaciones de la legislación migratoria, los que fueron autorizados a trasladarse al exterior junto a sus familiares inmediatos (Sorolla, 2008 y Arbolea, 2013).

En la década del ochenta, marcada por las entradas violentas a sedes diplomáticas extranjeras en la capital cubana y la crisis migratoria del Mariel, surgieron nuevas figuras migratorias en las regulaciones cubanas. Se creó en 1984 el Permiso de Residencia en el Exterior (PRE) para los cubanos que contraían matrimonio con extranjeros y fijaban residencia fuera del país, permitiéndoles entrar a Cuba cuantas veces lo necesiten, previa autorización del Consulado cubano en el país de radicación. En 1987 se autorizan además los Permisos de Viajes al Exterior (PVE) con carácter temporal a hombres mayores de 60 años y mujeres mayores de 55.

Sin embargo, el periodo de mayor flexibilización ha sido el de la década del noventa y los años posteriores, vinculado con el ya referido proceso de contracción económica experimenta-

do en la Isla y sus consecuencias en la movilidad internacional de la población. En esta etapa son adoptadas paulatinamente un grupo de medidas que surgieron de los debates en el marco de la I y II Conferencias de la Nación y la Emigración celebradas en La Habana en 1994 y 1995. En lo fundamental, las nuevas medidas evidenciaban el cambio de la política cubana hacia el mayor intercambio y acercamiento de la comunidad cubana residente en el exterior con su país de origen.

Las normativas incluyeron, entre otras modificaciones: la eliminación a partir de 1992 del requisito de haber emigrado antes del 1 de diciembre de 1978 para que los cubanos residentes en el exterior pudieran viajar al país; la disminución hasta 18 años la edad como mínimo para realizar viajes temporales por PVE; la ampliación de 6 a 11 meses del tiempo de estancia en el exterior por esta categoría; la flexibilización en las causales para el otorgamiento del PRE y la eliminación del requisito de solicitar Permiso de Entrada al país, a los titulares del mismo, permitiéndoles entrar a Cuba tantas veces como lo desearan sin mediar trámite; la eliminación del requisito de esperar cinco años desde que la persona emigra legalmente para regresar de visita al país; la autorización a jóvenes cubanos que residen en el exterior a cursar estudios de postgrado en Cuba; la eliminación de la obligatoriedad de hospedarse en hoteles a los emigrados que visitan familiares en Cuba y la flexibilización de las causales para la repatriación o regreso definitivo al país (Sorolla, 2008 y 2015; Arboleya, 2013).

En correspondencia, desde esta época también tuvieron lugar cambios en el tratamiento discursivo desde los altos líderes del Estado sobre la migración que incidieron en la “despolitización del proceso migratorio”, entendido como el desmontaje ideológico de las categorizaciones construidas en torno a la migración como elemento contrario a los principios y funcionamiento del sistema político cubano después de 1959 y que repercutieron en todos los niveles de la sociedad, no solo a la dirección política del país, sino de la sociedad misma y de su emigración (Arboleya, 2013, p.231; Martín, Aja, Casaña y Martín, 2007, p.156). Esto provocó transformaciones en las representaciones sociales del fenómeno migratorio, con una tendencia acentuada hacia la pérdida de la connotación política que adquirió durante los primeros años de la revolución y una mayor aceptación de la decisión migratoria y del proceso mismo.

En respuesta al contexto de la crisis socioeconómica nacional, una de las salidas de la población fue la búsqueda de nuevos espacios laborales (vinculados a sectores remunerados en

divisas) y geográficos (con iguales fines) donde poder solucionar temporal o permanentemente las difíciles situaciones cotidianas. La migración adquiere entonces un carácter predominantemente económico, como estrategia de superación de los efectos de la crisis, lo que cambia el sentido de los viajes temporales que se efectuaban hasta el momento motivados por cuestiones familiares fundamentalmente.

Por la vía particular, ya se apuntaba que la normativa migratoria cubana había establecido desde 1987 los PVE para los hombres y mujeres mayores de 65 y 55 años respectivamente, teniendo en cuenta que la motivación principal era por razones particulares de visitar a sus familiares residentes en el exterior y por periodos cortos generalmente (hasta un máximo de 180 días). Esto fue cambiando en el nuevo contexto y con la adopción de nuevas medidas en julio de 1994 (la extensión de 6 a 11 meses los PVE y la disminución hasta los 18 años la edad mínima para viajar) propició que un grupo más joven y amplio de ciudadanos cubanos vieran el marco jurídico legal para llevar a efecto sus objetivos de buscar y diversificar las fuentes de ingresos familiares.

Comienzan así a identificarse dentro del patrón migratorio, la motivación laboral como parte de la categoría PVE atendiendo a que sus protagonistas, en gran medida adquirirían permisos de trabajo o residencia legal en los países de destino, pero debían retornar a Cuba antes de los 11 meses de estancia máxima, contados desde su salida de Cuba. De no cumplir con ello, sin dar fe de su actuación ante las autoridades consulares cubanas en ese país, se convertirían en emigrados y se les aplicaba la Ley 989/61 que confiscaba, a favor del Estado cubano, los bienes que poseyera la persona. En correspondencia, un número importante de personas mantenían este tipo de movilidad temporal con carácter circular hacia el destino donde pudieran viajar de acuerdo con las regulaciones.

El momento de “cambio histórico de los métodos e instrumentos, con que la migración ha sido manejada por Cuba” (Morales, 2012, p.1) llegaría el 14 de enero de 2013 con la implementación de los mencionados Decreto-Ley No.302 y Decreto No.305, modificativos de la Ley de Migración y su Reglamento de 1976 y 1978 respectivamente. Estos dieron una flexibilización cualitativa en la concepción estratégica de la política migratoria del Estado y sus procedimientos a partir del cambio en el tratamiento por parte de la dirección del país y de la sociedad hacia la migración y del propio cambio en la actitud y composición de la migración, la cual mostraba

un mayor interés por la temporalidad y circularidad del proyecto migratorio atendiendo a su creciente acercamiento y participación en la vida nacional.

Las medidas aplicadas, de forma general, contribuyeron significativamente a normalizar las relaciones del país con los migrantes radicados en el exterior, eliminaron restricciones de viaje, requisitos y trámites burocráticos vigentes hasta ese momento y disminuyeron los costos de los viajes. Además, fue derogado Artículo 1 de la Ley 1312/76 que institucionalizó el Permiso de Salida y la Ley 989/61 que disponía la nacionalización de los bienes de las personas que se ausentaran con carácter definitivo del país, eliminando así las denominadas “anomalías” de la política migratoria del Estado cubano con respecto a las normativas internacionales.

Una flexibilización de importancia para la modificación del comportamiento y manifestaciones de los flujos es la relacionada con los plazos de permanencia en el exterior de los ciudadanos cubanos sin perder la condición de residentes en territorio nacional y los derechos y deberes que esto implica. Las modificaciones implementadas extendieron estos plazos desde los 11 hasta los 24 meses a partir del momento de salida de la Isla e independientemente de la tipología de la visa o incluso de la condición de residencia o ciudadanía en otro país. Estas reformas en el marco legal determinaron el incremento del número de viajes al exterior por motivos personales desde inicios de 2013, así como el fortalecimiento de la tendencia a la temporalidad y circularidad de la migración (Sorolla, 2015).

No obstante, este Decreto Ley aún mantiene medidas de retención a la salida a través del Decreto No. 306 en el que establece los requisitos por la que determinado ciudadano cubano residente en el país no pueda obtener su pasaporte, condición imprescindible para viajar. Estos criterios se sustentan desde la naturaleza selectiva y proteccionista de la política migratoria en su actuación sobre determinados segmentos de la población, como es el caso de los profesionales en cargos vitales y deportistas de alto rendimiento, entre otros, ante la necesidad de atenuar los perjuicios en el desarrollo socioeconómico nacional por la pérdida de los recursos humanos calificados (MINJUS, 2012).

De conformidad con estas medidas se añadió, en noviembre de 2015, la decisión de aplicar mayores regulaciones a escala ministerial para las salidas al exterior por asuntos particulares de profesionales médicos de diferentes especialidades que realizan actividades vitales en los servicios de salud a la población y en la actividad científico-técnica (Editorial Granma, 2015).

La evolución histórica de la política migratoria del Estado cubano muestra el proceso paulatino que ha llevado a la voluntad política del gobierno y de la sociedad en su conjunto a lograr la normalización del flujo migratorio y las relaciones de la nación con los cubanos radicados en el exterior, a partir del progresivo proceso de flexibilización de su normativa y de acuerdo con los objetivos de seguridad nacional.

Sin embargo, esto se debe comprender de manera dialéctica, pues la flexibilización de la política migratoria es un proceso continuo con antecedentes desde la década de los setenta a partir de su constante adecuación a la realidad de la migración externa y, a la vez, forma parte del conjunto de elementos que incentivan la transformación en las manifestaciones de los flujos al existir menos barreras jurídico-administrativas para la movilidad (o al menos pasar estas a concentrarse en los requisitos que imponen entonces los países receptores). Así, el contexto político y socioeconómico ha determinado, en parte, el desarrollo de nuevas manifestaciones en el proceso migratorio externo cubano, pero estas no se podrían comprender completamente sin el análisis de las políticas que ha implementado el Estado ante la cuestión migratoria y que han constituido elementos modificativos del desarrollo de los flujos.

3.- MÉTODO

Diseño

La investigación de la que resultó la presente reflexión histórico-política tomó como referencia un diseño metodológico cualitativo, estructurado fundamentalmente en técnicas como el análisis lógico-histórico, deductivo-inductivo y analítico-sintético de los contenidos de las múltiples fuentes especializadas que aportaron presupuestos sobre el tema.

La discusión de los resultados se estructuró desde la concepción materialista de la historia, paradigma teórico-metodológico continuado en los años 50 del pasado siglo por la escuela histórico-estructural, corriente de pensamiento que ha contribuido con la tesis sobre cómo la estructura social y económica de la sociedad condiciona y explica los fenómenos sociales, en la analogía de que ninguna de las partes del complejo sistema social puede entenderse sin la comprensión del “todo sistémico”. Este paradigma reforzó la mirada sobre un fenómeno multicausal, tan complejo y cambiante, como es la migración y su dimensión política en relación

con el Estado.

Instrumentos

Para realizar esta investigación ha sido evaluado un amplio conjunto de fuentes de doble naturaleza. Primero, fuentes primarias, como leyes, decretos y discursos de líderes políticos que sitúan el análisis en el marco histórico concreto. Segundo, fuentes bibliográficas formadas por libros, artículos científicos, artículos en publicaciones periódicas, informes y documentos de trabajo de organismos internacionales y de instituciones oficiales cubanas sobre la migración internacional, su contexto de origen y las políticas del Estado para su manejo y control .

Aunque la mayoría de las obras han centrado su atención en la tradicional migración hacia los Estados Unidos y Europa Occidental, brindan un enfoque histórico-político sobre el proceso migratorio y sus causas en correspondencia con las particularidades del desarrollo histórico nacional. Recientemente se han incorporado investigaciones sobre el flujo de cubanos hacia otros destinos en el Sur y sobre algunos de los efectos de la migración externa en la sociedad que permitieron explicar las principales transformaciones de los flujos internacionales.

No obstante, deben tomarse en consideración las limitaciones que presentan estas fuentes para el análisis concreto del tema:

La primera son los escasos estudios desde las ciencias sociales cubanas que profundicen en los nuevos comportamientos de la migración externa, principalmente aquella que se dirige hacia destinos no tradicionales y cómo éstos se han relacionado con la política migratoria implementada por el Estado cubano. Y la segunda es que la Ciencia Política coloca sobre el tapete otro punto de debate, necesario y aún inconcluso, sobre la dimensión política de la migración. Desde este enfoque, tampoco son suficientes los análisis sobre el proceso migratorio externo cubano y los retos que suponen sus nuevas manifestaciones y tendencias para el Estado y sus instituciones. La dimensión política de la migración cubana actual ha cargado con el sesgo de las investigaciones que desde las Ciencias Históricas argumentan el carácter político y clasista del proceso migratorio cubano hacia los Estados Unidos en las primeras décadas de la Revolución y la modificación paulatina de los flujos hacia un carácter familiar y económico sin reconocer, en su totalidad, la dimensión política como eje transversal de este proceso social independientemente de la coyuntura histórica.

Procedimiento

La investigación se desarrolló en distintas fases de apropiación y re-construcción crítica del conocimiento que respondieron a los siguientes objetivos específicos: caracterizar la migración externa de cubanos y su contexto de desarrollo en el marco del deficiente ordenamiento socioeconómico que ha vivido el país en las últimas décadas y determinar la significación de la política del Estado cubano para la cuestión migratoria en las transformaciones de la migración externa.

En esta dirección, la primera de las fases fue la búsqueda, clasificación y crítica del material bibliográfico especializado. Seguidamente se realizó la interpretación de los datos y la triangulación con las fuentes primarias disponibles para construir argumentos de conformidad con los objetivos planteados.

4.- CONCLUSIONES

Si bien la transformación de las características de los flujos migratorios externos de cubanos hacia una práctica cada vez más heterogénea en cuanto a sus motivaciones, destinos y modalidades se ha correspondido con el desarrollo socioeconómico coyuntural del contexto nacional, entre otros elementos globales, la actuación del Estado ha incidido de manera esencial. En este sentido, ha sido significativo el reflejo de la política y las regulaciones migratorias, promovidas desde el Estado, en la modificación del comportamiento y las manifestaciones que asume el proceso migratorio. También ha sido importante la actuación del Estado en el avance o ralentización del debate general sobre las percepciones que se construyen en torno a la migración por parte de los actores que intervienen en ella y los argumentos que son utilizados para la adopción y fundamentación de una política específica desde el gobierno para el enfrentamiento o gestión de la cuestión migratoria.

En este caso, aunque la política migratoria del Estado cubano comparte muchos elementos de la tendencia general que asumen las políticas internacionales sobre migración, sus especificidades y evolución se han ajustado a las condiciones particulares del momento histórico en que han sido implementadas, las características del proceso migratorio y la percepción sobre el mismo que se han construido desde el Estado y la sociedad en su conjunto. La intervencionalidad

dialéctica de estos elementos ha condicionado la actuación del Estado ante el fenómeno migratorio externo que ha transitado de posiciones como la confrontación de este problema hacia la vinculación con su migración externa. Esto ha tenido su expresión concreta a través el proceso de flexibilización de la política general del Estado ante la cuestión migratoria y las normativas para su control.

No obstante, si bien la evolución de la política migratoria del Estado y las normativas que las implementan han tenido un objetivo regulador hacia la movilidad, han constituido mecanismos de transformación de los flujos, principalmente después de los años noventa cuando, a tono con la situación socioeconómica del país y su impacto en el proceso migratorio externo, se implementaron medidas cada vez más flexibles hacia el fenómeno migratorio. Los efectos de las normativas se reflejaron en las modificaciones de las principales tendencias como el cambio en la duración de la migración, ahora más temporal y circular que definitiva, el predominio de las vías regulares en la salida y las variaciones en la composición y comportamiento de los migrantes, por solo mencionar algunos puntos. En retroalimentación, las maneras que los migrantes han usado la normativa migratoria, según los marcos legales establecidos, para llevar a efecto sus motivaciones individuales ha contribuido a la constante y necesaria revisión de la norma y su procedimiento.

Las nuevas manifestaciones en el comportamiento de la migración y su relación con la flexibilización general de la política gubernamental ante esta cuestión, suponen también la revisión y ajuste más estructural del sistema político y socioeconómico cubano en su conjunto en cuanto a que la práctica migratoria, como acción social, altera las relaciones que se establecen entre los sujetos y el orden estatal y sus distintas formas de organización institucional y procedimientos legales. Desde esta reflexión se propone, entonces, la discusión a futuro sobre las siguientes cuestiones que están emergiendo en el ámbito de lo político:

La redacción de una nueva Ley de Migración que armonice, homogenice y actualice el cuerpo normativo de decretos y resoluciones que conforman en general la política migratoria del Estado cubano y que tenga un alcance mayor al de las modificaciones de la Ley de 1978. No constituye un alcance mayor la modificación de los procedimientos si la normativa está desfasada.

El continuo perfeccionamiento de la política migratoria del Estado cubano y su reglamento

con el objetivo de hacerla más cercana a la realidad del proceso migratorio. En este proceso se puede, por ejemplo, permitir y viabilizar el retorno de los migrantes y el aprovechamiento de sus capacidades en el desarrollo nacional, fortalecer las estrategias de cooperación de los migrantes con las instituciones cubanas en el ámbito científico mediante el asesoramiento y el intercambio de experiencias, metodologías y resultados, permitir la participación política desde el exterior solo concedida a los cubanos que viajan al exterior de la Isla por interés oficial del Estado.

El debate sobre las nuevas formas de pertenencia y vinculación con el Estado-nación, esto incluye el reconocimiento de los derechos y deberes asociados con la ciudadanía y la residencia. En el proceso de incorporación en la sociedad de acogida y en los niveles de participación a los que se aspira, muchos cubanos han accedido a la ciudadanía por naturalización, asumiendo los deberes y derechos del Estado receptor. Sin embargo, esta condición no supone un conflicto con el interés en preservar la ciudadanía cubana. La normativa cubana en cuanto a la ciudadanía se rige por la Ley de 1944, la cual se basa en los principios de la Constitución de 1940, ratificados en la Constitución de 1976. Aunque esta Ley no admite la doble ciudadanía, sus mecanismos para prohibirla están desajustados, por ejemplo, en la actualidad se aplica el reconocimiento de la ciudadanía efectiva lo que implica que los cubanos residentes en el exterior tienen que entrar y salir de Cuba con el pasaporte cubano, aunque se reconozca que tienen doble o triple ciudadanía.

Este conflicto se complejiza con las modificaciones introducidas en 2013 respecto al tiempo permitido de permanencia en el exterior sin perder la condición de residencia en Cuba (figura a la cual están asociada derechos fundamentales como educación y salud gratuita, derecho a la propiedad y deberes políticos) extendido hasta los 24 meses a partir de la fecha de salida de la Isla e independientemente del estado de residencia o ciudadanía en otro país. ¿Supone entonces la condición de múltiple ciudadanía o doble residencia un compromiso en cuanto a “lealtades compartidas” para con dos o más Estados?

Relacionado con este punto se encuentra el análisis sobre las implicaciones de la flexibilización en el permiso de permanencia en el exterior sin perder la residencia en Cuba y del retorno de muchos migrantes en la participación dentro del sistema político y electoral cubano luego de haber vivido en otros tipos de sistemas políticos.

Los límites en las funciones del Estado, principalmente en sus procedimientos para preservar a la población económicamente activa y calificada aun cuando no se tienen las condiciones socioeconómicas para contrarrestar el potencial migratorio.

REFERENCIAS

- Aja, A. (2009). *Al cruzar las fronteras*. La Habana, Cuba: Centro de Estudios Demográficos, Universidad de La Habana y UNFPA.
- Aja, A., Rodríguez, M.O, Orosa, R. y Albizu-Campos, J. C. (2017). La migración internacional de cubanos. Escenarios actuales. *Novedades en Población*, (26), 40-57. Recuperado de <http://scielo.sld.cu/pdf/rnp/v13n26/rnp040217.pdf>
- Arboleya, J. (2013). *Cuba y los cubanoamericanos. El fenómeno migratorio cubano*. La Habana, Cuba: Fondo Editorial Casa de la Américas.
- Castro, R. (2011). Discurso de clausura en el Período Ordinario de Sesiones de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular. *Diario Granma*. 1ro de agosto de 2011. Recuperado de <http://www.granma.cu/granmad/2008/02/24/nacional/artic35.html>
- CEPAL. (2018). *Migración internacional. Observatorio Demográfico América Latina y el Caribe*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44411/5/S1800914_mu.pdf
- Editorial Granma. (30 de noviembre de 2015). *Declaración del Gobierno Revolucionario*. Granma. Recuperado de <http://www.granma.cu/cuba/2015-11-30/declaracion-del-gobierno-revolucionario-30-11-2015-23-11-00>
- Espina, M. P. (2008). *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/prieto/06Prieto.pdf>

- Espina, M. P. (2009). Pobreza, desigualdad y desarrollo: el rol del Estado en la experiencia de Cuba. En A. Cimadamore, H. Dean y J. Siqueira (Ed), *La pobreza del Estado: reconsideración del rol del Estado en la lucha contra la pobreza global* (177-191). Buenos Aires, Argentina: CLACSO. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D5839.dir/pobrezaes2.pdf>
- Fraga, L. (2011). *Propuesta de estrategias organizacionales de la DIE para el 2015* (Tesis de Máster en Migración Internacional y Emigración Cubana). Universidad de La Habana, La Habana.
- Fresneda, E.J. (2014). Migrantes en el socialismo: el desarrollo cubano a debate. *Revista Problemas del Desarrollo*, 176 (45), 107-132. Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/118/Resumenes/Resumen_11829716006_1.pdf
- Hollifield, J.F. (2008). The politics of International Migration. En Brettell, C. y Hollifield, J.F. (Eds.). *Migration Theory. Talking across disciplines* (227-288). Nueva York: Routledge.
- López Salas, A.M. (2006). Pasar la línea. El Estado en la regulación migratoria desde una perspectiva comparada. *Revista Internacional de Filosofía Política*, (27), 71-100. Recuperado de <http://digital.csic.es/bitstream/10261/10868/1/eserv.pdf>. Acceso 23 de marzo de 2010.
- Lozano, F y Gandini, L. (2011). Migración calificada y desarrollo humano en América Latina y el Caribe. *Revista Mexicana de Sociología*, 73 (4), 675-713. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v73n4/v73n4a5.pdf>
- Mármora, L. (2004). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires, Argentina: OIM-Paidós.
- Martín, C., Aja, A., Casaña, A. y Martín, M. (2007). La emigración de Cuba desde fines del siglo XX y principios del XXI: lecturas y reflexiones mirando a la Ciudad de La Habana. *Anuario Digital CEMI 2007–2008. Migraciones Internacionales y Emigración Cubana*, 137-179. Recuperado de <http://www.uh.cu/centros/cemi/index.htm>.
- Martín, J.L. (2012). Integración social y trabajo en Cuba: retos y oportunidades de un modelo en proceso de cambio. *Novedades en Población*, 8(15), 34-44. Recuperado de <http://www.novpob.uh.cu/index.php/NovPob/article/view/184/217>

- MINJUS. (2012). Gaceta Oficial de la República de Cuba sobre la implementación del Decreto-Ley No.302 y Decreto No.305, modificativos de la Ley de Migración y su Reglamento, Año XC, 1357-1387. Recuperado de <http://www.gacetaoficial.cu/>.
- Morales, E. (2012). Una estrategia inteligente: la nueva política migratoria cubana. Recuperado de <http://estebanmoralesdominguez.blogspot.com/2012/11/una-estrategia-inteligente-la-nueva.html>.
- OIM. (2018). Informe sobre las migraciones en el mundo 2018. Recuperado de https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf
- ONEI. (2018). Migraciones a nivel de estratos de asentamientos: resultados principales de la Encuesta Nacional de Migraciones ENMIG. Recuperado de http://www.one.cu/publicaciones/cepde/encuestanacionalmigraciones20162017/08_Informe%20completo.pdf
- ONEI. (2019). Anuario Demográfico de Cuba 2018. Recuperado de http://www.one.cu/publicaciones/cepde/anuario_2018/anuario_demografico_2018.pdf.
- ONEI. (2019). Anuario Estadístico de Cuba 2018. Empleo y salarios. Recuperado de <http://www.one.cu/aec2018/07%20Empleo%20y%20Salarios.pdf>.
- Pedone, C y Alfaro, Y. (2018). La migración cualificada en América Latina: una revisión de los abordajes teóricos metodológicos y sus desafíos. PERIPLOS. Grupos de Trabajo CLACSO - Migración Sur-Sur, 02 (01), 3-18. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/327904490_La_migracion_cualificada_en_America_Latina_una_revision_de_los_abordajes_teoricos_metodologicos_y_sus_desafios
- Pérez, Y. (2013). La migración hacia África en la actualidad: el caso de los cubanos residentes en Angola. *Novedades en Población*, 9(18), 46-54. Recuperado de <http://www.novpob.uh.cu/index.php/NovPob/article/view/90>.
- Pérez, Y. (2015). Migración y trabajo entre las regiones del Sur desde la perspectiva global. Un análisis del flujo de cubanos hacia Angola. Buenos Aires, Argentina: CLACSO. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/sur-sur/20151216015515/Migracion_y_trabajo.pdf

- Pérez, Y. (2017). Representaciones sociales sobre la migración de cubanos hacia Angola. *Migración y desarrollo*, 15 (28), 65-93. Recuperado de <http://rimd.reduaz.mx/revista/rev28/3.pdf>.
- Rosenblum, M.R. (2003) The Political Determinants of Migration Control: A Quantitative Analysis. *International Migration Review*, 2 (1), 161-179.
- Sayad, A. (2008). Estado, nación e inmigración. El orden nacional ante el desafío de la inmigración. *Apuntes de investigación del CECYP*, (13), 101-116. Recuperado de www.apuntescecyp.com.ar/index.php/apuntes/article/view/122. Acceso 3 de diciembre de 2013.
- Silva, A. (2003). Breve historia de la Revolución Cubana 1959-2000. La Habana, Cuba: Editorial de Ciencias Sociales.
- Sorolla, I. (2008). Resumen del comportamiento histórico del tema migratorio en Cuba. (Informe de investigación inédito del Centro de Estudios de Migraciones Internacionales, CEMI). La Habana.
- Sorolla, I. (2013). Apuntes de un cuaderno de bitácora: continuidades y cambios en el patrón migratorio externo cubano (2000-2010). En E. Cárdenas y L. Sierra (Coord.), *Encuentros y divergencias: dinámicas migratorias desde la frontera sur (195-226)*. Chetumal, México: Universidad de Quintana Roo, Cuerpo Académico Estudios Antropológicos del Circumcaribe.
- Sorolla, I. (2015). La migración internacional cubana en el periodo 1990-2015. De la emigración a la movilidad. *TALLER (Segunda Época). Revista de Sociedad, Cultura y Política en América Latina*, 4 (6), 93-107.
- Togores, V. (2000). Cuba: efectos sociales de la crisis y el ajuste económico de los 90's. Recuperado de <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2000/Togores.PDF>.

Trazos y trazas de la migración haitiana post-terremoto¹

Traces and scars of the post-earthquake Haitian migration

Woody Edson, Louidor²

Pontificia Universidad Javeriana, Colombia

 <https://doi.org/10.29105/10.29105/pgc6.11-3>

 <https://orcid.org/0000-0002-28306947>

RESUMEN

Este artículo describe los *trazos* de los trayectos de migrantes haitianos a lo largo del continente americano tras el terremoto sucedido en Haití el 12 de enero de 2010, así como las trazas de los impactos desastrosos de políticas migratorias hostiles de países de tránsito y destino sobre dichos migrantes particularmente en las fronteras. A partir de la reconstrucción de las dos categorías, *trazos y trazas*, retomadas de Édouard Glissant y Severo Sarduy respectivamente, y de la lectura hermenéutica de un corpus de textos publicados de 2010 a 2019 sobre la *migración haitiana post-terremoto*, el artículo evidencia la heterogeneidad de ésta desde una doble perspectiva geográfica y político-jurídica.

Palabras claves: Heterogeneidad, migración haitiana post-terremoto, políticas migratorias hostiles, trazas, trazos.

ABSTRACT

This paper describes the *traces* of the trajectories of Haitian migrants throughout the American continent after the earthquake that affected Haiti on January 12, 2010, as well as the scars of the disastrous impacts of hostile migration policies of transit and reception countries with respect to those migrants in particular at the borders. Through the reconstruction of both categories, *traces and scars*, taken up from Édouard Glissant and Severo Sarduy respectively, and a hermeneutical reading of a corpus of texts written from 2010 to 2019 about the *post-earthquake Haitian migration*, the paper shows the heterogeneity of this migration from a double geographical and political-legal perspective.

Keywords: Heterogeneity, hostile migration policies, post-earthquake haitian migration, scars, traces.

Recibido: 20 de Febrero 2019 - Aceptado: 05 de Junio 2019 - Corregido: 11 de Noviembre 2019

Cómo referenciar este artículo:

Louidor, W. E. (2020). Trazos y trazas de la migración haitiana post-terremoto. *Política Globalidad y Ciudadanía*, 50-72. Recuperado de <http://revpoliticas.uanl.mx/index.php/RPGyC/article/view/127>



¹ Este artículo es producto del proyecto “Heterogeneidad del sujeto migrante haitiano. Estudio de caso de tres figuras: el bracero, el exiliado y el migrante humanitario”, financiado por el Instituto de Estudios Sociales y Culturales PENSAR de la Pontificia Universidad Javeriana. Iniciado en 2015 y finalizado en 2019.

² Doctorando en Filología en la Universidad de Leipzig (Alemania). Profesor e investigador del Instituto de Estudios Sociales y Culturales PENSAR de la Pontificia Universidad Javeriana (Colombia). Email: wlouidor@javeriana.edu.co

1.- INTRODUCCION

El presente artículo de investigación se centra en la migración haitiana hacia las Américas, tras el terremoto que afectó tremendamente este país caribeño el 12 de enero de 2010 (PNDA, 2010). Se pueden distinguir dos grandes cortes: de 2010 a 2015 , cuando más de cien mil migrantes haitianos *emigraron* de Haití a Sudamérica, en particular a Brasil, Chile y, en menor cantidad, Ecuador; y de 2016 a 2019, cuando decenas de miles de ellos vienen *reemigrando* de Sudamérica a Estados Unidos de América (EUA, de aquí en adelante) y puntualmente en 2017 a Canadá desde EUA. Nos centraremos en los trayectos de esos migrantes que no son directamente identificables ni tampoco se pueden conocer a ciencia cierta en la amplia geografía americana.

Además, es cada vez más difícil mapear estos trayectos, debido a que- por el endurecimiento de las medidas migratorias de gobiernos de países de tránsito y destino- cada vez más migrantes haitianos se han visto obligados a cambiar de rutas, recorriendo las que son más escondidas y, por lo tanto, más difíciles y riesgosas . Algunos de esos gobiernos han tratado de esconder, principalmente en las fronteras, sus prácticas hostiles para ocultar las consecuencias desastrosas de éstas sobre dichos migrantes. De allí la justificación del uso epistemológico de las dos categorías, *trazos y trazas* , retomadas de la obra literaria de Glissant y Sarduy respectivamente, para rastrear las *huellas de los trayectos* de los migrantes haitianos y *las heridas y cicatrices* causadas por los impactos invisibilizados de esas medidas hostiles. La pregunta que se busca responder con el artículo es la siguiente: ¿De qué manera las medidas políticas y jurídicas, tomadas por los diferentes gobiernos del continente americano frente a la migración haitiana post-terremoto, afectan los trayectos y los cuerpos de los migrantes haitianos, en particular, en las fronteras?

El artículo consta de cuatro partes: la primera, de corte contextual-histórico, se enfoca en ubicar la *migración haitiana post-terremoto* en la amplia historia de la migración haitiana. La segunda de naturaleza teórico-metodológica reconstruye las dos categorías de *trazos y trazas* y el modo cómo éstas serán aplicadas en la investigación. La tercera presenta algunos hallazgos de ésta, y la cuarta discute esos resultados en clave de la heterogeneidad desde la doble perspectiva geográfica y político-jurídica.

2.- FUNDAMENTO TEÓRICO

Tres grandes olas de la migración haitiana

Podemos distinguir tres grandes olas en la historia de la migración haitiana. La primera empezó a inicios del siglo pasado en el marco de la penetración del capital financiero-económico estadounidense en el Caribe. EUA libraron una guerra contra España, en alianza con los independentistas cubanos, para expulsar definitivamente a ésta en 1898 de esta isla. El Tratado de París, firmado el 10 de diciembre de 1898 por España y EUA, consagró la victoria militar y diplomática de estos últimos, quienes tomaron formalmente el control de Cuba y Puerto Rico (convertido en 1917 por la Jones Act en un estado de la Unión).

EUA invadieron la isla compartida por Haití -27.750 km²- en 1915 (hasta 1934) y República Dominicana -48.442 km²- en 1916 (hasta 1924) (Théodat, 2003). Estas ocupaciones militares fueron acompañadas por la dominación económica estadounidense sobre estos países del Caribe, reducidos al servicio del capital de EUA y, en concreto, del capital de Wall Street que decidió “convertir la Cuenca del Caribe en una gran plantación de caña” (Veras, 1991: 110). EUA erigieron una división del trabajo en la que República Dominicana y Cuba pusieron la tierra, y Haití –y algunas islas de habla inglesa- la mano de obra. Los orígenes de la migración haitiana se ubican en esta reconfiguración socioeconómica del Caribe, dentro del sistema mundo capitalista y, en particular, en esa nueva fase de la globalización en que EUA se estaban convirtiendo en el país hegemónico del mundo (Wallerstein, 2006 & Trouillot, 2011). De hecho, las primeras contrataciones de trabajadores cañeros haitianos, llamados braceros, fueron formalizadas desde 1919 por el ocupante de la isla: EUA (Cuello, 1997). Las plantaciones e ingenios azucareros pertenecieron a empresas estadounidenses, de 1916 hasta 1940, cuando el presidente Rafael Trujillo empezó a introducir poco a poco el capital dominicano en esta industria; proceso que culminó con la creación en 1966 del Consejo Estatal de Azúcar –CEA- (PierreCharles, 1988; Wooding y Moseley-Williams, 2004; Hernández, 2011 y Pérez et al., s/f).

La segunda gran ola de la migración haitiana inició con la denominada Guerra fría que fue protagonizada por EUA y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), con uno de sus epicentros en el Caribe, en torno a la disputa por Cuba, declarada comunista tras la revolución castrista en 1959. Como consecuencia de ello, EUA apoyaron en Haití durante casi treinta

años (de 1957 a 1986) la dictadura de los Duvalier, quienes emprendieron una persecución a muerte contra los comunistas y todos los profesionales de clase media que pretendieron o pudieron eventualmente desafiarlos (Pierre-Charles, 1969). A raíz de esa persecución, cientos de miles de haitianos tuvieron que exilarse a Canadá (Quebec), EUA, Francia, otras islas del Caribe, América Latina- Venezuela y México- e incluso a África (Icart, 2004 & Gabriel, 2009). Muchos otros, quienes no pudieron ir en avión o contaron con poco dinero, tuvieron que ir en veleros peligrosos hacia otras islas del Caribe o a EUA: son los llamados boat-people, quienes hasta hoy –esto sí, en menor cantidad- siguen emprendiendo este peligroso viaje (Catanese, 1999).

Después de estas dos grandes olas de la migración haitiana, sigue esta tercera que inició con el terremoto de 2010. Ésta se diferencia de las dos anteriores por su factor desencadenante: una catástrofe medioambiental, que agravó las ya precarias condiciones socioeconómicas del país, las consecuencias de las crisis políticas y de las anteriores calamidades medioambientales (inundaciones, huracanes, etc.). Pero la diferencia más grande que tiene la migración haitiana post-terremoto con respecto a las dos grandes olas anteriores tiene que ver con su demografía: la mayoría de esos migrantes son jóvenes, oriundos de ciudades y cuyo objetivo fundamental es estudiar, además de ubicarse en el mercado laboral (Rojas Pedemonte et al., 2017; OIM & IPPDH, 2017 y Loudior, 2019c).

Además, después de la destitución de la presidenta brasileña Dilma Rousseff en 2016 y la llegada al poder en 2018 en Chile del presidente conservador Sebastián Piñera, esta migración ya se encuentra en errancia en busca de hospitalidad a lo largo del continente americano. Por lo que no hay claridad ni sobre los trayectos -cuyos trazos presentaremos a continuación - que siguen estos migrantes en las Américas, ni sobre los impactos que tienen las medidas tomadas por los gobiernos sobre dichos migrantes particularmente en las fronteras, adonde se tiene poco acceso.

De allí algunas preguntas que quedan hasta ahora sin respuestas: ¿Cuántos hombres, mujeres y niños haitianos han recorrido los diferentes trayectos desde Brasil o Chile hacia EUA? ¿Por qué rutas han transitado? ¿Cuántos han muerto en el camino? ¿Cómo? ¿Devorados por animales, asesinados por grupos delincuentes, ahogados en ríos y en el mar, muertos de cansancio, inanición, deshidratación y por enfermedades? ¿Cuáles grupos de delincuentes operan en estos

trayectos? ¿Cuántos de esos migrantes, principalmente mujeres y niños, fueron violados? ¿Cuáles son las condiciones humanitarias a las que se han visto expuestos? ¿Cuáles son los abusos y violaciones de derechos humanos a los que son más vulnerables? (Louidor, 2019c)

Reconstrucción de las dos categorías, trazos y trazas

Si bien el campo de los estudios migratorios no dispone de herramientas para cartografiar con exactitud algunos trayectos extremadamente complejos de migrantes a través del mundo; sin embargo, se puede recurrir a otros campos de estudio para al menos identificar unas huellas (narrativas, pictóricas, etc.) de dichos trayectos. Por ejemplo, Feature Shoot (2013) es un proyecto en el que fotógrafos profesionales recorrieron el desierto de Arizona para documentar con imágenes las largas caminatas mortales que hicieron los migrantes en esos trayectos.

En esta misma línea, pero con miras a aproximarnos a las huellas de los trayectos de la migración haitiana post-terremoto, reconstruimos dos categorías, trazos y trazas, que fueron utilizadas respectivamente por Glissant (1958, 1964 y 1997) y Sarduy (1999) en su obra literaria. Nos paramos desde la literatura, en particular, desde las reflexiones de estos dos escritores caribeños –Sarduy y Glissant– quienes, al intentar narrar y analizar su propia historia como cubano exiliado y martiñiqueno miembro de una comunidad de origen africano desarraigada respectivamente, se dieron cuenta que sólo cuentan hoy día con las huellas de dicha historia en el cuerpo y en la memoria. Ante este hecho, ambos desarrollaron toda una perspectiva epistemológica para rastrear dichas huellas: para Glissant éstas son trazos, mientras que para Sarduy son trazas. Para ambos, estas huellas del pasado, que ya no está presente y del que no tenemos evidencias claras y distintas, sirven para aproximarnos al conocimiento del mismo pasado a través del rastreo de los impactos que dejó este pasado.

La primera categoría trases, que traducimos del francés al español como trazos, ha sido utilizada en la obra literaria de Glissant para rastrear las huellas dejadas por los africanos, quienes fueron capturados en África, posteriormente trasladados en los barcos negreros hacia las Américas en el marco de la trata transatlántica y finalmente esclavizados desde el siglo XVI en Martinica (y en todas las Antillas y en el continente americano). Los trazos representan las huellas, físicas e históricas, que dejan dichos africanos en la geografía y la memoria histórica de los países, adonde llegaron para trabajar como esclavos en las plantaciones de los colonizadores.

Además, un objetivo esencial del régimen de la esclavitud en el nuevo continente consistía en “des-africanizar” a los esclavos (Glissant, 1997 & Hurbon, 2007), en el sentido que todo estaba orientado a borrar el ser, la historia, la memoria y la cultura de los africanos. Pero, gracias a los trazos, lo africano pudo permanecer a través de los pliegues (Déleuze, 1988) del régimen colonial-esclavista des-africanizante: pliegues que van desde lo culinario hasta lo religioso, pasando por lo musical y lo socio-económico. Por ejemplo, los que se encargaron mayormente de dejar los trazos africanos en los tiempos de la esclavitud fueron primeramente los cimarrones, es decir, estos africanos que prefirieron huir hacia las montañas para buscar su libertad, en vez de quedarse como esclavos en las plantaciones al servicio de sus amos. Ellos hicieron sus vidas en las montañas, construyendo familias, modificando la naturaleza, creando toda una cultura, reproduciendo su historia africana.

La noción de trazos, retomada de la historia de estos cimarrones, lleva a Glissant a plantear que si bien África como origen está ausente en Martinica- ya que es imposible hoy en día para los descendientes de los africanos conocer la historia de ésta y mucho menos retornar a ella-; sin embargo, ella está presente en los trazos que dejaron estos fundadores (cimarrones) en las huellas del paisaje geográfico, la memoria y algunos rasgos culturales.

Reconstruyendo la noción de trazos para aplicarla al campo de los estudios migratorios, podemos definirla como las huellas que dejan los trayectos ya borrados o invisibilizados de los migrantes -quienes ya murieron o siguieron sus caminos o llegaron a sus lugares de destino-. Dichas huellas son la presencia de esta ausencia en la geografía, que fue recorrida por dichos migrantes -ya ausentes- y que puede ser reconocida por otros migrantes, medios de comunicación y las mismas autoridades (tres fuentes que forman lo esencial de nuestro corpus de textos que, como lo veremos más adelante, seleccionamos para rastrear estos trazos).

Por otra parte, la categoría de trazas fue elaborada por el escritor exiliado cubano, Severo Sarduy, quien la utiliza en su autobiografía titulada *El Cristo de la Rue Jacob* (1999), en la que pretende dar a conocer algunos registros de su vida y su exilio. Allí Sarduy plasma las epifanías, que son cicatrices de heridas que quedan inscriptas en su piel y en su memoria (1999: 51). Estas trazas se hallan pues en los múltiples estratos y capas de las heridas, cuyas cicatrices pueden ser encontradas solamente por una arqueología de la piel y de la memoria.

Reconstruyendo la noción de trazas para aplicarla al campo de los estudios migratorios, po-

demos definirla como las huellas de los impactos dolorosos -principalmente aquellos que son invisibilizados y que no se conocen del todo- que dejan las políticas migratorias de los gobiernos y en general de las autoridades de países de tránsito y recepción sobre los migrantes.

En el marco de nuestra investigación sobre la migración haitiana post-terremoto, aplicamos ambas categorías, trazos y trazas, para rastrear a) las imágenes -extremadamente móviles- con las que esta migración desesencializa la geografía del imaginario migratorio haitiano, y b) las cicatrices y heridas dejadas en estos migrantes por políticas migratorias hostiles que han tomado algunos gobiernos de países de tránsito y recepción.

3.- MÉTODO

Diseño

Para la aplicación de estas dos categorías trazas y trazos y en general para el desarrollo del estudio, se adoptó el enfoque de investigación de corte cualitativo, ya que éste permite hacer un diseño flexible, adaptado a estos estilos de investigaciones filológicas como ésta (CLACSO, 2005: 40).

Hemos seleccionado como materiales para la investigación un corpus de una treintena de textos (véase la primera parte de la bibliografía sobre las fuentes primarias y secundarias), entre artículos, informes y documentos oficiales de gobiernos y organismos internacionales, que fueron escritos en esta década. A esos textos que dividimos en fuentes primarias y secundarias, les aplicamos el método hermenéutico, inspirado de manera específica en la hermenéutica filosófica de Hans-Georg Gadamer.

Nos interesó utilizar este método por dos razones. Primero, nos permitió acercarnos a estos textos con una pregunta específica: ¿De qué modo los gobiernos latinoamericanos han respondido a esta migración haitiana post-terremoto, principalmente en las fronteras? Segundo, esperamos, durante la lectura- es decir, yendo “a la cosa misma”, esto es, confrontando nuestra precomprensión con los textos (Gadamer, 1990: 270)-, no solo encontrar las respuestas proporcionadas por los textos, sino también las preguntas que éstos nos hacen a nosotros (véase las conclusiones). Nuestra comprensión de dichos textos, que fundamenta el diseño global de esta investigación filológica, constituye pues un proceso de diálogo entre nosotros y el texto, entre

nuestro horizonte de hoy y el horizonte del texto (Gadamer, 1990: 368-375).

Instrumentos

La treintena de textos que seleccionamos como materiales de estudio fueron divididos en dos grupos. Primero, algunos fueron escogidos por ser las principales fuentes primarias (oficiales), en las que los gobiernos de diferentes países del continente y algunos organismos internacionales, tales como las entidades de la ONU, proporcionaron informaciones sobre la migración haitiana post-terremoto. Segundo, los demás textos fueron seleccionados por ser las más importantes fuentes secundarias en las que algunos medios de comunicación y otras entidades complementaron y contrastaron, a partir de sus informes, estudios y noticias, las informaciones dadas por las fuentes primarias.

Ambos grupos de textos fueron analizados según dos criterios -que a continuación (en los procedimientos y en los resultados) se justificarán-:

uno diacrónico, que parte de la evolución lineal del tiempo - de 2010 a 2019- en que éstos fueron emitidos;

otro sincrónico, que mira su grado de sintonía (de menos a más) con las características de las “políticas de la hostilidad”, entre otras: cierre de fronteras, criminalización, deportación y necropolítica (se define como un régimen de poder que se caracteriza por perseguir, dominar e incluso matar a los otros diferentes y banalizar la muerte de éstos por el simple hecho de ser otros y diferentes. El nazismo es un buen ejemplo de ello, así como el colonialismo, tal como fue practicado en África.) (Mbembe, 2016).

Procedimiento

Con respecto al desarrollo de la investigación, se procedió primero a buscar en archivos físicos y virtuales los textos pertinentes sobre nuestro objeto de estudio, tal como éstos fueron clasificados (en fuentes primarias y secundarias) y desde un doble criterio: diacrónico, tomando en cuenta la secuencia temporal de 2010 a 2019 (con el objetivo de identificar los trazos), y sincrónico, considerando el grado de hostilidad (de menos a más) de las medidas migratorias de los diferentes gobiernos del continente con respecto a la migración haitiana post-terremoto (con miras a definir las trazas).

De esta manera, se aplicó el método hermenéutico de lectura e interpretación de los textos, previamente seleccionados, que a la vez permitió responder a las preguntas de investigación -una vez halladas, clasificadas y analizadas las informaciones- y orientó la comprensión de los resultados encontrados y las discusiones en torno a éstos en las conclusiones.

4.- RESULTADOS

Trazos de la migración haitiana post-terremoto

A continuamos, presentamos los siguientes trazos de la migración haitiana post-terremoto de manera diacrónica, según la secuencia temporal-lineal dividida en dos cortes: 2010-2015 y 2016-2019; tomando en cuenta que de 2010 a 2015 los migrantes haitianos se dirigían principalmente a Sudamérica y, a partir de 2016, éstos vienen reemigrando hacia Norteamérica.

Primer corte, de 2010 a 2015

Si bien inmediatamente después del terremoto en 2010 se dio más relevancia a los impactos de la tragedia sobre las personas que vivían en el país que a las que salieron expulsados del mismo (Weiss Fagen, 2013); sin embargo, podemos identificar las primeras rutas, que siguieron dichos migrantes, quienes se dirigieron principalmente hacia Ecuador, Chile y Brasil (Hay que señalar que, en el caso de Brasil, no menos de 3 mil haitianos estuvieron varados en Tabatinga en el año 2011, esperando una respuesta del gobierno; hasta que el 12 de enero de 2012 el gobierno decidiera otorgarles la visa humanitaria (información recogida en entrevistas con autoridades brasileñas durante nuestra visita de campo en la Amazonia). Podemos decir que las imágenes de los trayectos de estos migrantes eran bastante claros, al menos en el año 2010.

El Servicio Nacional del Turismo (2011) señaló que, entraron a Chile 820 haitianos en 2010 y 1.389 sólo en los tres primeros meses de 2011, cuando habían ingresado en 2008 únicamente 392 y en 2009 la cifra de 477. La Dirección Nacional de Migración de la Policía de Ecuador (2011) informó que, si en 2009 ingresaban a este país sólo 1.258 haitianos, ya para 2010 y el primer trimestre de 2011 entraron 1.687 y 1.112 respectivamente. Es decir que un buen número de haitianos escogían a Sudamérica como lugar de destino, debido a que, por ejemplo, Ecuador y Chile no les exigían ni visas ni otros requisitos para ingresar a sus territorios.

Sin embargo, los datos empezaron a faltar, cuando varios de los haitianos que llegaron a Ecuador siguieron su viaje hacia Brasil (Loudior, 2011a): ya las imágenes de los trayectos de estos migrantes en Sudamérica empezaron a ser borrosas para las mismas autoridades. Por ejemplo, supimos de algunos trazos de dichos trayectos, cuando el gobierno brasileño señaló vagamente la presencia en su territorio de ciudadanos haitianos, quienes ingresaron allí por la triple frontera colombo-peruano-brasileña (en la Amazonia, del lado de Tabatinga) y también por la frontera peruano-brasileña (por Acre), mientras que otros llegaron allí desde Chile pasando por la frontera con Bolivia y de allí a Epiaciolândia, Rondônia y Mato Grosso do Sul. Ya no era posible para las autoridades identificar de manera precisa los trayectos de los haitianos desde Ecuador, Perú, Bolivia y Chile hacia Brasil: uno diría que las imágenes eran casi “fantasmales”.

Todo se iba a complicar aún más, cuando Brasil endureció su política migratoria contra los migrantes haitianos a finales del 2010. Una de las razones de este endurecimiento se debió a que el gobierno francés de Nicolas Sarkozy decidió en septiembre de 2010 endurecer en Guyana Francesa (Guyana Francesa, Martinica y Guadalupe son los tres departamentos de ultramar de Francia que se encuentran en el continente americano) – que comparte una amplia frontera con Brasil- su política migratoria contra los haitianos (Collectif Migrants Outre-Mer –MOM-, 2010). En junio de 2011 Brasil adoptó el Plan Estratégico de Fronteras (PEF) para reforzar la presencia del Estado en sus fronteras con los demás países; una de las estrategias militares de dicho plan era la llamada Operação Sentinela, coordinada por el Ministerio de Justicia (2011).

A partir de entonces, se volvía cada vez más difícil para los haitianos ingresar a Brasil; además, no se tenían noticias de los trayectos que estaban tomando dichos migrantes en la vasta geografía de Sudamérica para alcanzar Brasil (a pesar del mencionado cierre de fronteras). Obtuvimos algunos trazos de sus trayectos, cuando medios de comunicación (Campos, 2011) y autoridades locales peruanas informaron que, ante el cierre de las fronteras brasileñas, cientos de haitianos quedaban varados en la región amazónica peruana, en la zona de Madre de Dios. Incluso el ACNUR llamó el 4 de diciembre de 2011 a las autoridades brasileñas a adoptar “una solución humanitaria para cerca de un centenar de haitianos varados en la región amazónica peruana, cerca de la frontera con Brasil” (Prensa Latina, 2011).

Por otro lado, en la misma comunidad brasileña de Tabatinga -en la Amazonía- que visita-

mos, a mitad de 2011 había más de quinientos haitianos varados allí a la espera de una decisión de las autoridades, quienes les impedían seguir hacia Manaus (Louidor, 2011). Estos haitianos venían de hacer un largo viaje, pasando por la ruta República Dominicana- Ecuador-Perú o por la otra ruta Chile-Bolivia, con la “ayuda” de redes de traficantes.

Ante las denuncias de violaciones contra los derechos humanos de los migrantes haitianos, Brasil decidió el 12 de enero de 2012 regularizar a los haitianos que llegaron al país hasta esta fecha y retornar (a países por donde entraron, en este caso, Perú o Bolivia) a quienes llegarían a su territorio después de la mencionada fecha (Diário Oficial da União, 2012). Sin embargo, estas decisiones no contribuían a mejorar la situación de los haitianos que estaban retenidos en Perú. De hecho, en febrero de 2012 hubo inundaciones en la remota localidad peruana de Iñapari, en la frontera con Brasil, donde 284 migrantes haitianos se encontraron en una situación humanitaria grave: sin agua potable, sin comida y sufriendo de problemas estomacales, faringitis e infecciones urinarias y vaginales en el caso de las mujeres (Radio Francia internacional, 2012).

Podemos ver que en estos mismos trazos rastreados sobre los trayectos de migrantes haitianos en este primer corte (en las fronteras de la Amazonía brasileña y de Acre en Perú), se ven en la mayoría de ellos los impactos humanitarios desastrosos que causaron las medidas migratorias hostiles sobre dichos migrantes.

Segundo corte, de 2016 a 2019

El segundo corte de la migración haitiana post-terremoto en América latina empezó en 2016, cuando en Brasil estallaron la crisis política con la destitución de Dilma Rousseff y la crisis económica subsecuente. Sin trabajo, un gran número de haitianos tuvieron que abandonar Brasil para ir hacia EUA: no se tenían tampoco informaciones sobre sus trayectos (Se sabía desde 2013 aproximadamente que existía esta ruta que recorrían principalmente migrantes africanos y cubanos (OIM, 2013). Se encontraron huellas de esta reemigración, cuando los haitianos fueron retenidos en la frontera de Colombia con Panamá a mitad de 2016 (Semana, 2016). El gobierno de Panamá en aquel entonces decidió cerrar su frontera con Colombia (Presidencia de la República de Panamá, 2016), debido a las medidas unilaterales que habían tomado a finales de 2015 los gobiernos de Nicaragua y Costa Rica, que bloquearon el paso a los migrantes principalmente cubanos y haitianos, dejando a éstos varados en la frontera de Panamá con Costa

Rica, principalmente en Gualaca, Chiriquí y Puerto Obaldía. Por la Operación Escudo, Panamá decidió también militarizar su frontera con Colombia para impedir el paso a los migrantes haitianos en el Darién (Canal RCN, 2016). Miles de migrantes haitianos quedaron bloqueados en la localidad colombiana de Turbo, enfrentando una seria crisis humanitaria (CODHES et al., 2016); de éstos, las autoridades de Migración Colombia (2017) reportaron haber deportado a su país de origen a más de 20 mil durante el año 2016.

A los 16 mil haitianos - que lograron llegar a México en 2016 (cruzando las fronteras centro-americanas, junto con la llamada caravana (El ACNUR y otras entidades internacionales hicieron el monitoreo de los trayectos que siguieron la caravana, al menos en 2018, y señalaron lo peligrosos que son dichas rutas y también las precarias condiciones humanitarias en las que los migrantes están viajando) y que pidieron asilo en Estados Unidos en ese año-, se les negó este estatus; por lo que tuvieron que regresar a México (Courrier International, 2017). De hecho, en 2017 la administración de Donald Trump amenazó con no renovar el Estatuto de Protección Temporal –el Temporary Protection Status les ha permitido hasta ahora permanecer de manera legal en EUA- a los cerca de 60 mil haitianos y con deportarlos si no hallaban otra manera de regularizar su situación migratoria; por miedo a la deportación, miles de haitianos cruzaron la frontera hacia Canadá para solicitar asilo: por ejemplo, solamente en Quebec 448 pidieron refugio en junio y 1.174 en julio, a tal punto que los procedimientos habituales se vieron limitados ante tantas demandas (Garant, 2017).

México también endureció su política migratoria de manera drástica a partir del 18 de junio de 2019, cuando cerró manu militari, con el despliegue de la Guardia Nacional, el paso a los haitianos -y a otros migrantes de la caravana- en su frontera con Guatemala, precisamente en la localidad de Tapachula, obligando a éstos a quedarse allí en el centro de internamiento Estación migratoria Siglo XXI y deportando a varios de ellos hacia su país de origen (Loudior, 2019a). Guatemala, por su parte, lanzó en julio de 2019 la Operación Gobernanza (Prensa Latina, 2019) que consistió en militarizar su territorio, en particular sus fronteras, “cazando”, aprehendiendo y retornando a los haitianos que circulan allí de manera irregular (Loudior, 2019b).

Ahora procedamos al análisis sincrónico ya mencionado de la migración haitiana post-terremoto, desde la identificación de las políticas y medidas gubernamentales, en particular, las hostiles que generaron en los migrantes impactos desastrosos e invisibilizados que aquí llama-

mos trazas.

Las trazas sobre los migrantes haitianos

Inmediatamente después del terremoto de 2010, el ACNUR y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) llamaron el 18 de febrero de 2010 –llamado que fue relanzado el 21 de junio de 2011- a los Estados y gobiernos del mundo a no deportar a los migrantes haitianos y, al contrario, a permitirles permanecer en sus respectivos territorios (ONU, 2010 & 2011). Todos los países dieron en 2010 diferentes moratorias sobre las repatriaciones de haitianos o, en algunos casos como Ecuador –y también Venezuela, Chile, México, etc.-, regularizaron a éstos. El ejemplo más solidario, lo dio México al enviar un barco a Haití para recoger a familiares de haitianos que vivían en su territorio (Instituto Nacional de Migración, 2010).

Sin embargo, nueve meses después de la catástrofe, algunos gobiernos ya empezaron a endurecer sus medidas contra los migrantes haitianos. Tal es el caso de Guyana Francesa, que impidió a los haitianos entrar a su territorio a través de la frontera con Brasil, en particular en Oiapoque (Granger, 2014). En una visita de campo realizado en Tabatinga en julio de 2011, encontramos a más de 500 haitianos varados en esta frontera brasileña, quienes nos contaron que siguieron esta ruta (Puerto Príncipe- Santo Domingo o Punta Cana-Quito-Lima-Iquitos) y se encontraban en muy malas condiciones humanitarias y siendo vulnerables a las enfermedades comunes en la Amazonia.

Casi como en un efecto de dominó, Brasil que dejaba pasar sin problemas a los haitianos en sus fronteras empezó también entre finales de 2010 e inicios de 2011 a detener a éstos y a negarles el protocolo de refugiado -documento que permite a los solicitantes de asilo circular libremente en Brasil-. Del mismo modo, Perú tomó en 2012 –al ver que Brasil no dejaba ingresar a los haitianos y que éstos estaban varados en sus propias fronteras- la decisión de exigirles visas como requisito para entrar a su territorio (Presidente de la República de Perú, 2012). Ecuador y Chile empezaron también a imponer a los haitianos varios requisitos adicionales para poder ingresar a sus respectivos territorios, tales como presentación de cartas de invitación, prueba de solvencia económica para sustentarse durante la estancia en dichos países, etc. Las medidas de endurecimiento se vieron también reflejadas en los obstáculos que ambos países han puesto a la hora de otorgar o renovar los permisos de regularización o residencia para ellos.

Por ejemplo, por medio del llamado Plan Humanitario de Regreso Ordenado, aplicado desde noviembre de 2018, el gobierno chileno de Sebastián Piñera ha estado repatriando a migrantes haitianos y convocándolos más bien a regresar a su país de origen (Dicho programa “consiste en facilitar, a través de aviones financiados por el gobierno de Chile, el traslado a su país de origen a ciudadanos que así lo soliciten, previa evaluación de requisitos y estableciendo una prohibición de ingreso al país en un tiempo determinado (9 años)” (Gobierno de Chile, s/f)). Chile - que ya contaba con, según algunas fuentes (El Mostrador, 2018), más de 100 mil en 2017 - y, Brasil, que tuvo cerca de 50 mil migrantes desde 2015 (OIM & IPPDH, 2017: 49), dejaron de ser los dos principales países de destino con los que los migrantes haitianos sueñan.

Desde 2016, la migración haitiana post-terremoto se viene redirigiendo de Sudamérica a EUA; en un inicio, dichos migrantes no encontraban problemas en su tránsito por México y Guatemala. Pero frente a las presiones de Donald Trump, quien incluso amenazó con imponer aranceles sobre los productos mexicanos, la nueva administración mexicana endureció las medidas migratorias, militarizando la frontera sur con Guatemala, deteniendo a los migrantes y maltratando a éstos (Proceso, 2019).

EUA negociaron, con el apoyo de México, con Guatemala para que este país centroamericano contribuyera a detener los flujos de migrantes provenientes de Centroamérica, a cambio de una sustanciosa ayuda para el desarrollo que ambos le prometieron. Como consecuencia de ello, entre mayo y junio de 2019, Guatemala ya controla su territorio, empezando con suspender las órdenes de abandono, que autorizaban a los migrantes seguir su camino hacia México. Militariza sus fronteras y se pone a aprehender y retornar a migrantes a los países por donde entraron.

Los impactos de estas políticas migratorias hostiles, en términos humanitarios y de violaciones de derechos humanos (Nieto, 2014: 67), han sido graves principalmente en las fronteras, como lo acabamos de ver. Son efectivamente unas trazas porque no son fácilmente identificables: ocurren en lugares invisibles (en las fronteras), son poco conocidos e investigados, cuentan con poca cobertura mediática y no son visibilizados por los gobiernos, pero sus heridas y cicatrices sobre dichos migrantes son profundas: van desde la crisis humanitaria hasta la muerte. Uno de sus casos más emblemáticos es el del migrante haitiano Maxène André, quien murió el 6 de agosto de 2019 en condiciones inhumanas en la *Estación migratoria Siglo XXI*, sin que

el gobierno mexicano haya podido dar una explicación razonable del suceso (Louidor, 2019b). Este caso evidencia también cómo en esas fronteras los migrantes haitianos no tienen acceso ni siquiera a lo mínimo básico: son reducidos a la “nuda vida” (Agamben, 2004).

A causa del racismo que marca nuestra historia colonial como continente, estas trazas afectan de manera más fuerte a los migrantes africanos y haitianos, quienes se ven discriminados por su color de piel y por venir de países pobres. El ser otro y diferente (por ejemplo, el no hablar el español) aumenta la posibilidad de ser víctimas no sólo de las medidas políticas y jurídicas de dichos gobiernos a nivel nacional y local, sino también de la necropolítica que banaliza la violencia racial contra dichos migrantes y vulnerabilidades de todo tipo (incluso sexual) a las que están expuestos, en particular las mujeres migrantes negras.

5.- CONCLUSIONES

Los hallazgos de esta investigación dejan claro que la migración haitiana post-terremoto es heterogénea: no es “un todo armonioso sin costuras ni fisuras”, sino que tiene “piezas diversas y divergentes” (Grossberg, 2012: 38) y, por lo tanto, no se puede esencializar en categorías rígidas o en mapas prefabricados.

Esta heterogeneidad se manifiesta geográficamente en la gran diversidad de trayectos y también de destinos que vienen escogiendo los migrantes haitianos: Sudamérica (Chile, Brasil, Ecuador, Guyana Francesa), de 2010 a 2015; EUA y México, de 2016 hasta ahora; y Canadá, de manera puntual, en 2017.

Lo que lleva a desesencializar la geografía del imaginario (Utilizamos el concepto de “geografía del imaginario” que tomamos del antropólogo haitiano Michel-Rolph Trouillot (2011), para subrayar el modo cómo se solía representar la migración haitiana antes del terremoto, en particular, la emigración. Este modo determinaba que se podía definir a priori a cuáles países va a emigrar el haitiano, basándose en su estatus social, su procedencia urbana o rural, su capital social, etc. Esta geografía del imaginario postula de manera rígida que, si el emigrante es pobre, analfabeta, obrero o campesino, está predeterminado a emigrar a República Dominicana o Cuba; y si es culto, rico, viene de la clase media acomodada, está condicionado para emigrar a países del norte como EUA, Canadá y Francia. La investigación que mejor ejemplifica esta

representación esencialista se halla en el libro: Bastide, R., Morin, F. et Raveau, F. (1974). *Les Haïtiens en France.*) que se tenía sobre la migración haitiana antes del 2010. Los múltiples trayectos que acabamos de trazar no se pueden quedar inmobilizados (como si fueran unas fotos fijas en un mapa), porque se mueven constantemente como imágenes en perpetuo movimiento: desde Oiapoque hasta Tijuana e incluso la frontera de EUA con Canadá. Por lo tanto, el destino que va a tomar el migrante haitiano no está predeterminado: depende del contexto –disponibilidad de oportunidades, grado de apertura de las políticas migratorias, existencia de redes migratorias, entre otros factores- en el país en donde se encuentra o adónde va.

