

F

FORUM

*Revista Departamento
de Ciencia Política*

18

Julio - diciembre de 2020

e-ISSN: 2216-1767 / DOI 10.15446/frdcp

Facultad de Ciencias Humanas y Económicas
Sede Medellín



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

F

FORUM

*Revista Departamento
de Ciencia Política*



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

FORUM. Revista Departamento de Ciencia Política 18, julio-diciembre de 2020

Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín – Facultad de Ciencias Humanas y Económicas

e-ISSN: 2216-1767

Rectora: Dolly Montoya Castaño

Vicerrector de la Sede: Juan Camilo Restrepo Gutiérrez

Decano de la Facultad: Miguel Ángel Ruíz García

Director del Departamento de Ciencia Política: Rainero Jiménez Martínez

Directora-editora: Mary Luz Alzate Zuluaga

Coordinadora de revistas Facultad: Ana Pérez

Comité editorial

Yann Basset, Dr. Universidad del Rosario, Colombia

Viviane Brachet-Márquez, Dra. El Colegio de México, México

Jean-Marie Chenou, Dr. Universidad de los Andes, Colombia

Ricardo Espinoza Lolas, Dr. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile

Laura Gomez-Mera, Dra. University of Miami, Estados Unidos

Ruth Martínón Quintero, Dra. Universidad de La Laguna, España

Luanda Rejane Soares Sito, Dra. Universidade Estadual de Campinas, Brasil

David Roll Vélez, Dr. Universidad Nacional de Colombia

Mónica Uribe Gómez, Dra. Universidad Nacional de Colombia

Comité científico

Manuel Alcántara Sáez, Dr. Universidad de Salamanca, España

Manuela Boatcă, Dra. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Alemania

Richard Cleminson, Dr. University of Leeds, Reino Unido

Adriana González Gil, Dra. Universidad de Antioquia, Colombia

Jorge Márquez Valderrama, Dr. Universidad Nacional de Colombia

Marisa Revilla Blanco, Dra. Universidad Complutense de Madrid, España

Gerardo Romo, Dr. Universidad de Guadalajara, México

Sonja Wolf, Dra. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México

Corrección de estilo: Mary Luz Alzate Zuluaga y Ana Pérez

Diseño gráfico y diagramación: Melissa Gaviria Henao, Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín – Facultad de Ciencias Humanas y Económicas – Oficina de Comunicaciones

Páginas del número: 204 **Periodicidad:** semestral

Contacto

Dirección: Carrera 65 59A-110, Bloque 46, oficina 108, Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín – Facultad de Ciencias Humanas y Económicas – Centro Editorial

Correo electrónico: forum_med@unal.edu.co

Sitio web: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/forum/index>

Indexación, bases de datos y repositorios

- CLACSO. Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe, Argentina
- CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, México
- DIALNET. Universidad de Rioja, España
- DOAJ. Directory of Open Access Journals - Lund University Libraries, Suecia
- European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPlus), Noruega
- FLACSO. Red Latinoamericana de Revistas Académicas en Ciencias Sociales (LatinREV), Argentina
- REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico), España
- Sherpa-Romeo, Reino Unido
- Ulrichsweb & Ulrich's Periodicals Directory, Estados Unidos
- Academia.edu.co, Estados Unidos



Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License.

Contenido

Editorial

Presentación del dossier “Migración: viejos y nuevos patrones, viejos y nuevos discursos” [5-8]

Presentation of the Dossier “Migration: Old and New Patterns, Old and New Discourse”

Lirio Gutiérrez-Rivera, Manuela Boatcă

Número temático

La politización de la integración en Europa: una aproximación a través del análisis de la literatura [9-34]

The Politization of Integration in Europe: An Approximation through a Literature Review

Nuria Hernández-García

Movilidad humana: una revisión teórica aplicable de los flujos migratorios en España [35-63]

Human Mobility: An Applicable Theoretical Review of Migratory Flows in Spain

Cristina Benlloch-Doménech, María José Barbé-Villarubia

Control migratorio y producción de irregularidad. Normas, prácticas y discursos sobre la migración en Argentina (2016-2019) [64-90]

Migration Control and the Generation of Irregularity. Norms, Practices and Discourses on Migration in Argentina (2016-2019)

Verónica Jaramillo, Sandra Gil-Araujo, Carolina Rosas

Perfil da imigração africana no Brasil durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016): o caso dos senegaleses e oeste-africanos [91-123]

Profile of African Immigration in Brazil during the Dilma Rousseff Administration (2011-2016): The Case of Senegalese and West Africans

Roberto Rodolfo Georg-Uebel

Un nuevo tipo de migrante: ¿escapando del “desarrollo?” [124-144]

A New Type of Migrant: Escaping “Development”?

Saskia Sassen

Tema abierto

La tercera edad en Latinoamérica y México. Un largo transitar entre la ciudadanía y las subciudadanías [145-165]

Ageing in Latin America and Mexico. A Long Journey between Citizenship and Sub-citizenship

Juan Russo, Alejandro Klein

Leyes electorales y escaños constitucionales: matemática vs. Política [166-195]

Apportionment Laws and Constitutional Seats: Mathematics vs. Politics

María Corres-Illera

Documentos

An Interview with Tanya Golash-Boza [196-200]

Una entrevista con Tanya Golash-Boza

Manuela Boatcă - Lirio Gutiérrez-Rivera

Reseñas

Manuel Alcántara Sáez y José Manuel Rivas Otero (Coords). (2019). Los Orígenes Latinoamericanos de Podemos [201-204]

Luz Margarita Cardona Zuleta

Presentación del número temático “Migración: viejos y nuevos patrones, viejos y nuevos discursos”

Lirio Gutiérrez-Rivera*


Universidad Nacional de Colombia


Manuela Boatcă**

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Alemania

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n18.89844>

Según las Naciones Unidas, hay aproximadamente 280 millones de migrantes internacionales, esto es 3.5 % de la población global. Esta cifra total de migrantes internacionales no parece significativa. No obstante, si comparamos con la cifra de migrantes internacionales a comienzos del siglo XXI -2.8 %- notamos un incremento considerable de personas migrantes. Aunque lo que se ha llamado la era global de migración (Castles, 2008) haya comenzado con el colonialismo europeo y la trata de personas esclavizadas, los movimientos transfronterizos y transnacionales, tanto como el desplazamiento de personas dentro de algunos territorios nacionales, han aumentado significativamente en las últimas décadas. Los informes de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas o la Organización Internacional para las Migraciones

* Doctora en Ciencia Política por Freie Universität Berlin, Alemania. Profesora de la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, Departamento de Ciencias Política. Correo electrónico: licgutierrezri@unal.edu.co  <https://orcid.org/0000-0001-9081-1613>

** Doctora en Sociología por Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt, Alemania. Profesora de la Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Alemania. Correo electrónico: manuela.boatca@soziologie.uni-freiburg.de  <https://orcid.org/0000-0003-1255-9955>

Cómo citar

Gutiérrez-Rivera, L. & Boatcă, M. (2020). Presentación del dossier “Migración: viejos y nuevos patrones, viejos y nuevos discursos”. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 18, 5-8. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n18.89844>

(OIM) indican que el movimiento de personas, forzado o voluntario, no tiene señas de parar. Paradójicamente –y al mismo tiempo conforme con la lógica del capitalismo global de distribución desigual de recursos y acceso a ellos– mientras aumenta la migración en el planeta, hay enormes esfuerzos de varios gobiernos en el mundo por controlar, regular y restringir el movimiento de ciertas poblaciones, particularmente las de América Latina, Medio Oriente y África.

Los factores asociados a este movimiento masivo de personas dentro del Sur global, pero también del Sur al Norte global, son muchos. Van desde el cambio climático y conflictos armados, los cuales producen desplazamiento forzado, hasta los llamados factores *push-pull* que explican el movimiento de personas a través de la búsqueda de mejores oportunidades laborales y económicas en otro país. Castles (2000) y Sassen (2005) señalan que no se pueden entender estos movimientos masivos en el mundo sin el paso acelerado de la globalización, la cual ha producido una demanda laboral de trabajadores tanto altamente calificados como sin calificación formal.

Algunas poblaciones entran de manera asimétrica en la migración bajo la globalización y tienden a ser explotados o pensados, tal como señala Golash-Boza (2015), como una fuerza laboral “desechable” –*disposable labor*– que justifica la detención y deportación de estas poblaciones. Como se ha señalado en varios estudios, estas asimetrías están incrustadas, entrelazadas con las historias coloniales e imperiales entre regiones donde se establecieron categorías raciales, de género y clase que son vigentes hoy día (Bosworth, 2008; Golash-Boza, 2015; Massey, 2009). Por ejemplo, en muchas partes del mundo, el movimiento de ciertas personas ha generado reacciones xenofóbicas, discursos racistas, o se han convertido en temas centrales de una campaña política presidencial prometiendo restringir la migración. Esta tendencia de rechazo hacia la migración no es exclusiva de regiones del Norte global –i.e. Europa Occidental y Estados Unidos– o en donde se concentra la llegada de personas –i.e. Medio Oriente o África–, sino que hay evidencia de ello en otras regiones como Europa del Este; Hungría siendo el ejemplo más evidente en los últimos años de rechazo de migrantes musulmanes, así como India, cuya política oficial también se ha dirigido en contra de musulmanes, o América Latina con el caso de la migración venezolana y centroamericana.

En este contexto tan álgido de la migración surge este dossier. Los artículos de este número especial se centran en casos de España y varios países de América Latina. Desde la mitad del siglo XX, paulatinamente, España se ha convertido en un lugar de destino. En el mismo periodo, América Latina ha pasado de ser una región receptora de personas que llegaron de manera voluntaria y forzada a una región principalmente de emigración. No obstante, cambios y crisis políticos y económicos han hecho más visible que el

patrón migratorio más estudiado, el flujo sur-norte no es ni el único, ni el dominante. Si bien este flujo se mantiene; por ejemplo, en el caso de mexicanos y centroamericanos de Honduras, El Salvador y Guatemala hacia Estados Unidos, en Sur América existen flujos migratorios sur-sur. Argentina y Brasil, por ejemplo, históricamente han sido receptores de migrantes, pero en las últimas décadas se han establecido flujos migratorios de otros países de Sur América y del Caribe.

Las y los autores de este dossier exploran la migración en España y América Latina, en particular Brasil y Argentina, queriendo entender varios factores del movimiento o desplazamiento de personas bajo la globalización; por ejemplo, porqué retornan y a través de qué conceptos se pueden entender sus estrategias sociales y laborales en los lugares donde llegan. El cuestionamiento de la noción de “integración” de migrantes y el análisis crítico del papel del estado en el control y regulación de la migración, así como el impacto en la política migratoria son ejes centrales de los artículos aquí reunidos.

El artículo de Hernández-García explora el tema de integración/asimilación de migrantes en Europa occidental. Centrándose en el caso de España, Hernández-García señala que la “integración” ha sido una estrategia ampliamente utilizada en campañas electorales, en particular de partidos que buscan parar o restringir la entrada de migrantes. Mediante una discusión de la noción de “integración”, Hernández-García muestra que ésta se mantiene en un nivel subjetivo y de identidad, lo que hace que sea polémico. También centrándose en el caso de la migración que llega a España, Belloch-Doménech y Barbé-Villarubia realizan una revisión teórica de la migración española donde se ha identificado dos tipos de migrantes: los que vienen a descansar –conocido como *lifestyle migration*– y los que vienen a trabajar.

Los artículos sobre la migración latinoamericana se centran en Argentina y Brasil. El artículo de Jaramillo, Gil-Araujo y Rosas está enfocado en el papel del Estado en la reproducción de las asimetrías de los migrantes. Tomando el caso de Argentina, las autoras analizan cómo el Estado crea condiciones de desigualdad para migrantes en el país mediante la construcción de categorías legales que pone a algunos migrantes en desventaja y hasta riesgo en el país. La migración irregular e ilegal es resultado de un discurso político; es decir, son categorías creadas y reproducidas por el Estado.

Finalmente, el texto de Georg-Uebel trata sobre la migración contemporánea en el Brasil. Tomando el caso de la migración de personas de varios países del continente africano que llegan a Brasil durante el gobierno de Rousseff, el autor estudia los motivos de su llegada a Brasil y sus experiencias para insertarse en la sociedad brasileira.

Este dossier también cuenta con intervenciones de dos académicas renombradas que tienen amplio conocimiento sobre el tema de migración. Una intervención es de

la conocida socióloga de la globalización Saskia Sassen. Su artículo cuestiona políticas de desarrollo en regiones como África y América Latina; es irónico que precisamente esas políticas “modernizantes” de desarrollo contribuyen a establecer las bases y las condiciones para que un habitante de estas regiones decida irse a Europa Occidental o Estados Unidos. La otra intervención es una entrevista a la socióloga Tanya Golash-Boza por las editoras de este Dossier, quien amplía sobre la situación actual migratoria en el mundo y su conexión con el racismo y el surgimiento de grupos de derecha, con enfoque en la situación de los Estados Unidos de América.

La migración no se detendrá pese a la insistencia de varios gobiernos de querer controlar y detener el movimiento de algunas poblaciones. Los y las diferentes autores de este dossier se han propuesto abrirnos la perspectiva y el entendimiento sobre este fenómeno, observando que muchas de las actitudes y de las situaciones que se encuentran muchos migrantes han sido provocadas y construidas por políticas de gobiernos; o hacen parte de un legado histórico que reproduce relaciones asimétricas que desfavorece a algunos en movimiento y hasta pone sus vidas en riesgo bajo un lente que les refleja una vez más como desechables.

Referencias

- Bosworth, M. (2008). Border Control and the Limits of the Sovereign State. *Socio and Legal Studies*, 17(2), 199-215. <https://doi.org/10.1177/0964663908089611>
- Castles, S. (2000). International Migration at the Beginning of the Twenty-First Century: Global Trends and Issues. *International Social Science Journal*, 52(165), 269-281. <https://doi.org/10.1111/issj.12185>
- Castles, S. (2008). *Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective*. Paper for Conference on Theories on Migration and Social Change, Oxford University, Reino Unido.
- Golash-Boza, T. (2015). *Deported. Immigrant Policing, Disposable Labor, and Global Capitalism*. Nueva York: New York University Press.
- Massey, D. S. (2009). Racial Formation in Theory and Practice: The Case of Mexicans in the United States. *Race and Social Problems*, 1(1), 12-26. <https://doi.org/10.1007/s12552-009-9005-3>
- Sassen, S. (2005). Regulating Immigration in a Global Age: A New Policy Landscape. *Parallax*, 11(1), 35-45. <https://doi.org/10.1080/1353464052000321083>

La politización de la integración en Europa: una aproximación a través del análisis de la literatura*

Nuria Hernández-García**

Universidad CEU Cardenal Herrera, España


<https://doi.org/10.15446/frdcp.n18.79955>

Resumen

La imposibilidad de integrar a los inmigrantes es uno de los elementos principales que utilizan los partidos xenófobos europeos como reclamo electoral. Esta estrategia encuentra su base en lo que se ha llamado crisis de valores de las democracias liberales occidentales. El objetivo de este artículo será estrechar el marco teórico sobre el tan usado y politizado concepto de “integración” a través del análisis teórico y político del mismo y su desarrollo en indicadores. Se concluirá que la integración responde más a la parte subjetiva y de identidad, y por tanto individual. Esto llevará a proponer: la promoción de proyectos que favorezcan el diálogo intercultural basado en el respeto de los Derechos Humanos y del Estado de Derecho; así como la observancia de otros factores —como el económico— como determinantes en la exclusión de determinados grupos.

Palabras clave: integración; migración; Europa; identidad cultural; valores sociales.

* **Artículo recibido:** 29 de mayo de 2019 / **Aceptado:** 9 de diciembre de 2019 / **Modificado:** 27 de enero de 2020. Este artículo es parte de una investigación doctoral. Financiada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España.

** Máster en Asuntos Internacionales: Economía, Política y Derecho por la Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE, España. Profesora de la Universidad CEU Cardenal Herrera, España. Correo electrónico: nuria.hernandez3@uchceu.es  <https://orcid.org/0000-0002-5338-8219>

Cómo citar

Hernández-García, N. (2020). La politización de la integración en Europa: una aproximación a través del análisis de la literatura. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 18, 9-34. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n18.79955>

The Politization of Integration in Europe: An Approximation through a Literature Review

Abstract

Lack of integration or inability to integrate is what European xenophobic political parties use as their basis for anti-immigration policies. This strategy lies in what has been called crisis of values in western liberal democracies. This article aims to narrow the theoretical framework that surrounds the concept of integration. In doing so, the concept would be more specific and could be developed into indicators. It will be concluded that integration is about the “self” and identity, and, therefore, individual. This will lead to a proposal: projects that promote intercultural dialogue based on the respect of human rights and law; and the importance of other factors –such as economic ones– as determinants in the exclusion of some groups.

Keywords: integration; migration; Europe; cultural identity; social values.

Introducción

Contexto

La historia del mundo es una historia de migraciones. Hoy en día pocos son los países que no tengan un bagaje multicultural, donde razas, etnias, culturas¹ se han mezclado a través de los siglos para configurar la realidad social actual. La mayoría de las comunidades políticas actuales son multiétnicas. Y es en esta realidad consciente de finales de siglo XX y del siglo XXI que se perfilan una serie de derechos de tercera generación vinculados a valores como la solidaridad: el derecho a la paz y al desarrollo sostenible son algunos de ellos. Qué mejor que una sociedad cohesionada, sin fobias hacia grupos señalables² y señalados de la misma por su país de procedencia, para garantizar la paz y el desarrollo de la comunidad. Aparece así la integración como elemento político. Es

1. Al hablar en este trabajo de los conceptos de raza y etnia, no se pretende señalar la diversidad como factor excluyente sino ser reflejo con los conceptos de los que se disponen de la diversidad en las sociedades europeas fruto de flujos migratorios centenarios que se acrecentaron más en algunos países como Reino Unido con el proceso de descolonización. Además, se pretende recordar que la historia de las sociedades se sustenta sobre la historia de las migraciones.

2. Se entiende señalables en cuanto que presentan unos rasgos característicos reconocibles que les diferencian de la mayoría como rasgos físicos, color de piel, símbolos religiosos, etcétera.

este concepto, el de integración, sobre el que versará el presente trabajo, entendida únicamente en el contexto de migración y sociedad que se explicará con los modelos integracionistas y haciendo referencia a Europa por dos motivos: es el contexto geográfico donde se realizan en mayor medida los estudios que sustentan las teorías sobre integración presentadas y, se presenta este trabajo en el marco temporal de la crisis de refugiados, colapso del sistema de asilo y refugio de la Unión y del aumento de partidos y sentimientos xenófobos en países miembro de la Unión Europea.

Europa se ha convertido recientemente en una región receptora de personas que buscan protección internacional. Y desde, lo que se ha llamado la crisis de refugiados, que tuvo su punto álgido en 2015 coincidiendo con la guerra en Siria, se ha puesto de manifiesto un sistema que no funciona. Un sistema migratorio, un sistema de asilo y de protección de fronteras que sigue dependiendo, en gran parte, de la política exterior de los Estados y por tanto no responde al objetivo de la Unión de una Europa integrada política, social, económica y jurídicamente.

Esta situación ha dado lugar, en un contexto simplificado, a que partidos xenófobos y radicales hayan obtenido representación parlamentaria con mensajes sencillos pero directos, culpando de la crisis del Estado de Bienestar a los extranjeros, bien sean migrantes regulares, irregulares o personas refugiadas. Es el caso de Salvini en Italia, Orbán en Hungría, Wilders en Holanda, Le Pen en Francia o Strache en Austria. Uno de los principales argumentos que enarbolan para estar a favor de un control migratorio estricto y el cierre de fronteras es el de la diferencia. Esto entronca peligrosamente con estereotipos y prejuicios ligados inevitablemente a unas etnias, razas y religiones más que a otras. El debate está servido: ¿puede integrarse al diferente? Pero, ¿qué es diferente? ¿Responde dicha diferencia exclusivamente a un elemento racial, cultural, religioso? Efectivamente, la idea de la cohesión de una sociedad en torno a unos valores comunes choca cuando, a través de las migraciones, la sociedad deja de ser homogénea y cambia, en un proceso de constante evolución. Cómo hacer que esa sociedad no homogénea siga estando cohesionada, y por ende pacífica, es lo que da pie a las diferentes teorías de integración y abre el debate a cuál es la mejor política a seguir.

Desde los niveles académicos se ha intentado dar respuesta desde diferentes perspectivas y teorías a las preguntas anteriormente planteadas, especialmente a la tarea ardua de definir integración, principal lacra de los estudios a este respecto. La conceptualización de un término es lo que después sirve para desarrollar una política pública que pueda tener impacto en la sociedad. Es por esto, que es de vital importancia llegar a un consenso sobre qué es, la importancia que tiene y poder operacionalizarlo, es decir, hacerlo “medible”. En caso contrario, seguirá siendo usado como arma política y escudo ante cualquier crisis socioeconómica que inevitablemente sufra un país de la Unión

Europea. No hay que olvidar, lo que mencionábamos al principio: todos los Estados son multiétnicos. La migración forma parte de nuestra historia.

Así pues, el presente artículo pretende arrojar luz sobre el concepto de integración a través de la revisión de la literatura y de la aplicación de ésta a casos prácticos. El objetivo es clarificar qué es integración en el contexto migratorio social. Como decía, esto es relevante para evitar su politización y su uso indebido para polarizar sociedades en crisis señalando al migrante. Es el momento pues, de seguir avanzando en el uso del concepto dejando de lado los debates teórico – académicos y aterrizando en los debates prácticos y de políticas públicas. En este artículo se seguirá el discurso mayoritario acerca de los modelos de integración porque es el que se debate en la esfera pública y sobre el que se sustentan las políticas a este respecto.

Metodología

Este apartado de metodología explica qué, cómo y porqué se ha desarrollado el presente artículo de la manera que sigue y no de otra manera. Por ello se definirán, primeramente, algunos conceptos ambiguos para dejar constancia de cómo los utiliza la autora como el de “politización”. Después se plantearán las preguntas a las que pretende responder el artículo y los objetivos del mismo. Seguidamente se explicará de qué manera se responderán a las preguntas y cómo se pretende cumplir con los objetivos marcados a través de la revisión de la literatura académica y con una metodología expositiva y descriptivo – teleológica. Por último, se hará un planteamiento de la estructura del artículo para delinear el hilo conductor del argumento principal.

El título hace referencia a la politización del concepto de integración en Europa. Se entiende por politización a la inclusión en la esfera política de la integración, que está ahora en primera línea en los debates políticos, medios de comunicación, ámbitos académicos, movimientos sociales y en definitiva en la sociedad. La RAE define la politización como el transformar o intentar transformar en político un asunto que antes no lo era. Siguiendo esta línea, se trataría de cómo un tema que, antes apenas se escuchaba en la esfera política, ahora ha pasado a ser objeto de debate de políticas públicas, de fondos estatales y europeos³, así como un arma arrojadiza electoral. Así pues, se ha politizado la “integración”, pero, ¿a qué se hace referencia exactamente cuando se habla de la integración o no de las personas inmigrantes –o de determinado grupo de personas inmigrantes– como justificación para establecer controles fronterizos más duros?

3. Por ejemplo, el Fondo de Asilo, Migración e Integración de la Unión Europea.

Las preguntas, por tanto, a las que se pretende responder en este trabajo son: ¿qué es la integración? ¿quién decide si una persona está integrada o no? ¿Responde a una percepción objetiva o subjetiva? ¿cómo se mide? Dichas preguntas se enmarcan dentro de los objetivos del presente artículo: concretar una definición y establecer sus componentes; valorar la importancia de la integración como concepto y relacionar identificadores claves para cada dimensión del concepto.

Para ello se hará una revisión de la literatura y se propone que este análisis sirva como aproximación teórica al concepto. Se seguirá una estructura en el cuerpo del artículo de tres apartados principales utilizando una metodología expositiva y descriptiva teleológica. De esta manera, con la tarea expositiva ordeno y describo los planteamientos de los expertos sobre las diferentes teorías de la integración; mientras que, con la tarea descriptiva – teleológica llevo a cabo una interpretación uniendo el trabajo teórico y el práctico ya realizado por autoridades para redefinir la integración, identificar sus dimensiones y dotarle de índices o indicadores a través de los cuales poder medirla. Así pues, en el primer apartado se realizará un marco teórico sobre las corrientes donde se enmarcaría el concepto de integración y responderá al objetivo uno, el segundo responderá al objetivo uno y al dos y el tercer acápite al objetivo tres. Así pues, primero se realizará una exploración a través “exclusivamente” de la revisión bibliográfica desde una perspectiva académica y por corrientes teóricas de los modelos de integración para después aterrizar en el concepto propio de integración en el apartado siguiente. En este apartado segundo, se concretará su definición y sus componentes, así como se dirimirá la importancia de tener un concepto como tal para hacerlo, al menos, operacionalizable. Esta tarea se realizará en el tercer apartado a través de la revisión aplicada de la literatura, es decir, siguiendo las dimensiones identificadas en el ámbito académico, se completarán con el trabajo práctico y metodológico de la Great London Authority, que es la autoridad que ha desarrollado más concretamente un modelo de integración aplicada, y otros documentos con el fin de buscar un consenso de Imiscoe, Open Society, US Census Bureau, Eurostat. Por último, se desarrollarán las conclusiones del artículo que responderán a las preguntas planteadas, obedecerán los objetivos propuestos y se añadirá una parte propositiva a modo de conclusión crítica de lo presentado en el artículo.

Marco teórico. Análisis de la literatura pre-integración: modelos asimilacionistas Vs multi(inter)culturalistas

La integración de las personas inmigrantes en la sociedad no es un tema nuevo. Sin embargo, ahora suscita mucha controversia, cuál sería el modelo a seguir y cuáles podrían ser los efectos de la alienación de un determinado colectivo. Existe una amplia

literatura en el ámbito de la integración y migración y por eso es difícil llegar a un acuerdo para su investigación empírica. Los debates sobre si la integración debe estar basada en la corriente asimilacionista, transnacionalista, multiculturalista o intercultural, se han ido sucediendo en la academia y en la política cambiando el desarrollo de las políticas públicas al respecto. Esta última tendencia, el interculturalismo, es la apuesta más reciente de Europa en cuanto a favorecer la integración, aunque hay quien dice que no es un nuevo paradigma y que se sustenta sobre el multiculturalismo (Modood, 2017; 2018), o incluso que ha surgido de la distorsión del mismo (Joppke, 2018).

Entender estos debates es fundamental para llegar a la definición de integración que se presentará más adelante. Se parte de que la cohesión social es vital para vivir en comunidades y ciudades sostenibles⁴. Negar la diversidad es negar el mundo actual:

No puede pararse el proceso de globalización: el mundo está más interconectado que nunca (...) y casi todos los países se convertirán en multiculturales. Esto quiere decir, que cada país encontrará que su población cada vez está más compuesta por personas de diferentes culturas, nacionalidades, fes y etnias. (Cantle, 2013, p. 69)

Es en la búsqueda de cohesión donde aparecen símbolos alrededor de los cuales se quiere configurar una identidad, un sentimiento de pertenencia, una integración identificada con un Estado. En el siglo XXI, en la era multipolar, y de los flujos constantes de personas, bienes, capitales y servicios, los Estado —nación han dado paso a otro tipo de sociedades—. Es en este esfuerzo por comprenderlas, entenderlas y darles un sentido común que se habla de procesos de integración en sociedades ya existentes pero abiertas constantemente a nuevos miembros, bien por razones humanitarias, económicas, laborales, familiares, educativas, etcétera.

Para simplificar el debate vamos a diferenciar los planteamientos teóricos en: asimilacionistas y los multi/interculturalistas.

Modelos asimilacionistas: pros y contras

En los modelos asimilacionistas es importante tener en cuenta el grado de racialización. Existen tres teorías principales sobre la integración de los inmigrantes y grupos étnicos. La primera serían los modelos de asimilación clásica y nuevo, el modelo de la desventaja racial/étnica y el modelo de asimilación segmentada.

El primer modelo parte del contexto de Estados Unidos como país receptor de inmigración y de la consciencia social del mismo de serlo con la famosa autodenominación

4. Por cierto, Objetivo de Desarrollo Sostenible 11.

de ser un *melting pot*. La perspectiva más extendida es la de asimilación clásica defendida por la Escuela de Chicago de los años 20, y más tarde con sociólogos como Milton Gordon, Richard Alba y Victor Nee. En este sentido, se espera que la integración sea un proceso lineal donde las personas inmigrantes o de grupos étnicos se asemejen más a la sociedad de acogida en normas, valores, comportamientos y características conforme pasa el tiempo. Esta teoría es unidireccional y simplista en el sentido de que solo recoge una parte de lo que sería un proceso de integración. Como se desarrollará en su epígrafe correspondiente, lo cierto es que las personas “de fuera” no se insertan en una sociedad abandonando cualquier rasgo propio e identificativo como dice esta teoría. En los 60 se postula la nueva teoría de asimilación perfilada por Gordon (1964) y desarrollada por Alba y Nee (2003) donde se reconoce el papel de las instituciones del Estado en la integración para generar identificación étnica y contribuir a la eliminación de los prejuicios y la discriminación.

El modelo de desventaja racial o étnica critica que el proceso de integración de algunos grupos inmigrantes se bloquea desde la sociedad de acogida. De esta manera, autores como Glazer y Moynihan (1963) y Portes y Zhou (1993) señalan que conocer la lengua y la cultura no es suficiente para hablar de integración y que muchas veces estas minorías permanecen bloqueadas y discriminadas desde las instituciones y concretamente a la hora de acceder al mercado laboral.

Algunos autores señalan como crítica que se le da demasiada importancia a las barreras étnicas o raciales y que no es suficiente para justificar la falta de movilidad socioeconómica. Sin embargo, sería conveniente recordar que, si bien no es un factor único determinante, la etnia de una persona de un grupo minoritario puede influir en dos sentidos: tanto la percepción que desde la mayoría se tenga de esta y la contribución a prejuicios o actitudes discriminatorias; o la construcción de la identidad de la misma persona que por motivos de etnia siente que está siendo discriminada. Siguiendo esta línea de pensamiento, Portes y Zhou (1993) unen la teoría de asimilación clásica con la del modelo de desventaja en una tercera, la de asimilación segmentada. En ésta, se centran especialmente en segundas generaciones de minorías vulnerables y reconocen que es importante identificar las barreras estructurales, contextuales y culturales que pueden provocar una asimilación negativa, es decir, actitudes y comportamientos justamente opuestos a lo que se espera con respecto a su asimilación en la sociedad mayoritaria, por ejemplo, unirse a una banda callejera.

Ambos coinciden que esta “anti asimilación” podría venir derivada de una racialización en el doble sentido que mencionaba anteriormente: ser conscientes de su diferencia y verse rechazados por la sociedad mayoritaria o al menos identificados como miembros del grupo minoritario por su etnia o raza (Portes, Fernández-Kelly & Haller, 2005). Los detractores de este modelo vuelven a señalar la carga que se le da a

la racialización y a la falta de pruebas empíricas para probar estas teorías más allá de segundas generaciones. Argumentan que la falta de movilidad socio económica podría estar justificada en la situación financiera de la familia o en la falta de empleo no cualificado. Estas críticas señaladas por Bean, Brown & Rumbaut, (2006) no mencionan el alto impacto que tienen la historia migratoria de esas familias en su situación financiera, o en el hecho de que se hayan asentado en un barrio y no en otro con las implicaciones subsiguientes. No es determinante en ningún caso, pero sí son barreras derivadas de sus historias migratorias, de su identificación en grupos étnicos minoritarios y de la percepción de la sociedad mayoritaria de estas minorías, con sus prejuicios y discriminaciones, derivada de precisamente ser identificados en una etnia o grupo minoritario.

Si bien estas teorías de asimilación se enmarcan en el contexto estadounidense con una división claramente racial entre lo que se considera la mayoría blanca y minoría negra, posteriormente se traslada también a la minoría hispana y después se hace referencia a la minoría no-blanca. Y en el contexto europeo, se podrían aplicar a la simplista distinción entre musulmanes-cristianos (Islamofobia⁵).

Así pues, y para concluir este punto, el asimilacionista parte, en general, de una concepción donde la minoría inmigrante tiene que incorporarse a una mayoría establecida amoldándose a sus estructuras, tradiciones, cultura, modo de vida, y en general a todas las esferas socioeconómicas, políticas y culturales. Es un proceso unidireccional pero lo cierto es que la sociedad de acogida también puede cambiar o moldearse en función de los grupos que recibe. De hecho, esta es la principal crítica que hacemos al asimilacionismo, porque entienden la sociedad como un espacio nacionalmente cerrado.

Multiculturalismo o interculturalismo: la diferencia es la manipulación política

Frente a la teoría asimilacionista aparecen las multiculturalistas (MC) e interculturalistas (IC) y el debate se vuelve muy interesante. Es lo que suele ocurrir cuando los términos que se tratan son complejos, carecen de una definición consensuada y se sitúan dentro de teorías políticas abstractas que tienen que traducirse en políticas concretas. Los IC como Cantle (2012a; 2012b) proponen que este modelo es nuevo y superior al MC pero lo cierto es que sus premisas incluyen aspectos que ya defendía el MC o que, al menos, pertenecían a su teorización aunque hubieran sido dejados de lado (Modood, 2007; Meer & Modood, 2012a). En este intento de calificar el manejo de la diversidad cultural en las sociedades contemporáneas cabría recalcar el sesgo europeísta u occidental de

5. Para más información a este respecto ver los informes de Runnymedetrust de 1997 y 2017 e Informe SETA 2018 citados en la bibliografía.

los autores y por ende, de este trabajo. Sin embargo, este artículo se enmarca en el contexto de, precisamente, esas sociedades occidentales, concretamente en Europa como se mencionaba anteriormente. Por lo tanto, se van a utilizar las teorías políticas que se manejan desde las instituciones porque no tendría sentido sacar la investigación del contexto sociopolítico en el que se desarrolla.

