

LA MIGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

LA MIGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Alejandro CARRILLO CASTRO

Si las normas jurídicas tienen la pretensión de regular conductas individuales y colectivas, pocos fenómenos resultan complejos de ceñir a la voluntad estatal como la migración.

Sin embargo, la doctrina prevaleciente hasta nuestros días parte de la hipótesis que es derecho soberano de cada Estado decidir quién entra y quién sale de su territorio, si bien la tendencia internacional apunta cada vez más a establecer normas que compatibilicen este principio con el de la libertad de tránsito que recoge la Declaración de los Derechos Humanos de la ONU, así como con el respeto a las nuevas garantías que se han reconocido y pactado últimamente con respecto a los migrantes.

El principio de la facultad soberana de los Estados para regular la entrada y la salida de personas en su territorio se desenvuelve, en la mayoría de los casos, en dos tipos de acciones. Por una parte, la facilitación de los flujos migratorios que se consideran útiles para el desarrollo del país en cuestión, y por la otra el control y la sanción en su caso de quienes violen las normas establecidas para lograr el primer objetivo.

El problema radica en que la definición estatal de cuáles resultan ser los flujos migratorios que convienen al desarrollo del país suele cambiar con el tiempo y las circunstancias políticas de cada periodo histórico; así como en el hecho de que las razones que impulsan a los individuos y los grupos sociales a migrar de sus lugares de origen pocas veces están en consonancia con los propósitos de quienes establecen las normas migratorias en nombre de sus respectivos Estados.

Se parte igualmente de la hipótesis de que al hablar de regulación migratoria por parte de un Estado se está haciendo referencia a por lo menos tres posibles formas de conducta a normar; esto es, a la entrada, la estancia y la salida de personas en un territorio estatal determinado. Igualmente al hecho que los movimientos migratorios que pretenden normarse dentro del ámbito territorial de cada Estado, se originan en y son regulados también por otros Estados, no sólo aquellos con los que se comparten fronteras, sino incluso con los que se encuentran muy alejados del país que pretende hacer efectiva su regulación soberana en materia migratoria. Finalmente como ya se señaló, debe igualmente tomarse en cuenta que la soberanía estatal en materia migratoria cada vez se encuentra más acotada como resultado de las convenciones internacionales que los Estados han venido suscribiendo en los últimos años en materia de derechos humanos de los migrantes.

Todo lo anteriormente expuesto tiene como propósito señalar las bases metodológicas con las que habrá de ser abordado el análisis del fenómeno migratorio en América Latina y los intentos de regulación que han realizado los países que la integran.

En este caso debe tenerse en cuenta que los actuales Estados latinoamericanos surgieron como resultado básicamente de la independencia de antiguas colonias que España y Portugal habían establecido en territorio americano, en las cuales las respectivas metrópolis habían pretendido establecer políticas migratorias altamente restrictivas, por lo que se refiere a la llegada de migrantes que no fueran oriundos de los territorios regidos por estos dos imperios. Anecdóticamente cabe señalar que durante los primeros años de la conquista española, quienes no fueran oriundos de Castilla eran considerados como extranjeros en el territorio de la Nueva España, así como que, años más tarde, los oriundos de la Capitanía General de Guatemala y del Virreinato del Perú no estaban autorizados a trasladarse libremente a la Nueva España sin la autorización correspondiente del soberano español.

Al inicio de la vida independiente de la mayoría de los actuales Estados latinoamericanos, se buscó revertir las políticas migratorias restrictivas que habían establecido las dos metrópolis imperiales en sus respectivos territorios coloniales, con la idea de abrir las puertas a la migración extranjera para contar con población suficiente para garantizar la integridad territorial de los nuevos Estados frente a posibles intentos de reconquista por parte de España y Portugal, así como de intentos de anexión territorial por parte de Estados latinoamericanos vecinos o, en el caso de México, de la recientemente creada Federación de Estados surgida de las originales trece colonias norteamericanas de origen mayoritariamente anglosajón.

Sin embargo, las políticas de apertura a la inmigración extranjera variaron sensiblemente según se tratara de países con población indígena más o menos desarrollada, como en el caso de México, Centroamérica, Colombia, Perú, Bolivia y Brasil, por poner unos cuantos ejemplos, frente a países que buscaron eliminar más que asimilar sus respectivas poblaciones indígenas, relativamente menos desarrolladas que en otras regiones de Latinoamérica como fue el caso de Argentina y Chile por ejemplo. De manera adicional, cabe señalar que incluso países como México, que al inicio de su vida independiente, quisieron establecer políticas migratorias de apertura a flujos extranjeros, como lo intentara Lucas Alamán, al principio del siglo XIX, no tuvieron éxito, debido, entre otras cosas, a la inestabilidad política interna que por muchos años vivió nuestro país, así como a la existencia de una religión de Estado, la católica con exclusión de todas las demás, que era una de las razones por las cuales venían huyendo precisamente muchos de los grupos que entonces emigraron a los Estados Unidos de América, así como a Chile y Argentina, que en ese entonces no siguieron a México en este aspecto religiosamente restrictivo.