Esta heterogeneidad se evidencia también político-jurídicamente en la gran diversidad de medidas que han tomado diferentes gobiernos latinoamericanos para responder a esos migrantes haitianos; los cuales, si bien no califican para ser elegidos como refugiados, tampoco pueden ser considerados simplemente migrantes voluntarios o económicos: su migración es forzada (Loudior, 2017: 65-86). Sin embargo, al cruzar el doble análisis diacrónico y sincrónico, se observa la siguiente constante en esta heterogeneidad político-jurídica: después del 12 de enero de 2010, todos los gobiernos latinoamericanos tomaron diversas clases de medidas humanitarias frente a esta migración haitiana; pero, desde septiembre del mismo año, se da una intensificación progresiva hasta hoy de las políticas de la hostilidad contra los migrantes haitianos -con excepción de Brasil que adoptó en enero de 2012 una medida abierta-; y esto, a pesar de que en 2014 los gobiernos de la región hayan firmado y ratificado la Declaración y plan de acción de Brasilia de 2014 (ACNUR, 2014). “El 2 y 3 de diciembre de 2014, los Gobiernos de América Latina y el Caribe se reunieron en Brasilia en ocasión del 30º aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. A la clausura de la Reunión Ministerial, organizada por el Gobierno de Brasil, 28 países y tres territorios de América Latina y el Caribe [...] adoptaron por aclamación la Declaración y el Plan de Acción de Brasilia, acordando trabajar juntos para mantener los estándares de protección más altos a nivel internacional y regional, implementar soluciones innovadoras para las personas refugiadas y desplazadas, y ponerle fin a la difícil situación que enfrentan las personas apátridas en la región” (ACNUR, 2014).

Dichas políticas tratan al migrante haitiano como si fuera un enemigo: al cerrarle el paso y dejarlo varado y sin posibilidad de seguir su camino; al endurecer las medidas migratorias para dificultar su ingreso y permanencia; al criminalizarlo por su situación irregular y prácticamente

al cazarlo para aprehenderlo y deportarlo o regresarlo a la frontera por donde entró; al no dar importancia a su vida y, cuando se muere, “nadie siente, con respecto a este tipo de vida o de muerte, algún sentimiento de responsabilidad o de justicia” (Mbembe, 2016: 63). Del corpus de textos ya revisado sobre la migración haitiana post-terremoto, surgen estas dos preguntas, a las cuales aún no tenemos respuestas: ¿Aún es posible revertir en América Latina la tendencia de cada vez más gobiernos –independientemente de sus preferencias ideológicas (izquierda, derecha, centro)- a hostilizar a los migrantes, en particular en las fronteras, donde éstos son más vulnerables? ¿Cómo documentar y visibilizar los trayectos de los migrantes y los abusos que éstos sufren en las fronteras y en otras zonas de no derecho en la vasta geografía latinoamericana?.

De este artículo se puede sugerir esta doble acción a modo de aporte a la respuesta:

1. Enriquecer creativamente las perspectivas epistemológicas y metodológicas del campo de los estudios migratorios no sólo con los aportes de todas las disciplinas de las ciencias sociales, sino también con los de otros dominios, como el arte y la literatura, para poder rastrear eficazmente los trazos y trazas cada vez más invisibilizados de las personas migrantes en las fronteras y en otras geografías oscuras y escondidas;
2. Poner en diálogo los resultados de nuestras pesquisas sobre migración con las autoridades y la opinión pública en general para visibilizar y discutir sobre las formas cotidianas como se siguen cometiendo a lo largo de nuestro continente múltiples vacíos de protección de las personas migrantes, las violaciones a sus derechos humanos de éstas y la necropolítica, con miras a contribuir a generar conciencia y debates sobre nuestra relación con los otros y los diferentes en la sociedad.

REFERENCIAS

Fuentes primarias y secundarias

ACNUR (2014, 2 diciembre). Declaración y plan de acción de Brasilia. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867.pdf>

- Campos, C. (2011, 1ro de abril). Más de cien haitianos varados en Madre de Dios. Recuperado de <http://www.larepublica.pe/01-04-2011/mas-de-cien-haitianos-varados-en-madre-de-dios>
- Canal RCN (2016, 9 de mayo). Panamá lanza 'Operación Escudo' para blindar su frontera con Colombia. Recuperado de: <https://noticias.canalrcn.com/internacional-america/panama-lanza-operacion-escudo-blindar-su-frontera-colombia>
- CODHES, Instituto Pensar y CARITAS (2016, 5 de julio). Informe de caracterización de la crisis humanitaria en la frontera colombo-panameña. Recuperado de. http://www.codhes.org/~codhes/images/Informe_caracterización_crisis_humanitaria_en_frontera_Colombia_Panamá_CER_5_Julio_2016.pdf
- Collectif MOM (2010, 19 de noviembre). En Guyane, les Haïtiens face à l'inhumanité de l'Administration française. Recuperado de : <https://www.lacimade.org/presse/en-guyane-les-haitiens-face-a-linhumanite-de-ladministration-francaise/>
- Courrier International (2017, 4 de mayo). Mexique. Avec les migrants haïtiens coincés à Tijuana. Recuperado de: <https://www.courrierinternational.com/video/mexique-avec-les-migrants-haitiens-coinces-tijuana>
- Diário Oficial da União (2012, 12 de enero). Conselho Nacional de Imigração. Resolução normativa nº 97. Recuperado de: <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=59&data=13/01/2012>
- El Mostrador (2018, 1ro de marzo). Entrada de haitianos a Chile aumentó 138 por ciento en 2017. Recuperado de: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2018/03/01/entrada-de-haitianos-a-chile-aumento-138-por-ciento-en-2017/>
- Feature Shoot (2013, 24 de octubre). Harrowing photographs of migrants making the perilous journey through the Arizona Desert. Recuperado de: <https://www.featureshoot.com/2013/10/harrowing-photographs-of-migrants-making-the-perilous-journey-through-the-arizona-desert/>

- Garant, E. (2017, 22 de septiembre). Demandeurs d'asile haïtiens: les procédures habituelles ne suffisent pas ! Recuperado de: <http://blogue.revuerelations.qc.ca/2017/09/22/demandeurs-dasile-haitiens-procedures-habituelles-ne-suffisent>
- Gobierno de Chile (s/f). Plan humanitario de retorno humanitario. Recuperado de: <https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/56635-plan-humanitario-de-regreso-ordenado>
- Granger, S. (2014). L'Amazonie brésilienne, nouvelle interface migratoire entre les Caraïbes et l'Amérique du sud. *Mercator*, 13 (1). 7-17.
- Hernández, R.C. (2011). Historia de los ingenios del CEA. Recuperado de: <http://sanluisde.blogspot.ca/2011/03/historia-de-los-ingenios-del-cea-r-d.htm>
- Instituto Nacional de Migración (2010, 25 de abril). Comunicado de Prensa 094/2010. A bordo de un buque de la armada de México llegan a nuestro país 250 haitianos con visa humanitaria. Recuperado de: <http://2006-2012.semar.gob.mx/sala-prensa/comunicados-2010/1319-comunicado-de-prensa-094-2010.html>
- Migración Colombia (2017, 12 de enero). Comunicado de prensa No. 04. Cerca de 34 mil migrantes irregulares fueron detectados por Migración Colombia en 2016. Recuperado de: https://migracioncolombia.gov.co/old_site/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2017/enero-2017/3837-cerca-de-34-mil-migrantes-irregulares-fueron-detectados-por-migracion-colombia-en-2016
- Ministerio da Defesa (S/f). Proteção das fronteiras. Recuperado de: <https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/protacao-das-fronteiras>
- Louidor, W.E. (2011, 10 de agosto). Los haitianos en Tabatinga: relato de un periplo. Recuperado de: <http://sjrlac.org/noticias/los-haitianos-en-tabatinga-relato-de-un-periplo>
- Louidor, W.E. (2011a, Otoño). L'Amérique du Sud : pôle d'attraction de la migration haïtienne. Recuperado de : <https://cjf.qc.ca/vivre-ensemble/webzine/article/lamerique-du-sud-pole-dattraction-de-la-migration-haitienne/>

- Louidor, W.E. (2019, 19 de agosto). Le déracinement haïtien de plus en plus complexe et vulnérable. Recuperado de: <https://haitiliberte.com/le-deracinement-haitien-actuel-de-plus-en-plus-complexe-et-vulnerable/>
- Louidor, W.E. (2019a, 10 de julio). La situation des Haïtiens à la frontière sud du Mexique. Recuperado de: <https://haitiliberte.com/la-situation-des-haitiens-a-la-frontiere-sud-du-mexique-de-mal-en-pis/>
- Louidor, W.E. (2019b, 7 de agosto). La dégradation des droits des migrants et réfugiés, dont des Haïtiens, en Amérique Centrale : jusqu'à quand ? Recuperado de : <https://haitiliberte.com/la-degradation-des-droits-des-migrants-et-refugies-dont-des-haitiens-en-amerique-centrale-jusqua-quand/>
- Louidor, W.E. (2019c). Transformation de la migration haïtienne. Versión preliminar para Canadá. Manuscrito no publicado.
- Nieto, C. (2014) Migración haitiana a Brasil. Redes migratorias y espacio social transnacional. Buenos Aires: CLACSO
- OIM (2013). Migrantes extracontinentales en América del Sur: Estudios de caso. Bogotá: OIM
- OIM & IPPDH (2017). Diagnóstico regional sobre migración haitiana. Recuperado de: https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/diagnostico_regional_sobre_migracion_haitiana.pdf
- ONU (2010, 12 de febrero). OACNUDH y ACNUR piden la prolongación de la suspensión de los retornos a Haití. Recuperado de: <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2010/2/5b7e703437/oacnudh-y-acnur-piden-la-prolongacion-de-la-suspension-de-los-retornos-a-haiti.html>
- ONU (2011, 21 de junio). OACNUDH y ACNUR piden a gobiernos no repatriar a ciudadanos haitianos. Recuperado de: <https://www.acnur.org/noticias/briefing/2011/6/5b869b281d/acnur-y-oacnudh-piden-a-gobiernos-no-repatriar-ciudadanos-haitianos.html>

PDNA (2010). Haïti : Résumé du PDNA du tremblement de terre Evaluation sectorielle des dommages, des pertes et des besoins. Recuperado de [https://www.undp.org/content/dam/haiti/docs/document-de-reference/Evaluation%20des%20dommages,%20des%20pertes%20et%20des%20besoins%20généraux%20et%20sectoriels%20\(PDNA\).pdf](https://www.undp.org/content/dam/haiti/docs/document-de-reference/Evaluation%20des%20dommages,%20des%20pertes%20et%20des%20besoins%20généraux%20et%20sectoriels%20(PDNA).pdf)

Pérez, F., J. Garó et Y. Segura (s.f.). Proceso de privatización en la República Dominicana. Familia Bateyera. Recuperado de: <http://familiabateyera.com/proceso-de-privatizacion-en-la-republica-dominicana/>

Prensa Latina (2011, 4 de diciembre). Solución humanitaria para haitianos ilegales pide Acnur. Recuperado de: http://www.prensa-latina.cu/index.php?option=com_content&task=view&id=456506&Itemid=1

Prensa latina (2019, 4 de julio). Operación Gobernanza: Guatemala tras migrantes. Recuperado de: <http://www.prensacomunitaria.org/operacion-gobernanza-guatemala-tras-migrantes/>

Presidencia de la República de Panamá (2016, 9 de mayo). Gobierno de Panamá anuncia cierre de la frontera con Colombia. Recuperado de: <https://www.mire.gob.pa/index.php/es/noticias-mire/8876->

Presidente de la República de Perú (2012, 9 de enero). DECRETO SUPREMO N° 001-2012-RE. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8308.pdf>

Proceso (2019, 4 de junio). Misión de observación denuncia “estrategia de desgaste y contención” hacia migrantes en Chiapas. Recuperado de: <https://www.proceso.com.mx/586844/mision-de-observacion-denuncia-estrategia-de-desgaste-y-contencion-hacia-migrantes-en-chiapas>

Radio Francia internacional (2012, 21 de febrero). Perú: haitianos bloqueados en la ciudad inundada de Iñapari. Recuperado de <http://www.rfi.fr/es/americas/20120221-peru-haitianos-bloqueados-en-la-ciudad-inundada-de-inapari>

Revista SEMANA. (2016, 26 de junio). Turbo, el hueco inhumano. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/multimedia/turbo-en-crisis-humanitaria-por-migrantes->

Servicio Nacional de Turismo e Instituto Nacional del Turismo (2011). Estadísticas sobre migración. Recuperado de: <https://www.sernatur.cl/> y <https://www.ine.cl/>

Bibliografía general

- Agamben, G. (2004). Estado de excepción. Homo sacer, II, I. Buenos Aires: Adriana Hidalgo
- Bastide, R., Morin, F. et Raveau, F. (1974). Les Haïtiens en France. Paris: Mouton & Co.
- Catanese, A. (1999). Haitians: Migration and Diaspora. Boulderand Oxford. Westview Press
- CLACSO (2005). Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología. Buenos Aires: Colección Campus virtual
- Cuello, J. (1997). Contratación de mano de obra haitiana destinada la industria azucarera dominicana, 1952-1986. Santo Domingo: Editora Taller
- Déjean, P. (1978). Les Haïtiens au Québec. Montréal: Les Presses de l'Université de Québec.
- Déleuze, G. (1988). Le Pli, Leibniz et le baroque. Paris: Les Éditions de Minuit
- FLACSO (1992). La cuestión haitiana en Santo Domingo: migración internacional, desarrollo y relaciones inter-estatales entre Haití y República Dominicana. Quito: FLACSO.
- Gabriel, A. (2009). En vue de l'action: portrait de la communauté haïtienne au Québec. Québec: SJRM
- Gadamer, H.-G. (1990). Wahrheit und Methode. Tübingen: Mohr Siebeck
- Glissant, É. (1958). La Lézarde. Paris: Éditions du Seuil
- Glissant, É. (1964). Le Quatrième siècle. Paris : Éditions du Seuil
- Glissant, É. (1997). Le discours antillais. Paris: Gallimard
- Grossberg, L. (2012) Estudios culturales en tiempo futuro. Cómo es el trabajo intelectual que requiere el mundo de hoy. Buenos Aires: Siglo Veintiuno
- Hurbon, L. (2007). La révolution haïtienne : une avancée postcoloniale. Collège international de Philosophie. (58). 56-66
- Icart, J.-C. (2004). Le Québec et Haïti : une histoire ancienne. La revue d'histoire du Québec. (79). 30-34
- Jones Act (1917). Recuperado de: <http://www.loc.gov/rr/hispanic/1898/jonesact.html>



- Louidor, W. E. (2017). *Introducción a los estudios migratorios. Migraciones y derechos en la era de la globalización*. Bogotá : Pontificia Universidad Javeriana
- Mbembe, A. (2016). *Politiques de l'inimitié*. Paris : La Découverte
- Pierre-Charles, G. (1969). *Radiografía de una dictadura: Haití bajo el régimen del Doctor Duvalier*. México: Nuestro Tiempo
- PierreCharles, G. (1988). *Capital transnacional y trabajo en el Caribe*. Ciudad de México, México: Plaza y Janes/HSUNAM
- Rojas Pedemonte, N., Amode, N. Y Vásquez, J. (2017). *Migración haitiana hacia Chile: origen y aterrizaje de nuevos proyectos migratorios*. En: N. Rojas Pedemonte et J. Koechlin (dir.), *Migración haitiana hacia el sur andino* (pp. 65-172). Lima: Litho & Arte S.A.
- Sarduy, S. (1999). *Obras completas (Tomo 1 y Tomo 2. Edición crítica, Gustavo Guerrero y François Wahl)*. Madrid : UNESCO
- Théodat, J.M. (2003). *Haïti-République Dominicaine : une île pour deux, 1804-1916*. Paris : Éditions Karthala
- Trouillot, M.-R. (2011). *Transformaciones globales: la antropología y el mundo moderno*. Popayán: Universidad del Cauca
- Veras, R. A. (1991). *Contratos y reclutamientos de braceros: entradas clandestinas o repatriación*. Recuperado de: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=24761>
- Wald Lasowski, A. (2015). *Édouard Glissant, penseur des archipels*. Paris: Pocket
- Wallerstein, E. (2006). *Análisis de sistemas-mundos. Una introducción*. Madrid: Siglo XXI
- Weiss Fagen, P. (2013). *Receiving Haitian Migrants in the Context of the 2010 Earthquake*, Washington: Georgetown University
- Wahl, F. (1999) *Severo de la Rue Jacob*. En S. Sarduy, *Obra completa*. (Edición crítica, por Gustavo Guerrero y François Wahl). (pp.1447-1550). Madrid: UNESCO
- Wooding, B. y Moseley-Williams, R. (2004). *Inmigrantes haitianos y dominicanos de ascendencia haitiana en la República Dominicana*. Santo Domingo: CID y SJR

Políticas públicas de integración de inmigrantes. Éxitos y fracasos en Venezuela¹

Public policies of integration of immigrants. Successes and failures in Venezuela

Jenny Luliet, Moreno Flórez²

Universidad Pedagógica Experimental Libertador, Venexuela

 <https://doi.org/10.29105/10.29105/pgc6.11-4>  <https://orcid.org/0000-0001-6517-099X>

RESUMEN

El presente artículo es un producto de una revisión bibliográfica – documental. Su objetivo, es hacer un esbozo y análisis de las políticas de atención al inmigrante en Venezuela desde 1989 hasta el 2019. Se estructura en cuatro apartados: el primero muestra un recorrido sincrónico del fenómeno migratorio hacia Venezuela desde el siglo XX, con los principales rasgos de la época; en el segundo, se dan a conocer teóricamente las políticas destinadas a los inmigrantes, desde 1989 hasta 1999, posteriormente se caracteriza el momento gubernamental del presidente Hugo Chávez, el cual tiene particularidades distintivas en relación con el resto de periodos presidenciales. De igual modo se incluye las políticas denominadas misiones y se contrastan con el apoyo de algunos autores (Montero, 2000; Gómez, 2006; Lastre, 2006). En el tercer apartado, se detalla el marco legal para migrantes en Venezuela y la situación actual de los inmigrantes en territorio venezolano. Además, un cuarto apartado, que indica el método, el cual tuvo un enfoque cualitativo, bajo un nivel documental – bibliográfico. El quinto y, último apartado, dedicado a las conclusiones pormenoriza, a modo de discusión y análisis, los elementos significativos respectivos a la evaluación de políticas públicas dedicadas a la migración, la situación actual de la movilidad humana en Venezuela, conjuntamente con la reiteración que se deben crear nuevos mecanismos que faciliten la acogida de extranjeros al país, como políticas públicas en el área de migrantes.

Palabras claves: Inmigrantes, misiones, políticas públicas.

ABSTRACT

This article is a product of a literature review - documentary. Its objective is to make an outline and analysis of immigrant care policies in Venezuela from 1989 to 2019. It is structured in four sections: the first shows a synchronous route of the migratory phenomenon towards Venezuela since the 20th century, with the main features of the time; in the second, the policies aimed at immigrants are theoretically known, from 1989 to 1999, later the governmental moment of President Hugo Chávez is characterized, which has distinctive features in relation to the rest of the presidential periods. Similarly, the policies called missions are included and contrasted with the support of some authors (Montero, 2000; Gómez, 2006; Lastre, 2006.) In the third section, the legal framework for migrants in Venezuela and the current situation of immigrants in Venezuelan territory are detailed. In addition, a fourth section, which indicates the method, which had a qualitative approach, under a documentary - bibliographic level. The fifth and last section, dedicated to the conclusions details, by way of discussion and analysis, the significant elements respective to the evaluation of public policies dedicated to migration, the current situation of human mobility in Venezuela, together with the reiteration that New mechanisms must be created to facilitate the reception of foreigners to the country, such as public policies in the area of migrants.

Keywords: Immigrants, missions, public policies.

Recibido: 20 de Mayo 2019 - Aceptado: 10 de Septiembre 2019 - Corregido 11 de Noviembre 2019

Cómo referenciar este artículo:

Moreno Flórez, J., L. (2020). Políticas públicas de integración de inmigrantes. Éxitos y fracasos en Venezuela. *Política Globalidad y Ciudadanía*, 73-95. Recuperado de <http://revpoliticas.uanl.mx/index.php/RPGyC/article/view/128>



¹ Artículo de revisión derivado del proyecto de investigación: Políticas públicas de integración de inmigrantes. Éxitos y fracasos en Venezuela.

² Postdoctora en Políticas Públicas por la Universidad Pedagógica Experimental Libertador de Venezuela (UPEL), Coordinadora General de investigación del Instituto Pedagógico Rural Gervasio Rubio (IPRGR) de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador de Venezuela (UPEL). Correo: jennyluliet1@hotmail.com.

1.- INTRODUCCION

La temática central en este artículo es el tema migratorio en Venezuela y cómo se ha manejado desde las políticas de Estado. A partir de las revisiones hechas, se puede decir que la migración no se presenta dentro de la agenda pública durante el siglo XX, sobre todo en los períodos que imperó el autoritarismo con dos dictaduras, la de Juan Vicente Gómez (1908-1935) y Marcos Pérez Jiménez (1948-1958). A pesar de esto, emergió en el imaginario del venezolano la concepción de su territorio como un receptor de inmigrantes por la llegada de europeos después de la segunda guerra mundial, ya que el régimen de Pérez Jiménez creó políticas que permitieron el ingreso regulado y legal de los extranjeros.

El tema se aborda desde varias perspectivas, entre ellas la política de los inmigrantes en Venezuela, en diferentes etapas, con énfasis en el período presidencial Hugo Chávez y las políticas de misiones sociales implementadas, el marco legal de los migrantes y la situación actual de estos migrantes. De acuerdo con Rodríguez (2010), la decisión oficial de acoger masivamente a emigrantes a mitad del siglo pasado, tuvo un claro sesgo, ya que se hacía mención de “*puertas abiertas*” al extranjero, pero, realmente la apertura estaba limitada a personas provenientes de Europa. Igualmente, Balza (2002) reitera que el arribo masivo de europeos a una Venezuela rural ocurrió en las siguientes fechas:

Entre 1948 y 1961, Venezuela tuvo una experiencia de inmigración masiva cuando 614.425 extranjeros recibieron cédula por primera vez, se trata del documento de identidad emitido por Venezuela. Pero para esa época eran pocos los registros por ellos, se estima que sumando los que no se documentaron infantes, se podría aseverar que la inmigración durante este periodo debió haber alcanzado la cifra de 800.000 personas. (p.99).

Este grupo de extranjeros, según Balza (2009), estaba compuesto en un 78% por españoles, italianos y portugueses, el resto provenía de otros países europeos. Para ubicar adecuadamente la magnitud de aquella migración debe precisarse que, según las cifras oficiales compiladas por el Informe de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Los Andes (2001) sobre la población venezolana, en 1961 Venezuela estaba habitada por 7,7 millones de personas.

De aquel ingreso intenso de extranjeros a mitad del siglo XX, con el pasar de los años se reconstruyeron historias en diferentes ámbitos, como el económico, el social, el político donde los extranjeros eran una fuerza pujante, que impulsaba la mediana y gran empresa en el país. Por

ello se afirma que Venezuela, se consideró como país receptor de migrantes, a partir del boom petrolero de los años 70 del siglo pasado.

Durante los años siguientes los 80 y 90 la migración que llegó al país era de otro estilo, provenía de los países de América del Sur como chilenos, argentinos y uruguayos tras la implantación de dictaduras militares en sus territorios, así como peruanos, ecuatorianos, dominicanos y colombianos en busca de oportunidades de trabajo cuando en sus países se comprimía la situación económica.

Según Álvarez (2009) en 1977, cuando Venezuela contaba con 13 millones de habitantes, un 10% eran extranjeros con cédula y residencia legal dentro del país, Sin embargo, existía una población numerosa de extranjeros en diversos ámbitos de la economía informal, que no estaban contabilizados o cuya forma de vida era de manera pendular en la frontera, ya que vivían en Colombia, pero trabajaban en Venezuela. Desde mediados de los 80, con la debacle económica que comienza en Venezuela a partir del llamado “viernes negro” —la primera gran devaluación de la moneda en décadas y una severa contracción económica— se da inicio a una “migración de retorno”. Este proceso, a su vez, se ve alimentado al final de aquella década con las transiciones a la democracia en la mayoría de países del cono sur, con lo cual muchos exiliados políticos deciden regresar a sus naciones.

Buena parte de la historia contemporánea de Venezuela, sobre todo el final de la segunda década del siglo XXI, fue un país abierto a la recepción de extranjeros y sin volúmenes significativos de sus habitantes saliendo hacia otros países, situación que fue cambiando de manera muy drástica para finales del siglo XXI. Balza (2009)

Para León (2005), la primera ola migratoria de venezolanos durante el chavismo tras el triunfo de Hugo Chávez en el referendo revocatorio de 2004. Por un lado, se analizaba la generación de una “patria virtual”, en un texto de Martínez (2005) que daba cuenta de los migrantes venezolanos de aquel momento, fundamentalmente jóvenes profesionales muy calificados, que fueran la base de las siguientes oleadas de inmigrantes venezolanos en el mundo y cuya característica principal es el uso de las redes sociales para mantenerse al tanto del acontecer venezolano.

Según lo precedente, el objetivo general de este artículo es el análisis de las políticas de atención a los inmigrantes en Venezuela desde 1989 hasta el 2019, no obstante, hubo una limitante

para ahondar en la consulta de antecedentes, porque no existen investigaciones previas. Por tal razón, este estudio se justifica teórica y de forma práctica por ser un análisis que representa un antecedente de los procesos de movilidad humana en el territorio venezolano.

2.- FUNDAMENTO TEÓRICO

La política de los inmigrantes en Venezuela 1989-1999

Para 1989, durante el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, se inició la aplicación de un programa de ajuste para la estabilización de la moneda y de la economía nacional, denominado despectivamente “el paquete”. Estas medidas de ajuste provocaron el rechazo de los sectores menos favorecidos, generándose los sucesos de violencia del 27 y 28 de febrero conocido como “el caracazo”. En resumen, las políticas de ajuste recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) para los países deudores de América Latina, entre los que figuraba Venezuela, restringieron la dinámica económica en dichos países. Se redujo el nivel salarial y aumentó el desempleo en todas sus formas. Al respecto Torrealba (1987) afirma: “en estos años, el comportamiento de los migrantes comienza a ser negativo conformando una nueva tendencia que se mantiene hasta el presente” (p.134).

Para autores como Sassen-Koob, (1980) la migración laboral calificada, se puede ubicar a partir de 1970, podría tener como hito importante al Programa de Recursos Humanos (PRH), dependiente de la Presidencia de la República. Este tuvo como objetivo primordial la selección y aprobación del ingreso de mano de obra calificada al país. Se estima que entre 1976 y 1980, los proyectos del V Plan de la Nación habrían añadido entre 900.000 y un millón de nuevos trabajadores al mercado laboral, una cifra bastante significativa si se compara con la población activa que en 1976 sumaba 3,7 millones.

Durante la época de los años 80, según Álvarez (2009), se define una nueva política que se compone de tres elementos los cuales fueron: 1) la creación de un organismo encargado del reclutamiento de trabajadores extranjeros conocido como PRH; 2) la firma de tratados bilaterales para la importación de trabajadores, por ejemplo con España y Portugal y; 3) la firma del Convenio sobre la Libre Circulación de Trabajadores entre los países miembros del Pacto Andino, que tenía como uno de sus objetivos, la legalización de los indocumentados, a fin de evitar la

masiva migración ilegal.

La política gubernamental, mencionada anteriormente, generó un aumento evidente en el número de extranjeros con residencia permanente en el país, contándose para octubre de 1977, con la cifra de 1.2 millones, en una población total de 13 millones, lo que es bastante significativo, dado que, en 1961, después de una década de inmigración masiva, apenas la cifras alcanzaban el medio millón de extranjeros con permisos de residencia. El cambio de esta tendencia migratoria tuvo su mayor expresión entre 1971 y 1977, período en el cual la población extranjera residente, principalmente la colombiana, casi duplicó su número.

De igual modo, Gómez y Rengifo (1999) expresan que la población colombiana residente en Venezuela experimentó un incremento de 194% entre 1970 y 1990. Los autores especifican que la motivación fundamental por la cual, la población colombiana ingresó a Venezuela era de tipo laboral, constituida mayoritariamente por adultos, quienes migraban de forma individual, dejando a sus familiares en sus lugares de origen, con el fin de obtener ingresos económicos y luego ir por la familia completa.

Durante la misma época se evidenció un ingreso de migrantes, lo cual llevó al país a tener que implementar un programa de inmigración mucho más selectivo, por lo que, en 1976, se centralizó el otorgamiento de visas a través de la Dirección de Identificación y Extranjería (DIEX), del Ministerio del Interior, así mismo, se produjo la suspensión de visas para turistas y la creación de un permiso de trabajo como documento complementario de la visa de ingreso, tramitado y aprobado por el PRH.

En este sentido, los datos del Informe del Ministerio de Relaciones Exteriores MINTRA (2005) :

En la Oficina de Identificación y Extranjería ONIDEX, el total de extranjeros cedulados entre 1980-2005, ascendía a 1.305.033. Según la actividad económica, el mayor porcentaje de extranjeros se concentra en Servicios Comunales, Sociales y Personales con un 76.86%, seguido de Comercio, Restaurantes y Hoteles con un 10.31%, Agricultura, Explotación de Minas e Industria Manufacturera agrupan un total de 10.71%. El 24.25% del total de extranjeros cedulados por ONIDEX, para este período, declararon pertenecer a la categoría de Empleados, seguidos de los Profesionales y Oficios del Hogar con un 22.9% y 22,6% respectivamente. Los de profesión Comerciante en 12.9% y los Estudiantes y demás Profesiones sumaban 17.1%. La

ONIDEX también reporta que para el mismo período el número de extranjeros no cedulados correspondía a 205.371 personas, de las cuales el mayor porcentaje corresponde a los profesionales con un 45.3% (p.32).

Las cifras contrastan la realidad de país receptor con grandes posibilidades de crecimiento para la época. Ahora bien, Balza (2009), afirma que desde 1980 se ubica el fenómeno denominado migración de retorno, como consecuencia del drástico cambio de la economía venezolana, a partir de la década de los 80, debido a la merma de los ingresos petroleros, producidos por el derrumbamiento de los precios internacionales de este producto, el cual fue el mayor generador de los recursos fiscales que ingresan a la nación, se comenzó a observar los efectos recesivos en la baja del gasto público, los ajustes salariales, la alta tasa de desempleo y, altos niveles de inflación.

Este desequilibrio fiscal significó que el país no tenía el suficiente atractivo para ser receptor de migrantes, contrario a lo que había ocurrido en las décadas anteriores, con lo que se concluye que se da por terminada la fase de recepción de grandes masas de inmigrantes, se comienzan a vivir etapas de migración de retorno y de inmigración nacional, es decir, de los venezolanos que salen ahora del país en magnitudes nunca vistas anteriormente.

Otro factor a considerar son las tasas de crecimiento intercensal, donde se observa una disminución de la intensidad migratoria de estos hacia el país, al igual, que un proceso lento de retorno. Sin embargo, debe aclararse que lo que disminuyó para la década del 90, fue la intensidad de la inmigración, mas no el número de inmigrantes, lo cual hace concluir que hasta comienzos de esta década no hubo un cese de la migración colombiana en Venezuela (CEPAL/CELADE/OIM: 1999).

Finalmente, para la década de los años dos mil la dinámica cambia, el flujo migratorio colombo-venezolano se modificó en razón de las motivaciones económicas, pero la presencia de los migrantes colombianos se mantuvo hasta el 2008, las causas que los hicieron continuar ingresando a territorio venezolano, fue el grave conflicto de orden interno que ha atravesado por largo tiempo Colombia.

El periodo de Hugo Chávez 1999-2013

Hugo Rafael Chávez Frías, presidente de la República de Venezuela desde el 2 de febrero de

1999 hasta el 2013, es el presidente número 53 de Venezuela, que se mantuvo por 3 periodos (1999-2001), (2001-2007), (2007-2013) completos y fue reelecto para un nuevo periodo presidencial. (2013-2020) el cual no pudo concluir, producto de una larga enfermedad que no pudo ser tratada con éxito, el presidente Chávez muere el 5 de marzo de 2013.

Un análisis sincrónico según Díaz (2001) relata que el presidente Chávez asume en febrero de 1999 la primera magistratura y promete realizar una Asamblea Constituyente para redactar una nueva Constitución que estuviere acorde a estos tiempos, de hecho, se realizó y, puso su cargo a la orden del órgano Supraconstitucional, el 9 de agosto de ese mismo año la Asamblea Nacional Constituyente le vuelve a tomar juramento como primer Mandatario de la República de Venezuela.

En diciembre de este mismo año (1999) el día 15, el pueblo venezolano va a un referéndum para decidir si se aprueba la nueva Constitución Bolivariana de Venezuela, votando el pueblo a favor de ésta; quedando publicada en Gaceta Oficial el 30 de diciembre de 1999. Luego el 30 de Julio de 2000, se relegitiman los poderes volviendo el presidente Hugo Chávez a ganar la presidencia de la República Bolivariana de Venezuela y el 19 de agosto de 2000 toma juramento nuevamente como primer mandatario ante la nueva Asamblea Nacional. A partir de este momento su gobierno comenzaría una etapa conflictiva que derivó en episodios como el Paro Nacional el 10 de diciembre del 2001, el Golpe de Estado de abril del 2002, el Paro de diciembre del 2002, y el Referéndum Revocatorio del 2004. (p.87).

En diciembre del 2006, Hugo Chávez Frías, recibe un país con la mayor bonanza en la historia, porque se comenzaban a situar muy altos los precios del petróleo como principal producto de exportación venezolano, lo que permitió una amplia riqueza para desarticular el sistema de administración pública tradicional, creando toda una estructura política y económica que permitió exportar la llamada *Revolución del siglo XXI* al resto del continente, en el plano interno se diseñaron las llamadas misiones que fueron las políticas sociales de los gobiernos de Hugo Chávez Frías . De acuerdo a Balza (2009):

Durante este lapso 2003-2008 el PIB real tuvo una variación extraordinaria, incrementándose 1,62 veces, pero ya en el 2009 el crecimiento del PIB ha vuelto a ser negativo ese período, caracterizado por la abundancia de recursos en manos del Estado, ha sido adverso para el control de la inflación. Luego de una tasa de 31 % en el 2003 cae a 13,7% en el 2006, para

cerrar en el 2008 de nuevo en 31,4% Y 28,6% en el 2009. Por otra parte, uno de los problemas que ha planteado la alta inflación es la sobrevaluación de la moneda debido al régimen de tipo de cambio fijo que se adoptó desde el 2003. (p.45).

Esa situación ha llevado a que los costos de las importaciones estén en su nivel mínimo y que los productos venezolanos resulten elevados en el mercado regional y mundial. En ese contexto el crecimiento económico se redujo, lo que condujo a un aumento de la informalidad, dentro de la estructura ocupacional, aunque en el 2008 todavía la mitad de la población económicamente activa ocupada se concentraba en el sector informal. Este cambio ha sido favorecido, en cierta medida, por un incremento de la población inactiva, en especial en las categorías de estudiantes y quehaceres del hogar, ligado a los beneficios de las transferencias económicas a los hogares y las misiones educativas.

Estos periodos gubernamentales, se caracterizó por la fuerte presencia de grupos migrantes provenientes de la República de Cuba, Rusia, Irán, China, Turquía, quienes podían obtener fácilmente documentos para legalizar su permanencia en el país y así acceder a los servicios que, hasta el último periodo presidencial en el año 2013, funcionaban con normalidad.

Paralelo a esta realidad de la cual no se tienen registros oficiales, los ciudadanos cubanos estaban inmersos en las políticas sociales denominadas misiones como personal de apoyo, es decir, son los profesionales que las ejecutan, por ejemplo, en el caso de la misión sonrisa, destinada a las operaciones para los niños con labios leporinos, los cubanos eran los médicos designados en dichas misiones. Otro ejemplo muy presente fueron los entrenadores cubanos en todas las disciplinas deportivas, o en las misiones educativas los docentes cubanos eran los asesores o supervisores del sistema educativo en los niveles de básica y primaria.

Otra particularidad de esta adopción del migrante cubano se evidenció, en su forma de vida, estaban apostados en villas que eran de uso exclusivo, no podían tener acceso a la prensa, ni a una vida libre, simplemente debían cumplir con su trabajo y adaptarse a esas villas totalmente equipadas para ellos.

Las políticas sociales denominadas Misiones. 2003-2019

Entre los años 2003 y 2004 se crearon 13 misiones impulsadas por el gobierno venezolano con el apoyo de la república de Cuba, como se especifica en los párrafos anteriores, con perso-

nal calificados en las diferentes áreas (salud, deporte, educación,) Según Montero (2000) el Sistema Nacional de Misiones, oficialmente Sistema Nacional de Misiones, Grandes Misiones y Micro-Misiones «Hugo Chávez», son una serie de programas sociales desarrollados en Venezuela durante el gobierno de Hugo Chávez desde el año 2003 y que continúan vigentes en el actual gobierno de Nicolás Maduro.

Estas políticas fueron una figura no prevista en el ordenamiento constitucional ni legal, denominada “misiones sociales” inicial y oficialmente concebida para la ejecución de políticas públicas urgentes que buscaban atender necesidades fundamentales de la población más desprotegida.

Estos programas fueron atendidos de forma muy puntual por la migración proveniente de Cuba que como se señaló anteriormente tenía fines de asistencia social y política, datos que no se tienen registrados de manera oficial pero que son *vox populis* en los medios de cada ciudad donde está instalada una villa para el establecimiento de dichos grupos.

En relación con el planteamiento anterior, es importante conocer la contraparte respecto al papel de las misiones, Maestre (2006) afirma que las misiones sociales son una expresión de una práctica política con rostro humano, donde los beneficios directos los tendrá la población más desfavorecida, pues el mayor impacto los obtendrá en función del crecimiento y desarrollo humano. Pese a los lineamientos emanados por el gobierno central, las indagaciones, dejan ver que el Estado no ha cubierto las expectativas y tampoco las necesidades con la implementación de dichas políticas. Las misiones sociales no se han mantenido. Gómez (2006) detalladamente expone el propósito de las misiones sociales durante el gobierno de Hugo Chávez:

Las misiones sociales fue el nombre con el que se empezaron a designar la mayor parte de las acciones y/o programas de tipo social del gobierno de Hugo Chávez, a partir de 2003, en un contexto sociopolítico caracterizado por una situación política conflictiva, polarizada y de serios obstáculos a la gobernabilidad democrática. Formalmente, los objetivos de las misiones están dirigidos a potenciar la inclusión de la población de menores recursos que han sufrido las deficiencias del sistema de bienestar social. Cabe destacar que, a pesar de la existencia previa de una propuesta en materia de política social, rápidamente estas misiones se constituyeron en parte importante de la intervención gubernamental en el área social, creándose para su ejecución –en algunos casos– estructuras paralelas al sistema de asistencia social ya existente. (p.20).

Indudablemente, se pretende mejorar la calidad de vida de las clases sociales más desvalidas, la intención de dotar desde servicios de salud, educación vivienda, hasta generar espacios productivos con recursos nacionales es uno de los tantos objetivos de las misiones; contrariamente de ello la intervención gubernamental en el área social se ve afectada por intereses de actores políticos, así como la falta de sistematización de las misiones que favorecen el populismo y figura paternalista del Estado.

Otra categoría importante al estudiar las misiones sociales, es su figura legal, que fue introducida en el ordenamiento jurídico, específicamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública en el año 2008, como una “nueva forma organizativa de la Administración Pública Nacional”, creada por el presidente de la Republica en Consejo de Gobierno. En el devenir histórico se tienen registradas un total de 37 misiones que fueron creadas, para la atención de diversos grupos, lo que permitió que sus condiciones de vida mejoraron en alguna medida, sin embargo, los efectos positivos de las misiones no han logrado mantenerse en el tiempo ni disminuir indicadores sociales como la pobreza, que lejos de disminuir se ha incrementado.

Respecto al tema de la integración de inmigrantes existe una *misión llamada identidad* la cual establece como uno de su objetivo garantizar el derecho a la identidad de todos los ciudadanos del Estado Bolivariano de Venezuela y los inmigrantes que cumplan con los requerimientos constitucionales para vivir en el territorio. La prestación consiste en la disposición de una infraestructura mínima en distintos puntos del país con el fin de obtener la cedula de manera inmediata, requisito fundamental para poder acceder a los beneficios sociales y laborales que ofrecen en el país.

Según la oficina encargada de esta misión denominada SAIME (Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería) se define esta misión como el programa que se orienta a garantizar el derecho a la identidad de todos los ciudadanos del Estado Bolivariano de Venezuela y, a los inmigrantes que cumplan con los requerimientos constitucionales para vivir en el territorio. La prestación, consiste en la disposición de módulos en diferentes puntos del país con el fin de obtener la cedula de manera inmediata. Su fecha de implementación es 2003. Este programa está diseñado bajo los principios que se sustentan en el derecho a la vida, el desarrollo, y el derecho a la no discriminación.

Marco Legal

Marco Legal para Migrantes en Venezuela

El Estado venezolano, realmente cuenta con una política migratoria enfocada a los extranjeros, fundamentada en la ley de extranjería y migración, promulgada en el 2004, (LEM), la cual tiene como “objeto regular todo lo relativo a la admisión, ingreso, permanencia, registro, control e información, salida y reingreso de los extranjeros y extranjeras en el territorio de la República, así como sus derechos y obligaciones”. Esta es la primera norma jurídica dedicada al tema.

Para Borges (2012)

Dichas disposiciones son aplicables sin distinción de la condición migratoria del extranjero. El marco jurídico venezolano reconoce constitucional y legalmente igualdad de derecho entre nacionales y extranjeros, con las limitaciones establecidas en la Constitución y la Ley; y dentro de la categoría de extranjeros no hace discriminación alguna en cuanto al trato de los migrantes con diferente condición migratoria al afirmar que las disposiciones de la LEM se aplicaran a los extranjeros y extranjeras que se encuentren en el territorio de la República, independientemente de su condición migratoria.

Citando lo previsto y dispuesto por el legislador en el Art. 13 de la Ley de extranjería y Migración encontramos que “...los extranjeros y extranjeras que se hallen en el territorio de la República Bolivariana de Venezuela tendrán los mismos derechos que los nacionales, sin más limitaciones que las establecidas en la constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en las leyes”. Esta disposición alude a los diferentes derechos reconocidos en la constitución y que conforman el ejercicio pleno de los derechos de un ciudadano”. (p.32).

Por consiguiente, en teoría se puede sostener que los extranjeros y extranjeras que se encuentren en el territorio de la República, tendrán los mismos derechos que los nacionales, sin más limitaciones que las establecidas en la constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes. (Art. 13 LEM) y de acuerdo con el Artículo 3 de la LEM esta norma sustantiva, también es aplicable a los extranjeros independientemente de su condición migratoria. Existen múltiples disposiciones que obligan a los estados a eliminar la distinción entre un extranjero y un nacional para el ejercicio de derechos, sin embargo, en la práctica existen todavía muchas limitaciones en el ejercicio de los mismos, tanto por los nacionales, como por las autoridades.

En relación al reconocimiento de los derechos civiles, políticos y culturales se puede señalar los siguientes:

Los derechos civiles, donde se ubican el derecho a vida, integridad física y libertad personal, la no privación arbitraria de la libertad, condiciones de detención, debido proceso en los trámites migratorios, garantías de defensa frente a violaciones, son especialmente protegidos en caso de la población migratoria en virtud de su vulnerabilidad. El Estado debe respetar estos derechos y garantizarlos a los migrantes igual que a cualquier otra persona. Para Borges (2009) es importante destacar la protección que debe prestar el Estado en la determinación estricta de las causas y condiciones para proceder a la detención en el ejercicio de su control migratorio, así como la garantía de un juez independiente e imparcial en el control de la legalidad de la detención y de su duración por un tiempo razonable. (p.45).

Del mismo modo, en caso de detención a la población migratoria, existen estándares internacionales derivados de la Convención Americana que deben ser aplicados a los trabajadores migrantes y sus familias. La legislación migratoria venezolana contiene disposiciones que protegen a las personas migrantes contra la trata y el tráfico de personas. Situaciones de gran vulneración de derechos son tipificadas en la legislación:

Facilitación de ingreso ilegal (artículo 52 de la LEM), Explotación laboral de migrantes (artículo 53 LEM), Promoción de la inmigración ilícita (artículo 55 LEM), Tráfico ilegal de personas (artículo 56 LEM). A pesar de que existe la tipificación de los delitos migratorios todavía los órganos nacionales tienen muchos retos frente la aplicación de los mismos. (p.11)

Otro punto importante de destacar, en este apartado, es el acceso a la justicia y garantías judiciales: cuando se habla de población migrante, el debido proceso legal debe ser contemplado en un sentido amplio, abarcando las instancias judiciales, administrativas y de cualquier orden, civil, penal, laboral. Para Martínez (2009), ha sido particularmente importante la determinación de los componentes del debido proceso en sede administrativa, en especial, a) adjudicador imparcial, b) derecho a ser oído, c) Información, traducción e interpretación d) representación legal, e) revisión judicial, f) acceso a autoridades consulares y g) condiciones de detención apropiadas. Igualmente, los sistemas internacionales de derechos humanos, establecen la prohibición de deportaciones masivas de migrantes *indocumentados*. Estos sistemas han puesto de manifiesto la importancia del respeto al debido proceso y las garantías judiciales en lo que se

refiere al tratamiento de personas migrantes.

Venezuela ha reconocido en la LEM la vigencia de este principio de protección y ha establecido en sus disposiciones la especial importancia que tiene la contemplación de las normas del debido proceso. En este sentido el Artículo 15 de la LEM se refiere al derecho a la tutela judicial efectiva y lo define en los términos siguientes:

Los extranjeros y extranjeras tienen derecho a la tutela judicial efectiva en todos los actos que a estos conciernan o se encuentren involucrados con respecto a su condición de extranjeros. En los procedimientos administrativos que se establezcan en materia de extranjería se respetaran en todo caso las garantías previstas en la constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes sobre el procedimiento administrativo, especialmente en lo relativo a la publicidad de los actos, contradicción, audiencia del interesado y motivación de las resoluciones. Los actos y resoluciones administrativas adoptadas en relación con los extranjeros y extranjeras, *serán recurribles* de conformidad con lo establecido en esta Ley y en la ley que regule los procedimientos administrativos, en cuanto le sean aplicables. Igualmente, la ejecución de los actos administrativos relacionados con la condición o situación jurídica de los extranjeros, se realizará conforme a lo establecido a tal efecto en esta Ley. (p.8).

Los procesos de detención y la actuación de las autoridades venezolanas en la materia son, tal vez, uno de los aspectos más preocupantes con respecto al tema migratorio. Existen situaciones en las que se verifica la actuación indebida de las autoridades, durante los detenciones, traslados y alojamiento de las personas migrantes en comisarías.

Para Borges (2012) uno de los grandes problemas en esta área es el desconocimiento de los derechos de las personas migrantes y la desarticulación con que se despliegan en los operativos de verificación migratoria. Las autoridades relacionadas con el tema de seguridad, como la Policía Nacional o la Guardia Nacional realizan solicitudes de documentos como una forma de amedrentar y extorsionar, lo cual deriva en abuso a esta población, lo que origina un espacio para que estos derechos sean vulnerados. De la misma forma, son muy pocas las situaciones denunciadas ante las autoridades competentes, debido al temor de las personas migrantes a ser deportados o a recibir alguna sanción por su condición migratoria.

De acuerdo con Martínez (2009) estos operativos o solicitudes de documentos realizados por la Policía Nacional, la Guardia Nacional y las policías locales, no facultados para ello, propicia

que los migrantes sean objeto de otro tipo de vejaciones, tales como abusos sexuales, principalmente en agravio de mujeres y niños, lesiones, robos y extorsiones. Según los estándares internacionales los países deben adoptar las medidas necesarias para que únicamente sean las autoridades competentes las encargadas de llevar a cabo el control y regulación de los asuntos migratorios.

Por último, los derechos más limitados en la mayoría de las legislaciones son los derechos políticos. Tanto el derecho al voto, como el derecho a ser elegido, siguen siendo derechos exclusivos de los nacionales. La comunidad internacional coincide en que los derechos políticos son de ejercicio exclusivo de los nacionales de un determinado Estado, en virtud de los principios de soberanía popular, orden público y defensa de la nación. Este tema es de vital importancia para el análisis de la relación y adaptación de los migrantes en Venezuela, ya que el diseño de la *misión identidad* que tiene como propósito dotar de la documentación legal correspondiente a los extranjeros, se percibió en la población nacional con fines meramente electorales, ya que estos ingresaban a las filas de posibles electores que podían ejercer su derecho para las elecciones presidenciales.

En cuanto a los *derechos culturales*, Martínez (2009) especifica, que es muy importante reflexionar sobre los retos que implica la convivencia en sociedades plurales; los principios de tolerancia y respeto que prevalezcan en una sociedad son primordiales para el ejercicio de los derechos de las personas migrantes. La garantía de estos, depende en gran parte del elemento social y cultural dominante y requiere por parte de los estados una amplia oferta cultural para que se de dicha integración, con el objetivo orientado hacia el respeto a los derechos culturales.

Para el ejercicio de los derechos culturales es de trascendente la lucha contra las discriminaciones y la aplicación de las normativas relativas a los derechos, para lograr un entorno con menos características de segregación, y de exclusión social es importante la promoción de una visión tolerante a costumbres y usos derivados de otras culturas. En relación a estos derechos, la Constitución Venezolana tiene un amplio catálogo de derechos establecidos y, de acuerdo a los criterios de no distinción entre nacionales y extranjeros, son de igual manera aplicables a las personas migrantes que se encuentren en Venezuela.

Respecto a los *derechos sociales*, el sistema internacional de protección de los derechos de los inmigrantes, ha determinado que los estados deben procurar el acceso a los derechos socia-

les básicos, así como el acceso a la educación y salud en igualdad de condiciones. Existen importantes observaciones en dicho sistema, sobre la adopción de medidas tendientes a legalizar y regularizar la situación de trabajadores indocumentados, y en especial la de sus hijos, ya que la misma les impide el ejercicio de derechos fundamentales tales como la salud y la educación.

Igualmente, se ha señalado que es deber de los estados garantizar la prohibición del trabajo forzoso y del trabajo infantil, la protección a la mujer trabajadora, la protección al derecho a asociación y sindicalización, negociación colectiva y salario justo por trabajo realizado, duración de la jornada, condiciones laborales adecuadas, descanso e indemnización. Como lo señala Martínez (2009) los convenios 111 y 143 de la OIT, comprometen al Estado a aplicar una política nacional destinada a promover y a garantizar la igualdad de oportunidades y de trato en materia de ocupación y empleo, seguridad social, y derechos sindicales y libertades individuales y colectivas.

Para Borges (2009) es importante destacar que En el caso de trabajar sin un visado laboral de conformidad con el numeral 2 del artículo 38 de la LEM dispone que:

“... los que hayan ingresado al territorio de la República para desempeñar actividades sometidas a la autorización laboral y no cumplan con dicho requisito estarán sujetos a medida de deportación”. Sin embargo, la ley prevé la protección para aquellos que, aunque trabajando sin el visado correspondiente puedan ejercer sus derechos. De acuerdo a la LEM un trabajador no puede ser privado de sus derechos laborales. El trabajador extranjero tiene derecho al cobro de todos sus beneficios laborales al igual que un nacional. Según el artículo 49 de la LEM, los trabajadores extranjeros tendrán derecho a percibir todos los beneficios establecidos en la ley que regula las relaciones de trabajo, contrataciones colectivas y demás leyes sociales aplicables con ocasión de la relación laboral. (p.89).

Existe a su vez una sanción para aquellos patronos que contraten a personal sin la debida autorización, según el Artículo 36, numeral 3, de la LEM, todo empleador que contrate extranjeros y extranjeras ilegales para la prestación de determinado servicio será sancionado con doscientas unidades tributarias, los cuales fueron aplicada por varias instituciones, entre ellas el Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME), creado en 2009 y dependiente del Ministerio Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz, y el Ministerio del Poder Popular del Trabajo y la Seguridad Social, encargado de aprobar permisos de trabajo

para los inmigrantes, facilitar el acceso a cursos educativos y promover los derechos de los trabajadores foráneos.

Para Burelli (2009) la actual normativa de extranjería venezolana le reconoce a los inmigrantes una serie de derechos sociales y acceso a la justicia en igualdad de condiciones que los nacionales; además, producto de su participación como miembro asociado al Mercado Común del Sur (Mercosur), los venezolanos se beneficiaron del Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, signado en 2002 y que ha concedido flexibilizar los desplazamientos migratorios regionales, así como el obtener residencias temporarias de dos años y también definitivas.

Conforme a Ochoa (2015) es necesario insistir que los fundamentos de una política migratoria más abierta hacia los nacionales de países vecinos se generaron durante el gobierno de Chávez, quien, a través de diferentes mecanismos sudamericanos, promovió la integración en la región en temas políticos, económicos y sociales, mientras que desde la llegada al poder de Nicolás Maduro en 2013, los roces diplomáticos con Colombia se han reavivado en materia de seguridad y de migración fronteriza, colocando a Venezuela al borde de posibles guerra por la expulsión de ciudadanos y el cierre de fronteras.

Claro ejemplo de esto es lo ocurrido en agosto del 2015, cuando Maduro ordenó el cierre fronterizo en seis municipios del occidental estado venezolano de Táchira tras acusar a supuestos paramilitares colombianos de atentar contra militares venezolanos y un civil; al mismo tiempo, decretó en septiembre el estado de excepción en esta zona y en los municipios fronterizos de los estados Zulia y Apure. Estas decisiones fueron acompañadas por la deportación entre el 19 de agosto y el 23 de septiembre de casi 2.000 colombianos que habitaban en localidades venezolanas fronterizas y se dio el retorno voluntario de otros 22.342 colombianos ante el temor de ser deportados. Todo esto apunta a una nueva realidad de los migrantes, que se trata seguidamente.

La actualidad de los inmigrantes

El panorama en la actualidad sobre los inmigrantes que llegan a Venezuela, es totalmente opuesto al escenario anteriormente descrito, tanto de manera cuantitativa como de manera cualitativa, ya que no son ni grandes masas de extranjeros ni se pueden seleccionar de acuerdo a la naciona-

lidad o el perfil, simplemente se mantienen muy pocos y son solo aquellos que aún mantienen un vínculo político con el gobierno, como es el caso de los cubanos en Venezuela.

Según el portal Economía de Venezuela (2004) :

De acuerdo con los últimos datos publicados por la ONU, 1.426.336 de inmigrantes, lo que supone un 4,85% de la población de Venezuela. La inmigración masculina es superior a la femenina, con 714.422 hombres, lo que supone el 50.08% del total, frente a los 711.914 de inmigrantes mujeres, que son el 49.91%. Si lo comparamos con el resto de los países vemos que es el 87º país del mundo por porcentaje de inmigración. La inmigración en Venezuela procede principalmente de Colombia, el 69,41%, España, el 5,32% y Portugal, el 3,89%. En los últimos años, el número de inmigrantes que viven en Venezuela, ha aumentado en 21.888 personas, un 1,56%. (p. 2).

Asimismo, en una nota de prensa del periódico el Nacional de fecha 25 de junio del 2019 el presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, presentó cifras oficiales sobre los migrantes que residen en el país, quienes provienen mayoritariamente de Centro y Suramérica, Europa, Asia y África. Durante una rueda de prensa desde el Palacio de Miraflores en Caracas (capital), el jefe de Estado destacó que el 29 por ciento de la población en Venezuela corresponde a extranjeros. Cifras que se contrastan con las obtenidas por organizaciones no gubernamentales como el observatorio de derechos humanos de la UCAT en su informe del 2018 indica que ya más del 80 por ciento de los extranjeros que residían en el país se regresaron a sus tierras de origen debido a la crisis económica y social que vive Venezuela, donde no existen garantías de seguridad social ni jurídica, el acceso a los servicios públicos es muy débil.

El mismo informe estima que la tercera generación de estos migrantes que llegaron al país en los años 70 ya emigró y engrosa las listas de la diáspora que hoy se encuentran por el resto del mundo tratando de adaptarse a un país y a una cultura diferente.

Actualmente los grupos de cubanos que se mantenían empleados como personal de apoyo en las diferentes misiones del Gobierno son cada vez menores, se subraya que no existen datos oficiales, pero dichas políticas funcionan en menor proporción por las razones asociadas a las crisis sociales y económica del país. Los otros grupos de migrantes como los chinos y los turcos están más asociados a las empresas estatales que contratan con el gobierno y que cada vez disminuyen por las mismas razones expuestas, la situación está obligando al retorno a sus

países de origen.

3.- MÉTODO

Diseño

El diseño metodológico de la investigación, de acuerdo con Martínez (2007) tiene como fin “dar una visión, en conjunto, de la investigación y de sus etapas en forma secuencial y detallada.” (p.39). Esto permite describir cómo se realiza la investigación. Debido a la naturaleza del objeto de estudio, se asumió un paradigma cualitativo, este facilitó ahondar y comprender la realidad a estudiar, las misiones sociales en Venezuela.

De la misma manera, Ruiz (1998) afirman por su parte que los métodos cualitativos (1989) “estudian significados intersubjetivos, situados y contruidos” (p.24). específicamente en su contexto. Los significados a los que se refieren los autores pueden ser propios de cada individuo o conjunto de individuos, pues se deben a situaciones sociales o momentos históricos, en este artículo, los períodos de la misión identidad.

Con el propósito de analizar las políticas hacia los migrantes en el periodo gubernamental del Hugo Chávez, se utilizó la investigación documental, que Hernández, Fernández y Baptista (2000) la definen como aquel proceso que consiste en “Detectar, obtener y consultar la bibliografía y otros materiales que parten de otros conocimientos y/o informaciones recogidas moderadamente de cualquier realidad, de manera selectiva, de modo que puedan ser útiles para los propósitos del estudio.” (p.50). Se realizó un arqueo de los principales documentos y publicaciones oficiales sobre el tema, así como de otros textos y fuentes que contienen información rigurosa vinculada a los movimientos migratorios hacia el territorio venezolano.

El paradigma cualitativo, facilitó el acceso a la recolección y sistematización de la información de manera jerárquica, además, estudiar la movilidad humana en relación con programas gubernamentales que deben ser vistos de manera transversal, donde entran en juego elementos sociales, políticos, económicos, culturales, entre otros. Arias (2006), define a la investigación documental, como un proceso basado en la búsqueda, análisis y crítica de los datos secundarios, es decir de los datos obtenidos de otros investigadores. De la misma forma Nava (2008) agrega que, una investigación documental, es formal, abstracta, que recoge analiza e interpreta. Por

tanto, este artículo constituye una investigación, exclusivamente, documental.

Para el análisis de la información, se requirió de lecturas críticas, revisión y selección de cada uno de los documentos significativos, equivalentemente, se contrastaron las fuentes para tener mayor confiabilidad en cada uno de los datos seleccionados para la construcción del artículo.

Instrumentos

Para la conformación de este artículo de las migraciones, se consultaron veintitrés (23) referencias, como fundamentos para ahondar en el tema objeto de estudio, así como argumentar e interpretar la postura de los autores e instituciones que se refieren al proceso migratorio y la misión identidad.

Procedimiento

Se recopilaron, seleccionaron, organizaron y analizaron críticamente las fuentes necesarias: libros, artículos en publicaciones periódicas, informes, leyes, lineamientos gubernamentales, entre otros documentos científicos-académicos, que sustentaron cada uno de los apartados de este artículo. Por último, se presentaron las conclusiones concernientes con el objetivo del artículo.

4.- CONCLUSIONES

En torno a la realidad de la migración en Venezuela, su legislación y su análisis desde la evaluación de las políticas públicas, se observan aspectos positivos y negativos. Uno favorable, se puede atribuir a la implantación de una política, sino que es una característica cultural, es el hecho que Venezuela continúa siendo una sociedad abierta y tolerante a las oleadas migratorias, con un aparato legislativo que se ha ido adaptando a los principios y estándares internacionales sobre el tema. Pero como aspecto negativo, se evidencian algunas deficiencias en lo relativo a la aplicación de la legislación interna, y al hecho de que el país se mantiene al margen de los más importantes tratados internacionales en el área, por haber renunciado a los tratados internacionales.

Actualmente, se cuenta con un gran desarrollo de enfoque de derechos para la protección de las personas migrantes en los sistemas internacionales, existe una plataforma normativa

y referencial para la actuación de los estados, que debe ser un mandato y no una opción para los gobiernos; en los grupos que apoyan al régimen cuentan con la protección total por parte del gobierno.

En el caso de Venezuela, la relación, hoy día, es de manera inversa, ahora son los venezolanos los que salen de su territorio, debido a la crisis económica y social que se vive, más de un tercio de esta población ha retornado a su sitio de origen, Borges (2012). Para superar las deficiencias en la protección de las personas migrantes parte de la voluntad política del gobierno en esta materia. En consecuencia, el estado Venezolano debe demostrar su compromiso con la protección migrante, una forma de hacerlo es suscribiéndose a la Convención sobre Trabajadores Migrantes y sus Familiares, expresando así su voluntad y su compromiso frente a la protección de los derechos humanos en general, sin sectarismos con algunas nacionalidades como la Cubana que tiene algunos beneficios sobresalientes frente al resto de los grupos migrantes, esto por razones políticas, puesto que siempre han estado vinculados política e ideológicamente al anterior Presidente Hugo Chávez y al actual Nicolás Maduro, al punto que se les denomina en público *los padres de la revolución Venezolana*.

En relación al tema de evaluación de las políticas públicas como tal, se deben proponer retos que se asuman con vista al futuro a fin de poder tener una evaluación positiva. Uno de estos son la restitución del acceso público a las estadísticas migratorias elaboradas por el SAIME, la producción de información sobre la emigración de venezolanos, para que esta no permanezca invisibilizada en las políticas migratorias y en los instrumentos legales.