Sin querer entrar en el debate conceptual sobre los términos resulta interesante agrupar las políticas y significados que se les ha dado a cada término tal y como las recoge Barrett (2013).

El término multiculturalismo habla de políticas que se dedican a gestionar sociedades culturalmente diversas. Esta diversidad cultural no se produce sólo por la inmigración, sino que también puede deberse a la presencia de minorías indígenas nacionales y comunidades minoritarias históricamente asentadas. Una aproximación multiculturalista rechaza que los grupos minoritarios tengan que abandonar sus prácticas y sus creencias culturales para asimilarse en la cultura mayoritaria nacional. Por lo tanto, parte del respeto a las necesidades culturales de la minoría y crea leyes y regulaciones para que esa minoría pueda disfrutarlas y adherirse a su cultura de igual forma que lo hace la mayoría a la suya. Banting y Kymlicka (2006) crearon un índice para medir el multiculturalismo asignando valores a políticas que ellos consideraban ejemplos de un paradigma multiculturalista como: permitir doble nacionalidad; financiar organizaciones y actividades de grupos étnicos; financiar educación bilingüe o nativa; acciones proactivas para grupos minoritarios en desventaja; inclusión de minorías étnicas en los medios... Según su estudio de 2012 recogieron datos de 2010 donde España y Reino Unido se situaban entre los valores 3 y 5.5 siendo calificados de modestamente multiculturalistas. Sin embargo, las políticas que se pueden adoptar bajo el paraguas del multiculturalismo son muy variadas y difieren no solo entre países, sino que también evolucionan con el tiempo.

Existen tres grandes formas de multiculturalismo: el simbólico, el estructural y el dialéctico. El primero trata de preservar y proteger las diferencias culturales, pero ha suscitado muchas críticas por ser reduccionista y centrar las diferencias en comidas, vestidos y música (Alibhai-Brown, 2000); y por aceptar incluso diferencias que no son dignas de ser celebradas como los matrimonios forzados o la ablación del clítoris (Kymlicka, 2010). El multiculturalismo estructural se centra en tomar acciones contra la discriminación a través de destinar recursos y promover políticas que busquen el éxito educativo, laboral y económico de las minorías. El dialéctico es el que quizá más se parece al interculturalismo. Su máximo representante es Parekh (2006), especialmente en Reino Unido. Este autor defiende el multiculturalismo como la manera que tienen las diferentes comunidades de una sociedad multicultural de relacionarse unas con otras. Le da la importancia al contexto

ya que este diálogo variará según las comunidades, pero reconoce unos “valores operativos públicos” —constitucionales, legales y cívicos— que determinarán las condiciones bajo las que se resolverán los conflictos sobre las diferentes prácticas culturales.

Como se menciona una de las principales críticas del interculturalismo es que no aporta nada nuevo, teóricamente, con respecto al multiculturalismo pero que sirve porque el primero estaba muy manipulado políticamente. Lo cierto es que desde 2010 políticos europeos hablaban del “fallo” del sistema multicultural (Merkel, 2010; Cameron, 2011; Sarkozy, 2011, citado en Barrett, 2013, pp. 21-22). Las razones que se daban para justificar el fracaso del sistema, además de algunas críticas ya mencionadas como la aceptación de prácticas culturales que no son moralmente aceptables o el trato de cada cultura como un contenedor cerrado y monolítico en vez de fluido, heterogéneo y dependiente del contexto son: que promueve que los miembros de diferentes culturas vivan en comunidades separadas, fomenta el radicalismo religioso en jóvenes musulmanes; alienta a los jóvenes de minorías discriminadas a participar en manifestaciones y en violencia callejera e impide un debate real ya que la corrección política previene de cualquier crítica al multiculturalismo acusándola de racista.

Desde entonces se hace más hincapié en la integración cívica de las minorías y de los grupos inmigrantes y se han sucedido políticas de integración más restrictivas que incluyen exámenes sobre idioma, historia del país, valores comunes, tradiciones, etcétera. Este concepto de “integración”, que se desarrollará en el siguiente punto no es incompatible con el multiculturalismo, puesto que no habla de una asimilación del grupo minoritario en la sociedad mayoritaria, sino de un proceso de doble vía. Sin embargo, aunque el discurso político ha criticado el multiculturalismo, y al mismo tiempo se ha aumentado el énfasis sobre la integración, hay estudios empíricos que demuestran que las políticas multiculturalistas se han fortalecido en países europeos. De la misma manera, han crecido las actitudes públicas positivas hacia las culturas minoritarias y el multiculturalismo (Eurobarómetro y Encuesta Social Europea, 2005; Gallup, 2007; Breugelmas et al., 2009, citado en Barrett, 2013, p. 25).

Paralelamente al declive del multiculturalismo aparece el interculturalismo, con las instituciones europeas protagonizando su auge a través de documentos como el *White Paper on intercultural dialogue* – “*Living together as equals in dignity*” del Consejo de Europa (2008). Las similitudes con el multiculturalismo pueden observarse en que el IC también valora el pluralismo y la diversidad cultural, así como señala la importancia del proceso de integración entendido como una acomodación entre los grupos siendo un proceso de doble vía. También, como el MC, busca acabar con las diferencias estructurales políticas, económicas y sociales, así como la desigualdad que experimentan muchas veces miembros de los

grupos minoritarios. Si hubiera que destacar una diferencia sería el énfasis en el diálogo intercultural, la interacción e intercambio. El diálogo intercultural se basa en un intercambio de puntos de vista abierto y respetuoso y basado en la igualdad. Esto también es de lo que habla Parekh (2006), pero no todas las versiones del MC hacen referencia a esta forma de comunicarse. El objetivo último del IC es generar un sentimiento de sociedad cohesionada basada en unos valores universales, que, según el Consejo de Europa (2008), serían los derechos humanos, la democracia, el imperio de la ley y la igualdad de derechos y dignidad de todos los seres humanos. No obstante, hay otras corrientes que apuntan a que estos valores deberían ser los consensuados a través de dicho diálogo multicultural, corriendo el peligro en el primer caso de una visión que algunos podrían críticas de neo-colonial u occidental y en el segundo caso de relativismo moral.

El primer problema del IC es que necesita que la sociedad tenga competencias “interculturales”. Al no ser este el caso, es necesario que, las cualidades de empatía, mente abierta, respeto, perspectiva holística y demás se obtengan a través del sistema educativo, organizaciones de la sociedad civil, comunidades religiosas y los medios de comunicación. Esto, que, desde mi punto de vista, es un modelo idealizado, daría lugar a un marco institucional y legal culturalmente neutral donde no hay estereotipos ni prejuicios en la vida pública, existe un sentimiento común que aúna todas las comunidades culturalmente diferentes, se han eliminado todas las manifestaciones y formas de racismo y xenofobia y se establece una *lingua franca*, o común a la vez que se promueve la instrucción de las lenguas nativas de cada grupo.

El IC es criticado por no tener en cuenta los procesos estructurales, por asumir que los diferentes grupos son identificables y claramente definidos, por no tener en cuenta las relaciones de poder y de estatus que necesariamente se dan en todo diálogo y por asumir que las actitudes positivas de diálogo se darán entre todas las comunidades y no entre unas sí y otras no. Si bien los defensores del IC podrían argumentar contra estas críticas, como se avanzaba antes a nivel teórico la principal es que el IC no dista del MC (Antonsich, 2015).

Un aspecto que complica el debate IC-MC es que ambas teorías sustentan modelos políticos diferentes. El IC de Quebec se usa como oposición al MC de Canadá (Bouchard, 2011) pero difiere mucho del IC de Europa. Algunos autores ya no se centran en la diferencia de cada uno sino en la percepción o en cómo se ha traducido cada uno y abogan, como Kymlicka (2012) en usar el término IC simplemente por ser más reciente y, por tanto, estar más despolitizado.

No hay que olvidar el objetivo de este artículo es una definición –con la que se pueda trabajar políticamente– la “integración” a través de un análisis de la literatura y de su puesta en práctica. Hasta aquí, queda de manifiesto que los modelos que

promueven la integración bien pueden ser asimilacionistas, MC, IC o transnacionalistas y buscan manejar sociedades culturalmente diversas, pero el fin último es cómo integrar a personas con culturas minoritarias diferentes y un grupo mayoritario. Estas teorías no responden de manera clara a qué es “integración”, pero el modelo que proponen Spencer y Penninx sí que lo hace.

Integración como concepto: un proceso bidireccional, multidimensional y en constante evolución

La integración como concepto hablaría de la estabilidad de las relaciones entre las partes dentro de un sistema definidamente contenido, como un Estado. Podría definirse como el proceso de relacionar un elemento con otro, de añadir un elemento o varios a una estructura existente; o como la mejora o sostenibilidad de las relaciones entre un sistema o estructura (Bosswick & Heckmann, 2006). En el contexto sociológico se habla de dos tipos de sistemas sociales integrados (Lockwood, 1964): integración de sistemas derivado del correcto funcionamiento de instituciones, organizaciones y mecanismos estructurales o sistémicos —estado, sistema legal, mercados, entre otros—; y la integración social entendida como la inclusión de individuos en un sistema, la creación de relaciones entre individuos y su actitud hacia la sociedad. Es esta última parte de la que se va a tratar ahora y se referirá únicamente como “integración”.

El concepto de integración sigue siendo objeto de debate académico y político. ¿Es la academia la que influye el cambio en las políticas? ¿O es al contrario? Lo cierto es que no existe una definición universalmente aceptada que permita establecer indicadores para evaluar y analizar el grado de integración de los miembros de una sociedad. Aquí podríamos empezar otro debate sobre si el hablar de “sociedad” implica la existencia de un contexto social más o menos cohesionado y homogéneo en cuanto a valores y normas a los que los inmigrantes o *newcomers*⁶ se tienen que adaptar y solo los que sigan la corriente mayoritaria serán considerados adaptados o integrados (Schinkel, 2010). También se entiende que es un proceso complejo y en evolución constante que depende, no solo del entorno, sino también del individuo y, por tanto, pueden sucederse diferentes resultados en un mismo contexto (Lindo, 2005). Pero esto no ha sido siempre así.

6. Se va a utilizar el término individuo, a no ser que se esté citando a un tercero que utilice otro término, porque se entiende que la integración es un proceso individual que afecta a cualquier persona en un entorno social, económico político y cultural determinado. La figura del “nuevo” o “recién llegado” implica que tiene que desenvolverse en un entorno diferente al acostumbrado. Es entonces cuando entran en juego las concepciones identitarias, étnicas y culturales como facilitadores o limitadores para experimentar dicho proceso.

Evolución del concepto

El origen del estudio de la integración se sitúa en la Escuela de Sociología Urbana de Chicago a principios del siglo XX. Aunque estuviera condicionada por la noción de cultura urbana, los sociólogos de dicha Escuela buscaban construir una sociedad a partir de un conjunto extraordinariamente diverso de sociedades locales. Se desarrollaron tres modelos: ecológicos, desarrollando inclusión de inmigrantes y desarrollo de la ciudad; el de ciclos generacionales de Duncan y; el ciclo de las relaciones raciales (Castells, 2002; Heckmann, 2006). El término “integración” lo introdujeron Warner y Srole en 1945 (Garcés-Mascamareñas & Penninx, 2016) al finalizar la Segunda Guerra Mundial refiriéndose a un proceso unidireccional donde todos los grupos sociales en los Estados Unidos terminarían por confluir en el “estilo de vida americano” con diferencias en el éxito o fracaso del proceso dependiendo de la mayor o menor distancia cultural y de categorizaciones raciales. La clara protagonista de estos procesos de integración es la asimilación donde los inmigrantes y los hijos de los inmigrantes abandonan por completo su cultura para adoptar la de la sociedad a la que emigraron. Los estudios empíricos se realizaban a nivel individual o familiar del inmigrante. Sin embargo, este concepto unidireccional recibió muchas críticas precisamente por no considerar el entorno ni la identidad o cultura del individuo. A partir de 1990 se empieza a estudiar el papel de la sociedad de acogida tanto en sus organizaciones como la importancia de los factores estructurales y se tienen en cuenta tres niveles: los individuos —actitudes y comportamiento—; las organizaciones —más o menos abiertas hacia las personas inmigrantes—; y las instituciones —públicas y las que acogen al inmigrante— (Penninx, 2013).

De igual manera como en el mundo académico, también en la política europea se entendía la integración como un proceso unidireccional donde un individuo o grupo se “insertaba” en una entidad existente. Se pretendía una asimilación de la cultura de la sociedad mayoritaria por parte del nuevo miembro de esta, a través de fuerzas sociales y de directivas sobre la reunificación familiar, libre movimiento después de cinco años y anti-discriminación. Las alternativas a este concepto de integración entendida como asimilación, eran la inclusión o la incorporación, que implica que existen grupos marginalizados y por tanto dejan de ser invisibilizados (Rudiger & Spencer, 2003).

Integración: un proceso abierto, multidimensional y en evolución

El cambio se produjo en 2003 cuando la Comisión Europea definió la integración como un “proceso bidireccional basado en derechos mutuos y obligaciones correspondientes de los ciudadanos de terceros países en situación legal y de la sociedad de acogida, que permite la plena participación de los inmigrantes” (COM, 2013, p. 19). Esta definición se traslada a

las políticas públicas que aconsejan, empiecen cuanto antes, y repartan responsabilidades entre la sociedad de acogida, que tiene que garantizar los derechos formales de los inmigrantes de manera que participen de igual manera que un nacional en la vida económica, social, cultural y civil. Por otro lado, generar responsabilidades a los inmigrantes que tienen que respetar las “normas y valores fundamentales de la sociedad de acogida y participar activamente en el proceso de integración (...) sin tener que renunciar a su propia identidad” (COM, 2013, p. 19). Como se mencionaba antes no se pasa de no estar integrado a estarlo sin más (Phillimore, 2012, p. 528) sino que es un proceso, primera característica aceptada, que puede tomar diferentes formas y cambiar a lo largo de la vida del individuo por lo que es un proceso en continua evolución y sus resultados pueden medirse en un momento determinado (Spencer & Charsley, 2016). Además, se incluye en el documento “sin tener que renunciar a su propia identidad” que también reconocían en la literatura académica por lo que la asimilación deja de tener cabida en las políticas públicas europeas.

La interacción es fundamental: la integración personal, participativa y social son procesos que involucran no solo al nacional de tercer país o miembro de un grupo marginalizado sino también a otros residentes. Siendo consciente de la falta de consenso que rodea al término integración y tras una revisión bibliográfica amplia se va a partir de la teoría que trabajan Spencer y Charlsey (2016) y Garcés-Mascamareñas y Penninx (2016) para definirlo y poder relacionarlo con indicadores.

El concepto de integración según estos dos últimos autores se refiere al proceso de convertirse en una parte aceptada de la sociedad. Sin embargo, es un concepto muy abierto que enfatiza el carácter de “proceso”, sin especificar cuándo o qué hace un individuo para ser considerado una parte aceptada de la sociedad, por lo tanto, habrá personas que no podrán serlo. Así, proponen el análisis de tres dimensiones: político-legal con el Estado, socio-económica a través del mercado y religiosa-cultural con la nación. Esta última es la más difícil de medir porque es sobre percepciones y sobre lo que se considera diferente lo que induce a categorizaciones y por tanto estereotipos que pueden derivar en prejuicios y en racismo. Estos ámbitos dimensionales son más desarrollados por Spencer y Charsley (2016) que hablan de los siguientes: estructurales —acceso al mercado laboral, educación, vivienda—, sociales —matrimonios, relaciones sociales, entre otros—, culturales —valores, actitudes, estilo de vida...—, cívico-político —participación en la vida comunitaria y en los procesos democráticos— y los relacionados con la identidad —y el sentido de pertenencia a un lugar común—.

Al estudiar estas áreas de integración hay que tener en cuenta que pueden solaparse, que un individuo puede tener resultados positivos en uno y no tenerlos en otro y que la misma situación, positiva o negativa, en uno de ellos afectará de manera diferente al

individuo. De hecho, el pertenecer a una minoría étnica o cultural puede afectar las oportunidades educativas y de empleo de la persona o afectar la salud mental, independientemente de que sea una persona nacida en esa sociedad y no un recién llegado o inmigrante.

Así pues, la integración podría definirse como los procesos bidireccionales⁷ que se dan entre el individuo y la sociedad de acogida, en constante evolución y cambio, que tienen lugar de manera multidimensional en dominios interrelacionados e interdependientes de la sociedad. Estos procesos tienen factores –positivos y negativos⁸– que impactan a los procesos de integración y que están relacionados con los individuos, las redes familiares y sociales, las oportunidades estructurales de la sociedad, la intervención de las políticas públicas y los efectos transnacionales a través de políticas o familias.

Indicadores de la integración a través de sus dimensiones

Para lo que ocupa el presente trabajo se van a desarrollar los dominios o áreas donde se darían los procesos de integración (Spencer & Charsley, 2016). Primero, se revisará la literatura para identificar que indicadores se utilizarían en cada dimensión. Después, se utilizarán otros documentos procedentes de fuentes no académicas, y que han servido para desarrollar políticas públicas, para incluir los aspectos donde existe más consenso. De esta manera los indicadores finales pretenden ser una aglutinación de todo lo que, previo estudio, se ha utilizado a este respecto. Se utilizarán, por tanto, el trabajo metodológico de la Great London Authority sobre integración y otros documentos de organizaciones internacionales y académicas como Imiscoe, Open Society, US Census Bureau, Eurostat, Atlas de Vulnerabilidad Urbana de España y otros estudios académicos (Haller, Portes & Lynch, 2011).

El principal problema metodológico que aquí podría encontrarse es el de acceso a estos datos ya que no se recogen a nivel local, o a ningún nivel directamente, teniendo en cuenta aspectos identitarios como la etnia o la religión. Sin embargo, el estudio holístico de la sociedad en su conjunto, sin dejar fuera ninguna dimensión que sirviera para entenderla y poder desarrollar políticas que impacten positivamente es de todo punto necesario. Y más, si se tiene en cuenta que incluso en una sociedad; por ejemplo, la española,

7. Spencer y Charsley (2016) también hablan de un proceso multidireccional al tener en cuenta los efectos transnacionales que pueden tener impacto en el contexto nacional o local por ejemplo a través de cambios sociales y económicos. Sin embargo, a efectos de este estudio se va a utilizar la bidireccionalidad del proceso, si bien se comparte la idea de los autores de hablar de un proceso multidireccional donde otros agentes globales tienen impacto a nivel local.

8. Ver Spencer y Charsley (2016) para una mejor comprensión del término *effectors* y *facilitators*.

donde la diversidad no es algo que históricamente haya ocupado la atención, como sí lo ha hecho en la estadounidense o la francesa, o más recientemente también la inglesa, estamos en camino de sociedades multiculturales. Así pues, las dimensiones para estudiar la integración y sus correspondientes indicadores que resultan esenciales podrían ser:

a) Estructurales: aquí se hablaría de la participación en el sistema o lo que se llamaría la integración de sistemas de Lockwood antes mencionada. Por lo que se tiene en cuenta el acceso al mercado de trabajo, la vivienda y la educación del grupo que se esté estudiando⁹. Por lo tanto, habría que compararlo con el grupo mayoritario y estudiar también esa diferencia. Los aspectos a tener en cuenta según la literatura y estudios empíricos ya realizados, en Eurostat o entidades públicas locales y nacionales:

Respecto del trabajo

- Diferencia entre las tasas de desempleo de la minoría étnica y del grupo mayoritario.
- Tasa de trabajadores manuales.
- Discriminación por etnia.

Respecto de la educación

- Tasa de escolarización y nivel máximo de estudios de una minoría étnica y con respecto al grupo mayoritario.
- Porcentaje de estudiantes que obtienen el Certificado General de Educación Secundaria Obligatoria (CGESO) y de módulos FP.
- Tasa de alumnos/as matriculados en los colegios y porcentaje de asistencia.
- Porcentaje de personas que en casa hablan otro idioma diferente a los oficialmente reconocidos y lo identifican como un problema en el ámbito educativo o laboral.

Respecto de la vivienda

- Porcentaje de personas que gastan más de un tercio de sus ingresos en la vivienda
- Tasa de hacinamiento: porcentaje de concentración –personas/metro cuadrado–.
- Superficies de zona verde.
- Cercanía y acceso a servicios públicos –transporte, hospitales, escuelas, entre otros–.
- Privación urbana.
- Tasa de porcentaje de viviendas en propiedad.
- Discriminación a la hora de acceder al alquiler o propiedad de la vivienda.

9. Otros estudios también señalan la salud como parte esencial de los procesos de integración, pero para el objeto de este estudio se consideran más relevantes otros, y por eso no se mencionan, además de que las autoras sobre las que se ha basado la identificación de las dimensiones no lo mencionan.

En este punto cabría destacar la utilidad de dos índices: índice de privación múltiple y la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social. Respecto de estos índices estructurales el principal problema que se seguirá percibiendo en el resto de los apartados es el tratamiento idéntico que se daría al observar, por ejemplo, la tasa de escolarización de cualquier minoría étnica con respecto al grupo mayoritario sin tener en cuenta las dinámicas propias de la minoría en cuestión. Además, solamente observaría primera generación y perdería la pista en terceras generaciones donde algunos patrones hayan cambiado pero el sentido de pertenencia o el de identidad se correspondiera con el de primera generación y eso influyera en el resto de las dimensiones.

b) Sociales: en esta dimensión se encuentra la interacción entre los individuos de la sociedad, las relaciones sociales, de matrimonio y si estas son entre miembros de una misma etnia/nacionalidad o si por el contrario son multi-étnicas. Son muy importantes porque las personas que viven en comunidades diversas pero divididas tienden a “salirse del grupo” lo que impide la creación de vínculos de confianza entre miembros de una comunidad y erosionan el sentimiento de pertenencia (Putnam, 2007). Si bien estas afirmaciones son contrarrestadas por otros estudios por cuestiones metodológicas (Sturgis et al., 2011), lo que está claro es que la diversidad en las relaciones sociales es un factor que hay que tener en cuenta a la hora de hablar de integración.

Aquí podrían introducirse aspectos como:

- Porcentaje de matrimonio interétnicos: el problema con este dato es que depende del porcentaje de las diferentes etnias para ser representativo. Si el porcentaje es muy pequeño o no se recogen datos, como en España, no puede utilizarse.
- Crímenes de odio por motivos étnicos, culturales o religiosos.
- Porcentaje de las personas que afirman que sus amigos son de la misma etnia.
- Porcentaje de las personas que afirman que X área es un lugar dónde se relacionan personas procedentes de diferentes contextos —ingresos, clase social, país, cultura, entre otros—.
- Apoyo social: porcentaje de personas aisladas socialmente que no tienen una pareja, miembro de su familia o amigo al que recurrir si tienen un problema importante.
- Tasa de confianza social: porcentaje de las personas que piensan que las personas de su barrio son personas de confianza.
- Tasa de relaciones virtuales: datos sobre el acceso a internet y especialmente el tiempo al día dedicado a navegar en redes sociales o páginas web.

El problema con este tipo de indicadores vuelve a ser la subjetividad y el asumir que todas las minorías tendrían las mismas dinámicas. Cabría resaltar además que el componente que se destaca como manera diferenciadora es la etnia cuando podría ser que la desconianza social viniera derivada por otro motivo —económico, por ejemplo— y no por el étnico.

c) Culturales: aquí las autoras incluyen los valores, las actitudes, el comportamiento y el estilo de vida. Son aspectos muy difíciles de analizar puesto que son muy subjetivos y afectan a la esfera privada del individuo en su mayoría. Los grupos culturales están formados por grupos muy heterogéneos que tienen prácticas y normas que a veces difieren ya que son muy personales y pueden cambiar con el tiempo. Existirían tres aspectos que podrían identificarse aquí que serían las herramientas a través de las que se expresa esa cultura, la cultura social entendida como las instituciones —idioma, religión, normas sociales— y la cultura subjetiva —valores, actitudes, entre otros— (Huber & Reynolds, 2014). Las áreas más interesantes para evaluar se harían a través de entrevistas cualitativas y es algo, como se decía, tan individual y subjetivo que no sería del todo válido extrapolarlo a una comunidad entera. Habría que hacer entrevistas relacionadas con la identificación de los valores de la comunidad donde se esté realizando el estudio relacionado con:

- Religión y prácticas.
- Utilización de algún idioma diferente a los oficialmente reconocidos para llevar a cabo actividades vida diaria —compras, familia, tiendas, entre otros—.
- Orden de prioridades.
- Percepciones que tiene la etnia mayoritaria sobre el estilo de vida y comportamiento de la minoría.
- Percepciones de la etnia de la que se quiere analizar su integración sobre el estilo de vida y valores de la etnia mayoritaria.

Estudios de este tipo son muy interesantes, aunque exigen la utilización de muchos recursos. No obstante, y de cara al futuro, sería vital entender cómo es la sociedad y qué percepciones se tienen entre los diferentes grupos. Esto serviría para fomentar una cohesión social y el diálogo intercultural que tanto se promulga desde Europa (COM, 2010) y evitaría, en parte, las olas de xenofobia y racismo. La tarea sería ardua ya que se trataría de medir las percepciones sobre lo que se considera diferente por lo que habría que categorizar dicha diferencia lo que conllevaría estereotipos prejuicios y manifestaciones racistas. Además, las categorizaciones y las percepciones recíprocas se manifiestan de manera diferente y sus consecuencias también pueden ser diferentes (Garcés-Mascamareñas & Penninx, 2016).

d) Participación política y cívica: se referiría al proceso democrático y a la vida en la comunidad que también está muy relacionado con lo que se mencionaba sobre la dimensión social.

- Tasa de participación política.
- Porcentaje de adultos que han realizado algún trabajo voluntario o de caridad en los últimos doce meses.
- Porcentaje de adultos que son miembros de alguna organización política, comunitaria, club o asociación.
- Confianza en las instituciones: porcentaje de personas que confían en las instituciones públicas.
- Percepción sobre la capacidad de cambiar las cosas.
- Representación de la minoría étnica en los medios de comunicación.

Estos indicadores habría que compararlos también con los de la sociedad en su conjunto porque podrían obedecer a factores comunes externos —desencanto político, corrupción política— al desarrollo de la integración política o no por parte de los individuos pertenecientes a un grupo minoritario.

e) Identidad: aquí las autoras incluirían los procesos a través de los que los individuos desarrollan un sentimiento de pertenencia y de identidad compartida con el resto de los miembros de una sociedad, con el lugar, con el estado o las comunidades con las que conviven. Estos procesos son complejos y se desarrollan mucho después que los del resto de áreas (Heckmann, 2006). Este aspecto es muy relevante y difícil de medir por la parte cualitativa. Habría que realizar preguntas sobre el sentimiento de pertenencia, cómo se identifican, cómo se sienten que son identificados por la mayoría y cómo les afecta esto: refuerzo de la identidad que la sociedad les adjudica, conviven con las dos, rechazan totalmente alguna parte de ellos mismos (London & Rosenthal, 2013; Smart, 2013).

Conclusiones

Este apartado contiene cuatro conclusiones generales y dos proposiciones, así como aspectos a tener en cuenta, fruto del análisis crítico del artículo.

La integración es un proceso individual

La integración entendida como concepto político-social es un proceso multidimensional, en constante evolución. Involucra cualquier aspecto de la vida del individuo con otro individuo,

con las instituciones y con el sistema socio político y legal del Estado en el que vive. Los índices asociados a cada dimensión pueden desgranar algunos elementos de lo que sería “estar integrado”. Sin embargo, sigue siendo un concepto abstracto y existirán tantos procesos de integración como individuos haya en la sociedad. La parte quizá más importante es la que afecta al individuo y por tanto a su sentimiento de pertenencia y a que se sienta aceptado por el resto de los individuos y por las instituciones y el sistema. Por tanto, ¿responde a una percepción objetiva o subjetiva? En opinión de los autores, respondería a una percepción subjetiva. Esto quiere decir que el factor étnico, cultural o religioso si bien puede influir no es determinante para señalar la integración o no de un grupo. De hecho, como se verá en las siguientes conclusiones, puede haber otros factores que señalen a un grupo más allá de su procedencia, como el factor económico. Esto nos lleva inmediatamente a la siguiente pregunta que se trataba de responder: ¿quién decide si una persona está integrada o no?

La aceptación de la integración responde a valores subjetivos

La decisión de si una persona está integrada o no también respondería a valores subjetivos. Primero de la propia persona involucrada, sintiéndose esta aceptada e integrada en el entorno en el que vive. Y después, del resto de la sociedad logrando esta, y como señalaban los trabajos de segundas generaciones de Portes y Zhou (1993) no aceptar a determinados individuos. Estos, aunque en el resto de las dimensiones estuvieran “integrados” en la sociedad, al sentir —dimensión de la identidad— que no les aceptan podrían abrazar los estereotipos que se les presume y por los que no son aceptados en la sociedad. Sería una especie de profecía auto cumplida y que, si bien no se da en muchos casos, sí hay estudios sociológicos que lo apoyan.

La identidad es la manifestación real de la integración

Es esta última parte, la de la identidad, la que debería tener más peso del que tiene actualmente en las políticas públicas que están enfocadas en la integración. Los programas políticos se enfocan en el acceso a viviendas, educación, mercado de trabajo, idioma, etcétera. Esto es de todo punto necesario y útil para vivir en el sistema socio político y legal en el que se esté, pero parten de la concepción de que no van a estar integrados por sus diferencias étnicas, religiosas o culturales a las que se les presumen o añaden determinados patrones de comportamiento. Esto inevitablemente crea un sesgo y un prejuicio en sí mismo desde las instituciones. Sí que debería hacerse hincapié en la promoción del diálogo intercultural, en el acceso al conocimiento mutuo de diferentes identidades para, a través del contacto eliminar estereotipos, prejuicios y también la xenofobia (Allport, 1954). Además, este diálogo en Europa debería tener su sustento en

el respeto de los derechos humanos y en el Estado de Derecho; fuera de este paraguas no habría nada que negociar porque entonces se caería en el relativismo moral. Sin embargo, no hay que olvidar que el sentimiento de pertenencia o la construcción de la identidad es insuficiente si no va de la mano con la formación real de este sentimiento, lo que nos lleva a la conclusión cuatro.

La ciudadanía es la manifestación política de la integración

¿Qué es estar integrado en una sociedad? La manifestación más clara es la ciudadanía. Ser ciudadano en un Estado-nación concreto con los derechos y deberes que conlleva y ser considerado miembro de una comunidad sociopolítica específica y sujeto de derecho en un determinado contexto sociopolítico. A la persona considerada ciudadana se le reconoce como sujeto participante activo y agente empoderado de la sociedad (Kymlicka & Norman, 1997). Sin embargo, como se ha visto, los ciudadanos, aunque comparten un mismo espacio geopolítico y social pueden no compartir etnia, cultura, religión o incluso identidad. Aquí, cabría resaltar en consonancia con lo señalado en la conclusión uno, que para poder ser miembro activo y participativo de una sociedad a través de los canales considerados abiertos para los ciudadanos la independencia económica es muy importante. Una persona no puede ser sujeto de derechos y deberes sin independencia económica. Así lo reconocía también Henry Marshall en 1949, al hablar de la ciudadanía identificando tres factores: civil, político y social, siendo este último el que garantizaría las aspiraciones a una vida digna, al trabajo remunerado y a la previsión social de riesgos. Sin esta vida digna, acceso a trabajo remunerado o siendo dependiente del Estado Social de Bienestar o de su economía sumergida no se puede ser ciudadano de pleno derecho.

Así pues, a modo de conclusión general y con perspectiva de realizar una valoración crítica de los modelos existentes en la academia y en las instituciones sobre la integración, se señalan dos aspectos o proposiciones:

Es necesario invertir en políticas locales de acercamiento intercultural. En Europa, la excusa de la integración, o más bien la falta de ella, se usa como arma política, como se ha visto anteriormente. Precisamente por su subjetividad y la falta de indicadores en estas esferas, así como la individualidad del proceso hace que sea fácil de manipular. Sería necesario invertir en políticas de acercamiento intercultural a nivel local, después de realizar estudios enfocados en la parte subjetiva de la integración y en la dimensión cultural y de la identidad. La parte negativa es que este tipo de estudios son muy costosos; lo positivo es que podría contribuir a una Europa más fuerte, unida y coherente ya que por principios tendrá que seguir incorporando a su sociedad a personas extranjeras —inmigrantes regulares, personas refugiadas o beneficiarias de protección internacional—.

Lo que está claro es que se necesita seguir investigando en la línea de la integración como proceso multidimensional, evolutivo, dinámico e individual.

Si bien se reconoce que la etnia, cultura o la religión pueden ser factores que contribuyan a la delimitación de una minoría en un grupo diferente dentro de la sociedad, no hay que olvidar, como se venía anunciando que hay otros factores. Así pues, los prejuicios o el rechazo del diferente, pueden tener más que ver con prejuicios económicos más que xenófobos o racistas (Cortina, 2017). Es interesante señalar en este punto el argumento de Cortina cuando afirma que el sentimiento de rechazo responde únicamente a las condiciones económicas de los migrantes y no tanto a su origen. Da la casualidad que la mayoría de las personas que solicitan asilo en la Unión Europea o migran de manera irregular proceden de países desfavorecidos y si bien puede que fueran clase media en su país de origen, el carácter de urgencia de la emigración, así como sus costes hacen que lleguen a Europa en condiciones económicas precarias. Teniendo esto en cuenta, la respuesta sería totalmente diferente a los modelos de integración, incluso al mismo concepto de integración. Y si bien, en este trabajo se ha querido seguir el discurso mayoritario que es sobre el que se debate en la esfera pública y del que nacen las políticas públicas, no hay que obviar este aspecto. Las políticas de integración pasarían a ser una suerte de extra ayuda de asistencia económica y social a la persona inmigrante sobre los nacionales lo que generaría conflictos en la sociedad, pero no por el color de la piel, si no por el acceso a las ayudas públicas del Estado y a otras ayudas públicas destinadas a la población inmigrante más vulnerable. Esto es en lo que se manifiestan en la práctica los programas de integración y por eso quizá deberían fomentarse otros apartados de los programas de integración que no tuvieran tanto que ver con el carácter económico, o bien, dejar de utilizar el discurso de la integración centrado en modelos culturales o de valores y hablar de economía, medios de subsistencia y del Estado Social y de Bienestar.