Por estas y otras razones, las políticas migratorias adoptadas por los diversos países latinoamericanos difirieron en función, como ya se señaló al inicio, de los intereses de las elites guber-

namentales respectivas, según su relación —estrecha o no—, con las elites de sus anteriores metrópolis imperiales, la diferencia entre México, Argentina y Chile en este aspecto resulta muy marcada por ejemplo —así como de la estabilidad política interna que pudieran ofrecer a personas o grupos extranjeros potencialmente interesados en migrar o invertir en los diferentes países latinoamericanos—.

A principios del siglo XX, sobre todo como resultado de la revolución social de México iniciada en 1910 contra el régimen dictatorial de Porfirio Díaz, y como consecuencia de las facilidades y privilegios otorgados a empresarios extranjeros en distintas actividades económicas, la política de facilitación migratoria a flujos extranjeros de ciertas nacionalidades, principalmente estadounidenses y europeos, empezó a ser sustituida por un entendible, si bien exagerado, celo frente a los extranjeros en general, lo que condujo nuevamente en México al establecimiento de políticas migratorias nacionalistas y por lo mismo restrictivas, en comparación de las de otros países, como Argentina y Brasil, por ejemplo, que continuaron siendo muy abiertas a la migración extranjera, particularmente a la que se originaba en Europa. Por la misma razón, México y otros países latinoamericanos establecieron entonces normas muy avanzadas de asilo político para quienes hubiesen participado en movimientos de rescate nacionalista, como los que se intentaron en la primera mitad del siglo pasado en las regiones centro y sur del continente americano.

Sin embargo, cabe señalar que ya desde entonces se empezaron a generar importantes desplazamientos de la población en los países de América Latina, primero en el ámbito interno, del campo a las ciudades, y después de países con gran crecimiento poblacional y menor desarrollo relativo a las regiones de los Estados vecinos que ofrecían oportunidades de trabajo mejor remunerados que en los sitios de origen. Este fenómeno se produjo lo mismo en el caso de México con los Estados Unidos, que de Guatemala con respecto de México, o de Nicaragua con relación

a Costa Rica, o de Bolivia con respecto de Argentina, por sólo poner unos cuantos ejemplos.

Lo anterior trajo como consecuencia que muchos países latinoamericanos que tradicionalmente habían tenido una política abierta a la migración europea, conceptualizada como “flujo migratorio conveniente al desarrollo del país” empezaran a establecer “restricciones, controles y sanciones” a los flujos migratorios básicamente de origen latinoamericano, que cada vez más cruzaban sus fronteras en busca de oportunidades económicas que no encontraban en sus países de origen. Así empezaron a surgir intentos de políticas migratorias “selectivas” o francamente “restrictivas” por parte de algunos países latinoamericanos frente a flujos migratorios provenientes de países vecinos de menor desarrollo relativo. Ya se señalaron los casos de la restricción a la migración laboral de Bolivia a la Argentina, de Nicaragua a Costa Rica, de Guatemala a México y de México a los Estados Unidos.

Y aquí aparece una de las características más marcadas de las políticas migratorias que pretenden establecer los Estados en cualquier parte del mundo, no siempre lo que un Estado considera “los flujos migratorios que convienen al desarrollo del país” coincide con lo que los propios actores sociales, individuales o colectivos, de los diferentes países deciden hacer en la práctica, si así conviene a sus intereses económicos o culturales personales o de grupo. Cuando un rancharo, hacendado o empresario de cualquier país del continente está dispuesto a ocupar mano de obra extranjera, documentada o no para abaratar sus costos de producción, encontrará siempre alguien dispuesto a emigrar de su país de origen en busca de una mejor oportunidad de desarrollo que la que puede encontrar en su propio país. Esto sin tomar en cuenta a los cientos de miles de personas que, por muy diversas razones —persecución política, inestabilidad o desastres naturales, por ejemplo— se ven obligados a emigrar de sus sitios de origen cada año en los países de la región latinoamericana, como también ocurre en el resto del mundo. Cada vez resulta

más difícil compaginar el “deber ser” de las regulaciones migratorias clásicas con el “ser” de las realidades económicas sociales y culturales que subyacen en el origen y destino de los flujos migratorios de nuestro tiempo. De ahí que de cuando en cuando los Estados latinoamericanos de destino de migrantes como ocurre con los del resto del mundo, se vean obligados a decretar amnistías o programas de regularización migratorias para ajustar, en la práctica, los desfases que se producen entre la normatividad migratoria vigente en cada Estado y la realidad que tercamente se opone a encauzarse como el legislador había propuesto al respecto.