Un reto adicional, que se puede tratar como recomendación, es superar las barreras de la polarización política y procurar establecer relaciones de sinergia y complementariedad para un tratamiento integral del fenómeno migratorio. Igualmente, la revisión de la legislación vigente y la formulación de propuestas de reformas necesarias para lograr una mejor atención. Para culminar, es necesario hacer presión para que el tema de la emigración de venezolanos se encuentre presente como un elemento inherente a las políticas migratorias del país, ya que, es un problema no solo del país sino de la región en general, y el verdadero reto es vivir en armonía y en paz.

Finalmente, después de revisar todos los documentos científicos – académicos vinculados con la evaluación de políticas públicas en Venezuela destinadas a los migrantes, se puede con-

cluir que el rasgo principal es la ausencia de una política definida para el recibimiento y acogida de los extranjeros al país. Por otra parte, se debe agregar el momento actual de Venezuela, el territorio y su población entre el 2018 y 2019, ha tenido que enfrentar un fenómeno social-económico que ha marcado la realidad de sus habitantes, el éxodo masivo de venezolanos.

REFERENCIAS

- Álvarez de Flores, R. (2007). Evolución histórica de las migraciones en Venezuela. en *Aldea Mundo* (11, 22) noviembre 2006 - abril 2007. 89-93.
- Arias, M. (2006). Métodos de investigación. *Técnicas de desarrollo*. 7(1),154-156
- Balza, M. (2009). Los movimientos migratorios causas y consecuencias. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Borges, B. (2012). Análisis de la legislación migratoria venezolana desde el enfoque de derechos humanos hacia una verdadera defensa de la población migrante en *Revista Informe de Investigaciones Educativas*, Vol. XXVI, año 2012, 99-111.
- Burelli, G. (2009). Los nuevos axiomas a la hora de hablar de migraciones. Caracas: Ediciones Nueva Sociedad.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (1999). Informe de la CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/4015>
- Datosmacro.com (2004). Inmigración. Recuperado de <http://portaleconomiavenezuela.com.ve>
- Díaz, M. (2001). Los derechos de los inmigrantes en la Venezuela petrolera. Caracas (Venezuela): Ediciones del Centro Gumilla.
- Gómez, A y Rengifo B. (1999). Las consecuencias del boom petrolero. Caracas (Venezuela): Ediciones nuevo mundo.
- Gómez, I. (2006). El papel de las misiones sociales en la construcción de identidades políticas en Venezuela. *Revista Venezolana de Economía. y Ciencias Sociales*, 13(1), 13-34.

- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, M. (2000), *Metodología de la Investigación*. México: McGraw-Hill - Interamericana Editores.
- León (2005). *Los escenarios de la inmigración e integración desde 1898 hasta 1999*. Caracas: Universidad metropolitana de Caracas,
- Maestre, L. (2006). *Las Misiones sociales en Venezuela: alternativa para promover la participación popular en la construcción del Estado social de derecho y justicia*. Orinoco Pensamiento Y Praxis, 70-79.
- Martínez, Z. (2005). *Una Patria Virtual, Comunidades Reales*. Comunicación (129), 19-21. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5868716>.
- Martínez, M. (2007). *La investigación cualitativa etnográfica en educación. Manual teórico-práctico*. México: Trillas.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo MINTRA (2010). *Informe de Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo MINTRA*. Recuperado de <http://mintra.gob.ve>
- Montero, M. (2000). *Las políticas de Hugo Chávez en la actualidad*. Caracas (Venezuela): Ediciones Revista Entrenos.
- Ochoa, M. (25 de junio del 2019). *Los escenarios sociopolíticos de la nueva Venezuela*, Periódico de circulación nacional. El Nacional Venezuela.
- República Bolivariana de Venezuela (2004). *Ley de Extranjería y Migración*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro.37.944, de fecha 24 de marzo del 2004. Recuperado de http://www4.cne.gob.ve/registrocivil/uploads/repoDocs/4f8bdabd7fa8aaf0533984cc7fc08addee07c6bb_1293024707.pdf
- Rodríguez, A. (2010). *Antes de la diáspora la Venezuela que acogía inmigrantes*. Recuperado de prodavinci.com/antes-de-la-diaspora-la-venezuela-que-acogia-inmigrantes/
- Rodríguez, F. (2010). *Las etapas de la migración en Venezuela*. Saberes, 8, 20-28.
- Ruiz, M. (1989). *La decodificación de la vida cotidiana: Métodos de Investigación Cualitativa*. Bilbao: Publicaciones Universidad de Deusto.

Sassen, K. (2016). La Sociología de las Migraciones: una breve historia, *Espacio Abierto*, 25 (4), 6-38.

Torrealba, B. (1987). Las condiciones socio económicas de la Venezuela de la etapa petrolera. Caracas (Venezuela): Ediciones nueva sociedad.

Universidad Católica Andrés Bello (2018). Informe de la Universidad Católica Andrés Bello. Observatorio de derechos humanos Venezuela.

Universidad de Los Andes (2001). Informe de la facultad de ciencias sociales de la Universidad de Los Andes. Caracas Venezuela. Recuperado de <http://ula.fcs.inf.es>

Políticas de inserción laboral de los migrantes colombianos retornados entre 2012 y 2018¹

Labor insertion policies of returning Colombian migrants between 2012 and 2018


Donna Catalina, Cabrera-Serrano²

Universitat Rovira i Virgili, España

 <https://orcid.org/0000-0002-8570-0043>

Stéphanie, López-Villamil³

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

 <https://doi.org/10.29105/10.29105/pgc6.11-5>

 <https://orcid.org/0000-0002-6480-9461>

RESUMEN

En este artículo se propone analizar la coordinación entre las políticas migratorias y las medidas en materia laboral para la población retornada en Colombia desde la aprobación de la Ley de Retorno de 2012. Para esto, se emplea como metodología un análisis de contenido derivado de una revisión documental de información del mercado laboral y políticas en materia migratoria y de empleo, teniendo en cuenta aspectos relacionados con el diseño de programas diferenciados para la población retornada y el desarrollo de mecanismos de seguimiento sobre las intervenciones realizadas. El artículo considera el contexto de la emigración y del retorno en Colombia, incluyendo la participación de la población retornada en los puestos de trabajo de los países de acogida, así como las dinámicas recientes del mercado de trabajo en el país entendiendo algunos factores estructurales como el desempleo y la informalidad y la necesidad de considerar estos aspectos en el diseño de una propuesta de integración socioeconómica para los retornados. Posteriormente se analizan las principales intervenciones propuestas en temas de empleabilidad y emprendimiento y se realiza un estudio detallado de los informes de gestión presentados por los Ministerios de Relaciones Exteriores y del Trabajo para el período de estudio para evidenciar la existencia de mecanismos de coordinación interinstitucional. A partir de ello, se evidencia la necesidad de recolectar y difundir información continua y detallada sobre la inserción laboral de los retornados con el fin de recoger más insumos técnicos y de diferentes actores que permita adecuar los programas o las políticas destinadas para ello.

Palabras clave: Mercado laboral, políticas migratorias, retornados, retorno laboral, inserción laboral, desempleo

ABSTRACT

The article aims to analyze if the linkages between migration policies and labor related measures for returnees in Colombia since the approval of the Law of Return, 2012. In order to do so, the authors use a documentary analysis methodology derived from a desk review of labor market information, employment and migration policies. This process considers aspects related to the design of differentiated programs for the returnee population and the existence or development of monitoring mechanisms. The article considers the context of emigration and return in Colombia, the labor profile of Colombian migrants in host countries, as well as the recent dynamics of the labor market in Colombia, discussing some structural factors such as unemployment and informality and the need to consider these aspects in the interventions created for the socioeconomic integration of returnees. The authors list and analyze the main activities on issues of employability and entrepreneurship as presented by the Ministries of Foreign Affairs and Labor in their management reports to demonstrate the existence and extent of inter-institutional coordination mechanisms. The article concludes with the need to permanently collect and disseminate information on the evidence of the labor insertion of returnees in order to gather and propose technical inputs from different actors that could be included in the programs or policies aimed at doing so.

Keywords: Labor market, migration policies, returnees, labor market integration, unemployment.

Recibido: 25 de Junio 2019 - Aceptado: 18 de Septiembre 2019 - Corregido: 18 de Noviembre 2019

Cómo referenciar este artículo:

Cabrera-Serrano, D. C., & López-Villamil, S. (2020). Políticas de inserción laboral de los migrantes colombianos retornados entre 2012 y 2018. *Política Globalidad y Ciudadanía*, 96-123. <http://revpoliticas.unal.mx/index.php/RPGyC/article/view/129>



¹ Artículo de investigación derivado en parte de la tesis doctoral de la Doctora Stephanie López Villamil “Alcances y Limitaciones de las políticas migratorias sobre el retorno”, Universidad Nacional de Colombia, 2019.

² Maestría en Migraciones y Mediación Social por Universitat Rovira i Virgili de España. Investigadora independiente en migración internacional. E-mail: donna.cabrera@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8570-0043>

³ Doctora en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales por Universidad Nacional de Colombia. Investigadora del Grupo Migraciones y Desplazamientos. E-mail: slopezv@unal.edu.co . ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6480-9461>

1.- INTRODUCCION

La estimación reciente del director de Migración Colombia de más de 400.000 retornados a Colombia (Colprensa, 2018) por la crisis humanitaria de Venezuela invita a pensar el tema de su (re)inserción socio-económica. Si bien Colombia cuenta con una Ley de Retorno desde 2012, la Ley 1565, los retos que plantea este flujo a las instituciones son variados en la medida en que factores estructurales del mercado de trabajo se presentan como obstáculos para su reinserción laboral particularmente. Además, el acceso al empleo de esta población se dificulta por varios factores: la falta de documentación, de certificados laborales, la convalidación de diplomas, el desconocimiento de las dinámicas de búsqueda de empleo, la edad, entre otras (Prieto-Rosas, 2017; López, 2019). Por lo general, los migrantes recurren en primera instancia a sus redes de conocidos, familiares e incluso ex-patronos. Aquellos que han permanecido más tiempo fuera de su país y quienes han perdido contacto con sus redes sociales y/o laborales tienen más dificultades para encontrar un empleo en los primeros 3 meses, vitales en la sostenibilidad de este retorno.

Ahora bien, el retorno de migrantes ha sido un tema que se ha puesto en la agenda a nivel latinoamericano en las últimas dos décadas; en parte también esto ha sucedido en los países de destino quienes han orientado sus políticas hacia esta población como un mecanismo de selección de las migraciones. En Colombia, son pocos los estudios sobre la migración de retorno que se centran en las políticas migratorias laborales; en este sentido, este artículo intenta aproximarse a las diferentes problemáticas a las que se enfrentan los migrantes en edad de trabajar a su retorno para encontrar un empleo.

Algunas preguntas surgen para encontrar soluciones a estas problemáticas y vacíos y así poder contribuir al estudio de la inserción laboral de los retornados en Colombia: ¿Cuáles son las oportunidades que se les presentan (o no) por parte del Estado? ¿Qué falencias tienen las políticas orientadas a la población retornada y en qué se pueden mejorar (recomendaciones)? En aras de resolver algunas de estas inquietudes, en el presente artículo se propone analizar las políticas migratorias en materia laboral para la población retornada en Colombia desde la aprobación de la Ley de Retorno de 2012. Para ello, en un primer momento se aborda el marco referencial desde la definición de las políticas migratorias de retorno y del debate entre migración y desarrollo. En un segundo momento, se describe la metodología aplicada en la investigación. En un

tercer momento se describe el contexto laboral colombiano y las políticas laborales. Por último, se analizan los programas de retorno laboral y se hacen algunas recomendaciones.

2.- FUNDAMENTO TEÓRICO

Para abordar la problemática de las políticas migratorias laborales destinadas a la población retornada es necesario repasar algunos fundamentos teóricos al respecto: primero, sobre cómo se formulan políticas migratorias y enfocadas en qué sujetos entendidas como políticas de recuperación del emigrante (Mármora, 2004); segundo, sobre el nexo entre migración y desarrollo, entendido en el marco de las migraciones internacionales de retorno desde una perspectiva crítica (Delgado-Wise, 2009).

Las políticas de recuperación del emigrante, tal como son definidas por Mármora (2004), tienen como objetivo repatriar a los migrantes o generar vínculos con el país de origen. Los programas que surgen de estas políticas son clasificados en: retorno voluntario de migrantes laborales, reasentamiento de migrantes forzados y recuperación de recursos humanos calificados (en adelante RHC). Las características y estrategias de estos programas se resumen así: “identificar los puestos de trabajo necesarios en el país de origen y luego promover el retorno del migrante adecuado; o bien, a la inversa, planes para inducir a los migrantes para que vuelvan y ayudarlos posteriormente en su reinserción laboral” (Mármora 2004, 302).

En el caso del retorno voluntario de migrantes laborales, hay varios instrumentos que pueden utilizarse desde los países de destino como cursos de capacitación laboral o incentivos económicos. En los países de origen de los migrantes se implementan programas, bien sea con la ayuda de la cooperación internacional, con la ayuda de países de destino o por iniciativa propia del país. Estos programas están orientados a la reinserción laboral mediante apoyos a proyectos productivos o autoempleo (Mármora, 2004). Ahora bien, este marco no aborda el retorno forzado de migrantes por lo que sería necesario ahondar en algunos aspectos como la preparación al retorno y la movilización de recursos (Cassarino, 2004) que son diferentes en un contexto de migración forzada.

El estudio de las políticas laborales orientadas a la población retornada implica fijarse en el nexo entre migración y desarrollo, que, no es siempre desde una visión optimista en la que el

retornado es un agente de desarrollo económico para el país de origen. Así, algunos autores latinoamericanos, haciendo investigación sobre lo que sucede en los países de origen argumentan que esta visión, que es la dominante, no tiene sustento en la medida que,

Ignora las causas del éxodo de millones de trabajadores del mundo que se han visto forzados a buscar el sustento familiar en los países desarrollados; hace tabla rasa de las contribuciones de los inmigrantes al crecimiento de las economías receptoras, y encubre las múltiples transferencias y costos, materiales y humanos, que la migración significa para los países emisores, con el agravante de que estas pérdidas no son compensadas por el flujo de remesas (Delgado-Wise 2009, 27)

Según estos autores, de las corrientes marxistas de las teorías de las migraciones internacionales, es el desarrollo desigual el que lleva a las personas a migrar, con lo cual esta sería forzada. En resumen, desde esta perspectiva que sitúa los países de destino en el centro y los países de origen de los emigrantes en la semi-periferia o en la periferia, los primeros los países del centro van a aprovechar el bono demográfico y así acudir a la explotación laboral de mano de obra barata (Delgado-Wise 2009, 28).

La globalización económica, como fase actual del capitalismo, no ha generado desarrollo en los países de origen. Así, se entiende que la fuga de cerebros es uno de los factores que genera subdesarrollo y es vital en términos del retorno. En este sentido, el impacto en el desarrollo puede ser negativo siempre que la migración produzca desplazamientos hacia áreas urbanas (Ravenstein, 1885) que demandan manufactura y productos extranjeros lo cual incide en que la producción local se vea afectada por importaciones de productos y de alimentos (De Haas, 2008).

A partir de ello, se asume que, para generar un tipo de desarrollo económico, los migrantes retornados deben contar con otras condiciones de estabilidad en los países de origen, pues, hay factores estructurales como el desempleo, que pueden desincentivar este retorno. La preparación del retorno con el objetivo de facilitar la inserción laboral del migrante, debería considerar la esfera individual como lo propone Cassarino, y el ajuste de las políticas públicas de recuperación de capital humano de las que habla Mármora.

Asimismo, se hace necesario diseñar estas medidas considerando la situación socio-económica en el país de origen, así como el mercado laboral y las nuevas herramientas o entidades

que se han posicionado en la oferta de servicios de intermediación laboral o de apoyo al emprendimiento, en este último aspecto es prudente considerar las opciones de inclusión financiera con las que cuentan los retornados que no han residido en el país recientemente. Un paso adicional podría analizar la eficacia de las medidas a partir de la coordinación interinstitucional presente o no en el país de retorno, entendido como la alineación entre las políticas migratorias y las de empleo.

En su análisis de los programas de retorno voluntario de latinoamericanos desde Europa, González (2013) destaca la desconexión entre el retorno y la reintegración como uno de los limitantes en la implementación de estrategias de inserción laboral. Es por esto que realiza cuatro propuestas para mejorar la gestión que hacen los países de origen: “1. Establecer programas diferenciados en la promoción del retorno sostenible, 2. Definir de forma más ambiciosa la población objetivo de los programas de retorno y reintegración, 3. Desarrollar dispositivos de apoyo que permitan personalizar y monitorear las medidas orientadas a la reintegración, y 4. Monitorizar las actuaciones de apoyo individual y evaluar los programas de ayuda implementados.” (González, 2013: 63-64).

3.- MÉTODO

Diseño

Teniendo en cuenta el marco anterior, la investigación se planteó a partir de los conceptos teóricos que permiten hacer un análisis de las acciones emprendidas por el Estado para el período de estudio, para dar solución a algunas de las problemáticas mencionadas.

Para analizar la inserción laboral de la población retornada es necesario hacer una breve referencia a los procesos de emigración registrados en el país, entendiendo las motivaciones y destinos principales de este movimiento. A partir de este escenario se presentan las principales medidas legislativas que se han diseñado e implementado para atender a la población colombiana que retorna del exterior.

Este análisis se complementa con una revisión de la dinámica reciente del mercado de trabajo nacional para el período 2012 a 2016, de las políticas activas de empleo y de emprendimiento que buscan por un lado mejorar el encuentro entre oferta y demanda, y por el otro generar me-

canismos alternativos de generación de ingresos como el autoempleo y la creación de pequeñas y medianas empresas.

Participantes

Este documento se centra en el análisis de las políticas migratorias del Estado Colombia entre los años 2012 y 2018 centradas en facilitar la inserción laboral de la población retornada. Se consideran tres aspectos fundamentales, la legislación nacional en la materia, las acciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad que coordina la política migratoria en Colombia, y las acciones del Ministerio del Trabajo, institución a cargo de la política laboral.

Instrumentos

La discusión central de este artículo se centrará en el análisis de las políticas y programas para el retorno en Colombia fijando la atención en los aspectos descritos por Mármora, políticas de retorno entendidas como de recuperación del migrante, y en dos de las propuestas realizadas por González: diseño de programas diferenciados para la población retornada y desarrollo de mecanismos de seguimiento sobre las intervenciones realizadas. Para ello, se hace una revisión documental de la normativa y de los planes, programas y proyectos implementados por los Ministerios de Relaciones Exteriores y del Trabajo a través de la revisión de los informes de gestión anual que presentan las entidades entre el año 2013 y 2018. Los informes de gestión anual se realizan por las entidades públicas colombianas con el propósito de hacer una evaluación transparente para medir el desempeño, impacto y resultados de su gestión (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2019). El análisis comparativo de estos informes permite observar cómo se materializa la coordinación entre las entidades, sus planes y programas para atender las necesidades de los retornados en su inserción al mercado de trabajo colombiano.

Procedimiento

La investigación se realizó en dos fases de acuerdo a unos objetivos específicos: un primer acercamiento indagó en el contexto del mercado laboral colombiano para identificar condiciones estructurales que impiden que el retorno laboral se haga en el marco de una estrategia nacional o local de desarrollo económico. En un segundo momento se abarcó la problemática desde lo

institucional tanto con el análisis de los instrumentos de política existente como de la normativa en materia de retorno laboral. El estudio pretende dar luces sobre la reintegración laboral de los migrantes retornados en Colombia y las políticas implementadas desde la Ley 1565 de 2012 hasta el 2018 con el propósito de formular algunas recomendaciones. La discusión final y recomendaciones consideran si el diseño de programas diferenciados y el monitoreo de los mismos ha sido suficiente para facilitar la inserción laboral de los retornados en Colombia, y si es ésta la vía para evidenciar los vínculos entre la migración y el desarrollo a pesar o a la par de la existencia de condiciones estructurales como el desempleo y la informalidad en Colombia.

4.- RESULTADOS

Colombia ha sido tradicionalmente un país de emigrantes: desde los años sesenta se inició una salida considerable de colombianos primero hacia Venezuela, luego hacia Estados Unidos alrededor de los años ochenta y posteriormente a España, a finales de los años noventa. Ecuador, Canadá y Chile, se incluyen recientemente entre los países de destino. Acorde a los resultados de la Encuesta Nacional de Migración Laboral y Remesas - ENMIR (2009), las principales razones de la salida de los colombianos del país se relacionaron con motivos económicos y laborales, familiares y de estudio (Mejía et al, 2009). Las razones de tipo social y político, vinculadas sobre todo al contexto del conflicto interno, también han sido relevantes a la hora de tomar la decisión de emigrar por parte de los colombianos (Ciurlo, 2015). La elección de países de destino de la emigración colombiana ha estado caracterizada por el contexto económico de dichos países, la disponibilidad de puestos de trabajo que pueden ser llenados por trabajadores migrantes, la posibilidad de contar con mejores ingresos que sirven para sostener al migrante y a su familia en Colombia, y la existencia de redes sociales de apoyo que facilitan la llegada e inserción de los colombianos en el mercado de trabajo de estos países (Mejía, 2013).

En cuanto a la inserción laboral de los colombianos en los tres principales países de destino, Venezuela, Estados Unidos y España se presentan las siguientes consideraciones. En Venezuela, y para el año 1990, la población inmigrante, donde la población colombiana ocupaba el primer puesto en importancia, se insertaba sobre todo en los sectores comercio, servicios e industrias (Torales, González y Pérez, 2003). Adicionalmente los colombianos se enganchaban

en labores propias de la agricultura (Torales, González y Pérez, 2003).

En Estados Unidos y para el período comprendido entre 1960 y 2016, los principales sectores donde se ha incrementado la participación de hombres son construcción, servicios comerciales diversos, y lugares para beber y para comer (Mejía 2019). En el caso de las mujeres los sectores más importantes son servicios educativos, servicios comerciales diversos y servicios médicos y otros de salud, excepto hospitales (Mejía 2019).

En España y entre los años 1993 y 2001, los colombianos se insertaron principalmente en el sector servicios, destacándose una principal participación en el servicio doméstico (OIM y ONU, 2003). La participación en los sectores de industria y construcción fue baja y muy cambiante, y en el sector agrario se presentó un incremento importante para el año 2001 (OIM y ONU, 2003).

A partir de estos datos se puede asumir que la participación laboral de los colombianos en el exterior ha permitido que el perfil laboral de esta población se especialice en los conocimientos y competencias específicas del sector servicios. El perfil ocupacional se complementa con las competencias adquiridas en otros sectores de inserción secundaria como comercio, industria, construcción y agricultura.

Las condiciones económicas, de acceso a derechos y a servicios, y la flexibilidad o restricción de las políticas migratorias, juegan un rol determinante tanto en el proceso de emigración como de retorno. Es así que en el caso de la población colombiana el regreso al país se puede entender a partir de dos hechos importantes: por un lado, el comportamiento de las economías de los países de destino, como Estados Unidos, España y recientemente Venezuela, han influido en la búsqueda de mejores oportunidades donde el retorno a Colombia es una opción relevante. En segunda medida, la aparición de medidas migratorias restrictivas en los países de destino, y el desarrollo de una legislación alrededor de la migración del retorno en Colombia. La expedición de medidas que buscan favorecer la integración socioeconómica de los colombianos que vuelven al país, ha encontrado eco en la comunidad residente en el exterior quienes han buscado acogerse a los beneficios creados por el país de origen.

Aunque los ajustes legislativos en materia de retorno pueden encontrarse a partir del año 2009 en la expedición del documento CONPES (del Consejo Nacional de Política Económica y Social) 3603, que es la propuesta de desarrollo de políticas generales aprobados por el gobierno

a través del Departamento Nacional de Planeación - DNP, en este caso sobre Política Integral Migratoria, las medidas específicas se toman a partir del año 2012 con la ley 1565, razón por la cual se analizarán algunos indicadores del mercado laboral en el país entre 2012 y 2018 para acercarse al contexto de inserción laboral con el que se encuentra la población retornada.

Los datos contenidos en la Tabla No. 1 demuestran que la Tasa Global de Participación – TGP se mantiene estable durante el período de estudio y que la Tasa de Ocupación crece paulatinamente hasta el año 2015. Es durante este periodo que la Tasa de Desempleo alcanza una cifra de un dígito para el total nacional, en el año 2013, respondiendo a un proceso progresivo de disminución de dicho indicador y tras convertirse en uno de los objetivos en materia de empleo del plan de Gobierno del período 2010-2014 (Uribe, Fajardo y Romero, 2017). Sin embargo, en el año 2016 se aprecia un nuevo incremento en dicha tasa manteniéndose su aumento durante los años siguientes. Este comportamiento puede relacionarse con bajos niveles de crecimiento del Producto Interno Bruto (en adelante PIB) que se evidencian sobre todo a partir del año 2015, una tendencia que empieza a revertirse en el año 2018.

Tabla No. 1 Tasa Global de Participación, Tasa de Ocupación, Tasa de Desempleo y Producto Interno Bruto en Colombia. Años 2012 a 2018

Año	TGP	TO	TD	PIB
2012	64.5	57.8	10.4	3.9
2013	64.2	58.0	9.6	4.6
2014	64.2	58.4	9.1	4.7
2015	64.7	59.0	8.9	3
2016	64.5	58.5	9.2	2.1
2017	64.4	58.4	9.4	1.4
2018	64.0	57.8	9.7	2.8

Fuente: GEIH, Cuentas Nacionales – DANE. Elaboración propia

La evolución del desempleo en Colombia a partir de la década de los noventa demuestra dos hechos importantes: en primer lugar, aun cuando se presenten períodos de crecimiento económico, estos no implican una disminución directa de la tasa del desempleo y, en segundo lugar, el impacto de las crisis económicas a nivel mundial no siempre afecta el desempeño económico

del país entendido como el aumento de la tasa de desempleo (Peña, 2013). Sin embargo, este rezago entre crecimiento económico y disminución de la tasa de desempleo incide en que, Colombia ocupe el segundo puesto a nivel latinoamericano en relación a la tasa de desempleo histórica más alta de la región (Peña, 2013). Este es un primer punto a considerar para el análisis de una política laboral para la población retornada pues se constituye como un factor estructural ligado al desarrollo económico del país.

Además de esto, las posibilidades de participar en el mercado de trabajo son más favorables para los hombres que para las mujeres. Entre 2012 y 2018 la tasa de desempleo de las mujeres es siempre mayor a la de los hombres, aun cuando hay una tendencia a que dicha diferencia disminuya (exceptuando el trimestre móvil de diciembre 2015 a febrero de 2016, brecha que parece ajustarse a partir del siguiente año). Este factor también debe considerarse en las políticas, desprovistas de un enfoque de género que debe incluir, además el tema de los cuidados.

La participación en el mercado laboral también se determina a partir de otras características demográficas como la edad. El desempleo juvenil históricamente supera el indicador total nacional y este hecho se exagera aún más para las mujeres jóvenes: Para el trimestre móvil marzo - mayo de 2018 la Tasa de Desempleo para los jóvenes (14 a 28 años) fue de 16,7%, donde los hombres representaron el 13% mientras que las mujeres tenían el 21,6% (DANE, 2019a).

Tabla No. 2 Tasa de desempleo por sexo en Colombia. Trimestres móviles diciembre - febrero 2012 a 2019.

Trimestre móvil	Tasa de Desempleo	
	Hombres	Mujeres
Dic. 2012 - Feb. 2013	8.2	15.1
Dic. 2013 - Feb. 2014	7.1	14
Dic. 2014 - Feb. 2015	7.3	13.1
Dic. 2015 - Feb. 2016	7.4	13.8
Dic. 2016 - Feb. 2017	7.8	13.7
Dic. 2017 - Feb. 2018	8	13.6
Dic. 2018 - Feb. 2019	10.7	14.5

Fuente: GEIH – DANE. Elaboración propia.

Además, Colombia cuenta con un alto nivel de informalidad, fenómeno que se mide a partir del tamaño de la empresa, el número de trabajadores, ocupación y contribución al sistema de

seguridad social (Peña, 2013). Aun cuando la informalidad ha ido en descenso, aún representa una participación de casi la mitad de la ocupación en el país lo cual es otro de los factores estructurales del desarrollo económico que deben considerarse en una política laboral de retorno de migrantes. Para el trimestre móvil de diciembre de 2012 a febrero de 2013 este indicador para 23 ciudades y sus áreas metropolitanas se encontraba en 51,4% y para el mismo período de los años 2018 a 2019 se situó en 47,3% (DANE, 2019b). El descenso reciente en este indicador puede relacionarse con las iniciativas del Gobierno 2010 – 2014, que incluyeron el mejoramiento de las condiciones para los trabajadores, la implementación de una estrategia de formalización laboral (Uribe, Fajardo y Romero, 2017), así como el posicionamiento de un sistema de ahorro voluntario, llamado Beneficios Económicos Periódicos (en adelante BEPS) que busca brindar una alternativa de protección para la vejez de dichos trabajadores. La informalidad presenta retos para la población migrante y retornada en dos sentidos: En primer lugar, puede resultar más rápido una vinculación en un empleo informal o en un emprendimiento que en el mercado de trabajo formal, y en segunda medida, las medidas de formalización laboral no consideran el contexto migratorio de la persona para incluirlo dentro de los beneficiarios de las mismas. Es por esto que se hace necesario habilitar el acceso y permanencia de la población retornada en el Sistema de Seguridad Social.

Políticas de empleo y de generación de ingresos

Como parte de las actividades realizadas en el país por el Gobierno nacional para mejorar la empleabilidad de la población, desde el sector Trabajo se han tomado una serie de medidas orientadas a facilitar el acceso al mercado de trabajo, haciendo énfasis en los grupos poblacionales que cuentan con más dificultades de participar en el mismo como mujeres, víctimas del conflicto, personas en situación de discapacidad y jóvenes (SPE, 2015). Es así que, en el año 2013, se creó la Unidad Especial del Servicio Público de Empleo (en adelante SPE) que reúne a una red de operadores a nivel regional para dinamizar el acceso de la población a procesos de orientación ocupacional, formación para el trabajo y vacantes a empleos formales.

El Ministerio del Trabajo a través del SPE, que opera en coordinación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (en adelante SENA), ha desarrollado programas especiales dirigidos a mejorar la participación de población con altos niveles de exclusión del mercado de trabajo como

mujeres, víctimas del conflicto, personas en situación de discapacidad, migrantes y retornados, y jóvenes, que incluyen una labor de sensibilización con los empresarios y la implementación de incentivos encaminados a ampliar las vacantes que sean cubiertas por esta población. Adicionalmente a través de programas como los contratos de aprendizaje del SENA, y 40.000 primeros empleos, se ofrecen subsidios directos para cubrir el costo de contratación de los jóvenes y practicantes y así facilitarles la adquisición de experiencia laboral, factor que se identificó como una de las barreras de empleabilidad de la población joven en el país.

Otra de las iniciativas que ha estado vinculada al desarrollo de mecanismos para mejorar la empleabilidad y generación de ingresos de los trabajadores tiene que ver con la apuesta por el emprendimiento. Tarapuez, Osorio y Botero (2013) describen el desarrollo de las políticas de emprendimiento en el país desde el año 1991 y a partir de su análisis se pueden desprender tres premisas fundamentales: 1. El SENA, a través de la formación y acompañamiento de emprendedores, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (en adelante MINCIT), a través del fomento de la inversión y la creación de empresas, son dos de las entidades que han estado más vinculadas a la promoción de la temática. 2. En coordinación con universidades, centros de investigación y cámaras de comercio locales se ha promovido la innovación y la tecnología como aliados del emprendimiento. 3. El fomento del emprendimiento se vincula con las estrategias de creación de empleo y este hecho se fortalece en particular en períodos donde se registran tasas de desempleo altas y sostenidas en el país (Tarapuez, Osorio y Botero, 2013).

Iniciativas como el Fondo EMPRENDER del SENA creado a través de la Ley 789 de 2002, están disponibles para que la población colombiana se forme en emprendimiento y a partir de la formulación y diseño de una idea de negocio, acceda a través de una convocatoria, a recursos económicos para su implementación. Diversas iniciativas de tipo nacional en el marco de la política de emprendimiento liderada por el MINCIT, y de tipo regional donde las Cámaras de Comercio realizan convenio con las administraciones locales, han sido desarrolladas para mejorar el ámbito del emprendimiento en el país. Tanto el Fondo EMPRENDER, como las iniciativas locales donde participan las Cámaras de Comercio, han venido vinculado a población retornada y migrante dentro de los beneficiarios de los procesos de emprendimiento que han acompañado (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018a).

Las políticas de inserción laboral de migrantes retornados en Colombia

El retorno de los colombianos radicados en el exterior, ha sido un tema de interés sobre todo en las políticas migratorias, laboral como el CONPES 3603 y el convenio bilateral de migración laboral con España, y científica colombianas, como el vínculo que fomenta el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (en adelante COLCIENCIAS) con los científicos que retornan y que residen fuera del país para facilitar la circulación de su conocimiento en pro de las necesidades de innovación y desarrollo del país.

Y a partir de este interés las entidades del sector educación y trabajo también han adecuado sus iniciativas y programas para promocionar la emigración y retorno de los colombianos en relación con el sistema educativo y con el mercado de trabajo. Por ejemplo, el Ministerio de Educación ha adecuado y facilitado el proceso de convalidación de títulos profesionales adquiridos en el extranjero para colombianos y extranjeros residentes en el país. A través del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (en adelante ICETEX) y su oferta de becas virtuales y en el exterior se promueve la formación del capital humano colombiano en programas académicos disponibles en otros países. Lo anterior manifiesta parte de la adecuación y diseño de programas orientados a facilitar la participación en el mercado de trabajo de los colombianos que residían en el exterior.

En la ley 1565 de 2012 se establecen cuatro tipos de retorno: solidario, humanitario o por causa especial, laboral y productivo, que han sido cuestionados por su carácter estático principalmente (Aliaga et al., 2019). Pasaremos revista a los programas desarrollados en cuanto a los tipos laboral y productivo, sin dejar de lado la mención a los programas orientados a la migración calificada. Según la ley, el retorno laboral busca reconocer la experiencia y conocimiento adquiridos en el exterior como un factor de incidencia en la empleabilidad de la persona en Colombia, mientras que el retorno productivo promueve la puesta en marcha de una idea de negocio que se relacione con las prioridades de desarrollo del sitio al que se retorna.

A partir de esta Ley, se crea a través del Decreto 1000 de 2013 el Registro Único de Retornados – RUR: un registro administrativo a través del cual las personas que se quieren acoger a los beneficios de la Ley 1565 de 2012 consignan información sociodemográfica y migratoria con la cual la Comisión Intersectorial para el Retorno - CIR, determina si la persona cumple los requisitos y puede acogerse a los beneficios de la Ley. Para el período comprendido entre el inicio de la aplicación del registro en el año 2013 y marzo de 2018, en la Tabla No. 3 se aprecia

que, del total de las 16.371 solicitudes realizadas por retornados, fueron aprobadas el 54,5%. El tipo de retorno más solicitado por los connacionales que volvieron al país fue el laboral con el 19,6% seguido del humanitario con el 14,2%, el productivo con el 12,1%, y solidario con el 3,9%. El 2,7% de las personas no escogieron algún tipo de retorno al solicitar ser beneficiarios de la Ley. Las solicitudes de los tipos de retorno productivo y solidario son las que tienen un porcentaje de aceptación más alto.

Tabla No. 3 Total de solicitudes aprobadas y rechazadas en el Registro Único de Retornados – RUR por tipo de retorno. 2013 – 2018 (marzo)

	Humanitario	Laboral	Productivo	Solidario	Ninguno	Total
Total solicitudes	5,640	5,128	3,353	1,531	719	16,371
Rechazada	3,315	1,912	1,039	894	284	7,444
Autorizada	2,325	3,216	2,314	637	435	8,927
% Aprobación	41.2%	62.7%	69.0%	41.6%	60.5%	54.5%

Fuente. Cancillería. Registro Único de Retornados – RUR. Presentación Programa Colombia Nos Une. Elaboración propia.

Al analizar los datos por país de retorno, en la Tabla No. 4, Venezuela es el país con un mayor número de solicitudes alcanzando el 61,4% del total, esto evidencia que la población colombiana residiendo en Venezuela de vieja data regresa al país por la crisis humanitaria, pero, además, que hay un subregistro importante en la medida en que se calcula que han retornado más de 400,000 colombianos. Con ello, en el RUR estarían registrados menos del 2,5% de estos retornados. Le siguen muy de lejos Estados Unidos y España en el segundo y tercer puesto representando el 10,9% y 10,1% del total respectivamente; y Canadá y Ecuador son los países que ocupan la cuarta y quinta posición con porcentajes del 2% y 1,6%. El porcentaje de aprobación de las solicitudes para quienes retornan de Venezuela es el más bajo de toda la muestra con el 38,7%, seguido de Ecuador con el 58,9%. Para el caso venezolano, esto se debe a que los retornados no cumplen con algunos de los requisitos de la Ley como el registro de movimientos migratorios o el registro de vivienda en el exterior. Todos los otros países de retorno cuentan con un porcentaje de aprobación de más del 74% siendo Canadá el país para el cual se aprueban un mayor número de aplicaciones.

Tabla No. 4 Total de solicitudes aprobadas y rechazadas en el Registro Único de Retornados – RUR por país de retorno. 2013 – 2018 (marzo)

País de retorno	Total solicitudes	Aprobadas	Rechazadas	% Aprobación
Venezuela	10,057	3,889	6,168	38.7%
Estados Unidos	1,785	1,494	271	83.7%
España	1,649	1,404	245	85.1%
Canadá	333	295	38	88.6%
Ecuador	270	159	111	58.9%
Otros	2,277	1,686	611	74.0%

Fuente. Cancillería. Registro Único de Retornados – RUR. Presentación Programa Colombia Nos Une. Elaboración propia

A partir de los datos es claro que los tipos de retorno laboral y productivo son los más importantes en términos de participación, esto ha llevado a que las entidades desarrollen rutas de atención específicas para estos dos tipos de retorno. Sin embargo, la inserción laboral y productiva debe extenderse a quienes se acogen a los otros tipos de retorno, a quienes no fueron incluidos en el RUR y a la población retornada en general.

Este antecedente de caracterización de la población, y del mercado laboral en el país, es útil para entender si las medidas que en materia de retorno laboral y productivo que han tomado los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Trabajo desde el año 2013 consideran el perfil y necesidades de la población, y la oportunidad de su vinculación en el mercado laboral colombiano.

La información sobre las medidas institucionales que se presenta en este aparte y que se encuentra en la Tabla No. 5, se extrae de los informes anuales de gestión presentados por los Ministerios de Relaciones Exteriores y del Trabajo. Los informes de Cancillería cubren la vigencia anual, mientras que los informes del Ministerio del Trabajo cubren las actividades del segundo semestre del primer año y del primer semestre del segundo año. Cada entidad privilegia aspectos específicos en el reporte de la información que están determinados por temas de seguimiento y monitoreo interno que no son el objeto de análisis de este artículo, igualmente las dos entidades no siguen los mismos parámetros de presentación de la información.

Las actividades reportadas se presentan en cuatro grandes líneas: 1. Orientación a retorna-

dos, 2. Medidas directas de vinculación en empleos y de financiación de proyectos productivos, 3. Coordinación y capacidad instalada, y 4. Formulación de política. La mayoría de las actividades se relacionan con los aspectos de coordinación interinstitucional, la disponibilidad de acceso a procesos de orientación general y formación para emprendimiento y trabajo, y la creación de rutas de orientación para población retornada. Sin embargo, en este último caso y para la información del Ministerio del Trabajo, no es claro si la ruta de orientación es una herramienta consolidada o si se construye nuevamente para cada uno de los períodos en los que reportan información.

Los informes de gestión presentan datos cuantitativos sobre el número de retornados, país de retorno, departamento de llegada y tipo de retorno, aun así, sólo en el período 2017-2018 el Ministerio del Trabajo reporta haber construido caracterizaciones específicas de la población a partir del RUR. Las menciones sobre cambios normativos o de política que faciliten la inserción laboral o productiva de la población retornada sólo se mencionan en el período 2018 por Cancillería, y dichas decisiones están enfocadas exclusivamente a la población que retorna de Venezuela.

Retomamos las dos consideraciones citadas por González (2013), diseño de programas diferenciados para la población retornada y desarrollo de mecanismos de seguimiento sobre las intervenciones realizadas, para analizar la respuesta institucional en materia de inserción laboral.

En relación al diseño de programas diferenciados para la población retornada, se puede mencionar que los cuatro tipos de retorno definidos por la Ley 1565 facilitan la atención de la población acorde a sus necesidades específicas, es decir se cuentan con medidas diferenciadas. Las entidades han desarrollado rutas de atención especializadas para los tipos de retorno que se socializan con los retornados y con los funcionarios a cargo de su atención.

Las entidades desarrollan nuevos mecanismos para hacer otro tipo de intervención o para mejorarla, es el caso de la Alianza con Cámaras de Comercio de España que reporta el Ministerio del Trabajo para el período 2012 - 2013 o la Construcción del Plan nacional de emprendimiento para el retorno productivo que reporta Cancillería en 2016. La realización de seis caracterizaciones detalladas de la población retornada reportadas por el Ministerio del Trabajo para el período 2017-2018, resultan provechosas y necesarias para conocer las especificidades de las personas en relación a temas de empleabilidad y emprendimiento que pueden orientar

mejor la toma de decisiones y las intervenciones planteadas.

Tabla No. 5 Medidas en materia de retorno laboral y productivo de los Ministerios de Relaciones Exteriores y del Trabajo. 2013 - 2018

Año	Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministerio del Trabajo	Período
2013	1) Orientación: 2.725 retornados.	1) Orientación: Ruta de atención a retornados en página Web y a través de Centro de Orientación COLABORA 3) Coordinación y capacidad instalada: MRE, Cámaras de Comercio en España se establece la ruta de emprendimiento para retornados, direccionamiento a la convocatoria de Fondo Emprender del SENA.	2012 - 2013
		No hay mención al tema de retorno.	2013 - 2014
2014	1) Orientación: 2.086 retornados. 2) Empleo y/o emprendimiento: Capacitación y puesta en marcha de iniciativas productivas. 3) Coordinación y capacidad instalada: Creación CIR. Operación de 7 Oficinas de Atención al Migrante. 4 Convenios de cooperación.	1) Orientación: Diseño de protocolo de atención. 2) Empleo y/o emprendimiento: Taller de emprendimiento asociativo. 3) Coordinación y capacidad instalada: Construcción difusión de ruta de atención a retornados dirigido a red de prestadores de SPE.	2014 - 2015
2015	1) Orientación: Atención situación frontera con Venezuela. 3) Coordinación y capacidad instalada: Fortalecimiento de hojas de ruta para atención a deportados, expulsados, repatriados y retornados.	1) Orientación: Atención en empleo a retornados por crisis en frontera con Venezuela. Creación de ruta de orientación laboral para retornados. 110 beneficiarios en Quindío y Pereira. 2) Empleo y/o emprendimiento: 135 empleos temporales por 4 meses.	2015 - 2016
2016	2) Empleo y/o emprendimiento: Apoyo a proyectos asociativos. Con MinTrabajo se inicia estrategia de acompañamiento de retorno laboral. 3) Coordinación y capacidad instalada: Retorno desde Venezuela. Datos por tipo de retorno, país de procedencia y departamento de retorno. Fortalecimiento de redes asociadas a Oficina de Atención al Migrante. Inicio de estructuración del Plan Nacional de Emprendimiento y Competitividad de proyectos productivos de retornados.	1) Orientación: Construcción de ruta de orientación general a retornados. Talleres de capacitación y de orientación laboral.	2016 - 2017
2017	1) Orientación: Jornadas de sensibilización con retornados. 13.148 retornados. 2) Empleo y/o emprendimiento: Capacitación en emprendimiento. Formulación y puesta en marcha de 58 proyectos. 3) Coordinación y capacidad instalada: Capacitación a funcionarios. Construcción del plan Nacional de emprendimiento para el retorno productivo.	1) Orientación: Cartilla para retornados. 2) Empleo y/o emprendimiento: Emprendimientos para generación de ingresos. 3) Coordinación y capacidad instalada: Brindar lineamientos de política para inserción laboral de retornados ante el CIR. Construcción de Ruta Nacional de orientación laboral para retornados. 6 informes de caracterización de retornados a partir de RUR y PILA. Convenios de cooperación.	2017 - 2018
2018	1) Orientación: 16.169 personas. 2) Empleo y/o emprendimiento: Formulación e implementación de 40 proyectos productivos. Formación técnica a 35 retornados. 3) Coordinación y capacidad instalada: Establecimiento de subcomités en la CIR según tipo de retorno. 4) Formulación de política: Retorno como eje de acciones en Conpes 3950 Atención a migración desde Venezuela. Decreto 1288 de 2018, modificaciones a acreditación de requisitos retornados desde Venezuela.		

Fuente: Informes de gestión anual Ministerios de Relaciones Exteriores (2013, 2014, 2015,

2016, 2017, 2018) y del Trabajo (2012-2013; 2013-2014; 2014-2015; 2015-2016; 2016-2017; 2017- 2018). Elaboración propia

Aunque existen las medidas diferenciadas para la población retornada, las entidades no reportan si dichas medidas están facilitando la inserción laboral de los connacionales que regresan al país. A partir de la información no se conocen los resultados, riesgos y oportunidades de las intervenciones realizadas, de las nuevas alianzas o de las rutas creadas. Aunque se mencionan los departamentos de llegada, solo en uno de los casos se menciona la inserción en puestos de trabajo mas no se entiende si se están considerando las competencias y experiencias de los migrantes en relación a las demandas de los mercados de trabajo o las apuestas de desarrollo de los departamentos a los que llevan.

Aunque la definición de tipos de retorno es útil como punto de entrada para una primera caracterización y orientación de la población en su proceso de reintegración, no son una categoría a la que deberían estar asociados de manera permanente pues ello puede ser problemático (Aliaga et al. 2019). Los procesos que faciliten la inserción laboral y productiva deberían estar disponibles para todos los retornados considerando su perfil ocupacional, a partir de caracterizaciones regulares y públicas, así como las dificultades recurrentes que enfrentan lo que facilitaría el diseño de medidas para superarlas (González, 2013). Las rutas de atención no especifican si incluyen las medidas que se han diseñado para disminuir las barreras de acceso a empleo que tienen grupos poblacionales como las mujeres, jóvenes o personas en situación de discapacidad, por lo que se infiere que las medidas de atención privilegian el historial migratorio antes que otras condiciones sociales que influyen en la consecución o no de un puesto de trabajo.

En relación al desarrollo de mecanismos de seguimiento sobre las intervenciones realizadas, el Decreto reglamentario de la Ley prevé que la CIR, hace el seguimiento a los casos aprobados, sin embargo, este hecho no queda reflejado en los informes de gestión presentados por las dos entidades. Es necesario acudir al informe ejecutivo de la CIR (2018) para recabar información sobre este aspecto. En dicho documento se reconoce un bajo acceso de los retornados a la oferta de las entidades, por lo cual se recomienda fortalecer la oferta de servicios y hacer un mejor seguimiento al uso que de ellos está haciendo la población retornada (Colombia Nos Une, 2018). La principal propuesta en este sentido es la de crear Subcomités que lideren las actividades que

por tipos de retorno se presentan.

Considerando que es una propuesta reciente no se cuentan con datos sobre los resultados de dicho proceso. Sin embargo, la información recogida en los informes de gestión evidencia que hay una falencia en la concepción de los mecanismos de seguimiento y por ende en el monitoreo que de los mismos se puede hacer. Por ejemplo, el Ministerio del Trabajo habla en tres ocasiones del diseño, creación o puesta en marcha de una Ruta de orientación en materia laboral, no es claro si se trata del mismo instrumento o de tres iniciativas distintas. En tal sentido no se puede evaluar si la ruta está funcionando, si ha merecido ser mejorada o si se han desarrollado rutas específicas para subgrupos dentro de la población retornada.

Aunque Cancillería presenta datos sobre los proyectos de emprendimiento y sus beneficiarios, no es posible saber si las iniciativas siguen en curso o si se han vinculado con otros programas de fortalecimiento de emprendimientos, por ejemplo. En materia de vinculación a puestos de trabajo solo se hace una mención por parte del Ministerio del Trabajo para el período 2015-2016 y no se presenta ninguna retroalimentación sobre el proceso de inserción laboral. Otra falencia se encuentra al analizar los datos de los beneficiarios del Fondo Emprender y de trabajadores colocados del SPE ya que se presenta solo un dato total general y no se identifica a la población retornada.

Los mecanismos de seguimiento deberían contar con indicadores de gestión verificables y los resultados deberían ser de acceso público, es posible que la información se esté circulando entre las entidades del CIR pero no con actores como el sector privado, trabajadores y la academia que pueden contribuir con recomendaciones sobre la gestión de los retos y oportunidades de la inserción de la población retornada. A la fecha y según los informes de gestión de las entidades no se hace un seguimiento y no se incluye la voz de otros actores. El tema de la participación de la sociedad civil en la política se ha discutido concluyendo sobre la falta de gobernanza (López Villamil, 2018).

Discusión

De lo anterior se desprenden tres hechos fundamentales: en relación con las actividades que realizan las entidades según su competencia, la coordinación interinstitucional a nivel nacional y regional, y las expectativas de la población retornada al buscar los beneficios de la Ley

de retorno. Esto se analiza a partir del marco teórico y, en particular, de la dupla migración y desarrollo, este último entendido como desarrollo económico según lo visto en los programas.

Por un lado, el Ministerio del Trabajo está a cargo de las actividades de inserción laboral para los retornados, y estas actividades se sustentan en el mejoramiento de la empleabilidad de las personas y en el acceso a las vacantes disponibles en el aplicativo del SPE. Existen aspectos que merecen una revisión especial para mejorar la efectividad de la participación esta población en el mercado de trabajo, como el análisis de los perfiles ocupacionales en relación con la oferta de vacantes en las ciudades a las que se retornan; la reconstrucción de redes sociales que faciliten el acceso a las oportunidades laborales; la influencia del sexo y la edad en la calificación que se hace de los candidatos a una vacante; y las expectativas de los retornados en relación a las ocupaciones que se espera desempeñar, a la remuneración y a las condiciones laborales.

Por otro lado, el SENA, en cuanto al retorno productivo es consecuente tanto con el rol que la entidad tiene a nivel nacional en materia de emprendimiento, como con la capacidad institucional en términos de formación, seguimiento y acceso a recursos. Que el SENA haya adecuando los requisitos para facilitar el acceso de la población retornada al Fondo Emprender refleja que los programas se adaptan a las necesidades de la población retornada, pero dicho hecho no garantiza que toda la población que se acoja a este tipo de retorno desarrolle una idea que logre ser financiada en el marco del proyecto. Adicional al cumplimiento de los requisitos, se requiere obtener superar la evaluación de la viabilidad del plan de negocios, y surtir el proceso de la aprobación de recursos, estos factores no resultan sencillos para todos aquellos que están buscando emprender.

Con respecto a temas de emprendimiento, la intervención de Cancillería resulta problemática ya que técnicamente la orientación de la entidad es la política exterior y migratoria más no el desarrollo y acompañamiento de proyectos productivos. Por esta razón es que Cancillería debe suscribir convenios con otras entidades, y aunque esto hecho incida en el aumento de los recursos para financiar las ideas de emprendimiento, aumenta la complejidad en la coordinación interinstitucional toda vez que se trata de entidades que no participan de la CIR, ni de la estrategia de emprendimiento, función del Ministerio de Comercio.

Aun cuando existe la Comisión, las Oficinas de Atención al Migrante, y las oficinas regionales del Ministerio del Trabajo, SPE y SENA, no existe un registro sistemático sobre los retos

y buenas prácticas de la coordinación interinstitucional a nivel nacional y regional. Tampoco existe un mecanismo que permita entender la participación de otros actores que cuentan con oferta de servicios para población retornada como la cooperación internacional, Colciencias y Colfuturo, y no existe un vínculo claro entre la inserción laboral y productiva de los retornados en los procesos de desarrollo regionales. A partir de ello, resulta problemático el acercamiento que se hace al desarrollo económico desde la política pues no se hace una coordinación con las políticas de desarrollo locales para la reintegración de los retornados al mercado laboral.

Las expectativas de los migrantes retornados siguen siendo uno de los temas más álgidos de intervenir en los programas desarrollados en el país, más aún cuando la difusión sobre los beneficios de la Ley de Retorno no ha sido clara y no presenta en detalle los pasos que hay que surtir para insertarse en el mercado de trabajo o para acceder a oportunidades de emprendimiento en el país.

Este panorama institucional se complementa con las barreras que encuentran los colombianos retornados para su inserción en el mercado laboral y que se desprenden del trabajo de Prieto-Rosas (2017) en el país. Las barreras se resumen en seis:

“1) el desajuste entre demanda y oferta; 2) la edad avanzada de los retornados; 3) las trabas que encuentran para acreditar la experiencia y los saberes adquiridos en el extranjero; 4) la ausencia de certificados y cartas de referencias que les permitan probar la experiencia laboral previa; 5) el desajuste entre lo que se paga en el extranjero y lo que se paga en Colombia por las tareas de baja cualificación, y 6) la conciliación familia-trabajo para las mujeres” (Prieto-Rosas, 2017, p. 24)

La identificación de estas barreras le permite a los formuladores de política desarrollar a su vez soluciones para la inserción de la población retornada en el mercado laboral teniendo en cuenta los factores estructurales anteriormente descritos entre los cuales destacan el desempleo y la informalidad. El análisis de la política laboral de retorno de migrantes en Colombia da solamente algunas pistas sobre cómo podría estar fundamentada en el desarrollo económico de las comunidades de acogida de los retornados. La institucionalidad relacionada con el tema, al carecer de coordinación, además de la falta de información para los retornados suponen un desafío mayor para su implementación.

5.- CONCLUSIONES

Al regresar a Colombia, los retornados se encuentran con múltiples barreras para insertarse laboralmente o para desarrollar un emprendimiento. Dichas barreras están asociadas con la falta de información clara sobre las estrategias de orientación que se han desarrollado por parte de las instituciones encargadas, con las condiciones estructurales del país en cuanto a la dinámica del mercado de trabajo como son el desempleo y la informalidad, con el desconocimiento generalizado sobre el contexto del país y de la ciudad a la que retornan, y con los tiempos, requerimientos y conocimientos necesarios para diseñar e implementar una idea de negocio.

Aun cuando se han diseñado publicaciones, coordinaciones interinstitucionales y hojas de ruta que guíen la inserción laboral y productiva de los retornados, es necesario contar con canales de comunicación diversos a través de los cuales se circule información permanente no solo de las implicaciones de las políticas y programas de apoyo al retorno sino del contexto general del país y de las dinámicas institucionales colombianas, reconociendo las implicaciones que en términos de integración socio laboral pueden tener las expectativas con las que vuelven las personas.

A partir de este tipo de iniciativas, se propende por facilitar el diálogo entre las diferentes instituciones relacionadas y la población retornada, para garantizar su participación en la construcción de las políticas y programas que les competen y contribuir así en la reconstrucción de la confianza en las instituciones colombianas, factor que se relaciona con las razones que motivaron la emigración en un primer momento.

Ahora bien, la coordinación interinstitucional y la difusión de información entre las instituciones sobre las especificidades, oportunidades y necesidades de los retornados es un proceso que debe seguirse mejorando. Adicional a los materiales y orientación que se realiza para esta población, y a la interlocución entre las instituciones con competencia en el tema migratorio, es fundamental insertar el tema migratorio y de retorno en las agendas nacionales y locales de desarrollo más allá de lo meramente económico. Es a partir de la consideración del ciclo migratorio como un fenómeno social que debe ser gobernado desde las diferentes políticas sectoriales, que se pueden incidir en una mejor integración socioeconómica de la población facilitando la transferencia de su conocimiento y de su capital humano con los procesos de desarrollo a nivel

local. El intercambio de información entre entidades debe enfocarse a reconocer las iniciativas implementadas y adecuar la oferta de programas al perfil de los retornados y las necesidades de mercado o apuestas de desarrollo regionales.

Las políticas públicas deberían incluir un mecanismo de seguimiento y monitoreo que sea retroalimentado por todas las instituciones a nivel nacional y local, que tienen incidencia en la respuesta a la inserción laboral de la población retornada. A pesar de que existen iniciativas y se difunde información sobre el avance de las políticas y de los mecanismos de coordinación, es necesario construir un sistema de monitoreo con indicadores de gestión precisos que permitan evaluar la eficacia de las medidas que se toman en relación a la migración de retorno. Este mecanismo idealmente y como mínimo, debería vincular a los representantes de los empresarios y de los trabajadores. Existen mecanismos tripartitos desarrollados por el Estado, como la Subcomisión para el Diálogo Social Tripartito en Gestión Migratoria Laboral, que pueden ser útiles para realizar este tipo de seguimiento.

La orientación ocupacional es una oportunidad única con la que cuentan los buscadores de empleo y los retornados, y debe proponerse como una herramienta que permite a cada persona facilitar su camino en el acceso a oportunidades de empleo y de emprendimiento. En este espacio se debería brindar información amigable y sencilla sobre la dinámica del mercado de trabajo en la ciudad, salarios ofrecidos, participación por edad, nivel de cualificación y sexo, entre otras. En este sentido, se plantea promover y acompañar la generación de redes de apoyo entre los retornados no solo como una estrategia para mejorar la inserción laboral y productiva, en tanto que se circula conocimiento sobre opciones locales, sino que además permite identificar factores de resiliencia en el proceso de inserción e integración social (Anleu, 2016).

Ante un período sostenido de desempleo la orientación ocupacional debería ampliar las posibilidades de búsqueda en el mercado de trabajo de otras ciudades en el país que requieran las competencias de las personas retornadas. La remisión o inclusión en una ruta de emprendimiento debe considerar el perfil emprendedor de la persona, la duración del período de formación y la necesidad de contar con fuentes reales de financiación para llevar el proyecto a cabo. Propiciar la implementación de proyectos que se vinculen con las apuestas de desarrollo locales es una de las tareas pendientes. Los proyectos de emprendimiento no solo deben ser vistos como alternativa de sobrevivencia, sino como parte de procesos que incidan en la transferencia del

conocimiento adquirido por los migrantes en el diseño de respuestas innovadoras a las necesidades de los contextos a los que se retorna.

REFERENCIAS

- Aliaga-Sáez, F. A.; Uribe, C.; Ballén, D.; Blanco, J., Robayo, I., y Castro Franco, A. (2019). Una innecesaria tipología para la migración de retorno. Análisis socio-jurídico de la Ley para el retorno de los colombianos en el exterior. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 36, 213–230.
- Anleu Hernández, C. M. (2016). “La intervención del Trabajo Social con inmigrantes desde una mirada resiliente” *Respuestas Transdisciplinarias en una sociedad global. Aportaciones desde el Trabajo Social*. Universidad Rioja Editores. Recuperado de https://publicaciones.unirioja.es/catalogo/online/CIFETS_2016/Monografia/pdf/TC219.pdf)
- Bedoya, M. (2015). “El papel de las políticas públicas de migración y retorno en Colombia en el marco de la crisis económica mundial: los casos del Eje Cafetero, Cali, Medellín y Bogotá”. *Estudios Políticos*. 46, 79 - 99. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/esp/n46/n46a05.pdf>
- Cassarino, J.P. (2004). Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited. *International Journal on Multicultural Societies*, 6(2), 253–279.
- Ciurlo, A. (2015). Nueva política migratoria colombiana: El actual enfoque de inmigración y emigración. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. Vol. 2, Núm. 2, Julio - Diciembre, 2015. DOI: <https://doi.org/10.21500/23825014.2276>
- Colombia Nos Une. (2018). Informe ejecutivo de la Comisión Intersectorial para el Retorno 2013 – 2018. Recuperado de <http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/59036289/CARTILLA+EMPLEO+RETORNO+op+3+completo+baja+11-10-2017.pdf>
- Colprensa. (2018, 18 de diciembre). 1.102.000 venezolanos registrados en el país: Migración. *El Heraldo*. <https://www.elheraldo.co/colombia/1102000-venezolanos-registrados-en-el-pais-migracion-579118>

De Haas, H. (2008). Migration and development: a theoretical perspective. COMCAD Arbeitspapier, (29), 1–82. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2009.00804.x>

Delgado-Wise, R. (2009). Six theses to demystify the nexus between migration and development. *Migración Y Desarrollo*, 12 (March), 27–49. <http://estudiosdeldesarrollo.net/revista/save.php?archivo=rev12ing/2.pdf>

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE.

(2018). Boletín Técnico. Mercado laboral por sexo. Trimestre móvil diciembre 2017 – febrero 2018 https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_genero/bol_eje_sexo_dic17_feb18.pdf

(2019). Boletín Técnico. Principales indicadores del mercado laboral. Diciembre de 2018. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_dic_18.pdf

(2019^a). Boletín Técnico. Mercado Laboral de la Juventud. Trimestre móvil marzo - mayo de 2019. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/juventud/Bol_eje_juventud_mar19_may19.pdf

(2019^b). Boletín Técnico. Medición de Empleo Informal y Seguridad Social. Trimestre Móvil diciembre de 2018 - febrero de 2019 https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_ech_informalidad_dic18_feb19.pdf

González, A. (2013). Retorno y Reintegración de los Migrantes Latinoamericanos en Europa en “Propuestas para Vincular las políticas de Migración y Empleo”. OIM - FIAPP. Recuperado de <https://www.fiiapp.org/wp-content/uploads/2015/04/49632d9d43e8579247fc3036e62491ba.pdf>

López Villamil, S. (2018). “El Reto de Gobernar: Las Migraciones Internacionales de Retorno.” In *Migración de Retorno Colombia y Otros Contextos Internacionales*, edited by Felipe Aliaga and Cristhian Uribe, 81–98. Universidad Santo Tomás. 2019. Migración de retorno en el contexto de la crisis venezolana. In A. Castro (Ed.), *Venezuela Migra: aspectos sensibles del éxodo hacia Colombia* (pp. 65–85). Universidad Externado de Colombia.

Mármora, L. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Paidós.