El tema de la integración y los conflictos que de ella (o de la falta de ella) pueden derivar es un debate jugoso para algunos partidos políticos, especialmente en momentos de crisis, como ha demostrado el ejemplo europeo. Por lo que sería interesante seguir avanzando sobre el estudio de la integración de manera que pudiera operacionalizarse y hacerse “medible” de manera que no hubiera espacio para la opinión. Además, sería interesante seguir avanzando en el estudio de esta distinción económica de la integración. Planteando la siguiente pregunta que dejo abierta a futuras investigaciones: ¿hasta qué punto es fobia al diferente y no fobia al pobre?

Referencias

- Alba, R. & Nee, V. (2003). *Remaking the American Mainstream: Assimilation and the New Immigration*. Cambridge: Harvard University Press.
- Alibhai-Brown, Y. (2000). *After Multiculturalism*. Londres: Foreign Policy Centre.
- Allport, G. (1954). *The Nature of Prejudice*. Massachusetts: Addison-Wesley.
- Antonsich, M. (2015). Interculturalism versus Multiculturalism – The Cattle-Modood Debate. *Ethnicities*, 16(3), 470-493. <https://doi.org/10.1177/1468796815604558>
- Banting K. & Kymlicka, W. (Eds). (2006). *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Barrett, M. (2013). Interculturalism and Multiculturalism: Concepts and Controversies. En M. Barret (Ed.), *Interculturalism and Multiculturalism: Similarities and Differences* (pp. 15-43). Strasbourg: Council of Europe.
- Bayrakli, E. & Hafez, F. (Eds). (2018). *European Islamophobia Report 2018*. SETA. Recuperado de <http://www.observatorioislamofobia.org/2019/12/18/informe-europeo-la-islamofobia-eir2018/>
- Bean, F., Brown, S. & Rumbaut, R. (2006). Mexican Immigrant Political and Economic Incorporation. *Political Science & Politics*, 4(2), 304-313.
- Bosswick, W. & Heckmann, F. (2006). *Integration of Migrants: Contribution of Local and Regional Authorities*. Dublín: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Recuperado de <http://bit.ly/1FrwCcW>
- Bouchard, G. (2011). What is interculturalism? *McGill Law Journal – Revue de droit de McGill*, 56(2), 435-468.
- Cattle, T. (2012a). Interculturalism: For the Era of Globalisation, Cohesion and Diversity. *Political Insight*, 3(3), 38-41. <https://doi.org/10.1111/j.2041-9066.2012.00124.x>
- Cattle, T. (2012b). *Interculturalism: The New Era of Cohesion and Diversity*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Cattle, T. (2013). Interculturalism as a New Narrative for the Era of Globalization and Super-Diversity. En M. Barret (Ed.), *Interculturalism and Multiculturalism: Similarities and Differences* (pp. 69-93). Strasbourg: Council of Europe.
- Castells, M. (2002). Urban Sociology in the Twenty-First Century. *Cidades-Comunidades e Territórios*, 5, 9-19.
- Comisión Europea (COM). (2010). *Comunicación la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: un marco europeo para la cohesión social y territorial*. COM/2010/0758. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52010DC0758>
- Comisión Europea (COM). (2013). *Comunicación sobre inmigración, integración y empleo*. COM/2003/336. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0336:FIN:ES:PDF>

- Consejo de Europa. (2008). *White Paper on Intercultural Dialogue. Living together as Equals in Dignity*. Recuperado de https://www.coe.int/t/dg4/intercultural/source/white%20paper_final_revised_en.pdf
- Cortina, A. (2017). *Aporofobia, el rechazo al pobre. Un desafío para la democracia*. Barcelona: Paidós.
- Duncan, O. D. & Duncan, B. (1955). A Methodological Analysis of Segregation Indexes. *American Sociological Review*, 20(2), 210-217. <https://doi.org/10.2307/2088328>
- Garcés-Mascamareñas, B. & Penninx, R. (Eds.). (2016). *Integration Processes and Policies in Europe. Context, Levels and Actors*. Barcelona: SpringerOpen.
- Glazer, N. & Moynihan, D. P. (1963). *Beyond the Melting Pot: The Negroes, Puerto Ricans, Jews, Italians, and Irish of New York City*. Cambridge: MIT Press.
- Gordon, M. (1964). *Assimilation in American Life: The Role of Race, Religion, and National Origins*. Nueva York: Oxford University Press.
- Great London Authority. (2018). *Social Integration Headline Measures*. Recuperado de <https://data.london.gov.uk/dataset/social-integration-headline-measures>
- Haller, W., Portes, A. & Lynch, S. (2011). Dreams Fulfilled, Dreams Shattered: Determinants of Segmented Assimilation in the Second Generation. *Social Forces*, 89(3), 733-762. <https://doi.org/10.1353/sof.2011.0003>
- Heckmann, F. (Dir.) (2006). *Integration and Integration Policies*. IMISCOE Network Feasibility Study. Amsterdam: Imiscoe.
- Huber, J. & Reynolds, C. (Eds.). (2014). *Developing Intercultural Competence through Education*. Strasbourg: Council of Europe.
- Joppke, C. (2018). War of Words: Interculturalism v. Multiculturalism. *Comparative Migration Studies*, 6, 11. <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0079-1>
- Kymlicka, W. (2010). The Rise and Fall of Multiculturalism? New Debates on Inclusion and Accommodation in Diverse Societies. En S. Vertovec & S. Wessendorf (Eds.), *The Multiculturalism Backlash: European Discourses, Policies and Practices* (pp. 32-49). Abingdon: Routledge.
- Kymlicka, W. (2012). Comment on Meer and Modood. *Journal of Intercultural Studies*, 33(2), 211-216. <https://doi.org/10.1080/07256868.2012.649528>
- Kymlicka, W. & Norman, W. (1997). El retorno del ciudadano. una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. *Ágora*, 7, 5-42.
- Lindo, F. (2005). The Concept of Integration: Theoretical Concerns and Practical Meaning. En O. Asselin & M. L. Fonseca (Eds.), *Social Integration and Mobility* (pp. 7-20). Lisboa: Centro de Estudios Geográficos.
- Lockwood, D. (1964). Social Integration and System Integration. En G. K. Zollschan & W. Hirsch (Eds.), *Explorations in Social Change* (pp. 244-256). Londres: Routledge and Kegan Paul.

- London, B. & Rosenthal, L. (2013). The Social Stigma of Identity- and Status-based Rejection Sensitivity. En C. N. DeWall (Ed.), *The Oxford Handbook of Social Exclusion* (pp. 197-210). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195398700.013.0018>
- Meer, N. & Modood, T. (2012a). How does Interculturalism Contrast with Multiculturalism? *Journal of Intercultural Studies*, 33(2), 175-196. <https://doi.org/10.1080/07256868.2011.618266>
- Meer, N. & Modood, T. (2012b). Interculturalism, Multiculturalism or Both? *Political Insight*, 3(1), 30-33. <https://doi.org/10.1111/j.2041-9066.2012.00097.x>
- Modood, T. (2007). *Multiculturalism: A Civic Idea*. Cambridge: Polity Press.
- Modood, T. (2017). Must Interculturalists Misrepresent Multiculturalism? *Comparative Migration Studies*, 5, 15. <https://doi.org/10.1186/s40878-017-0058-y>
- Modood, T. (2018). Interculturalism: Not a new policy paradigm. *Comparative Migration Studies*, 6, 22. <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0091-5>
- Parekh, B. (2006). *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Penninx, R. (2013). *Research on Migration and Integration in Europe: Achievements and Lessons*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Phillimore, J. (2012). Implementing integration in the UK: lessons for integration, theory, policy and practice. *Policy and Politics*, 40(4), 525-545. <https://doi.org/10.1332/030557312X643795>
- Portes, A. & Zhou, M. (1993). The New Second Generation: Segmented Assimilation and its Variants. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 530(1), 74-96. <https://doi.org/10.1177/0002716293530001006>
- Portes, A., Fernández-Kelly, P. & Haller, W. (2005). Segmented Assimilation on the Ground: The New Second Generation in Early Adulthood. *Ethnic and Racial Studies*, 28(6), 1000-1040. <https://doi.org/10.1080/01419870500224117>
- Putnam, R (2007). *E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century* The 2006 Johan Skytte Prize Lecture. *Scandinavian Political Studies*, 30(2), 137-174. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2007.00176.x>
- Rudiger, A. & Spencer, S. (2003). *Social Integration of Migrants and Ethnic Minorities: Policies to Combat Discrimination*. Ponencia presentada en la OECD/European Commission Conference, The Economic and Social Aspects of Migration. Bruselas, Bélgica. Recuperado de <http://www.oecd.org/migration/mig/15516956.pdf>
- Runnymede Trust. (1997) *Islamophobia*. Recuperado de <https://www.runnymedetrust.org/companies/17/74/Islamophobia-A-Challenge-for-Us-All.html>

- Runnymede Trust (2017). *Islamophobia: Still a challenge for us all*. Recuperado de <https://www.runnymedetrust.org/uploads/Islamophobia%20Report%202018%20FINAL.pdf>
- Schinkel, W. (2010). The Virtualization of Citizenship. *Critical Sociology*, 36(2), 265-283. <https://doi.org/10.1177/0896920509357506>
- Smart Richman, L. (2013). The Multi-Motive Model of Responses to Rejection-Related Experiences. En C. N. DeWall (Ed.), *The Oxford Handbook of Social Exclusion* (pp. 43-51). Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195398700.013.0005>
- Spencer, S. & Charsley, K. (2016). Conceptualising Integration: A Framework for Empirical Research, Taking Marriage Migration as a Case Study. *Comparative Migration Studies*, 4, 18. <https://doi.org/10.1186/s40878-016-0035-x>
- Sturgis, P., Brunton-Smith, I., Read, S. & Allum, N. (2011). Does Ethnic Diversity Erode Trust? Putnam's "Hunkering Down" Thesis Reconsidered. *British Journal of Political Science*, 41(1), 57-82. <https://doi.org/10.1017/S0007123410000281>

Movilidad humana: una revisión teórica aplicable de los flujos migratorios en España*

Cristina Benlloch-Doménech**

María José Barbé-Villarubia***

Universitat de València, España

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n18.79873>


Resumen

El texto tiene el objetivo de realizar una revisión teórica aplicable entorno a las migraciones en el contexto particular español. Se ha realizado una revisión bibliográfica aplicable disponible en torno al tema, con el fin de ofrecer una recopilación y selección de la información disponible a este respecto partiendo de la dicotomía que haría en su momento López de Lera (1995), los que “vienen a descansar y los que vienen a trabajar”. Es importante porque el desarrollo teórico de sendas perspectivas de la migración es divergente. Este es el aporte del texto, realizar un recorrido por los dos caminos migratorios y delimitar las principales corrientes.

Palabras clave: migraciones; factores sociales; movilidad humana; *lifestyle*; España.

* **Artículo recibido:** 23 de mayo de 2019 / **Aceptado:** 29 de noviembre de 2019 / **Modificado:** 31 de enero de 2020. El presente artículo es producto de la tesis doctoral “Mujeres migradas, empoderamiento y participación social: un análisis feminista a través de las trayectorias vitales de mujeres latinoamericanas en la ciudad de València”, financiada a través del programa “Atracció de Talent de la Universitat de València”, con referencia (UV-INV-PREDOC17F1-538430), y de la tesis “La inmigración de Bulgaria y Reino Unido en el medio rural valenciano: estudio comparado de dos modelos migratorios”.

** Doctora en Ciencias Sociales por la Universitat de València, España. Profesora de la Universitat de València, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología y Antropología Social. Correo electrónico: cristina.benlloch@uv.es  <https://orcid.org/0000-0001-7802-4705>

*** Trabajadora Social. Personal Investigador en Formación del programa “Atracción de Talento” (UV-INV-PREDOC17F1-538430), vinculada al programa de doctorado en Ciencias Sociales de la Universitat de València, Facultad de Ciencias Sociales. Correo electrónico: Mjose.Barbe@uv.es  <https://orcid.org/0000-0002-5245-6603>

Cómo citar

Benlloch-Doménech, C. & Barbé-Villarubia, M. J. (2020). Movilidad humana: una revisión teórica aplicable de los flujos migratorios en España. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 18, 35-63. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n18.79873>

Human Mobility: An Applicable Theoretical Review of Migratory Flows in Spain

Abstract

The aim of the text is to carry out a theoretical review applicable to migration in the specific context of Spain. An applicable bibliographical review available on the subject has been carried out, with the aim of offering a compilation and selection of the information available on this subject, starting from the dichotomy that López de Lera (1995) would make in his moment, those who “come to rest and those who come to work”. It is important because the theoretical development of both perspectives on migration is divergent. This is the contribution of the text, to travel through the two migratory paths and to delimit the main currents.

Keywords: migrations; social factors; human mobility; lifestyle; Spain.

Introducción

La movilidad geográfica es una de las características que vienen en el ADN de la especie humana (Fairchild, 1913); la diversidad de migraciones es amplia y el migrante económico es solo uno de los colectivos de migrantes (López de Lera, 1995). En la actualidad, las migraciones internacionales han adquirido una especial relevancia para nuestras sociedades, siendo un asunto de alta prioridad para los diferentes gobiernos y organismos internacionales (Arango, 2003b). La teoría de las migraciones se centra en ocasiones en las migraciones de corte laboral, ciñéndose a la descripción de las personas migrantes por motivos laborales y obviando de esta manera a las personas migrantes que se desplazan por otras razones, como por ejemplo los migrantes *lifestyle*, que son un colectivo relevante (García, 2017), sobretodo en España, que es desde donde parte este trabajo.

El objetivo de este texto es problematizar sobre las causas de las migraciones desde una perspectiva amplia, para así intentar mejorar la comprensión la complejidad del fenómeno de la movilidad humana en su conjunto. Autores como Arango (2003b) muestran la dificultad del análisis desde una perspectiva de la teoría migratoria para este fenómeno en su complejidad¹. La perspectiva de partida es que desde el punto de vista de los factores sociales que inciden en la migración, es posible un trazo de la migración que permita ahondar en las estructuras subyacentes de cada movimiento.

1. Otros textos son necesarios para la comprensión de los grandes movimientos, como el Castles, Stephen, Hein de Haas y Mark (2013), pero, nuestra propuesta es un análisis desde los factores.

Es importante realizar un análisis de las migraciones desde el punto de vista de los factores por la elevada casuística que existe en el fenómeno. Según la organización mundial de las migraciones (OIM) en 2018 más 257 millones de migrantes en el mundo. Pero fuera de la dimensión global la OIM señala que se conoce poco sobre el fenómeno (OIM, 2018).

Este movimiento mundial de población es heterogéneo, pero con independencia de las causas, sobre las que se profundizará, la migración se produce como consecuencia de la búsqueda de una situación vital mejor. Así también se recogía en los inicios de la teoría de la migración.

A la vez que se está produciendo este movimiento migratorio, entre algunos sectores se puede percibir un discurso anti-inmigración y en contra del multiculturalismo mostrado en el auge de los gobiernos cuyos discursos antiinmigración calan en la sociedad, convirtiéndose en hegemónico en algunos países. Por ejemplo, en una encuesta elaborada por SIGMA-DOS (2018) en España, el 30 % de los jóvenes se posicionaban a favor de la decisión de Italia de no dejar desembarcar al buque Aquarius y para el 40 % de los encuestados la migración es un problema (Sanmartín, 2018).

Existe un incremento del sentimiento de rechazo y de odio a la persona extranjera o a la que es diferente, vinculando migración con delincuencia (Wagman, 2006). Como ejemplo de esta situación, podemos tomar las multitudinarias manifestaciones antiinmigración como las convocadas en 2018 en Alemania, o el surgimiento de partidos de extrema derecha a lo largo y ancho del mundo, no solo en Europa.

Dentro de este contexto, se pretende realizar una revisión teórica aplicable, repasando algunos de los aspectos derivados de los factores y de las teorías explicativas de las migraciones de personas a nivel global, con el fin de vislumbrar algunos de los motivos que pueden llevar a estas personas a abandonar sus hogares y sus vidas en el país de origen para introducirse de lleno en el proceso del desplazamiento con todo lo que esto conlleva. Cabe destacar así mismo, que a lo largo del texto se hará referencia a los migrantes de tipo *lifestyle*, dada la particularidad del contexto español, donde este tipo de migraciones tiene un peso relevante con problemáticas diferentes y específicas. Unos migrantes que en muchos casos no son considerados como migrantes, pero que lo son, esta dicotomía sería no solo los que vienen a trabajar y los que vienen a descansar (López de Lera, 1995), sino lo inmigrantes deseados y los no deseados. Los países refuerzan las fronteras ante quienes consideran como negativos, pero no se preocupan por rechazar a los que consideran de la misma forma y bajo los mismos criterios, positivos (Van Houtum, 2010).

Metodología y objetivo

El texto tiene el objetivo de realizar una revisión teórica aplicable de las migraciones, partiendo desde una perspectiva amplia para la comprensión del fenómeno en su complejidad. Se ahonda no solo en algunas de las causas que obligan a las personas a salir de sus lugares y países de origen a otros espacios; sino también en las formas de migración que desarrollamos como colectivo.

Para la ejecución de esta tarea se ha realizado una revisión teórica aplicable disponible en torno al tema de las migraciones a nivel internacional, con el fin de ofrecer una recopilación y selección de la información disponible a este respecto, desde la perspectiva europea y tomando como referencia de manera especial el caso de España. Se analizó un *corpus* amplio de bibliografía en el que se buscaron algunos de los principales autores contemporáneos en la teoría de las migraciones a fin de realizar un recorrido por las principales teorías y factores de la migración. Todo esto tiene el propósito de ayudar a comprender, desde la teoría, la complejidad del fenómeno migratorio, tanto en el pasado como en el presente. Se seleccionaron los textos en cuyo eje central eran los factores de las migraciones, para posteriormente realizar un contraste de teorías y factores sociales vinculados con los movimientos migratorios, en un sentido amplio.

Se ha realizado una revisión por las diversas teorías de las migraciones desde la perspectiva de los factores de “expulsión y atracción” y los estilos de vida de los colectivos de personas migrantes. Atendiendo, también, a las características de estas personas. Para ello, se parte de una perspectiva amplia en la división entre los movimientos migratorios actuales —laborales y *lifestyle*—. La intención es la de visibilizar la diversidad de los movimientos para eliminar los estereotipos sobre las personas migrantes, partiendo de la idea que los movimientos son parte de la dinámica social que nos envuelve como especie.

Las migraciones desde una perspectiva amplia y multifocal

Concepto operativo de migrante

La primera premisa sobre la que es necesario partir es que el estudio de las migraciones no es más que una parte del análisis de la compleja dispersión humana, puesto que estas son una de las múltiples formas de movilidad —se podría afirmar que toda migración implica desplazamiento; pero todo desplazamiento no es necesariamente una migración—. Hay autores que afirmarían que la propia historia de la humanidad es, en cierta medida, la historia de las migraciones (Fairchild, 1913). Fairchild, en 1913, entendía que

la inmigración no solo es un problema² social, sino que también es un fenómeno humano sobre el que hay que teorizar. Ya en este texto habla de discrepancias en la forma de comprender el propio concepto de emigrante.

Como especie nos hemos estado desplazando de un lugar a otro constantemente y durante milenios. La diferencia de la movilidad actual con respecto a otros momentos es la rapidez con la que se produce, pero las migraciones son un común denominador a lo largo de la historia. Fairchild (1913)³ afirmaría que la más importante migración sería la que ocurrió cuando los seres humanos comenzaron a asentarse en los lugares en los que ahora nos encontramos, es decir, con el sedentarismo. Desde el comienzo en la sociología de las migraciones, existe la preocupación por delimitar el fenómeno, para diferenciarlo de otros movimientos humanos (Fairchild, 1913).

En las primeras décadas del siglo XX, este autor clasificó la movilidad humana en cuatro tipos; no siendo todas denominadas explícitamente como migraciones. En este sentido diferenciaba: invasión, conquista y colonización, además de la migración propiamente dicha. Esta sería un concepto atribuible a los movimientos de la época contemporánea, con una duración relativamente prolongada en el tiempo (Fairchild, 1913)⁴.

Llegados a este punto, interesa obtener una definición operativa de migrante que permita discernir, en un primer momento, qué se entiende por migración y qué tipos existen⁵.

Según Giménez las migraciones serían:

[...] el desplazamiento de una persona o conjunto de personas desde su lugar habitual de residencia a otro, para permanecer en él más o menos tiempo, con la intención de satisfacer alguna necesidad o conseguir una determinada mejora. (Giménez, 2003, p. 14)

Complementando esta definición, según Lacomba (2001):

[...] migración, entendida como el tránsito de un espacio social, económico, político y/o cultural a otro, con el fin de desarrollar un determinado proyecto y tratar de responder a

2. En el sentido de objetivo de análisis, véase que Fairchild describe los grandes movimientos poblacionales de finales del siglo XIX.

3. Cabe matizar que este autor entiende que los movimientos que realizaban estos pobladores de un lugar a otro se parecerían más a los movimientos instintivos de los animales que a los desplazamientos racionales del ser humano moderno (Fairchild, 1913).

4. Desde su punto de vista, los movimientos temporales, como el de las aves, que también se pueden observar en la especie humana, no podrían ser denominados migraciones (Fairchild). Por ejemplo, entrarían dentro de este tipo de movimientos aquellas personas que se desplazan a trabajar durante la temporada de la cosecha, u otro tipo de movimientos de corta estancia.

5. Lo cual no significa que las analicemos todas, sino que analizaremos solo las laborales y las lifestyle.

unas determinadas expectativas personales o de grupo [...] su gestación empieza más bien en el momento en el que se da la conjunción de condiciones y estímulos necesarios: sentimiento de insatisfacción o precariedad (objetiva o no) y expectativas de cambio y ascenso social, antecedentes migratorios en la familia, círculo de amigos o el vecindario, presión social y posesión de los recursos mínimos necesarios para emigrar.

De acuerdo con esta definición el concepto de *migración residencial* (Huete, 2010, 2009; Huete & Mantecón, 2011, 2012, 2013) usado por algunos autores y autoras sería en realidad una redundancia del propio concepto de migrante, ya que todos los desplazamientos son residenciales. Por ello, en este trabajo se usa el término *lifestyle*⁶, para comprender la división laboral, no-laboral.

En la actualidad existe un organismo la Organización Internacional de las Migraciones (OIM), que ha operacionalizado el concepto de migrantes, por lo que para la comprensión del fenómeno de la movilidad actual es necesario recurrir a ello. Así, para delimitar el concepto de migrante se ha seleccionado la definición considerada más genérica y que es la que utiliza la OIM:

Migración: movimiento de población hasta el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desarraigadas, migrantes económicos. (OIM, 2006, p. 38)⁷

En este concepto de migración quedarían amparados todos los tipos de desplazamientos, es una definición incluyente, no excluyente. En relación a las características del fenómeno, y a su materialización, la OIM hace referencia a particularidades del fenómeno como la regularidad, irregularidad, internacionalidad, etcétera. Más allá del desplazamiento, estas serían las características particulares de los movimientos descritos:

Migrante. A nivel internacional no hay una definición universalmente aceptada del término “migrante”. *Este término abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por “razones de conveniencia personal” y sin intervención*

6. Nos adentraremos en el concepto más adelante.

7. No se consideran migraciones a los desplazamientos turísticos, los viajes de negocios o de estudio, por su transitoriedad y porque no implican reorganización vital. Tampoco los cambios de residencia dentro del mismo municipio, por no suponer un cambio de entorno político administrativo, ni derivarse necesariamente la interrupción de actividades previas. Otro aporte en este mismo sentido tiene que ver con aquello de que cuando se habla de migración se refiere a un movimiento geográfico de personas. Dicho movimiento no se agota con el mero traslado físico. El fenómeno migratorio constituye un proceso complejo que por su extensión en el tiempo y en el espacio, no solo abarca diferentes subprocesos, sino que también afecta diferentes sujetos y colectivos humanos, configurando de esta manera, un vasto campo de análisis sociológico (Micolta, 2005, p. 61).

de factores externos que le obligan a ello. Así, este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de su familia (OIM, 2006, p. 40. Énfasis del autor).

Migrante de largo plazo. Persona que va a otro país, distinto al suyo de su usual residencia por un periodo de al menos un año, siendo el país de destino el lugar de su nueva residencia. En la perspectiva del país de salida esta persona es un emigrante de largo plazo y desde la perspectiva del país de llegada es un inmigrante de largo plazo (OIM, 2006, p. 41).

Migración individual. Caso en el que la persona migra individualmente o como grupo familiar. Algunos movimientos son por lo general autofinanciados; otras veces son patrocinados por otros individuos, organismos o gobiernos, oposición a movimientos de migración masiva (OMI, 2006, p. 39).

Migración internacional. Movimiento de personas que dejan su país de origen o en el que tienen residencia habitual, para establecerse temporal o permanentemente en otro país distinto al suyo. Estas personas para ello han debido atravesar una frontera. Si no es el caso, serían migrantes internos⁸ (OIM, 2006, p. 43).

Migrante irregular. Persona que habiendo ingresado ilegalmente o tras vencimiento de su visado, deja de tener estatus legal en el país receptor o de tránsito. El término se aplica a los migrantes que infringen normas de admisión del país o cualquier otra persona no autorizada a permanecer en el país receptor (OIM, 2006, p. 43).

Migrante urbano-rural. “Migrante interno que se desplaza de una zona urbana a otra zona rural” (OIM, 2006, p. 43)⁹.

Migración laboral. Movimiento de personas del Estado de origen a otro con un fin laboral. La migración laboral está por lo general regulada en la legislación sobre migraciones de los Estados. Algunos países asumen un papel activo al regular la migración laboral externa y buscar oportunidades de trabajo para sus nacionales en el exterior (OIM, 2006, p. 30).

Migrante económico. Persona que habiendo dejado su lugar de residencia busca mejorar su nivel de vida, en un país distinto al de origen. Este término se distingue del de refugiado que huye por violencia generalizada o violación masiva de los derechos humanos. También se usa para hacer referencia a personas que intenta ingresar en un país sin permiso legal y utilizando procedimiento de asilo de mala fe. Asimismo, se aplica a las personas que se establecen fuera de su país de origen por la duración de un

8. Migración interna es la que se da dentro de las fronteras de un mismo país.

9. Y las combinaciones que se pueden imaginar entre estos dos espacios. Importante porque muchas personas de las que llegan proceden de entornos urbanos. En el trabajo se ha adaptado este concepto porque la mayoría de los migrantes llegan al entorno rural desde contextos urbanos en sus países de recepción.

trabajo de temporada —cosechas agrícolas—, llamados “trabajadores de temporada” o “temporeros” (OIM, 2006, p. 42). La OIM contrapone este concepto al de migrante por pobreza, que es el que se traslada por necesidades económicas (OIM, 2006, p. 43). Bajo nuestro punto de vista, en algunos casos es complicado establecer quien es un migrante económico y quién es un migrante de tipo laboral.

Este trabajo, se optado por no incluir la categoría de personas refugiadas, pues consideramos que, aunque obviamente se tratan de migraciones —dado que se da un desplazamiento— en este caso se dan con la particularidad de que es forzado no por una estructura macroeconómica, sino por un contexto coyuntural de conflicto bélico, por ejemplo, o como ya están hablando las personas expertas en este tema por motivos medioambientales (Ferro, 2016).

Más allá de la clasificación de la OIM existen otras clasificaciones del propio fenómeno, por ejemplo, la de López de Lera (1995), quien establecía que desde el punto de vista económico era posible encontrar dos tipos de migrantes: por un lado, una inmigración laboral, y por otro una migración no laboral. Existe un concepto próximo a este último que es el de migrante *lifestyle*¹⁰ y que va más allá de la división laboral o no laboral. En ocasiones la sociedad identifica migrante con la movilidad laboral o económica, que produce con los otros migrantes una discriminación inversa (Solé, 2006), por lo que no todos los migrantes recibirían el mismo trato por parte de la sociedad, sino aquellos sobre los que recaen estereotipos negativos. Incluso cuando se trabaja sobre la migración.

Por ejemplo, cuando el Colectivo Ioé se refería a la historia de la inmigración en España en los últimos años, hablaban de los permisos de trabajo, y no hacían mención a los británicos que ya residían en la Península durante la década de los ochenta (Colectivo Ioé, 2005).

Esto ocurre porque en ocasiones se asocia el fenómeno de las migraciones con la migración laboral. Reino Unido es un país donde aproximadamente el 10 % de la población reside en el extranjero (Brits Abroad, 2019). Por lo que hemos visto, muchas de las personas que se dedican a investigar sobre los británicos y las británicas que residen en el extranjero no las tratan como propiamente inmigrantes, sino como expatriados o extranjeros. Cabe añadir que, recientemente hemos observado que ha cambiado el paradigma y desde la sociología británica se está comenzando a tomar conciencia de ello. De este modo, por ejemplo, en un reciente seminario se hablaba de Gran Bretaña como un país de emigración sin política de emigración¹¹.

10. Según Benson y O'Reilly (2009), migran por tener una experiencia de vida completa. Cuando deciden seleccionar un lugar lo hacen con la visión de conjunto.

11. Consultar este sitio web: <http://www.whiterose.ac.uk/event/migration-and-economic-crisis-responses-of-brits-at-home-and-abroad/>

Para López de Lera (1995) la clasificación económica no es la única válida¹²; sino que existiría un segundo criterio importante que es la procedencia continental de las personas extranjeras movilizadas¹³. Es decir, que la clasificación por regiones de nacionalidad es relevante, puesto que los imaginarios colectivos variarían de un origen a otros, tal como se ha mostrado.

La decisión de migrar

Si bien la clasificación de los flujos migratorios visibiliza en cierta medida la decisión de migrar, existen teorías que centran el foco en los protagonistas del desplazamiento, en el “decisor” último de la acción. Esto se manifiesta relevante para comprender la dimensión social de la migración en origen. En este apartado se señalará aquellas que pueden ser de utilidad para comprender sus itinerarios migratorios haciendo un repaso por algunas de las teorías que explican la dinámica de los flujos, atendiendo a los condicionantes de la salida del país. En este sentido, es importante destacar que, según Arango, las teorías de las migraciones tienen la dificultad cambiante del contexto sobre el que interactúan (Arango, 2003b). De ahí que las teorías clásicas de las migraciones cada vez presenten mayores dificultades para ser sostenidas. Carassou (2006), afirma que se ha escrito tanto sobre la teoría de las migraciones que es muy difícil sistematizar las teorías. Además, la decisión de migrar también se ajusta a las situaciones personales de cada cual, por ejemplo, la migración por amor (Roca, 2007).

A modo de síntesis, podemos afirmar que existe cierto consenso en citar a Ravenstein como el primer científico social que analizó el fenómeno de las migraciones (García, 2017). Este autor elaboró una serie de “leyes” (1885-1889) de las migraciones que fueron sintetizadas por Arango (2003a), pero que por motivos de extensión no podemos desarrollar en el presente trabajo. Como dice Arango (2003b), el resto de los aportes teóricos anteriores a 1960, no son aplicables a los contextos actuales y por lo tanto adquieren un carácter más bien histórico. A continuación, vamos a enunciar algunas de las teorías explicativas de los movimientos migratorios, en función de su perspectiva, si pone el foco de atención en el propio individuo o en las tomas de decisiones colectivas.

Por un lado, desde el prisma la perspectiva individualista se entiende como protagonista del viaje a un sujeto racional que toma la decisión de iniciar la partida en base a los pros y

12. Hemos visto, además, que el término migrante económico es muy amplio, pues según la OIM los migrantes que se movilizan para mejorar sus condiciones vitales serían también económicos (OIM, 2006, p. 42).

13. Muchos autores han establecido clasificaciones de los procesos migratorios, Ravenstein también clasificó a los migrantes. Este distinguía entre los migrantes de corta distancia y los de larga distancia, que en su estudio suponían el 25 % de la población que se desplazaba (Ravenstein, 1885).

contras de la situación, haciendo un cálculo coste-beneficio¹⁴. Esas son las explicaciones que podrían proporcionar los denominados Modelos del Capital Humano, dentro del paradigma neoclásico, que afirmarían que las decisiones se toman por parte de los individuos calculando costos-beneficios, no solo desde el punto de vista económico, sino también en otros aspectos de la vida (Radu, 2008). Según Arango (2003b, p. 7):

[...] no se trata de una teoría *ad hoc*, pensada inicialmente para el fenómeno migratorio, sino una aplicación a este terreno del paradigma neoclásico, basado en principios tan conocidos como la elección racional, la maximización de la utilidad, los rendimientos netos esperados, la movilidad de factores y las diferencias salariales. Un paradigma tan versátil, que ha sido aplicado a tantas dimensiones del comportamiento humano y cuya influencia sigue fluyendo de la economía a las demás ciencias sociales, no podía dejar de extenderse a las migraciones, a las que parece adecuarse de manera natural.

Por otro lado, se encuentran las teorías estructurales que entienden las migraciones como un proceso de toma de decisiones colectivas, es decir, la racionalidad es vista desde el conjunto (Colectivo Ioé, 2002)¹⁵. Esta sería la posición de la nueva economía de la migración. La familia en conjunto tomaría la decisión de migrar para maximizar beneficios y minimizar riesgos (Massey et al., 2000, p. 11).