Pero estos nuevos flujos de migración laboral no se restringen a países vecinos territorialmente, sino que, gracias al impresionante desarrollo de los medios de transporte y de comunicación, cada vez más se han venido orientando a países muy alejados de los de origen, como es el caso de los Estados Unidos y Canadá con respecto a Centroamérica y América del Sur. Así, los nuevos flujos migratorios atraviesan no sólo las fronteras del o los países inmediatamente vecinos, sino que muchas veces se ven obligados a cruzar las de dos o más países, con o sin los documentos legales correspondientes, creando con ello múltiples problemas de orden jurídico para ellos en los países por los que intentan cruzar, así como en sus países de origen.

Lo anterior ha originado que, en buena parte de los países de América Latina, además de regular la inmigración y la emigración de personas o grupos, se tengan que establecer regulaciones para los llamados “transmigrantes” o “migrantes de paso”, que son aquellos que no pretenden quedarse como inmigrantes temporales o definitivos en los países que se ven obligados a cruzar en su camino a los Estados de destino en los cuales pretenden encontrar mejores condiciones de vida para ellos y los suyos. Aquí el principal problema lo constituye el hecho de que de acuerdo a la doctrina la condición jurídica de transmigrante sólo se puede otorgar por un Estado a quienes demuestran previamente a las autoridades migratorias del país en cuestión que

cuentan con la aceptación del Estado de destino para recibir en su territorio a quienes solicitan este tipo de calidad migratoria. De hecho, la gran mayoría de los que se ven obligados a cruzar por varios Estados en su ruta al país de destino carecen de dicha autorización previa y, por lo mismo, no pueden tramitar dicha condición legal de “transmigrante” en los “Estados de tránsito” o “de paso”.

Para complicar aún más el campo de la regulación migratoria en el ámbito latinoamericano, cabe añadir que, en algunas regiones como la centroamericana diversos países han establecido *acuerdos de libre tránsito* de sus nacionales dentro de sus fronteras interregionales; tal es el caso de los países que integran el CA4: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, lo que genera responsabilidades colectivas frente a otros países como México, por ejemplo, que por dicha razón devuelve a los nacionales de los cuatro países mencionados que se internan sin los documentos correspondientes por la frontera sur de este país a dicho punto geográfico y no a sus respectivos territorios nacionales, como ocurre con los migrantes del resto de los países centro y suramericanos.

Por mi parte, estoy convencido de que cada vez serán más frecuentes los convenios no sólo binacionales sino subregionales y regionales en materia migratoria entre los países que conformamos América Latina. Cada vez será más necesario que el tradicional principio de que “todo Estado es soberano para decidir libremente quién entra y quién sale de su territorio”, se compatibilice con un hecho incontrovertible para que las políticas migratorias de un Estado resulten eficaces en la práctica, deberán ser consensuadas o convenidas previamente con los Estados vecinos en donde también producen efectos importantes de todo tipo —económicos, políticos y sociales— so pena de generar más problemas de los que se desea resolver.

Cada vez será más factible y conveniente también procurar el establecimiento de mecanismos y convenios subregionales y regionales para acordar y resolver asuntos de carácter migratorio

entre los países de América Latina y los de la región norteamericana del continente, del tipo que se estableció recientemente entre los integrantes del llamado Grupo Puebla, Centroamérica, República Dominicana, México, Estados Unidos y Canadá, que empieza a rendir ya importantes resultados al respecto. Y desde luego para incorporar en las respectivas legislaciones de cada Estado los principios y salvaguardas que la comunidad internacional ha venido estableciendo con el propósito de garantizar los derechos humanos de los migrantes en sus diversas modalidades de conducta individual y colectiva.

Soy un convencido que este tipo de seminarios y reuniones académicas de discusión, análisis y propuestas habrán de facilitar el amplio camino que aún queda por recorrer en este campo de la regulación del fenómeno migratorio en América Latina, sobre todo si queremos no quedarnos en la retaguardia de los países que buscan hoy día armonizar Estado de derecho con realismo económico y justicia social.