- Mejía, W. (2009). Resultados Generales de la Encuesta Nacional sobre Migraciones Internacionales y Remesas ENMIR 2008-2009. Observatorio Colombiano de Migraciones, Fundación Esperanza, Red Alma Mater. Recuperado de <http://www.almamater.edu.co/AM/index.php/desarrollo-regional/k2-tags/red-de-observatorios/boletines/item/encuesta-nacional-de-migracion-internacional-y-remesas-enmir>
- Mejía, W. (2013). Diáspora y mercado de trabajo en Colombia. Una mirada pensando en el retorno voluntario. FIIAPP y OIM: Bruselas. Recuperado de <https://europa.eu/capacity4dev/file/18390/download?token=SSV40gIt> (Marzo 23 de 2019)
- (2019). Casi dos siglos de migración colombiana a Estados Unidos. Papeles de Población. [S.l.], v. 24, n. 98, p. 65-101, ene. 2019. <https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/9929>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- (2015). A, b, c de la Ley 1565 de 2012. Ley de Retorno. http://finlandia.embajada.gov.co/sites/default/files/news/attachments/abc_ley_de_retorno_actualizado_oct_2015_con_portada.pdf (Septiembre 25 de 2018)
- (2018^a). Fortalecimiento de la capacidad institucional para el desarrollo de estrategias para el acompañamiento a los connacionales que retornan al país a nivel nacional. http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2018/fortalecimiento_de_la_capacidad_institucional_para_el_desarrollo_de_estrategias_para_el_acompanamiento_a_los_connacionales_que_retornan_al_pais_a_nivel_nacional.pdf (Septiembre 26 de 2018)
- (2018b). Presentación del Programa Colombia Nos Une ante la OEA el 3 de abril de 2018. <http://scm.oas.org/pdfs/2018/CIDRP02232S01.PPTX> (Septiembre 20 de 2018)
- (2019). Informe de Gestión. Recuperado de <https://www.cancilleria.gov.co/ministry/planeacion/informe-gestion>
- Ministerio del Trabajo. (2018). Informe de Gestión del sector Trabajo 2017. Recuperado de <http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/58608443/Informe+de+Gesti%C3%B3n+2017+-+Sector+Trabajo.pdf>

Ministerio del Trabajo, Ministerio de Relaciones Exteriores, Organización Internacional para las Migraciones – OIM. (2017). Cartilla de información y orientación laboral para la población colombiana en situación de retorno. Recuperado de <http://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/59036289/CARTILLA+EMPLEO+RETORNO+op+3+completo+baja+11-10-2017.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones - OIM, y Organización de Naciones Unidas - ONU. (2003). Migración colombiana en España. Recuperado de http://publications.iom.int/system/files/pdf/migracion_colombiana.pdf

Peña, X. (2013). “The formal and informal sectors in Colombia. Country case study on labour market segmentation.” Employment Working Paper No. 146. ILO: Geneva. Recuperado de https://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/working-papers/WCMS_232495/lang--en/index.htm

Prieto-Rosas, V. (2017). El desafío de la inserción laboral en las políticas de retorno de Colombia. *Carta Económica Regional: CER* 5–38.

Ravenstein, E. G (1885). The Laws of Migration. *Journal of the Statistical Society of London*. Recuperado de <https://doi.org/10.2307/2979181>

Servicio Público de Empleo – SPE. (2015). Boletín de Oportunidades Laborales 2 años SPE. Recuperado de <http://www.serviciodeempleo.gov.co/observatorio/download/293/>

Tarapuez Chamorro, E.; Osorio Ceballos, H. y Botero Villa, J. J. (2013). Política de emprendimiento en Colombia, 2002-2010. *Estudios Gerenciales*, 29 (2013) 274 – 283. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/eg/v29n128/v29n128a02.pdf>

Torales, P.; González, M. E. y Pérez Vichich, N. (2003). “Migraciones laborales en Sudamérica: la Comunidad Andina.” *Estudios sobre migraciones internacionales*. Organización Internacional del Trabajo - OIT. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_201605.pdf

Uribe, J. F.; Fajardo, E. O. y Romero, H.L. (2017). Incidencia de las políticas públicas de empleo sobre la desocupación en Colombia: un análisis de intervención para el período 2002 – 2014 *Revista Espacios*, 36 (2017), 22- 42. Recuperado de <http://www.revistaespacios.com/a17v38n36/a17v38n36p>

Os desafios da nova política migratória brasileira diante do fluxo migratório haitiano¹

The Challenges of Brazilian Migration Policy in the Face of Haitian Migration Flow

Leonardo, Cavalcanti²

 <https://orcid.org/0000-0002-9592-3005>

Lorena, Pereda³

 <https://orcid.org/0000-0003-2638-9571>

Marília, de Macêdo⁴

 <https://orcid.org/0000-0002-0793-3650>

Universidade de Brasília, Brazil

Tânia, Tonhati⁵

 <https://orcid.org/0000-0002-1841-977X>

Universidade Católica de Brasília, Brazil

 <https://doi.org/10.29105/10.29105/pgc6.11-6>

RESUMO

Nos últimos anos, o Brasil tornou-se protagonista nos processos migratórios latino-americanos. Com o intuito de contribuir com esse debate, o presente artigo faz um breve resgate das diversas políticas migratórias brasileiras adotadas do final do século XIX até os dias atuais. Ademais, destaca as atuais respostas do Estado brasileiro ao caso específico da migração haitiana. Argumentamos que as políticas de gestão migratória no Brasil transformaram-se ao longo dos anos, no início foram baseadas no modelo de abertura e assentamento, posteriormente securitização e, nos dias atuais, abertura e acolhimento. O artigo tem como base o estudo qualitativo realizado no marco da pesquisa “*Imigração e crise econômica. As táticas migratórias de retorno e circularidade dos haitianos*”. Essa pesquisa contou com análise de documentos oficiais (leis, decretos, normativas, portarias) e trabalho de campo realizado com os haitianos em Brasília, Curitiba e Haiti entre 2018 e 2019. Foram realizadas vinte entrevistas semiestruturadas, e dois grupos focais. Os resultados do estudo revelaram, que a formulação de uma “nova” Lei de Migração (13.445/2017), as Resoluções Normativas e as Portarias Interministeriais, permitiram a entrada regularizada dos imigrantes haitianos no Brasil. No entanto, a construção de uma política pública de acolhimento ainda é insipiente. As regras de gerenciamento desse fluxo foram implementadas, mas faltam políticas para acolhimento, acesso aos serviços públicos e de não discriminação. Esses são desafios pendentes para os formuladores da política de migração no Brasil.

Palavras-chave: Brasil, Migração, Política de Migração.

RESUMEN

En los últimos años, Brasil se tornó protagonista de los procesos migratorios latinoamericanos. Para contribuir con ese debate, hacemos una breve revisión de las políticas migratorias brasileñas adoptadas entre el siglo XIX y hoy. Además, destacamos las respuestas actuales del Estado brasileño al caso específico de la migración haitiana. Así argumentamos que las políticas de gestión migratoria en Brasil se han transformado a lo largo de los años, basándose primero en un modelo de apertura y asentamiento, luego de seguridad y, actualmente, de apertura y acogida. El presente artículo se basa en la investigación “*Inmigración y crisis económica. Las tácticas migratorias de retorno y circularidad de los haitianos*” que contó con análisis de documentos oficiales y con trabajo de campo junto a migrantes haitianos en Brasília, Curitiba y Haití entre el 2018 y 2019. Fueron realizadas veinte entrevistas y dos grupos focales. Los resultados revelaron que la formulación de una “nueva” Ley de Migración (13.445/2017), de Resoluciones Normativas e Interministeriales permitieron la entrada regularizada de los migrantes haitianos a Brasil. No obstante, la formulación de una política pública de acogida aún es insipiente. Las reglas de gerenciamento fueron implementadas pero hacen falta políticas de acogida que permitan el acceso a servicios públicos y de no discriminación. Esos son los desafíos pendientes para los formuladores de la política migratoria brasileña.

Palabras clave: Brasil, migración haitiana, política migratoria.

ABSTRACT

In recent years, Brazil has become a protagonist in Latin American migration processes. This article contributes to Latin American debate in migration by briefly reviewing several Brazilian migration policies adopted from the end of the 19th century to the present day. Furthermore, it highlights the current responses of the Brazilian State to the specific case of Haitian migration. We show how migration policies have been transformed over the years. Changing from the model of openness and settlement to securitization and, today, openness and “welcome.” The article is based on qualitative study named “*Immigration and economic crisis. The migratory tactics of Haitians’ return and circularity.*” This research included analysis of official documents (laws, decrees, regulations, ordinances) and fieldwork carried out with Haitians in Brasília, Curitiba and Haiti between 2018 and 2019. Twenty semi-structured interviews were conducted and two focus groups. The study revealed that the formulation of a “new” Migration Law (13,445/2017), the Normative Resolutions and ordinances have allowed the regular entry of Haitian immigrants into Brazil. However, the “welcome” policies are still incipient. The rules for managing migration flows into Brazil have been implemented, but still lack policies for accessing public services and to prevent discrimination. These are challenges for policy makers in Brazil.

Key-words: Brazil, Haitian migration, migration policy

Recibido: 28 de Abril 2019 - Aceptado: 14 de Agosto 2019 - Corregido: 18 de Noviembre 2019

Cómo referenciar este artículo:

Cavalcanti, L., Pereda, L., de Macêdo, M., & Tonhati, T. (2020). Os desafios da nova política migratória brasileira diante do fluxo migratório haitiano. *Política Globalidad y Ciudadanía*, 124-145. Recuperado de <http://revpoliticas.uanl.mx/index.php/RPGyC/article/view/130>



1 Artículo de revisión derivado del proyecto de investigación: *Imigração e crise econômica. As táticas migratórias de retorno e circularidade dos haitianos*.

2 Professor da Universidade de Brasília (UnB) e Coordenador Científico do Observatório das Migrações Internacionais – OBMigra. Email: leonardocavalcanti@unb.br

3 Mestre do Departamento de Estudos Latino-americanos (ELA/UnB) e pesquisadora do Observatório das Migrações Internacionais – OBMigra. Email: lorena.obmigra@gmail.com

4 Mestre do Departamento de Estudos Latino-americanos (ELA/UnB) e Coordenadora Executiva do Observatório das Migrações Internacionais – OBMigra. Email: marilia.obmigra@gmail.com

5 Doutora pela Universidade de Londres, em Sociologia e pesquisadora do Observatório das Migrações Internacionais. Professora da Universidade Católica de Brasília (UCB)– OBMigra. Email: taniatonhati@gmail.com

1.- INTRODUÇÃO

Os discursos sobre a globalização difundido a partir dos anos 1980 traziam consigo a ideia de livre movimento. Para Martinez e Stang (2005), este movimento se dá para “*una serie de factores, como capital, bienes y tecnología*” (p. 63). No entanto, a movimentação de pessoas pelo globo ainda é restrita às lógicas das soberanias dos Estados, que formulam suas políticas migratórias influenciadas pelas relações unilaterais, monopólicas e excludentes, características do fenômeno da globalização neoliberal (Baganha, 2001).

Nas últimas décadas houve uma mudança significativa nos padrões de deslocamento migratório. Países, como o Haiti, localizado geograficamente no hemisfério Norte, mas que epistemologicamente pode ser categorizado como pertencendo a um sul global (Santos e Meneses, 2010), tem visto seus cidadãos emigrar para países da América do Sul. Essa região vem se tornando um “espaço emergencial” de migração, o que levou a uma ampliação do debate sobre políticas migratórias.

Tendo em vista a chegada desses novos fluxos migratórios na região, analisaremos o caso do Brasil, especificamente as respostas do Estado brasileiro frente à migração haitiana, que marcou a retomada do país como receptor de imigrantes (Baeninger e Peres, 2017). Com isso, pretendemos avaliar o alcance da política migratória nacional, a partir dos seus aspectos positivos bem como suas limitações.

O argumento central deste artigo é demonstrar que o Brasil tem mantido uma produção de políticas de gestão de fluxos migratórios mesmo antes da Lei de Migração (13.445/2017), através das Resoluções Normativas e das Portarias Interministeriais editadas pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Órgão esse que por muitos anos manteve um papel essencial para a regulamentação dos imigrantes no país. No entanto, ao analisarmos as etapas posteriores a da chegada dos imigrantes haitianos ao país, tornou-se evidente o déficit nas políticas de acolhimento e integração. Procuramos demonstrar que as políticas de acolhimento e integração não apresentam o mesmo ritmo de formulação das normativas de gestão de fluxo imigratório.

O artigo divide-se em quatro partes, sendo a primeira a apresentação do marco teórico sobre governabilidade e política migratória. Na segunda parte, descrevemos a metodologia utilizada, procedimentos e instrumentos de pesquisa. Já na terceira seção analisamos as informações e dados recolhidos, dando ênfase na resposta do Estado brasileiro ao caso da imigração haitiana. Por último, apresentamos nossas considerações finais.

2.- FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Desenvolvimento do trabalho: Estado como formulador de políticas migratórias

O debate no campo das migrações internacionais voltou a ganhar destaque no Brasil nas últimas décadas mediante a complexidade e proporção do fenômeno migratório. Para Sayad (1998) as migrações são processos desafiadores, pois questionam diversos âmbitos da vida social, sendo base para inovar, fortalecer e desenvolver políticas diversas. Nessa linha, para Jarochinski (2017) às migrações, em primeiro lugar, podem ser entendidas como processos, que desafiam os Estados na determinação de prerrogativas soberanas, que permitem - ou não - o ingresso de não nacionais no território. Nesse sentido, para o país que recebe o imigrante esse “‘nasce’ nesse dia para a sociedade que assim o designa” (Sayad, 1998, p. 16). As prerrogativas de soberania dos Estados geralmente se traduzem nas políticas migratórias. O Estado por deter o monopólio dos meios e mecanismos legítimos sobre o seu território e cidadãos pode guiar os deslocamentos (Reis, 2004, p. 150).

Em termos de gestão migratória, as políticas nacionais, muitas vezes, moldam-se pela dinâmica do “sistema internacional de Estados” (Siciliano, 2013, p. 9), ou seja, vão depender “[...], sobretudo, da condição do país emissor ou do país receptor de migrantes” (Siciliano, 2013, p. 25). Assim, “as condições dos Estados de origem também influenciam a forma em que os Estados de destino dão proteção aos estrangeiros” (Pacheco, 2017, p. 281). Nesse sentido, como demonstra Peixoto (2007) e Brown-Gort (2016), nos seus estudos sobre regimes migratórios, a governança migratória, não é imutável, pelo contrário modifica-se devido às singularidades dos fluxos, como por exemplo, o volume ou características sociodemográficas dos próprios migrantes.

Dentre os autores que relacionam as formas de gestão dos fluxos migratórios, Mármora (2002) propõe três modelos de governabilidade migratória. O autor demonstra que há: 1) um modelo de *securitização*, voltado ao controle rígido das fronteiras, a segurança nacional, ao equilíbrio dos mercados laborais e a visão do imigrante como ameaça ao bem-estar social da sociedade receptora. Esse modelo concentra-se no controle de entrada e saída de migrantes e as políticas de acolhimento e integração do migrante está diretamente relacionada com a situação migratória desses.

O segundo modelo é nomeado de 2) *benefícios compartilhados*. Esse formato de governabilidade migratória fomenta a criação dos acordos, da integração e do “desenvolvimento conjunto” entre a sociedade emissora e receptora, objetivando uma migração regular e segura.

Nesse modelo prevalece a busca da integração do migrante pelo direito à diferença cultural. Finalmente, o terceiro modelo 3) *desenvolvimento humano*, nesse a migração é considerada como um processo decorrente do desenvolvimento e não como uma consequência de subdesenvolvimento (Castles, 2004). Assim, dentro deste modelo “consideram-se os direitos da pessoa migrante como o centro de toda política migratória” (Mármora, 2002, p. 77). O autor ressalta que estes modelos são tipos ideais (Em alusão a construção Weberiana de *tipos ideais*, o termo nos serve de recurso analítico e interpretação) que podem acoplar-se indistintamente.

Dependendo dos modelos de governabilidade, as políticas de gestão migratória poderão ser de cinco formatos: 1) de *regulação*, restringindo ou canalizando os deslocamentos. 2) de *promoção*, fomentando a entrada voluntária dos imigrantes através de informação, créditos, assistência econômica de transporte, e vinculação com programas de migração seletiva. 3) de *incorporação* migratória, caracterizada pelo fomento de programas de inserção e assistência social. 4) de *retenção*, com o objetivo de gerar situações que mantenham à população imigrante na sociedade receptora e evitem seu deslocamento. Este tipo de políticas costuma estar vinculada à geração de emprego, diminuição de brechas de desenvolvimento, protecionismo comercial, etc. 5) e de *recuperação*, diretamente relacionadas à repatriação física do imigrante. Todos estes tipos de políticas podem complementar umas às outras, não necessariamente são opostas (Mármora, 2002).

Outra forma de categorizar as políticas de gestão migratória foi elaborada por Freeman (1995 citado em Zolberg, 1999, p. 86). Ele propõe uma tipologia para os Estados receptores. A primeira é chamada “*settler societies*”, que incentiva o acolhimento e assimilação dos imigrantes (denominados *positive folklore*). A política migratória deste tipo de sociedade é formulada por instituições com experiência em imigração. O segundo tipo seria, “*guest-workers*”, nesse caso há um interesse em um grupo de pessoas para realizar alguma atividade laboral específica. Finalmente, teria o terceiro tipo “*new countries of immigration*”. Diferentemente das anteriores, este tipo de sociedade caracteriza-se pela transição de uma sociedade de emigração para de imigração. Por essa razão, a procura da regularização da imigração mediante leis e procedimentos administrativos seria estabelecida mantendo uma relação de ajuda e irmandade com os imigrantes, com o objetivo de garantir residência, permissões de trabalho, direitos civis, políticos e sociais.

Assim, podemos nos perguntar em qual desses modelos de gestão migratória o Brasil mais se enquadra nos últimos anos?

Como os próprios autores afirmam as tipologias apresentadas são guias de análise, pois dificilmente um país irá se enquadrar em um único modelo de gestão dos fluxos migratórios. Assim, tomamos elas como guias de análise para esse artigo. Veremos mais adiante no texto, que às tipologias apresentadas terminam se relacionando.

Ao longo do século XX e primeira década do século XXI, o Brasil teve diferentes formas de gestão migratória. No início de século XX incentivou a vinda de imigrantes, e na década de 1980 e 1990 tornou-se um país de emigrantes, sendo o número de brasileiros vivendo no exterior maior que o número de imigrantes no país (Patarra, 1995). Já a partir dos anos de 2010, com a chegada do fluxo migratório haitiano o Brasil viu-se, mais uma vez, como um país receptor, que tinha uma legislação atrasada para lidar com a dinâmica desses novos fluxos migratórios. Nesse sentido, surgem diversos debates nas esferas governamentais, acadêmicas e da sociedade civil sobre a necessidade de mudar a política migratória interna. Tais mudanças têm sido realizadas ao longo desses últimos anos, vamos agora demonstrar dentro desse processo, os paradoxos das formas de governabilidade da gestão migratória brasileira atual.

3.- MÉTODO

Esse artigo é fruto de análises realizadas no projeto “Imigração e crise econômica. As táticas migratórias de retorno e circularidade dos haitianos”. Tal projeto de pesquisa foi realizado pelo Laboratório de Estudos sobre Migrações Internacionais (LAEMI) do Departamento de Estudos Latino-Americanos (ELA) da Universidade de Brasília (UnB) com apoio da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAP-DF) em conjunto com a Universidade Federal do Paraná (UFPR). O escopo geral do estudo foi analisar as respostas dos haitianos à crise econômica brasileira.

A pesquisa foi de ordem qualitativa. Primeiramente, foi realizada análise bibliográfica e secundária nas leis migratórias e em documentos oficiais (decretos e normativas). Após a análise dos dados secundários, foi realizado trabalho de campo junto aos imigrantes haitianos na cidade de Curitiba, entre os dias 03 e 13 de agosto de 2018, e na cidade de Brasília, onde as

entrevistas se deram entre os anos de 2018 e 2019, conforme íamos entrando em contato com os participantes em função da sua disponibilidade. Em Curitiba contamos com um total de vinte e nove participantes (vinte homens e nove mulheres) e em Brasília com dezesseis participantes (catorze homens e duas mulheres). Para além das entrevistas semi-estruturadas, também foram realizados grupos focais (um em cada cidade) com os imigrantes haitianos nas universidades mencionadas. Ademais, foram realizadas entrevistas no Haiti, nas cidades de Porto Príncipe, Petionville e Jacmel, entre os dias 18 de agosto a 01 de setembro de 2018, e 27 de setembro e 09 de outubro de 2018. No total entrevistamos um total de 19 participantes (treze homens e seis mulheres).

Estes instrumentos foram aplicados a homens e mulheres haitianos maiores de 18 anos, seguindo o critério de heterogeneidade e acessibilidade, recorrendo também à técnica da bola de neve quando necessário. Os nomes apresentados neste artigo são fictícios para o respeito da identidade dos participantes.

4.- RESULTADOS

Um breve histórico sobre a gestão da política migratória no século XIX e XX: abertura e fechamento.

Com a crise do setor produtivo e a diminuição progressiva da mão de obra escrava, as primeiras migrações para o Brasil no século XIX, foram instrumento para a colonização e (re) povoamento das terras brasileiras desocupadas do meio rural. As migrações desse período também eram de interesse da elite política e econômica, que visava um “projeto civilizatório” e de nação priorizando a busca de indivíduos brancos considerados mais capazes para o trabalho (Cervo e Bueno, 1992; Azevedo, 2012; De Cequeira, 2000; De Oliveira, 2016). Como resultado dessas diretrizes, a Lei de Imigração de 1890 em seu 1º artigo limitava a entrada a,

[...] indivíduos válidos aptos para o trabalho, que não se acharem sujeitos á acção criminal do seu paiz, exceptuados os indigenas da Asia, ou da Africa que sómente mediante auto-rização do Congresso Nacional poderão ser admittidos de accordo com as condições que forem então estipuladas.

Foi através do Decreto nº 5.285 de 28 junho de 1890, que se regularizou a força de trabalho de imigrantes no Brasil. O Estado brasileiro era o responsável pelo pagamento integral das passagens de vinda destes imigrantes, da proteção dos trabalhadores pelos primeiros seis meses decorrentes após a chegada em terras brasileiras (Art. 12), da transferência até outras localidades dentro do território nacional, da facilitação da compra de propriedades, para iniciarem seu próprio cultivo como ferramentas e meios de subsistência para até nove meses (Art. 25). Inclusive responsabilizava-se pelo repatriamento de viúvas e órfãos de imigrantes do sexo masculino, e de imigrantes que por consequências de desastre sofrido no ambiente de trabalho, ficassem “inutilizados” nos termos do decreto (Art. 17, parágrafo 2º).

As políticas migratórias brasileira desse período tiveram um pouco de cada modelo de gestão citados acima: caracterizaram-se pela promoção da imigração em grande escala, porém sem deixar de ser planejada e regulada, pois as políticas promoviam a chegada de imigrantes e o faziam controlando suas características. A maioria dos trabalhadores eram europeus, principalmente, da península ibérica e da Itália. Uma vez que, enquadrados no perfil “desejado” eram dadas aos imigrantes algumas garantias e benefícios, que de alguma maneira incorporavam e mantinham o imigrante na sociedade brasileira. Ademais, essas políticas assumiram a responsabilidade de repatriação, mesmo que em situações específicas, o que demonstra a preocupação pela recuperação do imigrante retornado ao país de origem.

No entanto, as políticas migratórias de abertura e acolhimento aos imigrantes tinham seus dias contados. Com o fim da 1ª Guerra Mundial em 1914, muitos imigrantes começaram a reivindicar melhores condições de trabalho, emancipação política e a cidadania brasileira. Isso atemorizou as elites brasileiras, fato que contribuiu para que os imigrantes passassem de “desejados” para “indesejados”. Tal fato levou a transformações na política migratória. A atração e facilidades foram diminuindo e as políticas se restringindo.

Na Era Vargas (1930-1945), como consequência da implementação de uma política econômica externa protecionista, a política migratória tinha o objetivo de regular “[...] as condições do imigrante, as quotas de entrada e sua determinação, as cartas de chamada e a concentração e assimilação dos alienígenas” (Relatório Ministerial do Trabalho, Indústria e Comércio, 1935-1947). Tal projeto traduziu-se na Constituição de 1934 – e reforçou-se na de 1937, com a criação de órgãos para um maior controle do ingresso de imigrantes no território nacional. (De

1938 a 1944 foram criados o Departamento Nacional de Imigração, a Delegacia dos Estrangeiros e a Divisão de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteira. Inclusive o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS/SP), foi o órgão responsável pela emissão de visto, da fiscalização, entrada, permanência e saída de imigrantes (Correa, 2008)

Ainda no governo Vargas, principalmente, pela associação da mão de obra imigrante com movimentos sindicalistas de orientações socialistas e anarquistas (Fausto, 1976; Dean, 1971; Rodriguez, 1969) e pela “caça ao comunismo” na região, a imigração passou a ser uma “ameaça” marcando o início de uma política migratória voltada para a Segurança Nacional. Em 1968, ratificou-se a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, adotada pela Resolução nº 2.106-A da Assembleia das Nações Unidas em 21 de dezembro de 1965. Entendia-se como discriminação racial qualquer “distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica”. Ao ratificar essa convenção, o Brasil buscou fortalecer uma imagem de que o país era uma “democracia racial” (Fernandes, 2008), ou seja, que era um país, que acolheria diferentes etnias de forma igualitária e amistosa. Na prática, a ratificação de tal convenção e a “democracia racial” não ocorreu. Entre os anos de 1967 e 1969 o modelo de securitização e discriminação de alguns grupos de imigrantes passou a prevalecer. Os Decreto-lei, nº 314 e nº417 foram implementados e dispunham sobre a expulsão de estrangeiros considerados nocivos à ordem pública.

A pauta de restrição se manteve durante a década de 1970. E, na década de 80, com a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, conhecida como o Estatuto do Estrangeiro, que regulava os direitos e deveres dos imigrantes, sendo a vigilância e o controle as bases do estatuto. Encerrado o Período de Ditadura Militar no país (1964-1985) o Estatuto do Estrangeiro converteu-se no único dispositivo legal a regular a migração no Brasil.

Em suma, com base na análise de alguns dos principais documentos oficiais da política migratória no Brasil, do final do século XIX e início do XX, observamos que a gestão da migração no Brasil variou entre o modelo de “*benefícios compartilhados*” e “*securitização*”, segundo a categorização de Marmora (2002). Em um primeiro momento, a gestão migratória focou no processo de chegada dos imigrantes, *promovendo* a chegada *regulada* e o *assentamento*. Já do final da década de 1930 em diante, as políticas migratórias se tornaram mais restritivas e selecionavam os imigrantes. Nesse momento, prevaleceu uma gestão voltada para a securitização,

criando um imaginário do imigrante como sendo uma ameaça ao país e a soberania nacional. Durante aproximadamente setenta anos o país estagnou-se no modelo de *securitização*. Será apenas a partir de 2010 que o Brasil retoma os debates sobre a gestão dos fluxos migratórios, devido à chegada de novos fluxos migratórios ao país, como por exemplo, o coletivo haitiano. Os novos fluxos demandaram respostas inovadoras do Estado brasileiro, como veremos a seguir.

A chegada da migração haitiana no Brasil e a nova gestão da política migratória brasileira

A emigração haitiana tem se dirigido tradicionalmente para os Estados Unidos, Canadá, França, Guiana Francesa e aos países vizinhos do Caribe, como República Dominicana (Audebert, 2017). O Brasil tornou-se um importante destino dessa diáspora após o terremoto de 2010 e as subsequentes crises que assolaram o país, como por exemplo, no mesmo ano o surto de cólera, que matou mais de 8.000 pessoas. E, ainda, em 2012, os furacões, Issac e Sandy, que destruíram a produção agrícola, principal fonte de recursos econômicos da população (Handerson, 2015; Fernandes e Castro, 2014).

Segundo Tonhati (2016 et. al), os imigrantes haitianos utilizaram diferentes formas de mobilidade para chegar e se registrar no Brasil. Os autores identificaram que a entrada e permanência no país ocorreu através do uso de: 1) visto por razões humanitárias expedidos nos consulados brasileiros, especialmente em Porto Príncipe e Quito; 2) Solicitação de refúgio, principalmente daqueles imigrantes que entraram pelo Estado do Acre, e 3) Autorizações concedidas pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Essas foram as principais formas encontradas para a formalização desses imigrantes em território nacional.

Diante de um fluxo migratório contínuo, adentrando ao país de diferentes formas, o governo brasileiro viu-se pressionado a criar políticas específicas para acolhê-los. Coube ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg) avaliar a possibilidade de autorização da concessão dos vistos de residência permanente por razões humanitárias. Assim, promulgou-se a RN^o 97 de 12/01/2012, que dispunha sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei n^o 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias aos nacionais do Haiti. As razões humanitárias para efeito desta Resolução Normativa foram “aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.” (CNIg, 2012). A promulgação dessa resolução possibilitou regulamentar os haitia-

nos, que já estavam no país e o ingresso daqueles que desejassem migrar para o Brasil.

O Brasil, portanto, passou a adotar uma política migratória não excludente e flexível. A migração haitiana fez com que fosse necessário um desdobramento de medidas, ações e políticas públicas para adequar o Brasil a esses novos fluxos. Tal fato intensificou os debates sobre a necessidade de uma nova Lei de Imigração.

A Lei de Imigração (nº 13. 445/2017) trouxe diversos elementos inovadores como, por exemplo, o tratamento humanitário dos imigrantes, a institucionalização da política de vistos humanitários e a instituição do repúdio à xenofobia e ao racismo. Essa lei afastou a gestão migratória brasileira do modelo de securitização e o aproximou mais do modelo de “*desenvolvimento humano*” (Mármora, 2002).

Outra medida importante para a gestão da política migratória brasileira foi a Portaria Interministerial nº 10, de 6 de abril 2018. Essa através da publicação da “dispõe sobre a concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas que residam naquele país.” (Brasil, 2018).

A Lei de Migração (nº 13. 445/2017) e a portaria Interministerial nº 10 demonstram como o estado brasileiro, de forma contínua, realiza adequação na sua política migratória. Essas medidas são evidências de que o Brasil superou o modelo restritivo, e busca adotar um modelo de gestão dos fluxos migratórios baseado na abertura e entrada regularizada. O Brasil, portanto, procurou se posicionar como um Estado receptor de imigrantes do tipo “*new countries of immigration*” (Freeman, 1995 citado em Zolberg, 1999, p. 86).

Entretanto, apesar das novas medidas, leis, regulamentações a formulação de políticas para o subsequentemente processo de acolhimento e integração dos imigrantes na sociedade brasileira ainda apresenta lacunas e desafios.

Desafios pendentes da política migratória brasileira

Dentre os desafios pendentes da política migratória brasileira foram achados pelo presente estudo: 1) falta de medidas de prevenção das ações de atravessadores (coiotes); 2) a falta de preparação nas cidades de fronteiras com o Peru, a Bolívia e a Colômbia, para o acolhimento desses fluxos, que continham um número grande de pessoas e 2) a falta de políticas para o processo posterior à entrada dos imigrantes.

O visto humanitário concedido pelo governo brasileiro facilitou a chegada regular para os imigrantes haitianos. No entanto, não houve nenhuma política que cuidou de criar medidas para prevenir as ações dos atravessadores - conhecidos como coíotes, dos próprios agentes migratórios ou policiais de fronteira. Os entrevistados relataram que muitas das vezes tiveram que recorrer aos coíotes ou de fazer pagamentos nas fronteiras para chegarem ao Brasil. Foyamo (Brasília, 2018) relembra que era frequente coíotes e policiais pedirem subornos para o transporte de uma fronteira a outra.

Você passa a primeira barragem, com o policial, que não são muitos, mas nesse ônibus passou fazendo um checke viu que tem uma pessoa, que o visto dele não tá legal, você vai ter um problema grande, porque, como que foi meu caso, meu visto tinha um mês vencido. Nesse posto, eu não posso passar isso é o normal, tem que entrar no SAIME (Serviço Administrativo de Identificação, Migração e Estrangeria (SAIME), instituição do governo venezuelano), que é a migração deles para pegar o visto, mas naquele posto, você só paga eles para passar, e esse mesmo soldado que você paga aqui, 2 ou 3 já pegam a moto, vão lá na frente esperar você. Então uma viagem de 12 horas, você vai passar dois dias, porque você passa desse posto, paga para eles, tem alguns que deixam o posto para esperar você na frente de novo.

Já Rachel (Haiti, outubro 2018), recorda como os abrigos de acolhida para os imigrantes eram improvisados e a infraestrutura não dava conta das necessidades básicas dos mesmos. Diz ela:

No dia que eu cheguei, eu cheguei de manhã porque quando a gente chegou lá era umas 3h da manhã, daí umas 5h a gente chegou lá, aí quando eu cheguei meu deus eu comecei a chorar porque eu vi um monte de gente deitada no chão no colchão. Ai eu falei aonde é que eu vou dormir? Aí eu chorei, chorei, chorei, e falava como eu ia deixar meu país, minha casa, minha cama, pra poder dormir aqui, que eu não tava passando fome no meu país e aí eu falei me empresta um telefone pra poder ligar pra minha mãe, não conseguia achar um celular, falando creóle com o pessoal, né? [...] Aí eu peguei e liguei pra minha mãe e falei que não tinha nenhum lugar pra gente tomar banho porque era assim, eles usavam cortinas de plásticos pra você ficar atrás e tomar banho.

Assim a acolhida dos imigrantes haitianos ficou predominantemente sob a responsabilidade de entidades da sociedade civil e em menor medida das prefeituras ou estados federativos. Como relata Amelie, (Curitiba, mês, ano):

No final de 2010 eu comecei o trabalho junto com pastoral, com acolher migrante e tava pouca gente. E 2011 começam vir bastante, bastante pessoal do Haiti e a gente tem que dar todos os auxílios: aula de português, casa para morar, comida, tudo, tudo a gente tem que correr atrás. [...] E vamos correr atrás para conseguir este sonho. Não só a associação vai dar auxílio para as pessoas encontrar trabalho, comida, mas a cabeça precisa comer também, e é lá que a gente junto com a Casa Latino-americana a gente começa a trabalhar com aula de português, e aula de português na universidade federal

Em outras entrevistas também foram mencionadas as pastorais, associações religiosas (Destacam-se entre elas: Conectas Direitos Humanos, Missão Paz, Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, Centro de Referência de Acolhida para Imigrantes de São Paulo - CRAI/Sefras, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC), Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e o Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC), entre outras) e ONGs que administravam os abrigos, providenciaram aulas de português, assistência jurídica, e direcionamento para o mercado de trabalho formal tendo em vista que os imigrantes haitianos com o visto humanitário podiam obter carteira de trabalho.

Nessa linha, a emissão de carteiras de trabalho e contratações no mercado de trabalho formal para este contingente migratório no Brasil tem seguido uma tendência crescente, sendo registrado de 2010 até 2017, um total de 95.497 nacionais do Haiti (OBMIGRA, 2018). E a maior movimentação no mercado de trabalho apesar da forte recessão econômica brasileira de 2015 (Cavalcanti et al, 2018).

Não obstante, observamos que ter o direito a permissão de trabalho legal no país não garantiu um tratamento justo aos haitianos, que relataram diversos casos de discriminação e racismo no âmbito laboral, o que apareceu em nosso estudo como sendo o terceiro ponto pendente de ações e um desafio para a política migratória brasileira: Em entrevistas os imigrantes haitianos relataram a suas dificuldades de inserção e crescimento dentro do mercado de trabalho. Eles relacionaram tal fato a questão racial. Como argumenta Serch na sua entrevista (Curitiba, agosto

2018)

Eu tô há cinco anos no Brasil. Já fiz um curso de eletrônica aqui. Eu nunca [estive] fora da escola. E eu tô fazendo mais um de eletrônica. Eu sempre estou estudando. Olha, esse aqui é o curso que eu tô fazendo (mostra uma pasta repleta de diplomas e certificados). Eu estou sempre estudando [...] Chegou aqui no Brasil você vai lá ver, em cem empresas, você vai ver o cargo dos haitianos. Trabalha só na produção, limpeza... Por exemplo, eu cheguei no Brasil. Eu tenho um estudo [de] cinco anos na economia... Onde eu trabalhava eu cheguei com um diploma de economia. Já tinha uma experiência de quatro anos através da ONG que eu trabalhava lá no Haiti com cargo responsável. Eu não vou pedir pros brasileira “aceita meu diploma”. Eu cheguei no Brasil [e] tudo bem. Eu fiz um curso de solda, eu comecei a trabalhar como soldador. Eu fiz um curso de dois anos. Meu auxiliar, pessoa brasileira que trabalha como auxiliar meu, fez um curso de ferramentaria seis meses. Na minha cara ele já passou. Uma área de ferramentaria, que tem mais conforto. Tudo bem. A empresa deu e eu não vou pedir favor pra ninguém. Tudo bem. Mas isso também prova uma coisa: porque eu [que] tenho um estudo de dois anos... eu tenho um monte de certificado na área de metalúrgico, curso soldador... um monte eu fiz. Eu nunca parar de estudar [e] pessoa só me deixava como soldador? Eu fiz mais um, iniciei mais um [e] a pessoa fica só me olhando. Mesmo que eu tivesse levado o diploma lá, nada aconteceu. Eu vi pessoa lá, qualquer brasileiro que fazem cursinho já passava prá frente, um cargo mais. Isso tem uma definição prá mim. Isso é uma coisa que vale. Porque nós, haitianos que vem pro Brasil, vem pra trabalhar. É isso que qualquer pessoa fala na rua: ‘povo trabalhador’, ‘negão gente boa’. É isso, isso é a literatura de nós.

Esse depoimento de discriminação se reforça com as experiências de racismo sofridas por outros imigrantes entrevistados. Venala, (Curitiba, em agosto 2018), que trabalhou em uma empresa de comida “fast-food” relatou:

E eu lembro uma vez que eu tava o patrão que tava no plantão e me deixava quase um mês na chapa, eu ué como assim que eu já tinha quase sete meses na empresa e o pessoal que vinha depois de mim sempre fica na entrega, no caixa e no caixa você não precisa falar muito porque a pessoa só fala o pedido e você faz o pedido na tela, é bem fácil, daí

eu já sabia fazer de tudo, daí eu fiquei não entendo, porque? Mas eu não perguntei pra ele, daí eu fiquei assim será, daí teve um cara, colega de trabalho, aí eu falei “porque só eu que tenho que ficar na chapa?”, porque ficar na chapa é ruim, você queima todo dia, aí ele falou “ah, porque você é negra, sua pele agüenta mais, eu sou branca, não posso ficar na chapa.

Esses tratamentos discriminatórios e racistas levaram alguns imigrantes haitianos a retornarem ao Haiti. Sanité (Haiti, mês 2018), por exemplo, preferiu priorizar a qualidade de vida emocional das suas filhas, que no Brasil poderiam sofrer diversas formas de preconceitos. Ela disse:

[...] você vai no supermercado e um vigilante te segue, teve um momento que eu segui o vigilante também, aí ele entrou e eu fui lá falar “qual o problema? porque que o vigilante está me seguindo?” “Ah, mas você tem certeza?” “Sim tenho certeza, não sou só eu, várias pessoas que tem a mesmo cor do que eu, falaram a mesma coisa”, [...] eu estava falando e andando e as meninas que estão na escola, ah não, eu falei as minhas filhas vão crescer pensando que são gente de segunda categoria, não quero isso, não vou ficar no Brasil de jeito nenhum. A gente fez os nossos caminhos, a gente cumpriu os nossos deveres, fiz o doutorado na dor [...].

Para além do espaço do trabalho, os imigrantes haitianos entrevistados relataram sofrer com tratamento discriminatório dentro da universidade e nos postos de saúde. Alguns relataram o trato de professores que não tomavam consideração a diferença de idioma e o ritmo da aula, embora seja evidenciado nas falas mediante a comparação entre experiências nas diferentes cidades brasileiras. Como podemos ver na fala de Jack (Brasília, 2019).

Então eu já tenho essa vivência, com professores da PUC e os professores daqui. É, na PUC, tem grande diferença, o acolhimento, enfim, você sente que o professor se importa mais com você e eu não sei se é porque os professores tem mais disponibilidade, ou se é porque tem uma turma, enfim, turmas que eles tem mais controle e tal. Mas aqui, dá pra ver que o contato com os professores é muito pouco, quase inexistente. Uma coisa que eu percebi, por exemplo, quando eu tava na PUC, já os professores, a grande maioria dos professores, sabia no mínimo o nome de grande parte das pessoas da turma, ou no

mínimo sabem que eu sou estrangeiro e sabem que sou haitiano. Quando estão falando alguma coisa lá na frente sempre vão dar esse toque: “gente, tá tudo bem?”, porque talvez tenha essa dificuldade em relação ao idioma. Mas aqui, não estava tendo essa preocupação. Graças a Deus não foi aqui que eu iniciei meu curso, eu iniciei lá na PUC, mas assim, sem dúvida, pelo fato de que aqui é uma universidade pública a estrutura, por exemplo, você precisando de alguma ajuda e tipo a disponibilidade que tem lá na PUC é bem maior, só com um e-mail você pode resolver coisas, mil coisas, tem tal departamento, ligado com tal departamento. Aqui se você precisar de alguma coisa, você tem que ir lá e ir no outro, e no outro.

Já outros falaram mais especificamente sobre o sistema de saúde, como Amelie e Foyamo:

Falam só sobre trabalho, mas entra a discriminação dentro da saúde, mesmo dentro da universidade. [...] mas, com a crise, não sei o que aconteceu com as pessoas. Voltou a acontecer que as pessoas vão no posto da saúde a discriminar: ‘os haitianos só sabem fazer criança’, uma coisa que não tem sentido dentro de uma saúde que é público, para todos [...]

Eu contei para ela que eu sentia uma dor no estômago, então tá bom, eu vou lá na farmácia para ver se encontro alguns medicamentos para passar para você, ela entrou, voltou e falou assim, Foyamo desculpa, infelizmente não tem, então eu vou te dar uma prescrição, vou te passar uma e você vai comprar, você não vai acreditar não, ela entrou, precisou de um papel para escrever a medicação e não encontrou, você sabe o que ela fez? Pegou um guardanapo e me deu a prescrição, desculpa Foyamo, não tem, você vai me desculpar mas vai comprar esse remédio, em um guardanapo [...]

O estudo revelou que diante dessas dificuldades, os imigrantes haitianos apoiam-se nas próprias redes, construídas para facilitar os processos de acolhida e integração. Esses tipos de ajuda mútua revelam as conexões desconhecidas pelas estruturas do Estado, e as dimensões sensíveis ao sistema migratório, que só se avistam nas ações cotidianas e articuladas dos imi-

grantes. São as redes de familiares, amigos e organizações não governamentais, geralmente religiosas, que os ajudam no processo de relacionar-se com a sociedade e especificidades da cultura brasileira.

O estudo observa que, o Brasil não tinha a intenção de atrair novos fluxos migratórios, como ocorridos no século XIX e XX, e tampouco estava preparado para recebê-los. Contudo, uma vez iniciada a afluência migratória haitiana, o governo brasileiro optou pela construção de uma política migratória a favor da abertura das fronteiras para construção de uma migração regulada.

No entanto, o processo de acolhimento para além das regulamentações não teve um compasso similar. Há ainda âmbitos que precisam ser desenvolvidos. As entrevistas demonstraram a necessidade de iniciativas de prevenção à exploração do migrante, a incorporação da discussão e do debate, ações integradas, capacitação, e a aposta pela visibilidade positiva do imigrante, ou seja, divulgar os impactos da imigração na sociedade receptora e vice versa. Especialmente, pelo fortalecimento contemporâneo dos fluxos migratórios sul-sul, caracterizados por escaparem das diretrizes tradicionais e pelas demandas e desafios que carregam.

5.- CONCLUSÕES

Através da análise das leis, decretos e portarias sobre as políticas de gestão das migrações no Brasil, esse estudo demonstrou as diversas políticas migratórias adotadas do final do século XIX até os dias atuais. As primeiras medidas, do final do século XIX e início XX, foram na busca de atração de imigrantes, e priorizaram o povoamento de terras desocupadas e o branqueamento da população. Foram atraídos os imigrantes europeus, em substituição da mão de obra escrava. Sendo assim, entendemos que a política migratória desse período fomentou a criação dos fluxos migratórios para o Brasil. Em outras palavras, a política migratória organizada pelo estado brasileiro tanto no processo de atração, ou seja, anterior a chegada dos imigrantes, como também posterior, no processo de acolhimento e adaptação dos mesmos, foi fundamental para que os imigrantes permaneçam no país e se tornassem parte constitutiva da sociedade brasileira.

Nossa análise demonstrou, ainda, que depois das políticas de atração, acolhimento e assentamento de imigrantes, que perdurou até meados de 1930, o Brasil adentrou em um longo período de formulação de políticas restritivas. Como vimos, foram aproximadamente setenta anos de

políticas, que restringiram e selecionaram a entrada dos imigrantes. Ademais, essas políticas consideravam o imigrante como “ameaça” a soberania nacional. Ao analisar os documentos oficiais foi possível verificar, que entre o período do final dos anos de 1930 até os anos 2010, as políticas de gestão migratória foram restritivas e ficaram estagnadas.

Esse estudo também revelou que as políticas migratórias (leis, normativas, portarias), que surgem a partir de 2010, foram respostas emergenciais do Estado brasileiro à chegada dos imigrantes haitianos, que já se encontravam no país e que continuavam emigrando. Como demonstrado, o Brasil aprovou um novo marco legal, a Lei de Migração (nº 13. 445/2017). Essa foi a principal resposta às conjunturas migratórias atuais e especificamente à complexidade do caso haitiano. Com essa lei de migração, o Brasil adotou políticas de gestão dos fluxos migratórios mais inclusivas e humanitárias, proporcionando no âmbito legal aos imigrantes meios de regularização e permanência no país, direitos de mobilidade, laboral e acesso aos serviços públicos.

Apesar dos direitos alcançados através do novo marco legal, os depoimentos apresentados neste artigo evidenciaram a falta de instrumentos públicos de acolhimento aos imigrantes na sociedade brasileira e a dificuldade de acesso aos serviços públicos. Tal fato evidenciou que a política migratória ainda não ultrapassou a etapa de regularização dos imigrantes. O visto humanitário concedido aos haitianos permitiu o acesso a documentos, como carteira de trabalho e o cartão do Sistema Único de Saúde (SUS), porém o direito de portar o documento não garantiu, de fato, o acesso desses imigrantes a tais serviços públicos. É importante destacar que a integração social e cidadã dos imigrantes vai além da documentação.

Tal fato demonstra a importância de pensar em políticas migratórias para além da Lei de Migração. O Brasil tende a receber novos fluxos migratórios e deve criar mecanismos não somente de entrada regular e documentação dos imigrantes. Há urgência de avanços na promoção do acesso efetivo aos direitos e serviços, garantindo assim condições dignas de permanência aos que escolhem o Brasil como destino.

Em suma, os achados deste artigo possuem suas limitações, é necessário avançar nos estudos comparados entre os países da América Latina, para analisarmos as transformações das políticas migratórias e situar o Brasil dentro de uma perspectiva maior. O estudo também teve como limitação um olhar específico para o coletivo haitiano. Há atualmente a necessidade de incluir outros grupos de imigrantes, como os venezuelanos, que já são a segunda força de tra-

balho no Brasil. O artigo também não conseguiu avançar em debates mais específicos, como as diferenças encontradas por homens e mulheres no acesso a serviços, documentação, inserção laboral. Esses são importantes elementos a serem aportados em pesquisas futuras.

O artigo, no entanto, contribui de forma profunda para pensarmos as migrações sul-sul dentro da América Latina. Esse situa o Brasil como um país que novamente atrai imigrantes e, que, portanto, passa a ser protagonista no debate sobre as migrações contemporâneas. O imigrante que chega ao Brasil na atualidade, como vimos, não é mais o europeu, mas sim “latinos”, de países vizinhos como os venezuelanos, ou da América central como os haitianos. Dessa forma, entender a gestão migratória brasileira é fundamental para melhor compreender as novas dinâmicas de mobilidade na América Latina.

REFERENCIAS

- Audebert, C. (2017). The recent geodynamics of Haitian migration in the Americas: refugees or economic migrants? *R. bras. Est. Pop.*, Belo Horizonte, 34 (1), 55-71.
- Baganha, M. (2001). A cada Sul o seu Norte: dinâmicas migratórias em Portugal. In: Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização: fatalidade ou utopia?* Porto: Afrontamento.
- Betts, A. (2012). The migration industry in global migration governance. En: NYBERG SORENSEN, Ninna e GAMMELTOFT_HANSEN, Thomas. *The migration industry and the commercialization of international immigration.*
- Brown-Gort, A. (2016). Los efectos políticos de la migración. *Foreign Affairs Latinoamérica*. ITAM, 2016. Disponible en: <<http://revistafal.com/los-efectos-politicos-de-la-migracion/>>
- Castles, S. (2004). The Factors that Make and Unmake Migration Policies International. *Migration Review*, 38, 3, 852–884.
- Cavalcanti, L. (2017). *Dicionário crítico de migrações internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2017

- Cavalcanti, L. (2017). Política Migratoria Brasileña: De la tríada apertura control selectividad a la agenda de los derechos humanos”. In: Ramírez, Jacques (Coordinador) Migración, Estado y Políticas. Cambios y continuidades en América del Sur. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional Bolivia.
- Cervo, A. L. e Bueno, C. (1992). História da Política Exterior do Brasil. Séries Fundamentos. Editora Ática.
- Corrêa, L. R. (2008). O Departamento Estadual de Ordem Política e Social de São Paulo: As Atividades da Polícia Política e a Intrincada Organização de Seu Acervo. Histórica – Revista Eletrônica do Arquivo Público do Estado de São Paulo, n.33, Disponível em: <http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao33/materia04/>
- Costa De Sá, P. e Silva, F. (2016.). Desafios à inclusão dos imigrantes haitianos na sociedade brasileira. Seminário “Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas”, São Paulo,
- Dean, W. (1971). A Industrialização de São Paulo. Editora USP.
- De Cequeira, L. e Zarur, G. (2000). Região e nação na América Latina. Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado,
- De Moraes, I. A. e De Aguiar, M. Heinzemann Portella. (2018). A integração do imigrante no Brasil em uma perspectiva comparada com Canadá: o caso dos haitianos. Interfaces Brasil/Canadá. Florianópolis/Pelotas/São Paulo, 18 (1), 94-115.
- De Oliveira, T. (2016). Em: OBMIGRA. Relatório Anual 2016, a inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/Conselho Nacional da Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra.
- Fausto, B. (1976). Trabalho Urbano e Conflito Social (1890-1920). 1ª- edição – Ed. Difel.
- Fernandes, D. e De Faria, A. V. (2017). O visto humanitário como resposta ao pedido de refúgio dos haitianos. R. bras. Est. Pop., Belo Horizonte, 34 (1),145-161.
- Fernandes, F. (2008). A integração do negro na sociedade de classes: o legado da “raça branca”. V. 1. 5ª ed. São Paulo: Globo.

- Fernandes, P. (2012). Migração na ditadura militar brasileira: desejados e indesejados perante a doutrina de segurança nacional. Congreso de la Sociedad Latinoamericana para el Derecho Internacional. Rio de Janeiro.
- Fernandes, D. e Castro, M. (2016). Consolação. Estudos sobre a migração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral. 2014. Disponível em: portal.mte.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId.
- Handerson, J. (2016). A Historicidade da (e)migração internacional Haitiana. In: CAVALCANTI et al (org.) A imigração Haitiana no Brasil: Características Demográficas na região Sul e no Distrito Federal.
- Henderson (2015). Diáspora. As dinâmicas da mobilidade haitiana no Brasil, no Suriname e na Guiana Francesa. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ/Museu Nacional, 2015.
- Jarochinski, J. C. (2017). Fluxos migratorios mixtos En: CAVALCANTI, Leonardo et. al. Dicionário crítico de migrações internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Macedo, M. (2019). A Influência Da Política Externa Brasileira Na Atração De Migrantes Haitianos. Dissertação de mestrado. Universidade De Brasília (Unb) Instituto De Ciências Sociais (Ics) Programa De Pós-graduação Em Estudos Comparados Sobre As Américas (ELA).
- Mamed, L. H. (2016). Haitianos Na Amazônia. A Morfologia Da Imigração Haitiana Pelo Acre e o Horizonte De Inserção Precarizada No Brasil. R U R I S | Volume 1 0 , N 1 | Marco,
- Mármora, L. (2002). Las políticas de migraciones internacionales. Buenos Aires: OIM-Paidós.
- Marinho de Azevedo, C. (2012). Dois estudos sobre Imigração e Racismo. São Paulo: Annablume.
- Martinez Pizarro, J. y Stang Alva, M. F. (2005). Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada. Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional. NU. CEPAL. CELADE. Serie: Serie Seminarios y Conferencias - CEPAL No.45.

Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2018). Visto humanitário para haitianos. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/18622-visto-humanitario-para-haitianos>>

Ministério do Trabalho/Conselho Nacional da Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília (2018). OBMigra. Relatório Anual 2018, a inserção dos imigrantes no mercado de trabalho brasileiro. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério do Trabalho/ Conselho Nacional da Imigração e Coordenação Geral de Imigração. Brasília, DF: OBMigra.

Pacheco Pacífico, Andrea. (2017). Estado (de origen; de tránsito; de destino). En: Cavalcanti, Leonardo et. al. Dicionário crítico de migrações internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília,

Patarra, N. (1995). Emigração e imigração internacionais no Brasil contemporâneo – Programa interinstitucional de avaliação e acompanhamento das migrações internacionais no Brasil (Vol 1,2a. ed.). São Paulo, SP: FNUAP.

Peixoto, J. (2007). Dinâmicas e regimes migratórios: o caso das migrações internacionais em Portugal. *Análise Social*, vol. XLII (183), 445-469.

Reis, R. (2011). A política do Brasil para as migrações internacionais. *Contexto int.*, Rio de Janeiro. 33 (1), 47-69, Junho Disponible en: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01025292011000100003&lng=en&nrm=iso>. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292011000100003>

Rodriguez, E. (2010). *Socialismo e Sindicalismo no Brasil*. Ed. Laemmert. 1969.

Santos, B. e Meneses, M. P. (Orgs.) *Epistemologias do Sul*. São Paulo; Editora Cortez.

Sayad, A. (1998). *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Seyferth, G. (2008). Imigrantes, estrangeiros: a trajetória de uma categoria incomoda no campo político. 26a Reunião Brasileira de Antropologia. Mesa Redonda - Imigrantes e Emigrantes: as transformações das relações do Estado Brasileiro com a Migração. Porto Seguro, 01 e 04 de junho.

- Siciliano, A. L. (2013). *A política migratória brasileira: limites e desafios*. Dissertação (mestrado) Universidade De São Paulo. Instituto De Relações Internacionais.
- Silva, S. A. (2013). Brazil, A new eldorado for immigrants? The case of haitians and the Brazilian immigration policy. *Urbanities*, 3 (2).
- Tonhati, T.; Oliveira, A. T. e Cavalcanti, L. (2016). Os imigrantes haitianos no brasil: formas de en-trada, permanência e registros. in: cavalcanti et al (org.) *A imigração Haitiana no Brasil: Características Demográficas na região Sul e no Distrito Federal*.
- Zolberg, A. (1999). "Matters of state: Theorizing Immigration Policy" En C. Hirschman, P. Kasinitz and J. DeWind. *The Handbook of International Migration: The American Experience*. New York: Russell Sage Foundation.

Migración haitiana en Santiago de Chile: Expulsiones, imaginarios e inserción social en un Estado-nación neoliberal¹

Haitian migration in Santiago, Chile: Expulsions, imaginary and social insertion in a neoliberal nation-state

Juan Carlos Rodríguez-Torrent²

Universidad de Valparaíso, Chile

 <https://orcid.org/0000-0002-8451-2200>

Nicolás Gissi Barbieri³

Universidad de Chile, Chile

 <https://doi.org/10.29105/10.29105/pgc6.11-7>

 <https://orcid.org/0000-0001-5059-7691>

RESUMEN

El objetivo del presente artículo es caracterizar y analizar la migración haitiana en Chile, en el contexto global en que ocurre, abordándolo desde un nivel micro y meso, comprendiendo desde sus subjetividades las vulnerables relaciones que establecen con los distintos actores con que interactúan en la vida cotidiana y el papel que juegan en la paulatina transformación de espacios sociales y laborales. El tipo de investigación es cualitativo, a través del método etnográfico. Se observa que la migración haitiana en un desafío para el Estado chileno en términos de demanda de servicios y convivencia, ubicado en el ámbito de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales. Particularmente la migración haitiana cuestiona antropológicamente la idea de los límites espaciales, temporales e identitarios chilenos, ofreciendo diversos planos sobre la posibilidad de mejorar su vida y superar las barreras que enfrentan en una sociedad neoliberal. Se concluye que los/as haitianos/as tienden a ser racializados y excluidos, quedando subalternizados, sin embargo, en la medida que logran trabajar de manera estable, se insertan e incluso generan una disposición al arraigo considerando que la posibilidad del regreso hacia Haití es bastante incierta, dados los graves problemas político-económicos de su país de origen.

Palabras claves: Haitianos, imaginarios, inserción social, migración, racialización.

ABSTRACT

The objective of this article is to characterize and analyze Haitian migration in Chile, in the global context in which it occurs, addressing it from a micro and meso level, understanding from its subjectivities the vulnerable relationships established with the different actors with which they interact in life daily and the role they play in the gradual transformation of social and work spaces. The type of research is qualitative, through the ethnographic method. It is observed that Haitian migration is a challenge for the Chilean State in terms of demand for services and coexistence, located in the field of economic, social, political and cultural rights. Particularly, Haitian migration anthropologically questions the idea of Chilean spatial, temporal and identity boundaries, offering various plans on the possibility of improving their lives and overcoming the barriers they face in a neo-liberal society. It is concluded that Haitians tend to be racialized and excluded, being sub alternated, however, to the extent that they manage to work in a stable manner, they are inserted and even generate a willingness to take root considering that the possibility of returning to Haiti is quite uncertain, given the serious political-economic problems from your country of origin.

Keywords: Haitians, imaginary, migration, racialization, social insertion.

Recibido: 15 de Marzo 2019 - Aceptado: 15 de Julio 2019 - Corregido: 14 de Noviembre 2019

Cómo referenciar este artículo:

Rodríguez-Torrent, J. C., & Gissi, N. (2020). Migración haitiana en Santiago de Chile: Expulsiones, imaginarios e inserción social en un Estado-nación neoliberal. *Política Globalidad y Ciudadanía*, 146-170. Recuperado de <http://revpoliticas.uanl.mx/index.php/RPGyC/article/view/131>



¹ Este artículo es producto del Proyecto Fondecyt Regular 1200082 “Construyendo el futuro desde Chile: Prácticas, imaginarios, y arraigos entre migrantes venezolanos, colombianos y haitianos residentes en Santiago y Valparaíso” (2020-2024).

² Dr. en Antropología (UNAM, México), Investigador del Centro de Vulnerabilidades e Informalidades Territoriales-CINVT, Facultad de Arquitectura, Universidad de Valparaíso. Email: juan.rodriguez@uv.cl.

³ Dr. en Antropología (UNAM, México), Investigador del Departamento de Antropología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile. Email: ngissi@uchile.cl.

1.- INTRODUCCION

En los últimos 20 años Chile se ha convertido en un país que como referencia imaginaria se ubica en la ruta de “los deseables” de América, ya sea para vivir temporalmente o de forma estable, dentro de un proceso de migración Sur-Sur. Haití, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y República Dominicana han sido los países que más han contribuido a la reconfiguración de la genealogía de la “chilenidad” desde comienzos del siglo XXI, obligando -como señalara Charles Taylor (1993)- a examinar localmente valores éticos, las formas cómo las personas y los grupos hacen sus elecciones importantes y ponderan los modos de vida propios y de los demás, así como dentro de una política del bien común a conceder derechos por igual a “otros”.

De acuerdo con los últimos datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y Departamento de Extranjería y Migraciones (DEM, 2019), en el país habría 1.251.225 inmigrantes, representando el 6.6% de la población total, estando la comunidad haitiana en tercer lugar, con 179.338 personas residiendo, solo superados en cantidad por los venezolanos, con 288.233, y peruanos, con 223.923, siendo el colectivo haitiano por cuestiones idiomáticas y de redes sociales el que ha vivido más dificultades para incorporarse.

En el caso de la población haitiana, a quienes Duffart (2016) caracteriza como “afro-negro-haitianos”, la migración es parte de una crisis local y de carácter nacional que involucra también a su vecina República Dominicana, histórica primera parada del proceso de movilidad intercontinental. Haití es un país sobrepoblado y con recursos naturales hipereplotados, con una carga histórica asociada a invasiones, dictaduras y fenómenos naturales como terremotos y huracanes, que generan una desestructuración social permanente, asociada tanto a cuestiones económicas como de violencia e inseguridad, existiendo pocos países en el mundo que presentan unos deltas tan agudos y crecientes entre la oferta de trabajo y la densidad demográfica de su fuerza de trabajo. La precariedad de los servicios básicos, vivienda, carreteras, redes de electrificación y sanitarias, y su elevada deuda externa, hacen que el país tenga muy pocas posibilidades de rehabilitación y alcanzar una estabilidad mínima, a pesar de los aportes de organismos internacionales y ONGs (Duffard, 2016). De ello se desprende el bajo umbral de expectativas de su población en el país, a pesar de la ayuda internacional.

La presión o restricción migratoria inmediata la ha puesto República Dominicana, que comparte la misma isla, generando internamente prejuicios diversos hacia los inmigrantes, incluyendo a muchos dominicanos/as de ascendencia haitiana, lo que dificulta su permanencia y expectativas. A partir del terremoto sufrido el año 2010, que dejó 316.000 muertos, 350.000 heridos y 1.5 millones sin hogar, los países agrupados en la UNASUR se comprometieron a recibir en sus países a la población haitiana que lo necesitara. “Para este grupo poblacional, la Argentina difícilmente hubiera sido un destino migratorio si no fuera por la facilidad que presentaba a su ingreso y la gratuidad de los estudios universitarios” (Duffard, 2016), proporcionando visas humanitarias y no de refugiados, lo que ayudó a configurar un proceso migratorio más multipolar, integrando dentro de sus diferencias a países fuera de ruta: Brasil, Argentina y Chile. Sin embargo, esto ya contaba con antecedentes previos en la llamada “Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios”, firmada en 2004. En ésta, los ministros sostienen que el MERCOSUR debe reafirmar ante el resto del mundo su vocación de trabajar hacia una nueva política migratoria, fundamentada en la dimensión ética del respeto a los Derechos Humanos (MERCOSUR, 2004). Una cuestión muy distinta será la posibilidad que las instituciones públicas puedan dar reconocimiento a la cultura de la diferencia y a las identificaciones pasadas y presentes, ya que lo importante es cómo se produce el proceso de recreación propio y de todos aquellos con los que se interactúa. Por ello, lo importante -siguiendo a Taylor (1993)- no es la singularidad a través de la atomización, sino la construcción dialógica que permite la construcción y expresión de las diferencias.