Otra perspectiva, que además fue la que consiguió una mayor aceptación entre la comunidad científica (Lacomba, 2001), sería la que comprendería los fenómenos migratorios en términos de expulsión-atracción¹⁶, basándose fundamentalmente en elementos económicos, como por ejemplo el diferencial de rentas (Jorgenson, 1961). Se entendería así, que la diferencia de capacidad adquisitiva haría que las personas emigraran buscando un salario mejor¹⁷. De este modo, la dinámica de las migraciones sería entendida en términos de oferta y demanda (Colectivo Ioé, 1996).

Bajo este prisma partiría la concepción del Sistema Mundial, defendida por autores como Wallerstein, entre otros, que afirman que los flujos migratorios confluyen con las dinámicas del capital, pero en sentido opuesto¹⁸:

14. *Homo economicus*.

15. En este tipo de teorías podemos encontrar la teoría del capital humano, desde esta se entendería que la gente migra buscando un lugar en el que el trabajo que tenga se adecue más a su formación.

16. Push-pull.

17. En este tipo de teorías podríamos encontrar la teoría económica neoclásica que dice que la diferenciación salarial se debe a las leyes de oferta y demanda. Los países con más trabajadores tendrían salarios más bajos (Massey et al., 2000, p. 8).

18. Y que la migración es especialmente probable entre antiguas colonias.

[La] migración internacional poco tiene que ver con las tasas salariales o las diferencias de empleo entre países; ésta se genera por la dinámica de la creación de mercados y la estructura de la economía global. (Massey et al., 2000, pp. 25-26)¹⁹

En este sentido, Ribas (1999, p. 63)²⁰ afirmaría que las migraciones responden “[...] frecuentemente a la teoría de las 3 “D” (demografía, desarrollo y democracia) para señalar las razones sociales, políticas y económicas que actúan como fuerzas push (expulsión)²¹, y desde el origen, pull (atracción)²², [...] el individuo se siente atraído por las condiciones del país de destino”²³.

A todos estos factores se le sumarían los medios de comunicación como catalizadores, ya que su revolución —transportes, Internet, etcétera— ha favorecido que los espacios y los tiempos se diluyan. Hannerz afirmaba que el tiempo en el que la emigración suponía desconexión del lugar de destino se acabó:

[...] todavía no disponemos de conexiones interplanetarias. Pero vivimos en unas sociedades que son cada vez más variadas y más penetrantes, para la vida humana y la cultura [...] “[l]a tecnología de la movilidad ha cambiado y los medios de comunicación, cada vez más variados, nos llegan desde allende las fronteras, y no nos cuesta imaginar lo lejano”. (Hannerz, 1996, p. 17)²⁴

La intensificación de la comunicación favorece también el incremento de la migración *lifestyle*, puesto que los inmigrantes se desplazan con la idea que sus familias les visitarán a menudo (Benlloch, 2016).

De acuerdo al enfoque de las teorías de las redes, el tejido de relaciones entre personas sería el catalizador de la migración. Como consecuencia de que las redes

19. El problema de esta teoría es que no llega a explicar las migraciones que no se producen por condiciones laborales, como es el caso de la británica.

20. Fairchild, ya mencionaba que los factores para iniciar el camino migratorio se podían diferenciar en dos tipos: por un lado, las “fuerzas atractoras” —“attractive force” en el país de destino—, y las fuerzas “expulsoras” —“repellent forces” en el país de origen—. Estas fuerzas, según él, pueden ser sentimientos subjetivos individuales que condicionan los actos de las personas que serían disconformidades según sus palabras; o bien, estarían aquellos factores que se relacionan con el medio ambiente social y humano (Fairchild, 1913, p. 5).

21. Desde el punto de vista de Fairchild, estas serían las más tempranas y de lejos las más importantes. Aunque entiende que la presión demográfica sería también un factor a considerar (Fairchild, 1913).

22. Jorgenson (1961), fue uno de los primeros que modelizarían las migraciones como consecuencia de las rentas percibidas (Larramona, 2006).

23. Desde las perspectivas clásicas, la regulación de los procesos migratorios se debería a las normas de la oferta y la demanda (Colectivo Ioé, 1996; Colectivo Ioé & García López, 2001).

24. Todavía Internet no era un recurso tan extendido.

tuvieran una elevada capacidad para establecer nexos y conexiones. Las funciones de las redes serían, entre otras, la reducción de los costes y la minimización de ruptura social que supone la salida.

Su contrapartida es que estas relaciones con el origen pueden ser un factor de aislamiento en la zona de recepción (Gurak & Caces, 1998). Desde esta teoría se considera que la decisión de emigrar depende de tres hipótesis que Ritchey vinculó a los lazos familiares y de amistad: afinidad, información y facilidad y ayuda (Gurak & Caces, 1998).

Massey y *et al.* (2000) afirman que en la primera llegada de personas a un lugar se buscan los costes a la baja, a causa de que no hay redes en el país. Una vez estos primeros migrantes se han asentado, con cada persona que llega, los costes se van reduciendo. Cuantas más personas van llegando, las redes se van consolidando y se facilitan los accesos al empleo para el resto de los miembros de la comunidad²⁵.

En relación a las eventuales diferencias de género, desde los inicios de la disciplina, Thomas y Znaniecki²⁶, ya se hacían eco de los mismos. Aunque no será hasta la década de los ochenta que la perspectiva de género comienza a consolidarse en el contexto europeo, mientras que en España sería en la década de los noventa (Rodríguez, 2005)²⁷. Sin embargo, autores como Gregorio (2009), llegarían a afirmar que la variable género se encontraba saturada en la investigación sobre migraciones, preguntándose hasta qué punto esta era ya de utilidad²⁸.

Parella (2003) y Gregorio (1997) sostenían que mujeres y hombres emigrarían por razones diferentes: mientras que ellas lo harían por motivos vinculados con lo social —para mejorar sus condiciones de libertad, por enviudar o quedarse prematuramente embarazadas—; ellos lo harían por motivos de carácter más economicista²⁹.

25. Asimismo, el papel de las redes se encuentra estrechamente relacionado con la cuestión de la configuración de la identidad: los vínculos con el origen, las relaciones familiares transnacionales, las redes de contactos y la cultura se trasladan a los lugares de recepción (Hannerz, 1996). Como señala Del Olmo las manifestaciones culturales nos explican el “cómo” se forma —la identidad—, indicándonos la orientación de dicha identidad y estableciendo las fronteras de grupo (Del Olmo, 2003, p. 30).

26. La séptima ley de la migración de Ravenstein afirma que las mujeres son mejores migrantes que los varones (Ravenstein, 1885, p. 186): *Woman is a better migrant than man. This may surprise those who associate women with domestic life, but the figures of the census clearly prove it.*

27. Para más información se puede consultar Rodríguez (2005); Gregorio (2004) y Aubarell (2000).

28. En un análisis, realizado por Benlloch y Lacomba en 2011, acerca de la bibliografía en materia de migraciones, se comprobaba que los títulos relacionados de alguna manera con el género se encontraban entre los más numerosos.

29. Igual que el trabajo les afecta de diferente manera (De Laat & Sevilla-Sanz, 2003).

Por otro lado, y en este sentido, Saskia Sassen, expone, cómo la demanda de trabajo inmigrante a nivel global está moldeada por la segregación ocupacional por sexo, y que nos encontramos ante mercados laborales racializados y segregados por sexos, tanto en origen como en destino y este es un fenómeno que se va a ir incrementando según las lógicas sociales y de los mercados actuales (Sassen, 2003). En esta línea, hay que destacar que las decisiones políticas en materia de migraciones han marcado y marcan los movimientos migratorios.

Las características de estos flujos migratorios, como la composición de la población extranjera, las llegadas o las regularizaciones no son cuestiones baladíes, pues en el caso del estado español, estas políticas migratorias han estado marcadas por las necesidades del mercado de trabajo. De ahí, que se haya facilitado en ciertos momentos la entrada de personas migrantes para cubrir determinados empleos como han sido la construcción, la hostelería y en los últimos tiempos el trabajo de cuidados (Martínez, 2008).

Mención especial a los factores *push-pull*

Desde el punto de vista de las teorías *push-pull*, existen una serie de factores que se encuentran tanto en destino como en origen y que determinan al final que una persona tome la decisión de emigrar. Para Fairchild, el principal y más antiguo factor sería el económico. En este aspecto no solo se encontrarían las condiciones básicas de supervivencia, sino también las comodidades básicas de la vida: la ropa, la comida serían intereses vitales (Fairchild, 1913)³⁰.

Es importante hablar de los factores *push-pull*, puesto que muestran cómo con independencia del tipo de movimiento migratorio del que se hable, el origen de los factores tanto en destino como en origen puede ser convergente. Por lo que, una vez se ha desarrollado el concepto de migrante económico y se ha establecido las causas y factores que inducen a migrar (que en cierto modo se han mantenido constantes en la historia, con variaciones).

En este sentido, se diría (Fairchild, 1913) que una nación subdesarrollada³¹ tendría más probabilidades de ver cómo su población se va³². Argumento que ha sido rebatido,

30. Este autor dice que las migraciones se dan entre las zonas templadas del planeta, por eso entiende que el clima es un factor determinante (Fairchild, 1913). También Ravenstein los consideraba como uno de los factores que podían influir en la movilidad de las personas de un lugar a otro (Ravenstein, 1885).

31. Ahora diríamos en vías de desarrollo. Si nos detenemos a mirar los datos del PNUD vemos que los países que más se mueven son los que están en las posiciones intermedias de desarrollo, los que están en las posiciones más bajas no se desplazan tanto, quizás precisamente porque la migración supone un coste.

32. Los teóricos de la causalidad acumulada dicen que las primeras familias que emigran son las que se encuentran en los estratos superiores (Massey et al., 2000, p. 30).

ya que los nuevos enfoques muestran que los países menos desarrollados son los que tienen cifras inferiores de emigración y mayores problemas para hacerlo. En el Informe del PNUD de 2009 se desmitifica el hecho de que la mayor parte de los desplazamientos sean entre países desarrollados y en desarrollo, y de Sur a Norte³³. En este informe se cifra en el 37 % de la migración internacional, los flujos Sur-Norte (ONU, 2009)³⁴.

Otro grupo de factores serían los climáticos: las calamidades del tiempo pueden hacer inhabitable un lugar y llevar a las personas a su desplazamiento a otros lugares (Fairchild, 1913)³⁵. En la actualidad estos están tomando relevancia a consecuencia del cambio climático (McLachlan, Hellmann & Schwartz 2007).

En otro orden de causas, se encontrarían las políticas: gobiernos represivos o malas gestiones de gobierno (Fairchild, 1913)³⁶. Factores demográficos: la densidad poblacional es un factor que catalizaría los movimientos (Albo & Díaz, 2011)³⁷. También los vinculados a la organización social. Por ejemplo, quienes se sienten infravaloradas en sus lugares de origen. Él habla de lugares en los que existen ciertas clases sociales que controlan la cúspide (Fairchild, 1913)³⁸. Las causas religiosas podrían encontrarse entre los factores *push* en una sociedad concreta, en un contexto en el que se viva la persecución y se les haga insostenible la vida a determinados credos religiosos (Fairchild, 1913).

Según el punto de vista de este autor sería raro que una sola causa generara la emigración (Fairchild, 1913)³⁹. Fairchild concluye diciendo que la emigración se produce en:

33. Los planteamiento de Fairchild están muy influenciados por la corriente teórica malthusiana, pues en algunos fragmentos del texto considera que la sobrepoblación es determinante para la emigración. Desde su punto de vista, serían las sociedades primitivas en las que se vería este movimiento de una forma más clara; debido a que en las sociedades contemporáneas existen otros factores relevantes, como el político (Fairchild, 1913, p. 6).

34. En este sentido se puede consultar el texto Lacomba y Benlloch (2013) en el que se habla de la direccionalidad de los flujos y el impacto del desarrollo para la migración.

35. La movilidad por razón del clima vemos que en la actualidad está llevando a mucha gente a que se desplace de un lugar a otros, sobre todo por razón del cambio climático.

36. Este factor muchos lo considerarían como migración forzada y no entraría en los movimientos migratorios.

37. Rodríguez (1985, p. 31) dice que la presión demográfica es un factor determinante para la emigración, llegando a decir que "(E)n los países de destino, las situaciones también son distintas. Unos se desarrollarán y seguirán siendo destino de migraciones, mientras que otros escasamente mejoran su situación y, con la llegada de la explosión demográfica, se convertirán, a su vez, en países de emigración".

38. Consideramos que dentro de este tipo de personas se podrían encontrar las personas de nuestro país que están saliendo al exterior a buscar unas mejores condiciones de trabajo y que piensan que en España no se valora su formación (Fairchild, 1913).

39. Uno de los problemas de la visión de este autor es, bajo nuestro punto de vista, que considere que la inmigración no incluye a aquellos movimientos temporales acotados para el retorno al país con unas mejores condiciones de vida.

Two well-developed countries, one old and densely populated, the other new and thinly settle, the two friendly, or at least peaceable, terms with each other. (Fairchild, 1913, p. 22)⁴⁰

En la actualidad, además, los argumentos de las nuevas teorías económicas consideran que las relaciones sociales funcionan de manera similar a como se definen los *social multipliers*, que sirven para catalizar el fenómeno migratorio (Radu, 2008, p. 532), actuando como factores *push*.

Migración laboral

Piore y otros autores hablan del *Mercado de Trabajo Dual*, en el que las migraciones más bien responderían a las necesidades de la sociedad industrial moderna, que a una verdadera demanda de mano de obra más barata; que no se emigra tanto de los países de origen por las condiciones sociales como por el hecho de que en destino existe una fuerte atracción por la ineludible necesidad de trabajadores extranjeros (Massey et al., 2000, p. 17)⁴¹.

Las barreras de entrada no podrían no estar causadas por factores económicos, sino que se trata de otro tipo de desigualdades, como por ejemplo la pertenencia a determinada etnia⁴² (Lang, 1984)⁴³.

40. Hay que entender que escribe a comienzos del siglo XX cuando se están produciendo las emigraciones del viejo continente a los países emergente. Él habla de Argentina, Canadá y Estados Unidos entre otros. Por ello hay que tomar de las teorías aquellos aspectos que nos sean de utilidad (Fairchild, 1913). Esto podría ser debido al cambio que se ha producido en los últimos cuarenta años en los flujos migratorios (Massey et al., 2000, p. 5).

41. Además de este argumento, Piore habla de que los empleadores no pueden subir los salarios de determinados trabajos para que su *status social* no se incremente y reclamen más derechos sociales o mayores incrementos, de ahí que reclamen mano de obra extranjera. Subir estos salarios implicaría hacerlo paulatinamente en las demás esferas de la estructura ocupacional. De la misma manera, es difícil mantener a los nativos, por el estatus adquirido en este tipo de trabajos, porque no están motivados a ellos. El dualismo económico dice que en los momentos en los que los trabajadores no son necesarios el empresario no los quiere mantener, por ello prefiere no pagarles. Todo ello unido a lo que se llama demografía de la fuerza de trabajo que las mujeres y los adolescentes son los que han cubierto este tipo de trabajos que se encuentran en la escala más baja de la pirámide laboral (Massey et al., 2000, pp. 17-19).

42. En nuestro trabajo se verá, aunque resulte sorprendente que mucha población de nacionalidad británica también encuentra ciertas barreras a la hora de encontrar según qué tipo de trabajos. Muchos sienten que el único trabajo que pueden realizar es el de profesores y profesoras de inglés y que son una pequeña minoría la que accede a los famosos trabajos de la tarjeta azul europea. Este mercado de trabajo dual no afecta únicamente a la población de nacionalidad búlgara, tal como podríamos pensar.

43. Es decir, personas con altos niveles educativos y bajos salarios. Sobre el mercado dual se basó en una encuesta que analizó entre otros el nivel de estudios y el salario; y así determinó la disparidad entre ingresos y educación y cómo había otros factores influyentes tales como residencia y el estado civil, además de la etnia y el género.

La argumentación contraria sería la que afirmaría que los inmigrantes tienen problemas para comenzar en el mercado de trabajo porque no disponen de las habilidades necesarias sobre el nuevo contexto, y necesitan de un tiempo para comprenderlo y manejarse. En este sentido, serían determinantes los años que se han pasado en el sistema educativo y el tiempo de experiencia laboral. No obstante, no debemos olvidar otros factores como la etnia, el género o la clase social, que hacen que la educación no sea la única de las variables que juega en el futuro de las personas. Esta autora considera que cuando hay retorno esa formación adquirida en el país de destino hace que quienes han salido se vean en mejor posición en sus países de origen; sobre todo aquellos que residen en países desarrollados y que van a formarse fuera de las fronteras de sus Estados (Friedberg, 2000).

Coppel *et al.* (2001), consideraría que más que un mercado dual o un ejército de reserva, existirían nichos de mercado para los inmigrantes —que no han querido ser ocupados por los autóctonos, o bien que no los pueden cubrir—. Los mercados de trabajo locales serían los que condicionarían en cierta medida la llegada de personas (Castles & Kosack, 1973)⁴⁴.

En relación a las mujeres estas reunirían tres condiciones: ser mujer, migrante y trabajadora, lo cual significaría que tienen mayores dificultades para entrar en el mercado de trabajo y desarrollar su vida profesional en igualdad de condiciones que los varones (Parella, 2000, 2003, 2004). De igual forma el mercado laboral afecta a las mujeres Recio *et al.* (2006), señalarían que la reestructuración de la familia en los países del Sur de Europa, ha hecho que se demande mano de obra en el sector del cuidado y son de esta forma, las personas extranjeras, especialmente las mujeres, las que ocupan estos puestos de trabajo en condiciones precarias.

La inserción laboral de las mujeres migrantes en los países de destino depende de muchos factores, como son la situación migratoria particular, el acceso al mercado laboral, del tiempo de migración y del contexto familiar, pero los estudios muestran que la mayoría se insertan en el mundo de los cuidados, ya sea cuidando a personas mayores, menores o en el trabajo doméstico (Herrera, 2011). A partir de la década de 1990, como nos recuerda Laura Oso, se observó un incremento de la demanda de empleadas de hogar, debido a la reestructuración de las sociedades occidentales y determinada por la división global del trabajo (Ribas & Oso, 2012).

El creciente aumento de la demanda de estos servicios viene derivado de la externalización y remuneración de los trabajos de cuidados en las sociedades occidentales

44. En su texto Castles y Miller (2004), establecen la evolución por las que pasa el contexto en la llegada, recepción e integración de los migrantes.

debido a diferentes factores como pueden ser la inclusión de las mujeres occidentales y de clase media en la esfera laboral fuera del espacio doméstico, el aumento del envejecimiento de la población y la crisis del Estado de bienestar en el marco del sistema neoliberal que predomina (Herrera, 2011).

La demanda de este tipo de servicios también se debe a la llegada de inmigrantes que demandan este tipo de actividades, como los migrantes *lifestyle*. Este tipo de migrantes, por la edad, y por las características vitales, son demandantes de “atención”. De hecho, en las investigaciones llevadas a cabo (Benlloch, 2018), se aprecia como tras estos aparece una diáspora para cubrir necesidades. Por ejemplo, en el caso de los emigrantes británicos *lifestyle* había personas dedicadas a cubrir las necesidades de dicho colectivo.

Migrantes *lifestyle*

Autores como Moreno Fuentes (2007) entendían que los migrantes laborales migrarían con una mayor prevalencia a consecuencia de los factores *push-pull* y las personas migrantes *lifestyle* lo harían por otro tipo de motivos, aunque bajo nuestro punto de vista están interrelacionados.

Este tipo de migraciones es muy importante, no solo en el contexto español, sino también en otros contextos. Es por ello, que se hace necesario darle una entidad en el texto, y mostrar que el fenómeno migratorio es complejo y dinámico. Así, por ejemplo, en España, la población extranjera que pertenece a este colectivo tiene unos asentamientos importantes en la Costa, así como en otros lugares de la geografía, en los que llegan a suponer el 50 % de la población residente. No es España el único país en el que estos grupos cobran relevancia, sino también en otro como por ejemplo Turquía, Australia y algunas zonas de los Estados Unidos. Es por esto, que se requiere una mención a parte. Porque se trata de un colectivo migrante con muchas particularidades, pero también porque, aunque tienen problemas compartidos con el resto de colectivos de inmigrantes no son percibidos socialmente como inmigrantes, sino más bien como turistas permanentes (Benlloch, 2016).

En el migrante *lifestyle*, las motivaciones vendrían por otro tipo de factores, como el clima y la explicación *by the weather* sería una de las más mencionadas entre dichas personas; otro sería el del cambio en las estructuras familiares en origen. La desestructuración de la familia tradicional, así como la deslocalización de los hijos por otros territorios, les llevaría a sentirse liberados para salir fuera de sus casas y establecer sus asentamientos lejos de allí (Huber & O'Reilly, 2004); por último podían estar movidos

por una búsqueda de lo exótico representado en países como España⁴⁵; o incluso el propio precio de la vivienda (O'Reilly, 2000); o el menor nivel de renta que les permite poder establecerse en la jubilación o comprar segundas residencias.

Lo anterior en el ámbito rural, Solana (2008) afirmaría que la atracción de la población británica y noreuropea a lo rural de nuestro país (España), desde hace siglos, es gracias a la literatura de viajes⁴⁶. Sin duda la facilidad de desplazamiento como consecuencia del desarrollo de las compañías *low-cost* estaría atrayendo a los nuevos visitantes y con ellos a potenciales migrantes (Dobruszkes, 2006; Warnes et al., 2003)⁴⁷.

Más allá de las motivaciones de llegada, los propios países de destino están interesados en que lleguen porque supone un estímulo financiero para los Estados de recepción, de ahí que hagan por atraerlos. Otro de los catalizadores sería la creciente “europeización”, y con ella la facilidad de movimientos entre los países que forman parte de ella; consecuencia de la ampliación de la Unión Europea (Warnes et al., 2003).

El *lifestyle migration*⁴⁸

El *lifestyle migration* se podría definir como el fenómeno migratorio de personas cercanas a la edad de retiro o retiradas, que se desplazan a lugares para vivir una vida más tranquila y con un mejor clima. Muchos migran en la edad de jubilación, pensando en las bondades y la calidad de vida que, según su punto de vista, está por ejemplo en España en contraposición con la gélida Inglaterra.

A este tipo de inmigrantes hay quienes les denominan cuasi-migrantes a consecuencia de que muchos viven en sus residencias de España solo durante los meses fríos del año

45. Esta imagen es con la que muchas personas comenzaron a venir también en la década de los cincuenta de este siglo, buscando un mundo rural exótico que ya no existía en el resto de Europa. Encontramos experiencias como la de Fraser (1973) que en su obra *The pueblo* narra ese sentimiento próximo al de Heimat que estamos describiendo. Así como también lo hace la obra de Brennan (1957) asentada en la Alpujarra, por citar algunos ejemplos. Como veremos más adelante España ha sido considerado como un lugar exótico para las personas del norte de Europa en tiempos no cercanos, como por ejemplo en siglo XIX (Sánchez-Sánchez, 2001).

46. Ya que incluso Jaans Christian Andersen, realizó diversos viajes por España, incluso escribiendo un libro.

47. Además de este tipo de servicios también es importante el desarrollo interno que se ha dado en los países del Sur de Europa, como por ejemplo en cuanto a carreteras, la televisión por cable y las telecomunicaciones (Warnes et al., 2003). Además del hecho de que el nivel de vida en los lugares de destino sea mucho más barato (Huber & O'Reilly, 2004; Warnes et al., 2003). Y que eso hace que puedan sacar más rentabilidad de su dinero (Huber & O'Reilly, 2004).

48. Benson y O'Reilly (2009) lo definirán como *scaping to the good life*?

(Casado-Díaz, 1999)⁴⁹. Se llega a hablar de ellos como turistas permanentes (Jaakson, 1986)⁵⁰. La diferencia entre migrante y turista ha preocupado a los/as investigadores que estudian el fenómeno de la migración británica, y se abre la problemática entre llamarlos turistas o inmigrantes (O'Reilly, 2003).

Algunas corrientes identifican los movimientos de retiro con el tipo *lifestyle migration*. Una de las características de este movimiento de retiro es que se produce principalmente desde países del Norte al Sur de Europa. Los principales países de origen son Bélgica, Gran Bretaña, Dinamarca, Holanda, Finlandia, Irlanda, Noruega y Suecia, dirigiéndose a países como España, Italia o Portugal (Warnes et al., 2003)⁵¹.

O'Reilly (2000) establece con base a sus investigaciones una clasificación de los inmigrantes británicos, considerando que existen los siguientes tipos:

*Full residents*⁵². Residentes a tiempo completo en España, que no tienen por qué ser retirados, de hecho cuando O'Reilly realiza la investigación eran casi en el mismo número retirados que trabajadores; *returning residents* vienen a España únicamente a pasar alguna temporada (veranos a Inglaterra a pasar un tiempo con la familia, pero que legalmente viven en España); después los *Seasonal Visitors* que son personas que pasan el invierno en España, pero que realmente viven en Inglaterra, pasando un breve tiempo en nuestro país; los *Perioatetics Group* menores de cincuenta años que van y vienen desde Inglaterra a España pero no viven realmente en ninguno de los dos lugares. (O'Reilly, 2000, pp. 3-4)

El movimiento de *lifestyle migration* ha tomado relevancia desde hace relativamente pocos años, y pone el énfasis en la búsqueda de un estilo de vida diferente a la que habían tenido (O'Reilly, 2000)⁵³. Es importante contextualizar este fenómeno dentro de los movimientos migratorios, porque el hecho de conceptualizar como migrantes a

49. Aunque en la investigación, tal como mostraremos, no hemos visto mucho de este tipo entre las personas que hemos entrevistado, quienes pasan todo el año en sus residencias de España.

50. Ravenstein en su libro ya hablaba de que existía la posibilidad de que se migrara por la salubridad del clima o por carestía de la vida (Ravenstein n, 1885).

51. Aunque también a Estados Unidos y otro lugares de las ex-colonias.

52. Vamos a dejar el concepto en inglés igual que el original.

53. Otros autores lo llaman *late-life migration* (Sunil, Rojas & Bradley, 2004). A nosotros particularmente no nos gusta este concepto porque muchos se prejubilán, tal como veremos y todavía tienen tiempo de muchas cosas. Además la esperanza de vida hace que todavía les quede un largo recorrido vital. Este tipo de migración se produce sobre todo, por lo que hemos podido entender, entre Norte-Sur de Europa pero también en ocasiones es complicado discernir lo que es migración de retiro de lo que es *lifestyle migration*, pues las diferencias son de matiz. Lo que sí parece es que las investigaciones que analizan otros movimientos migratorios, como el caso de los americanos a México no se refieren a estos como *lifestyle mirants*, sino directamente como retirados (Truly, 2004; Sunil, Rojas & Bradley, 2004). Parece que ellos se refieren a los americanos directamente como retirados, no se plantean el *lifestyle*.

estos habitantes llevaría a que la realidad social se presentara de otra manera. Según lo entendía O'Reilly (2000), el hecho de que no se categorice a esta población como inmigrantes hace que las autoridades locales no les incluyan en las políticas de integración que se hacen para los colectivos migrantes⁵⁴.

El fenómeno de los asentamientos de ciudadanos procedentes de países del norte, se encuentra en pleno debate teórico, no se sabe muy bien: si son migraciones, nuevas formas de movilidad, o turistas residenciales (Huete, 2009)⁵⁵. Algunos autores se lamentan de que muchas investigaciones acerca de estos colectivos no se han centrado en las migraciones, sino que lo hacen desde otros puntos de vista:

[h]ave attempted to link their studies to wider phenomena using umbrella concepts such as, inter alia, retirement migration, leisure migration, (international) counterurbanisation, second home ownership, amenity-seeking and seasonal migration⁵⁶. (Benson & O'Reilly, 2009, p. 609)⁵⁷

Dentro de este colectivo de inmigrantes encontramos una gran diversidad, no todas estas personas tienen los mismos recursos económicos, puesto que algunas estarían en situaciones de exclusión en sus países de origen (Sriskandarajah & Drew 2006). Hablar en términos genéricos sobre la migración *lifestyle* no tiene en cuenta las diferencias y circunstancias diversas de este grupo heterogéneo de población.

Los y las inmigrantes jubilados tendrían problemas, por ejemplo, unas peores condiciones de salud a consecuencia de la edad, así como los derivados del desconocimiento del idioma y la dificultad para aprender (Warnes et al., 2003). Muchos consideran que estos convergen y que lo que ocurre es que en realidad no hay traductores en los servicios de la salud, lo cual hace imposible mediar ante la enfermedad (Ahmad & Atkin, 1996; Warnes et al., 2003). Además, estos problemas, variarían, es decir, una persona que vive cerca de la playa en un lugar turístico donde los locales están adaptados al inglés, no tendría las mismas necesidades lingüísticas que quien vive en una zona más aislada (Warnes et al., 2003).

54. Esto sería porque, bajo nuestro punto de vista, las autoridades locales no verían como inmigrantes a estas personas por no ser trabajadoras o por no tener rasgos étnicos diferentes. Consideramos que una de estas variables sería suficiente, pues los búlgaros son étnicamente muy parecidos a los españoles, aunque es cierto que en su mayoría han venido a trabajar.

55. A pesar de que estamos viendo una redefinición conceptual en la sociología de las migraciones, parece que la idea de incluir esta migración de retiro en las nuevas formas de movilidad es la que más fuerza está tomando, al menos en el ámbito anglosajón. No obstante, no podemos olvidar mencionar que muchas de las investigaciones y estudios citados sobre la migración británica y europea de estas características se han realizado en España en los institutos de investigación turística, no en los de sociología.

56. Algunos autores están hablando en este momento de *naturbanization* (Pallarès-Blanch, Prados & Tulla, 2014).

57. El problema es que estas conceptualizaciones no muestran el fenómeno en su complejidad.

Ellos, al contrario de lo que se pueda pensar, se enfrentan a problemas de discriminación y xenofobia en algunos lugares de destino (Warnes et al., 2003), mucho más incluso que otros colectivos nacionales. Para migrar la mayoría venden sus propiedades en el norte de Europa, comprando una casa en el nuevo lugar. Esto hace que en el destino la mayoría sean propietarios (Warnes et al., 2003). El migrante *lifestyle* por norma vive en urbanizaciones. Esto propiciaría que no se sientan parte de la comunidad de destino, hasta el punto que el municipio y ellos podrían existir independientemente los unos de los otros, generando una realidad paralela entre espacios territoriales (Mantecón & Huete, 2008).

Huber & O'Reilly hablan del *Heimat*, el hogar, el lugar donde se puede estar como en casa en las nuevas destinaciones, más que una casa, es un lugar donde sentirse a gusto y confortable y en su relación con la sociedad y la comunidad en la que se encuentra, es una vuelta a la ruralidad, de la vida sencilla y más en contacto con la comunidad⁵⁸ (Huber & O'Reilly, 2004).

En cuanto a la permanencia en destino, se considera que son determinados factores como la salud, o el bienestar económico los que serían los importantes (Warnes et al., 2003). Por ejemplo, los migrantes laborales, frente a los llamados *amenity seeking migrants*, tendrían problemas de integración y lingüísticos⁵⁹. Pero no todos necesitarían la misma atención a pesar de las edades similares quienes han tenido vidas laborales intensas necesitarían mayor atención.

En cuanto a terminar con el proyecto migratorio y retornar a casa, según las investigaciones, muchos retornan porque consideran que sus familiares tienen problemas y necesitan su ayuda, esto parece verse más claramente en España (O'Reilly's, 2000; Warnes et al., 2003).

Conclusiones

El objetivo del texto era, por tanto, el de comprender mejor los motivos por los que las personas abandonan sus lugares de origen y se desplazan a otros contextos para convertirse en migrantes. Se ha realizado un recorrido teórico por el cual se ha

58. Este término se ha usado durante muchos años con diversas connotaciones y usos diferentes. Por ejemplo durante el nazismo tenía una connotación nacionalista de vinculación con el país. Desde los ochenta este término se vinculó al término hogar más conservador. Para estos autores es más útil el concepto entendido como construcción de un hogar, un sentimiento de comunidad, de pertenencia (Huber & O'Reilly, 2004).

59. Cabe una aclaración con respecto a los colectivos de migrantes que aparecen en la tabla de Warnes et al. (2003). Los llamados FIRM son migrantes mayores que podríamos decir que se mudan para cumplir ciertos requerimientos de sus familias.

partido de una diversidad de teorías, pero también de varios colectivos de migrantes, para mostrar que más allá de las clasificaciones que se realicen es posible encontrar causas comunes, pero complejas.

Cabe destacar aquí, que el término migraciones, solo recoge una parte de los movimientos de la población a nivel mundial, puesto que no todos los desplazamientos son considerados migraciones; pero los seres humanos nos movemos constantemente. Se hace necesario atender a la complejidad del fenómeno cuando hablamos de migraciones.

Dentro de este término de migraciones se observa que existen diferentes concepciones, podríamos encontrar migrantes a largo plazo, migración individual, familiar, internacional, irregular, laboral, etcétera. Atender a toda esa diversidad permitirá comprender mejor la realidad de las migraciones.

En referencia a los motivos que llevan a estas personas a realizar el desplazamiento, desde un prisma individualista, encontramos el modelo del capital humano, donde la decisión se toma por parte del individuo calculando los costos y beneficios de dicho desplazamiento, no solo a nivel económico, sino también de otros aspectos de la vida.

Otro modelo teórico, que además tuvo gran aceptación por parte de la academia fue el modelo de atracción-repulsión, el cual se basaba fundamentalmente en aspectos económicos, entendiendo las migraciones como oferta y demanda. Bajo el paraguas de esta teoría se sustentó el concepto de Sistema Mundial, en el que se destacan las tres D, como fundamentos para comprender los factores de atracción y repulsión de los movimientos migratorios. Estas tres D corresponden a demografía, desarrollo y democracia.