Estos países se encontraban absolutamente fuera del radar de los destinos clásicos como Estados Unidos, Canadá y Francia, donde las redes sociales de acogida operaban desde hace décadas. Sin embargo, en la medida que las exigencias tienden a ser más restrictivas, la relación ya no puede ser pensada binariamente: origen-destino. Por el contrario, la necesidad de abrir horizontes y encontrar otras rutas, aunque más inciertas y riesgosas, genera una experiencia de individuos y cuerpos en movimiento, que supera toda experiencia previa de un haitiano/a que nunca ha salido de su país, y que además, le expone a una nueva condición de vulnerabilidad por la carencia de redes y una institucionalidad como la chilena no preparada para hacerse cargo de la diferencia.

En una escala global, hay evidencia en los distintos continentes que aún estamos muy lejos

de asegurar a las personas migrantes esa premisa fundamental de los derechos humanos como “derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”, como ha postulado desde 1948 la Asamblea General de la ONU. Los migrantes, como sostiene Gil (2019), han vivido una ambigüedad permanente, ubicándose en los márgenes del derecho internacional de los derechos humanos, y siempre atrapados entre los principios de universalidad abstracta y las normativas y reglas excluyentes que decide cada Estado soberanamente a partir de su legislación nacional.

De este modo, es presionada la “concepción imaginaria de la sociedad” sobre el “nosotros” hegemónico, donde las instituciones democráticas que representan, parcial y laboriosamente, intereses “particulares” articulados con intereses generales (Dubet, 2017:102), ya no pueden responder a las nuevas exigencias que impone de manera inmediata la diferencia. Así, muchos inmigrantes se ven enfrentados a una progresiva pérdida de derechos que termina por minar su condición de ciudadanos e incluso de su misma humanidad. Se trata, en los casos más extremos, a través de discursos ocultos (*hiddens transcript*) o discursos públicos (*public transcript*) de una depreciación existencial y axiológica que cosifica y aniquila seres trascendentes y valiosos en sí, por el solo hecho de ser personas extranjeras.

La percepción negativa que a veces se impone localmente, y que ve en los inmigrantes una suerte de “invasores”, obedece en parte a la creencia errada de que la pobreza es el principal o único móvil que anima a un individuo a abandonar su país de origen. Se trata, y así lo asumimos, de la búsqueda de un conjunto de recursos que permiten el despliegue de las capacidades que constituyen la posibilidad de “ser” y “hacer”, aumentando las posibilidades de bienestar efectivo en lo material y lo psicológico (Sen, 1981, 1987 y 1992). El bienestar sólo se materializa cuando las personas son capaces de hacer “más cosas” desde sus vidas, disponer de más alternativas, y decidir, diferenciándolas de aquellas cuestiones que tienen que ver con el simple consumo o acceso a bienes. En este sentido, Haití representa para el migrante el lugar de las cosas que no se pueden realizar en los espacios institucionalizados. Por el contrario, Chile, un Estado neoliberal y constitucionalmente subsidiario, representa en el “imaginario” inmigrante haitiano, entendido como conjunto de esquemas organizadores que emergen como condición de representabilidad de todo lo que una sociedad puede darse u ofrecer, y como una manera de mirarse y pensarse, un nuevo lugar y una oportunidad: la recuperación de lo perdido temprana-

mente, lo negado, el logro de lo nunca obtenido y la apertura a otras condiciones de vida. Resaltamos la idea de subsidiario, ya que la Constitución establece derechos fundamentales, aunque no los garantiza. Por ejemplo, el Estado “ayuda” al acceso a la vivienda traspasando parte del valor de un inmueble (subsidia parte del costo), pero el camino para acceder a éste y como única fórmula para los sectores más carenciados, es a partir del ahorro previo de un individuo.

El imaginario del migrante haitiano (como los de “otros”) está asociado al beneficio que puede alcanzar en el país de destino, es decir, a la satisfacción relativa, y no a una fórmula que indique estabilidad y control de todas las variables, ya que es el país receptor el que fija las condiciones del mercado de trabajo y de ingreso al territorio, así como el riesgo migratorio termina siendo asumido individualmente por cada sujeto. Se trata de la búsqueda de una recompensa laboral, salarial, afectiva, de reconocimiento, de estimulación y movilidad social ascendente, la que el Estado haitiano no pudo ofrecer. Ninguna de ellas es controlable absolutamente, salvo -mayormente- para aquellos migrantes de alta calificación, en la medida que su *expertise* es portable (Gissi, Rodríguez y Balaguera, 2019).

En el caso particular de la migración haitiana, se trata de capacidades bloqueadas producto de la desinstitucionalización del país de origen, que limita la posibilidad de educarse, de acceso a la salud, al trabajo y la vivienda como parte de un contrato social precario, a lo que se suma la violencia política y la destrucción ambiental. Entonces, ¿pueden los haitianos lograr una mejor vida en este Chile neoliberal de la segunda década del siglo XXI?, ¿qué barreras y posibilidades enfrentan en Santiago de Chile? Éstas son algunas de las preguntas que queremos responder preliminarmente en estas páginas.

2.- FUNDAMENTO TEÓRICO

Capital, Estados, expulsiones e inserción social racializada

La migración ocurre por los problemas estructurales vividos en algunos Estados-nación (pobreza, desastres ambientales, guerras internas, persecución política). Ahora bien, en las migraciones Sur-Sur, los mecanismos de expulsión (Sassen, 2015) presentes en un país, corresponden de manera dominante al éxodo de parte de la fuerza de trabajo con orientación dirigida y marcada por la reproducción del capital dentro de estructuras globales. Expulsado el nacional

y convertido en migrante, cualesquiera sean las rutas que éste tome, debe buscar el sustento dentro de la precarización y vulnerabilidad de la vida, y por qué no decirlo, de la proletarización del trabajo en tierra ajena. Esto es, una parte significativa de la realización del trabajo dentro del binomio Estado-Capital, está asociada a la baja o nula provisión de cuestiones como los servicios educativos, de salud y vivienda, así como las pensiones en la edad posproductiva, lo que genera una multiplicación de la mano de obra de bajo costo y un aumento de la tasa de ganancia en los capitalistas locales. Esta es la condición que ofrece Chile a buena parte de su población, pero se ve favorecido como destino elegido por migrantes frente a otros países de la región, por los mayores índices relativos de desarrollo humano, seguridad y estabilidad que son parte de la mitología estadística internacional.

De este modo, una discusión necesaria corresponde a la posición de los inmigrantes de cara al proceso de incorporación social nacional, como elemento estructural de la composición económica actual de los países en las relaciones Sur-Sur. Cuestión que tiene como marco una inscripción en los procesos capitalistas, en su versión neoliberal, ya que en las sociedades de destino suelen ocurrir fenómenos velados o explícitos como el racismo, la xenofobia o la discriminación en el contexto de la construcción de interacciones sociales nuevas. Siempre hay interés en mano de obra “más barata”, profundizando relaciones desiguales de producción y consumo, que son parte del “ADN” de la misma estructura social que define a los países. Así, aunque esta posición en la estructura laboral pueda generar “ganancias” a muchos migrantes, los umbrales salariales a los que pueden acceder le impiden consumir el producto de su propio trabajo y materializar parte de su imaginario (i.e. el acceso a la vivienda propia).

Así, las posibles protestas o rechazos hacia la población extranjera como ocurre con haitianos y haitianas en República Dominicana y Chile, alientan la tentación de un autoritarismo y disciplinamiento normativo; o, desde otras ideologías, sin matices puede problematizarse sólo como un problema de lucha de clases. Sin embargo, nos parece que el fenómeno migratorio debe comprenderse desde un esquema más amplio, y en un espacio geográfico regional y nacional específico en que ocurren los mecanismos de expulsión, atracción y retención. Es decir, se trata de lo político, como economía política, como relaciones de poder, que ayudan a explicar la marginación o uso de un colectivo extranjero dentro de la estructura ocupacional, ya que cargan con una condición excedentaria en términos de posibilidades de realización del trabajo

necesario en sus lugares de origen. Los flujos migratorios deben ubicarse como propios de la especulación financiera internacional y de la descomposición institucional como ocurre en el caso de Haití, y de cómo compiten y se desangran países que están en una condición de colonizados o neocolonizados por organismos multilaterales, que conducen a proveer estos flujos migratorios de fuerza de trabajo de distinta intensidad y magnitud, que operan como contingentes de reemplazo en el plano local.

La primera cuestión que se establece sobre el inmigrante, es que éste inaugura dos espacios simultáneos: el político y el cultural. Es decir, lo concerniente a cuestiones jurídicas sobre su status migratorio y las posibilidades de ciudadanía, y el despliegue de su cultura, memoria y autonomía en la vida cotidiana.

En el caso de Chile, lejos de aceptar en plenitud inmigrantes como los haitianos (reconocimiento público de derechos básicos universales y abstractos y las necesidades particulares específicas que pueda tener como colectivo inmigrante), se los define desde una economía financiera que está lejos de tener preocupación por los derechos básicos de los individuos y por aquellas cuestiones asociadas a los modos de ver el mundo del que son portadores. Economía, que -además- dada su exposición y dependencia de las exportaciones, su canasta monoexportadora y flexibilidad cambiaria, ajusta permanentemente su fuerza de trabajo como flexibilidad laboral frente a procesos de contracción o expansión de la demanda internacional.

Como país receptor de la migración Sur-Sur, dentro del binomio estabilidad-inestabilidad económica, está lejos de ser regular en reconocimiento de derechos y posibilidades, siendo muy funcionales los extranjeros con menos redes y soportes de protección. Ya que, por una parte, como “Estado subsidiario” no está obligado a satisfacer las demandas de la población; y, por otra, con su importante grado de especulación y pragmatismo en los negocios de su economía financiera no ofrece condiciones favorables, permanentes o de largo plazo para sostener una incorporación plena. Sin embargo, desde abajo, es decir, desde el mundo precarizado que reside para subsistir, para la migración haitiana se ofrecen o quedan abiertas posibilidades para laborar de manera autónoma en ámbitos comerciales y labores ocasionales y de baja calificación (i.e. comercio informal y sin distinción de sexo), que identifican y conforman un segmento poblacional racializado, y con posibilidades de ingreso ubicado en los niveles inferiores de la “pirámide”. Es decir, se trata de actividades ofrecidas para una fuerza de trabajo ubicada en

umbrales de subsistencia, siempre menores para la población haitiana que para la chilena, lo que va construyendo una memoria racializada, otrificada y subalterna.

El segmento laboral que ocupan haitianos y haitianas, se da dentro de estructuras neoliberales, de alta segregación y de etnodiferenciación ya que en el país se puede vivir en condiciones tan polares como Noruega o Irak. Una expresión velada del racismo, funcional al capitalismo local y sus empresarios, con complicidad del Estado, operando permanentemente en un juego dentro-afuera, legal-ilegal, admitido-rechazado, que justifica la mano de obra barata y excluye a poblaciones del mercado de trabajo. De ahí que la migración termine siendo una expresión funcional de las desventajas en el mercado mundial y de las hegemonías de clase, que interpela por la nación en términos políticos, económicos y culturales dentro de la economía neoliberal, y cómo son integrados los inmigrantes al mercado laboral internacional en países que aparentemente ofrecen salidas y oportunidades ante la necesidad de empleo y de reorganización de la vida. En estos términos, en los centros metropolitanos cuando la economía se contrae, aumenta el desempleo y/o los sueldos son limitados, aflora toda la condición de xenofobia, la etnodiferenciación, los problemas de indocumentación y las dificultades de auxilio por parte de las instituciones del Estado, vulnerabilizándolos en el día a día, mientras dura la crisis.

Un país receptor como Chile -y sus empresarios- se beneficia del drama haitiano; los brazos del inmigrante caribeño son más baratos que los locales. Y la racialización no hace más que naturalizar una condición de abuso mientras no se tengan las fortalezas necesarias (i.e. regularización migratoria, redes e instituciones de apoyo a inmigrantes, conocimiento de la legislación), cuestionando toda idea de incorporación en el marco de una economía neoliberal y reforzando la imagen de pobreza que se tiene sobre la isla y sus habitantes.

En estas condiciones económicas y políticas entrecruzadas, surgen los imaginarios sociales locales como producción de creencias e imágenes colectivas, esto es, las imágenes construidas sobre los otros y nosotros, sobre lo conocido y desconocido, basadas en las subjetividades y contextos concretos donde se expresa y recrea la experiencia del migrante. Desde esta perspectiva, la capacidad de imaginar (antes, durante el proceso de ajuste y en el asentamiento de los inmigrantes) permite devenir sujetos a los individuos, enfatizando la pluralidad de sus experiencias de cara a esta economía política. Es por esto que el imaginar como deseo que las cosas sean de una determinada manera, se vuelve un concepto relevante al momento de estudiar

fenómenos como la migración, ya que el migrante -siendo parte de la trama del capitalismo global- es por definición un individuo que observa desde afuera, tratando de asimilar lo que percibe, pero sin manejar la misma pauta cultural que el grupo con el que interactúa. Así, entonces se suma a las ansiedades y aprehensiones del proceso migratorio el hecho de lidiar con aquellas construcciones imaginarias de la sociedad de destino (Gissi, Pinto y Rodríguez, 2019) y desarrollar líneas de fuga y autonomía para hacer frente a la adversidad (Mezzadra, 2005).

Lo esencial es la demanda migrante de ciudadanía y las acciones emprendidas para que aquello ocurra, lo que no solo es inducir fuerzas en una dirección, sino verificar los espacios de la diáspora y la hibridación generada dentro de un modelo desgarrado en su concepción tradicional de ciudadanía (ver Mezzadra, 2005). Por ello, la posición migrante alcanza importancia en cuanto se inquista en las estrías del sistema y de su propia descomposición, siendo parte de la dimensión del trabajo y de las relaciones sociales de producción.

3.- MÉTODO

A partir del trabajo de campo realizado entre los años 2018 y 2019 en las comunas de Santiago, Estación Central y Quilicura en la ciudad capital de Santiago, se realizaron entrevistas en profundidad a 28 mujeres y hombres migrantes de nacionalidad haitiana, quienes al momento de la entrevista llevaban entre dos y cinco años de residencia en el país, y tenían entre 21 y 53 años de edad, con predominancia de edades situadas entre los 27 y 35 años. Estas comunas fueron seleccionadas para dar cuenta etnográficamente de la heterogeneidad social y urbana de la capital, respectivamente centro, peri-centro (Estación Central) y periferia, espacios en los que se están desarrollando nuevas formas de interacción social y segregación, debido a la modificación de las ocupaciones espaciales y la etnodiferenciación social durante la última década.

Para realizar este análisis cualitativo, los participantes relataron en las entrevistas por qué decidieron emigrar hacia Chile, el itinerario de su trayectoria, cómo ha sido la experiencia de habitar en Chile, qué hechos han sido positivos, negativos o extraños en su convivencia con chilenos, especialmente respecto a los ámbitos económico, político, cultural y espacial de la incorporación o exclusión social, y cómo se imaginan su futuro, quedándose en Chile, regresando a su país de origen o re-emigrando. El contenido de las entrevistas fue analizado por medio

de una malla temática que se construyó a partir de la pauta de entrevista que contenía una ruta de 50 preguntas. El proceso de codificación se realizó paralelamente al de categorización, incluyendo categorías emergentes. Finalmente, se utilizó el software Atlas-ti 7.0, el que permite visualizar patrones y difundir los resultados. Construimos una ficha técnica de registro que está bajo custodia del equipo de investigación para asegurar resguardos bioéticos, con un criterio de identificación y su sexo, lo que nos permitía recurrir a la entrevista.

Esta producción de datos primarios se complementó con la búsqueda de información que entregan las bases de datos estatales, INE (2019), encuesta CASEN (2017), Censo 2017 (INE, 2018) y del Departamento de Extranjería y Migración (DEM), del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

4.- RESULTADOS

Visualizando las causas de la migración hacia Chile

La población haitiana tuvo un claro crecimiento en Chile durante la última década. Es de destacar que el Departamento de Extranjería y Migración (DEM) tiene dos fuentes de información para configurar la dinámica de la población extranjera en el país: el otorgamiento de permisos de Permanencia Definitiva (PD) y los permisos de residencias temporales o Visas Temporarias (VT). Al año 2014, 1.649 personas eran de origen haitiano, lo que representa un 0,4% del total de extranjeros. De esta cifra de población haitiana, 60% serían mujeres y 40% hombres. Sin embargo, el año 2015 aumenta a 5.244 visas otorgadas. Estas se distribuyen entre la Región Metropolitana con un 97.4 %, 0.8 en la Región de Valparaíso (a 100 km. de distancia) y 0.4 en la Región de Coquimbo (a 490 km. de distancia) (Rojas et al. s/f). Después, aumentaron visiblemente durante los años 2017 y 2018 y bajaron en 2019, dadas las políticas implementadas por el Presidente Sebastián Piñera en su segundo mandato (2018-2022).

Se reconoce en los discursos de los haitianos determinados imaginarios migratorios en base a tres factores respecto a la venida a Chile: 1) de proximidad (geográfica, espacial, con posibilidad y frecuencia de tránsito vía República Dominicana), 2) de cercanía social (histórica y cultural, presencia de fuerzas de paz de Naciones Unidas), y 3) de estabilidad político-económica en Chile, que posicionan a Chile positivamente frente a otros referentes migratorios (Índices de

Desarrollo Humano). Dentro de una migración Sur-Sur, los haitianos han identificado en Brasil y Chile nuevos destinos con promesas de seguridad y posibilidades reales de ingreso regular, a diferencia de Estados Unidos, Canadá, Francia y España que habían sido tradicionalmente sus destinos migratorios. Las informaciones de flujos a Brasil y Chile indican que estos países sudamericanos serían destinos eventualmente transitorios en sus proyectos migratorios, en la medida que hay redes de más antigua data ya afincadas en los países del Norte. Algunos testimonios retratan esta situación diáspora:

“tengo familia en Estados Unidos (tres tíos), en República Dominicana (familia de mi madre), Brasil (dos primos), en Francia (una tía), y en Chile (dos primos)” (Hugo, 23 años).

A pesar de los pocos estudios que existen acerca de las rutas migratorias y los motivos que hay para elegir a Chile como país de destino, se han identificado dos grupos de población haitiana. Un primer grupo, “con recursos económicos y culturales que durante algunos años privilegió ir a Brasil por un grado de afinidad cultural y que sólo en base a la crisis actual, ha escogido dirigirse a Chile o, incluso, trasladarse desde Brasil hacia Chile”. Un segundo grupo, identificado “en base a la precariedad económica y a deudas contraídas, y en muchos casos frente a la profunda exclusión social que les depara República Dominicana como destino próximo, asumen ‘el riesgo’ de buscar nuevas perspectivas de vida en Chile” (Rojas et al. 2015, 224).

En los registros de las entrevistas se observa un bajo nivel de conocimiento pre-migratorio sobre Chile. Más allá de ciertas generalidades, destaca la asociación con un país seguro y con un mayor nivel de desarrollo que Haití. Chile sería un país más accesible para iniciar un proyecto migratorio que Estados Unidos, Canadá o Francia; se lo considera inicialmente como un país menos racista que Estados Unidos o República Dominicana, y se lo describe con una situación económica relativamente mejor que Brasil. Al margen de dichas causas estructurales que corresponderían solamente a ciertos desequilibrios en términos de desarrollo (Portes y Borocz, 1989), no se puede dejar de lado otro tipo de factores que tienen que ver con formas históricas de contacto o penetración previa (militar, económica o cultural) del país de destino en el país de origen, que vuelve a ciertos países especialmente atractivos para los migrantes (ibid: 608). Por cierto, esto responde también a la existencia o no de redes de apoyo en el destino en que se piensa llevar a cabo el proyecto migratorio.

Un primer ámbito que aflora como encuadre, refiere a la disonancia de expectativas en la

medida que la inserción “no era tan fácil como se pensaba” y más aún si “no se cuenta con formación especializada”. En general se desempeñan en trabajos precarios: en bodegas, limpieza, ventas por cuenta propia o como dependientes en almacenes y verdulerías, reponedores y auxiliares de supermercados, construcción, gasolineras, en cuidado de parques y jardines, además de la agricultura y otras actividades rurales. Otros, los menos, con trabajos más formales como dependientes en talleres o en conducción de vehículos de reparto.

Este proceso Margulis (1999: 17) lo denominó como racialización, entendiendo un esquema de percepciones y modo de clasificación de amplio espectro de personas, grupos y sectores poblacionales identificados como populares, que viven en condiciones de precariedad, los que son evaluados en virtud de atributos corporales, estéticas, formas de consumo y prácticas. El esquema clasificatorio es adverso como construcción de repertorio inicial de posibilidades y conduce a una devaluación, inferiorización y marginación, ya que establece sistemas binarios: deseable-no deseable; bueno-malo; mejor-peor; legítimo-ilegítimo .

En un primer ámbito se trata de “racialización de las relaciones de producción”, en cuanto adscribe a un segmento social a una posición que queda definida por el trabajo precario y rotativo, hasta alcanzar estabilidad, confianza y conocimiento de algunas claves para negociar desde alguna fortaleza. Un segundo ámbito son las apreciaciones de una condición de “soledad” y urgente necesidad de la construcción de redes de apoyo, poniendo una voz de alerta sobre su salud mental. Los migrantes suelen transmitir hacia Haití que se encuentran “bien”, aunque cuenten con pocas amistades chilenas y un incipiente contacto con otros compatriotas. Todos/as extrañan a la familia y envían remesas de dinero en la medida de lo posible, pero se ven imposibilitados de ir y volver para tener un contacto directo. En los casos más dramáticos, confiesan que desearían “traerse a todos” (familiares y amigos) por las condiciones de mayor seguridad y la necesidad de compañía. La situación de expulsión (como bien plantea Sassen, 2015) es bastante clara y se expresa en los siguientes testimonios:

Jorge: “Muy difícil la situación. La política era mala, el dinero escaseaba y qué decir de la seguridad. El peligro acechaba en cualquier esquina... ver gente muerta era pan de cada día... Vivía sin luz y la comida escaseaba... Una vez que viajé a Chile, mis problemas acabaron, ahora vivo tranquilo...” (25 años).

José: “Trabajaba en una radio evangélica, no terminé los estudios... En Haití no había nada,

no había comida. Acá hay...Mi familia sufrió mucha hambre y ya no quiero esa situación. Si tengo a toda mi familia sería muy feliz. Quiero trabajar mucho para tener plata y traerlos a todos y que no sufran más....” (38 años).

Al intensificarse las conexiones entre el país de destino y la sociedad de origen, el proceso transnacional cambia cualitativamente, abarcando dimensiones sociales, políticas y culturales más allá del carácter de los proyectos migratorios iniciales (Portes, 1997: 15) asociados a la generación de un nuevo proyecto de vida. Dicho fenómeno tiene implicancias importantes y disonantes para los migrantes y los potenciales migrantes, al hacer conscientes los bemoles asociados desde el momento previo a la decisión de la migración como al transmitir hacia Haití hoy una determinada imagen de Chile -mayor o menormente velada, larvada, explícita, auspiciosa, segura, confiada-, la que probablemente sea móvil conforme pasa el tiempo. Todos y todos tratan de transmitir que están “relativamente bien”, o que “están saliendo adelante”.

Significando las movilidades de otros, de nosotros y las mías: trayectorias inconclusas de incorporación

Son las referencias de viajes, de muchos viajes emprendidos por otros y otras, las que inspiran los desplazamientos así como el frenesí y las modalidades que se adoptan en los itinerarios. Aquí, etnográfica y etnológicamente encontramos en la experiencia un cierto saber social, apoyado por una oralidad de los procedimientos empleados por otros inmigrantes para abrir las rutas. En estos términos hay modalidades aprendidas de significar los viajes, ya que ello caracteriza las formas de experiencia migratoria (Jensen, 2013). Se trata de una memoria pionera del cómo hacerlo, de los momentos, las oportunidades, los contactos, las redes. A veces, el cuándo y cómo, dependen de un número telefónico, una referencia lejana, porque un dato puede tener incidencias determinantes en la trayectoria y en la relación primera con la otredad, ya sea como éxito o como frustración.

Mirado así el proceso, los inmigrantes son quienes cambian el eje de sus vidas. Trasladan sus vidas desde un socio-espacio a otro, entendiendo que en este movimiento hombres y mujeres deben negociar, reaprender a producir, reproducir e intercambiar elementos simbólicos y materiales para generar condiciones de sobrevivencia y dar curso a sus inquietudes, necesidades e imaginarios. En este sentido, históricamente los países que cuentan con mayor estabilidad

democrática, y cuotas importantes de estabilidad social y condiciones permanentes de incorporación, son más receptivos políticamente a facilitar la inmigración, ya que a partir del aprendizaje crean las condiciones institucionales adecuadas. Por eso mismo, una vez instalados los inmigrantes en el Estado de recepción, los derechos no reconocidos se convierten en eje de sus reclamos y en potencial movimiento social. Pero precisamente, las diversas crisis del Estado de bienestar, o políticas neoliberales radicales y exacerbadas como la chilena, han puesto en duda el modelo integrador que les caracterizó en el pasado. De este modo, los inmigrantes entendidos como actores comunes que solicitan beneficios, se encuentran a la deriva ante el sistema solidario de prestaciones que representa el Estado de bienestar, lo que cuestiona la libertad equitativa, extrae lo que fortalece las posibilidades de autorrealización y la autonomía personal, es decir, excluye de lo común, de los ciudadanos, de los derechos.

En Chile todo inmigrante debe entender prontamente que el modelo socio-económico (hoy en crisis de legitimidad ciudadana, con una protesta nacional de ya de más de tres meses, que ha sido caracterizada con la frase “Chile despertó”) opera en base a tres ejes: 1) sobre una economía primaria, de escaso valor agregado; 2) una amplia base de trabajo comercial e informal de baja calificación y baja productividad; y 3) que sólo “algunas” certificaciones profesionales operan como movilizador social. Por ello, aunque algunas comunidades migrantes puedan internamente dividirse y sub-agruparse por tener o no tener calificación, la inserción no es expedita. Esto significa que hay una gran base para trabajos sin calificación o de poca calificación profesional que son de libre acceso o despreciados por otros.

Sólo a algunos migrantes les es dado entrar e insertarse en plenitud, en la neoliberal sociedad chilena. Lo mismo que les acontece a muchos nacionales. Sin embargo, de un lado, parecieran aumentar las libertades a través de los mercados, de algunas instituciones y de las tecnologías de la información; de otro, también la violencia de políticas cada vez más excluyentes producto de un modelo migratorio securitista, hacen que la agresión pueda tener nombre propio y se dirija sobre grupos definidos, especialmente sobre coyunturas sociales, económicas y políticas que hagan revisar la condición de los inmigrantes y se los invite a retornar a su país, como lo hizo el “Plan Humanitario de regreso ordenado” con la población haitiana, que impide regresar durante nueve años .

Sus particularidades raciales y culturales crean cierta incertidumbre en la vida social chile-

na. Una incertidumbre frente a un “otro” que sostiene un orden de prelación sobre la identidad nacional imaginada (Gissi y Aliaga, 2017), los valores, los recursos y los beneficios. Los encontramos en la prensa escrita, radial, televisiva, y también en la WEB, en la filas para regularizar la condición migratoria, en papeleos, sacando una cédula de identidad, un permiso de trabajo, en los tribunales. Muchos están también en las iglesias, algunos en agrupaciones de migrantes, en el activismo construyendo una ciudadanía pluricultural, aunque constitucionalmente no exista como principio en el Chile de 2019.

Quizá lo más importante es si estos inmigrantes son parte de algún contrato social, pueden serlo y las condiciones de realización dentro de un marco de demandas ciudadanas de cambio de modelo económico y cultural. Entre lo singular y lo colectivo, entre lo particular y la institucionalidad, está el Estado y su política migratoria con grandes vacíos y ambigüedad sobre el quiénes y para qué, ya que resignifican la propia ciudad al poner a la vista fronteras con barrios y ghettos, y también con dispositivos de control asociados a la necesidad de gobernanza y soberanía. Lo que es cierto, es que la condición del inmigrante ubicado en un interregno en el plano del reconocimiento y su papel social, demuestra que se han roto los acuerdos basales que sustentan el contrato social y la condición de ciudadano; algo se ha violentado, algo se ha sustraído en el reconocimiento. La condición migratoria contiene una vertiente segregadora, sea política, económica, de violencia institucional, de inseguridad; una condición que hay que explorar, ya que es parte del debilitamiento de un orden social e institucional que no logra dar forma orgánica al peso que posee la multiplicación del espacio. Una situación que dentro de la insularidad en la que ha vivido Chile, habrá que tratar en la construcción colectiva de una nueva Constitución, durante los próximos meses y años, ya que salvo sectores nacionalistas fanáticos y radicales puedan argumentar en favor de la no participación de aquellos y aquellas que pagan impuestos, tienen hijos chilenos que asisten a las escuelas y servicios de salud, y que se han nacionalizado como los que llegaron en el siglo XIX y XX.

Vulnerabilidad y racismo en el marco de una sociedad neoliberal y en vías de desarrollo

Las relaciones entre chilenos y haitianos requieren de un encuadre específico: la vulnerabilidad en la que están situados. Ésta puede ser definida como concepto relacional y social, que articula contradicciones y conflictos (Bohle, 1993) en distintas dimensiones de la vida en común, y no

se puede separar de un escenario de riesgo. Esto, por una parte, porque es un individuo o una familia la que toma una decisión en la que se abandona un lugar, los bienes, el trabajo cuando tenían, y los medios que permiten el sustento y el conocimiento que se tiene en términos estratégicos. Por otra parte, es una apertura a la incertidumbre, ya que ningún migrante controla la eventual posibilidad de recuperación de lo que ya tenía, o lo que podrá conseguir. El desheredado, el que no tiene trabajo y no ve futuro transita, sin la certeza del lugar último en que encontrará condiciones para el arraigo. Este lugar es ontológicamente indeterminado e indefinido, y son los imprevisibles movimientos marcados por la errancia, la búsqueda y el reconocimiento, los que establecen el forzado camino para encontrar una nueva certeza. El inmigrante requiere datos fidedignos frente a lo menesteroso que le resulta la sociedad nueva, ya que no hay sistemas universales que procuren la certeza y la subjetividad que marca la vía transitada por otros, los desvíos, los caminos marginales, los laterales y los zigzagueantes. De este modo, respecto del asentamiento en Chile, los haitianos señalan como cuestiones medulares y de signo positivo y negativo, las siguientes experiencias: Aspectos negativos:

1. Valor y dificultad para conseguir vivienda, y la incomodidad e inseguridad de las mismas (caras, precarias y hacinadas).
2. Las distancias espaciales existentes entre la residencia y el trabajo.
3. La lentitud en los procesos de documentación y tiempos de espera para conseguir las visas que den cierta estabilidad, y que permitan el acceso a un trabajo formal. Los aspectos regulatorios juegan un papel importante. No es sólo la lentitud de los trámites sino la cantidad de requisitos que se empiezan a sumar. Por ejemplo, Óscar sostiene:

“el proceso es en sí es bastante engorroso. Se necesita un contrato de trabajo, pero para éste se necesita un carné de identidad, y para este último, 8 meses de imposiciones con contrato; entonces, se hace un círculo vicioso que, muchas veces, impide la legalidad. Para mí, este problema burocrático significa el principal obstáculo para la correcta integración de los extranjeros en Chile... estoy en proceso de obtener la permanencia definitiva, pero para eso necesito pasar ocho meses seguidos de pago de impuestos. Por el momento estoy en visa temporal, la cual vence en noviembre” (27 años).

4. Poca transparencia en los contratos de trabajo, actividades laborales precarizadas y la posibilidad incierta de obtener un mejor sueldo. En términos de posibilidades de mejora

laboral, predominan experiencias ilustrativas como las de Beatriz, quien manifiesta su desazón:

“antes me gustaba Chile, cuando podía trabajar y había una esperanza. Eso era antes, ahora pienso que no era verdad. Yo tengo dos años en Chile, tengo carné indefinido y hace 6 meses que no tengo trabajo... en todas las entrevistas me preguntan si tengo permanencia indefinida... a las chilenas le pasan el uniforme y los bototos, y a mí me dicen que me van a llamar; los de otros países también pasan la entrevista. Solo quiero trabajar, solo eso me duele, sino me iría a Haití. Yo quiero estudiar enfermería y trabajar acá. Chile no puede ayudarnos, todo es muy caro acá. A mí me duele la cabeza pensar en eso” (24 años).

5. Procesos de discriminación y racismo. Sonia (30 años) expresa que la han tratado mal:

“Mal, como con todos nosotros. Me han robado, sabiendo que no nos ayudan en carabineros. El chileno es racista, la gente es hiriente. Es difícil llegar a Chile. El idioma te cierra puertas. Si no sabes español, no puedes hacer nada... y uno escucha: ‘estos negros nos quitan la pega’”.

6. Dificultades con el idioma, lo que es una limitante para hacer trámites o conseguir trabajos de mejor estatus.

7. El alto costo de la vida, vida cotidiana muy cara (especialmente comer y pagar arriendo); y acceso a la vivienda definitiva. Las condiciones de vida en Chile suelen generar desilusiones, como señala Néstor:

“uno tiene un sueldo base de 301 (mil) , bueno ahora lo subieron, y cuando uno está pagando una casa completa está arriba de los 400, y uno tiene sueldo base de 301, entonces no es como las cosas parecen... no tienen sentido. Como que uno no se encuentra con una vida mejor acá, como que uno salga de su país a buscar una mejor vida y cuando uno llega acá a veces se dan cuenta que no es así, porque llegas a un país donde tu sueldo base vale menos que la cantidad que estay pagando una casa, no estás viviendo... Por eso tú puedes ver que te dicen que las personas viven en zonas muy fuera de Santiago (muy alejadas de sectores centrales, de baja conectividad y pocos servicios). ¿Y por qué pasa eso?, porque ahí pueden encontrar que una casa que tiene un precio más bajo, pero eso no significa que estén bien porque uno se pasa de frío...” (29 años).

8. Algunos perciben que “los chilenos no están preparados para el multiculturalismo”.

9. No viajan a Haití por su condición migratoria a veces no regularizada, que podría imposibilitarlos de volver, y por el alto valor de los pasajes en relación a sus sueldos.

10. El frío característico del invierno chileno.

Por su parte, los aspectos positivos más destacados hacen alusión a:

1. La ayuda que ofrecen iglesias cristianas, que operan como instituciones de acogida y socializadoras.
2. “Los que llegaron antes tendrían muchas mayores facilidades”, ya que les permite ser traductores y asesores frente a los recientemente llegados.
3. El acceso gratuito a algunos servicios públicos: hospitales, consultorios, escuelas.
4. A los que ingresan a la educación superior se les abren amplias posibilidades de incorporación.

Estas realidades positivas generan discursos como el de Emilio (24 años): “Yo y mi familia queremos quedarnos a vivir para siempre”. Óscar (27 años), señala: “hay mucha ignorancia en lo que respecta a mi cultura y nacionalidad, hay gente que te insulta en la calle y cosas por el estilo, pero yo busco ver todo en una forma optimista”. Néstor indica aspectos positivos y negativos: “Me gustan los chilenos porque son muy cariñosos, pero no me gusta que tomen y fumen mucho. Solo por el clima no me gusta mucho Chile, lo demás está bien...”.

De este modo, como sostiene Delaunay, “los movimientos de personas son quizás, antes que nada, estrategias para acercarse a oportunidades contextuales más favorables” (2007:89). Sin embargo, es evidente que las aspiraciones tiendan a verse frustradas en un país como Chile, en la medida que territorialmente la segregación espacial y el mercado segmentado de la vivienda son indicadores de una posición en la estructura social. La extensión de la ciudad, se expresa como un gran erial en la medida que al salir de las zonas centrales y de conectividad de la red de metro, la ciudad moderna palidece, se hace difusa y desconocida. Y para muchos haitianos y haitianas, es la única alternativa de ciudad posible y conocida.

En este momento la población haitiana, como también muchos chilenos, están mayoritariamente ubicados en los estratos correspondientes a la pobreza. Simultáneamente, los elementos para mantenerse en una suerte de “flotación” y que faciliten la permanencia y persistencia, se relacionan a una imagen compartida: el trabajo informal o ambulante, asociado al comercio de ropa china, bisutería (objetos de adorno personal que imitan joyas), refrescos y golosinas, o

preparación de comida en las calles. También se trata de la tercerización o externalización de las faenas, la flexibilidad, el contrato a plazo fijo, el trabajo por horas y la informalidad de gran parte de las fuentes laborales, que constituyen el acceso a trabajo ubicado en tramos de mano de obra barata. Condición muy coherente con la baja calificación de la mayoría de los entrevistados, lo que va generando una naturalización que se estabiliza como un *habitus* en términos de Bourdieu, pero distante de las exigencias de una economía más global, o a tono con los índices de educación terciaria del país. La cualificación o la certificación de un inmigrante es una cuestión bastante difícil de ajustar a las condiciones chilenas.

Imaginario de futuro: ¿quedarse a vivir en Chile?

Para establecer un contrapunto entre el acá (Chile) y el allá (Haití o República Dominicana), entre el trabajo y la expectativa de mejora, considerando el rol de la iglesia evangélica, las nuevas redes que ofrecen ciertas coberturas, el reconocimiento como promesa de entendimiento ético (Taylor, 1993) y estabilidad, indagamos sobre sus proyectos de vida y específicamente cómo imaginaban su vida en cinco años más. Las respuestas nos señalan:

“Quiero una casa, es lo mejor para mí y mi esposa. Ella también es haitiana. Con ella nos conocemos hace 5 años y queremos tener hijos, pero con nuestra casa propia. En 15 años quiero estar con un trabajo, mi casa y mi familia felices” (Daniel, 30 años).

“en 5 años más me imagino viviendo en Santiago con mi familia, mi madre y mis hermanos. Trabajando en un mejor lugar... me gustaría tener más dinero” (Óscar, 27 años).

“Cuando uno puede hacer un negocio, ganar plata, entonces uno puede decidir quedarse a vivir...” (Andrés, 27 años).

Jorge, llegado en 2017, con sus padres en Haití, con experiencia de vida en República Dominicana - donde están sus hermanos-, y con primos en Brasil, reconoce la necesidad de buscar oportunidades como medio de sustento y generar expectativas. Señala:

“Extraño a mis padres y mis amigos de la infancia... pero lo que no echo de menos, definitivamente, es la pobreza... siento que en esta parte (en Chile), encontré una vida un poco mejor para mí. En 5 años más quiero cumplir con mis sueños, pero en 15 años más me gustaría estar terminando una carrera de estudios y trabajar en aquello de lo que me he titulado... Para mí, cumplir un sueño es una cosa muy sencilla. Solo tengo que ver una persona que esté en un nivel

más alto que el mío y preguntarme: ¿puedo llegar a ese nivel? Entonces, desde ahí empiezo a trabajar mucho, porque para mí todo lo es mi sueño. Me iría sólo si lo que hago no me da frutos... Así es la vida” (26 años).

Emilio (24 años), reconoce sus propios avances, y cree que es posible cambiar su vida en Chile:

“En cinco años más me proyecto trabajando en lo que me gusta hacer; juntar dinero para poder comprarme una casa. Pienso que en 5 años más mi hijo tendrá entre 5 y 6 años, irá al colegio y tengo que ver dónde va a estudiar. Y en 15, mi hijo va estar estudiando. Yo quiero que estudie humanidades. Yo me voy a encontrar mejor de lo que estoy ahora, y voy a tener un dinero ahorrado para que siga estudiando”.

Por su parte Fernando, responde frente a la misma pregunta:

“me imagino con una familia, mi vida estable y tranquila, con mucho cariño. Tengo que tener confianza en Dios y después trabajar y guardar dinero. Así, pienso de poco a poco, voy donde me gustaría. En este momento pienso quedarme en Chile” (27 años).

Se observa una visión positiva en la medida que se pueda trabajar de manera estable, generándose un cierto arraigo considerando que la posibilidad del regreso hacia Haití es bastante incierta, pues las noticias hablan de agudización de problemas sociales y políticos, así como económicos, de disponibilidad de dinero líquido y de acceso a crédito. Reemigrar a otro país también se hace difícil pues implica tener ahorros, especialmente cuando se tienen hijos la decisión es mucho más compleja. Más bien, esta posibilidad se restringe a personas solteras y sin compromisos ni arraigos fuertes. Sin embargo, existe una crítica compartida sobre la sociedad chilena, que marca el acento en dos cuestiones centrales: el miedo a lo distinto y el individualismo. Al menos tres testimonios lo expresan con claridad:

“Para las personas negras, igual es difícil integrarse, ya que los chilenos le tienen miedo a lo distinto” (Emilio, 24 años).

“Lo que no me gusta de los chilenos es que son individualistas y se quedan en las apariencias... En el primer trabajo me costó mucho integrarme, hacer amistades y relacionarme con mis compañeros de trabajo, son muy individualistas...” (Daniel, 30 años).

“Hay mucha ignorancia en lo que respecta a mi cultura y nacionalidad, hay gente que te insulta en la calle y cosas por el estilo, pero yo busco todo de ver en un forma optimista...”

pienso que los niños son los que se integran con mucha mayor facilidad, ya que no vienen con muchos esquemas culturales, y al relacionarse desde temprana edad son aceptados por sus pares sin prejuicios o barreras de lenguaje... Extraño la vida en Haití, donde se veía gente sonriendo a diario y música en todas partes. Aquí, en cambio, se ve una actitud mucho más individualista y poco comprometida con su entorno. Haití es mucho más colorida frente al gris de Santiago” (Óscar, 27 años).

Este último testimonio corresponde a alguien que trabajaba como promotor en una ONG en Haití, y con dominio del español tras su paso por República Dominicana. También algunos discursos diferencian las dificultades para hombres y mujeres, como el de Andrés:

“En el mundo hay gente buena y gente mala. Por eso, cuando un chileno me trata mal, no pienso que todos los chilenos son malos; y, cuando alguien me hace bien, también sé que hay malos. Es difícil integrarse, ya que es distinto idioma y la forma de vida, y de ahí es empezar a adaptarse al estilo de vida nada más. Personalmente es más fácil para un hombre integrarse, cuesta menos encontrar trabajo”.

María (26 años), que aprendió español en República Dominicana, coincide en que hay discriminación de género: “los dueños creen que una puede salir embarazada, y ‘después tengo que darle seis meses, y después cuatro más’”. Beatriz (24 años), destaca los abusos laborales:

“Si todo el día es trabajar... es muy duro... ¿y qué hago después? Yo antes trabajaba de siete a siete... Y después dije que no podía tanto y me echaron... Por eso no tratan muy bien a la gente haitiana. La gente haitiana sabe hacer muchas cosas, yo solo quiero una oportunidad”.

Consultados/as acerca de las posibilidades de articulación a través de algunas instituciones formales o informales, destaca la no participación en instancias de agrupamiento colectivo, instancias de encuentro, protección, orientación y asesoramiento. Pese a que las redes son importantes para trabajar, estudiar y conseguir alojamiento, asuntos que son difundidos vía soportes telefónicos y redes virtuales, la dispersión por distintas comunas periféricas y barrios con servicios deprimidos, ha impedido fortalecer la propia cohesión e instancias como “la casa de Haití”, y al Estado le ha faltado visión para ayudar a generar este tipo de iniciativas, lo que favorecería la posibilidad de una interlocución más clara con este colectivo, comprender sus necesidades, regularizar de manera más expedita su condición migratoria, y favorecer los derechos humanos y su protección.

5.- CONCLUSIONES

Lo que está en juego con los procesos migratorios ya en la sociedad de destino, es la posibilidad de incorporación, la aceptación, la calidad de los “nuevos” vínculos sociales, y el aprender a vivir juntos en un país que ha tendido a vivir insularmente. En este punto, todo indica que el Estado chileno no ha tenido la responsabilidad ética esperable de un Estado moderno luego del ingreso masivo de inmigrantes haitianos, pues éstos han sufrido abusos individuales y colectivos, no respetándose sus derechos, y asignándoles tipos de visados (visa consular de turismo simple, en abril de 2018) que tienden a excluirlos de la chilenidad. Menos aún, sobre la procuración de espacios de encuentro, de interculturalidad, de un diálogo horizontal.

Debemos reconocer que en las políticas migratorias existe hoy una perspectiva difusa, que pone en cuestión, o al menos en tensión, los presupuestos de los estudios migratorios, entre perspectivas de derechos versus enfoques de securitización. En el caso presentado, entre el viaje, la llegada y el avecindamiento, hay un evidente origen del proceso migratorio en el colectivo haitiano: la desintegración de la figura del nosotros interno y un proceso de desinstitucionalización de la vida en su propio país. Como hemos apreciado a lo largo de estas páginas, por una parte, lo que se disuelve es la idea de la comunidad nacional, la fragilización de la confianza, la proximidad, la violencia y la muerte que ha recorrido las calles de los distintos lugares (urbanos y rurales) de origen en Haití, el que ha sido calificado como un Estado fallido. Al parecer este origen de nación con fama de poco desarrollada, sumado a la piel negra de la mayoría de los haitianos y a la ausencia de una política migratoria, no les ha ayudado a tener una recepción hospitalaria de parte del Estado y sociedad chilena.

Los bemoles de la trama haitiana están asociados a la pérdida de las seguridades básicas, a una cohesión nacional que se ha disuelto por conflictos internos típicos de una historia neocolonial. Como se revela en los testimonios y el análisis, el nuevo esfuerzo es encontrar una estabilidad en Chile, una proximidad diferente, un reconocimiento dentro de la diferencia, afiliaciones gratificantes en un país diverso y exitista, pero que lucha contra sus propios fantasmas: vivienda, salud, educación, pensiones, precariedad laboral, deudas, segregación socio-espacial, discriminación. Todo el trayecto haitiano es una lucha contra las condiciones de vulnerabilidad y la ampliación de los derechos sociales. Una lucha por reconocimiento cuyos marcos son do-

bles en una sociedad chilena presente que se caracteriza por la acentuación del individualismo, la disolución de lo colectivo, y la profunda polarización entre “el pueblo” y la élite, exigiendo disminuir las desigualdades características de los últimos 40 años.

Quizá la dimensión más denigrante que se enfrenta sea el hacinamiento residencial, pero que los iguala a muchos chilenos precarizados y escondidos en la marginalidad de los barrios desprovistos de todo servicio, por lo que aquello que está en el proyecto viajero suele no corresponder a lo vivido. De este modo, la interpelación de haitianos y no haitianos es hacia la construcción de nuevos vínculos y la cobertura de servicios sociales que el Estado neoliberal no provee de manera adecuada, o que como Estado subsidiario sólo asegura de manera parcial a toda la población. La pérdida de Haití como país, en el sentido que su vínculo se vuelve indirecto a través de elementos digitales dado lo oneroso de los viajes, implica la pérdida de una comunidad de referencia para el diario vivir y asumir que con ello se refuerza una nueva condición: la ausencia de derechos (aunque existan de manera formal) como recién llegados, especialmente cuando no se tiene una documentación al día. Más aun cuando no hay un convenio entre ambos países para convalidar los títulos universitarios, lo que los transforma en parte del segmento laboral más precario.

La meta de una buena incorporación se constituye como una combinatoria de dimensiones que va desde lo económico a la autorrealización como persona. Los haitianos se confrontan desde la búsqueda de una nueva estructura de oportunidades, con un país que enrostra permanentemente las dificultades de movilidad social, que tiende a mal mirar como pobres a la población afrodescendiente y culturalmente distinta, más aun cuando los nacionales tienen problemas de empleo y racializan su frustración. Los testimonios dan cuenta de trabajos flexibles, abusos en los arriendos de vivienda, bajos salarios, poco reconocimiento de sus capacidades y de sus estudios. Todo este conjunto de dificultades refiere a una fuerte segmentación en el mercado laboral de los haitianos, en cuanto los trabajos son de baja calificación, y también -en muchos casos- abusivos desde el punto de vista de las horas trabajadas, lo que también retrasa la posibilidad de continuidad de estudios o estudiar el pregrado en Chile. Sin embargo, las expectativas suelen ser quedarse en Chile, en la medida que se tenga un trabajo estable que permita generar un nuevo proyecto de vida.

REFERENCIAS

- Delaunay, D. (2007) “Relaciones entre pobreza, migración y movilidad: dimensiones territorial y contextual”. En *Notas de Población*, CEPAL N°84, pp. 87-130.
- Dubet, F. (2017) *Lo que nos une. Cómo vivir juntos a partir de un reconocimiento positivo de la diferencia*. Siglo XXI: Argentina.
- Duffard, I. (2016) *Del caribe haitiano a la Argentina: trayectorias de cuerpos en movilidad humana pos terremoto 2010* / Irene Duffard. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/pobreza/20160307040904/Duffard.pdf> Consultado 15 octubre 2019
- Gil, E. (2019). Amparo universal de los derechos de los migrantes. Marco comparativo y convencional de protección. *Estudios de Derecho*, 76 (167), pp. 173-215 DOI: 10.17533/udea.esde.v76n167a09
- Gissi, N. y Aliaga, F. (2017). “Repensando la identidad chilena a partir de la reciente inmigración latinoamericana: los colombianos en Santiago y el desafío de la interculturalidad”, en *Revista Anthropos. Cuadernos de cultura crítica y conocimiento*. N°219, 189-202, *Repensar la socialidad en la modernidad avanzada*, Barcelona: S. XXI.
- Gissi, N., Pinto, C., & Rodríguez, F. (2019). Inmigración reciente de colombianos y colombianas en Chile. *Estudios Atacameños (En línea)*, (62), 127-141. <https://doi.org/10.22199/issn.0718-1043-2019-0011>
- Gissi, N., Rodríguez, J.C. y Balaguera, M. (2019) *Inserción social e incertidumbres de los colombianos en Santiago: el trabajo, las “metas” y las condiciones de la sociedad chilena*. Pp. 325-350. *América Latina en los debates actuales sobre la migración internacional. Perspectivas críticas*. Fabiola Pardo, Editora. Universidad Externado de Colombia- Facultad de Ciencias Sociales y Humanas.
- Mezzadra, S. (2005) *Derecho de fuga Migraciones, ciudadanía y globalización. Traficantes de sueños*: Madrid.

- Jensen, F. (2013) “Atravesar” la frontera: la huella perpetua en la experiencia migratoria. En Geografías de la espera. Migrar, habitar y trabajar en la ciudad de Santiago, Chile 1990-2012. Editado por Verónica Correa, Idenilso Bortolotto y Alain Musset, 97-137. Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- Margulis, M. (1999). La discriminación en la discursividad social. En Margulis, Mario; Urresti, Marcelo y otros. La segregación negada. Cultura y discriminación social (pp. 17-36). Buenos Aires: BIBLOS.
- Mercosur (2004), Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios del 17 de mayo de 2004. Recuperado de: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9083.pdf?view=1>.
- Rodríguez, J. & Gissi, N. (2019). Biografías, fronteras y tránsitos: comunidad haitiana y falta de reconocimiento en la plural sociedad chilena. *Revista Chilena de Antropología*, (39), 20-37. doi:10.5354/0719-1472.2019.53719
- Rojas, N., Silva, C., Amode, N., Vásquez, J., y Orrego, C. (s/f) Boletín informativo N°1: Migración Haitiana en Chile. Departamento de Extranjería y Migración. Consultado 19 de octubre de 2019 <https://www.extranjeria.gob.cl/media/2019/04/boletin-1-Migraci%C3%B3n-Haitiana.pdf>
- Sassen, S. (2015) *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires: Katz.
- Sen, A. (1981) *Poverty and Famines: An essay on Entitlement and Deprivation*. Great Britain, Clarendon Press Oxford.
- Sen A, (1987) *Commodities and capabilities*. Nueva Delhi, Oxford University Press, Oxford India Paperbacks.
- Sen A, (1992) Sobre conceptos y medidas de pobreza, en *Comercio Exterior*, Vol. 42, Núm. 4, México.
- Taylor, CH. (1993) *El multiculturalismo y la “política del reconocimiento”*. FCE, México.

Tres décadas después... Evolución de las políticas de incorporación de inmigrantes en Portugal: Una nueva lectura

Three decades later... Evolution of immigrant incorporation policies in Portugal: A new reading

Beatriz, Padilla¹

University of South Florida, Estados Unidos

 <https://orcid.org/0000-0002-2359-3369>

Thais, França²

ISCTE-IUL, CIES-IUL, Portugal

 <https://doi.org/10.29105/10.29105/pgc6.11-8>

 <https://orcid.org/0000-0003-1279-412X>

RESUMEN

El presente artículo discute la evolución de las políticas portuguesas de incorporación de inmigrantes, desde la década de 1980, hasta la legislación actual de 2018. Pese a que las políticas incorporación de inmigrantes se integraron a la agenda pública portuguesa recientemente, a lo largo de estos 30 años, se han registrado cambios significativos. Argumentamos que, si bien se han registrado avances, no existe por parte del Estado portugués una estrategia sólida, continua y coherente que se mueva de forma conjunta, sino que los avances han sucedido en un mismo sentido, pero a dos velocidades, pudiendo ellas estar relacionadas con las diferentes presiones ejercidas por la sociedad civil, la Unión Europea y las propias convicciones del Estado en lo que deben ser las políticas. Específicamente, nos centramos en dos tipos de políticas de incorporación para argumentar que mientras se registraron grandes avances en las políticas de acceso a la nacionalidad, el progreso en la legislación antidiscriminación ha sido menos acentuado. Para demostrarlo, analizamos la evolución legislativa (leyes, decretos) y los programas oficiales del gobierno portugués, en dichos ámbitos, con una mirada crítica.

Palabras clave: Incorporación, políticas migratorias, Portugal, regulación.

ABSTRACT

This article discusses the evolution of Portuguese immigrant incorporation policies, from 1980s to 2018. Migrants' incorporation policies have become part of the national public agenda only recently, however, throughout this period of 30 years, many significant changes have been registered. We argue that even if advances have taken place, there is no single solid, continued and coherent strategy of the Portuguese State, changes have been advancing in one direction but at two different speeds. The difference in speeds may be associated with existing pressures arising from civil society, the European Union and the State's own convictions about what policies should be. We focus on two different types of incorporation policies to argue that while nationality policies have moved forward, anti-discrimination policies have been less progressive and assertive. To show this, we critically analyze the evolution of legislation (decrees & laws) and the official programs of the Portuguese government in these two fields of incorporation policies.

Keywords: Incorporation, migration policies, Portugal, regulation.

Recibido: 05 de Junio 2019 - Aceptado: 01 de Octubre 2019 - Corregido: 06 de Noviembre 2019

Cómo referenciar este artículo:

Padilla, B, & Thais, F. (2020). Tres décadas después... Evolución de las políticas de incorporación de inmigrantes en Portugal: Una nueva lectura. *Política Globalidad y Ciudadanía*, 171-202. Recuperado de <http://revpoliticas.uanl.mx/index.php/RPGyC/article/view/132>



1 Doctora en Sociología, Profesora de Departamento de Sociología de la Universidad de South Florida, EUA e Investigadora del ISCTE-IUL, Portugal, E-mail: padilla.beatriz@gmail.com

2 Doctora en Ciências Sociais, Investigadora del ISCTE-IUL, CIES-IUL, Portugal. E-mail: thaisfrancas@gmail.com

1.- INTRODUCCION

El carácter multifacético y dinámico de las migraciones, sus diferentes modalidades, sujetos e itinerarios hacen con que los Estados utilicen distintos y variados instrumentos para gestionar los flujos de entrada, salida y permanencia de los migrantes en el territorio nacional, así como para integrarlos a la sociedad receptora. Las políticas migratorias, en sus diversas variantes, suelen aparecer como la principal herramienta utilizada por los Estados para orientar sus acciones relacionadas con los movimientos migratorios. Así, de acuerdo con el momento político o económico de los países en cuestión, e cada vez más a nivel global, es posible identificar políticas migratorias en general, que tienen como propósito la atracción, restricción, prevención, vinculación, control, regularización o incorporación de los migrantes (Mármora, 2002; Padilla, 2017).

Padilla (2017) subraya que las políticas migratorias son un tipo específico de políticas públicas, y por ello frutos de disputas entre el Estado, la sociedad civil organizada (asociaciones, organizaciones no gubernamentales e etc.), los organismos internacionales (Organización Internacional de las Migraciones, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, entre otros) y las entidades supranacionales (Unión Europea, Mercosur, para citar algunos ejemplos). Por lo tanto, aunque en cuestiones migratorias el Estado sea un actor privilegiado, por sus recursos y poder de intervención, otros actores también pueden jugar un papel fundamental, influenciando el proceso del policy-making y sus resultados.

La presencia (o no) de las cuestiones migratorias en las discusiones públicas de un país resulta inicialmente de la percepción de la necesidad de realizar acciones específicas sobre el tema y posteriormente de un proceso complejo de negociaciones entre los diferentes actores involucrados (Padilla, 2017). El caso portugués no escapa a ese proceso, por lo que a lo largo de la historia de las políticas migratorias de Portugal, distintos actores e intereses estuvieron presentes en la planificación (aunque en verdad mayoritariamente no se trate de planificación sino de reacción ante una determinada realidad) de las estrategias y medidas de intervención relacionadas con los movimientos migratorios.

Históricamente, Portugal ha sido por siglos un país de emigración, incluso en la actualidad, en la cual conviven emigración e inmigración. Por ello, el enfoque de las políticas migratorias portuguesas, durante mucho tiempo, se centraron en la emigración: quien, como, porque cruza-

ba las fronteras nacionales hacia fuera. Durante el gobierno dictatorial (1933-1974), especialmente después de la creación de la Junta Nacional de Emigración (JNE) en 1947 (posteriormente transformada en Secretaria Nacional de Emigración en 1970), las políticas migratorias se ocupaban mayoritariamente de la gestión y control de los flujos transatlánticos de salida hacia las colonias portuguesas y Brasil y posteriormente para Europa, especialmente Francia y Alemania (I. Santos, 2014).

Varios autores insisten en que las políticas portuguesas volcadas a la emigración han sido siempre ambiguas inclusivamente contradictorias (Baganha 2000, Carreiras et al. 2007). Por un lado, se perseguía el control de flujos hacia el exterior, prohibiendo oficialmente la emigración o controlándolos a través de la emisión de los pasaportes de emigrantes, situación que llevó a que se hablara de emigración clandestina desde la perspectiva del estado de origen y no de destino. Por el otro lado, el Estado portugués desarrolló políticas que asistían o daban apoyo a sus ciudadanos en el exterior, por lo que sus políticas pueden ser consideradas pioneras. La cruel realidad que los portugueses enfrentaron en el exterior, hizo que el Estado prestara apoyo y firmara acuerdos bilaterales con los países de destino, como acción complementaria al trabajo que las asociaciones de portugueses en el exterior realizaban a través de las mutualidades y sociedades de socorros mutuos (Carreiras et al. 2007), si bien también movido por el interés del Estado en maximizar las remesas de los emigrantes (Baganha 1994, 2000). Por ejemplo, Portugal firmó en 1953 ratificado en 1957, el primer Acuerdo de Amistad y Consulta con Brasil, que sería renovado en 2000, así como acuerdos consulares (1995) y de seguridad social (1997) entre otros (Padilla 2010). Portugal también fue pionero en otorgar el voto a los portugueses en el exterior y darles representación parlamentaria en 1976 con la sanción de la nueva constitución (Costa Lobo, 2007).

Solo después de la revolución de los claveles que puso fin a la dictadura, en 1974, es que las políticas de control de la emigración fueron sustituidas por un entendimiento general de la emigración como un derecho de los ciudadanos portugueses, asegurados en la constitución portuguesa (art. 44, no. 2) de 1976 (V. Santos, 2004). En las décadas siguientes, la emigración no fue restringida como tal, sin embargo, este periodo coincide con el proceso de preparación y posteriormente entrada de Portugal a la Unión Europea, lo que llevó a que paulatinamente ganase atraktividad como país de destino, y lentamente, comenzase a forjar políticas de inmigración,

la cuales con el tiempo ganaron mayor visibilidad en la agenda pública portuguesa.

Así, a partir de la década de 1980 se pueden identificar las primeras políticas públicas centradas específicamente en cuestiones inmigratorias o derivadas de ellas (Baganha & Góis, 1998; Padilla & França, 2016). Gradualmente, en las décadas siguientes, la legislación migratoria se hará más intensa, en respuesta a la realidad nacional, como por ejemplo el aumento de la demanda de mano de obra a fines de la década de 1990 e inicio del nuevo siglo, o su disminución debido al aumento del desempleo como consecuencia de la crisis económica a partir de 2010; o en respuesta a las imposiciones y directrices de la Unión Europea, proceso llamado de europeización de las políticas (Padilla, 2017). Desde entonces la política migratoria portuguesa reflejada en diferentes medidas – leyes, decretos, planes y programas – fueron siendo elaboradas e implementadas en un contexto donde conviven tanto las prioridades determinadas por el estado portugués como por las presiones de la Unión Europea para adaptar los marcos regulatorios nacionales a los comunitarios, sumados a las presiones de la propia sociedad civil organizada que a través de asociaciones de inmigrantes y otras organizaciones no-gubernamentales, ejercen presión hacia la adopción de políticas migratorias amigables, siendo que todas estas fuerzas juegan un papel importante en la conformación de dichas políticas.

Con base a lo expuesto, el presente capítulo se propone analizar la evolución de las políticas portuguesas de incorporación de inmigrantes, intentando responder a dos preguntas centrales: i) cuales son los principales cambios identificados en las políticas de incorporación desde la década de 1980 hasta la actualidad? ii) por qué el avance de las políticas se produce en una dirección pero en dos velocidades, en particular las políticas relacionadas con la adquisición de nacionalidad y las políticas antidiscriminación? Para ello, realizamos un análisis cualitativo de las políticas de inmigración y recurrimos también al análisis secundario de datos estadísticos oficiales. Con el objetivo de atender a los propósitos descritos, el capítulo comienza presentando un encuadramiento de las políticas migratorias en el contexto actual, para luego avanzar con la descripción y contextualización de los flujos migratorios para Portugal, seguido del análisis de la evolución de las políticas de incorporación inmigrantes. Finalizamos con algunas consideraciones que sugieren que pese a las mejoras en las políticas portuguesas de incorporación inmigrantes, ni todas ellas han avanzado con el mismo ímpetu e intensidad.

2.- FUNDAMENTO TEÓRICO

Las políticas migratorias de incorporación

Las políticas migratorias, en cuanto políticas públicas, pueden tener un carácter anticipador o reactivo a los hechos o fenómenos migratorios (Hammar, 1985). Mientras el primero ambiciona prever, pronosticar y planificar nuevas características y dinámicas migratorias que puedan surgir, guiando (atrayendo, controlando o gestionando) los flujos migratorios, el segundo intenta responder a la situación registrada de la mejor manera posible, dentro de los parámetros que los estados definen como convenientes o aceptables. En la práctica lo que sucede es que la mayor parte de las políticas migratorias tienen más rasgos de reacción que de planificación, ocurriendo en un momento ex-post en lugar de ex-ante (Padilla, 2017). O sea, en general, las políticas migratorias siguen un abordaje más pragmático de “resolución de problemas” (*problem-solving*) no previstas a tiempo, o simplemente reaccionan a una necesidad o realidad repentina (Zapata-Barrero, Caponio, & Scholten, 2017).

Para fines didácticos las políticas migratorias pueden ser divididas en dos grandes grupos: políticas de regulación de flujos y políticas de incorporación, siendo que cada una de ellas engloba una gran variedad de políticas específicas, y son identificadas también como políticas de inmigración y de/para inmigrantes (Hammar, 1985). Algunos autores al profundizar en las políticas migratorias, también diferencian como una categoría aparte a las políticas de adquisición de nacionalidad y naturalización, mientras otros las incluyen como una subcategoría dentro de las políticas de incorporación o integración. Sin embargo, lo que resulta práctico es distinguir lo que hay por detrás de dichas políticas. Mientras las de regulación están asociadas a los controles de fronteras y visados, porque deciden quienes pueden entrar, permanecer y salir del país, y cuales las condiciones o estatutos que los encuadran legalmente en el país, las políticas de incorporación, por su lado, pretenden facilitar el proceso de inclusión de los inmigrantes y sus familias en la sociedad de destino, a través de acciones de promoción de ciudadanía por medio de la participación en actividades económicas, culturales, políticas y religiosas (Hammar, 1985; Padilla, 2017). Además, las políticas de incorporación tienen como objetivo fortalecer la cohesión social, a través de la promoción de la interacción de los inmigrantes con la comunidad local, sus valores y costumbres, y brindándoles protección frente a la discriminación y los pre-

juicios. Money (N/D) afirma que existe una relación intrínseca entre las políticas de regulación y de incorporación que suele ser poco considerada, lo que dificulta la elaboración de políticas migratorias eficaces. Por su lado, Fitzgerald et al. (2018) sostienen que mientras las políticas de integración y ciudadanía se basan en procesos socio-históricos influenciados por consideraciones de orden cultural, las políticas de regulación de flujos devienen de acuerdos internacionales y normas vinculadas a los derechos humanos. Por ello, los objetivos de las políticas regulatorias y de incorporación son contrapuestos, y habitualmente no son planificadas conjuntamente, siendo gobernadas por lógicas y fuerzas políticas distintas. Sin embargo, en relación a las varias políticas de incorporación, pueden coexistir también una diversidad de lógicas, principios y predisposiciones. Por ejemplo, las relacionadas con la “capacidad de asimilación”, o nivel de aceptación hacia como el otro (extranjero) se torna nosotros (ciudadano nacional) accediendo a la membresía ciudadana, según se refleja en los regímenes de adquisición de la nacionalidad; o aquellas relacionadas con los imaginarios sociales que constituyen la identidad nacional basadas en una historia, tradición, cultura y lengua común. En el caso portugués, este imaginario, denominado luso-tropicalismo y lusofonía, se remonta al periodo colonial y ha sobrevivido hasta la actualidad. El mismo se asienta en la creencia en la convivencia racial pacífica no racista, que en la práctica no admite como posible la existencia/práctica de racismo por parte de los portugueses debido a su naturaleza universalista. Analizaremos esta interacción más adelante.

Una vez que el proceso de incorporación de los inmigrantes a la sociedad de destino es un fenómeno que atraviesa innumerables y diversas esferas – trabajo, educación, diversidad cultural, participación política, entre otras –, las políticas de incorporación suelen enfocarse en distintos ámbitos. Padilla (2017) identifica por lo menos seis ejes de actuación de las políticas de incorporación, y alerta sobre la variedad de esas políticas y sus distintos campos de actuación.

Tabla 1. Tipos de Políticas de Incorporación

Políticas	Descripción
Políticas de Regularización	Procesos/programas que visan regularizar los inmigrantes cuyos documentos están en situación irregular. Generalmente son promovidos en carácter excepcional.
Políticas de inserción sociocultural	Programas educacionales enfocados en el aprendizaje de lo idioma y costumbres locales: ingreso en el sistema educativo local que puede tener características multiculturales, bilingües o monolingües.
Políticas de participación política y cívica	Programas de promoción de actividades o acciones de carácter político en nivel local o nacional: derecho a votar, elegirse, cuotas en los partidos políticos, organizar asociaciones etc.
Políticas de adquisición de nacionalidad	Procesos que permiten o acceso a ciudadanía nacional a través del derecho de nacimiento (<i>ius solis</i>), descendencia (<i>ius sanguinis</i>), residencia (<i>ius domicili</i>) o declaración de voluntad por matrimonio, unión de facto o adopción.
Políticas de inserción socioeconómicas	Programas/Medidas que promuevan oportunidades de inserción laboral igualitarias libres de discriminación, formación, capacitación o entrenamiento profesional y acceso a beneficios sociales.
Políticas de promoción de la diversidad	Programas y acciones afirmativas o positivas y legislaciones anti-discriminación que fomentan la protección y promoción de la diversidad étnica, racial, religiosa, de género y de orientación sexual.

Fuente: Elaboración propia, s.f.

Las diferentes políticas de incorporación interactúan entre sí, resultando en complejos y distintos niveles de integración. Por ejemplo, un determinado país puede presentar excelentes políticas de promoción de la diversidad mientras al mismo tiempo poseen políticas de regularización insuficientes (Martiniello, 2006). Si bien existe consenso entre migrantólogos sobre la relevancia de producir e implementar políticas de incorporación adecuadas que garanticen la inserción digna de los inmigrantes en la comunidad de acogida (Domenech, 2007; Moraes & Aguiar, 2018; Oliveira & Oliveira, 2017), no existe tal consenso sobre quién es responsable de que el proceso de inserción social, económica, cultural y político sea exitoso, si el Estado, los inmigrantes, la sociedad receptora, o todos ellos. Por ello, los conceptos de integración e incorporación llevan una carga política e ideológica en sus definiciones.

El concepto de integración, tal vez el más utilizado, implica en general un modelo unidireccional en el cual integrarse es responsabilidad del inmigrante, sin reconocer el papel que juega

también la sociedad de destino (Padilla, 2017). El modelo resulta de una evaluación aislada de las políticas de gobierno en lugar de inserida y vinculada a los procesos sociales más amplios. Asimismo varios autores defienden que el concepto de integración propone en realidad un modelo de asimilación disfrazada del inmigrante, puesto que las fuerzas de la mayoría nacional y de los inmigrantes son asimétricas (Houtkamp, 2015). En ese sentido, la noción de incorporación resulta más apropiada puesto que se refiere a la inserción en el tejido social de la sociedad de acogida que permite una participación más amplia en dicha sociedad. Al mismo tiempo reconoce que la inserción de los inmigrantes en la sociedad de destino es resultado de las acciones de los inmigrantes, de la sociedad, del Estado y sus instituciones (Faist, 2009; Padilla, 2017).

En los últimos años Portugal ha sido reconocido por distintas instituciones como uno de los países más avanzados en lo referido a las políticas migratorias, en especial las de incorporación. Segundo los datos del Índice de Políticas de Inmigración e Integración (MIPEX), en 2011 y 2015 Portugal ocupó el segundo mejor lugar en el ranking de las políticas de integración (como las denomina el índice) a nivel general, detrás de Suecia y el primero en las políticas de adquisición de nacionalidad. Además, varias de las otras políticas de incorporación sobre la reunificación familiar, la inserción laboral y la lucha contra la discriminación fueron igualmente evaluadas positivamente. Asimismo, en 2009 y 2012 la Organización de las Naciones Unidas también destacó las políticas portuguesas de integración como las mejores a nivel mundial (Padilla & França, 2016). En el contexto general de las “políticas buenas o amigables” se suman también los Planes de Integración de los Inmigrantes (2007-2009) y (2010-2013), celebrados nacional e internacionalmente como instrumentos innovadores y que contribuyeron a mejorar aún más la imagen de Portugal como modelo a seguir (França, 2017).

Según lo expuesto, el caso portugués aparece como emblemático para ser analizado debido al reconocimiento internacional de sus políticas. No obstante, no todas las políticas gozan del mismo nivel de avance, y por lo tanto no todas promueven una incorporación plena de los inmigrantes, por otro lado, la literatura también reconoce restricciones a las evaluaciones positivas de las políticas de incorporación. Una limitación del MIPEX es que tal índice evalúa y analiza las políticas como instrumentos legales, pero no su aplicación e implementación, por lo que la discrepancia entre lo que dice la ley y como se lleva a cabo, puede ser significativa (Padilla et al 2018), siendo por ello necesario evaluar con datos empíricos lo que sucede en la práctica.

Igualmente, si bien la ONU distinguió a Portugal por sus políticas de incorporación, por el otro, contradictoriamente una de sus agencias, el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial (2004 y posteriores) advirtió que en Portugal son notorios los actos de odio motivados racialmente, la persistencia de la intolerancia y discriminación, especialmente hacia las minorías negras. Asimismo, entidades europeas han mencionado las alegaciones sobre la mala conducta de la policía hacia los extranjeros y el uso excesivo de la fuerza (ECRI, 2018; ONU, 2004). Estas acusaciones no dejan de ser actuales ya en el presente los tribunales se debaten en un juicio sobre un grave caso de racismo y maltrato policial recibido por inmigrantes negros en Portugal, que tuvo lugar en 2015.

Inmigración, lusotropicalismo y políticas migratorias en Portugal

Tal como mencionado, Portugal históricamente fue un país de emigración y sólo después de la Revolución de los Claveles en 1974, de la descolonización de los territorios en África y de la restauración de la democracia, el país comienza a recibir los primeros flujos migratorios, que vinieron a consolidarse y crecer en las décadas siguientes (Baganha & Góis, 1998; Peixoto, 2004). No obstante, esta tendencia fue interrumpida por la crisis económica que se instaló en el país a partir de 2008 y alcanzó su ápice en 2011, con la TROIKA y la implementación de medidas de austeridad, momento en el cual la emigración volvió a crecer y la inmigración disminuyó (Padilla & Ortiz, 2012). Sin embargo, superada la crisis, la inmigración ha vuelto a ganar ímpetu desde 2016, lo que se ha reafirmado en 2017 y 2018 (SEF, 2018).

En consecuencia, una mirada de largo plazo nos indica que la realidad migratoria portuguesa es reciente. A partir de la década de 1980 el estado comienza tímidamente a trazar sus primeras políticas migratorias, centradas sobretudo en la regulación de los flujos, ambicionando aproximarse a los estándares de la Unión Europea (Baganha & Góis, 1998). Sin embargo, este patrón no siempre fue logrado (Baganha, 2005), como lo prueban los varios procesos de regularización extraordinarios que se aprobaron desde la década de 1990: 1992, 1996, 2001, 2003, 2005, 2007 (abierto) hasta 2017 (Padilla 2007; Padilla 2017; Padilla y França 2016). Con el tiempo, el arraigo de los inmigrantes llevó a la necesidad de considerar su inclusión. Así, como resultado de la presión ejercida por las asociaciones de inmigrantes y otras organizaciones de la sociedad civil sumada a la presión para que Portugal cumpliera con las Directivas de la Unión

Europea, todo lo concerniente a las políticas de incorporación se suman a la agenda y al debate nacional (Maeso & Araújo, 2013; Padilla & França, 2016).

Desde entonces, ya sea para responder a las presiones de la Unión Europea, a sus propios intereses nacionales (mercado laboral, crisis económicas, cambios de gobierno, mantener buenas relaciones diplomáticas con los países de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP) y demandas de la sociedad civil, además del creciente el interés en mantener la visibilidad internacional ganada debido a su buena posición en los rankings internacionales de políticas migratorias, Portugal ha invertido de forma más sistemática en la promoción de políticas de incorporación (Padilla & Ortiz, 2017). La Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa fue creada en 1996 como un foro multilateral privilegiado de relaciones políticas y culturales entre los países de lengua oficial portuguesa – Angola, Brasil, Cabo-Verde, Guinea-Bissau, Mozambique, Portugal, Santo Tomé y Príncipe, Timor Oriental y Guinea-Ecuatorial. La creación y consolidación de la CPLP responden a los intereses portugueses en abrir un espacio privilegiado desde donde ejercer liderazgo y protagonismo en el nuevo orden mundial (Freixo, 2009). La siguiente tabla ilustra algunas de las principales medidas implementadas.

Tabla 2. Medidas de promoción de la incorporación de los migrantes en Portugal 1991-2015

Año	Medida
1991	Creación de la secretaria de programas para educación multicultural
1993	Creación del proyecto de educación intercultural
1993	Creación de la Comisión para la integración de los Inmigrantes y Minorías Étnicas
1996	Creación de la figura de Alto Comisario para la Inmigración y Minorías Étnicas (ACIME)
1998	Creación del Consejo Consultivo para los Asuntos de la Inmigración (COCAI)
1999	Creación de la Comisión para la Igualdad y contra la Discriminación Racial (CIC-DR)
2001	Programa Escojas (Programa Escolhas) – inclusión de jóvenes inmigrantes
2001	Programa Portugal Acoge (Portugal Acolhe) – formación en los derechos básicos portugueses y enseñanza de portugués
2001	Ley 16/2001, Reafirmación de la libertad religiosa y promoción del dialogo inter-religioso
2002	Creación del Alto Comisariado para la Inmigración y Minorías Étnicas (ACIME)
2003	Creación de la Red de los Centros Locales de Apoyo a la integración de los Inmigrantes (CLAIS)

2003	Creación del Observatorio de la Inmigración
2004	Creación de la Oficina de Apoyo Técnico a las Asociaciones de Inmigrantes (GA-TAI)
2004	Creación de lo Centro Nacional de Apoyo a lo Inmigrante (CNAI)
2007	Reestructuración del ACIME en Alto Comisariado para la Inmigración y el Diálogo Intercultural (ACIDI)
2007	I Plan de Integración de los Inmigrantes (2007-2009)
2008	Creación del Programa Portugués para Todos (PPT) – oferta de cursos de lengua portuguesa gratuito
2010	II Plan de Integración de los Inmigrantes (2010-2013)
2014	Reestructuración del ACIDI en Alto Comisariado para las Migraciones (ACM)
2015	Presentación del Plan Estratégico para las Migraciones (2015-2020)

Fuente: Horta & Gonçalves de Oliveira, 2014; Padilla & França, 2016.

No obstante, para comprender mejor las políticas de incorporación en Portugal, más allá de los actores políticos involucrados, es fundamental tener en cuenta el imaginario social portugués ya que esta influencia la auto-imagen y auto-percepción de “ser portugués” y de la identidad lusa. El imaginario actual portugués deviene del misticismo colonial de la época de los descubrimientos y de la historia de la colonización, según la cual la cultura portuguesa es históricamente tolerante y universalista, que la hace abierta a la diversidad y a entender al otro. Castelo habla del “modo portugués de estar en el mundo”, el cual consiste en una manera particular y específica de relacionarse con otros pueblos y culturas, basado en altos niveles de tolerancia, humanidad, fraternidad y cristiandad (Castelo, 2011, p. 112). En este sentido, el discurso dominante describe al colonialismo portugués como tolerante y con ausencia de discriminación racial y/o étnica, que en la práctica se traduce en la negación del racismo. Maeso y Araujo sostienen que la construcción de dichos mitos conforma el “sentido común” portugués que “es modelado y permeado por ideas políticas y prácticas racistas y discriminatorias. Esas ideas y prácticas ven a los inmigrantes como “otros”, que deben probar su contribución a la sociedad nacional, para luego poder integrarse dentro de los límites de tolerancia trazados por la sociedad de acogida” (2013: 14). Por su parte, Araújo (2008), afirma que la paradoja de que la experiencia colonial resultó en un “Portugal no racista” persiste porque el discurso del luso-tropicalismo encubre las relaciones desiguales de poder y dominación, la cual se traduce en nuestros días en la representación de Portugal como uno de los países más acogedores de Europa, de costumbres

blandas y naturalmente intercultural.

Según lo expuesto, es necesario analizar y entender la trayectoria legislativa y estadística sobre el proceso de adquisición de la nacionalidad, por un lado, y sobre la evolución de la legislación anti-racista por el otro. En paralelo, es importante intentar desvendar la motivación principal para los cambios en dichas políticas, si se debe a presiones de la sociedad civil, del propio estado y/o os de la Unión Europea.

En la sesión siguiente sección comparamos como las políticas de adquisición de nacionalidad y antidiscriminación han evolucionado a lo largo del tiempo.

Evolución histórica de las políticas de adquisición de nacionalidad y antidiscriminación

Políticas de adquisición de nacionalidad

Las políticas de adquisición de la nacionalidad portuguesas han sido identificadas como un buen ejemplo de políticas públicas de incorporación según MIPEX (Costa, 2016), aunque no siempre fue así. A lo largo del tiempo, y debido a su historia imperial y de emigración, el desarrollo de la ciudadanía portuguesa fue atravesado tanto por medidas de inclusión como de exclusión (Sobral, 2007).

Padilla y Ortiz (2017) realizan un análisis detallado de las transformaciones de las políticas de adquisición de la nacionalidad desde el siglo XVII hasta los días actuales. Las autoras demuestran que hasta 1959 Portugal favoreció el *ius solis*, aunque en algunos momentos es posible identificar la existencia de sistemas mixtos que consideraban simultáneamente lo criterios de *ius solis* y de *ius sanguinis*. Además, identifican un sesgo sexista vigente en ciertos periodos históricos, que tendía a otorgar derechos distintos a los hombres, padres (*pater ius sanguinis*) y maridos – las mujeres extranjeras adquirirían la nacionalidad del marido, perdiendo la propia. Igualmente apuntan a la centralidad de la discrecionalidad administrativa como un rasgo fundamental, usado en diferentes momentos para aprobar o rechazar los pedidos de nacionalidad. El cuadro analítico elaborado por las autoras permite visualizar de manera objetiva diferentes fases de la política de adquisición de nacionalidad en los años más recientes (1950-2018).

Tabla 3. Leyes portuguesas de acceso a la nacionalidad

Período	Ley	Descripción
Pre-Estado Novo y Estado Novo 1950-1974	Ley de 1867	- Sistema mixto de adquisición de nacionalidad <i>ius solis</i> e <i>ius sanguinis</i> . Además, tenían acceso a la nacionalidad: - Hijos nacidos de padres y/o madres portuguesas trabajando en extranjero a servicio de la Corona - Mujeres extranjeras casadas con hombres portugueses
	Ley de 1930	- Alteración en código civil para naturalización: tiempo de residencia en Portugal 3 años, no tener antecedentes penales y cumplir los deberes militares en el país de origen.
	Ley 2098/59	- Adquisición de la nacionalidad a través de <i>ius sanguinis</i> para aquellos nacidos en el extranjero por vía de una declaración del padre y/o de la madre portugueses. - La mujer portuguesa perdía la nacionalidad cuando se casaba con un extranjero y las mujeres extranjeras casadas con portugueses adquirirían la nacionalidad.
Descolonización en África 1974-1986	Decreto-Ley 308-A/1975	- Los nacidos en Portugal aún que residieran en las ex-colonias por el principio del <i>ius solis</i> mantendrían la nacionalidad portuguesa. - Las personas nacidas y residentes en las ex-colonias adquirirían la nacionalidad de los nuevos Estados. - Las personas nacidas en las ex-colonias que comprobasen la manutención del vínculo con Portugal continental tendrían nacionalidad portuguesa. - Excepciones: Naturales de Goa, Damão y Diu nacidos antes de la anexión de territorio por la India fueran considerados portugueses y también los individuos de ascendencia india residentes en Mozambique.
	Ley 37/1981 & Decreto-Ley 322/82	- Consagración de la nacionalidad como un derecho fundamental - Prevalencia del <i>ius sanguinis</i> para favorecer los descendientes portugueses en el extranjero - Nacionalidad por <i>ius solis</i> : naturalización o adquisición después de 6 años viviendo en Portugal - Extinción del gaño o pérdida de la nacionalidad por casamiento (separación entre casamiento y ciudadanía)
	Ley 25/94	- Vinculación de la adquisición de la nacionalidad a la legalidad de la residencia, restringiendo el acceso por <i>ius soli</i> o <i>ius domicili</i>

		- Elevación del tiempo de residencia para adquisición de la nacionalidad para 10 años, con excepción de los extranjeros lusófonos que necesitarían solamente de 6 años.
Seguridad e Integración 2000s	Ley orgánica 1/04	- Introducción de la regla de la retroactividad para la readquisición de la nacionalidad beneficiando a los descendientes portugueses nacidos en el extranjero, por ius sanguinis.
	Ley orgánica 2/06 Y Decreto Ley 237-A/06	- Aumento de las posibilidades de adquisición de la nacionalidad portuguesa: principio ius solis, ius sanguinis y ius domicili. a. hijos de progenitores que adquieran la nacionalidad portuguesa b. matrimonio o unión de facto con nacional después de 3 años de vínculo c. menores por adopción plena d. nacidos en territorio nacional (padre o madre portuguesa) e. hijos de padres o madres portuguesas nacidos en el extranjero a servicio del Estado portugués o por manifestación de los progenitores f. Extranjeros residentes regularmente en Portugal por 6 años g. Menores nacidos en Portugal con el primer ciclo de educación básica concluido o uno de los progenitores con residencia legal por 5 años h. Nacidos en el extranjero con un ascendente de 2 grados de ciudadano portugués (nietos de portugueses) i. Portugueses apátridas que perdieron la nacionalidad portuguesa j. Ciudadanos en situación de prestación de servicio especial al Estado o a la comunidad nacional l. Nacidos en Portugal con residencia habitual en Portugal por 10 años
	Ley orgánica 8/15 y 9/15	- Impedimento de adquisición de nacionalidad para sujetos que representan un peligro o amenaza para la seguridad nacional (actos terroristas) - Para los nacidos en el extranjero con un ascendente de 2 grados con nacionalidad portuguesa (nietos de portugueses) exigiese la obligatoriedad de vinculación con la comunidad portuguesa, conocimiento de la lengua portuguesa y ausencia de condenaciones por crímenes condenados a más que tres años de prisión

Seguridad e Integración 2000s	Decreto-Ley 71/17	<ul style="list-style-type: none"> - Ciudadanos de países de lengua oficial portuguesa no necesitan demostrar la vinculación con la comunidad ni conocimiento de la lengua portuguesa - Fin de la obligatoriedad de la presentación del certificado de registro criminal a los requirentes que residan fuera del país de origen desde los 16 años
	Ley-Orgánica 2/2018	<ul style="list-style-type: none"> - Adquisición de nacionalidad originaria de menores nacidos en Portugal, hijos de extranjeros, siempre que por lo menos uno de los progenitores resida legalmente en Portugal 2 años. - Adquisición de nacionalidad originaria de menores nacidos en Portugal hijos de extranjeros, si uno de los progenitores también nació en Portugal y tenga residencia, independiente del título, al tiempo del nacimiento - Naturalización de menores extranjeros si por lo menos uno de los progenitores ha residido en Portugal 5 años y el menor haya concluido un ciclo de enseñanza - Padres y madres de portugueses de origine pueden tener la nacionalidad de los hijos desde que residan en Portugal a 5 años - Extranjeros residentes legales por 5 años - Para el conteo de plazos de residencia legal considera la suma de todos los períodos de residencia legal en territorio nacional, seguidos o intercalados en el intervalo máximo de 15 años.

Fuente: Padilla y Ortiz 2011, y actualización

El análisis de la Tabla 3 ilustra las grandes alteraciones del marco legal del acceso a la nacionalidad, pasando por períodos más restrictivos hasta el presente, adquiriendo paulatinamente un carácter más inclusivo. En forma general se puede afirmar que las leyes han evolucionado positivamente hacia un sistema mixto más equilibrado que considera *ius solis*, *ius sanguinis* y *ius domicilis*. Del periodo más reciente, la ley orgánica N°2/2006 puede ser calificada como un punto de inflexión en el nivel de inclusividad ya que facilita tanto los procesos (desburocratización) como los requisitos necesarios en los procesos de adquisición de la nacionalidad (Padilla & Ortiz, 2017). Esta ley introduce un criterio de mayor objetividad al limitar la discrecionalidad de los funcionarios responsables del análisis de los pedidos, además remueve la obligatoriedad de presentar pruebas de medios de subsistencia económica. Además, de manera general refuerza el entendimiento de la ciudadanía como un derecho fundamental (Ramos, 2007). A pesar del avance, este diploma no llega a compensar a aquellos ciudadanos provenientes de África y sus descendientes quienes fueron perjudicados en la década de 1970 y 1980 al perder la nacionalidad.

dad, justamente por no prever la retroactividad. Este gafe legal no casual tiene un sesgo racista porque solo afecta a los africanos de las ex colonias y sus descendientes.

Las alteraciones introducidas por el decreto ley de 2017 dan continuación al carácter inclusivo y menos burocrático de la ley orgánica N°2/2006, simplifican el proceso de adquisición de nacionalidad, en particular, la no obligatoriedad de la prueba de idioma portugués para los ciudadanos oriundos de países de lengua oficial portuguesa. Por otro lado posibilita la adquisición de nacionalidad a los nietos de portugueses nacidos en el extranjero (Baganha & Sousa, 2006; Padilla & Ortiz, 2017).

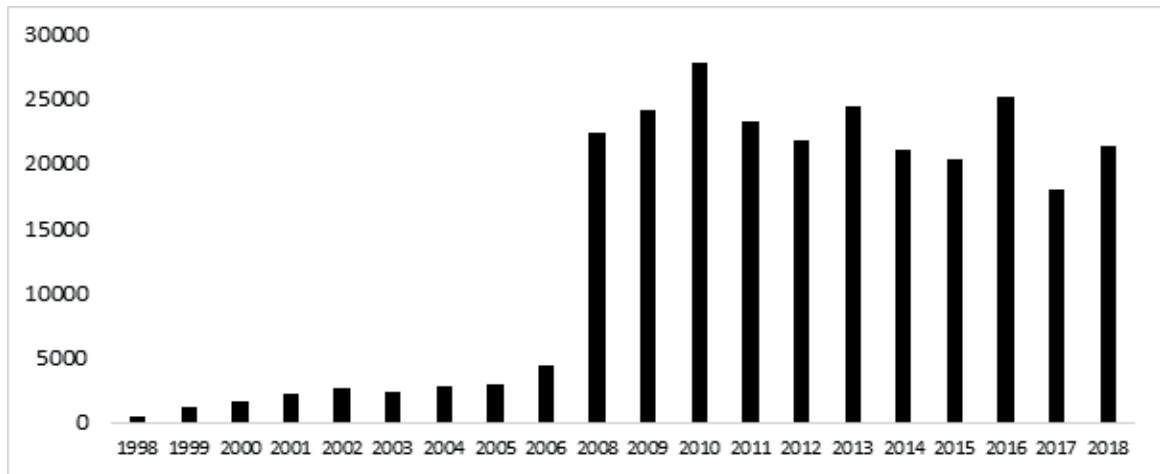
Finalmente, los cambios introducidos por la Ley Orgánica N°2/2018, avanzan todavía más, en el combate a la exclusión social, al extender el acceso tanto a la nacionalidad originaria como a la naturalización, especialmente a los menores nacidos en territorio portugués. Los principales progresos incluyen la atribución de nacionalidad originaria a los menores nacidos en Portugal, hijos de extranjeros que, por lo menos uno de los progenitores, resida legalmente en Portugal hace 2 años; la naturalización de menores hijos de inmigrantes que vivan en Portugal hace 5 años independientemente del título de residencia; la disminución del tiempo de residencia legal de 6 para 5 años para solicitar la naturalización; la inclusión de la naturalización por ascendencia y el establecimiento de un nuevo sistema de conteo de los años para demostrar el plazo de residencia legal.

Según lo expuesto, las transformaciones sucedidas en el marco legal vigente para acceder a la nacionalidad portuguesa ya sea por adquisición, naturalización o atribución, contrariamente a lo que ha sucedido en otros países europeos, han evolucionado en un sentido de mayor inclusión, respondiendo a las demandas derivadas del crecimiento de la inmigración al mismo tiempo que manteniendo y asegurando los vínculos de Portugal con su diáspora.

Si bien el nivel de inclusión ha mejorado significativamente, aún restan algunas restricciones. La más importante, como mencionado, es la deuda o reparación histórica hacia quienes fueron extirpados de la nacionalidad. Una segunda categoría de excluidos es la constituida por los sujetos que representan un peligro o amenaza para la seguridad nacional, sin que existan más especificaciones. Finalmente, existe silencio u omisión sobre la concesión de la nacionalidad por vía expeditiva, a los refugiados que así lo soliciten de modo a facilitar su inserción a la sociedad. La Figura 1 permite observar los efectos positivos del régimen de acceso a la

nacionalidad, siendo que la aplicación de la ley de 2006 se refleja claramente a partir de 2008 (no existen datos para 2007 por haber sido el año de transición).

Figura 1. Evolución de la adquisición de la nacionalidad en Portugal



Fuente: PORDATA, 2018.

Más allá del aumento continuo de los flujos migratorios desde fines de la década de 1990, los procesos atribución de la nacionalidad solo registraron un aumento elocuente a partir de la aplicación de la norma sancionada en 2006, que tal como mencionado, además facilitar los requisitos (disminución de los plazos de residencia y simplificación de los procesos) puso fin al poder discrecional de los funcionarios, que hasta el momento habían sido un obstáculo para los ciudadanos provenientes de las ex colonias en África, en especial los caboverdianos. Si bien la legislación anterior en teoría facilitaba el acceso a los ciudadanos de la (CPLP) al exigir un periodo de residencia de 6 años mientras para el resto de los inmigrantes el periodo era de 10 años, en la práctica nunca se traduzco como un beneficio ya que los procesos eran rechazados por los funcionarios. Por ello, el uso de la discrecionalidad hacia los inmigrantes africanos como estrategia de negación del derecho a la nacionalidad puede ser vista como una práctica de racismo institucional, sin que este fuera reconocido como tal al estar disfrazado bajo el poder de decisión del funcionario. Esta situación nos lleva a abordar el tema de las políticas de anti-discriminación.

Políticas antidiscriminación

Las políticas antidiscriminación y de combate al racismo en Portugal han sufrido transformaciones importantes a largo de los años, aunque con un impacto mucho menor. Analizando el intervalo de 1976 – con la promulgación de la Constitución Portuguesa – hasta el día de hoy, la “gestión de la diversidad cultural” ha ganado algún espacio en la agenda pública, aunque no la misma capacidad de respuesta. Una fuerza conductora en este sentido ha sido la Unión Europea, que exige la adaptación y adopción de normas compatibles que tiendan a combatir el racismo y todas las formas de discriminación étnico-raciales. Éstas se enmarcan en el discurso oficial de la integración e interculturalidad como estrategia política de gobernanza de la diversidad cultural (Maeso & Araújo, 2013).

Fue principalmente a partir de los años 2000, debido a la presión de la Comisión Europea para la transposición de sus directivas, que se identifican cambios evidentes en el orden jurídico nacional en lo que se refiere al combate al racismo (T. Santos & Lima, 2011). La tabla 4 presenta esquemáticamente el desarrollo de las medidas de combate al racismo y antidiscriminación desde 1976 hasta la última ley, promulgada en 2017.

Tabla 4. Leyes portuguesas antidiscriminación

Documento	Descripción
Constitución de la República Portuguesa	- Principio de la igualdad de todos los ciudadanos, independiente de la ascendencia, sexo, raza, lengua, territorio de origen, religión, convicciones políticas o ideológicas, instrucción, situación económica o condición social. - Derecho a la protección legal contra todas las formas de discriminación.¿
Código Penal Art. 240	- Crimen de discriminación racial, religiosa o xenófoba, con causas fundadas en la raza, color, origen étnico, nacional, religión, sexo u orientación sexual.
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, 2001	-Adopción de medidas para eliminar la discriminación racial en todas sus formas y manifestaciones y a prevenir y combatir las doctrinas y prácticas racistas.
Decreto-ley nº3-A/96	- Institución del Alto Comisario para la Inmigración y Minorías Étnicas con las competencias de contribuir para eliminación de la discriminación, combatir el racismo y la xenofobia.

Ley nº134/99 Y Decreto Ley 111/2000	<ul style="list-style-type: none"> - Prevenir, prohibir, sancionar la discriminación racial y xenófoba basada en raza, color, nacionalidad u origen étnico. - Definición de discriminación racial. - Identificación de las prácticas discriminatorias punibles. - Encuadramiento de los crímenes de discriminación racial, religiosa o xenófoba, con causas fundadas en la raza, color, origen étnico, nacional, religión, sexo u orientación sexual. - Establecimiento de un régimen de sanciones para comportamientos discriminatorios. - Creación de la Comisión para la Igualdad y Contra la Discriminación Racial (CCIDR)
Decreto-Ley 251/2002	<ul style="list-style-type: none"> - Creación del Alto Comisariado para la Inmigración y Minorías Étnicas (ACIME) con competencia de implementar políticas antidiscriminación y de combate al racismo.
Decreto-Ley nº99/2003	<ul style="list-style-type: none"> - Transposición de la directiva 2000/78/CE. - Prohibición de discriminación directa o indirecta en el acceso al trabajo y al empleo por razones de nacionalidad, origen étnico, religión e etc.
Decreto-Ley nº18/2004	<ul style="list-style-type: none"> - Transposición de la directiva 2000/43/CE - Prohibición de prácticas discriminatorias raciales o étnicas en el ámbito de la seguridad social, salud, beneficios sociales, educación, habitación.
Decreto-Ley nº167/2007	<ul style="list-style-type: none"> - Transformación del ACIME en Alto Comisariado para la Inmigración y Diálogo Intercultural (ACIDI), con el objetivo de promover la igualdad de derecho y oportunidades entre los inmigrantes y la promoción de la interculturalidad.
Decreto-Ley nº93/2017	<ul style="list-style-type: none"> -Alteración del régimen jurídico de combate y prevención de la discriminación racial. -La CICDR concentra todas las fases del proceso de infracciones. -Inclusión de nuevas formas de discriminación (territorio de origen y ascendencia), discriminación múltiple y por asociación a persona o grupo de personas detentores de criterios protegidos.

Fuente: Elaboración propia y T. Santos & Lima, 2011.

Con la sanción de la Constitución de 1976, Portugal comienza a implementar algunos instrumentos y mecanismos legales para combatir el racismo y la discriminación racial y étnica – entre ellos normas penales, civiles y administrativas, así como también la ratificación de tratados internacionales – aunque con un alcance limitado y poca eficacia. Por ello, la instauración de la CICDR, recién en 1999, es vista como el primer gran paso hacia establecer un marco para

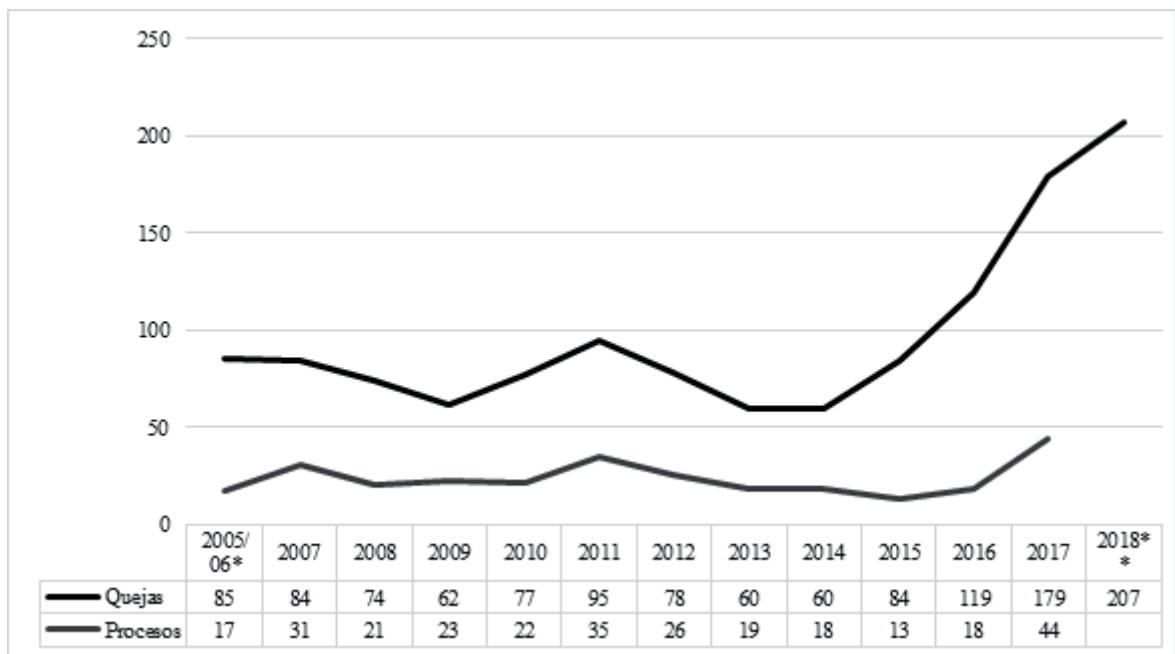
la monitorización y fiscalización de las prácticas discriminatorias y racistas en el país. Dicha Comisión es presidida por el Alto/a Comisario/a de las Migraciones o ACM (anteriormente ACIME/ACIDI) y los consejeros que sumaban al momento de su creación con 17 personas, número que a la fecha ha aumentado a 31 consejeros). Vemos como es solo a partir del nuevo milenio que el tema del racismo y discriminación alcanzan la agenda pública nacional y que se introduce el primer marco legal e institucional contra la discriminación (Peixe et al., 2008). En respuesta a la exigencia de la Directiva europea 2000/43/CE de creación de “*Equality Bodies*” u organismos independientes del gobierno, responsables por aplicar el principio de la igualdad de tratamiento a las personas, sin distinción de origen, racial o étnica la Comisión fue reconocida como tal en Portugal (Maeso & Araújo, 2013).

En la práctica la transposición de las dos directivas europeas constituye el cuerpo más sólido de las políticas de combate a la discriminación étnica y racial en Portugal. Sin embargo, pese a esas transposiciones y a las transformaciones más recientes en las instituciones responsables por las cuestiones migratorias – entre otras, la evolución del ACIME a ACIDI y actualmente a ACM –, la actividad desplegada en materia anti-discriminatoria ha sido insuficiente. Por lo que no llama la atención que el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD, sigla en inglés) considerase que las políticas antidiscriminación, en especial de combate al racismo contra los afro-descendientes y gitanos eran insuficientes. Asimismo, dicho comité criticó el sistema de control de quejas sobre discriminación racial por ser ineficaz (CERD, 2015), aunque en su defensa, el gobierno Portugués argumentó que el Decreto-Ley nº93/2017 ambiciona promover mejorías en esa esfera a través de la centralización de los procesos de fiscalización en la CICDR.

En el actual sistema de denuncia de casos de discriminación y/o racismo en Portugal, la queja debe ser formalmente registrada en el ACM, el cual a través de la CICDR es responsable de analizar, guiar y decidir sobre todo el proceso, salvo en casos relacionados con la esfera laboral que está bajo la coordinación de la Autoridad para las condiciones de trabajo. El ACM puede, si así lo decide, solicitar asistencia de otras entidades competentes para analizar el caso y tiene 90 días para concluir si hay indicios suficientes para avanzar con el proceso y 15 días más para presentar un informe y borrador de decisión. Dicho documento es enviado a la Comisión que tiene un plazo suplementar de 15 días para decidir si se instaura o no un proceso.

La Figura 2 permite visualizar la evolución del número de quejas presentadas y de procesos instaurados por discriminación racial a lo largo de los años. Las cifras indican que las denuncias por racismo o xenofobia han sido limitadas, no alcanzando los 100 casos anuales, y la mayoría de ellas no pasaban a procesos, sino que eran consideradas inconclusas y no se aplicaban penalidades a los infractores. Sin embargo, 2014 parece ser el punto de inflexión en el cual el aumento en el número de denuncias muestra un cambio que se hace más evidentes en 2016 y luego de la aprobación de la nueva norma, Ley n°93/2017. En el corto periodo desde septiembre de 2017 hasta fines de agosto de 2018, el número de quejas reportando situaciones de racismo o xenofobia creció significativamente, llegando a los 207 casos. Sin embargo, los procesos no han acompañado dicho crecimiento.

Figura 2. Evolución del número de quejas por discriminación racial y procesos abiertos 2006-2018



Fuente: CICDR, elaboración propia. Nota: * Los datos disponibles para 2005/06 son agregados desde septiembre 2005 hasta diciembre 2006. ** El valor de 2018 corresponde apenas hasta 1 de septiembre.

Tabla 5. Porcentaje de las quejas transformadas en procesos.

Año	Quejas transformadas en procesos (%)
2005/06	20
2007	36,90
2008	28,38
2009	37,10
2010	28,57
2011	36,84
2012	33,33
2013	31,67
2014	30,00
2015	15,48
2016	15,13
2017	24,58

Fuente: CICDR, elaboración propia, año.

En 2017, de las 179 quejas registradas, solamente 44 o alrededor de 25% resultaron en procesos, en 2016 y 2015 aproximadamente el 15% avanzaron como tales. Si bien en años anteriores el promedio había sido superior, aunque variable, entre 25 y 35% de las quejas se convirtieron en procesos. Por ello, la figura permite apreciar que el cambio ha sido provocado por el aumento del número de quejas, mientras que las respuestas hasta ahora no han acompañado la tendencia. Si además se analizan las condenas, la situación es todavía más dramática, puesto que entre 2005 e 2017 fueron oficialmente registradas 1057 quejas, pero solamente un 2% (23 casos) resultaron en procesos completos que finalizaron con la aplicación de multas a los infractores. Peixe et. al (2008) advierten que la normalización de la falta de penalizaciones y de condenas en los casos de discriminación racial pone en evidencia tanto la falta de interés como la inoperancia del Estado en esta materia. Asimismo, el reducido número de condenas confirma la ineficiencia de la aplicación del marco legal anti-discriminación vigente y la lentitud y atrasos en los procesos (Maeso & Araújo, 2013). Esto demuestra que además de la falta de interés, inoperancia e ineficiencia, existe una ceguera que no permite reconocer, por parte del Estado y sus instituciones, el racismo y discriminación como práctica en la sociedad portuguesa, ya sea el institucional como el individual.

Dicha ceguera permite también cuestionar la neutralidad, la autonomía política y la eficacia de la CICDR. Ya en 2007, e actualmente en 2018, los informes de la *European Commission against Racism and Intolerance* (ECRI) denunciaba la falta de imparcialidad que se manifiesta en el rol asumido por el Alto-Comisario como actor principal en la Comisión (presidente, responsable por las quejas, investigación, voto decisorio y organismo decisor la sanción), hecho que pone en causa la independencia de las acciones de la comisión, puesto que el Alto-Comisario per se no es neutro (ECRI, 2007, 2018). Además, para la ECRI, la CICDR, la Inspección-General de la Administración Interna (IGAI) no son realmente independientes del Ejecutivo. En la actual configuración que resulta de la Ley N°93/2017, la CICDR se ha tornado aun menos independiente del Estado puesto que la misma pasa a ser compuesta por 27 ministros, 11 más que el formato anterior.

Por ello, la ECRI (2018) critica fuertemente el posicionamiento de la policía y de la IGAI en relación al racismo, considerando que en muchos casos las dos instituciones son tolerantes con el racismo y en otra promotora del mismo. Esto lo demuestra un caso emblemático de 2015, sucedido en la comisaría policial del barrio de Alfragide (Municipio de Amadora, cerca de Lisboa) donde 18 oficiales de policía fueron acusados de torturar 6 víctimas negras. Los testimonios de los detenidos muestran el nivel de odio y racismo hacia las poblaciones negras en Portugal, ilustrando claramente la existencia de racismo institucional, arraigado tanto en la policía como en los tribunales, que en general se niegan a reconocerlo.

Además, el propio marco legal cuando aplicado hasta las últimas consecuencias solo se limita a sancionar el pago de multas, sin que existan consecuencias mayores que consideren prisión, realización de trabajos comunitarios, o resarcir a las personas perjudicadas. Por otro lado, la nueva norma no contempla situaciones de interseccionalidad que permita registrar quejas por discriminación racial y de género al mismo tiempo, dividiendo la realidad que las mujeres negras y las minorías enfrentan frecuentemente, ilustrando la doble ceguera, racial y de género y una doble opresión.

La resistencia a reconocer los casos de discriminación y racismo existentes en Portugal por parte de los órganos y autoridades responsables, es una consecuencia de la sobrevivencia del imaginario colonial, por el cual el pueblo portugués no se reconoce como racista, sino por el contrario, su narrativa consagra a Portugal como un país acogedor, tolerante, humanistas, pio-

nero en la interculturalidad y convivencia con la diferencia (Maeso & Araújo, 2013).

3.- MÉTODO

Diseño

Si se parte de la idea en que “cada metrópolis debe inventar sus propios desafíos de desarrollo en un proyecto que debe ser construido. Enmarcadas en una agenda que integra acciones como implementación de políticas urbanas, mejora de infraestructura, reordenamiento urbano, plane.

Instrumentos

La investigación tuvo como finalidad presentar un modelo el cual describiera de una manera esquemática y sencilla las características más significativas de la atractividad territorial y la mercadotecnia de ciudades aplicables a las áreas metropolitanas, para Rivas Tovar “un modelo identifica las variables importantes para entender un problema.

Procedimiento

Para la realización del modelo se revisó la literatura de las diversas corrientes de la mercadotecnia territorial y de ciudades para localizar las variables que describirán mejor el modelo propuesto, con la intención de describir la conducta de los elementos seleccionados en un sistema. Una vez recopilada la información histórica, conceptual, teórica y contextual se procedió a la presentación del modelo de mercadotecnia de ciudades para áreas metropolitanas.

4.- CONCLUSIONES

Las políticas portuguesas de inmigración siguen siendo ambiguas y contradictorias tal como en su momento lo fueron las de emigración. Si bien en general la evolución de las políticas ha sido hacia políticas más abiertas y amigas de los inmigrantes en general, hay excepciones que muestran un avance en dos velocidades distintas. Las políticas de incorporación de inmigrantes en Portugal son relativamente recientes, han pasado por diferentes fases y han sido el resultado de presiones provenientes de varios actores: la sociedad civil y asociaciones de inmigrantes,

la Unión Europea y el propio Estado en defensa de lo que considera sus intereses. Por un lado las políticas de adquisición de nacionalidad han evolucionado no solamente más rápido sino que también han sido más generosas, mientras que las antidiscriminación han progresado más lentamente y con menos magnanimidad, incluso muestran un severo déficit de aplicación, tal como en su momento existió con el régimen de acceso a la nacionalidad cuando predominaba la discrecionalidad.

En este sentido, el acceso a la nacionalidad es una política de incorporación que resulta de la presión de la sociedad civil organizada (asociaciones de inmigrantes) y del propio reconocimiento del estado de la bondad que el acceso a la ciudadanía acarrea para los inmigrantes. Por otro lado, la evolución de la legislación antidiscriminación, resulta también de la presión de la sociedad civil, pero es incorporada al marco legal, por la necesidad (y obligatoriedad) de transponer las normas de la Unión Europea, y no por interés propio. Por lo tanto, aunque el marco legal mejore, no lo hace necesariamente su aplicación, dada la falta de convicción de las autoridades competentes, especialmente del Alto-Comisariado y de la propia figura del Alto-Comisario, que ejerce su poder discrecional al decidir sobre esta materia.

Actualmente, la legislación de adquisición de nacionalidad, Ley 2/2018 con sus varias alteraciones, es bastante más flexible, menos burocrática y permite menos discrecionalidad que las normas anteriores, ilustrando una abertura hacia la extensión de la nacionalidad portuguesa, y promoviendo, por lo tanto, el acceso igualitario y los derechos formales a la población extranjera. No obstante, el marco legal podría ser mejorado aun hacia aquellos que perdieron la nacionalidad en los años 1980 y sus descendientes, que en muchos casos continúan viviendo situaciones de exclusión y discriminación. Asimismo, adoptar el *ius solis* automático para los nacidos en suelo portugués, sería otra medida de mayor apertura al no poner énfasis en el estatuto legal del menor (o de sus padres) para reconocerlo como ciudadano e incluirlo desde su nacimiento como tal.

En el caso de las políticas antidiscriminación, la evolución de la legislación ha sido mucho más lenta, avanzando en lo formal pero no en lo concreto. Por ello el reconocimiento del racismo como un problema social en Portugal es todavía un asunto que debe ser resuelto ya que no hay aceptación oficial de su existencia. En el campo legislativo, las acciones del Estado se han centrado principalmente en la transposición de las directivas europeas, sin que exista un acom-

pañamiento efectivo de su implementación en la práctica ni una internalización que muestre que la transposición se ha realizado a nivel del espíritu de la ley, lo que implicaría el reconocimiento del racismo y la discriminación como algo real y palpable. Por otro lado, el nivel de independencia y autonomía de las instituciones responsables por investigar y monitorizar las denuncias de racismo es limitado. Tanto el ACM, como la CICDR y la IGAI son instituciones directamente vinculadas al poder Ejecutivo y Legislativo que además de conflicto de intereses, pueden tener otras intenciones. A esto se suman otros aspectos como el escaso número de quejas de racismo y discriminación que se formalizan convirtiéndose en procesos que requieren una investigación formal por parte de la CICDR, el escasísimo número de procesos que resultan en condenas y, por otro lado, la levedad de las sanciones aplicadas que ejercen ningún poder de disuasión. En conjunto todos ellos desincentivan la presentación de quejas.

Aunque el número de quejas de racismo haya aumentado en los últimos años, siendo 2018 el año récord, y los medios hayan dado visibilidad a un gran número de casos situaciones de exclusión, racismo y discriminación racial y de género en los dos últimos años, al contrario de lo esperado, el discurso oficial sobre el racismo no ha cambiado, sino que sigue negando su existencia. En la respuesta enviada al informe del ECRI, el gobierno portugués afirma que las consideraciones de la ECRI son infundadas, y defiende que la policía en Portugal es la “policía de la libertad”, sin embargo, el informe no presenta ninguna evidencia como prueba de su defensa. Por ejemplo, en respuesta a un caso de agresión física y verbal a una inmigrante colombiana negra en la ciudad de Porto por parte de un fiscal de una empresa de seguridad (ex policía) en el verano de 2018, el Alto-Comisario para las Migraciones afirmó que los portugueses no son racistas y que lo sucedido en un caso puntual (Público, 2018). Esta respuesta resulta asombrosa dado que uno de los casos judiciales que alcanzó mayor visibilidad ese mismo año, fue el caso mencionado sobre violencia policial en Amadora, contra ciudadanos negros. Por otro lado, la respuesta oficial del Alto-Comisario, máximo responsable de la CICDR, explica la reticencia de dicha institución a reconocer casos de discriminación. Lo expuesto ilustra así el poder del discurso luso-tropical como fuerza que sustenta los argumentos que niegan la existencia del racismo en el país.

Asimismo, pensamos que la serie de artículos publicados en los periódicos nacionales en los dos últimos años, denunciando innumerables casos de racismos han potenciado el aumento del

número de quejas por discriminación racial presentadas a la CICDR, siendo que ambas realidades contribuyen a mostrar como el racismo está presente y arraigado en Portugal.

Lo expuesto nos llevar a pensar que, aunque exista una preocupación por garantizar el acceso integral a los derechos sociales en Portugal a través de la adquisición de la nacionalidad, no existe el mismo interés en combatir el racismo, la discriminación y xenofobia. Por un lado, Portugal ha reconocido la importancia del acceso a la nacionalidad como un modo de incorporación a la sociedad, y ha abierto el terreno para que tal suceda. Sin embargo, la ceguera hacia el reconocimiento de la existencia de discriminación racial hace que no proceda de la misma manera en la eliminación de las barreras racistas a dicha incorporación. Puesto que el imaginario portugués colonial luso-tropical cimienta esta ceguera, es apropiado que tanto la comunicación social como la academia contradigan y deshagan dicho discurso. Las transformaciones en la legislación necesitan ser acompañadas por cambios en las prácticas institucionales, educativas y culturales, tales como recomendadas en último informe de la ECRI, las que sugieren la inclusión de una nueva enseñanza de la historia en las escuelas que discutan de manera más abierta y crítica la violencia de la colonización portuguesa y sus consecuencias.

REFERENCIAS

- Baganha, M. I. (1994). As correntes emigratórias portuguesas no século XX e o seu impacto na economia nacional. *Análise Social*, XXIX, 128, 959-980.
- Baganha, M. I. (2000). La emigración portuguesa después de la Segunda Guerra Mundial. En A. C. Pinto (org.), *Portugal Contemporâneo*. (pp. 187-204) Madrid, Sequitur.
- Baganha, M. I. (2005). Política de imigração: A regulação dos fluxos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 73, 29–44.
- Baganha, M. I., y Góis, P. (1998). Migrações internacionais de e para Portugal: o que sabemos e para onde vamos? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 52–53, 229–280.

- Baganha, M. I., y Sousa, U. (2005). Portugal. In R. Baubock, E. Ersboll, K. Groenendijk, & H. Waldrauch (Eds.), *Acquisition and Loss of Nationality: Policies and Trends in 15 European States* (pp. 435-476) (Vol. 2). Amsterdam: Imiscoe.
- Carreiras, H., Malamud, A., Padilla, B., Xavier, M., Bússola, D. (2007). Do fado ao tango: a emigração portuguesa para a Região Platina, *Sociologia Problemas e Práticas* 54, 49-73.
- Castelo, C. (2011). “O modo português de estar no mundo”: o luso-tropicalismo e a ideologia colonial portuguesa: 1933-1961. Porto: Edições Afrontamento
- CERD, Comité das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação Racial. (2015). Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 9 de la Convención.
- Costa Lobo, M. (2007). Portugal: extended voting rights and decreasing participation. En *International IDEA* (Ed.), *Voting from Abroad*. En *The Handbook* (pp. 83–87). Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Costa, P. (2016). A política portuguesa de integração dos imigrantes: uma análise dos dois primeiros planos de integração. En. B. Bäckström, P. Manuel Costa, R. Albuquerque, L. Sousa (Eds), *Políticas de igualdade e inclusão: reflexões e contributos* (pp. 32–59). Lisboa: CEMRI/Universidade Aberta
- Diário de Notícias. (2018). Mais um exemplo de discriminação racista e xenófoba.
Recuperado de: <https://www.dn.pt/portugal/interior/mais-um-exemplo-de-discriminacao-racista-e-xenofoba-9523721.html>
- Diário de Notícias. (2018). Conselho da Europa quer discriminação racial no exercício de cargo público como crime. Recuperado de:
<https://www.dn.pt/pais/interior/organismo-europeu-quer-discriminacao-racial-no-exercicio-de-cargo-publico-como-crime-9937503.html>
- DNotícias. (2018). Portugal é um país com manifestações de racismo e xenofobia.
Recuperado de: <http://www.dnoticias.pt/pais/portugal-e-um-pais-com-manifestacoes-de-racismo-e-xenofobia-AD3621741#>

- Domenech, E. E. (2007). La agenda política sobre migraciones en América del sur: el caso de la Argentina. *Revue européenne des migrations internationales*, 23(vol. 23-n°1), 71–94.
- ECRI, European Commission Against Racism and Intolerance. (2018). Relatório da ECRI sobre Portugal - quinto ciclo de controlo. Strasbourg. Recuperado de: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-portugal-portuguese-translation-/16808de7db>
- Faist, T. (2009). Diversity – a new mode of incorporation? *Ethnic and Racial Studies*, 32(1), 171–190.
- FitzGerald, D., David Cook-Martín, A. S. G. y Rawan, A. (2017). Can you become one of us? A historical comparison of legal selection of ‘assimilable’ immigrants in Europe and the Americas, 44, 27-47, *Journal of Ethnic and Migration Studies*
- França, T. (2017). Reflexões sobre o II Plano para a Integração dos Imigrantes (2010-2013) a partir dos estudos de gênero e feministas. En J. Azevedo, B. Padilla, T. França (Eds.), *Migrações Internacionais e Políticas Públicas Portuguesas* (pp. 115–132). Lisboa: *Mundos Sociais*
- Freixo, A. (2009). *Minha Pátria É A Língua Portuguesa: A Construção Da Ideia Da Lusofonia Em Portugal*. Rio de Janeiro, Brazil: Apicuri
- Hammar, T. (1985). *European Immigration Policy: A Comparative Study*. Cambridge University Press
- Horta, A. P., y Gonçalves de Oliveira, M. P. (2014). *Integration Policies - Portugal Country Report (INTERACT RR 2014/18)*. Robert Schuman Centre for Advanced Studies
- Houtkamp, C. (2015). Beyond Assimilation and Integration: The Shift to ‘National’ and ‘Transnational’ Inclusion. *Acta Universitatis Sapientiae. European and Regional Studies*, 8, 73–87
- Maeso, S., y Araújo, M. (2013). A quadratura do círculo: anti(racismo), imigração e a(s) política(s) da integração em Portugal nos anos 2000. *Oficinas Do Ces*, 407
- Mármora, L. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones: Paidós

- Martiniello, M. (2006). Towards a coherent approach to immigrant integration policy(ies) in the European Union.
- Moraes, I. A. de, y Aguiar, M. H. P. de. (2018). A integração do imigrante no Brasil em uma perspectiva comparada com Canadá: o caso dos haitianos. *Interfaces Brasil/Canadá*, 18(1), 95–115.
- Oliveira, A. T. R. de, y Oliveira, A. T. R. de. (2017). Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 34(1), 171–179.
- ONU, Organizaciones de las Naciones Unidas. (2004). Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination - Sixty-fifth session. Recuperado de: <https://www.refworld.org/docid/45c30b360.html>
- Padilla, B. (2017). Políticas públicas e imigrações. En J. Azevedo, B. Padilla, T. França (Eds.), *Migrações Internacionais e Políticas Públicas Portuguesas* (pp. 7–29). Lisboa: *Mundos Sociais*
- Padilla, B., y França, T. (2016). Migration policies and institutional frameworks. Development and evolution in Portugal. *Comparative Cultural Studies - European and Latin American Perspectives*, 1(1), 37–52
- Padilla, B., y Ortiz, A. (2012). Fluxos migratórios em Portugal: do boom migratório à desaceleração no contexto de crise. Balanços e desafios. *REMHU : Revista Interdisciplinar Da Mobilidade Humana*, 20(39), 159–184.
- Padilla, B., y Ortiz, A. (2017). Políticas migratórias. O acesso à nacionalidade como instrumento de cidadania em Portugal. In B. Padilla, J. Azevedo, & T. França (Eds.), *Migrações Internacionais e Políticas Públicas Portuguesas* (pp. 91–115). Lisboa: *Mundos Sociais*.
- Peixe, B., Rosario, E., Silva, E., Soares, P., Kumar, R., Ralha, T., y Santos, T. (2008). *O Racismo e a Xenofobia em Portugal (2001-2007)*. Oeiras: Numena.
- Peixoto, J. (2004). País de emigração ou país de imigração? Mudanças e continuidades no regime migratório em Portugal. *Socius Working Paper*, 2.
- Público. (2018). Em Portugal “não somos racistas, mas como todos os outros temos

preconceitos”. Recuperado de: <https://www.publico.pt/2018/07/05/sociedade/entrevista/a-integracao-tambem-depender-da-vontade-das-pessoas-1836857>

Público. (2018). Queixas de racismo e xenofobia batem recordes em Portugal. Recuperado de: <https://www.publico.pt/2018/08/23/sociedade/noticia/queixas-de-racismo-e-xenofobia-batem-recordes-em-portugal---1841723>

Público. (2018). Ensino da História portuguesa não pode ignorar a violência cometida contra os povos das ex-colónias. Recuperado de:

<https://www.publico.pt/2018/10/03/sociedade/noticia/ensino-da-historia-portuguesa-nao-pode-continuar-a-ignorar-a-violencia-cometida-contr-os-povos-das-excolonias-1846066>

Público. (2018). Polícia tolera racismo e denúncias não são investigadas a fundo.

Recuperado de: <https://www.publico.pt/2018/10/02/sociedade/noticia/conselho-da-europa-quer-orgao-independente-a-investigar-violencia-policial-e-racismo-1845960>

Público. (2018). MAI vai dar explicações no Parlamento sobre relatório do Conselho da Europa sobre racismo. Recuperado de:

<https://www.publico.pt/2018/10/03/sociedade/noticia/mai-vai-dar-explicacoes-no-parlamento-sobre-relatorio-do-conselho-da-europa-sobre-racismo-1846109>

Público. (2017). A justiça em Portugal é “mais dura” para os negros. Recuperado de

<https://www.publico.pt/2017/08/19/sociedade/noticia/a-justica-em-portugal-e-mais-dura-para-os-negros-1782487>

Público. (2017). Portugal é dos países da Europa que mais manifestam racismo.

Recuperado de <https://www.publico.pt/2017/09/02/sociedade/entrevista/portugal-e-dos-paises-da-europa-que-mais-manifesta-racismo-1783934>

Ramos, R. (2007). A renovação do Direito Português da nacionalidade pela Lei Orgânica n.º2/2006, de 17 de Abril. *Revista de Legislação e Jurisprudência*, 198–233.


- Santos, I. (2014). A Junta Nacional de Emigração e a política de emigração no Estado Novo. (Tese doctoral no publicada) Faculdades de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Rosário, Ed., Santos, T., y Lima, S. (2011). Discursos do Racismo em Portugal: Essencialismo e Inferiorização nas Trocas Coloquiais sobre Categorias Minoritárias. Observatório da Imigração, ACIDI, I.P.
- Santos, V. (2004). O discurso oficial do estado sobre a emigração dos anos 60 a 80 e a imigração dos anos 90 à actualidade. Lisboa, Portugal: ACIDI, I.P.
- SEF, Serviços de Estrangeiros e Fronteiras .(2017). Relatório de Imigração, Fronteiras e Asilo. Relatório Anual de Imigração. Lisboa, Portugal: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Recuperado de: <https://sefstat.sef.pt/Docs/Rifa2017.pdf>
- Sic Notícias. (2018). Aumenta número de queixas de racismo e xenofobia em Portugal. Recuperado de: <https://sicnoticias.sapo.pt/pais/2018-08-23-Aumenta-numero-de-queixas-de-racismo-e-xenofobia-em-Portugal>
- Sic Notícias. (2018). Conselho da Europa preocupado com “tolerância ao racismo” da polícia portuguesa. Recuperado de: <https://sicnoticias.sapo.pt/pais/2018-10-02-Conselho-da-Europa-preocupado-com-tolerancia-ao-racismo-da-policia-portuguesa>
- Sobral, J. M. (2007). Cidadania, nacionalidade, imigração: um breve historial das suas inter-relações com referência ao caso português. In I. Caravahais (Ed.), *Cidadania no Pensamento Político Contemporâneo* (pp. 137–163). Estoril: Principia.
- Zapata-Barrero, R., Caponio, T., y Scholten, P. (2017). Theorizing the ‘local turn’ in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies. *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), 241–246.