Otro enfoque, ha sido el de la teoría de redes, destacando el tejido social como catalizador de las migraciones. Cuantas más personas llegan al país receptor, las redes se consolidan y facilitan la inserción de personas afines a ellos; sin embargo, esto puede tener la contrapartida de una menor necesidad de integración en la sociedad de destino por parte de las personas migrantes.

Conviene destacar, que en la decisión de migrar mujeres y hombres se diferencian, puesto que las mujeres lo harían por motivos más vinculados al empoderamiento mientras que los hombres lo harían por motivos más vinculados a la economía.

Otra diferenciación que se establece es la existente entre migrantes laborales y *lifesyle*. Si bien en ambos existe influencia de los factores de expulsión-atracción en el caso de los segundos estarían más atraídos por factores como el clima estable, la atracción por lo exótico o la desestructuración de la familia tradicional, lo que les otorga una mayor libertad para establecerse en otros lugares. La explicación de las migraciones por factores vinculados a la economía, han sido rebatidos por las nuevas teorías al explicitar que los países más empobrecidos tienen menos cifras de emigración y mayores

problemas para realizar el éxodo. Entre otros factores se exponen los climáticos, los políticos, los derivados de la organización social, incluso los factores religiosos.

Por último, como idea principal de este estudio, es nuestra pretensión destacar que las migraciones y los desplazamientos han sido llevados a cabo por la población a nivel mundial a lo largo de la historia. No se trata de un fenómeno nuevo, ha sido una práctica llevada a cabo a lo largo de generaciones y entre los motivos por los que se han realizado encontramos una gran variedad, no pudiéndose vincular exclusivamente a la acumulación de recursos económicos y materiales derivados de la lógica capitalista de acumulación de capital en la que nos encontramos insertos en la actualidad, sobre todo en los países occidentales. Por lo tanto, y atendiendo a la diversidad de escenarios y motivaciones no es posible hablar del fenómeno migratorio en singular, sino que existe una multiplicidad de factores y circunstancias que acompañan a las personas en su decisión de migrar.

Referencias

- Ahmad, W. Q. I. & Atkin, K. (Eds). (1996). *'Race' and Community Care*. Buckingham: Open University Press.
- Albo, A. & Díaz, J. L. O. (2011). *Los determinantes de la migración y factores de la expulsión de la migración mexicana hacia el exterior, evidencia municipal*. BBVA Research. Recuperado de https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/migrados/WP_1104_Mexico_tcm346-246699.pdf
- Arango, J. (2003a). La Ampliación de la Unión Europea y las migraciones internacionales. En G. Tortella Casares (Comp.), *Desafíos. La Unión Europea ante su ampliación* (pp. 279-298). Madrid: Siddharth Mehta Ediciones.
- Arango, J. (2003b). La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra. *Migración y Desarrollo*, 1. <https://doi.org/10.35533/myd.0101.ja>
- Aubarell, G. (2000). Una propuesta de recorrido bibliográfico por las migraciones femeninas en España. *Papers. Revista de Sociología*, 60, 391-413. <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers/v60n0.1050>
- Benlloch, C. (2016). *La inmigración de Bulgaria y Reino Unido en el medio rural valenciano: estudio comparado de dos modelos migratorios* (tesis doctoral). Universitat de València, España.
- Benlloch, C. (2018). British Expats Real Estate Market. The unknowns of "Brexit". *Revista Universitaria Europea*, 29, 55-76.
- Benson, M., & O'Reilly, K. (2009). Migration and the Search for a Better Way of Life: A Critical Exploration of Lifestyle Migration. *The Sociological Review*, 57(4), 608-625. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.2009.01864.x>

- Brennan, G. (1957). *South from Granada*. Londres: Hamis Hamilton.
- Brits Abroad. (3 de mayo de 2019). BBC News. Recuperado de http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/in_depth/brits_abroad/html/
- Carassou, R. (2006). *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones: economía y demografía*. México: Siglo XXI.
- Casado-Díaz, M. A. (1999). Sociodemographic Impacts of Residential Torism: a Case Study of Torrevieja, Spain. *International Journal of Tourism Research*, 1(4), 223-237. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1522-1970\(199907/08\)1:4<223::AID-JTR153>3.0.CO;2-A](https://doi.org/10.1002/(SICI)1522-1970(199907/08)1:4<223::AID-JTR153>3.0.CO;2-A)
- Castles, S. & Kosack, G. (1973). *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Castles, S. & Miller, M. J. (2004). *La Era Global de las Migraciones. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. México: H. Cámara de Diputados LIX Legislatura - UAZ - INM - Fundación Colosio - Miguel Ángel Porrúa. Recuperado de http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/era_mig.pdf
- Castles, S. De Haas, H. J. & Miller, M. (2013). *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*. Nueva York: The Guilford Press.
- Colectivo Ioé. (1996). ¿Cómo estudiar las migraciones internacionales? *Migraciones. Revista del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, 7-23. Recuperado de <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/view/5004>
- Colectivo Ioé. (2002). ¿Cómo abordar el estudio de las migraciones? Una propuesta Teórico-metodológica. En F. Checa (Coord.), *Las migraciones a debate. De las teorías a las prácticas sociales* (pp. 17-54). Barcelona: Icaria.
- Colectivo Ioé. (2005). *Inmigración y vivienda en España*. Madrid: OPI.
- Colectivo Ioé & García López, J. (2001). *Inmigración y consumo en España. Exploración inicial de las necesidades, los hábitos de consumo y la capacidad emprendedora de los inmigrantes del Tercer Mundo residentes en España*. Madrid: Mimeo. Recuperado de <http://www.colectivoioe.org/uploads/de7e233f45c389012030c4f3191f5cb1f587e01e.pdf>
- Coppel, J., Dumont, J. C., & Visco, I. (2001). Trends in immigration and economic consequences. *OECD Economics Department Working Papers*, 284. <https://doi.org/10.1787/553515678780>
- De Laat, J. & Sevilla-Sanz, A. (2006). *Working Women, Men's Home Time and Lowest Low Fertility*. ISER Working Paper 2006-23. Recuperado de https://www.iser.essex.ac.uk/files/iser_working_papers/2006-23.pdf
- Del Olmo, N. (2003). Construcción de identidades colectivas entre inmigrantes: ¿interés, reconocimiento y/o refugio? *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 104, 29-56. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99717903002>

- Dobruszkes, F. (2006). An Analysis of European Low-cost Airlines and their Networks. *Journal of Transport Geography*, 14(4), 249-264. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2005.08.005>
- Fairchild, H. P. (1913). *Immigration*. Nueva York: Macmillan Company.
- Ferro, M. (2016). El reconocimiento del Estatuto de Refugiado por la afectación a Derechos Fundamentales como consecuencia del Cambio Climático. *Observatorio Medioambiental*, 19, 71-89. <https://doi.org/10.5209/OBMD.54173>
- Fraser, R. (1973). *The Pueblo: A Mountain Village on the Costa del Sol*. Londres: The Trinity Press.
- Friedberg, R. M. (2000). You Can't Take It with You? Immigrant Assimilation and the Portability of Human Capital. *Journal of Labor Economics*, 18(2), 221-251. <https://doi.org/10.1086/209957>
- García, A. (2017). Revisión crítica de las principales teorías que tratan de explicar la migración. *Revista Internacional de Estudios Migratorios*, 7(4), 198-228. <http://dx.doi.org/10.25115/riem.v7i4.1963>
- Giménez, C. (2003). *Qué es la inmigración. ¿Problema u oportunidad? ¿Cómo lograr la integración de los inmigrantes?* Barcelona: RBA Integral.
- Gregorio, C. (1997). El estudio de las migraciones internacionales desde una perspectiva del género. *Migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, 1, 145-175.
- Gregorio, C. (2004). Migraciones internacionales y relaciones de género: de su construcción como objeto de estudio a su deconstrucción. *Ankulegi: gizarte antropologia aldizkaria*, 8, 11-18.
- Gregorio, C. (2009). Silvia, ¿quizás tenemos que dejar de hablar de género y migraciones? Transitando por el campo de los estudios migratorios. *Gazeta de Antropología*, 25(1), 25-17. Recuperado de http://www.ugr.es/~pwlac/G25_17Carmen_Gregorio_Gil.html
- Gurak, D. T. & Caces, F. (1998). Redes migratorias y la formación del sistema de migración. En G. Malgesini (Comp.), *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial* (pp. 75-105). Barcelona: Icaria.
- Hannerz, U. (1996). *Conexiones transnacionales. Cultura, gentes, lugares*. Madrid: Cátedra.
- Herrera, G. (2011). Cuidados globalizados y desigualdad social: reflexiones sobre la feminización de la migración andina. *Nueva sociedad*, 233, 87-98.
- Huber, A. & O'Reilly, K. (2004). The Construction of Heimat under Conditions of Individualised Modernity: Swiss and British elderly Migrants in Spain. *Ageing and Society*, 24(3), 327-351. <http://dx.doi.org/10.1017/S0144686X03001478>
- Huete, R. (2009). *Turistas que llegan para quedarse. Una explicación sociológica sobre la movilidad residencial*. San Vicent del Rapeig: Universidad de Alicante.
- Huete, R. (2010). *Resultados de la encuesta sobre la extensión y naturaleza de la integración de los residentes europeos en la Sociedad de San Miguel de Salinas*. San Vicent del Raspeig: Universidad de Alicante. Recuperado de rua.ua.es/dspace/handle/10045/14679

- Huete, R. & Mantecón, A. (2011). Más allá del turismo: movilidad residencial europea y nuevos núcleos urbanos. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 56, 111-128. Recuperado de <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/1346>
- Huete, R. & Mantecón, A. (2012). La participación política de los residentes británicos y alemanes en España: el caso de San Miguel de Salinas, Alicante. *Revista Geográfica Norte Grande*, 51, 81-93.
- Huete, R. & Mantecón, A. (2013). La migración residencial de noreuropeos en España. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 20(61), 219-245. Recuperado de <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/26821>
- Jaakson, R. (1986). Second-home Domestic Tourism. *Annals of Tourism Research*, 13(3), 367-391. [https://doi.org/10.1016/0160-7383\(86\)90026-5](https://doi.org/10.1016/0160-7383(86)90026-5)
- Jorgenson, D. W. (1961). The Development of a Dual Economy. *The Economic Journal*, 71(282), 309-334. <https://doi.org/10.2307/2228770>
- Lacomba, J. (2001). Teorías y prácticas de la inmigración. De los modelos explicativos a los relatos y proyectos migratorios. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 5(94). Recuperado de <http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-3.htm>
- Lacomba, J. & Benlloch, C. (2013). Reexaminando la migración a partir del Informe sobre Desarrollo Humano 2009. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 142(1), 93-108. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.142.93>
- Lang, K. (1984). A Test of Dual Labor Market Theory. Nber Working Paper Series N.º 1314. Recuperado de <https://www.nber.org/papers/w1314>
- Larramona, G. (2006). Inmigrantes indocumentados. *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, 16, 99-112. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2315284>
- López de Lera, D. (1995). La inmigración en España a fines del siglo XX. Los que vienen a trabajar y los que vienen a descansar. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 71/72, 225-248.
- Mantecón, A., & Huete, R. (2008). The Value of Authenticity in Residential Tourism: The Decision-maker's Point of View. *Tourist Studies*, 8(3), 359-376.
- Martínez Buján, R. M. (2008). Envejecimiento, mercado laboral e inmigración. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 2/3, 65-85.
- Massey, D. Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. & Taylor, J. E. (2000). Teorías sobre Migración Internacional: una reseña y una evaluación. *Trabajo*, 2(3), 5-50. Recuperado de <http://www.ugr.es/~redce/REDCE10/articulos/14DouglasDMassey.htm>
- McLachlan, J., Hellmann, J. J. & Schwartz, M. W. (2007). A Framework for Debate of Assisted Migration in an Era of Climate Change. *Conservation Biology*, 21(2), 297-303. <https://doi.org/10.1111/j.1523-1739.2007.00676.x>

- Micolta, A. (2005). Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales. *Trabajo Social*, 7, 59-76. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/8476>
- Moreno Fuentes, F. J (2007). Inmigración y Estado de Bienestar en España. *Política y Sociedad*, 44(2), 171-184. Recuperado de: <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/viewFile/poso0707230171a/22289>
- O'Reilly, K. (2000). *The British on the Costa del Sol. Transnational Identities, and Local Communities*. Londres: Routledge.
- Organización Internacional para las migraciones (OIM). (2006). Glosario sobre migración. En *Derecho Internacional sobre Migración*, 7, 1-92. Recuperado de http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (2009). *Informe sobre desarrollo humano 2009*. Barcelona: PNUD.
- Pallarès-Blanch, M., Prados, M. J. & Tulla, A. F. (2014). Naturbanization and Urban – Rural Dynamics in Spain: Case Study of New Rural Landscapes in Andalusia and Catalonia. *European Countryside*, 6(2), 118-160. <https://doi.org/10.2478/euco-2014-0008>
- Parella, S. (2000). El trasvase de desigualdades de clase y etnia entre mujeres: los servicios de proximidad. *Papers: revista de sociología*, 60, 275-289. Recuperado de <http://www.raco.cat/index.php/Papers/article/view/25577>
- Parella, S. (2003). *Mujer, inmigrante y trabajadora: la triple discriminación*. Barcelona: Anthropos.
- Parella, S. (2004). Reclutamiento de trabajadoras inmigrantes en las empresas de servicios de proximidad en el Área Metropolitana de Barcelona. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 108, 179-200. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99717669007>
- Radu, D. (2008). Social Interactions in Economic Models of Migration. A Review and Appraisal. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 34(4), 531-548. Recuperado de : <http://dx.doi.org/10.1080/13691830801961571>
- Ravenstein, E. G. (1885). The Laws of Migration. *Journal of the Statistical Society of London*, 48(2), 167-235. <http://dx.doi.org/10.2307/2979181>
- Recio, A., Banyuls, J., Cano, E. & Miguélez, F. (2006). Migraciones y mercado laboral. *Revista de economía mundial*, 14, 171-193.
- Ribas, N. (1999). *Las presencias de la inmigración femenina: un recorrido por Filipinas, Gambia y Marruecos en Cataluña* (Vol. 149). Madrid: Icaria Editorial.
- Ribas, N. & Oso, L. (2012). De la sorpresa a la incertidumbre: abriendo etapas en el estudio de la temática sobre género y migración en el contexto español. *Papers: revista de sociología* 97(3), 511-520. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=4581886>

- Roca, J. (2007). Migraciones por amor. La búsqueda y formación de parejas transnacionales. *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana*, 2(3), 430-458. Recuperado de <http://www.aibr.org/antropologia/02v03/articulos/020301.php>
- Rodríguez Martínez, P. (2005). Identificaciones de sexo-género de mujeres migrantes marroquíes y británicas en Almería. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 110, 137-148. <http://dx.doi.org/10.2307/40184686>
- Rodríguez Osuna, J. (1985). Migraciones exteriores, transición demográfica y proceso de desarrollo. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 32, 27-42. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=250720>
- Sanmartín, O. R. (15 de julio de 2018). La inmigración es un problema grave para el 40%. *El Mundo*. Recuperado de <https://www.elmundo.es/espana/2018/07/15/5b49f24922601d43678b4578.html>
- Sánchez-Sánchez, E. M. (2001). El auge del turismo en la España de los años sesenta. *Arbor: Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 170(669), 201-224. <https://doi.org/10.3989/arbor.2001.i669.918>
- Sassen, S. (2003). *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Madrid: Traficantes de Sueños. <http://www.nodo50.org/ts/editorial/contrageografias.pdf>
- Solana, M. (2008). El encanto de lo rural, los términos del debate sobre la migración hacia áreas rurales desde la geografía británica y las contribuciones españolas. Un estado de la cuestión. *Biblio3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 13(776). Recuperado de <http://revistes.ub.edu/index.php/b3w/article/view/25770>
- Solé, C. (Dir.). (2006). *Inmigración comunitaria: ¿discriminación inversa?* Barcelona. Anthropos Editorial.
- Striskandarajah, D. & Drew, C. (2006). *Brits Abroad: Mapping the Scale and Nature of British Emigration*. Londres: IPPR.
- Sunil, T. S., Rojas, V. & Bradley, D. E. (2004). United States' International Retirement Migration: the Reasons for Retiring to the Environs of Lake Chapala, Mexico. *Ageing & Society*, 27(4), 489-510. <http://dx.doi.org/10.1017/S0144686X07005934>
- Truly, D. (2004). International Retirement Migration and Tourism along the Lake Chapala Riviera: Developing a Matrix of Retirement Migration Behaviour. *Tourism Geographies An International Journal of Tourism Space, Place and Environment*, 4(3), 261-281. <http://dx.doi.org/10.1080/14616680210147427>
- Van Houtum, H. (2010). Human Blacklisting: The Global Apartheid of the EU's External Border Regime. *Environment and Planning D: Society and Space*, 28(6), 957-976. <https://doi.org/10.1068/d1909>

- Wagman, D. (2006). Los medios de comunicación y la criminalización de inmigrantes. En M. Lario (Ed.), *Medios de Comunicación e inmigración* (pp. 201-214). Murcia: Convivir sin racismo.
- Warnes, M., Friedrich, K., Kellaher, L. & Torres, S. (2003). The Diversity and Welfare of Older Migrants in Europe. *Ageing & Society*, 24(3), 307-326. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/S0144686X04002296>

Control migratorio y producción de irregularidad. Normas, prácticas y discursos sobre la migración en Argentina (2016-2019)*

Verónica Jaramillo**

Universidad Nacional de Lanús/Conicet, Argentina

Sandra Gil-Araujo***

Carolina Rosas****

Universidad de Buenos Aires, Instituto de Investigaciones


Gino Germani/Conicet, Argentina

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n18.81267>


Resumen

El objetivo de este artículo es analizar las relaciones entre la reconfiguración normativa en materia migratoria impulsada por el Gobierno argentino de Mauricio Macri y la producción

* **Artículo recibido:** 23 de julio de 2019 / **Aceptado:** 29 de noviembre de 2019 / **Modificado:** 31 de enero de 2020. Este artículo es el resultado de dos proyectos de investigación con financiamiento: 1) Proyecto de la Universidad Nacional de Lanús, número 80020170500012LA, titulado *¿Regresividad en Derechos Humanos? El Decreto de Necesidad y Urgencia 70/17 y su impacto en el acceso a la justicia de las personas migrantes frente a los procedimientos de expulsión y detención*; 2) Proyecto UBACYT, número 20020170100366BA, titulado *Controlar al extranjero. Políticas, prácticas y gestión migratorias (2018-2020)*, Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

** Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Investigadora y docente del Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, Argentina. Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (Conicet), Argentina. Correo electrónico: verojarafohn@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0003-1116-3780>

*** Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, España. Investigadora del Conicet con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: sandragilaraujo@yahoo.es  <https://orcid.org/0000-0002-3816-7928>

**** Doctora en Estudios de Población por El Colegio de México. Investigadora del Conicet con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Docente de la Universidad Nacional de La Matanza, Argentina. Correo electrónico: rosas.carol@gmail.com  <https://orcid.org/0000-0003-0903-5595>

Cómo citar

Jaramillo, V., Gil-Araujo, S. & Rosas, C. (2020). Control migratorio y producción de irregularidad. Normas, prácticas y discursos sobre la migración en Argentina (2016-2019). FORUM. Revista Departamento Ciencia Política, 18, 64-90. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n18.81267>

de irregularidad migratoria entre 2016 y 2019. Para ello nos enfocamos en los controles de permanencia, el acceso a la documentación y las expulsiones. El diseño metodológico se sustenta en el análisis de documentos oficiales, entrevistas, observaciones y datos estadísticos. Este estudio muestra los variados instrumentos a través de los cuales el Estado interviene en la producción de la irregularidad migratoria que amenaza a la población migrante con la expulsión. También evidencia la fragilidad del estatuto de extranjería y la arbitrariedad que sustenta la relación del Estado receptor con las poblaciones no nacionales.

Palabras clave: migración; control; irregularidad; expulsión; Argentina.

Migration Control and the Generation of Irregularity. Norms, Practices and Discourses on Migration in Argentina (2016-2019)

Abstract

The aim of this article is to analyze the relation between the normative reconfiguration of migration promoted by the government of Mauricio Macri in Argentina, and the generation of irregular migration between 2016 and 2019. We focus on permanence controls, access to documentation and expulsions. The methodology is supported by an analysis of official documents, interviews, observations and statistical data. Our study shows the different instruments used by the State to produce irregularity which threatens the migrant population with expulsion. It also puts into evidence the fragility of the alien status and the arbitrariness that sustains the relations between the receiving State and foreign populations.

Keywords: migration; control; irregularity; expulsion; Argentina.

Introducción

Estudios sobre la dimensión política del hecho migratorio han puesto en evidencia la importancia del Estado en la configuración de las distintas formas de problematizar las migraciones (Domenech, 2015; De Genova, 2013; Inda & Dowling, 2013; Sayad, 1996). En efecto, la historia de la política migratoria muestra que los modos de pensar la presencia (in)migrante varían a lo largo del tiempo, y que las iniciativas impulsadas por los Estados difieren según se conciba la migración como una respuesta a las demandas del mercado de trabajo o como un tema de seguridad (Gil Araujo, 2010).

Las políticas migratorias se expresan a través de normas, prácticas y discursos, y son parte del instrumental mediante el cual el Estado ordena, clasifica y diferencia a la población, no solo entre nacionales y no nacionales, sino entre categoría de migrantes. A través de mecanismos varios —acuerdos y tratados bilaterales, procedimientos de admisión, condicionalidades, restricciones, requisitos—, las leyes crean etiquetas que distinguen a los migrantes autorizados a ingresar y permanecer en el país de inmigración de aquellos para los cuales las fronteras están cerradas o la regularidad migratoria es un imposible, como es el caso de los extranjeros con antecedentes penales. De este modo, las normas migratorias estratifican los derechos de las personas y crean nuevas formas de desigualdad, pero también refuerzan las desigualdades políticas, económicas y sociales pre-existentes, que están atravesadas por el género, la edad, la clase social y el origen nacional, entre otros factores.

Desde esta perspectiva, la regularidad/irregularidad migratoria no es un componente natural de las migraciones, sino el producto de la aplicación de determinadas políticas (De Genova, 2013; Gil Araujo, 2009; Jarrín, 2018). Las personas migrantes pueden pasar de un estatuto a otro dependiendo de factores como las demandas del mercado de trabajo, la variación de su situación familiar, la modificación de los trámites para la documentación o la reconfiguración de la voluntad política de los gobiernos, que aún bajo la misma normativa pueden hacer hincapié en facilitar o dificultar los procesos de regularización. En muchos casos, como señala Garces (2006), la irregularidad no se produce “a pesar de” las políticas migratorias, sino que es una consecuencia de estas. Esta producción de regularidad/irregularidad opera también como una “política de desgaste” (Inda, 2013) que se extiende a toda la población migrante, y se manifiesta en las limitaciones para su presencia en el espacio público, los controles policiales, las redadas, las medidas punitivas y el tratamiento generalizado de la migración bajo la lógica del “crimen y castigo” (Jarrín, 2018, p. 66). Prácticas que Inda y Dowling (2013) denominan el gobierno de la migración a través del delito¹.

En la región sudamericana, Argentina ha sido el principal receptor de migraciones, tanto transatlánticas como regionales. Históricamente, la migración ha operado como núcleo organizador de los debates, proyectos y procesos de construcción nacional (Villavicencio, 2003). Domenech (2007) apunta que, a lo largo de más de un siglo de política migratoria, el discurso oficial del Estado argentino ha oscilado entre la concepción de la migración como aporte o contribución, y su problematización en términos de “amenaza”.

1. “Basically, to govern immigration through crime is to make crime and punishment the institutional context in which efforts to guide the conduct of immigrants take place” (Inda & Dowling, 2013, p. 2).

A inicios del gobierno de Néstor Kirchner, en un contexto favorable a la ampliación de derechos, se reconoció la migración como un derecho humano, lo que marcó un hito histórico en relación con los antecedentes de la política migratoria, tanto nacional como internacional. Sin abandonar el terreno del control (Santi, 2018), durante el periodo kirchnerista² el accionar del Estado estuvo comandado por la voluntad política de promover y facilitar la regularización de la población migrante, con especial atención a la procedente del espacio regional del Mercado Común del Sur (Mercosur).

Pero entre diciembre de 2015 y fines de 2019 el gobierno de la Alianza Cambiemos, liderado por Mauricio Macri, promovió una reconfiguración de las normas, prácticas y representaciones en torno a la cuestión migratoria. Desde el discurso público se reactivaron y legitimaron las vinculaciones entre migración, delito y seguridad (Penchaszadeh & García, 2018). El énfasis promovido por el kirchnerismo en la regularización fue reemplazado por la centralidad otorgada a la lucha contra la irregularidad migratoria. Al igual que ocurre en otros países, como Estados Unidos, España y Chile (Inda, 2013; Jarrín, 2018; Quinteros, 2019), en los últimos años en Argentina se redoblaron los esfuerzos estatales para expulsar a personas migrantes con antecedentes penales que ya han cumplido condena, sin importar los vínculos familiares, el tipo de delito, ni los años de residencia.

A partir de estas constataciones, en este artículo nos proponemos indagar las relaciones entre las regulaciones impulsadas por el gobierno de Mauricio Macri en materia migratoria y la producción y reproducción de irregularidad que ese mismo gobierno se propuso combatir. Con ese fin, identificamos, describimos y analizamos los contenidos y efectos de las prácticas desplegadas en tres dispositivos regulados por el Estado: los controles de permanencia, los trámites de documentación y los procedimientos de expulsión de migrantes internacionales.

De acuerdo con estos objetivos, el diseño metodológico de la investigación ha combinado el análisis de datos de carácter cualitativo y cuantitativo. El trabajo de campo se ha nutrido de la recopilación de normativas, documentos e informes oficiales; dieciocho entrevistas con referentes del campo organizativo migrante del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) con más de 10 años de residencia en Argentina, en particular de origen peruano, boliviano y paraguayo; conversaciones informales con trabajadores del área de regularización documentaria de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM); y la observación en distintos eventos, actividades y manifestaciones donde representantes del gobierno macrista e integrantes de distintas organizaciones de migrantes han debatido sobre los efectos de los cambios en la política migratoria a partir de 2016,

2. Se suele denominar "periodo kirchnerista" al lapso de tiempo durante el que se sucedieron los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015).

tanto en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) como en distintos municipios del Conurbano Bonaerense (CB)³. Por otro lado, procesamos datos estadísticos provistos por la DNM. Este texto también se nutre del conocimiento acumulado durante más de una década de experiencias de investigación y activismo en el terreno de las migraciones, tanto en lo que se refiere al papel del Estado, como al de las poblaciones migrantes, su acceso a derechos y las variadas formas de acción colectiva.

El artículo está organizado en tres partes. En el siguiente apartado se presenta una breve caracterización de los cambios en las normas y discursos en torno a las migraciones desde principio de los años ochenta hasta finales de 2015, prestando especial atención al punto de inflexión normativo y discursivo marcado por la aprobación de la Ley 25.871 durante el gobierno de Néstor Kirchner. Posteriormente, se resumen las principales aristas del proceso de reconfiguración del marco regulador de las migraciones internacionales impulsado bajo la presidencia de Mauricio Macri. Por último, se enfoca el análisis en las implicaciones concretas de las transformaciones promovidas en tres dispositivos específicos: los controles de permanencia, los trámites de documentación y los procedimientos de expulsión de los migrantes internacionales. El artículo finaliza con unas conclusiones que relacionan los resultados sobre el caso argentino con las actuales dinámicas del control migratorio a nivel internacional.

Los vaivenes de la cuestión migratoria en Argentina entre 1981 y 2015

La Ley General de Migraciones y de Fomento a la Migración 22.439 —conocida como “Ley Videla”— fue sancionada en 1981, durante la última dictadura militar argentina. Sustentada por la doctrina de la seguridad nacional, esta normativa dificultó la regularización migratoria y limitaba dramáticamente los derechos de las personas migrantes. En ese marco se reactivaron prácticas y discursos de exclusión, que configuraron la presencia migrante como amenaza (Domenech, 2007; Nicolao, 2010). Según Courtis y Pacecca (2007), además de violar derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional, esta ley devino en un dispositivo productor de ilegalidad que colocó a buena parte de los migrantes en una situación de especial vulnerabilidad.

3. Algunos de los eventos en los que realizamos observación han sido los dos paros migrantes, acciones colectivas contra el Centro de Retención de migrantes y el DNU 70/2017, audiencia pública en la Bicameral para derogar el DNU, reuniones periódicas con la Defensoría del Pueblo de la CABA y de la Provincia de Buenos Aires.

Si bien el gobierno dictatorial finalizó en 1983, la “Ley Videla” continuó vigente hasta 2003. El espíritu anti-inmigrante que caracterizaba a esta normativa fue re-alimentado por los discursos políticos y mediáticos xenófobos, discriminatorios y criminalizantes desplegados durante los posteriores gobiernos democráticos (Rosas & Gil Araujo, 2019). En concreto, durante el gobierno de Carlos Menem en los años noventa, en el marco de una creciente degradación de la situación socioeconómica producto de la aplicación de las políticas de ajuste estructural, la presencia de inmigrantes regionales —especialmente de Bolivia, Paraguay y Perú— fue definida como amenaza al trabajo, la sanidad pública (Gottero, 2014), la seguridad (Courtis & Pacceca, 2007) y responsable, además, del aumento del delito (Grimson, 2006). En coherencia con este discurso público, en esos años se profundizó la dimensión del control migratorio, se establecieron criterios de admisión más restrictivos, se incrementaron las tarifas de los trámites y prestaciones, a la vez que las órdenes de expulsión crecieron considerablemente (Asa & Ceriani, 2002; Domenech, 2013; Novick, 2008).

En opinión de Grimson (2006), la magnitud de la crisis de los años 2001-2002 tuvo importantes consecuencias en el campo migratorio. Por un lado, evidenció que los migrantes no podían ser los responsables del enorme resquebrajamiento económico o del aumento del delito. Al mismo tiempo, si bien las dinámicas de exclusión y discriminación de los años noventa incidieron en el crecimiento y fortalecimiento del asociacionismo de la migración sudamericana en clave étnico-nacional, en el marco de agudización de la crisis los reclamos etnicizados tendieron a difuminarse. “Lo más elemental, alimento y trabajo, había adquirido un alto voltaje político” (Grimson, 2006, p. 92). Siguiendo al autor, en los primeros años del siglo XXI los referentes migrantes se constituían principalmente como trabajadores, vecinos del barrio y se incorporaban a movimientos de desocupados.

A partir de 2003, la redefinición del campo político alumbró avances importantes en la esfera de los derechos. Así como “[d]urante el último cuarto del siglo XX, la política migratoria argentina coincidió, a grandes rasgos, con las tendencias internacionales de restricción, selectividad y *securitización*” (Nicolao, 2010, p. 217), también en los primeros años del siglo XXI se registró cierta sinergia entre el plano nacional, regional e internacional, pero ahora asentada en una perspectiva de derechos humanos que excedía la cuestión migratoria. La promoción en la esfera internacional de instrumentos como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de la ONU, pero, principalmente las oportunidades políticas, habilitadas por la llegada del kirchnerismo al gobierno en 2003, y su interés en consolidar las relaciones con países de la región en el marco del Mercosur,

que contribuyeron a la movilización de acciones y discursos de académicos, representantes políticos y organizaciones de la sociedad civil, en especial de las asociaciones de derechos humanos y de migrantes, que pujaban por cambiar la normativa migratoria.

Es así como el 20 de enero de 2004, en el transcurso del gobierno de Néstor Kirchner, se promulgó una nueva Ley de Migraciones (n.º 25.871), que dejó sin efecto la normativa del gobierno de facto. Diversos representantes políticos, académicos, de organizaciones no gubernamentales y del campo asociativo migrante, vincularon la perspectiva y los contenidos de la nueva ley con el marco internacional de derechos humanos, en oposición a la lógica de seguridad que atraviesa las políticas migratorias de la mayor parte de los países receptores de inmigración. La nueva normativa reconoció a los migrantes como sujetos de derechos y expresamente enunció que “[e]l derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”⁴. Paralelamente, se implementó el Plan Nacional de Normalización Documentaria Migratoria destinado a los ciudadanos de los Estados Parte y Asociados del Mercado Común del Sur, más conocido como *Programa Patria Grande*, cuyo objetivo fue la regularización, inserción e integración de los extranjeros nacionales de países integrantes del Mercosur y Estados Asociados que estuvieran residiendo de forma irregular en Argentina.

Los derechos humanos y la integración regional se convirtieron en ejes estructurales de la “retórica migratoria estatal”, en tanto pilares fundamentales de la nueva política migratoria (Nicolao, 2011). Para Courtis y Pacecca (2007), la introducción del discurso de los derechos humanos al campo de las migraciones, junto con el reconocimiento de las poblaciones que componen los actuales flujos migratorios, conllevaron importantes beneficios para las personas migrantes. En relación al Estado, estos cambios expresaron una reconfiguración de sus objetivos: se debilitaron las ideas de promoción y fomento de la población vinculadas a las viejas estrategias de desarrollo, y cobró mayor protagonismo la vocación de ordenamiento y regulación/regularización de la migración.

Sin desconocer los avances registrados en esos años, algunas investigaciones han constatado la persistencia en la letra de la Ley 25.871 de componentes securitistas y de una lógica economicista en las formas de concebir y legitimar la presencia migrante (Magliano & Domenech, 2008). Por otra parte, la inclusión de los acuerdos de residencia del Mercosur en la legislación nacional implicó la creación de dos clases de migrantes, los internos del Mercosur y los externos, lo cual profundizó la diferenciación y estratificación de los derechos de las poblaciones migrantes, ahondando las dinámicas que Morris (2003), entre otras, ha denominado *Civic Stratification*.