Análisis de algunos vectores sobre las migraciones internacionales en España: Las políticas de integración e integración educativa a debate¹

Analysis of some vectors on international migration in Spain: Educational integration and integration policies under debate

Antonia Olmos Alcaraz²

Universidad de Granada, España

 <https://doi.org/10.29105/10.29105/pgc6.11-9>

 <https://orcid.org/0000-0001-5852-6492>

RESUMEN

La realidad migratoria en España viene siendo gestionada a través de diversos instrumentos jurídico-normativos en consonancia con las directrices que marca la Unión Europea en la materia. Dicha gestión, sobre la que se está edificando la actual sociedad multicultural en el país, entiende los procesos de integración como dinámicas de carácter unidireccional, que operan en distintas esferas de la realidad (espacios educativos, laborales, etc.) y que van desde la sociedad mayoritaria al resto de la sociedad. En el presente artículo se abordará un análisis de dicha gestión de carácter multinivel (comunitario, estatal y regional-local) y sectorial (integración e integración educativa), a través de la revisión de los principales instrumentos que han funcionado hasta el momento para ello. El objetivo será la construcción de un diagnóstico sobre cómo se está interviniendo sobre una realidad que está en permanente evolución y cambio.

Palabras clave: Educación, España, integración, interculturalidad, políticas migratorias.

ABSTRACT

The migratory reality in Spain has been managed through various legal-normative instruments in line with the guidelines set by the European Union in this area. This management, on which the current multicultural society in the country is being built, understands the integration processes as unidirectional dynamics, operating in different spheres of reality (educational, work spaces, etc.) and ranging from majority society to the rest. This article analyses of such multilevel and sectorial management (community, state and regional-local; educational integration and integration), through the review of the main instruments that have worked so far for it. The objective will be the construction of a diagnosis on how is the intervention on a reality that is constantly evolving and changing.

Keywords: Education, interculturality, integration, migration policies, Spain.

Recibido: 02 de Mayo 2019 - Aceptado: 16 de Septiembre 2019 - Corregido: 11 de Noviembre 2019

Cómo referenciar este artículo:

Olmos Alcaraz, A.. (2020). Análisis de algunos vectores sobre las migraciones internacionales en España: Las políticas de integración e integración educativa a debate. *Política Globalidad y Ciudadanía*, 203-223. Recuperado de <http://revpoliticas.uanl.mx/index.php/RPGyC/article/view/133>



¹ Artículo de revisión derivado del proyecto de investigación: Análisis de algunos vectores sobre las migraciones internacionales en España: las políticas de integración e integración educativa a debate.

² Doctora por la Universidad de Granada. Profesora Titular de la Universidad de Granada. Instituto de Migraciones. Email: antonia@ugr.es

1.- INTRODUCCION

El contexto migratorio actual en España empieza a forjarse en la década de los años '90, cuando el país comienza a registrar entradas de trabajadores migrantes extranjeros que se ubican en diversos nichos laborales (agricultura, construcción y servicios en el caso de los hombres; y especialmente servicios y cuidados, las mujeres). En esos momentos se trataba claramente de una migración de carácter laboral. Más adelante –a mediados de los 2000– se aprecia como las migraciones familiares (producidas sobre todo por procesos de reagrupación, aunque no solo) se vuelven también importantes. Y a partir del 2015 los movimientos migratorios que se registran son además de personas en situación de solicitud de asilo y refugio. Paralelamente desde, aproximadamente, el año 2012 –coincidente con la crisis económico-financiera en el país– se registran movimientos migratorios de españoles hacia otros países, por lo que se puede hablar también de expulsión de flujos y no solo de recepción.

Se puede tener una idea de cómo ha sido la evolución del fenómeno con la siguiente tabla, sobre residentes extranjeros en el país:

Tabla 1. Evolución población extranjera en España (2000-2018)

Año	Número	%
2000	895.720	2,2
2005	2.738.932	6,6
2010	4.926.608	10,6
2015	4.447.852	9,6
2018	5.025.264	10,69

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística, 2018.

Existe un incremento contante (más acusado en los primeros años de la década del 2000) que se mantiene hasta el año 2012 aproximadamente, momento en el que el mismo se estabiliza. Siendo así en el momento actual los datos presentan un pequeño repunte, y se cuenta con un 10,69% de población extranjera residente el país (Instituto Nacional de Estadística, 2018). Estos datos solo nos dan una información aproximada del fenómeno migratorio, dado que se trata de datos tipo stock y dado que no se puede olvidar que las categorías “migración” y “ex-

tranjería” aunque la mayoría de las veces coinciden, no siempre lo hacen. Con respecto a las nacionalidades, en el momento actual, marroquíes son los más numerosos (714.239), seguidos de las personas procedentes de Rumanía (671.233), de Reino Unido (287.292), Italia (244.1489 y Colombia (199.540) (INE, 2019).

Esta realidad migratoria es gestionada en España a través de diversos instrumentos jurídico-normativos que –en consonancia con las directrices que marca la Unión Europea– terminan por construir las estructuras sobre las que se está edificando la actual sociedad multicultural en el país. En el presente artículo se abordará un análisis de dicha gestión, a través de la revisión de los principales instrumentos que han funcionado hasta el momento para ello. El objetivo será la construcción de un diagnóstico sobre cómo se está interviniendo en una realidad que está en permanente evolución y cambio, a partir de una aproximación multinivel (comunitaria, estatal y regional-local) y sectorial (integración e integración educativa) a las políticas de integración dirigidas a las poblaciones procedentes de las migraciones en el contexto considerado.

2.-FUNDAMENTO TEÓRICO

La política de inmigración europea inicia su desarrollo hace algo más de dos décadas, con la creación del Acta Única Europea (El Acta Única Europea se firma en 1987 e implica la supresión de fronteras interiores en el espacio comunitario, como una forma de ir avanzando hacia la instauración del mercado único) y el establecimiento del Espacio Schengen (El Espacio Schengen se crea a partir de la firma del Acuerdo del mismo nombre, inicialmente el 14 de junio de 1985, por solo algunos de los países de la entonces Comunidad Económica Europea (Francia, Alemania, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo), pero es comunitarizado a partir del protocolo Schengen al Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997. De esta manera la cooperación en materia de control fronterizo que establece dicho acuerdo –y que fue diseñada en el ámbito intergubernamental, sin control ni debate democrático– es incorporada a la normativa europea (a partir del 1 de mayo de 1999) por unas autoridades que dicen abogar por una “Europa de los ciudadanos” abierta y transparente (Colectivo IOE 2001, citado en Olmos Alcaraz, 2009: 204). Sin embargo, aún a día de hoy, a pesar de que algunos lo entiendan como “el mayor experimento multilateral de política migratoria conocido” (Pinyol, 2019: 4), se trata de una política inacabada porque no está comunitarizada y los estados siguen presentando “enormes reticencias para

ceder competencias en este ámbito” (Pinyol, 2019: 2).

Las bases sobre las que se sustenta dicha política inconclusa se establecieron en 1999 con el Consejo Europeo de Tampere, alrededor de lo que se definió como los tres pilares de la política migratoria: 1). El control de flujos y fronteras; 2). La integración; y 3). La cooperación al desarrollo. A pesar de esta definición, a priori tan clara, cada uno de estos frentes de actuación han sido abordados en muy diferente grado de profundidad, habiendo avanzado increíblemente más en materia de cierre de fronteras y control de flujos, que en integración, o en cooperación al desarrollo (Pajares, 2000; De Lucas, 2002; Arango, 2006; Olmos Alcaraz, 2009; Pinyol, 2019). Estas dos últimas cuestiones han quedado “prácticamente relegadas al plano de la retórica comunitaria y entendidas de manera muy particular” (Olmos Alcaraz, 2009: 206-207). En el caso de la cooperación al desarrollo reduciendo al mínimo la dotación de recursos y derivando estos en muchas ocasiones a la atención en frontera, algo que es extensivo a otros países de la UE no solo a España (Rodier, 2017); y en el caso de la integración, priorizando las actuaciones hacia las personas residentes, y quedando relegados/as todos/as aquellos/as migrantes en situación administrativa irregular. En esta materia, además, son los propios estados quienes regulan y legislan al respecto, aunque siempre teniendo en cuenta una serie de áreas prioritarias de actuación que establece la UE (Sánchez, 2019).

El trabajo de armonización de esta política migratoria que debía hacerse desde las instancias europeas se viene realizando a través de recomendaciones, directivas y agendas de trabajo (Se trata de instrumentos jurídicos de la UE de distinta intensidad y graduación en cuanto a la obligatoriedad de su cumplimiento. En el caso de las recomendaciones, por ejemplo, no son vinculantes; las directivas por su parte indican objetivos a conseguir pero cada país miembro puede elegir qué leyes elaborar para conseguirlos; y las agendas de trabajo no hacen sino fijar la dirección y prioridades políticas de la UE en distintas materias (https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_es). Es decir, todas ellas dejan las competencias últimas –en este caso– sobre inmigración en manos de cada Estado, por lo que puede considerarse que el “marco normativo común protege esta unilateralidad” (Pinyol, 2019: 3). La última de ellas, conocida como la Agenda Europea de Migración, se inicia en 2015 para abordar de la mal llamada “crisis de los refugiados” (Sería más adecuado nombrar la situación en tanto que crisis integral de legitimidad la Unión Europea como institución, dado que los refugiados “siempre están en crisis”

(Ferrero, 2016: 160)) y sigue vigente en la actualidad. Especialistas en la materia afirman que la Unión Europea sigue sin estar a la altura (Cachón, 2017), y con esta nueva acción sigue sin lograr afrontar adecuadamente una realidad migratoria que –además– ya no es la misma que se daba a finales de los años noventa del siglo pasado, fecha en la que empieza la construcción de la política comunitaria sobre la materia. Es decir, si bien el proyecto de construcción de una política migratoria comunitaria nunca ha llegado a concluirse de manera que pudiese servir para hacer frente a los movimientos migratorios de décadas pasadas (fundamentalmente de carácter económico, posteriormente también por reagrupación familiar como se apuntaba al inicio del artículo); desde 2015 se presenta aún más ineficiente si cabe, porque no logra adaptarse a una realidad de flujos migratorios que ya no son fundamentalmente económicos sino de personas solicitantes de refugio y asilo (Rodier, 2017).

Veamos a continuación cómo ha interpretado España los dictados de la Unión Europea en la materia, haciendo especial énfasis en el segundo pilar, las políticas de integración, y profundizando en uno de los campos prioritarios de actuación de las mismas: la educación.

Las políticas migratorias en España: a propósito de las actuaciones sobre integración

Políticas y planes estatales de integración en España

Las actuaciones en materia de política migratoria en España se plantean como un proceso multi-nivel gestionado por el Gobierno Central, los Gobiernos Autonómicos y los Gobiernos Locales. En relación a las políticas de integración dirigidas a las poblaciones migrantes son las Comunidades Autónomas (autoridades regionales) y los Ayuntamientos (autoridades locales) quienes son competentes para actuar sobre la materia, y lo hacen con respecto a todos los ámbitos de primera necesidad en la vida de una persona. Sin embargo, las autonomías y ayuntamientos siempre actúan escuchando las indicaciones del Gobierno Central, que a su vez se hace eco de las directivas y agendas de trabajo que pauta Europa. Siendo así las esferas de intervención prioritarias son inserción laboral, atención sanitaria y educación.

La primera política de integración en el país fue el Plan para la Integración de las Personas Inmigrantes, diseñada por el Gobierno Central, data del 1994 y en la misma se establecía como habrían de ser las actuaciones que desarrollasen las distintas autonomías en la materia. El re-

dactado de dicho plan daba a entender que el target group debían ser solo los “extranjeros en situación administrativa regular”. Véase como se recogía en el texto en cuestión:

La finalidad última (...) es la consolidación de España como país de inmigración, lo que nos obliga a poner en práctica una política global que preserve nuestros intereses, nuestra cohesión social y que garantice, de acuerdo con los valores de la España democrática y de la Constitución de 1978, una completa integración del colectivo de residentes extranjeros que eligieron España para vivir y trabajar. (Plan para la Integración Social de las personas Inmigrantes, 1994: s/p).

Al hacer mención a la necesidad de garantizar una completa integración de los “residentes extranjeros” estaba excluyendo a quienes no contaban con permiso de residencia, y que, por lo tanto, estaban en situación administrativa irregular.

A continuación, en el año 2000, se elabora una nueva política de integración, el conocido como Programa GRECO (Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración), que da una vuelta de tuerca y reduce aún más las tipologías de situaciones administrativas de las personas migrantes a las que iba dirigida. En el mismo podíamos leer lo siguiente:

Se ha optado por estructurar el contenido del Programa en base a cuatro líneas básicas: (...) 2.- Integración de los residentes extranjeros y sus familias que contribuyan activamente al crecimiento de España. (Programa GRECO, 2000: s/p).

De manera que al puntualizar que el target group habrían de ser “residentes extranjeros que contribuyan activamente al crecimiento de España” estaba excluyendo a quienes –estando en situación administrativa regular– carecían de un permiso de trabajo.

Las dos políticas mencionadas sostenían una “noción de integración con clara orientación unidireccional” (Olmos Alcaraz y Lastres, 2018: s/p), donde se entendía que eran las personas migrantes quienes debían “hacer todo el esfuerzo de inclusión en la sociedad de acogida” (Olmos Alcaraz y Lastres, 2018: s/p).

En el año 2007 vuelve a cambiar la idiosincrasia de las políticas de integración, y con el I Plan Estratégico de Ciudadanía (actualmente en vigor y que ha pasado ya por diversas renovaciones) “se camina hacia una noción de integración multidireccional al hablar de << sujetos de

atención>> para referirse a todos los ciudadanos” (Olmos Alcaraz y Lastres, 2018: s/p), migrantes y no migrantes, nacionales y extranjeros:

El Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración [...] es necesario por cuanto es un elemento fundamental de la gobernanza del proceso de adaptación mutua de las personas inmigrantes y autóctonas porque trata de contribuir al proceso bidireccional fomentando un desarrollo económico, social, cultural e institucional avanzado, plural y duradero para el conjunto de residentes en España, a través de intervenciones equilibradas de los poderes públicos y la sociedad civil. (Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración: 2007: 4)

Dicho plan no establece diferencias explícitas de actuación entre personas extranjeras en situación administrativa regular e irregular y nomina a todas bajo el término “nuevos ciudadanos” (Olmos Alcaraz y Lastres, 2018).

Las políticas de integración mencionadas están todas diseñadas a nivel central, pero, tal y como se ha mencionado, tienen su reflejo en las distintas regiones del país. Será a principios del presente siglo que, ese sentido, pueda observarse cómo las distintas Comunidades Autónomas empiezan a desarrollar sus propios planes de integración dirigidos a la población migrante residente en su territorio. Veamos el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para profundizar –a continuación– en cómo han sido las actuaciones en materia de integración en el plano educativo.

Políticas de integración y educación: el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía

En el caso concreto de las políticas de integración que tienen que ver con el ámbito educativo en Andalucía [pero también en España, porque en el resto de regiones las diferencias son mínimas (García et al., 2008)] se ha trabajado fundamentalmente a través de dispositivos que tratan de enseñar la lengua vehicular de la escuela a los/as recién llegados. No obstante, para hacernos una idea más precisa de las medidas adoptadas al respecto es necesario atender, en primer lugar, a: 1). Cómo se regula el derecho a la educación para las personas extranjeras en el país; y en segundo lugar: 2). Qué dispositivos, planes y programas se han diseñado para atender la diversidad que aportan las migraciones en espacios educativos en términos de “educación inter-

cultural”. En las líneas que siguen se abordarán estos y otros puntos adyacentes a los mismos, dejando que emerjan en el análisis las acciones prioritarias que ha llevado a cabo el gobierno andaluz.

A propósito del derecho a la educación de las personas extranjeras

Aunque el análisis que se muestra corresponde al contexto andaluz, en este caso, para hablar del derecho a la educación y cómo este se regula con respecto a la población migrante es necesario que miremos más allá de la normativa autonómica. Siendo así, en primer lugar, hemos de tener en cuenta que el derecho a la educación en España para las personas extranjeras queda regulado por la Constitución Española (CE, 1978); en consonancia con las leyes y tratados internacionales en la materia ratificados por el país (como la Convención sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas o la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, entre otros); además de la Ley de Extranjería (Ley Orgánica 4/2000, de 11 de Enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, con sus correspondientes reformas y modificaciones a partir de las leyes orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre, 14/2003, de 20 de noviembre, 2/2009, de 11 de diciembre, 10/2011, de 27 de julio, Real Decreto-Ley 16/2012, de 20 de abril y por la sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de enero de 2013) y las Leyes de Educación estatales (La actual ley educativa es la Ley Orgánica de Educación (LOE) 2/2006, de 3 de mayo, modificada parcialmente por la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE) 8/2013, de 9 de diciembre (esta última es conocida popularmente como la ley Wert) y regionales (La Ley de Educación de Andalucía (LOA) 17/2007, de 10 de diciembre). En el caso de los menores extranjeros hay que decir que tienen los mismos derechos en materia educativa que los menores españoles, atendiendo para ello a la legislación internacional (Art. 2. Convención sobre los Derechos del Niño) (Artículo 2.1. “Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales”). (Convención sobre los Derechos del Niño, 1989: 10)), por lo que lo establecido en otras normativas, en principio, no

sería de aplicación. No obstante, la Ley de Extranjería desarrolla un artículo para describir el derecho a la educación de los extranjeros, que establece lo siguiente:

Artículo 9.1.

Los extranjeros menores de dieciséis años tienen el derecho y el deber a la educación, que incluye el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria. Los extranjeros menores de dieciocho años también tienen derecho a la enseñanza posobligatoria. Este derecho incluye la obtención de la titulación académica correspondiente y el acceso al sistema público de becas y ayudas en las mismas condiciones que los españoles. En caso de alcanzar la edad de dieciocho años en el transcurso del curso escolar, conservarán ese derecho hasta su finalización.

Artículo 9.2.

Los extranjeros mayores de dieciocho años que se hallen en España tienen derecho a la educación de acuerdo con lo establecido en la legislación educativa. En todo caso, los extranjeros residentes mayores de dieciocho años tienen el derecho a acceder a las demás etapas educativas posobligatorias, a la obtención de las titulaciones correspondientes, y al sistema público de becas en las mismas condiciones que los españoles.

(...)

En dicho artículo no se hace distinción de derechos en función de la situación administrativa del menor, en consonancia con lo establecido con la legislación internacional, por lo que re-afirma que cualquier menor de 18 años tiene derecho a la educación, incluidas las etapas no obligatorias. Sin embargo, en el artículo 9.2., relativo a personas mayores de 18 años, al delimitar el derecho a los “extranjeros residentes” se está excluyendo a quienes estén en situación administrativa irregular del derecho a la educación en los mismos términos que los españoles, supeditando dicho derecho a lo establecido en las leyes educativas. Si consultamos las actuales leyes educativas, vemos que no desarrollan dicha cuestión y que lo que hacen es remitir de nuevo a la Ley de Extranjería (Rodríguez, Méndez y ACOGE, 2018), por lo que nos encontramos con una “doble remisión [que] deja un vacío normativo en cuanto a la regulación a nivel estatal de la situación del alumnado extranjero mayor de edad sin autorización de residencia, con respecto al acceso a la educación postobligatoria” (Rodríguez, Méndez y ACOGE, 2018: 10). Con

todo, al considerar la legislación educativa en su conjunto, a día de hoy –no siempre fue así– puede afirmarse “el carácter universal del derecho a la educación para las personas extranjeras en España” (Rodríguez, Méndez y ACOGE, 2018: 11), habida cuenta de que la jurisprudencia existente ha venido a reafirmar dicho derecho. En concreto, según el análisis que hace al respecto la Red ACOGE, son fundamentales las sentencias del Tribunal Constitucional nº 236/2007, de 7 de noviembre y nº 155/2015, de 9 de julio (Rodríguez, Méndez y ACOGE, 2018).

Sin embargo, se han detectado algunas situaciones de excepcionalidad donde este derecho no se está cumpliendo o tarda en hacerse efectivo un tiempo, debido a diversas dificultades. Sería el caso de, por ejemplo, los menores que se encuentran en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) en situación de asilo o solicitud de protección internacional (ellos/as o sus padres/madres). En estos casos, la no escolarización puede darse debido a la falta de recursos humanos de los propios centros, y los/as menores pueden llegar a esperar entre 1 y 6 meses para ser escolarizados (Paseti y Sánchez-Montijano, 2018). Pero también, se están detectando dificultades para hacer efectivo el derecho a la educación en general en los niveles de Bachillerado, Formación Profesional y Universidad con respecto a “la homologación de los títulos extranjeros, cuyos plazos de tramitación llegan en algunos casos a dilatarse en el tiempo de forma excesiva, y terminan privando a la persona de la posibilidad de obtener la titulación e incluso de acceder a los estudios” (Rodríguez, Méndez y ACOGE, 2018: 37).

A propósito de la educación intercultural y las poblaciones migrantes en la escuela

La atención a la diversidad en la escuela en el contexto estudiado se conceptualiza como “educación intercultural” desde sus inicios, hace ahora algo más de dos décadas (Dietz, 2012; García et al., 2008; Olmos Alcaraz, 2009, 2016a). Habría dos consideraciones a realizar a este respecto, antes de pasar a analizar cómo se realiza política y administrativamente dicha conceptualización y apuesta de integración educativa.

En primer lugar, hemos de tener en cuenta que dicha acotación no hace sino poner en evidencia cómo –hasta finales de la década de los ’90 del siglo pasado– la atención educativa a la diversidad obviaba otras diversidades que portaba el alumnado, o al menos las obviaba en términos de gestión intercultural. Sería el caso de los/as escolares de etnia gitana, por ejemplo, que nunca fueron target group de políticas educativas de este tipo a pesar de su presencia histó-

rica en España. Hasta que no existe presencia de alumnado procedente de las migraciones no se comienza a hablar de interculturalidad en el país, por lo que hasta entonces la diversidad existente se había atendido en términos de segregación y asimilacionismo. A través de las conocidas como “escuelas puente”, experiencia que duró apenas 8 años (finales de la década de los años ’70-mediados de la década de los años ’80) consistente en espacios segregados para alumnado gitano ubicado en zonas marginalizadas; y la educación compensatoria, que inicia su andadura a principios de la década de los años ’80, ya como una propuesta con entidad propia y no como una serie de medidas dispersas, y sigue vigente a día de hoy. (Ver los trabajos de Fernández-Enguita 1999; Gurrea 1999 y Salinas 2009).

En segundo lugar, se ha de considerar cómo el hecho de que sean las poblaciones migrantes quienes motiven el inicio y desarrollo del paradigma intercultural en país, hace que dichas prácticas y discursos –finalmente, y después de más de dos décadas de vida– hayan quedado escoradas solo hacia una parte de quienes habrían de ser agentes/protagonistas de las mismas. En otras palabras, no se ha apreciado que la apuesta por la educación intercultural haya sido una apuesta dirigida a iniciar procesos de transformación y cambio de carácter estructural (Walsh, 2009), sino que se ha dirigido a implementar acciones muy delimitadas hacia la población procedente de las migraciones y en mucho menor grado al sistema educativo en su conjunto como parte de la sociedad (Olmos Alcaraz y Contini, 2016a, 2016b), lo que casaría con una idea de “interculturalidad funcional” (Tubino, 2004; Walsh, 2009). Veamos estas cuestiones con un poco más de detenimiento.

Es a principios de los años 2000 que se empieza a ver interés por parte de las administraciones educativas por apoyar el desarrollo e implementación de medidas que ellas mismas tildaban de interculturales. En el caso de Andalucía, es en 2001 –en el redactado del Plan de Atención Educativa del Alumnado Inmigrante, incluido dentro del I Plan para la Integración de la Población Inmigrante– cuando puede apreciarse que se avanza de manera decidida en esa línea, como estrategia de gestión para llegar a la integración:

El incremento de la población inmigrante en nuestros pueblos y ciudades es algo que observamos cotidianamente y, en consecuencia, el número de alumnos y alumnas pertenecientes a familias inmigrantes escolarizados en nuestros colegios e institutos también viene aumentando de forma paulatina desde hace varios cursos escolares. Ante este he-

cho la institución escolar no puede quedar indiferente. Es necesario incluir en la acción educativa la Educación Intercultural como una respuesta del sistema educativo ante las nuevas características y demandas sociales (Plan de Atención Educativa del Alumnado inmigrante 2001: 3).

En dicho plan se entendía la interculturalidad y la apuesta por una educación intercultural como algo que habría de primar la generación de espacios de interacción y diálogo entre todos los grupos y agentes que componen la diversidad (no solo las minorías), y como una propuesta de intervención de carácter crítico que habría de trascender es espacio meramente escolar para sustentar situaciones de igualdad:

La perspectiva intercultural parte de un planteamiento donde lo sustantivo es la interacción, el reconocimiento de que lo cultural es necesariamente un fenómeno interactivo donde no es posible poner barreras. Construir la interculturalidad precisa de la posibilidad de afirmar la propia cultura en su relación con las otras culturas. Esto sólo es posible si se establece un proceso donde todas y todos puedan aportar y donde estas aportaciones sean sujeto de intercambio y valoración crítica. La interculturalidad va más allá de la perspectiva multicultural porque, partiendo de la constatación y el reconocimiento del hecho de la diversidad cultural, sitúa la interacción cultural como un hecho educativo en sí mismo. La interculturalidad obliga a pensar en las relaciones culturales dentro de un proyecto educativo, pero también dentro de un proyecto social, que supone hacer posible la igualdad de derechos y de oportunidades entre los seres humanos que conviven en una sociedad determinada (Plan para la Atención Educativa del Alumnado Inmigrante, 2001: 8-9).

Afirmaciones perfectamente alineadas con las definiciones científicas en la materia sobre “qué es y/o debería ser la educación intercultural” (Dietz, 2012), y con una noción de diversidad muy en línea con la idea de “súper-diversidad” (Vertovec, 2007; Padilla et al., 2015, 2018), pero que han chocado de lleno con la realidad de la práctica de la implementación de las políticas en cuestión en los centros escolares. En otras palabras, si bien a nivel formal el planteamiento sobre la educación intercultural como estrategia pedagógica y social para caminar hacia la in-

tegración es impecable, a nivel práctico nunca se ha llegado a implementar como tal. Además, el caso de la Comunidad Autónoma andaluza no es un caso aislado, sino que es extrapolable con matizaciones mínimas al resto de regiones (García et al., 2008), Incluso en el caso de las comunidades autónomas donde hay dos lenguas co-oficiales las actuaciones siguen siendo muy parecidas, encontrando –por ejemplo– que los dispositivos de enseñanza de la lengua vehicular de la escuela no son para enseñar la lengua específica de la comunidad, sino el español. En ese sentido las actuaciones se han centrado en: 1). La introducción de clases de español para extranjeros en aquellos centros educativos que lo han necesitado (Esto se ha realizado con las conocidas como ATAL (Aulas Temporales de Adaptación Lingüística), dispositivo vigente desde el año escolar 1997-1998, que no hace sino crecer hasta el curso 2008-09 en el que se alcanza un total de 310 docentes (Castilla, 2014). A partir de entonces, coincidiendo con los primeros coletazos de la crisis económico-financiera en el país, los recursos humanos que la administración autonómica destina a las misma van disminuyendo (Montes, 2015). Las ATAL se han centrado en trabajar con alumnado procedente de las migraciones que carece de un nivel lingüístico suficiente para seguir el ritmo de su grupo-clase, realizando labores de apoyo lingüístico, pero también de apoyo curricular. En algunas ocasiones, muy pocas, las mismas se han implementado dentro del grupo-clase, mitigando así el componente segregador que implica sacar a un alumno del aula general.

Dichas acciones se han implementado a través de los programas ELCO (Enseñanza de Lengua y Cultura de Origen), iniciativa que no es exclusiva del territorio andaluz o español, sino que tiene su anclaje en una iniciativa comunitaria que funcionaba ya en los años ‘70, es decir, existe en otros países europeos desde hace décadas. Los programas ELCO se implementan una vez finalizada la jornada escolar obligatoria, a petición de las propias familias migrantes, en los centros educativos. Es por ello que solo los colectivos más organizados son quienes las demandan. En el momento actual en Andalucía contamos con ELCO marroquí, chino y rumano, si bien no se trata de una iniciativa que sea excesivamente visible y/o publicitada por las propias administraciones que las implementan (Ortiz y Bianco, 2019)). La enseñanza de las lenguas maternas de los escolares migrantes, pero siempre en horario extraescolar, y solo para las comunidades más organizadas (Dichas acciones se han implementado a través de los programas ELCO (Enseñanza de Lengua y Cultura de Origen), iniciativa que no es exclusiva

del territorio andaluz o español, sino que tiene su anclaje en una iniciativa comunitaria que funcionaba ya en los años '70, es decir, existe en otros países europeos desde hace décadas. Los programas ELCO se implementan una vez finalizada la jornada escolar obligatoria, a petición de las propias familias migrantes, en los centros educativos. Es por ello que solo los colectivos más organizados son quienes las demandan. En el momento actual en Andalucía contamos con ELCO marroquí, chino y rumano, si bien no se trata de una iniciativa que sea excesivamente visible y/o publicitada por las propias administraciones que las implementan (Ortiz y Bianco, 2019) Actividades en los centros de carácter lúdico-festivo tipo “fiestas de la interculturalidad”, pero celebradas de forma puntual.

Otro tipo de acciones que, a priori, se podría pensar que habrían de formar parte de un proyecto educativo de carácter intercultural, como la transformación de los currículos, la diversificación del profesorado o la participación de la escuela en la comunidad y de la comunidad en la escuela, se han presentado de manera muy puntual, sin continuidad en el tiempo y/o directamente no se han llegado a trabajar. En el caso de las transformaciones curriculares, lo que encontramos es que la administración educativa ha apoyado a los centros/profesorado que han querido iniciar alguna transformación en este sentido con algún tipo de subvención o apoyo económico y formativo; pero sin embargo es una cuestión que no ha pasado de ser “voluntaria”, es decir, a realizar exclusivamente por aquellos centros/profesorado que –a título individual– hayan considerado pertinente actuar e innovar sobre estas cuestiones. Si bien es cierto que esta forma de operar ha dado como resultado experiencias altamente innovadoras en el terreno intercultural, también lo es que las mismas han sido muy minoritarias (Olmos Alcaraz y Contini, 2016a, 2016b). En el caso de la segunda cuestión mencionada, la diversificación del profesorado, en el contexto español no se ha avanzado en absoluto al respecto. De hecho, no se ha llegado a plantear como opción tal y como sí se ha hecho en otros contextos del entorno europeo. Y en cuando a las relaciones escuela-comunidad se ha avanzado sobre todo a través de las conocidas como Comunidades de Aprendizaje (Se trata de proyectos educativos de innovación y transformación social que tratan de enfatizar las relaciones de la escuela con su entorno (barrios, familias) para implementar acciones de mejora. Basadas en metodologías de enseñanza-aprendizaje de carácter cooperativo (grupos interactivos, tertulias y lecturas dialógicas, etc.), las Comunidades de Aprendizaje están tomando fuerza –siendo apoyadas por la

administración educativa– en el territorio andaluz desde hace apenas una década. Puede verse el trabajo de Márquez y García-Cano (2013) para profundizar en este tipo de iniciativas en el contexto considerado), pero –de nuevo– nos encontramos con iniciativas que, aunque en este caso estén bastante extendidas, no se trata de proyectos educativos implementados en todo el sistema educativo, sino que solo se están dando en aquellos centros que voluntariamente desean iniciarse al respecto.

3.- METODO

La metodología de trabajo del presente artículo está basada en análisis del marco normativo e institucional (legislación, políticas, planes y programas) a partir del cual se articula la gestión de la diversidad procedente de las migraciones –en especial en el ámbito educativo– en términos de integración. Para ello se ha realizado un abordaje de diversos instrumentos jurídicos, políticos y administrativos que operan de manera multinivel en el territorio objeto de análisis. Siendo así se han considerado las indicaciones en la materia realizadas desde la Unión Europea, las directrices que se desprenden de la legislación estatal en la materia y las pautas que se establecen a nivel regional al respecto. Todo ello teniendo en cuenta también algunos instrumentos internacionales que interpelan de forma directa dicha realidad.

El procedimiento seguido en el análisis va de lo general a lo específico y sectorial, abordando en primer lugar los delineamientos que se desprenden de las instituciones comunitarias (UE) en torno a lo que se define como política migratoria europea; para focalizar en uno de los ejes de actuación de la misma en el contexto español: las políticas de integración; y finalizar con el abordaje realizado al respecto a nivel regional (en el caso concreto de Andalucía), mostrando el desarrollo en la materia a partir de lo acontecido en el contexto educativo (integración escolar). La selección del caso de estudio viene motivada por varias razones. Andalucía fue una de las primeras Comunidades Autónomas en contar con su propio Plan de Integración para la Inmigración, en el año 2001, junto a las comunidades de Madrid y Cataluña. Por su parte, centrar el análisis en el ámbito educativo tiene que ver con lo que Dietz (2012) nombra como la “pedagogización de la interculturalidad”, para hacer referencia a cómo el debate teórico y la gestión política sobre la interculturalidad en el país se inició justamente en el ámbito de la educación.

4.- CONCLUSIONES

Diversas investigaciones en la materia coinciden en que las políticas de integración dirigidas a la población migrante en España adolecen de la necesaria coordinación entre los distintos niveles de gestión implicados en las mismas (Sánchez, 2019; Pinyol, 2019), siendo necesarias “actuaciones intersectoriales que puedan responder a la multidimensionalidad del proceso de integración” (Sánchez, 2019: 235). Es cierto que dicha cuestión es especialmente relevante, sobre todo cuando dicha estructura multinivel es usada como excusa para la dejación de responsabilidades y/o la poca implicación por parte de las administraciones competentes, amparándose para ello en la existencia de vacíos administrativos (Ello sucede fundamentalmente cuando se producen desavenencias y discrepancias en los casos en los que el signo político del partido en el poder en el Gobierno Central y el de los partidos de las distintas Comunidades Autónomas y Ayuntamientos no coincide. Para más detalle sobre esta cuestión consultar Olmos Alcaraz (2009). Sin embargo este no es más que uno de los problemas que presentan las políticas de integración analizadas en este trabajo. El principal escollo que impide avanzar en la gestión de la diversidad que tiene que ver con las migraciones en el país es que, aún hoy, más de dos décadas después del inicio de la actual etapa migratoria y recepción de flujos, no contamos con medidas de carácter estructural sólidas destinadas a toda la población en su conjunto. Muy al contrario la “integración” sigue siendo practicada –que no teorizada– como una “integración solo para ellos”; entendiéndose que “ellos” son las poblaciones procedentes de las migraciones, y no considerando otras diversidades en la composición de dicho exo-grupo. Pero es que además apenas se atiende en el diseño de las políticas dirigidas a conseguir dicha integración las súper-diversidades (Vertovec, 2007; Padilla et al., 2015, 2018) de esas poblaciones definidas como “otros”, y mucho menos las “nuestras” o las del conjunto de la sociedad, eminentemente multicultural. Todo ello hace concluir que, en el diagnóstico que este trabajo se proponía realizar, habría que hablar de una interculturalidad de carácter funcional (Tubino, 2004; Walsh, 2009) como el modelo que mejor define las políticas de integración en el contexto estudiado (Olmos Alcaraz y Contini, 2016a, 2016b); y como educación intercultural funcional las medidas que se llevan implementando desde hace décadas en los espacios educativos en el marco de dichas políticas de integración.

No es, por lo tanto, un diagnóstico positivo el que se pueda esbozar al respecto. Las conse-

cuencias del mal funcionamiento de las políticas de inmigración son visibles en el aumento de la desigualdad social en la sociedad española en general (Izquierdo, 2019), y que en los países de nuestro entorno inmediato la situación no esté mejor –incluso podríamos afirmar lo contrario– no debe servirnos como excusa para mirar para otro lado. Pinyol (2019) nos dice que el camino no es una “deconstrucción de la política europea de inmigración“, porque ello supondría una “inacción grave en términos de gestión pública (...) [que] puede tener un coste elevado para la supervivencia del propio proyecto europeo” (Pinyol, 2019: 5). Sin embargo, estimo que una deconstrucción en términos de problematización (no de destrucción) sí se vislumbra, no solo como pertinente, sino como muy necesaria. Ese ejercicio de de-construcción habría de cuestionar los esencialismos con los que opera la política migratoria en el contexto estudiado; y habría de servir para preguntarnos por cómo ciertas categorías que vertebran la misma han sido producidas desde una óptica occidentalocéntrica y eurocéntrica por la colonialidad del poder/saber (Quijano, 2000; Grosfoguel, 2006, 2012):

Para ello es necesario “problematizar” todo aquello establecido como la normalidad, realizando un ejercicio crítico para cuestionar incluso nuestra forma de acercarnos a las realidades sociales que estudiamos. ¿Por qué en la actualidad se construye como legítimo cerrar las fronteras nacionales a “cal y canto”? ¿por qué el “inmigrante extranjero” es construido como una figura de alteridad total y como el “enemigo”? ¿por qué las escuelas occidentales y occidentalizadas entienden que (determinados/as) alumnos/as inmigrantes extranjeros/as perturban y deterioran el normal curso de las actividades educativas?. (Olmos Alcaraz, 2015: 113).

Y partir de estos y otros interrogantes para desafiar afirmaciones que se toman como verdades absolutas y dadas en gran parte de los instrumentos normativos analizados en este trabajo, de manera que podamos desentrañar sus lógicas de funcionamiento de forma densificada, no superficial ni apresurada, para poder seguir construyendo espacios de diálogo.

REFERENCIAS

- Arango, J. (2006). Europa y la inmigración: una relación difícil. En C. Blanco (Ed.), *Migraciones. Nuevas movilidades en un mundo en movimiento*, 91-111. Anthropos.
- Cachón, L. (2017). "Prólogo". En C. Rodier, *Migrantes y refugiados. Respuestas a las inquietudes sociales*. Fundació Apip-Acam. hacer editorial.
- Castilla, J. (2014). "Las ATALs: ¿integración o segmentación vertical?". En C. Peláez e I. Jociles, (Eds.), *Estudios etnográficos de las políticas públicas en contextos educativos*, 57-65. Traficantes de Sueños.
- Colectivo IOE (2001). "Política migratoria española en el marco europeo". Ponencia presentada en el IV Meeting internazionale di Loreto. Europa: Dialogo tra le culture, una sfida. Europa ed immigrazione: politiche europee di integrazione, 23-29 Julio de 2001.
- Dietz, G. (2012). *Multiculturalismo, Interculturalidad y diversidad en educación: Una aproximación antropológica*. Fondo de Cultura Económica.
- De Lucas, J. (2002). Sobre las políticas de inmigración en la Unión Europea un año después del 11 de septiembre de 2001. *Inmigración, derechos y ciudadanía. Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 6, s/p.
- Fernández-Enguita, M. (1999). *Alumnos gitanos en la escuela paya: un estudio sobre las relaciones étnicas en el sistema educativo*. Ariel.
- Ferrero, R. (2016). Europa sin rumbo. El fracaso de la UE en la gestión de la crisis de refugiados. *Revista de estudios internacionales mediterráneos*, 21, 159-176. <http://dx.doi.org/10.15366/reim2016.21.012>
- García, F.J., Fernández, J., Rubio, M. y Soto, M.L. (2008). "Inmigración extranjera y educación en España: algunas reflexiones sobre el "alumnado de nueva incorporación"". En García, F.J. y Carrasco, S. (Eds.), *Población inmigrante y escuela: conocimientos y saberes de investigación*, 403-492. Ministerio de Educación Cultura y Deporte, Instituto de Formación del Profesorado, Investigación e Innovación Educativa (IFIIE).
- Gurrea, F. (1999). Regulación de la educación compensatoria en España. *Proyecto Social: Revista de Relaciones Laborales*, 7, 97-122.

- Grosfoguel, R. (2006). La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales. *Transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global*. *Tabula Rasa*, 4, 17-48.
- Grosfoguel, R. (2012). *Sujetos coloniales: una perspectiva global de las migraciones caribeñas*. Abya Yala.
- Instituto Nacional de Estadística (2018). *Extranjeros residentes en España*. INE: Madrid.
- Izquierdo, A. (2019). “Integrar para regular: tres hipótesis de trabajo para una política de inmigración a medio y largo plazo”. En Comité Especializado de Inmigración (Ed.), *El fenómeno migratorio en España: reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional*, 185-192. Presidencia del Gobierno.
- Junta de Andalucía (2001). *I Plan integral para la inmigración en Andalucía*. Junta de Andalucía. Consejería de Justicia e Interior.
- Junta de Andalucía (2001). *Plan de Atención Educativa del Alumnado Inmigrante*. Consejería de Educación y Ciencia.
- Márquez, E. y García-Cano, M. (Coords.) (2012). *Educación Intercultural y Comunidades de Aprendizaje. Alianzas, compromisos y resistencias en el escenario escolar andaluz*. La Catarata.
- Ministerio de Asuntos Sociales (1994). *Plan para la integración social de las personas inmigrantes*. Ministerio de Asuntos Sociales.
- Ministerio del Interior (2000). *Programa global de regulación y coordinación de la extranjería y la inmigración en España (GRECO)*. Ministerio del Interior.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración (2007). *Plan estratégico de ciudadanía e integración*. Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Montes, A. (2015). “Aulas ATAL: contexto, revisión histórica y organización actual”. En Junta de Andalucía (Ed.), *La educación intercultural en Andalucía* (9-34). Junta de Andalucía.
- Olmos Alcaraz, A. (2009). *La población inmigrante extranjera y la construcción de la diferencia. Discursos de alteridad en el sistema educativo andaluz*. Tesis Doctoral. Universidad de Granada.

- Olmos Alcaraz, A. (2015). Análisis crítico de discurso y etnografía: una propuesta metodológica para el estudio de la alteridad con poblaciones migrantes. *Empiria: Revista de metodología de ciencias sociales*, 32, 103-128. <https://doi.org/10.5944/empiria.32.2015.15311>
- Olmos Alcaraz, A. y Contini, P. (2016a). Las ausencias del paradigma intercultural en España en contextos urbanos multiculturales. *Revista mexicana de Sociología*, 4(78), 685-711.
- Olmos Alcaraz, A. y Contini, P. (2016b). Diversidad y cultura: etnografía de las “ausencias” del paradigma intercultural español. El caso de Granada. *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, 6 (1), 20-49.
- Olmos Alcaraz, A. y Lastres, N. (2018). Transitando por los bordes de la integración. Una aproximación etnográfica a políticas educativas y experiencias escolares de alumnado que desconoce la lengua vehicular de la escuela en Andalucía (España). *Gazeta de Antropología*, 34(1), s/p.
- Ortiz, M. y Bianco, R. (2019). “Construyendo el plurilingüismo en el contexto escolar”. En E. Soriano y V. Caballero (Ed.), *El valor de la educación en una sociedad culturalmente diversa*, 106-112. Editorial Universidad de Almería.
- Padilla, B., Azevedo, J. y Olmos Alcaraz, A. (2015). Superdiversity and conviviality: Exploring frameworks for doing ethnography in Southern European intercultural cities. *Ethnic and Racial Studies*, 38(4), 621-35.
- Padilla, B., Olmos Alcaraz, A. y Azevedo, J. (2018). Etnografías de la convivialidad y superdiversidad: reflexiones metodológicas. *Andamios: revista de investigación social*, 36, 15-41. <https://doi.org/10.1080/01419870.2015.980294>
- Pajares, M. (2000). *Inmigración y ciudadanía en Europa. La inmigración y el asilo en los años dos mil*. Instituto de Migraciones y Servicios Sociales.
- Pasetti, F. y Sánchez-Montijano, E. 2018. *Sobre los solicitantes y beneficiarios de protección internacional*. Informe Nacional para España, NIEM⁷. CIDOB.
- Peláez, P. (2018). Estado de la cuestión sobre los derechos de los MENAS en España: entre la protección y el abandono. *RES: Revista de Educación Social*, 27, 48-70.



- Pinyol, G. (2019). Deconstrucción de la política europea de inmigración. *Política Exterior*, 187, 1-5.
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder y clasificación social. *Journal of World-System Research*, 2, 342-386.
- Rodier, C. (2017). Migrantes y refugiados. Respuestas a las inquietudes sociales. Fundació Apip-Acam. hacer editorial.
- Rodríguez, L., Méndez, A y ACOGE (Coord.) (2018). Guía sobre el derecho a la educación de personas de las personas extranjeras mayores de dieciséis años. Federación Andalucía Acoge.
- Salinas, J. (2009). Un viaje a través de la historia de la escolarización de las gitanas y gitanos españoles. *Anales de Historia Contemporánea*, 25, 167-188.
- Sánchez, E. (2019). “La integración de los inmigrantes en España: un proceso multidimensional”. En Comité Especializado de Inmigración (Ed.), *El fenómeno migratorio en España: reflexiones desde el ámbito de la Seguridad Nacional*, 229-236. Presidencia del Gobierno.
- Tubino, F. (2004). “Del interculturalismo funcional al interculturalismo crítico” [en línea]. Red Internacional de Estudios Interculturales. Universidad Católica de Chile. Disponible en <www.pucp.edu.pe/ridei/pdfs/inter_funcional.pdf> [última consulta: 22 de octubre de 2014].
- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30(6), 1024-1054. <https://doi.org/10.1080/01419870701599465>
- Walsh, C. (2009). Interculturalidad crítica y pedagogía de-colonial: apuestas (des)de el insurgir, re-existir y re-vivir. *Revista Entre Palabras*, 3-4, 129-56.

Aproximación teórica a la integración de los inmigrantes en tres niveles: Comprensión, adaptación e inclusión¹

Theoretical approach to the integration of immigrants at three levels: Understanding, adaptation and inclusion

Felipe, Aliaga Sáez²

Universidad Santo Tomás, Colombia

 <https://doi.org/10.29105/10.29105/pgc6.11-10>  <https://orcid.org/0000-0003-4635-1132>

RESUMEN

Este artículo, a modo de ensayo, tiene como objetivo desarrollar una propuesta de comprensión de la integración de los inmigrantes en tres niveles: a través del surgimiento de un complejo esquema comprensivo de los individuos; adaptación a los artefactos y procesos; y la inclusión en los sistemas funcionales básicos de la sociedad. El ensayo busca plantear una tesis nueva sobre la integración, desde una perspectiva sociológica, por medio de análisis y articulación conceptual desde diversos autores (P. Bourdieu, A. Giddens, A. Schütz, M. Walzer, Ch. Taylor, entre otros). Las conclusiones responden a la necesidad del entendimiento mutuo en los procesos de comprensión, generando escenarios ciudadanos que favorezcan este proceso, reconociendo el aporte del fenómeno migratorio, en clave de integración intercultural, tolerancia y reconocimiento de la cultura en acciones igualitarias y justas. La integración implica un proceso de enseñanza y aprendizaje sobre situaciones que se presentan de forma pragmática en la vida cotidiana, en donde los expertos tienen un rol fundamental. La inclusión de los inmigrantes en la sociedad facilitará su integración, lo que dependerá tanto del funcionamiento de los sistemas, así como por las demandas de los propios inmigrantes.

Palabras clave: Adaptación, comprensión, inclusión, inmigrantes, integración.

ABSTRACT

This article, as an essay, aims to develop a proposal for understanding the integration of immigrants at three levels: through the emergence of a complex comprehensive scheme of individuals; adaptation to artifacts and processes; and inclusion in the basic functional systems of society. The essay seeks to propose a new thesis on integration, from a sociological perspective, through analysis and conceptual articulation from various authors (P. Bourdieu, A. Giddens, A. Schütz, M. Walzer, Ch. Taylor, among others). The conclusions respond to the need for mutual understanding in the processes of understanding, generating citizen scenarios that favor this process, recognizing the contribution of the migratory phenomenon, in terms of intercultural integration, tolerance and recognition of culture in egalitarian and fair actions. Integration implies a teaching and learning process about situations that occur in a pragmatic way in everyday life, where experts have a fundamental role. The inclusion of immigrants in society will facilitate their integration, which will depend both on the functioning of the systems, as well as on the demands of the immigrants themselves.

Keywords: Adaptation, inclusion, immigrants, integration, understanding.

Recibido: 20 de Junio 2019 - Aceptado: 10 de Octubre 2019 - Corregido: 18 de Noviembre 2019

Cómo referenciar este artículo:

Aliaga, F. (2020). Aproximación teórica a la integración de los inmigrantes en tres niveles: Comprensión, adaptación e inclusión. *Política Globalidad y Ciudadanía*, 224-245. Recuperado de <http://revpoliticas.uanl.mx/index.php/RPGyC/article/view/134>



¹ Artículo de revisión derivado del proyecto de investigación: Aproximación teórica a la integración de los inmigrantes en tres niveles: comprensión, adaptación e inclusión.

² Doctor en Sociología y Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Santiago de Compostela. Docente investigador a tiempo completo en la Facultad de Sociología de la Universidad Santo Tomás, Colombia. Email: felipealiaga@usantotomas.edu.co

1.- INTRODUCCION

Dentro del fenómeno migratorio la integración de los inmigrantes es un tema de gran relevancia, la cual ha sido conceptualizada como un proceso de incorporación igualitaria de los inmigrantes en la sociedad de destino (Blanco, 1993), como mentalidad compartida (Aparicio, Tornos y Labrador, 1999), o conocimiento de la sociedad por parte de los inmigrantes (Pajares, 2005), convertirse en una parte aceptada de la sociedad (Penninx y Martiniello, 2006), siendo fundamental el reconocimiento de derechos y obligaciones (De Lucas, 2008).

De esta forma este concepto tiene un gran alcance y puede ser definido desde diferentes planteamientos científicos (Cachón, 2008). Al respecto María Monetti (2016), analiza la integración desde T. Parsons, en cuanto los inmigrantes se verían presionados por un ajuste cultural y simbólico; existiría una imposición de reglas que facilitarían el proceso, así como una adaptación de la personalidad. Desde A. Giddens, el inmigrante ya arriba a una estructura materializada por el Estado, sin embargo también puede generar cambios. Siguiendo a P. Bourdieu los inmigrantes se integran en una serie de relaciones de poder. En relación a las tres perspectivas, la autora indica que se podría afirmar que:

el grupo inmigrante acabará insertándose en los diversos ámbitos de la sociedad anfitriona y buscará su lugar en un mapa de relaciones sociales atravesadas por el poder. A su vez, forjarán una nueva identidad cultural a partir de los valores, normas y expectativas de rol impuestas en ese nuevo espacio social. (Monetti, 2016, p. 37).

Como indican Solé, Alcalde, Pont, Lurbe y Parella (2002) la integración en las migraciones puede ser comprendida desde el paradigma funcionalista, ya que la sociedad tiende a la estabilidad mediante el ajuste y control de sus partes, pero también desde el conflicto en las interacciones como elemento integrador. Los autores coinciden en que la integración sería “estructural (a través de la penetración en la estructura ocupacional de la sociedad receptora de inmigración), integración cultural (ejercicio del derecho a la diferencia y aceptación de unos mínimos de convivencia) e integración jurídica como garantía de igualdad ante la justicia” (Solé et al., 2002, p. 24).

De esta forma, la integración puede ser vista desde diferentes perspectivas, siendo el objetivo de este artículo presentar un desarrollo conceptual novedoso, que toma como referencia

elementos planteados desde lo cultural, la identidad y lo normativo, combinando un nivel de argumentación de corte microsociológico en el cual, desde la comprensión, se alcanzaría el entendimiento y la convivencia, como proceso constructivista; el segundo nivel superando la imposición normativa, lo que se establece es la adaptación como un proceso paulatino y necesario para la integración funcional; finalmente los procesos de inclusión sistémica, considerando que es un proceso de disposición bidireccional, es decir tanto de los inmigrantes como de las diferentes organizaciones de la sociedad de recepción. Elementos que se profundizan como el núcleo central de este ensayo teórico.

4.- FUNDAMENTO TEÓRICO

Primer nivel: surgimiento de un complejo esquema comprensivo entre los individuos

En este nivel concurren todos los individuos en la interacción cotidiana, se abre un nuevo plano de socialización con la llegada de los inmigrantes, ya que los distintos colectivos traerán consigo múltiples y diferenciadas formas de comprender la sociedad y por ende de actuar en ella, vemos como hay un entrecruzamiento de búsquedas de inteligibilidad y una presencia de ininteligibilidad en las distintas maneras de comportarse de los sujetos que debe ser salvada, ya sea inmigrantes y población local, los significados se remueven y entran en interrogante, los imaginarios sociales del tipo de sociedad en la que se está viviendo y en cómo se debe operar dentro de esta, son diversos y muchas veces confusos (Aliaga, 2012).

La interacción es múltiple y novedosa, ya que se da entre sujetos inmigrantes y población local, pero también entre inmigrantes procedentes de un mismo país de origen, pero de distintas regiones, o de otros países y continentes. De esta manera los cruces de diferentes interacciones son abundantes y el esquema comprensivo entre los sujetos no se desarrollará de manera automática, sino que dependerá de los acercamientos que se vayan produciendo en el transcurso del tiempo, de la transferencia de información y del acostumbramiento a la diversidad de acciones y significados. Este proceso supone que dentro de un marco moral y legal regulatorio, de respeto hacia los demás y de construcción de un nuevo orden social, las personas lograrán llegar a mecanismos de entendimiento comunes, en donde primarán algunos comportamientos, actitudes y formas de ser, otros serán de carácter marginal, pero que no por ello, no podrán aportar a la convivencia pacífica.

Los sujetos idealmente harán esfuerzos por flexibilizar sus posturas y tratar de entender que existen diferentes maneras de entender y comunicar los aspectos culturales, económicos, históricos, entre otros elementos considerados propios por cada persona, para obtener fines similares o llegar a acuerdos para una convivencia pacífica entre inmigrantes y locales. En este plano operan las sensibilidades y las emociones de los sujetos, la relación es de persona a persona, o cara a cara (Schütz, 1993), es decir, cuando inmigrantes y locales comparten en persona una comunidad de espacio y de tiempo, asumiendo la existencia de esta relación, estando al alcance de la experiencia directa de los individuos en donde se encuentran diferentes formas de conciencia en torno a la realidad.

Con la inmigración se produce un cambio en las relaciones de interacción, intercambio y convivencia entre los individuos, esto dibujará un nuevo espacio social (en la sociedad de llegada, pero también en los múltiples espacios conectados de manera transnacional), el cual para Pierre Bourdieu es el: “Conjunto de posiciones distintas y coexistentes, externas unas a otras, definidas en relación unas de otras, por su exterioridad mutua y por relaciones de proximidad, de vecindad o de alejamiento y asimismo por relaciones de orden” (Bourdieu, 1997, p. 16). En este, los agentes o grupos se distribuyen en función de su posición, en donde: “El espacio de las posiciones sociales se retraduce en un espacio de tomas de posición a través del espacio de las disposiciones (o de los *Habitus*)” (Bourdieu, 1997, p. 19). Estas disposiciones o *habitus* los podemos situar en el lugar de las prácticas, en un plano de conformación identitaria a través de categorizaciones sociales legitimadas por los propios sujetos, desde las cuales se construirán imaginarios sociales que intervendrán en el proceso de integración, ya que una de las funciones del imaginario según Juan Luis Pintos es la de: “Permitir intervenir en los procesos construidos desde perspectivas diferenciadas” (Pintos, 2004, p. 24). El *habitus* nos permitirá afinar la comprensión del lugar desde donde se hará la construcción imaginaria de qué se entiende como integración en la interacción y búsqueda de acuerdos o expresiones de sentido común.

La inmigración hará que se encuentren *habitus*, tanto los existentes en la sociedad de llegada como los que traen los inmigrantes, así como los nuevos que se van generando por la combinación y el intercambio de estilos de vida,

A cada clase de posición corresponde una clase de *habitus* (o de aficiones) producidos por los condicionamientos sociales asociados a la condición correspondiente y, a través

de estos habitus y de sus capacidades generativas, un conjunto sistemático de bienes y propiedades, unidos entre sí por una afinidad de estilo (Bourdieu, 1997, p. 19).

Habitus que empiezan a diversificarse en cuanto al encuentro de personas de distintos orígenes con capitales y elementos identitarios diferentes, lo que hará que las rutinas y formas de pensar puedan cambiar y por consiguiente la transformación de habitus sea más frecuente, en la búsqueda de una sociedad en la cual de manera intercultural empiezan a emerger formas novedosas de relacionamiento.

La integración supondrá el cómo distintos habitus se van acercando, tolerando y comprendiendo, ya que aumentan y se complejizan las diferencias entre las personas; los capitales y las prácticas son distintas y distintivas, las posiciones en los diversos estilos de vida transforman el paisaje de las sociedades de inmigración y por lo tanto producen diferentes imaginarios en torno a la propia migración, a sus procesos y agentes involucrados. Bourdieu apunta que estas diferencias funcionan en cada sociedad,

...a la manera de las diferencias constitutivas de sistemas simbólicos, como el conjunto de los fenómenos de una lengua o el conjunto de los rasgos distintivos y de las desviaciones diferenciales que son constitutivos de un sistema mítico, es decir como signos distintivos” (Bourdieu, 1997, p. 20).

Signos que irán configurando un determinado tipo de sociedad que se construirá desde y hacia las relaciones sociales que se establezcan entre locales e inmigrantes.

La falta de comprensión como impedimento de la integración

La falta de comprensión producirá una alteración del orden de la sociedad de llegada (y de forma colateral en la sociedad mundial), lo cual sumado a la incertidumbre de la población local frente a las intenciones y acciones de los inmigrantes (y viceversa), hace que cambien las rutinas y los comportamientos, estos últimos entendidos como: “experiencias subjetivas pro vistas de sentido que emana de la vida espontánea” (Schütz, 1962, p. 200), cambios que pueden generar angustia y desorientación, como indica Anthony Giddens “La seguridad ontológica y la rutina van íntimamente unidas a través de la perseverante influencia de los hábitos” (Giddens, 1993, p. 96), ya que según Zygmunt Bauman:

...gracias a la monotonía y a la regularidad de la patrones de conducta recomendados, inculcados y compulsivos, los humanos saben cómo actuar en la mayoría de los casos y rara vez enfrentan una situación que no esté señalizada, en la que deban tomar decisiones bajo la propia responsabilidad sin el tranquilizador conocimiento previo de sus consecuencias (Bauman, 2003, p. 26).

La aparición de los inmigrantes en la sociedad, considerando su amplia diversidad, ya que su procedencia corresponderá en ocasiones, a países con culturas muy distintas, supondrá que deban ser revisadas las formas de convivencia y trato, para poder alcanzar niveles de cohesión y reducir la angustia y desorientación, ya que los individuos se verán en ocasiones enfrentados a situaciones complejas al no saber cómo llevar adelante algunas interacciones (por falta de educación, información o políticas), lo cual puede hacer que la sociedad genere relaciones anómicas, “La ausencia de normas o su mera oscuridad – anomia – es lo peor que le puede ocurrir a la gente en su lucha por llevar adelante sus vidas”(Bauman, 2003, p. 26); según Giddens las rutinas están relacionadas con la seguridad psicológica, y en caso de que estas sean quebrantadas: “la ansiedad se desborda e incluso los aspectos firmemente cimentados de la personalidad, pueden alterarse o hacerse trizas” (Giddens, 1993, pp. 96-97). Esto puede desencadenar formas de discriminación y xenofobia, que se hace necesario prevenir a toda costa.

El otorgamiento de confianza, requisito fundamental

Esta diversificación de la comprensión y reconocimiento de la diferencia cultural, requerirá proporcionar cuotas de confianza en los demás, “La fiabilidad en las personas implica los *compromisos de presencia* en los que se busca (dentro de determinados campos de acción) los indicadores de la integridad ajena” (Giddens, 1993, p. 88). En la sociedad se deberá interactuar con extraños en distintos entornos, pero esto sumado al hecho de que estos extraños son inmigrantes, los encuentros pueden ser más complejos, en donde la confianza jugará un rol más importante aún, “Los encuentros, ya sea con extraños, conocidos o íntimos, implican también prácticas generalizadas que van unidas a la sustentación de fiabilidad” (Giddens, 1993, p. 83).

La posibilidad de generar relaciones sociales, en que las formas de interacción se ven transformadas por las maneras de ser y actuar de los inmigrantes (hablar, vestir, apariencia física, formas de trabajar, etc.), pueden parecer diferentes y sospechosas, afectando las rutinas habitua-

les de los locales. Esto hará que la integración se relacione con lo que Giddens (1993) apunta como necesario en el encuentro con extraños, es decir un equilibrio entre fiabilidad, tacto y poder, en donde el tacto y rituales de cortesía son mecanismos protectores que pueden estar contravenidos o tergiversados por el poder. La fiabilidad es una cuestión compleja en un mundo que puede configurar un imaginario negativo en torno al inmigrante, en donde el tacto y los rituales de cortesía pueden quedar al margen de una sociedad que supedita a los inmigrantes a una posición de exclusión o carencia de poder (parcial o absoluta).

También el proceso estará relacionado con lo que Giddens denomina: “transformación de la intimidad” (Giddens, 1993, p. 110), que afectará la vida cotidiana tanto de inmigrantes como de locales, ya que entran en juego aspectos importantes en torno a cómo los individuos se constituyen como parte de una sociedad, con identidades que deberían estar adaptadas a la diversidad de prácticas y expresiones culturales. El flujo mundial de personas, así como el movimiento de una serie de elementos culinarios, artísticos, estéticos o equipajes culturales en cuanto a una amplia diversidad de conocimientos y saberes, genera sentimientos, gustos, rituales y rutinas, es decir, nuevas formas de concebir la sociedad y las relaciones sociales. Transformación, que como vimos, requiere un reconocimiento y aumento en la confianza entre las personas,

La fiabilidad en un plano personal se convierte en un proyecto, algo que ha de ser “trabajado” por las partes implicadas, y, que exige franqueza. Cuando no puede controlarse por códigos normativos fijados la fiabilidad ha de ganarse y el medio de ganarla es demostrando la cordialidad y franqueza (Giddens, 1993, p. 117).