4. Para ahondar en los principales aspectos de esta ley, véase Cerrutti (2017) y Novick (2008).

A pesar de estas limitaciones, la casi totalidad de referentes de la acción colectiva migrante entrevistados consideran que la aprobación de la Ley 25.871 marcó un punto de inflexión en lo referido al acceso a la documentación y a la regularidad migratoria. Dicho de otro modo: el cambio normativo supuso el comienzo de un nuevo periodo en la historia de la política migratoria argentina durante la cual los trámites para la residencia se simplificaron y el proceso de documentación se tornó “más fácil y más rápido”, al menos para los migrantes del Mercosur. Además, tanto la Ley como el plan de regularización Patria Grande contribuyeron a legitimar el derecho de los y las migrantes a pujar por sus intereses y a erigirse como sujetos políticos con presencia en el debate público, incluso en temas que trascendían la cuestión migratoria⁵ (Rosas & Gil Araujo, 2019). Sin embargo, como detallamos en el siguiente apartado, esta etapa favorable al reconocimiento y ampliación de los derechos de la población migrante se cerró en diciembre de 2015, con el inicio del gobierno de la Alianza Cambiemos.

Reconfiguraciones normativas y discursivas en torno a las migraciones durante el gobierno de la Alianza Cambiemos (2016-2019)

Somos amplios con todos los que vienen a trabajar y sumar al esfuerzo de todos los argentinos. Y ser restrictivos a los que vienen a delinquir o hayan delinquido en la Argentina, y ahí vamos a ser terminantes y vamos a tratar de expulsarlos⁶.

A partir de diciembre de 2015, el escenario político, social y económico se modificó. Con la llegada de Mauricio Macri a la presidencia se impuso, nuevamente, una concepción neoliberal de la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad, caracterizada por el achicamiento del primero en perjuicio de las clases medias y bajas, y por la primacía del segundo en favor de los sectores más concentrados de la economía. El crecimiento de la inflación fue superior a los salarios, lo cual, sumado a la importante devaluación de la moneda nacional, obligó a las familias a dedicar una porción cada vez mayor de sus ingresos a la mera subsistencia alimentaria. También se observaron resultados negativos en el mercado de trabajo, con aumentos en la desocupación, el subempleo, la informalidad laboral y la precarización de la relación salarial.

5. Por ejemplo, la regulación del trabajo en casas particulares y la ley de identidad de género (Rosas & Gil Araujo, 2019).

6. Declaraciones de Horacio García, Director de la DNM (El Gobierno oficializó los cambios migratorios: habrá residencias revocables, 2017).

En 2016, el gobierno macrista hizo público su proyecto de crear un centro de detención para los y las migrantes pendientes de expulsión. Si bien esa iniciativa no prosperó, la discusión suscitada en el ámbito público generó intranquilidad entre la población migrante que se acrecentó cuando, en enero de 2017, mediante el mecanismo de excepción del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU), el poder ejecutivo modificó la Ley de Migraciones n.º 25.871 y la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía n.º 346, sin intervención del poder legislativo. Los argumentos para fundamentar la Necesidad y Urgencia del cambio normativo se anclaron en la supuesta conexión entre la migración y el delito. A partir de la presentación de datos engañosos, el DNU “liga la migración con la criminalidad organizada y el narcotráfico generando estigmatización y xenofobia, confunde criminalidad con irregularidad migratoria, permite impedir el ingreso o la permanencia y cancelar la residencia por causas judiciales en Argentina o en el exterior en tiempos sumarísimos, aún si ellas carecen de sentencia firme, –suspendiendo así la presunción de inocencia– y habilita deportaciones como meras gestiones administrativas –independientemente de los años resididos en Argentina y del riesgo de fragmentación familiar–, entre otros aspectos” (Canelo, Gavazzo & Nejamkis, 2018, p. 164).

Organizaciones de la sociedad civil presentaron una demanda contra el DNU 70/17 y en 2018 fue declarado inconstitucional por la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso-Administrativo Federal. No obstante, para intentar revertir este fallo de la Cámara, la gestión macrista presentó un recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia, por lo cual la vigencia de este decreto siguió intacta y, en la práctica, la DNM lo aplicó de forma plena.

Durante el gobierno de Cambiemos, el contexto económico desfavorable que limitó el acceso de la mayoría de la población a derechos elementales, alentó la reactivación de imaginarios y discursos xenófobos (Canelo, Gavazzo & Nejamkis, 2018; Pacecca, 2017; Rosas & Gil Araujo, 2019). Funcionarios de gobierno, representantes de la oposición y medios de comunicación han colaborado en la difusión de narrativas según las cuales la Argentina estaría “invadida” por migrantes irregulares, que desbordan escuelas y hospitales, sobre pueblan las cárceles y son los principales responsables del delito. Como hemos referido anteriormente, estos idearios también estuvieron muy presentes durante la vigencia de la Ley Videla, y en particular en los años noventa. En esta línea, distintos referentes del campo migratorio consideran que el escenario configurado por los cambios que, en materia migratoria, impulsó el gobierno macrista supuso un retroceso en el terreno de los derechos de las poblaciones migrantes.

Esta etapa también evidenció cierta sinergia entre el ámbito nacional, regional e internacional, en relación con los modelos políticos, económicos y migratorios

ponderados. En la región sudamericana se ha asistido a un cuestionamiento generalizado de las medidas implementadas durante los gobiernos progresistas. Para García y Nejamkis (2018) “[a]unque los análisis son aún incipientes, Argentina parece actualmente haberse alineado con el modelo securitario pero sobre todo, con el discurso estadounidense generado por la gestión de Donald Trump” (p.232). La estigmatización de la intervención Estatal y la criminalización de la acción colectiva conviven con la exaltación de la seguridad, el control de poblaciones y la (re)construcción de la migración como fuente de problemas y amenazas.

Con el fin de profundizar en las formas concretas que adquirieron estas transformaciones, en el siguiente apartado describimos y analizamos tres de los mecanismos impulsados por el gobierno macrista que operaron en el proceso de producción y reproducción de la irregularidad migratoria de migrantes provenientes de países del Mercosur y Estados asociados: los controles de permanencia, los trámites para la documentación y las expulsiones de migrantes internacionales.

Dispositivos para el gobierno de la migración: controles de permanencia, gestión de la documentación y procedimientos de expulsión

Como se mencionó, a partir de la llegada al poder de la Alianza Cambiemos se generó un conjunto de notables modificaciones en las normas, prácticas y discursos relacionados con las migraciones internacionales. A continuación, profundizamos en las micromecánicas administrativas del control migratorio dispuestas en esos años, así como en las consecuencias que ellas acarrearón, creando vericuetos cada vez más difíciles de transitar, que solo han redundado en la obstaculización de la regularización migratoria y en el aumento de las expulsiones.

Del abordaje territorial al control de permanencia

Una de las primeras medidas anunciadas por la dirección macrista de la DNM fue la de poner fin al Programa de Abordaje Territorial, que había formado parte de una serie de estrategias implementadas desde el 2011 para favorecer la regularización de quienes no hubieran podido acceder al Programa Patria Grande. El abordaje territorial buscó informar y facilitar el trámite de regularización a los migrantes asentados en los barrios alejados de los centros urbanos, mediante el establecimiento de dispositivos móviles. Con ello también se intentaba eliminar algunas trabas burocráticas, a través de la flexibilización de los comprobantes de domicilio o la facilitación del trámite de la carta

de vulnerabilidad⁷, entre otras. Por otro lado, en tanto el programa buscaba acercar al Estado a las zonas donde tradicionalmente no llegaba, el arribo de los dispositivos móviles a los barrios solía generar una asistencia masiva de personas que demandaban respuestas a distinto tipo de inquietudes. Por tanto, no se trataba solamente de un mecanismo tramitador de documentación, sino que funcionaba, principalmente, como una ventanilla móvil del Estado que brindaba información y respondía dudas a los vecinos de los barrios populares.

Las organizaciones de la sociedad civil, y en especial las organizaciones de migrantes, tuvieron un papel relevante durante la implementación del Programa de Abordaje Territorial (Rosas & Gil Araujo, 2019). Con frecuencia, las y los referentes barriales, después de recorrer su territorio y relevar el número de personas que necesitaba documentación, solicitaban el acercamiento del dispositivo móvil al barrio y, de esa manera, colaboraban en la regularización de personas que tenían muchos años de residencia en el país, pero no habían podido obtener su documentación. En consecuencia, la finalización del programa de abordaje territorial supuso la reducción de la posibilidad de acceder a la regularización para quienes viven en áreas alejadas de los centros urbanos y no cuentan con recursos para trasladarse a la Ciudad de Buenos Aires o a los centros municipales para realizar los trámites.

Al mismo tiempo que la DNM suspendía la política de acercar el Estado a los barrios, se reforzaban los “controles de permanencia” en zonas públicas y en lugares identificados con la población migrante, según observamos en nuestro trabajo de campo. Los testimonios recopilados, junto con la información brindada por distintos referentes del campo migrante, entidades de defensa de los derechos de los migrantes, organismos como la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires; nos permite inferir que en estos operativos el control se enfocaba en poblaciones con ciertos perfiles de género, clase y fenotipo. Si se trataba de una persona extranjera, se procedía a verificar su regularidad migratoria y, en caso de no tenerla, se le expedía una intimación a regularizarse y, posteriormente, se le imponía una infracción administrativa por la que debía pagar una multa. Bajo el gobierno de Cambiemos esta multa pasó a regirse por una nueva modalidad que estableció una variación en el monto en función de la cantidad de días que la persona permaneció en situación irregular.

7. La carta de vulnerabilidad es un certificado otorgado por diferentes agencias del gobierno, ONGs, o trabajadores sociales en el cual se hace constar las condiciones de pobreza o vulnerabilidad de las personas, y permite iniciar el trámite de radicación de forma gratuita.

Los datos muestran que en esos años los operativos de control de permanencia aumentaron de modo significativo. Según la DNM (2018) en 2014 se realizaron 7475 controles, que para 2015 aumentaron a 8445. En 2016, cuando comenzaban a evidenciarse los cambios de la política migratoria, los operativos de control de permanencia aumentaron un 65 % en relación con el año anterior. En 2017 la cifra ascendió a 17 166. Finalmente, en 2018 se registraron 27 425 operativos, que supusieron un incremento de 270 % en relación con el 2014. Estos controles se aplicaron en distintos lugares, en especial en los puntos de concentración de trabajadores y trabajadoras migrantes más precarizados, como supermercados, ladrilleras, talleres textiles y obras en construcción. Estos datos permiten inferir que, a diferencia de la política impulsada durante los años de gobierno kirchnerista tendiente a territorializar los recursos estatales para aumentar el número de migrantes en situación regular, durante la gestión macrista se procedió a la búsqueda activa de migrantes irregulares al interior del territorio nacional.

Desde el primer año del gobierno de Cambiemos la DNM comenzó a publicitar en Facebook y Twitter sus operativos de control de permanencia mediante *hashtags* como: #controldepermanencia #combatealirregularidadmigratoria, definiendo los controles de permanencia como instrumentos para el “combate de la irregularidad migratoria”. En las imágenes que se difundían en las redes oficiales de la DNM se informaba el número de operativos realizados por semana, la cantidad de actas de infracción labradas contra migrantes y empleadores, a la vez que se dejaban evidencias de los lugares donde eran realizados⁸. Estas campañas de publicidad tuvieron un impacto intimidante en la población migrante y, en la opinión de varios líderes del campo migrante, las mismas promovían la persecución y criminalización de la población migrante. De hecho, ese tratamiento mediático estigmatizador fue denunciado ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de Naciones Unidas por una coalición de más de once organizaciones de la sociedad civil (Jaramillo, 2019). Si bien a causa de esta denuncia la DNM dejó de publicitar en las redes sociales los controles realizados, esos operativos se siguieron desplegando en espacios públicos de manera sostenida.

Obstáculos en el (lento) camino a la regularización

Entre las iniciativas promovidas durante la gestión kirchnerista que resultaron más valoradas por los referentes de la acción colectiva migrante sobresalen aquellas que lograron disminuir la burocracia para obtener el Documento Nacional de Identidad (DNI) y la residencia. Es el caso del mecanismo conocido como “ventanilla única” que permitía

8. Las imágenes que se publicitaban pueden observarse en Gil Araujo (2019).

resolver en un solo trámite lo que antes se hacía por separado (Rosas & Gil Araujo, 2019). Esta fue una de las medidas que favoreció la agilización de los trámites para acceder a la documentación, de modo que para el 2012 se reportaba una pequeña espera del turno del trámite de residencia de ciudadanos del Mercosur, de entre uno y tres meses (DNM, 2013). Por otra parte, desde 2009 y hasta 2015 el costo de las tasas retributivas de servicios migratorios permaneció sin experimentar aumentos.

Sin embargo, con la llegada de Cambiemos al gobierno estos aspectos sufrieron serias modificaciones. Por un lado, los costos de los trámites crecieron sustantivamente. El aumento varió según el tipo de trámite, pero en todos los casos fue mayor a la inflación y al crecimiento de los salarios. A modo de ejemplo, en 2016 (Decreto 959) las certificaciones emitidas por la DNM subieron entre un 500 y un 700 %, mientras que las residencias permanentes o temporarias para ciudadanos del Mercosur y Estados Asociados aumentaron un 233.33 %. En mayo de 2018 (Decreto 475) los precios de estos trámites volvieron a aumentar (Rosas & Gil Araujo, 2019).

Desde hace tiempo, las personas que no reúnen las condiciones económicas para poder asumir los costos de los trámites en dependencias estatales argentinas pueden solicitar un certificado de pobreza que las exime del pago. Las y los migrantes también pueden hacer uso de este mecanismo. Sin embargo, en los años considerados disminuyeron los lugares donde se conseguía dicho certificado, y en la sede central, tan solo se otorgaban 40 turnos diarios para solicitarlo, de modo que era más difícil obtenerlo. Además, la DNM dispuso que trabajadores sociales investigaran la veracidad de las solicitudes de las cartas de vulnerabilidad, para lo cual debían buscar pruebas y llamar a testigos que certificaran la condición económica del solicitante. De esta manera, las personas migrantes más pobres se vieron obligados a sortear más escollos y a aceptar que pesaba sobre ellos la presunción de que mentían sobre su condición económica.

Por otro lado, a partir de 2017 las y los migrantes comenzaron a padecer la prolongación del tiempo de espera para acceder a su documentación. Según las entrevistas realizadas, en 2018 para poder iniciar el trámite la espera se había extendido a más de un año. Cabe señalar que el aumento de los tiempos del proceso de regularización tiene un impacto directo en las condiciones de vida de las personas migrantes, en tanto genera mayores impedimentos para obtener trabajo formal, realizar estudios universitarios o terciarios, circular libremente por las fronteras, alquilar vivienda, entre otros aspectos (Rosas & Gil Araujo, 2019).

Frente a los reclamos por el retraso en la tramitación de la documentación, la DNM ideó un nuevo sistema de trámites en línea, que se puso en funcionamiento en noviembre de 2018 con el nombre de Módulo de Radicación a Distancia de Extranjeros (RaDEx). Se

publicitó como la herramienta para facilitar los trámites de extranjeros que requirieran una residencia en la República Argentina y cambiar la categoría o subcategoría migratoria, así como para solicitar el DNI y pasaporte. En palabras del director de la DNM:

Ya no hay más esas colas monumentales en Migraciones. Hoy se entra por un sistema [on-line]. Porque esto es trabajar en contra de la irregularidad. Antes una persona estaba a 200km de una delegación de Migraciones, y decía, “yo no tengo dinero para trasladarme, es imposible”. [Ahora le decimos] “vaya a una computadora, dígame a su sobrino que le inicie el trámite”. (Horacio García, director DNM, 17 de mayo de 2019)

Sin embargo, la información recopilada en nuestro trabajo de campo delinea un panorama bastante distinto al descripto por García. En principio, es oportuno destacar que frente a la entrada en funcionamiento del RaDEx, la DNM ofreció capacitación a gestores del sector privado, antes que a sus propios empleados. Como resultado de este trato diferencial, en las inmediaciones de la DNM comenzaron a proliferar gestores privados que ofrecían sus servicios a cambio de una remuneración. Con el pasar de los meses la capacitación se hizo extensiva a funcionarios de la DNM, consulados y periodistas, entre otros.

En caso de querer prescindir de intermediarios, el sistema RaDEx exige tener un muy buen conocimiento del uso de la tecnología. Es indispensable contar con una cuenta de correo electrónico, completar formularios en línea, escanear documentación y adjuntarla junto a una foto que deberá tomarse previamente. Pero, además, es imprescindible utilizar habitualmente internet para poder verificar a tiempo la notificación para realizar la biometría⁹ que la DNM envía solamente por correo electrónico. Asimismo, este sistema requiere efectuar el pago del trámite correspondiente al momento de solicitar el turno. El pago de la documentación puede realizarse con tarjeta de crédito —con la dificultad de que no se aceptan algunas tarjetas de otros países— o, en caso de no tener una, se puede hacer un depósito bancario en dos entidades distintas, el Banco de la Nación Argentina y el Banco de la Provincia de Buenos Aires —en uno se abona el trámite migratorio y en el otro el DNI—. Todos estos requerimientos exigen un alto grado de conectividad y de conocimiento tecnológico, que no todas las personas poseen. Es de suponer que estos sistemas de acceso a la regularización puedan tener efectos selectivos en el mediano y largo plazo, en tanto facilitan el camino a los migrantes con mayor capital educativo, al tiempo que dificultan el proceso a los menos familiarizados con los conocimientos tecnológicos o que no cuenten con los recursos necesarios para contratarlos.

9. La biometría se dedica a la medición y análisis de parámetros físicos únicos en cada persona que permiten comprobar su identidad, como, por ejemplo, las huellas dactilares, el iris del ojo, digitalización del rostro. En Argentina, en 2011 se creó el Sistema Federal de Identificación Biométrica (Santi, 2018).

En cuanto al tiempo que tarda el trámite por la vía del RaDEX, una vez cargados los documentos en el sistema, oficialmente la DNM cuenta con 90 días para convocar a la realización de la biometría. En el momento de escribir este artículo habían transcurrido seis meses desde la entrada en funcionamiento del sistema RaDEX, y muchas de las personas migrantes entrevistadas indicaron que los 90 días se veían superados. Por otra parte, para quienes buscaban obtener una orden preferencial de atención, y podían costearla, la DNM ofrecía la opción de solicitar un “turno exprés”. Este turno se obtenía mediante el mismo sistema RaDEX abonando \$10 000 –alrededor de U\$240 según el tipo de cambio a principios de julio de 2019–, a lo cual se le sumaba la tasa correspondiente al trámite en cuestión. Sin embargo, hemos constatado que esta vía para agilizar el proceso de documentación no necesariamente conllevaba la atención inmediata ni suponía celeridad en la resolución del trámite. Es decir, si bien se adelantaba la biometría, la entrega del documento seguía regida por los tiempos generales que se estimaban en alrededor de 90 días.

Para comprender las consecuencias potenciales del RaDEX en la reproducción de la irregularidad migratoria, basta atender a las siguientes cifras. Desde el inicio del sistema en noviembre de 2018 hasta mediados de abril de 2019, se habían iniciado solamente 63 500 trámites de radicación. De estos, apenas 11 000 se encontraban resueltos para mediados de abril de 2019 (OUBA, 2019). Si el promedio de los trámites resueltos se mantenía en unos 2000 por mes, a fines de 2019 se concluirían 24 000 trámites. Esas cifras estaban muy por debajo de las 261 232 radicaciones permanentes y temporarias que la DNM resolvió tan solo durante el 2015 (DNM, 2015).

El Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017 y el aumento de las expulsiones de migrantes internacionales

“En el último año hubo más deportaciones que en los últimos diez”¹⁰.

En su promulgación en 2004 la Ley de migraciones 25.871 incluyó causales de expulsión y revocación de la residencia. En este sentido, la norma estableció que cuando una persona no presentaba toda la documentación podía ser intimada para añadir lo que faltaba o corregirlo, para lo cual contaba con 30 días a partir de la notificación. Si la persona no adjuntaba la documentación reclamada o no concurría para corregirla, se le

10. Declaraciones de Rogelio Frigerio, Ministro del Interior (Rogelio Frigerio: “En el último año hubo más deportaciones que en los últimos diez”, 2018).

dirigía otra intimación, que una vez incumplida tenía como sanción la baja del trámite y la orden de expulsión (Leal & Ortiz, 2019). Aun así, cuando una persona tenía una orden de expulsión podía solicitar dispensas y la reapertura del trámite administrativo ante la DNM. Si la persona saneaba su situación y adjuntaba la documentación faltante, podía solucionar su problema.

Es decir, para ese momento histórico el aparato del Estado dedicaba la mayor parte de sus esfuerzos a documentar a la población migrante, en especial a los provenientes de países de la Mercosur y Estados Asociados. Así, en esa época también se realizaban operativos de control de permanencia y se labraban actas contravencionales, pero en la misma diligencia se informaba cómo se debía proceder a la regularización, se señalaban los lugares donde solicitar cartas de vulnerabilidad y donde estaban localizados los dispositivos móviles de abordaje territorial.

Con la llegada del gobierno de Cambiemos, como se dijo, se intensificaron los operativos de control de permanencia centrados en detectar migrantes en situación irregular, en especial aquellos con órdenes de expulsión vigentes. Al respecto, otra de las novedades de esa gestión fue que, durante los controles de permanencia, la DNM era acompañada por la Policía Federal Argentina y funcionarios de la Secretaría de Trabajo. En estos operativos también se sancionaba a empleadores y alojadores de migrantes. Como pudimos comprobar durante nuestro trabajo con las organizaciones de migrantes, las multas alcanzaron montos exorbitantes, como fue el caso de una sanción emitida en febrero de 2019 por la DNM, dirigida al propietario de una verdulería a quien se le impuso una multa de U\$S14 150, acusado de emplear a un migrante irregular¹¹.

El Decreto de Necesidad y Urgencia 70/17 descrito anteriormente fue uno de los instrumentos que legalizó este tipo de acciones, al modificar algunos aspectos fijados en la Ley de Migraciones n.º 25.871. De modo muy sintético, los cambios que introdujo el DNU afectaron principalmente a los motivos y procedimientos de la expulsión, de modo que durante la gestión macrista las personas extranjeras podían ser expulsadas por delitos con penas muy bajas, incluyendo “resistencia a la autoridad”. La deportación podía concretarse antes de que existiera una sentencia firme. Además, se preveía un procedimiento de expulsión sumarísimo, que no garantizaba el derecho a la defensa ni el acceso a la justicia. También se ampliaron los motivos para la cancelación de radicaciones otorgadas y la denegación de las solicitudes de radicaciones o renovaciones.

En la tabla 1, la información cuantitativa provista por la DNM permite observar la evolución de distintos indicadores relativos a rechazos, residencias y expulsiones entre los años 2014

11. El valor en dólares fue establecido según el tipo de cambio a la fecha de la notificación.

y 2018, y en algunos de ellos se puede apreciar claramente el impacto del DNU 70/17¹². En lo que refiere a los rechazos en el ingreso al país por no cumplir con la reglamentación, cabe señalar que no se registraron cambios importantes, porque durante el gobierno kirchnerista también se controlaban los ingresos, lo cual es visible en el alto número de rechazos registrados en 2014. En el resto de los indicadores, sin embargo, hubo variaciones más profundas. En efecto, a lo largo de los años considerados aumentaron considerablemente la denegación de residencias, tanto temporarias como permanentes, así como las disposiciones por expulsión, las expulsiones materializadas y las cancelaciones de residencia con orden de expulsión.

Tabla 1. Medidas tomadas por la Dirección Nacional de Migraciones. Indicadores seleccionados. Argentina, 2014-2018

	Años					Total
	2014	2015	2016	2017	2018	
Rechazos de ingreso al país *	15642	12362	14517	17124	12570	72215
Residencias permanentes denegadas	531	506	1011	1024	1254	4326
Residencias temporarias denegadas	1344	1355	2745	1867	1851	9162
Disposiciones por expulsión	1760	1908	4565	4336	4026	16595
Expulsiones materializadas	340	239	323	489	520	1911
Artículo 64 Ley 25871 (Extrañamiento de condenados)	318	235	290	414	370	1627
Artículo 70 Ley 25871 (Expulsiones por violación a la ley de migraciones)**	22	4	33	75	150	284
Cancelaciones de residencia con orden de expulsión	99	90	79	527	347	1142

Fuente: tabulados especiales provistos por la DNM a partir del pedido de informe realizado por el Programa Migración y Asilo de la Universidad Nacional de Lanús en octubre de 2018 —en el marco del Proyecto 80020170500012LA—.

* El dato de 2018 corresponde al periodo enero-septiembre.

** El Artículo 70 fue modificado en el artículo 21 del Decreto N° 70/2017 B.O. 30/01/2017.

En 2016 se duplicó el número de residencias permanentes denegadas, en comparación con 2015. Mientras que las residencias temporarias denegadas tuvieron un pico de ascenso en 2016, y en 2017 y 2018 se estabilizaron en un valor que superaba en alrededor de un 40 % los valores previos a la gestión macrista. Asimismo, desde el primer año de esta gestión se advirtió el aumento en el número de disposiciones por expulsión, que crecieron alrededor de un 140 % entre 2015 y 2016.

12. La información cuantitativa proviene del Proyecto de la Universidad Nacional de Lanús, número 80020170500012LA, titulado *¿Regresividad en Derechos Humanos? El Decreto de Necesidad y Urgencia 70/17 y su impacto en el acceso a la justicia de las personas migrantes frente a los procedimientos de expulsión y detención*. Director: Pablo Ceriani. Equipo: Verónica Jaramillo, Luis Campos, Daiana Yovana y Jeremías Pérez.

Por otra parte, las expulsiones materializadas relacionadas con la expulsión de condenados por medio de la institución del extrañamiento (Artículo 64 de la Ley 25.871) mostraron cifras relativamente altas en 2014, cuando todavía el kirchnerismo se mantenía en el gobierno; y recién experimentaron un leve crecimiento hacia 2017 y 2018. En cambio, el efecto del DNU 70/17 se observa más contundente en el importante crecimiento que experimentaron las expulsiones materializadas por infracciones administrativas (Artículo 70 de la Ley 25.871; y su modificación DNU 70/17). Específicamente, entre 2016 y 2018, es decir, entre el año anterior y el siguiente a la implementación del DNU 70/2017, las expulsiones por infracciones administrativas aumentaron un 350 %. Estos datos indican que uno de los cambios más notorios impulsados por el gobierno de Cambiemos en el campo de la gestión migratoria fue el incremento de la expulsión por la situación administrativa irregular. Asimismo, se verificaron importantes aumentos en las cancelaciones de residencia con orden de expulsión, que entre 2016 y 2017 crecieron un 570 %. Otro dato que nos interesa resaltar es la notoria preponderancia de varones entre los migrantes detenidos y expulsados. Según estadísticas de la Dirección Nacional de Migraciones, entre 2014 y 2018 los varones protagonizaron un 74 % de las disposiciones por expulsión. Entre las cancelaciones de residencia con órdenes de expulsión sobresalen los paraguayos, bolivianos y peruanos —en ese orden—, mientras que entre las disposiciones por expulsión se encuentran en primer lugar los nacionales de origen chino. Esta masculinización de las deportaciones en Argentina, verificada también en Europa y Estados Unidos (Jarrín 2018), suma base empírica a los argumentos de Golash-Boza y Hondagneu-Sotelo (2013) sobre la configuración de un régimen global de deportación racializado y generizado.

Detrás de estos números elocuentes, se esconden historias dolorosas. Entre 2018 y 2019 se hicieron públicos varios casos de migrantes que fueron expulsados mediante trámites sumarísimos, sin derecho a la legítima defensa, en el marco de un actuar discrecional y engañoso por parte de la policía que los detuvo. En muchos casos se trató de personas que habían cumplido con una condena y que para el momento de su expulsión ya habían pagado su deuda con la justicia argentina. Es decir, esas expulsiones no tuvieron relación directa con el delito por el cual se cumplió condena, sino con la situación administrativa irregular.

Si bien la imposibilidad de acceder a la regularización para los migrantes con antecedentes penales fue sancionada por la Ley de Migraciones 25.871 y con anterioridad la gestión macrista ya existía jurisprudencia que legitimaba las expulsiones de estos migrantes, aunque tuvieran familiares argentinos (Gil Araujo *et al.*, 2013, p. 10), en los años considerados en este artículo se incrementó la expulsión de personas

que, habiendo cumplido su sentencia condenatoria, no podían lograr su regularidad migratoria¹³. Eso es incomprensible para Jessica, cuyo esposo fue expulsado en el año 2017: “él ya había cumplido su condena, en 2016 ya se había caducado (...) es como si lo estuvieran condenando doblemente a él, cosa que es algo injusto” (CELS, 2018). Jessica y su marido Jonny llevaban 20 años viviendo en Argentina, han tenido cuatro hijos, tres de ellos argentinos. El 19 de enero de 2017 la policía arribó a su vivienda y se llevó a su marido de forma engañosa, diciéndole que solamente le iban a hacer unas preguntas. Cuando al día siguiente Jessica trató de localizar a su esposo en la comisaría, éste ya había sido llevado al aeropuerto. Su abogado interpuso un *habeas corpus* que se dirimió a favor de Jonny, pero, cuando la resolución se emitió, él ya estaba en el avión; la DNM no acató la orden y lo expulsó.

Otro caso testigo es el de Vanessa, una joven de 33 años, peruana, madre de tres hijos argentinos —de dos, cinco y catorce años—, que vivía hace 15 años en Argentina. Fue detenida en el año 2014 por tráfico de estupefacientes en pequeñas dosis y cumplió su condena. Salió de la cárcel, estudió enfermería y se “resocializó”. Sin embargo, en 2016 le notificaron la Resolución de Expulsión a un domicilio antiguo, donde ya no vivía, por lo que nunca recibió la orden de expulsión y no pudo recurrir. El viernes 1 de febrero de 2019 la Policía Federal Argentina (PFA) irrumpió en su domicilio diciendo, engañosamente, que debía acompañarlos para firmar una notificación. Como Vanessa se negó a acompañarlos, la policía la llevó por la fuerza, junto con el menor de sus hijos —un lactante de 2 años— que ella tenía en brazos. Quedó detenida y el 4 de febrero de 2019, es decir, en tres días y sin garantías judiciales, fue expulsada junto con su hijo argentino más pequeño, dejando en el país a sus otros dos hijos, también argentinos y menores de edad¹⁴.

Estos procedimientos contaron con distintas irregularidades, entre ellas la de nunca haber tenido en cuenta los derechos de los niños y niñas a no ser separados de sus padres. Sin olvidar la expulsión de un ciudadano argentino. El caso de Vanessa tuvo un gran impacto mediático y también se convirtió en lema de campaña de las organizaciones de migrantes y de derechos humanos. En mayo de 2019 varias entidades de la sociedad civil argentina presentaron el caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), buscando por medio de una medida cautelar el derecho a la unidad familiar de Vanessa y sus hijos en la Argentina. En julio de 2019, esta medida cautelar fue negada por la CIDH. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil llevaron

13. Por esta razón las estadísticas no muestran un aumento tan acentuado de las expulsiones de los condenados, sino de personas en situación irregular.

14. Comunicación personal de Verónica Jaramillo con el apoderado del caso de Vanessa el 5 de febrero de 2019.

esta causa ante el Comité de Trabajadores Migratorios y sus Familiares en septiembre de 2019. En este contexto y después de distintas movilizaciones y reclamos que visibilizaron las arbitrariedades cometidas en este caso, la DNM decidió revocar la prohibición de reingreso y Vanessa pudo regresar a la Argentina y, así, reencontrarse con sus hijos.

Cabe recordar que entre los deportados que cuentan con antecedentes penales hay también inocentes que fueron falsamente acusados y que no contaron con los recursos para poder acceder a una defensa apropiada. Además, se encuentran también muchos migrantes que transcurren varios años tras las rejas sin condena firme y que bajo la vigencia plena del DNU pudieron ser expulsados. También nos interesa advertir que, según los y las referentes del campo organizativo, en el contexto de criminalización generalizada de la protesta social promovida por el macrismo, la participación de la población migrante en manifestaciones de carácter reivindicativo menguó relativamente por miedo a ser detenidos y deportados.

La comunidad migrante también conoció hechos como los de Johnny Quiroz, un boliviano que vivía desde el 2000 en el país y en abril de 2019 fue detenido en una marcha promovida por la Confederación General de Trabajadores (CGT) y expulsado en tan solo dos días. Al igual que Vanessa, tenía hijos argentinos y su orden de expulsión no fue notificada correctamente. Asimismo, queremos llamar la atención sobre los posibles efectos que la expulsión de migrantes con antecedentes penales puede tener en las configuraciones familiares. En nuestros trabajos de campo hemos relevado casos de mujeres que han preferido no denunciar a sus parejas por violencia de género, por temor a que los deporten y perder así su apoyo para la crianza de los hijos e hijas¹⁵.

Finalmente, es oportuno tomar en consideración la situación de las víctimas de las y los migrantes que han cometido un crimen. Como lo ha expresado Ceriani (2017), una expulsión ágil de extranjeros criminales puede, por un lado, facilitar la salida de una persona que cometió un delito, sin siquiera ser juzgado ni condenado por ello, y por otro, obstruir las investigaciones sobre redes criminales a partir de la deportación ágil y sumarísimas de personas que hubieran podido contribuir a esa investigación. Así, estos procedimientos rápidos de expulsión pueden dejar a las víctimas de los delitos sin ninguna posibilidad de reclamar civil y penalmente por los daños y perjuicios sufridos, incluyendo su derecho a la verdad y la justicia.

15. Enfocada en el caso de la migración ecuatoriana en España, la tesis doctoral de Adriana Jarrín (2018) ha evidenciado que la extendida práctica de detención, internamiento y deportación de migrantes que habían cumplido condena por violencia de género deja a las mujeres que los denunciaron como único garante de la supervivencia de los hijos e hijas en el país de inmigración. Ante esta disyuntiva, es de suponer que muchas mujeres migrantes víctimas de la violencia machista opten por no denunciar a sus parejas.

Conclusiones

En este texto hemos indagado las relaciones entre las prácticas estatales, tanto normativas como discursivas, y la producción de irregularidad migratoria. Nuestro análisis de los cambios en materia migratoria impulsados por el gobierno argentino entre 2016 y 2019 da cuenta de la diversidad de instrumentos administrativos a través de los cuales el Estado intervino en la producción de irregularidad que hace pender sobre la cabeza de los migrantes la amenaza de la expulsión.

En concreto, y sin menospreciar la importancia de la modificación del marco normativo, consideramos que la redefinición de la cuestión migratoria en el contexto argentino no solo se explica por la sanción del DNU 70/2017. En este sentido, nos interesa resaltar los efectos que, en la regularidad/irregularidad migratoria, tienen las prácticas estatales que dan forma a los controles de permanencia y al proceso de documentación.

En el escenario fraguado por el gobierno macrista los controles de permanencia no se orientaron a facilitar la regularización, sino que apuntaron a “combatir” la irregularidad migratoria y, por extensión, a los migrantes irregulares. En cuanto al acceso a la documentación, además de los evidentes obstáculos que suponen las demoras en los trámites y el aumento de las tarifas, es fundamental prestar atención a las posibles incidencias de la aplicación del sistema en línea denominado Módulo de Radicación a Distancia de Extranjeros (RaDEx), como única vía para acceder a la regularidad. Si bien el RaDEx puede estar basado en criterios objetivos con el fin de facilitar y agilizar el acceso a la documentación de toda la población migrante, lo cierto es que su manejo requiere tanto el acceso a la conectividad como cierta familiaridad con el manejo de internet. Este es un buen ejemplo de cómo políticas o dispositivos sustentados en requerimientos objetivos —iguales para todos— tienen efectos diferenciadores debido a las diferenciaciones que crea la intersección de dimensiones de género, generación, conocimientos idiomáticos, el origen nacional y, también, la clase social. Teniendo en cuenta que no todos los migrantes poseen los capitales requeridos para atravesar con éxito estos trámites, consideramos pertinente alertar sobre los posibles efectos estratificadores del RaDEx. Estas constataciones nos permiten argumentar que los cambios impulsados por el gobierno de Cambiemos pudieron haber profundizado el carácter selectivo del régimen migratorio argentino, en tanto facilitaron el acceso a la regularidad de migrantes con mayores recursos simbólicos y materiales, y complicaron la tramitación de los documentos para las poblaciones con menos conocimiento del lenguaje digital.

Esta dinámica confirma la necesidad de introducir la perspectiva de clase en el estudio de las políticas migratorias para poner en evidencia cómo las normas, prácticas y discursos que regulan la migración están atravesados por imaginarios que contribuyen a

(re)producir y profundizar una estructura social estratificada. Considerar las desigualdades de clase para entender las dinámicas de las migraciones internacionales permite tener en cuenta, por otro lado, la pluralidad de recursos que los y las migrantes pueden movilizar en respuesta a las políticas selectivas.

El apartado dedicado al efecto del DNU sobre las expulsiones muestra que, como sucede en otros países, el gobierno macrista incrementó los esfuerzos dirigidos a identificar y expulsar migrantes con antecedentes penales que ya habían cumplido sus condenas, sin tener en cuenta los años de residencia en el país, ni los vínculos familiares y sociales construidos durante ese tiempo. Esta es una práctica que Sayad (1996) denominó “la doble pena”: la pena de encarcelamiento, cumplida ante el sistema penal, y la pena de expulsión, que castiga a los migrantes con la suspensión de la vida –familiar, social y laboral– que construyeron hasta ese momento. La aplicación de la pena de expulsión a cualquier migrante con antecedentes penales, sin atender a las condiciones particulares de cada caso, pone de manifiesto la despiadada exigencia de hipercorrección social a la que es sometida la conducta individual de las poblaciones de origen migrante, como condición para ganarse el derecho a tener derechos.

Las políticas migratorias definen los parámetros diferenciales de inclusión y exclusión de la población extranjera en la comunidad nacional y las correspondientes limitaciones a sus derechos y libertades. El análisis de las transformaciones generadas en el panorama migratorio durante el gobierno de Cambiemos da cuenta de la importancia que la voluntad política tiene en las dinámicas de inclusión/exclusión y, al mismo tiempo, devela la fragilidad que caracteriza el estatuto de extranjería y la arbitrariedad de la relación del Estado receptor con las poblaciones no nacionales.

En Argentina, *el combate contra la irregularidad migratoria* fue uno de los ejes organizadores del discurso público sobre las migraciones durante el gobierno de Mauricio Macri. Sin embargo, las migraciones no tienen una dinámica autónoma y la irregularidad/ilegalidad no es parte de su naturaleza, sino el producto de la aplicación de determinado tipo de normas y prácticas que, mientras normalizan unos asentamientos, dificultan y criminalizan otros. La criminalización de la inmigración es una de las aristas del proceso más amplio de criminalización de la pobreza, que ha acompañado el desmoronamiento de la sociedad salarial (Castel, 1997).

Este modo de aproximación al fenómeno migratorio, sus marcos explicativos y la justificación de las intervenciones por parte del Estado, reflejan, entre otras cosas, transformaciones operadas en las formas de definir y gestionar la cuestión social. El empeño en presentar a los inmigrantes irregulares como parte de un *círculo vicioso* y a los regulares como producto de un *círculo virtuoso*, compone el proceso de clasificación

de los inmigrantes en legales e ilegales y abre la puerta a la criminalización de las migraciones, radicalizando la precariedad de cierta clase de fuerza de trabajo. Sin embargo, el verdadero círculo vicioso es el establecido por la legislación migratoria, mediante el aumento de los controles, las restricciones, la selectividad y la creciente presencia de personas expulsadas del ámbito de los derechos. Queremos remarcar que estas políticas no detienen ni disminuyen las migraciones, si no que alimentan la producción de irregularidad y aumentan la vulnerabilidad de las poblaciones migrantes.

Si nos interrogamos sobre las condiciones sociales de producción, funcionamiento y perpetuación de las representaciones y definiciones en torno a la (in)migración, reconoceremos las estrechas relaciones que existen entre el orden migratorio y el orden nacional. La inmigración es la presencia de los no nacionales en la nación, algo que perturba todo el orden nacional, porque evidencia el carácter arbitrario y ficcional de ese orden, cuestionando su pureza y perfección mítica. Desde la lógica del *pensamiento de Estado* (Sayad, 1996), estructura estructurante de nuestra forma de entender el mundo social, la presencia inmigrante es una presencia ilegítima, anómala, incongruente, fuera de lugar en sentido geográfico y moral. En resumen, una presencia de por sí culpable. Por ese motivo Sayad (1996) sostiene que el hecho de migrar es el delito anterior a cualquier otro delito que un migrante pueda cometer. La migración sobrevuela todos los actos llevados a cabo por los migrantes, con toda su carga de descalificación y estigmatización. Todo proceso a un migrante es un proceso contra la migración como delito en sí misma.

Referencias

- Asa, P. & Ceriani, P. (2002). Migrantes: ley inconstitucional y práctica arbitraria. En *Derechos Humanos en Argentina: Informe 2002*, (pp. 421-452). Recuperado de <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2002/06/IA2002.-Hechos-2001-12-Migrantes-ley-inconstitucional-y-practica-arbitraria.pdf>
- Canelo, B., Gavazzo, N. & Nejamkis, L. (2018). Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio. *Si somos americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 18(1), 150-182. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482018000100150>
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). (2018). #MigrarEsUnDerecho. *La historia de Jélica*. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=Xk2IPv-eM_Y
- Ceriani, P. (24 de marzo de 2017). Dictamen técnico sobre el DNU 70/2017 que reformó la Ley de Migraciones 25.871. IARPIDI. Recuperado de <http://iarpidi.org/2017/03/24/dictamen-tecnico-sobre-el-dnu-702017-que-reformo-la-ley-de-migraciones-25-871/>

- Cerrutti, M. (2017). Mercosur and Regional Migration: A Human Rights Approach. En T. Falleti, & E. Parrado (Eds.), *Latin America since the Left Turn* (pp. 88-110). Pensilvania: University of Pennsylvania Press.
- Courtis, C. & Pacecca, M. I. (2007). Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al “nuevo paradigma” para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina. *Revista Jurídica de Buenos Aires*, 183-200. Recuperado de <https://silo.tips/download/migracion-y-derechos-humanos-una-aproximacion-critica-al-nuevo-paradigma-para-el>
- De Genova, N. (2013). Spectacles of Migrant Illegality: The Scene of Exclusion, the Obscene of Inclusion. *Ethnic and Racial Studies*, 36(7), 1180-1198. <https://doi.org/10.1080/01419870.2013.783710>
- Dirección Nacional de Migraciones (DNM). (2015). *Panorama Radicaciones. 2011-2015*. Recuperado de http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/radicaciones_2011-2015.pdf
- Dirección Nacional de Migraciones (DNM). (2018). *Operativos de control de permanencia*. Recuperado de http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/operativos_control_permanencia_2018.pdf
- Domenech, E. (2007). La agenda política sobre migraciones en América del sur: el caso de Argentina. *Revue Européenne des migration internationales*, 23(1), 71-94. <https://doi.org/10.4000/remi.3611>
- Domenech, E. (2013). “Las migraciones son como el agua”. Hacia la instauración de políticas de “control con rostro humano”. La gobernabilidad migratoria en la Argentina. *Polis. Revista Latinoamericana*, 12(35), 119-142. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682013000200006>
- Domenech, E. (2015). Inmigración, anarquismo y deportación: la criminalización de los extranjeros indeseables en tiempos de las grandes migraciones. REMHU. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 23(45), 169-196. <https://doi.org/10.1590/1980-8585250319880004509>
- El Gobierno oficializó los cambios migratorios: habrá residencias revocables. (31 de enero de 2017). *El Cronista*. Recuperado de <https://www.cronista.com/economiapolitica/El-Gobierno-oficializo-los-cambios-migratorios-habra-residencias-revocables-20170131-0030.html>
- Garcés Macareñas, B. (2006). Produciendo “ilegales”. Las políticas de migración en Malasia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 116(6), 259-270. <https://doi.org/10.2307/40184815>
- García, L. & Nejamkis, L. (2018). Regulación migratoria en la Argentina actual: del “modelo” regional al recorte de derechos. *Autoctonía. Revista de Ciencias Sociales e Historia*, 2(2), 219-241. <http://dx.doi.org/10.23854/autoc.v2i2.55>

- Gil Araujo, S. (2009). Las periferias de la metrópolis. Políticas migratorias, género y estratificación de la población latinoamericana en España. *Mélanges de la Casa Velázquez*, 39(1), 57-74. <http://dx.doi.org/10.4000/mcv.562>
- Gil Araujo, S. (2010). *Las argucias de la integración*. Políticas migratorias, construcción nacional y cuestión social. Madrid: Iepala.
- Gil Araujo, S. (Coord.). (2019). *Gobernar por decreto. Antecedentes, contenidos e implicaciones de los cambios en la política migratoria argentina (2016-2017)*. Informes de Coyuntura, Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Recuperado de <http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/textos/documentos/IC6.pdf>
- Gil Araujo, S., Morales, D., Novaro, G., Pacecca, M. I., Cohen, N. & Mera, C. (2013). Migraciones e igualdad/desigualdad. *Argumentos. Revista de Crítica Social*, 15, 1-30. Recuperado de <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/899/785>
- Golash-Boza, T. & Hondagneu-Sotelo, P. (2013). Latino Immigrant Men and the Deportation Crisis: A Gendered Racial Removal Program. *Latino Studies*, 11(3), 271-292. <http://dx.doi.org/10.1057/lst.2013.14>
- Gottero, L. (2014). Indicadores de derechos humanos en políticas contra el dengue. Propuesta para incorporar un enfoque de derecho a la salud en las estrategias epidemiológicas en Paraguay. *Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales*, 5, 36-61.
- Grimson, A. (2006). Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina. En A. Grimson y E. Jelin (Comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina: diferencia, desigualdad y derechos* (pp. 69-97). Buenos Aires: Prometeo.
- Inda, J. X. (2013). Subject to Deportation: IRCA, "Criminal Aliens", and the Policing of Immigration. *Migration Studies*, 1(3), 292-310. <http://dx.doi.org/10.1093/migration/mns003>
- Inda, J. X. & Dowling, J. A. (2013). Introduction. Governing Migrant Illegality. En J. A. Dowling & J. X. Inda (Eds.), *Governing Immigration through Crime. A Reader* (pp. 1-36). Stanford: Stanford University Press.
- Jaramillo Fonnegra, V. (2019). Cultura jurídica y mecanismos internacionales de protección de Derechos Humanos en la Argentina de Mauricio Macri (2016-2018). *Revista Electrónica. Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, 22, 63-99. Recuperado de <http://www.derecho.uba.ar/revistas-digitales/index.php/revista-electronica-gioja/article/view/408>
- Jarrín, A. (2018). *Deportados de España. Deportabilidad, expulsión y reasentamientos en origen de los migrantes ecuatorianos deportados de España* (tesis doctoral). Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona.
- Leal Roncancio, G. & Ortiz Gordillo, A. (2019). *Arquitectura del control y la seguridad en materia migratoria: el caso argentino*. Ponencia presentada en las III Jornadas de Migraciones, Universidad Nacional de José Clemente Paz, Argentina.

- Magliano, M. J., & Domenech, E. (2009). Género, política y migración en la agenda global: transformaciones recientes en la región Sudamericana. *Migración y desarrollo*, 12, 53-68.
- Morris, L. (2003). Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrants' Rights. *International Migration Review*, 37(1), 74-100. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2003.tb00130.x>
- Nicolao, J. (2010). El Estado argentino ante el reto de las migraciones internacionales: reflexiones del reciente cambio de rumbo en la política migratoria argentina. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 17(53), 205-228.
- Nicolao, J. (2011). La integración regional en la política migratoria argentina. *Ánfora*, 18(31), 101-121. <https://doi.org/10.30854/anf.v18.n31.2011.85>
- Novick, S. (2008). Migración y políticas en Argentina. Tres leyes para un país extenso (1876-2004). *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, 14. Recuperado de http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100829033439/14_novick.pdf
- Observatorio Universitario de Buenos Aires (OUBA). (2019). *Patria Chica. Retrocesos en las políticas migratorias*. Recuperado de <http://novedades.filo.uba.ar/sites/novedades.filo.uba.ar/files/Informe%20Migraciones%20%281%29.pdf>
- Pacecca, M. I. (30 de enero de 2017). Migración y delincuencia. Controles en la frontera de la (in)sensatez. *Pescado Fresco*. Recuperado de <https://pescadofrescoblog.wordpress.com/2017/01/30/migracion-y-delincuencia-controles-en-las-fronteras-de-la-insensatez/>
- Penchaszadeh, A. P. & García, L. E. (2018). Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque? *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 23, 91-109. <https://doi.org/10.17141/urvio.23.2018.3554>
- Quinteros, D. (7 de junio de 2019). El proceso de regularización migratoria en Chile y el riesgo de expulsiones masivas. *Border Criminology Blog*. Recuperado de <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2019/06/el-proceso-de>
- Rogelio Frigerio: "En el último año hubo más deportaciones que en los últimos diez". (25 de octubre de 2018). *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/politica/2018/10/25/rogelio-frigerio-en-el-ultimo-ano-hubo-mas-deportaciones-que-en-los-ultimos-diez/>
- Rosas, C. & Gil Araujo, S. (2019). *La migración peruana en Argentina: perfil sociodemográfico, acceso a derechos y acción colectiva*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones. Recuperado de <http://argentina.iom.int/co/sites/default/files/publicaciones/Migraci%C3%B3n%20peruana%20Final%20Web.pdf>
- Santi, S. (2018). Biometría y vigilancia social en Sudamérica: Argentina como laboratorio regional de control migratorio. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 63(232), 247-268. Ciudad de México. <http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2018.232.56580>

- Sayad, A. (1996). L'imigration et le pensee d'Etat. Reflexion sur la "double peine". En *Immigrant Delinquency: Social Construction of Deviant Behaviour and Criminality of Immigrants in Europe* (pp. 11-19). Bruselas: European Commission.
- Villavicencio, S. (Comp.). (2003). *Los contornos de la ciudadanía. Nacionales y extranjeros en la Argentina del centenario*. Buenos Aires: Eudeba.

Perfil da imigração africana no Brasil durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016): o caso dos senegaleses e oeste-africanos*

Roberto Rodolfo Georg-Uebel**

Escola Superior de Propaganda e Marketing, Brasil

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n18.79574>

Resumo

Este artigo, que é resultado de tese doutoral no campo dos Estudos Estratégicos Internacionais, tem como objetivo discutir e analisar crítica e cartograficamente as migrações internacionais africanas para o Brasil durante o governo de Dilma Rousseff (2011-2016). O texto também realiza uma discussão sobre o caso específico dos fluxos de senegaleses e demais grupos oeste-africanos e a sua inserção na sociedade brasileira à luz dos elementos de agregação social, tratamento estatal e perspectivas ante à nova Lei de Migração.

Palavras-chave: perfil; imigração; africanos; Brasil; governo Rousseff.

* **Artigo recebido:** 8 de maio de 2019 / **Aceito:** 29 de novembro de 2019 / **Modificado:** 6 de janeiro de 2020. Pesquisa resultante da tese doutoral “Política externa migratória brasileira: das migrações de perspectiva à hiperdinamização das migrações durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff”, defendida em dezembro de 2018 no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil. A pesquisa foi financiada com recursos do programa de bolsas “Demanda Social” da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

** Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. Professor de Relações Internacionais da Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-POA). Pesquisador do Laboratório Estado e Território (LABETER/UFRGS). Correio eletrônico: roberto.uebel@espm.br

 <http://orcid.org/0000-0002-4520-9460>

Cómo citar

Georg-Uebel R. R. (2020). Perfil da imigração africana no Brasil durante o governo Dilma Rousseff (2011-2016): o caso dos senegaleses e oeste-africanos. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 18, 91-123. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n18.79574>

Profile of African Immigration in Brazil during the Dilma Rousseff Administration (2011-2016): The Case of Senegalese and West Africans

Abstract

This article, which is a result of a doctoral dissertation in the field of International Strategic Studies, aims to discuss and analyse critically and cartographically the international African migration to Brazil during the government of Dilma Rousseff (2011-2016). The text also discusses the specific case of the flows of Senegalese and other West African groups and their insertion in Brazilian society in the light of the elements of social aggregation, state treatment and perspectives in the face of the new Migration Law.

Keywords: profile; immigration; Africans; Brazil; Rousseff administration.

Perfil de la inmigración africana en Brasil durante el gobierno Dilma Rousseff (2011-2016): el caso de los senegaleses y oeste-africanos

Resumen

Este artículo, que es el resultado de una tesis doctoral en el campo de Estudios Estratégicos Internacionales, tiene como objetivo discutir y analizar de manera crítica y cartográfica la migración internacional africana hacia Brasil durante el gobierno de Dilma Rousseff (2011-2016). El texto también analiza el caso específico de los flujos de los senegaleses y otros grupos de África Occidental y su inserción en la sociedad brasileña a la luz de los elementos de agregación social, tratamiento estatal y perspectivas ante la nueva Ley de Migración.

Palabras clave: perfil; inmigración; africanos; Brasil; gobierno Rousseff.

Introdução

O Brasil e a África não só nós temos uma raiz cultural, social e histórica do ponto de vista da nossa nação, acredito que sejamos o país que tenha a maior quantidade de africanos na sua formação, mas também porque somos, fizemos parte de um mesmo grande continente. (Rousseff, 2013)

Com 21 850 imigrantes oriundos da África, o Brasil observou no período de 2011 a 2016 um crescimento de 38 % no estoque comparado entre os governos Dilma Rousseff (2011-2016) e Lula da Silva (2003-2010), e um crescimento de 226 % nos fluxos anuais,

se comparados os valores de 2003 e 2016. Ainda que quantitativamente de pouca relevância, a imigração africana¹ provocou uma verdadeira revolução nos debates políticos, acadêmicos e institucionais sobre o papel do Brasil na nova agenda global das migrações, incluindo aí temas correlatos de saúde pública, segurança e defesa e xenofobia.

Durante a realização da 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio (CO-MIGRAR), organizada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e pelo Ministério da Justiça (MJ), que acabou se tornando a única edição, em 2014, os representantes de associações de imigrantes africanos e diplomatas dos países daquele continente foram os que mais se destacaram nas discussões das propostas do que se projetava como a nova legislação migratória brasileira.

Apesar da distância de milhares de quilômetros que separam Brasil e África, além de um oceano inteiro, as relações culturais, étnicas, políticas e econômicas entre ambos são históricas, profundas e estão no cerne da maioria dos embates sociais que hoje acometem a agenda política brasileira. Desde a implementação das cotas raciais – que até hoje levantam controvérsias e debates – nas universidades e concursos públicos até os processos de abertura e reconhecimento das comunidades quilombolas, o papel da imigração africana despertou sensíveis mudanças no trato da coisa pública em relação à afrodescendentes e estrangeiros.

Questões como a formulação de políticas específicas de ingresso para refugiados nas universidades federais brasileiras, a concessão de autorizações especiais de trabalho e a normatização de processos migratórios, perpassaram diretamente pelos fluxos desses 21 mil imigrantes que, diferentemente dos anos anteriores, fizeram parte de mobilidades mais heterogêneas e motivadas por questões políticas, educacionais e resultantes da primeira agenda de Lula da Silva.

Desta maneira, o argumento central do presente artigo está relacionado aos processos migratórios de africanos para o Brasil durante um período de transição econômica e política, cujos migrantes se beneficiaram de uma abertura e atratividade migratória conjugada à própria performance do Brasil no exterior.

É válido ressaltar que a opção pelo estudo da imigração africana decorre de duas frentes: a) o caráter ainda incipiente dos estudos migratórios africanos contemporâneos no país; b) a justificativa que se vislumbra quando analisamos os dados estatísticos

1. Quando nos referimos ao longo do trabalho à “imigração africana”, “população africana”, etc., por conseguinte estamos a referenciar os fluxos originários dos 55 países do continente africano, exceto quando especificamos o país de origem/nacionalidade analisados. O mesmo equivale para outras origens continentais gerais, como asiáticos, europeus, americanos, etc.

oficiais durante os governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff, portanto, de 2003 a 2016, que sinalizam para um crescimento considerável e proporcionalmente acima dos demais fluxos oriundos de outras regiões do Sistema Internacional.

Nesse sentido, o artigo utiliza em sua metodologia uma pesquisa do tipo quali-quantitativa, documental e exploratória – quanto ao uso dos dados oficiais – e ampara-se nos instrumentos da cartografia temática para a tradução e ilustração das estatísticas, a fim de permitir o debate proposto pelo nosso argumento central e seus conceitos adjacentes. A estrutura da pesquisa, de caráter descritivo, segue os preceitos metodológicos de Gil (2019) e incorpora uma abordagem teórica a partir dos mecanismos de vinculação de Sassen (2007), com a finalidade de discutir os conceitos que propusemos, sobretudo a “imigração de perspectiva”.

Isto posto, analisaremos de forma sucinta e crítica o perfil das migrações africanas para o Brasil durante a administração Rousseff, bem como apresentaremos um breve estudo compilado acerca dos fluxos que mais se destacaram dentre os africanos, o de senegaleses e oeste-africanos, conforme os dados oficiais.

As migrações africanas para o Brasil

O processo migratório de africanos para o Brasil está diretamente ligado à formação étnico-racial da sociedade brasileira, que apresenta elementos da multiculturalidade e da pluralidade étnica desde o período exploratório-colonial português, isto é, desde meados do século XVI até o início do século XX, se considerarmos os resquícios político-sociais do período monárquico, que foi escravocrata até 1888, um ano antes da Proclamação da República.

Neste contexto, autores como Skidmore (1976), Graham (1990), Wade (2010) e Lesser (2013), sustentam que a construção racial do Brasil se faz a partir de um amálgama oriundo da imigração, sobretudo a europeia, branca, asiática e, em menor grau, ibero-americana, e da escravidão negra, além dos povos originários que já habitavam o país. Deste modo, em que pese a escravatura tenha compreendido um processo de mobilidade —forçado—, a mesma se incorporou à formação societal do Brasil, como bem trabalhado pelos autores supramencionados.

Isto posto, é importante salientar que as relações migratórias, étnicas e sociais do Brasil com os países e nações do continente africano, hoje compreendido por 55 Estados soberanos, remontam ao período colonial e escravocrata, anterior ao próprio período das consideradas migrações “históricas” ou “clássicas”; deste modo, apesar de não ser possível inferir uma migração africana como um subtipo de escravatura, averigua-se na história brasileira uma mobilidade humana transatlântica entre a África e o Brasil.

Contando com uma população afro-brasileira, ou afrodescendente, oriunda do processo escravocrata, o Brasil passou a receber fluxos migratórios de africanos, por razões econômicas não-forçadas e de refugiados e solicitantes de asilo, a partir do segundo quartel do século XX, uma vez que até o Estado Novo de Getúlio Vargas vigorava uma política nacionalista de branqueamento da população.

Já nos primeiros anos da redemocratização, na década de 1980, o Brasil recebeu grupos de imigrantes dos países com maior aproximação cultural e linguística, isto é, Angola, Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau. Programas de intercâmbio acadêmico e científico entre estes países e o governo brasileiro permitiram um fluxo de estudantes e pesquisadores, que se acentuou durante as décadas seguintes, cujo ápice se deu no recorte temporal do presente artigo.

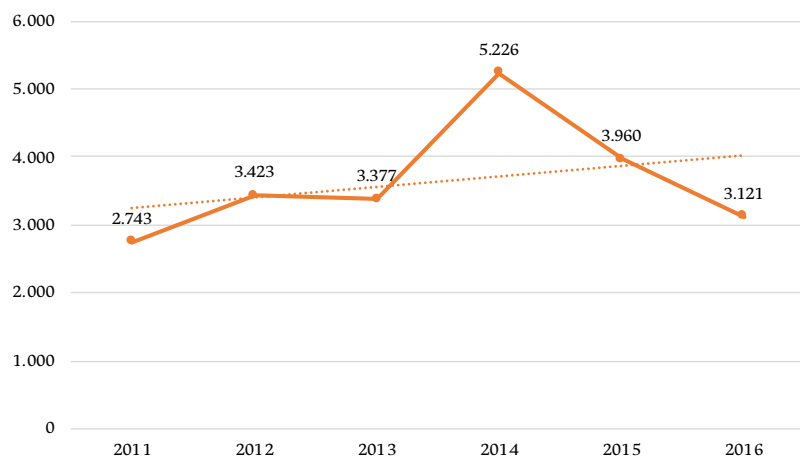
Outros fluxos migratórios de africanos para o Brasil se deram a partir da década de 1990, com a chegada de grupos de famílias marroquinas, argelinas e egípcias, integradas às tradicionais comunidades de árabes – cristãos e muçulmanos – nos estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, com uma identificação aos grupos pré-estabelecidos, como de sírios, libaneses e palestinos. Há relatos na historiografia (Seljan, 2018), da presença no Brasil de nigerianos e sul-africanos antes do *boom* imigratório da década de 2010 (Borges, 2018).

Com relação aos novos fluxos, que são objeto de análise do presente artigo, sobretudo o de oeste-africanos – ganeses e senegaleses com maior destaque –, Uebel (2018) não conseguiu identificar um perfil histórico destas migrações para o Brasil, restando poucas informações quanto às origens étnico-raciais do período colonial-escravocrata que coincidiram com a geografia contemporânea dos Estados nacionais africanos à época.

Apesar disso, destaca-se, conforme será discutido ao longo do artigo, o papel da transnacionalidade destes fluxos estudados, uma vez que se processam por redes e diferentes escalas de atuação. Dessa maneira, não seria equivocado afirmar que as novas migrações africanas encontrarão no Brasil elementos étnicos, sociais, culturais e políticos semelhantes àqueles dos seus países de origem, sejam como consequência das mesmas raízes coloniais, sejam por causa das dinâmicas do novo meio técnico-científico-informacional da globalização do século XXI (Santos, 2000).

À luz destas informações, apresentamos a seguir a figura 1, que representa a evolução dos fluxos anuais de imigrantes africanos com direção ao Brasil – no recorte temporal do presente artigo – e aponta que, da mesma maneira como os fluxos gerais globais, a imigração africana teve um ápice em 2014 e começou a declinar desde então, o que indica outros cenários adjacentes que discutiremos mais adiante no caso específico dos senegaleses e de imigrantes da costa oeste africana.

Figura 1. Evolução da imigração africana para o Brasil – 2011/2016



Fonte: dados obtidos junto à Polícia Federal por meio da Lei de Acesso à Informação.

Os dados do figura 1 apontam a ocorrência de um pequeno crescimento entre 2011, que retoma 2010, o último ano do governo Lula da Silva e de sua agenda voltada à África, e 2013, prévio ao *boom* de 2014, com o ingresso de 5226 imigrantes naquele ano, muitos beneficiados pela migração semirregular dos vistos da Copa do Mundo, discutidas por Uebel (2018) e que abordaremos mais adiante.

É mister recordar que o custo para efetivar a travessia África-Brasil, exclusivamente via aérea, é elevado e restritivo aos grandes fluxos, como o de latino-americanos, logo, aqueles que migraram para o Brasil, ao contrário do senso comum e do que a imprensa amplamente repercutia à época, eram oriundos de uma classe média africana bem instruída e que pensava o Brasil como a melhor alternativa à União Europeia, Canadá e Reino Unido, ou seja, uma migração de perspectiva².

2. As migrações de perspectivas, conceito que propusemos, são criadas a partir da leitura dos conceitos tradicionais de imigração econômica, refúgio, asilo, e suas variantes, expatriação e migrações de crise, além das classificações adotadas pela Polícia Federal, como migrações permanentes, temporárias, provisórias e fronteiriças, se tratam de um tipo migratório, muito peculiar e pertinente aos grupos de imigrantes latino-americanos e africanos que estudamos na tese que dá surgimento ao presente artigo (Uebel, 2018) –mas que poderão ser aplicadas também às demais origens continentais em pesquisas futuras–, baseado nas perspectivas do país de acolhimento, isto é, de acordo com o cenário econômico, político, social, laboral, cultural, racial, de igualdade de gênero, etc., existentes no Brasil, neste caso, e que criaram condicionantes muito específicos que permitiram que o país acolhesse até dois milhões de imigrantes em treze anos. Os migrantes de perspectiva podem ser tanto refugiados como imigrantes ditos econômicos, e emigram –deixam o país que os acolheu– ou remigram –migram para um terceiro país que não o seu de origem– tão logo esses condicionantes e perspectivas apontem para uma piora no cenário de acolhimento, inserção e integração, cenário que chamamos de “hiperdinamização das migrações”.

Nesse contexto, dentre os 21 mil imigrantes africanos que escolheram o Brasil como país de destino, encontraremos as mais variadas motivações dentro da perspectiva de escolha, tais como: oportunidades de estudo, emprego em multinacionais brasileiras, perseguições políticas no país de origem, refúgio e inclusive pessoas vítimas de tráfico humano, mas todas essas perspectivas se mostrarão em acordo com a inserção estratégica do Brasil na África, por meio da sua política externa. A tabela 1 a seguir apresenta, assim, o ranking dos países de origem que mais enviaram migrantes africanos para o Brasil durante o período em tela.