En donde habrá que realizar un trabajo para conseguirla, puesto que como indica Néstor García Canclini:

...cuando la globalización es la convivencia cercana de muchos modos de vida sin instrumentos conceptuales y políticos que propicien su coexistencia, conduce al fundamentalismo y la exclusión, acentúa el racismo y multiplica los riesgos de “limpiezas” étnicas o nacionales (García Canclini, 1999, p. 108).

Búsqueda de sentido común, tolerancia y reconocimiento

Este plano comprensivo implica un acercamiento de las significaciones de los individuos, en

lo que Alfred Schütz (1962) va a denominar mundo de la vida cotidiana, en donde se producirán formas de sentido común que pueden entrar en conflicto en el encuentro entre inmigrantes y locales, ya que el acervo de conocimientos en el que se sustentan estos sentidos están formados en un *mundo cultural intersubjetivo* (Schütz, 1962) distinto, es decir, la interpretación del mundo basada en experiencias previas, que nos sirven como esquema de referencia, pueden variar en relación al desconocimiento por parte de los inmigrantes o la no disposición de información sobre esta experiencia en las sociedades de origen, y viceversa los locales pueden desconocer los mundos de la vida de los inmigrantes, Schütz indica:

A este acervo de conocimiento a mano pertenece nuestro conocimiento de que el mundo en que vivimos es un mundo de objetos más o menos bien determinados, con cualidades más o menos definidas, entre los cuales nos movemos, que se nos resisten y sobre los cuales podemos actuar (Schütz, 1962, p. 39).

Este conocimiento entrará en interrogante en cuanto al cambio de lugar de pautas de comprensión y comportamiento frente a la información que aparece con la llegada o tránsito de personas con distintos bagajes culturales, llevará a recurrir a lo que Schütz propone como la tesis *general de las perspectivas recíprocas*, es decir, la construcción del sentido común supera las diferencias individuales, a través de la idealización de la intercambiabilidad de puntos de vista y de la congruencia del sistema de significatividades, esta tesis conduce a: “la aprehensión de objetos y sus aspectos realmente conocidos por mí y potencialmente conocidos por usted como conocimiento de todos”(Schütz, 1962, p. 43), en una interrelación entre los grupos, llegando a consensuar, compartir y comprender distintos sistemas de significados.

Para lograr alcanzar esquemas de sentido común, enfrentando el cambio y superando las dificultades en la interacción, supondrá la necesidad de tolerancia entre las personas, Michael Walzer indica que un Estado es tolerante de los grupos, considerando que lo que se tolera son las elecciones y acciones de los individuos,

A las personas, en tanto que individuos, se las incita a ser tolerantes con los otros, a comprender cada caso de diferencia como una versión personal (en lugar de prototípica) de la cultura de un grupo, lo que también significa que los miembros de cada grupo, si muestran la virtud de tolerancia, deberán aceptar las diferentes variantes que exhibe cada

quien (Walzer, 1998, p. 46).

Esto consistirá en reconocer las diferencias en las sociedades actuales, lo cual iría en relación a modelos que optarían por derechos fundamentales en base a juicios sobre la vida buena, ocupando un lugar importante la integridad de las personas en clave de una integración intercultural, en cuanto al reconocimiento del valor de las culturas.

Charles Taylor respalda un modelo de reconocimiento en donde, ““el liberalismo no puede ni debe atribuirse una completa neutralidad cultural”, debido a que las sociedades se tornan cada vez más multiculturales y más porosas, ya no sería fácil responder simplemente: “así es como hacemos aquí las cosas”” (Taylor, 2003, p. 93). La dificultad según Taylor estaría en que: “hay una cantidad de personas que son ciudadanos y que también pertenecen a la cultura que pone en entredicho nuestras fronteras filosóficas. El desafío consiste en enfrentarse a su sentido de marginación sin comprometer nuestros principios políticos fundamentales” (Taylor, 2003, p. 93-94).

La exigencia que plantea es el reconocimiento del valor de las culturas, demanda que hoy es explícita debido: “a la difusión de la idea de que somos formados por el reconocimiento” (Taylor, 2003, p. 96), ya que el falso reconocimiento sería un grado de daño, tomando en consideración que pueden existir imágenes deformadas producto de desiguales relaciones de poder entre los individuos. La hipótesis es que todas las culturas tienen algo que decir, por lo que podría haber una igualdad de valor.

Taylor nos indica que al entrar en contacto con una cultura distinta a la nuestra el entendimiento de lo que puede tener valor resultará extraño y ajeno, de esta forma se necesita una fusión de horizontes por medio del desarrollo de nuevos vocabularios de comparación, en donde se plantea la siguiente suposición:

...en caso de encontrar un apoyo sustantivo a nuestra suposición inicial, será sobre la base del entendimiento de lo que constituye un valor, entendimiento del que carecíamos al principio. Si hemos logrado formular juicio, ello se deberá en parte a la transformación de nuestras normas (Taylor, 2003, p. 99).

Según Taylor, a todas las culturas debemos una apreciación de este tipo, en donde esta su-

posición podría ser una extensión de la política de la dignidad igualitaria, la que se deriva de la esfera pública en donde la dignidad sería igual para todos los ciudadanos; pero no está seguro de que esto se puede exigir como un derecho universal, dado que la demanda parece ser más fuerte: “lo que se requiere son auténticos juicios de valor igualitario que se apliquen a las costumbres y las creaciones de estas culturas diferentes” (Taylor, 2003, p. 101). Tiene sentido exigir esta suposición como un derecho, pero no el formular un juicio concluyente del tipo de valor (especialmente juicios injustificados de una condición de inferioridad, o una valoración positiva por condescendencia, o en una valoración que tienda a la homogeneización y a la asimilación).

De esta manera, este nivel se podría caracterizar como un tipo de integración social, en cuanto:

...la coordinación de las acciones sociales a través de la armonización de las orientaciones de acción. Los individuos orientan sus acciones recíprocamente porque comprenden y aceptan los significados, las reglas sociales y los valores en cuestión. La “integración social” precisa ser analizada desde la perspectiva del actor participante en un contexto de copresencia de acción (Beriain, 1996, p. 76).

Esta integración está amparada en la coexistencia en la vida cotidiana de inmigrantes y locales. En este nivel se requerirá también la dimensión moral de la integración (Beriain), ya que es necesario disminuir o evitar posibles conflictos derivados de la interacción de los individuos, así como la salvaguarda de su integridad y bienestar, dimensión que también busca: “el reconocimiento y un trato de las personas moralmente igualitario y justo, con arreglos al principio ético de “lo justo-equitativo”” (Beriain, 1996, p. 120). Esta dimensión establece un equilibrio entre los derechos y deberes (los cuales también pertenecen al plano de la convención moral).

Nivel 2: Adaptación a los artefactos y procesos

La comprensión entre los inmigrantes y locales será facilitada por el aprendizaje del cómo se hacen las cosas en los diferentes contextos. La inmigración implica una transformación en diversos aspectos de la vida cotidiana tanto de inmigrantes como de locales, ya que la realidad comienza a modificarse para unos y para otros, dado que como apuntan Peter Berger, y Thomas Luckmann:

El mundo de la vida cotidiana no solo se da por establecido como realidad por los miembros ordinarios de la sociedad en el comportamiento subjetivamente significativo de sus vidas. Es un mundo que se origina en sus pensamientos y acciones, y que está sustentado como real por estos (Berger y Luckmann, 1976, p. 37).

Esto sumado a la necesidad de aprender lo que es habitual en las sociedades, tanto para los mismos habitantes de la sociedad local, como para los procedentes de otras sociedades.

Las *experiencias típicas* (Schütz, 1962) se mantendrán en la práctica y en la interacción de los individuos, cuestiones que a pesar del encuentro cultural en base a diferentes sentidos, significados y la necesidad de convivencia, poseerán cierta estabilidad, construcciones de conocimiento tipificado que harán que los individuos se entiendan en la interacción, “La realidad de la vida cotidiana contiene esquemas tipificadores en cuyos términos los otros son aprehendidos y “tratados” en encuentros “cara a cara” (Berger y Luckmann, 1976, p. 49), estas construcciones típicas, responderán a los sistemas de significatividades de los grupos en encuentro, “Esto incluye modos de vida, métodos para abordar el ambiente, recetas eficaces para el uso de medios típicos tendientes a lograr fines típicos en situaciones típicas” (Schütz, 1962, p. 44).

Será fundamental el conocimiento que tengan tantos los inmigrantes como los locales de las *experiencias típicas* de ambos, con la posibilidad de adaptarse a situaciones necesarias para la convivencia y el propio funcionamiento de la sociedad, el conocimiento de las diferencias permitirá llegar a un estado de sentido (s) común (es), “en la vida diaria construyo tipos acerca del campo de trato directo del Otro y del alcance y textura de su conocimiento” (Schütz, 1962, p. 45), esto puede permitir presuponer posibles campos de acción de los individuos en sociedad. Estas situaciones se basarán en acciones tipo recetas, a las que los individuos deben recurrir para poder adaptarse y “definir su situación en la realidad de la vida cotidiana de una manera típica” (Schütz, 1962, p. 310), inmigrantes y locales manejarán el conocimiento de forma pragmática, permitiendo que los individuos se desenvuelvan en la sociedad, recurriendo a información útil y ubicando los medios para poder acceder y ajustarse a los artefactos y procesos. De esta forma tenemos un *conocimiento de receta*, que nos permitirá alcanzar pragmatismo en las rutinas cotidianas, “gran parte del cúmulo social de conocimiento consiste en recetas para resolver problemas de rutina” (Berger y Luckmann, 1976, p. 62).

Este conocimiento permitirá a los inmigrantes desenvolverse en el nuevo entorno, ya que

aprenderán a ver cómo se organiza la sociedad a la que han llegado, sabiendo cómo practicar ciertas rutinas en determinadas circunstancias, facilitando el saber hacer de actividades cotidianas involucradas con artefactos y procesos, adquiriendo experiencias, posiciones, roles, estatus, etc., que tendrán coherencia al comprender las experiencias típicas y las recetas del conocimiento, cuestiones que estarán marcadas e indicadas en la interacción social tipificada.

Esta adaptación supondrá el aprendizaje, interiorización, significación y organización de un amplio acervo de conocimiento, que se legitima en universos simbólicos, “el universo simbólico se concibe como la matriz de todos los significados objetivados socialmente y subjetivamente reales; toda la sociedad histórica y la biografía de un individuo se ven como hechos que ocurren dentro de ese universo” (Berger y Luckmann, 1976, p. 125), estos universos simbólicos encargados de dar legitimidad al orden institucional de la realidad, a los roles cotidianos y a la identidad de los individuos, organizando la historia, y vinculando a los hombres con sus antecesores y sucesores.

Estos universos pertenecen a las sociedades donde se desenvuelven y pueden ser “imaginados” como un sistema cultural particular, cuestión limitada a un contexto y a una elaboración teórica, pero que responde a elementos relacionados con la experiencia y la comunicación de esta, a estilos de vida que se formarán producto del comportamiento social, económico, político, etc., de cada lugar y comunidad en particular. De esta forma los universos simbólicos se encontrarán circundados en la vida cotidiana por *ámbitos finitos* de sentido, en donde: “todas las experiencias que pertenecen a un ámbito finito de sentido apuntan a un estilo particular de vivencia, vale decir, un estilo cognoscitivo. Con *respecto a este estilo*, están en mutua armonía y son compatibles entre sí” (Schütz y Luckmann, 1973, p. 43).

Serán múltiples los aspectos que tendrán que ir develando los inmigrantes en el trascurso temporal de la interacción en el proceso paulatino de integración, ya que se encontrarán con elementos alejados de sus universos simbólicos, intereses y trayectorias vivenciales, lo que supondrá la necesidad de explicaciones y educación para acercar los sentidos, adaptarse a su existencia o resistirlos. La mayor parte del aparataje simbólico presente en la sociedad deberá ser comprendido y significado, para alcanzar *la praxis del sentido común* sobre el funcionamiento de los artefactos y procesos, en donde se establecerá un proceso comunicativo, que según Schütz (1962) se basa en un conjunto de tipificaciones, abstracciones y estandarizaciones.

En este nivel se pueden presentar *conflictos triviales* (Aliaga, 2012), es decir, cosas que se sabían de uso común en el país de origen, en el país de recepción adquieren uno diferente o una aparente falta de sentido; artefactos y procesos habituales de la vida cotidiana requieren ser interpretados o reinterpretados, tales como: la distribución espacial urbana y los usos de la ciudad (formas del tráfico; medios de transporte público, ciclo-rutas, parques, etc.); bancos y monedas (formas de transacción); centros comerciales, supermercados y productos de alimentación; tipos de ropa, modas y estilos; administración pública y burocracia (formas de hacer trámites y atención en los servicios); arte y tipos de ocio (producción cinematográfica, música, conciertos, programas de televisión y radio, lugares de esparcimiento, etc.); factores de importancia como el idioma, así como las formas de hablar (acentos, muletillas, etc.); expresiones del cuerpo y rostro (formas de mirar, saludos, maneras de coquetear, etc.); sentido del humor, etc.

Según la interpretación de Schütz en torno a la figura del “forastero”, este se enfrentará a una *pauta cultural de la vida grupal* en la sociedad de destino, es decir, “todas las valoraciones, instituciones y sistemas de orientación y guía peculiares (tales como usos y costumbres, leyes, hábitos, etiqueta, modas)” (Schütz, 1964, p. 96), los miembros del endogrupo recibirán esta pauta como una guía de las situaciones que se dan en el mundo social, es un conocimiento de recetas dignas de confianza, que le permitirán el *pensar habitual*, sin embargo, el forastero: “pasa a ser, esencialmente, el hombre que debe cuestionar casi todo lo que parece incuestionable a los miembros del grupo al que se incorpora” (Schütz, 1964, p. 100), para él esta pauta no constituye un sistema verificado de recetas, además no comparte la historia del grupo, “desde el punto de vista del grupo al que se incorpora, él es un hombre sin historia” (Schütz, 1964, p. 100). Dando por cierto el hecho que esta pauta cultural es flexible.

En este proceso el forastero deberá poner en juego la pauta cultural que trae desde su origen con la de la sociedad a la que espera incorporarse, buscando dominar el nuevo contexto mediante acciones, adquiriendo nuevos conocimientos, pasando de observador a participante (en el sentido social, económico y político), reformulando significados y recomponiendo los contenidos de sus experiencias típicas, ya que las pautas culturales de origen generalmente no le otorgarán la orientación suficiente en el nuevo contexto y frente a la forma de pensamiento habitual propia del lugar, al respecto el forastero: “se ve ante el hecho de no tener ningún status como miembro del grupo social al que está a punto de incorporarse y carecer, por ende, de un

punto de partida para orientarse”(Schütz, 1964, p. 102) . Esto, sin duda, a excepción de quienes llegan con ventajas en cuanto al capital social que disponen o a los vínculos con el lugar de destino, así como el estatus del propio inmigrante.

La pauta cultural y las recetas que para el endogrupo representan un núcleo de esquemas coincidentes de interpretación y de expresión, para el forastero no tienen esta unidad, buscando la traducción a sus pautas de origen, y después de haber reunido conocimiento sobre esta pauta puede empezar a adoptarla como parte de su propia experiencia. La pauta cultural le permite al grupo sentir seguridad y tranquilidad, depositando confianza en esta, sin embargo el forastero en su condición de extraño deberá *definir* la situación, “necesita un conocimiento explícito de sus elementos e indagar no solamente su cómo, sino también su *porqué*” (Schütz, 1964, p. 105). Los perfiles de significatividad diferirán entre los forasteros y los miembros del endogrupo, produciendo que este oscile entre la intimidad y la distancia, además de tener incertidumbre y desconfianza frente a elementos que resultan simples y confiables para los miembros del grupo.

El campo cultural en un primer momento se transforma para el forastero en un campo de aventura, una situación conflictiva y difícil de abordar, que se relaciona con el establecimiento de creencias sobre dichas prácticas, en cuanto: “las personas eligen entre las prácticas sociales de su entorno, en función de sus creencias sobre el valor de esas prácticas” (Kymlicka, 2010, p. 120), valor, indica el autor, que estará relacionado con la comprensión de los significados que la cultura le otorga.

Importancia de la eficiencia de los expertos

Los inmigrantes se encontrarán con las personas locales y con los expertos de los sistemas funcionales, es decir los “profesionales” que atienden las necesidades de la población, en los diferentes campos sociales, por ejemplo en temas de burocracia, en donde serán diversos los trámites exigidos para poder regular la vida cotidiana en la nueva sociedad (certificados, convalidaciones, acreditaciones, contratos, etc.), en este proceso se buscará confiar en que la sociedad debería estar adaptada a estas exigencias, para lo cual se otorgará credibilidad a las credenciales de las personas que operan con la inmigración. Giddens indica respecto a la fiabilidad: “que por su misma naturaleza, está impregnada por la credibilidad en la establecida experiencia” (Giddens, 1993, p. 84), experiencia que en una sociedad determinada, que se encuentre ajus-

tando constantemente sus políticas, leyes y normativas, hace que la información y su manejo en ocasiones resulte confuso y desorganizado, llevando a que los expertos se contradigan y produzcan una pérdida de confianza en la población inmigrante y un dificultad en el proceso de integración.

La imprevisibilidad y/o falta de información puede hacer que los sujetos inmigrantes, así como los habitantes locales, sospechen de una falta de coherencia del sistema, “La fiabilidad en los sistemas, toma la forma de compromisos anónimos sobre los que se sostiene la fe en el manejo de un conocimiento del que una persona profana es en gran parte ignorante” (Giddens, 1993, p. 88). Al enterarse de errores, confusiones en los trámites o demandas insatisfechas, se puede generar una falta de fiabilidad en el propio sistema, haciendo que estos parezcan débiles y vulnerables. El inmigrante y el local se pueden ver defraudados, decepcionados o frustrados, pudiendo la mala experiencia: “conducir a una suerte de resignado cinismo, o, si es posible, a desasirse del sistema en general” (Giddens, 1993, p. 91), afectando de lleno el proceso de integración.

Este nivel también guarda relación con la *integración social*, ya que busca organizar y estructurar determinadas relaciones sociales, sin embargo, apunta a la *dimensión funcional* de la integración (Berriain, 1996), en cuanto que inmigrantes se adapten al funcionamiento de los artefactos y procesos (una vez estando incluidos en los diferentes sistemas, ya sea salud, educación, trabajo, etc.), es decir, logren orientarse y coordinarse frente a acciones externas del mundo objetivo, en donde:

...se hace necesaria en la coordinación “instrumental” de actividades como la producción de bienes o la distribución de servicios (la ubicación de recursos, personas y servicios), pero no se restringe al ámbito de la “producción”, o al trabajo o a la división del trabajo, sino que también coordina el ámbito de la reproducción de objetivos sociales, la adquisición del conocimiento, la realización de actividades expresivas (como el deporte, representaciones artísticas, etc.) la organización de conversaciones, la reglamentación del tráfico rodado, la coordinación entre la ciencia y la tecnología, etc. (Berriain, 1996, p. 119).

Esto requerirá un aprendizaje continuo y una visibilización de zonas de coordinación necesarias para la convivencia, además de la adquisición de los recursos necesarios (otorgado por la

inclusión en la sociedad), ya sea dinero, poder, conocimiento técnico e información en general.

Nivel tres: Inclusión en los sistemas funcionales básicos de la sociedad

La inmigración requiere la operación de inclusión en los sistemas sociales, tales como: educacional, sanitario, laboral, habitacional, etc., es decir, elementos primarios para que un sujeto pueda desenvolverse adecuadamente en la sociedad, bajo los principios de la legalidad existente y el goce efectivo de los derechos humanos. Por decirlo de alguna manera, en este lado de la integración, el inmigrante debe alcanzar una serie de factores objetivos para satisfacer necesidades básicas de sobrevivencia y de un estándar de vida digno. Este plano depende de las interacciones con el ámbito del Gobierno o con organizaciones encargadas de dar solución a los requerimientos y necesidades del colectivo inmigrante; supone un desafío para la sociedad de recepción, la cual debe ajustar sus sistemas para dar acogida a las múltiples y diferenciadas demandas, producto de las procedencias diversas de los inmigrantes y las diferencias en los sistemas funcionales de las sociedades de origen, lo cual incluye un fuerte componente territorial que debe estar articulado y en contraste permanente para aumentar su eficacia.

El inmigrante buscará la manera de incluirse a estos sistemas en el momento en que los necesite y la sociedad de recepción deberá facilitar esta inclusión. Estos sistemas, son en su mayoría, ya conocidos por los sujetos inmigrantes, de una determinada manera desde los países de origen, pero en cada sitio pueden tener características de inclusión/exclusión diferenciadas, de esta manera la interacción con los sistemas, supone una previa comprensión entre los sujetos que participan en los sistemas, así como una adaptación a los artefactos y procesos. Su inclusión en ellos supone un paso para la operatividad funcional dentro de la sociedad, y la incorporación del sujeto a un modelo cultural y productivo que respete sus derechos.

En este plano podemos hablar de individuo y sistema funcional, en una relación de “inclusión primaria” desde la perspectiva de Fernando Robles, en donde: “se puede acceder a los sistemas funcionales, y si no a ellos, por lo menos a los que aseguran beneficios que otorgan confianza y proyecto de futuro” (Robles, 1999, p. 323), la sociedad de acogida en el plano institucional, idealmente generará mecanismos para que la interacción con estos sistemas sea de fácil acceso y comprensión, sobretodo en el caso de aquellos inmigrantes que cumplen con los requisitos administrativos para permanecer en el territorio de forma regular.

La exclusión de los sistemas o inclusión sólo en algunos de ellos, generará diferenciación social y “exclusión primaria” (Robles), ya que los inmigrantes verán limitadas las posibilidades de acceso por ejemplo al trabajo formal; buscando otro tipo de redes para alcanzar niveles de inclusión, como pueden ser las asociaciones de inmigrantes, ONGs, Fundaciones, redes de amistad, etc., que les ayuden a encontrar los accesos para la sobrevivencia, en lo que Robles denomina “redes de inclusión” que son las encargadas de un tipo de inclusión secundaria, lo que significa: “acceder a redes interaccionales (intra y extrafamiliares) de influencia y de favores de las que se obtenga provecho” (Robles, 1999, p. 323). Estas redes de beneficios también generarían exclusión (secundaria) al no poder acceder a ellas, así habrán inmigrantes que se podrán vincular y recibir apoyo durante periodos de tiempo determinados, en ocasiones, quedando completamente desamparados y desprovistos de asistencia e información útil sobre cómo obtener los recursos necesarios para vivir (alimentos, ropa, cobijo, medicamentos, etc.).

Sin llevar a cabo un análisis de la diferenciación funcional de los sistemas de la sociedad, en donde las características de estos pueden variar, acorde al contexto o al periodo temporal que se esté atravesando, con relación a los procesos históricos que lleguen a alterar sus operaciones de inclusión/exclusión, podemos decir que la inclusión puede responder a estas variaciones, inclusive en una independencia de las intenciones de inclusión que tengan los individuos, es decir, existiendo o no condiciones favorables para esta, mecanismos que en caso de ser inclusivos, dependerán de la integración funcional de la sociedad, la cual según Beriain:

...alude al entrelazamiento funcional de consecuencias no intencionales de agregados de acción que estabiliza plexos de acción operantes como estructuras transindividuales, más allá de la voluntad y de la conciencia de los actores individuales, que hace posible la coordinación de la acción de grandes grupos sociales (Beriain, 1996, p. 76).

En este sentido la disposición de los inmigrantes a incluirse, así como las condiciones que los sistemas provean, en relación a las posibilidades de inclusión a los inmigrantes, llevan a que se coordinen múltiples requerimientos con los recursos disponibles y las posibilidades para que existan interacciones que faciliten el proceso.

Los inmigrantes, pueden ir de la inclusión a la exclusión, como una puerta giratoria, los sistemas pueden funcionar en base a la contingencia política y/o económica, según sea la disponi-

bilidad de recursos, funcionarios, voluntarios, planes, programas y proyectos, etc., “la situación prototípica de exclusión es un deambular entre los lapsos de inclusión seguidos de otros períodos de exclusión pero son las personas las que transitan, no el sistema social” (Robles, 1999, p. 321). De esta manera, dependerá de cómo los inmigrantes en muchos sentidos son “atendidos” por los sistemas, en relación a los recursos o voluntad, pero también como estos reclaman sus derechos por medio de acciones sociales y civiles.

3.-MÉTODO

Diseño

Este artículo está diseñado como un ensayo académico, el cual sería según Rodríguez (2007) “un texto escrito en prosa en el cual se plantean una diversidad de temas a escogencia del autor y a los cuales se les imprime el carácter subjetivo de las opiniones de quien lo escribe” (p. 157). De esta manera en el ensayo se encuentra “la referencia implícita o explícita a una opinión o postura personal del autor” (Angulo, 2013, p. 111), buscando expresar una idea nueva, la cual se plantearía como una tesis “entendida como una opinión o juicio original que un autor adelanta y sustenta con argumentos acerca de un tema o problema a fin de contribuir al conocimiento de un campo especializado en el que existen posiciones distintas” (Angulo, 2013, p.112).

Instrumentos

Para el desarrollo del ensayo se realiza una articulación de elementos conceptuales de la sociología y la filosofía política, desde diversos autores (P. Bourdieu, A. Giddens, A. Schütz, M. Walzer, Ch. Taylor, entre otros), para alcanzar una perspectiva inédita en torno al proceso de integración de los inmigrantes, mediante un proceso de orden reflexivo y argumentativo, “debido a la naturaleza crítica, dialógica, persuasiva y analítica del ensayo” (Rodríguez, 2007, p.158).

Procedimientos

La estructura del ensayo se realizó siguiendo la perspectiva de Angulo (2013) una introducción que nos presenta la aseveración o tesis en cuanto al abordaje novedoso de la integración de los inmigrantes; durante el desarrollo se realiza el análisis del mismo por medio de ideas propias y

citas de fuentes consultadas como apoyo de la tesis; en las conclusiones se dan sugerencias, se cierran ideas y se proponen líneas de análisis.

Siguiendo a Rodríguez (2007) en el ensayo se plantea la integración como tema de actualidad, por medio de una visión novedosa; no resulta exhaustivo; más bien resulta breve; se apega a referentes teóricos de las ciencias sociales que le dan verosimilitud y credibilidad; incluye un aspecto subjetivo; carece de estructura rígida; y se genera una relación dialógica.

4.- CONCLUSIONES

Podemos concluir que la integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida en un primer nivel pasa por un complejo y necesario esquema comprensivo que busca aumentar el entendimiento mutuo entre población local e inmigrantes, en el intercambio y convivencia en el espacio social, en donde se verán afectados los *habitus* (Bourdieu), los imaginarios sociales y los procesos identitarios, debido a la presencia de los inmigrantes y el aumento de la diferencia y los *signos distintivos* (Bourdieu).

En este plano será importante la comunicación para mejorar los procesos de comprensión y convivencia y no generar situaciones de conflicto, lo cual se puede impulsar desde diferentes escenarios ciudadanos, ya sea en espacios de interacción pública, como las instituciones de Gobierno, colegios, iglesias, hospitales, comercios, así como en los barrios con acciones a través de las organizaciones comunitarias. La confianza aparece como un aspecto fundamental para facilitar estas relaciones sociales, para lo cual será importante reconocer el aporte que implica el fenómeno migratorio en el aumento de la diversidad y riqueza cultural, así como los factores que potencian la economía.

En este proceso toma relevancia la construcción del sentido común, siguiendo la idea de las *perspectivas recíprocas* de A. Schütz, en clave de integración intercultural, tolerancia y reconocimiento del valor de los diferentes aspectos culturales (Taylor). Se produce integración social la cual requerirá de una dimensión moral, en cuanto *orientación recíproca* de las acciones con un trato igualitario y justo (Beriaín) en los diferentes espacios de interacción de inmigrantes y sociedad local, buscando desarrollar diálogos, acercamientos entre las personas, conocimiento de las prácticas, así como denuncia y no aceptación de situaciones de explotación, abuso y discriminación a la población inmigrante.

Por otro lado, la integración en el nivel de la adaptación a los artefactos y procesos, implica la interacción en relación a conocimientos y experiencias tipificadas (Schütz), situaciones que se presentan de forma pragmática en la vida cotidiana, tanto de los inmigrantes como de los habitantes de la sociedad de recepción, como campos de conocimiento sobre rutinas cotidianas, lo cual está vinculado a los universos simbólicos que entran en intercambio (Berger y Luckmann) y le otorgan legitimidad a la realidad, elementos que deben ser explicados y compartidos de forma cotidiana y que requieren campañas de sensibilización, foros, cursos, seminarios, talleres y reuniones para compartir, aprender y enseñar las formas antiguas y nuevas de hacer las cosas.

Así también se pueden presentar conflictos triviales que será necesario enfrentar, por el desconocimiento, en un proceso que sobretodo se baraja en el campo cultural, ya que será importante el reconocimiento de forma progresiva. Es importante el rol que juegan los expertos, quienes tienen una responsabilidad en propiciar de mejor forma la integración, dada la información y la forma de manejo que estos pueden llevar a cabo, logrando impactar a la sociedad y ofreciendo pautas de conocimiento y de intercambio amable y solidario. La integración social requiere que los aspectos funcionales tengan acuerdos para que provean de respuestas a todos los sectores de la sociedad, en relación a sus necesidades humanitarias y de la forma más igualitaria posible con la población local.

Finalmente el plano más abstracto de la integración, ya que depende de los niveles anteriores es la inclusión en los sistemas funcionales de la sociedad, ya que de esto depende la subsistencia y el logro de un estándar de vida digno del inmigrante en la sociedad de recepción. La exclusión de estos llevaría a la inclusión secundaria en otros tipos de redes interaccionales que permitan el sostenimiento y un tipo de integración precaria, por ejemplo por medio del empleo informal. La integración funcional puede estar condicionada por las estructuras y por la voluntad política, pero también por las demandas de los propios inmigrantes y la sociedad de acogida, quienes tienen una alta responsabilidad de vigilancia frente al funcionamiento y el cumplimiento de lo demandado y lo ofertado por los sistemas. La inclusión supone que un inmigrante alcance la integración en la sociedad con un goce efectivo de derechos, así como también bajo el cumplimiento de obligaciones, en un proceso que sea sostenido, acompañado y con el objetivo de generar mecanismos a largo plazo.

De esta manera en la comprensión de la integración pueden cruzarse los diferentes niveles de

interacción. Cada contexto de inmigración supone características propias y relaciones sociales diferenciadas, por lo tanto es posible rastrear distintas versiones y umbrales de integración que necesitan ser analizados y observar si están contribuyendo con el bienestar de las personas.

REFERENCIAS

- Aliaga, F. (2012). El imaginario social en torno a la integración de los inmigrantes en España. TRIM, Tordesillas Revista de Investigación Multidisciplinar, (4), 15-27.
- Angulo, N. (2013). El ensayo: algunos elementos para la reflexión. Innovación educativa, 13, 107-212.
- Aparicio, R., Tornos, A. y Labrador, J. (1999). Inmigrantes, integración, religiones: un estudio sobre el terreno. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- Bauman, Z. (2003). Modernidad líquida. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Berger, P. y Luckmann, T. (1976). La construcción social de la realidad. Buenos Aires: Amorrortu.
- Beriain, J. (1996). La integración en las sociedades modernas. Barcelona: Anthropos.
- Blanco, M. (1993). La integración de los inmigrantes en las sociedades receptoras. Universidad de Deusto: Tesis Doctoral (en repositorio de la universidad).
- Bourdieu, P. (1997). Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción. Barcelona: Anagrama.
- Cachón, L. (2008). La integración de y con los inmigrantes en España: debates teóricos, políticas y diversidad territorial. Política y sociedad, 45(1), 205-235.
- De Lucas, J. (2008). Sobre integración y multiculturalidad. Laberintos semánticos y voluntad política. En: CEAR. La situación de los refugiados en España. Madrid: Entimema, p. 173-181.
- García Canclini, N. (1999). La globalización imaginada. Buenos Aires: Paidós.
- Giddens, A. (1993). Consecuencias de la modernidad. Madrid: Alianza.

- Kymlicka, W. (2010). *Ciudadanía Multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Madrid: Paidós. 6ta reimpresión.
- Monetti, M. (2017). Las migraciones internacionales y el proceso de integración en las sociedades de acogida: una mirada desde las teorías sociológicas contemporáneas. *Fronteras*, 3(2), 7-42.
- Penninx, R. y Martiniello, M. (2006). Procesos de integración y políticas (locales): estado de la cuestión y algunas enseñanzas. *Revista española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, (116), 123-156.
- Pintos, J. (2004). Inclusión - Exclusión. Los imaginarios sociales de un proceso de construcción social. *SEMATA. Ciencias Sociales y Humanidades*, 16, 17-52.
- Robles, F. (1999). *Los sujetos y la cotidianidad. Elementos para una microsociología de lo contemporáneo*. Concepción: Sociedad Hoy.
- Rodríguez, Y. (2007). El ensayo académico: algunos apuntes para su estudio. *Sapiens. Revista Universitaria de Investigación*, 8(1), 147-159.
- Schütz, A. (1962). *El problema de la realidad social*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Schütz, A. (1964). *Estudios sobre teoría social*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Schütz, A. (1993). *La construcción significativa del mundo social. Introducción a la sociología comprensiva*. Barcelona: Paidós.
- Schütz, A. y Luckmann, T. (1973). *Las estructuras del mundo de la vida*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Solé, C., Alcalde, R., Pont, J., Lurbe, K. y Parella, S. (2002). El concepto de integración desde la sociología de las migraciones. *Migraciones*, (12), 9-41.
- Taylor, Ch. (2003). *El Multiculturalismo y "La Política del reconocimiento"*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Walzer, M. (1998). *Tratado sobre la tolerancia*. Barcelona: Paidós.

Política Editorial

Misión.

- Somos una revista científica de calidad, que busca la socialización del conocimiento de la comunidad académica de las ciencias políticas y las relaciones internacionales, a través de la reflexión y el debate crítico, de sus artículos publicados, contribuyendo en la construcción de conocimiento que redunde en el desarrollo académico, organizacional en el entorno local, nacional e internacional.

Visión.

- Ser para el 2024 una revista de referencia para el mundo académico por su periodicidad, calidad científica, citación en bases de datos de impacto, aceptada en bases bibliográficas con comité científico de selección (BBCS).

Objeto y alcance de la revista.

- Revista Política, Globalidad y Ciudadanía es una revista científica de Ciencias Sociales, Políticas y Relaciones Internacionales que impulsa el intercambio, la difusión y la transferencia del conocimiento en el campo, con énfasis en el área de Política; para ello, toma como referente la realidad política de América Latina y el mundo. Se fundamenta en la calidad de la producción científica, con base en la sistematicidad y el rigor, utiliza en su proceso de revisión por pares la metodología doble ciego (Double Blind Review), publica artículos originales resultados de proyectos de investigación y revisiones bibliográficas bajo los lineamientos de las normas de publicaciones de la American Psychological Association (APA) sexta edición.
- Revista Política, Globalidad y Ciudadanía acoge las buenas prácticas del Comité de Ética en Publicación (COPE, por sus siglas en inglés Committe on Publication Ethics), se edita semestralmente enero-junio, julio-diciembre y circula desde el año 20015, bajo el patrocinio de la Universidad Autónoma de Nuevo León, en formato electrónico en Open Access. Divulga sus trabajos en los idiomas español e inglés y está dirigida a la comunidad científica en Política; en especial, a investigadores y docentes que se ocupen del campo de la ciencia política y las relaciones internacionales.

Líneas Temáticas.

Cuerpos Académicos	Subáreas Scopus
<ul style="list-style-type: none"> • Administración Pública • Comercio y Negocios Internacionales • Comunicación Política • Estudios Regionales Internacionales • Gestión y Política Educativa • Gestión Energética y sustentabilidad • Gobernanza Universitaria • Participación Ciudadana y DDHH 	<ul style="list-style-type: none"> • Ciencias Políticas • Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales • Sociología y Ciencias Políticas

Proceso de gestión editorial.

- Postulación y recepción del artículo: Esta etapa inicia con el envío del artículo por parte del autor a través de la plataforma del OJS (Open Journal Systems). El autor debe enviar el artículo en formato Word, junto con su hoja de vida. Una vez el artículo es postulado, se hace de forma automática la recepción del artículo y el acuse de recibido.

Revisión Editorial previa:

- Los editores en un periodo máximo de 72 horas a partir de la recepción evaluarán los artículos postulados y determinarán si estos se encuentran dentro del alcance de la revista. En esta fase se hace una revisión de la calidad editorial y la contribución al conocimiento del artículo postulado. Se revisa su estructura (forma y contenido), verificando que se cumpla con la norma de publicación de la American Psychological Association (APA). Si el artículo postulado no cumple con los criterios editoriales establecidos se le notificará al autor la decisión editorial, si por el contrario el artículo supera la etapa de revisión previa pasa inmediatamente a revisión por pares.

Revisión por Pares:

- Esta evaluación se realiza bajo la modalidad del método doble ciego, es decir, el artículo será enviado en completo anonimato. En esta etapa se designan dos revisores expertos en la temática, para que, con base en las políticas editoriales, y teniendo en cuenta un formato de evaluación analicen el artículo asignado. Los revisores tendrán un periodo de

tiempo de quince (15) días para realizar su respectiva revisión. Una vez los evaluadores emiten su concepto se le comunica al autor principal. Si el artículo no fue aceptado por los pares se le comunica de manera sutil al autor principal. Si el artículo fue aceptado con algunas sugerencias, se le envía al autor la evaluación anónima para que realice los respectivos ajustes.

- Revisión Editorial (después de pares): El editor verificará detalladamente que los autores hayan realizado las correcciones sugeridas por los pares.
- Revisión de estilo: Una vez el editor haya verificado que las correcciones se han realizado, se procederá a enviar a corrección de estilo. En esta etapa, el corrector se encargará aspectos de redacción y estilo del texto.
- Traducción: Después de la corrección de estilo, el artículo se envía a un experto en segundo idioma para que haga la respectiva traducción del resumen y las palabras clave.
- Diagramación (Edición): Esta etapa busca garantizar la apariencia estética del artículo adecuando los espacios, la tipografía y los colores.
- Revisión final del editor: El editor otorga la aprobación definitiva.
- Publicación: Los artículos se encuentran en la etapa final del proceso, listos para ser publicados.
- Tipo de artículos aceptados. Los autores pueden postular a Revista Política, Globalidad y Ciudadanía tres tipos de artículos: Originales resultados de proyectos de investigación científica y tecnológica, revisiones bibliográficas y reseñas.
- Artículos de investigación científica y tecnológica: Documentos que presentan de manera, detallada, los resultados originales de proyectos de investigación terminada. La estructura contiene título, resumen, abstract, introducción, método, resultados, discusión, conclusiones y referencias. Debe presentar 30 referencias, preferiblemente, citando a otros artículos de revistas científicas, los cuales deben estar citados al interior del documento. Un artículo científico es un informe escrito y publicado que describe resultados originales de una investigación.
- Artículos de Revisión: Documentos resultantes de una investigación donde se analizan, sistematizan e integran los hallazgos de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia y tecnología con el fin de dar cuenta de los avances y las ten-

dencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos 50 referencias.

- Reseñas: Documento resultado de la revisión crítica de la literatura sobre un tema particular.

Funciones del Comité Editorial y Científico.

- Para su operación, la revista cuenta con un comité editorial y un comité científico conformado por investigadores nacionales e internacionales. El papel de estos comités es trazar la política y la estrategia de la revista con el fin de lograr un posicionamiento significativo en la comunidad científica de las Ciencias Políticas y velar por la calidad de los trabajos en ella publicados.

Comité Editorial.

- Es el órgano compuesto por docente-investigadores reconocidos en el área de ciencias políticas y relaciones internacionales, con afiliación institucional en México y amplia trayectoria investigativa. Su función en primera instancia consiste en asesorar al editor-jefe y coeditor en la gestión editorial de la revista, además de evaluar el desempeño de ésta y formular recomendaciones para mejorarla.

Sus funciones están enfocadas a:

- Diseñar la política editorial en conjunto con el editor-jefe
- Velar por el cumplimiento de todos los procesos editoriales para garantizar el rigor y el valor científico de los artículos publicados
- Asesorar en la planificación estratégica de la revista
- Apoyar en la asignación de árbitros
- Verificar y aprobar los números publicados en las ediciones de la revista
- Aprobar las líneas temáticas
- Realizar convocatorias para la postulación de artículos
- Promocionar la revista en eventos, conferencias y espacios de difusión
- Proponer temáticas de números especiales

- Sugerir bases de datos para la indexación de la revista.

Comité Científico.

- Es el cuerpo de investigadores reconocidos en el campo de las ciencias políticas y relaciones internacionales, con afiliación institucional extranjera que tiene la función de garantizar la credibilidad de la revista. Además, es el encargado de evaluar permanentemente la calidad científica del contenido publicado y asesorar al comité editorial en cuanto a la actualización de los lineamientos y políticas editoriales con el fin de contribuir al mejoramiento continuo de las publicaciones. Son funciones de este comité:
- Participar junto con el comité editorial en la formulación de la política editorial
- Asesorar al comité editorial en el establecimiento de los criterios de calidad
- Invitar a miembros reconocidos de instituciones internacionales a que publiquen sus artículos en la revista
- Promocionar la revista en eventos, conferencias y espacios de difusión.

Política de acceso abierto

- Revista Política, Globalidad y Ciudadanía proporciona acceso abierto inmediato a su contenido, sobre el principio de que la investigación libremente disponible para el público apoya un mayor intercambio global de conocimientos. La revista está autorizada en el marco de la Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Sin Derivadas 4.0 – México, que permite a terceros descargar las obras y compartirlas con otros, siempre que se reconozca su autoría, pero no se pueden cambiar de ninguna manera ni se pueden utilizar comercialmente. Se deja en claro, que los autores no asumen ningún costo por el proceso editorial de sus artículos ni su publicación. Todos los costos editoriales son asumidos por la Universidad Autónoma de Nuevo León como institución editora.

Copyright.

- El copyright de Revista Política, Globalidad y Ciudadanía pertenece a la Coordinación de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

- Para la reproducción del material publicado en esta revista se deberá solicitar autorización a la Coordinación de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Dirección: Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Praga y Trieste s/n Col. Residencial Las Torres, Monterrey, Nuevo León, México. C.P. 64930. <http://www.facpoliticas.uanl.mx/>
- E-mail: revista.politicas@uanl.mx; revistapoliticas.uanl@gmail.com; publica.policas@uanl.mx
- Una vez aceptado un artículo para su publicación, el autor (es) traspasa los derechos de copyright a la Revista Política, Globalidad y Ciudadanía.

Frecuencia de publicación.

- La Revista Política, Globalidad y Ciudadanía publica de manera semestral, de enero a junio y de julio a diciembre.

Declaración de conflictos de interés

- Los autores no evidenciaran conflictos producto de relación con cualquier tipo de institución o asociación comercial o de otra índole, en relación con lo divulgado en el artículo. Es decir, dar conceptos negativos o juzgar de manera muy positiva lo publicado por intereses personales, competencias académicas, pasión intelectual.
- Los autores que postulen artículos de investigación, artículos de revisión, y reseñas a la Revista Política, Globalidad y Ciudadanía, deben garantizar que sus procedimientos y metodologías se ajustan a los códigos éticos de publicación cuya garantía constará por escrito en el formato aceptación o compromiso de cesión de derechos patrimoniales de autor y declaración de conflictos de intereses, el cual se solicitará conjuntamente con el envío del artículo para su revisión preliminar, haciendo plenamente responsable al o los autores de prácticas poco éticas, discriminatorias, ofensivas, agresivas, etcétera; en las que hayan podido incurrir dentro de la investigación de donde deriva el artículo.
- Del mismo modo el autor está obligado a informar los conflictos de interés que pueda tener su trabajo en caso de que los tenga. La persona que haga el envío del manuscrito

para publicación será identificada como el garante del trabajo en su totalidad y con él se establecerán las comunicaciones relacionadas con el proceso de edición.

Normas de ética en investigación.

- Revista Política, Globalidad y Ciudadanía acoge las buenas prácticas del Comité de ética en Publicación (COPE, por sus siglas en inglés, Committe on Publication Ethics), el cual se encarga de la ética y moral de las publicaciones científicas. La revista toma como referente las normas internacionales para editores y autores y las incorpora dentro de su proceso de gestión editorial estableciendo una guía ética para el editor, los autores y los revisores.

Equipo editorial.

- El equipo editorial debe realizar sus funciones editoriales basadas en las buenas prácticas de edición científica fomentando la transparencia, la originalidad, la integridad y la calidad de todas las publicaciones.
- Debe adoptar medidas para la detección de plagio, auto plagio, fraude por falsificación o manipulación de datos, publicación redundante o duplicada.

Editor

- El editor es el responsable de todo lo publicado en la revista, debe basar sus decisiones en la validez del trabajo y en la importancia que tenga para los lectores; por lo tanto, se hace libre de expresar de forma crítica pero responsable y respetuosa sus impresiones derivadas de la revisión de los artículos.
- Las decisiones de aceptar o rechazar un artículo para publicación deben ser objetivas y basarse únicamente en la importancia, originalidad y claridad del objeto de estudio.
- Debe sostener una comunicación cordial y respetuosa con los miembros del equipo editorial, comités científicos y editorial, autores y revisores.
- Debe fomentar un comportamiento responsable y disuadir de las malas prácticas editoriales.
- Debe actuar como garante de la confidencialidad de la información contenida en los

manuscritos recibidos y en los comentarios de evaluación.

- Debe proporcionar información actualizada sobre los criterios de autoría siguiendo las normas éticas internacionales en publicación.
- Debe tomar medidas correctivas en caso de plagio u otra mala conducta.
- Debe informar a los autores si el artículo será admitido a proceso de evaluación por pares.
- Podrá retirar artículos publicados en caso de una mala práctica comprobada.

Autores

- Los autores deben tener un compromiso con el desarrollo ético y responsable de sus investigaciones.
- Sus trabajos de investigaciones deben ser producción propia, inédita y original. No deben tener plagio ni auto plagio.
- Deben proporcionar de forma correcta sus datos personales
- Los artículos deben ser coherentes con el contenido del trabajo, es decir, el problema de investigación identificado debe corresponder con los objetivos del artículo, la metodología, los resultados y las conclusiones.
- Deberán enviar de forma transparente y original toda la documentación requerida por el equipo editorial
- Deben proporcionar el uso de permisos si se utilizó recursos de otros autores (imágenes, etc.).
- Deben confirmar que la propuesta del manuscrito no ha sido enviada a otra revista.
- Se comprometen a declarar cualquier posible conflicto de interés.

Revisores

- Los revisores deben adoptar una posición integral al momento de evaluar los artículos, la revisión debe ser objetiva en relación con el contenido del trabajo.
- Las decisiones de los revisores deben estar fundamentadas en el rigor y la calidad científica.

- Sus comentarios deben estar argumentados mostrando siempre respeto por el trabajo del autor.
- Deberán informar al editor en caso de detectar similitud entre el trabajo que revisa y alguna obra publicada, o si tiene conocimiento de una obra similar en proceso de revisión.
- Los revisores no tendrán acceso a los datos de los autores del artículo que evalúan y tampoco podrán exigir información acerca de ellos.
- Deberán enviar las evaluaciones en el tiempo estipulado por la revista.

Privacidad y Confidencialidad.

- La identificación de información de organizaciones y empresas no deberá ser publicada en el artículo sin previo consentimiento de manera escrita para la publicación.
- El editor no expondrá la información de los artículos, el estatus de revisión por árbitros y la aceptación o negación de la publicación.
- Los árbitros deberán respetar los derechos de propiedad privada de los autores, por ende, no podrán en ningún caso discutir su trabajo de manera pública o apropiarse de las ideas de los autores. Prohibiéndose compartir información con otro árbitro.
- La evaluación del árbitro permanecerá en anónimo y no deberán ser expuestos en forma pública sin permiso del autor y el editor.

Política Anti-Plagio.

- Revista Política, Globalidad y Ciudadanía se rige por la normativa de la Organización mundial de propiedad intelectual, la cual rige para México a través de la Ley Federal del Derecho de Autor. Por esta razón todos los artículos presentados a la revista serán sometidos a verificación con software anti-plagio.

Política de preservación de archivos digitales.

- La Revista Política, Globalidad y Ciudadanía utiliza para la conservación de sus archivos digitales el sistema LOCKSS para crear una herramienta de archivo distribuido entre bibliotecas colaboradoras, a las que permite crear archivos permanentes de la revista con fines de conservación y restauración.

Publicación duplicada.

- La publicación del artículo que coincide en su contenido y estructura con otro trabajo previamente publicado en medio magnético o en papel, sin otorgarle crédito a la fuente inicial, constituye una violación ética de las normas de publicación de la Revista Política, Globalidad y Ciudadanía. Bajo las siguientes situaciones:
- Reproducción completa de un artículo previamente publicado, unión de dos artículos o más para producir otro artículo, utilización de la muestra de un artículo original reportando diferentes resultados, adición de nuevos datos a un artículo preliminar, utilización de parte de las muestras de un estudio con los mismos resultados y muestras y resultados diferentes del artículo original.

Solicitud de aclaración.

- Si un autor considera que se ha tomado una decisión inapropiada sobre su publicación, entonces puede solicitar una aclaración mediante una comunicación formal enviada al Editor a través de correo electrónico revista.politicas@uanl.mx.
- Dependiendo de la complejidad de la situación, esta podrá ser resuelta directamente por el Editor en su defecto el Comité Editorial quienes analizarán la situación planteada a fin de dar una respuesta oportuna.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Campus Mederos Ave. Praga y Trieste s/n Col. Residencial Las Torres, C.P. 64930. Monterrey, México. Revista Política, Globalidad y Ciudadanía

Tel: (52)- 8183294000

Monterrey - México

Contactos:

revista.politicas@uanl.mx

Publishing Policy

Mission.

- We are a quality scientific journal which seeks the socialization of knowledge of the Political Science and International Relations academic community through reflection and critical debate of its published articles, contributing to the construction of knowledge that will help the academic and organizational development, locally, nationally and internationally.

Vision.

- To be, by 2024, a reference journal for the academic world due to its periodicity, scientific quality, reference in impact databases, accepted in bibliographic bases with a scientific selection committee (BBCS).

Object and Scope of the Journal.

- Revista Política, Globalidad y Ciudadanía is a scientific journal on Political Science and International Relations (Social Sciences) that promotes the exchange, dissemination and transfer of knowledge in the field, with emphasis on the area of Politics; for this purpose, it is based on the political reality of Latin America and the rest of world. It relies on the quality of scientific production considering systematics and rigor; it uses the Double Blind Review methodology in its peer review process; it publishes original articles, results of research projects and literature reviews under the guidelines of the publishing standards of the American Psychological Association (APA), sixth edition.
- Revista Política, Globalidad y Ciudadanía welcomes the good practices of the Committee on Publication Ethics; it is edited semi-annually, January-June and July-December, and it is distributed since 2015 under the support of the Universidad Autónoma de Nuevo León, in electronic format in Open Access. It spreads its work in Spanish and English and it is addressed to the scientific community in Politics, mainly to researchers and teachers who deal with the field of Political Science and international Relations.

Líneas Temáticas.

Cuerpos Académicos	Subáreas Scopus
<ul style="list-style-type: none"> • Public administration • International Trade and Business • Political Communication • International Regional Studies • Educational Management and Politics • Energy Management and Sustainability • University Governance • Citizen Participation and Human Rights 	<ul style="list-style-type: none"> • Political Science • Political Science and International Relations • Sociology and Political Science

Editorial Management Process.

- Application and Reception of an Article: This stage begins with the submission of the article by the author through the Open Journal Systems (OJS) platform. The author must send the article in Word format, along with his curriculum vitae. Once the article is applied, the reception of the article and the acknowledgment of receipt are automatically made.

Prior Editorial Review:

- Editors will evaluate the applied articles and determine if they are within the scope of the journal in a maximum of 72 hours from receipt. In this phase, a review of the editorial quality and the contribution to the knowledge of the applied article is made. Its structure (form and content) is reviewed, verifying that the publishing standard of the American Psychological Association (APA) is complied with. If the applied article does not comply with the established editorial criteria, the author will be notified of the editorial decision; if, on the contrary, the article exceeds the prior review stage, it is immediately reviewed by peers.

Peer Review:

- This evaluation is done under the modality of double-blind method, that is, the article

will be sent in complete anonymity. In this stage, two reviewers' experts in the subject, based on the editorial policies, and taking into account an evaluation format, analyze the assigned article. The reviewers will have a period of fifteen (15) days to carry out their corresponding review. Once the evaluators issue their concept, the main author is informed. If the article is not accepted by the peers, the main author is communicated subtly. If the article is accepted with some suggestions, the anonymous evaluation is sent to the author to make the corresponding adjustments.

- Editorial Review (after pairs): The editor will verify thoroughly that the authors have made the corrections suggested by the peer.
- Style Review: Once the editor has verified that the corrections have been made, the article will be sent to style correction. In this stage, the proofreader will be responsible for checking aspects of writing composition and text style.
- Translation: After the style correction, the article is sent to an expert in the second language in order to translate the abstract and the keywords.
- Layout (Edition): This stage seeks to guarantee the aesthetic appearance of the article adapting spaces, typography and colors.
- Final Editor Review: The publisher grants final approval.
- Publication: The articles are in the final stage of the process and they are ready to be published.

Type of Accepted Articles.

The authors can apply three types of articles to *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*: Original containing results of scientific and technological research projects, literature reviews and reviews.

- Scientific and Technological Research Articles: Documents that include thorough original results of completed research projects. The structure contains title, summary, abstract, introduction, method, results, discussion, conclusions and references. It must submit 30 references preferably quoting other articles from scientific journals, which must be mentioned within the document. A scientific article is a written and published report that describes original research results.

- Review Articles: Resulting documents from research that analyze, systematize and integrate the findings of published or unpublished research on a field in science and technology in order to justify for progress and developmental trends. It features a careful literature review of at least 50 references.
- Reviews: Resulting document from the critical review of literature on a particular topic.

Functions of the Publishing and Scientific Committee.

- For its operation, the journal has a publishing committee and a scientific one made up of national and international researchers. The role of these committees is to draw the policy and strategy of the journal in order to achieve a significant position in the scientific community of Political Science and to ensure the quality of the work it publishes.

Publishing Committee.

- It is the body made up of renowned teachers-researchers in the area of Political Science and International Relations, with institutional affiliation in Mexico and extensive research experience. Its function in the first instance consists of advising the editor-in-chief and co-editor in the editorial management of the journal, as well as evaluating its performance and formulating recommendations to improve it. Its functions are focused on:
 - Suggesting databases for indexing the journal
 - Designing the editorial policy working with the editor-in-chief
 - Ensuring compliance with all editorial processes to guarantee the scientific rigor and value of published articles
 - Advising on the strategic planning of the journal
 - Supporting the allocation of arbitrators
 - Verifying and approving the issues published in the editions of the journal
 - Approving the main topics
 - Making calls for the submission of articles
 - Promoting the journal in events, conferences and diffusion spaces
 - Proposing topics for special issues
 - Suggesting databases for indexing the journal.

Scientific Committee.

- It is the group of renowned researchers in the field of Political Science and International Relations , with foreign institutional affiliation that has the function of guaranteeing the credibility of the journal. In addition, it is in charge of permanently evaluating the scientific quality of the published content and advising the editorial committee regarding the updating of guidelines and editorial policies in order to contribute to the continuous improvement of publications. The functions of this committee are:
 - To participate along with the publishing committee in the formulation of editorial policy,
 - To advise the editorial committee in the establishment of quality criteria,
 - To invite renowned members of international institutions to publish their articles in the journal, and
 - To promote journal in events, conferences and dissemination spaces.

Open Access Policy.

- Revista Política, Globalidad y Ciudadanía provides immediate open access to its content, on the principle that research freely available supports a greater global exchange of knowledge. The journal is authorized under the Creative Commons Attribution-Non-commercial-No Derivatives 4.0 - Mexico License, which allows third parties to download the works and share them with others, provided their authorship is acknowledged, but they cannot be changed, nor can they be used commercially. It is clear that authors do not assume any cost for the editorial process of their articles or their publication. All editorial costs are assumed by the Universidad Autonoma de Nuevo Leon as a publishing institution.

Copyright.

Revista Política, Globalidad y Ciudadanía copyright belongs to the Research Coordination of the School of Political Science and International Relations of the Universidad Autonoma de Nuevo Leon.

For reproduction of the material published in this journal, authorization must be requested

to the Research Coordination of the School of Political Science and International Relations of the Universidad Autónoma de Nuevo León.

Address: Universidad Autónoma de Nuevo León, School of Political Science and International Relations, Praga & Trieste, Col. Residencial las Torres, Monterrey, Nuevo León, Mexico. CP 64930. <http://www.facpoliticas.uanl.mx/>.

E-mail: revista.politicas@uanl.mx; revistapoliticas.uanl@gmail.com; publica.policas@uanl.mx

Once an article has been accepted for publication, the author (s) transfers the copyright to Revista Política, Globalidad y Ciudadanía.

Frequency of Publication.

- Revista Política, Globalidad y Ciudadanía is published semi-annually, January to June and July to December.

Declaration of Conflict of Interest

- The authors will not evidence conflicts arising from any type of commercial or other institutional association, in relation to what it is disclosed in the article. That is, giving negative concepts or judging in a very positive way what it is published due to personal interests, academic competences, or intellectual passion.
- Authors who submit research articles, review articles, and reviews to Revista Política, Globalidad y Ciudadanía, must guarantee that their procedures and methodologies conform to the ethical publishing codes whose guarantee will be included in the format acceptance or commitment of assignment of patrimonial rights of author and declaration of conflict of interest, which will be requested jointly with the sending of the article for its preliminary revision, making the authors fully responsible for unethical, discriminatory, offensive, aggressive practices, among others; in those that may have incurred within the research from which the article derives.
- In the same way, the author is obliged to report any conflict of interest that his work may have, if this is the case. The person who sends the manuscript for publication will be identified as the guarantor of the work as a whole and communication will be established

with him/her during the editing process.

Research Ethics Standards:

- Revista Política, Globalidad y Ciudadanía welcomes the good practices of the Committee on Publication Ethics (COPE), which is responsible for the ethics and moral of scientific publications. The journal considers the international standards for editors and authors as reference and it incorporates them into its editorial management process, establishing an ethical guide for the editor, the authors and the reviewers.

Publishing Team

- The editorial team must perform its editorial functions based on good scientific publishing practices, promoting transparency, originality, integrity and quality of all publications.
- It must adopt measures for the detection of plagiarism, self-plagiarism, fraud by falsification or data manipulation of data, redundant or duplicate publication.

Editor

- The editor is fully responsible for what is published in the journal; he/she should base his/her decisions on the validity of the work and the importance it has for readers; therefore, he/she is free to express his/her opinions, derived from the review of the articles, critically but responsibly and respectfully.
- Decisions to accept or reject an article for publication must be objective and based only on the importance, originality and clarity of the object of study.
- He/she must maintain a cordial and respectful communication with the members of the editorial team, scientific and editorial committees, authors and reviewers.
- He/she must encourage responsible behavior and discourage bad editorial practices.
- He/she must act as guarantor of the confidentiality of the information contained in the manuscripts received and in the evaluation comments.
- He/she must provide updated information on the authorship criteria following the international ethical standards of publication.

- He/she must take corrective action in case of plagiarism or other misconduct.
- He/she must inform the authors if the article will be admitted to the peer evaluation process.
- He/she can remove out published articles in case of a proven practice.

Authors

- Authors must be committed to the ethical and responsible development of their research.
- Their research work must be produced by themselves, unpublished and original. They should not be plagiarised self-plagarised.
- They must provide their personal information correctly.
- The articles must be coherent with the content of the work, that is, the identified research problem must correspond to the objectives, the methodology, the results and the conclusions of the article.
- They must send in a transparent and original way all the documentation required by the publishing team
- They must provide permits if resources of other authors' resources were used (images, etc.).
- They must confirm that the proposal of the manuscript has not been sent to another journal.
- They agree on declaring any possible conflict of interest.

Reviewers:

- The reviewers must adopt an integral position when evaluating the articles; the review must be objective considering the content of the work.
- The reviewers' decisions must be based on accuracy and scientific quality.
- Their comments should always be stated respectfully regarding the author's work.
- They should inform the editor if they detect similarity between the work they are reviewing and any other published article, or if they are aware of a similar work under review.
- The reviewers will not have access to the author's personal information, nor will they be able to ask for information about him/her.

- They must send the evaluations in time and according to the journal's requirements.

Privacy and confidentiality:

- Information about organizations and companies should not be published in the article without prior written consent for the publication.
- The editor will not expose the articles' information, the status of review by arbitrators and the publication's acceptance or refusal.
- The arbitrators must respect the authors' private property rights; therefore, they cannot, in any case, discuss their work publicly or appropriate their ideas. It is forbidden to share information with another arbitrator.
- The arbitrator's evaluation will remain anonymous and should not be publicly exposed without the author's and editor's permission.

Privacy and confidentiality:

- Anti-Plagiarism Policy
- Revista Política, Globalidad y Ciudadanía is governed by the rules of the Intellectual Property World Organization, which governs Mexico through the Federal Law of Copyright. For this reason, all articles submitted to the journal will be subject to verified using anti-plagiarism software.

Privacy and confidentiality:

- Policy for the Preservation of Digital Files
- Revista Política, Globalidad y Ciudadanía uses the LOCKSS system for preserving its digital files to create a tool of distributed file among collaborating libraries, which allows them to create permanent files of the journal for conservation and restoration purposes.

Duplicate Publication:

- The article's publication that coincides in content and structure with another previously published work in magnetic media or on paper, without granting credit to the initial source, constitutes an ethical violation to the publication standards Revista Política, Glo-

bilidad y Ciudadanía. Under the following situations:

- Complete reproduction of a previously published article, joining two or more articles to produce another one, use of the sample of an original article reporting different results, as of new data to a preliminary article, use of part of the samples of a study with the same results and different samples and results of the original article.

Clarification Request:

- If an author considers that an inappropriate decision has been made about his/her article, he/she can submit a clarification request by means of a formal communication sent to the Editor through email revista.politicas@uanl.mx
- Depending on how complex of the situation might be, this can be resolved directly by the Editor or the Editorial Committee who will analyze the situation in order to give a timely response.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Campus Mederos. Praga & Trieste. Col. Residencial Las Torres. CP 64930. Monterrey,-

Mexico. Revista Política, Globalidad y Ciudadanía

Tel: (52) - 8183294000

Monterrey, Mexico

Contact:

revista.politicas@uanl.mx

<http://revpoliticas.uanl.mx/RPGyC/index.php/RPGyC>