Tabela 1. Ranking de países africanos emissores de migrantes para o Brasil – 2011/2016

País de origem	2011-2016	Porcentagem da população do país de origem	Ranking
Angola	7258	0.03 %	1°
Moçambique	2218	0.007 %	2°
Guiné Bissau	1747	0.09 %	3°
Cabo Verde	1593	0.3 %	4°
Nigéria	1456	0.0008 %	5°
África do Sul	1335	0.002 %	6°
Egito	799	0.0008 %	7°
Marrocos	662	0.002 %	8°
Senegal	547	0.003 %	9°
Gana	544	0.002 %	10°
República Democrática do Congo	460	0.0006 %	11°
Benin	371	0.003 %	12°
Camarões	310	0.001 %	13°
Tunísia	282	0.003 %	14°
Argélia	264	0.0006 %	15°
São Tomé e Príncipe	233	0.11 %	16°
Maurício	223	0.18 %	17°
Congo	199	0.004 %	18°
Quênia	148	0.0003 %	19°
Líbia	121	0.002 %	20°
Costa do Marfim	117	0.0005 %	21°

Zimbábue	94	0.0006 %	22°
Togo	90	0.001 %	23°
Guiné	62	0.0005 %	24°
Tanzânia	60	0.0001 %	25°
Etiópia	55	0.00005 %	26°
Namíbia	51	0.002 %	27°
Madagascar	48	0.0002 %	28°
Serra Leoa	48	0.0006 %	29°
Sudão	48	0.0001 %	30°
Gabão	43	0.002 %	31°
Zâmbia	40	0.0002 %	32°
Uganda	38	0.00009 %	33°
Burkina Faso	36	0.0002 %	34°
Seychelles	29	0.03 %	35°
Libéria	28	0.0006 %	36°
Mali	23	0.0001 %	37°
Burundi	20	0.0002 %	38°
República Centro-Africana	17	0.0004 %	39°
Malauí	16	0.00009 %	40°
Níger	15	0.00007 %	41°
Ruanda	15	0.0001 %	42°
Somália	14	0.00009 %	43°
Chade	11	0.00007 %	44°
Guiné Equatorial	9	0.0007 %	45°
Mauritânia	9	0.0002 %	46°
Suazilândia	9	0.0007 %	47°
Botsuana	6	0.0003 %	48°
Comores	3	0.0004 %	49°
Djibouti	3	0.0003 %	50°
Lesoto	2	0.00009 %	51°
Saara Ocidental	1	0.001 %	52°
Total	21 850		

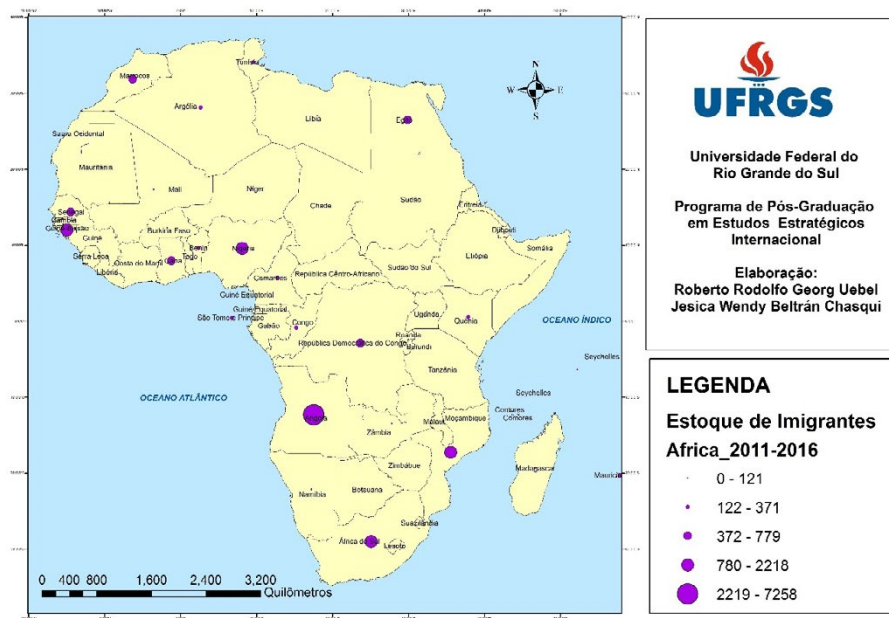
Fonte: dados compilados pelo autor a partir das informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação junto a Polícia Federal em janeiro de 2018. Os dados informados são extraídos do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE).

Diferentemente do período anterior, agora fica mais evidente a predominância das imigrações de nacionais oriundos dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOPs), agregadas por novos componentes: as redes de imigrantes dos países da costa oeste africana (COA), como Senegal, Gana, Nigéria, Benin e Camarões, dentre outros. O “Eldorado brasileiro” que se apresentava era exclusivo para essas nacionalidades e sub-regiões, ao passo em que imigrantes de outras partes do continente africano, como o leste e centro, foram de irrelevante quantidade para o cômputo total.

Os dados apresentados também permitem contestar o exagerado sensacionalismo e ampla cobertura dados pela imprensa brasileira, especialmente a do Rio Grande do Sul, em relação aos fluxos temporários de senegaleses e ganeses durante a Copa do Mundo de 2014, realizada no Brasil. Com manchetes que beiravam ao sensacionalismo barato e apelativo, jornais de grande circulação como o *Correio do Povo* e *Zero Hora* noticiavam fatos demograficamente irrelevantes, como a chegada de pequenos grupos de africanos na Rodoviária de Porto Alegre (Uebel, 2016).

Durante a administração Dilma Rousseff, a imigração africana despertou, portanto, também o interesse dos agentes públicos e instituições da Administração Federal, como o MJ, MRE e o próprio judiciário, por meio do Ministério Público Federal e Advocacia-Geral da União, conforme apontou Silva (2013) em sua tese. Sob um prisma quase que realista das Relações Internacionais, o novo governo brasileiro viu-se no centro de um debate que se esboçava desde a chancelaria de Celso Amorim, entretanto, teria maturidade para se concretizar apenas —e apenas mesmo— em 2014, o ano mais propício para se conjecturar uma resposta do governo federal às demandas da população brasileira e da população imigrante, entre ela, os africanos. O mapa da figura 2 a seguir ilustra os países de origem da imigração africana para o Brasil e suas especificidades geopolíticas e geoeconômicas.

Figura 2. Mapa Estoque de imigrantes no Brasil por país de origem, 2011/2016 - África



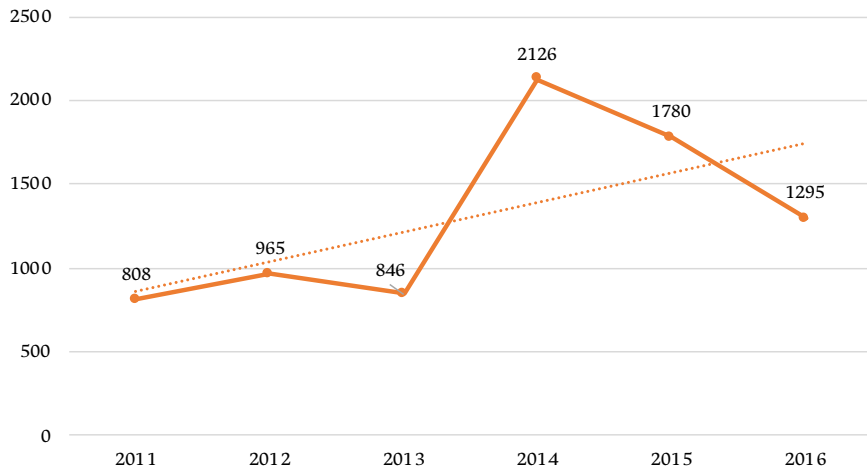
Fonte: elaborado por Geógrafa Jesica Wendy Beltrán Chasqui. Adaptado por Roberto Rodolfo Georg Uebel.

Como é possível notar, o mapa anterior concede um destaque para os senegaleses, ganeses e pequenos grupos, porém, relevantes, oriundos de outros países da costa oeste africana. Essa questão está intimamente ligada à nossa argumentação de que a política externa migratória³ de Dilma Rousseff colheu os frutos da versão de Lula da Silva e concentrou seus esforços mais nas repercussões qualitativas do que nas quantitativas.

Assim, começamos a discussão por meio da imigração permanente —seguindo as terminologias classificativas da Polícia Federal (PF)— cujo número de africanos imigrados no Brasil entre 2011 e 2016 foi de 7820, ou seja, 35 % dos fluxos totais, e que observou uma anticiclicidade: crescimento constante, *boom* e declínio, conforme demonstra a figura 3:

3. Política sustentada exclusivamente a partir da inserção estratégica do Brasil, sob uma égide da “política externa ativa e alta”, e cimentada por pilares como as participações brasileiras em missões humanitárias, a concessão de bolsas de estudo e pesquisa para estudantes estrangeiros, a criação do visto humanitário, a emissão e isenção de vistos para grandes eventos desportivos, a discussão e tramitação da nova Lei de Migração, a imigração subsidiada por meio do Programa Mais Médicos.

Figura 3. Evolução dos fluxos de imigrantes africanos permanentes para o Brasil – 2011/2016



Fonte: dados obtidos junto à Polícia Federal por meio da Lei de Acesso à Informação.

Embora menores do que os fluxos temporários, como na época da administração Lula da Silva, os imigrantes permanentes de origem africana seguiram a mesma tendência dos fluxos gerais e continentais africanos: um crescimento estável entre 2011 e 2013, um *boom* em 2014 e um declínio a partir de então.

Ventura (2017) em sua exposição explica que a imigração de profissionais qualificados para o Brasil seria cíclica enquanto durasse o ciclo de crescimento do país, ao contrário de outros países como França, Espanha e Itália, por exemplo, que continuaram a receber fluxos elevados de africanos mesmo durante a crise do Euro em 2012.

Para o caso brasileiro, ocorre uma combinação de duas frentes: 1) as características das próprias migrações de perspectiva; e 2) as redes de informação dos imigrantes já estabelecidos no Brasil. No que se refere às características das migrações de perspectiva, entendemos um conjunto de habilidades e peculiaridades, como a capacidade de antever cenários propícios ou não à migração, o conhecimento da conjuntura do país que será escolhido como destino, e um certo *know-how* ou experiência anterior em migrar.

Ou seja, os imigrantes africanos que estabeleceram o Brasil como destino tinham conhecimento, ainda que limitado, sobre o país que encontrariam, o que acaba por explicar o declínio dos fluxos anuais a partir de 2014 e o próprio *boom* daquele ano. Só por esse fato já se tornar injustificável o pleito que muitos optaram por seguir com a solicitação de refúgio; evidentemente era uma migração de perspectiva bem planejada.

A tabela 2 a seguir, nesse contexto, informa o ranking por país de origem desses imigrantes africanos permanentes, bem como a sua divisão por ano e representação no cômputo do estoque imigratório para o período de 2011 a 2016.

Tabela 2. Ingressos anuais de imigrantes africanos permanentes e seu estoque imigratório no Brasil – 2011/2016

País de origem	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Porcentagem	Ranking
Angola	277	264	294	417	759	659	2670	34.14 %	1º
Nigéria	100	181	86	394	179	126	1066	13.63 %	2º
Senegal	8	16	19	344	47	40	474	6.06 %	3º
Egito	41	36	51	92	61	91	372	4.76 %	4º
Gana	19	11	11	98	168	62	369	4.72 %	5º
Marrocos	51	42	35	102	82	57	369	4.72 %	6º
Guiné-Bissau	27	50	33	161	56	35	362	4.63 %	7º
Moçambique	74	71	69	75	33	25	347	4.44 %	8º
África do Sul	42	75	55	55	33	22	282	3.61 %	9º
Cabo Verde	21	30	31	75	52	25	234	2.99 %	10º
República Democrática do Congo	13	21	21	46	93	28	222	2.84 %	11º
Argélia	20	33	19	53	21	17	163	2.08 %	12º
Tunísia	10	10	15	33	28	14	110	1.41 %	13º
Camarões	16	20	14	32	18	7	107	1.37 %	14º
Líbia	6	3	10	8	31	30	88	1.13 %	15º
República do Congo	15	9	9	12	5	5	55	0.70 %	16º
Guiné	5	11	9	14	6	5	50	0.64 %	17º
São Tomé e Príncipe	9	7	8	16	8	2	50	0.64 %	18º
Quênia	7	11	7	5	7	3	40	0.51 %	19º
Serra Leoa	6	3	5	13	9	3	39	0.50 %	20º
Costa do Marfim	4	8	5	9	8	3	37	0.47 %	21º
Benim	3	4	1	5	16	6	35	0.45 %	22º
Togo	2	3	0	4	24	1	34	0.43 %	23º
Sudão	4	0	7	8	1	13	33	0.42 %	24º
Tanzânia	3	6	6	6	1	3	25	0.32 %	25º

Burkina Faso	1	0	1	10	5	2	19	0.24 %	26°
Libéria	3	7	4	1	1	1	17	0.22 %	27°
Madagascar	2	6	2	4	2	0	16	0.20 %	28°
Mali	0	2	1	7	3	0	13	0.17 %	29°
Zimbábue	4	3	2	3	1	0	13	0.17 %	30°
Maurício	2	0	5	1	2	1	11	0.14 %	31°
Burundi	2	3	1	3	1	0	10	0.13 %	32°
Níger	0	1	3	1	3	1	9	0.12 %	33°
Somália	0	1	0	2	3	3	9	0.12 %	34°
Níger	0	1	3	1	3	1	9	0.12 %	35°
Somália	0	1	0	2	3	3	9	0.12 %	36°
Zâmbia	3	1	1	1	3	0	9	0.12 %	37°
Gabão	1	1	1	3	2	0	8	0.10 %	38°
Etiópia	2	1	0	3	0	1	7	0.09 %	39°
Gâmbia	0	0	0	4	1	1	6	0.08 %	40°
Uganda	0	4	1	1	0	0	6	0.08 %	41°
República Centro- Africana	0	3	1	0	1	0	5	0.06 %	42°
Eritreia	1	1	0	0	1	1	4	0.05 %	43°
Namíbia	2	0	0	2	0	0	4	0.05 %	44°
Suazilândia	1	1	0	2	0	0	4	0.05 %	45°
Comores	0	0	0	0	2	1	3	0.04 %	46°
Guiné Equatorial	0	0	1	0	1	1	3	0.04 %	47°
Mauritânia	0	2	1	0	0	0	3	0.04 %	48°
Ruanda	1	0	1	0	1	0	3	0.04 %	49°
Malawi	0	2	0	0	0	0	2	0.03 %	50°
Botsuana	0	0	0	1	0	0	1	0.01 %	51°
Chade	0	0	0	0	1	0	1	0.01 %	52°
Saara Occidental	0	1	0	0	0	0	1	0.01 %	53°
Total anual	808	965	846	2126	1780	1295	7820	100.00 %	

Fonte: dados compilados pelo autor a partir das informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação junto a Polícia Federal em janeiro de 2018. Os dados informados são extraídos do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE).

Em relação ao período anterior, há uma sensível mudança de posições dos senegaleses e ganeses, que passaram a ocupar, respectivamente, a terceira e quinta posição; anteriormente, ocupavam a quinta e a décima-quarta, o que indica fenômenos novos e justifica em parte o redirecionamento das discussões acadêmicas sobre esses dois grupos nos últimos anos.

Todavia, debalde essa mudança no ranking, há que se observar a liderança isolada das migrações permanentes de angolanos e nigerianos para o Brasil, que em relação ao período anterior, aumentaram expressivamente a sua presença no país —angolanos— ou mantiveram uma participação estável —nigerianos—.

As nacionalidades que reduziram a sua presença migratória anual foram justamente aquelas oriundas dos demais PALOPs em comparação a 2003-2010, um indicativo de que a recuperação econômica de Portugal e a mudança na política imigratória do Canadá, seus principais países de destino, favoreceu a retomada das migrações para ambos, deixando o Brasil como uma alternativa menos preferida, especialmente se considerarmos o declínio da economia brasileira a partir de 2014 com as sucessivas crises.

Deste modo, a mapa da figura 4, elaborado com uso do Excel, colabora na ilustração da origem de tais fluxos de imigrantes permanentes:

Figura 4. Mapa – Países de origem dos fluxos permanentes da imigração africana

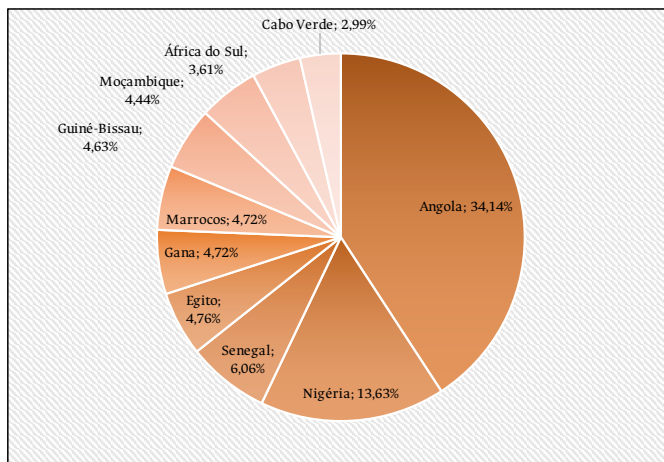


O mapa da figura 4 demonstra, por exemplo, que fluxos tradicionais como de sul-africanos e moçambicanos, ficaram em patamares muito inexpressivos na administração Dilma Rousseff, provavelmente também em virtude da retração da projeção da política externa migratória de seu governo para a África como um todo, apesar da epígrafe desse artigo demonstrar uma posição diferente da então presidente. Já o número elevado de angolanos se dá pelo fato das relações históricas entre Brasil e Angola e os intercâmbios nos campos educacionais e científicos, que datam desde o período de redemocratização do Brasil nos anos 1980, causando, portanto, a discrepância entre aquele país africano e os demais no contingente registrado no mapa anterior.

As obras de infraestrutura e a inserção de empresas brasileiras no continente africanos, mormente financiadas com recursos do governo brasileiro, como aqueles do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foram sumariamente impactadas pelos escândalos e denúncias de corrupção no âmbito da Operação Lava Jato, o que acabou por interromper, quase que por completo, as suas operações na África e, por conseguinte, cessar o fluxo migratório de trabalhadores africanos para o Brasil.

Assim, a figura 5 ilustra os principais grupos imigratórios de africanos permanentes no Brasil no período em análise, a fim de contribuir com as discussões até aqui levantadas.

Figura 5. Principais países africanos emissores de imigrantes permanentes para o Brasil – 2011/2016



Fonte: dados compilados pelo autor a partir das informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação junto a Polícia Federal em janeiro de 2018. Os dados informados são extraídos do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE).

Se antes angolanos e nigerianos dividiam a esfera gráfica, agora fica evidente a predominância da imigração angolana permanente para o Brasil. No contexto das migrações de perspectiva dos angolanos, a situação de crise política, econômica e social naquele país africano foi o fator preponderante para a emigração de muitos dos seus nacionais.

Outra mudança significativa, que já aventamos ao longo dessa seção, foi a presença maior de grupos não oriundos dos PALOPs, a saber: senegaleses, egípcios, ganeses, marroquinos e sul-africanos. De fato, a proximidade linguística e cultural que outrora servira de ponte entre o Brasil e aqueles países não mais era motivo para uma migração cara, cansativa e sem a perspectiva de melhores oportunidades no Brasil de Dilma Rousseff.

Por outro lado, a imigração desses “novos grupos” se justificou, conforme já abordamos, por uma conjunção de fatores, dentre eles, as facilidades oriundas dos vistos para a Copa do Mundo de 2014, que permitiram a admissão franqueada em território brasileiro, ainda que jamais pudesse garantir oportunidades de trabalho ou refúgio, ao passo em que não era a finalidade de tal visto.

Para finalizar e já lançarmos as bases para a discussão sobre a imigração temporária de africanos, os dados acima corroboram a nossa afirmativa de que senegaleses e ganeses, majoritariamente, migravam com uma perspectiva de permanência para o Brasil, amparados nas facilidades do visto supramencionado, entretanto, com a dinamização da crise, se tornou insustentável a sua estadia no Brasil.

Deste modo, apesar de permanentes e não aparecerem de forma significativa nos fluxos temporários, poderíamos classificá-los apenas em uma única categoria: imigrantes de perspectiva. Considerando isso, um dos argumentos deste artigo é que não se pode mais estudar e analisar os fluxos migratórios no Brasil apenas com as categorias propostas pela PF, permanentes e temporários, e, portanto, se faz necessária a criação dessa nova classificação de imigração de perspectiva que abordamos já em Uebel (2018), além de ser inédita no campo dos estudos migratórios, tanto na literatura brasileira como na estrangeira⁴.

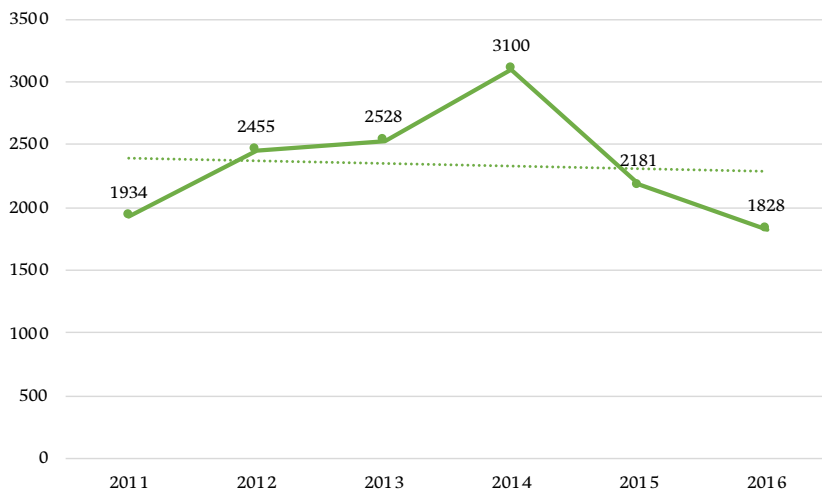
Representando aproximadamente 65 % dos fluxos migratórios de africanos, a imigração temporária também acompanhou uma dinâmica de crescimento, *boom* e declínio, assim como a de permanentes. Em 2016, por exemplo, o cômputo foi menor que os

4. Na literatura estrangeira há as novas categorias de “refugiados laborais”, “refugiados econômicos”, “migrantes ambientais”, etc., entretanto, segundo o nosso entendimento, nenhuma poderia explicar de forma ampla o fenômeno que se processou no Brasil a partir de 2003, com tanta intensidade e peculiaridades. Não é objetivo deste artigo impor o conceito que criamos de “migrações de perspectiva”, todavia, é sim nossa intenção iniciar o debate propositivo de sua implementação em pesquisas e políticas futuras, bem como na reforma estrutural, que é urgente, no tratamento das migrações internacionais por parte das instituições brasileiras, especialmente a Polícia Federal, o Ministério da Justiça, Itamaraty, CNIg, CGI e CONARE.

patamares de 2011, indicando que, se a imigração permanente já não era mais vantajosa, a temporária seria menos interessante ainda, nomeadamente para estudantes e profissionais temporários de multinacionais.

A figura 6 a seguir representa esse processo que é partícipe dos fenômenos globais que estamos a discutir.

Figura 6. Evolução dos fluxos de imigrantes africanos temporários para o Brasil – 2011/2016



Fonte: dados compilados pelo autor a partir das informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação junto a Polícia Federal em janeiro de 2018. Os dados informados são extraídos do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE).

Apesar desse declínio, que outrora colocara o Brasil como ator ativo na agenda e rotas internacionais de migrações, o estoque de imigrantes temporários africanos em 2016 era 261 % maior que aquele verificado em 2003, novamente, indicadores muito expressivos para um país que engatinhava na cena migratória global.

Posto isso, o estoque migratório total para o período de 2011 a 2016 foi de 14 026 imigrantes temporários, divididos conforme a tabela 3 a seguir, com o respectivo ranqueamento e distribuição anual.

Tabela 3. Ingressos anuais de imigrantes africanos temporários e seu estoque imigratório no Brasil – 2011/2016

País de origem	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total	Porcentagem	Ranking
Angola	744	830	856	954	770	434	4588	32.71 %	1º
Moçambique	224	263	350	508	277	249	1871	13.34 %	2º
Guiné-Bissau	152	218	195	319	228	273	1385	9.87 %	3º
Cabo Verde	160	222	270	308	231	168	1359	9.69 %	4º
África do Sul	192	183	249	182	147	100	1053	7.51 %	5º
Egito	20	185	66	41	47	68	427	3.04 %	6º
Nigéria	77	58	57	80	52	66	390	2.78 %	7º
Benim	16	63	38	103	60	56	336	2.40 %	8º
Marrocos	32	46	57	62	31	64	292	2.08 %	9º
República Democrática do Congo	36	36	33	50	44	39	238	1.70 %	10º
Maurício	25	51	27	91	12	6	212	1.51 %	11º
Camarões	19	40	53	28	27	36	203	1.45 %	12º
São Tomé e Príncipe	25	31	13	51	32	31	183	1.30 %	13º
Gana	6	14	27	44	39	45	175	1.25 %	14º
Tunísia	25	22	33	33	30	29	172	1.23 %	15º
República do Congo	66	20	21	13	13	11	144	1.03 %	16º
Quênia	18	13	9	31	25	12	108	0.77 %	17º
Argélia	7	23	24	28	9	10	101	0.72 %	18º
Costa do Marfim	6	16	14	19	11	14	80	0.57 %	19º
Zimbábue	5	8	13	37	5	7	75	0.53 %	20º
Senegal	14	14	13	10	13	9	73	0.52 %	21º
Togo	4	15	11	6	11	9	56	0.40 %	22º
Etiópia	11	6	14	11	3	3	48	0.34 %	23º
Namíbia	0	8	1	1	5	32	47	0.34 %	24º
Gabão	5	5	8	6	5	6	35	0.25 %	25º

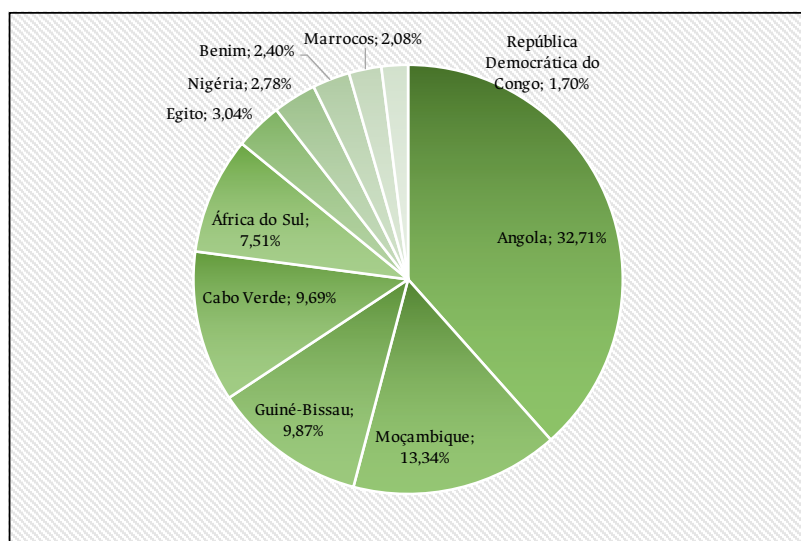
Tanzânia	6	2	7	8	5	7	35	0.25 %	26°
Líbia	6	9	4	8	6	0	33	0.24 %	27°
Madagascar	4	6	7	10	1	4	32	0.23 %	28°
Uganda	3	6	2	3	8	10	32	0.23 %	29°
Zâmbia	4	6	1	10	4	6	31	0.22 %	30°
Seicheles	0	7	11	8	3	0	29	0.21 %	31°
Burkina Faso	0	4	2	2	7	2	17	0.12 %	32°
Sudão	1	2	8	1	1	2	15	0.11 %	33°
Malawi	4	1	3	0	4	2	14	0.10 %	34°
Guiné	2	2	2	0	1	5	12	0.09 %	35°
República Centro- Africana	0	2	3	3	2	2	12	0.09 %	36°
Ruanda	1	3	5	2	1	0	12	0.09 %	37°
Libéria	5	2	2	2	0	0	11	0.08 %	38°
Burundi	0	1	1	3	1	4	10	0.07 %	39°
Chade	0	1	0	5	2	2	10	0.07 %	40°
Mali	0	2	3	1	2	2	10	0.07 %	41°
Serra Leoa	2	4	0	3	0	0	9	0.06 %	42°
Somália	0	0	5	3	0	0	8	0.06 %	43°
Guiné Equatorial	1	1	3	1	1	0	7	0.05 %	44°
Níger	1	0	0	3	0	2	6	0.04 %	45°
Botsuana	0	0	2	1	2	0	5	0.04 %	46°
Eritreia	0	1	3	0	1	0	5	0.04 %	47°
Gâmbia	1	1	0	2	0	1	5	0.04 %	48°
Mauritânia	2	0	1	2	0	0	5	0.04 %	49°
Suazilândia	0	0	0	3	2	0	5	0.04 %	50°
Djibouti	1	2	0	0	0	0	3	0.02 %	51°
Lesoto	1	0	1	0	0	0	2	0.01 %	52°
Total Anual	1934	2455	2528	3100	2181	1828	14026	100.00 %	

Fonte: dados compilados pelo autor a partir das informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação junto a Polícia Federal em janeiro de 2018. Os dados informados são extraídos do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCRE).

Apenas cinco nacionalidades tiveram mais de mil imigrantes temporários no Brasil entre 2011 e 2016: angolanos, moçambicanos, guineenses (Guiné-Bissau), cabo-verdianos e sul-africanos, exatamente a mesma composição que o período estudado anteriormente. Os PALOPs também predominaram na concessão de bolsas de estudos de pós-graduação e nas autorizações de trabalho, conforme veremos mais adiante.

Mesmo assim a presença de migrantes dos PALOPs foi menos representativa que entre 2003 e 2011, posto que antes somavam 75 % e agora 64 %; assim como a imigração permanente, parece ficar evidente que novas nacionalidades fizeram parte do conjunto imigratório africano no Brasil, como explica a figura 7.

Figura 7. Principais países africanos emissores de imigrantes temporários para o Brasil – 2011/2016



Fonte: dados compilados pelo autor a partir das informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação junto a Polícia Federal em janeiro de 2018. Os dados informados são extraídos do Sistema Nacional de Cadastro e Registro de Estrangeiros (SINCARE).

A predominância dos PALOPs pode ser explicada também pela manutenção dos acordos de cooperação entre o Brasil e aqueles países de origem no primeiro mandato de Dilma Rousseff. No segundo mandato, que foi apenas para conter as convulsões internas e a tempestade do *impeachment* que se aproximava, a África tornou-se praticamente esquecida para a presidente e para o próprio Itamaraty.

Se durante o governo Lula da Silva a África foi “redescoberta” pelo Brasil e este foi “redescoberto” pelos africanos, na administração de sua sucessora, aparentemente, o esquecimento condicionado foi colocado em prática por um lado, e a então alternativa do “sonho brasileiro” se tornara um “pesadelo” àqueles que migrariam, ou seja, uma migração de perspectiva equivocada.

Para finalizar essa seção, trazemos o mapa da figura 8, que apresenta os países de origem dos fluxos temporários da imigração africana para o Brasil durante o governo Rousseff, conforme segue:

Figura 8. Mapa – Países de origem dos fluxos temporários da imigração africana



Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais

Elaboração:
Roberto Rodolfo Georg Uebel

Fonte: elaborado a partir dos dados da Polícia Federal.

A cartografia temática é sempre muito mais expressiva do que dados brutos, gráficos ou tabelas, como fica evidente no mapa da figura 8. Apenas angolanos, moçambicanos e sul-africanos realmente apresentam uma tendência demográfica e migratória relevante, ainda mais se incorporados à análise global.

Não obstante, nas entrelinhas da cartografia e de seus dados formadores, a *big data*, como coloca a literatura contemporânea, fenômenos podem passar despercebidos ao olhar crítico do investigador de estudos estratégicos internacionais, porém, não pela imprensa e pelo senso comum. Estamos a falar, assim, das migrações de senegaleses e nacionais da costa oeste africana, cujas peculiaridades retrataram um panorama quantitativamente irrelevante, mas sociologicamente sobressalente, que analisaremos na próxima seção.

Imigração senegalesa e oeste-africana

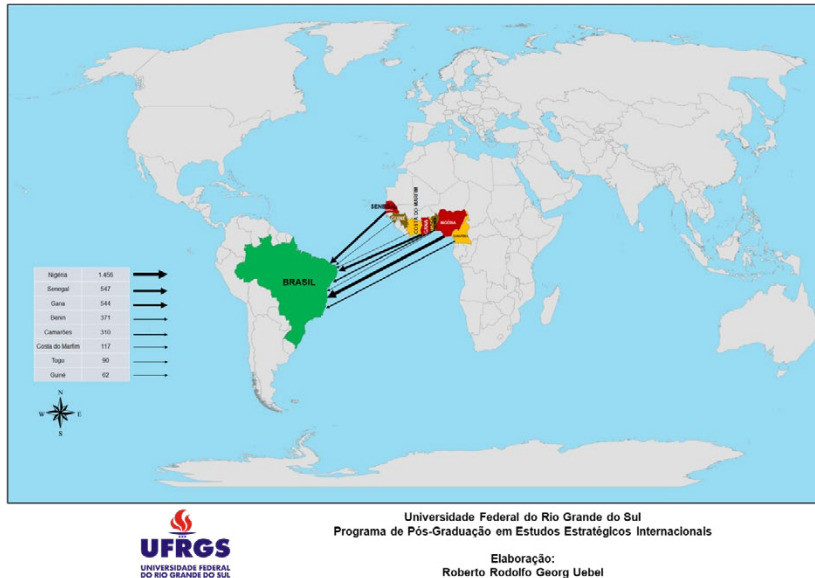
A imigração senegalesa e oriunda de outros países da costa oeste africana já foi amplamente discutida e analisada nos últimos anos por autores como Tedesco e De Mello (2015) e Herédia (2015), além de ter sido tema de nossa dissertação de mestrado (Uebel, 2015) com novas informações e atualizações sobre o tema.

Entretanto, é mister que discutamos aqui a relação desse fenômeno com a política externa migratória brasileira e a incursão do conceito de migrações de perspectiva dentro das trajetórias de imigrantes da costa oeste africana, já que temos a forte presença do caráter governamental brasileiro no fomento, ainda que subjetivo, desses fluxos.

Entre 2011 e 2016, cerca de 3.5 mil imigrantes oriundos do Senegal, Gana, Nigéria, Benin, Camarões, Costa do Marfim, Togo e Guiné migraram para o Brasil, além daqueles provenientes dos PALOPs. Apesar de quantitativamente irrelevantes se comparados com os angolanos —não representam nem 50 % da imigração total angolana—, as duas dinâmicas e provocações ao debate da reformulação da agenda de políticas migratórias do Brasil foram extremamente relevantes, bem como as consequências verificadas na sociedade, por meio da xenofobia crescente entre os brasileiros, como na imprensa e sua abordagem sensacionalista.

O mapa da figura 9 a seguir traz a intensidade desses fluxos oriundos da costa oeste africana, além de informações quantitativas sobre esses grupos muito interessantes sob uma perspectiva dos estudos migratórios brasileiros, já que se trata de mais uma imigração peculiar para um peculiar Brasil.

Figura 9. Mapa – Fluxos de intensidade da imigração da Costa Oeste Africana para o Brasil entre 2011 e 2016



Fonte: elaborado com Excel pelo autor a partir de dados da Polícia Federal (2018).

Por que essas migrações foram motivadas por uma agência governamental subjetiva? Primeiro, há que se rememorar que os fluxos oriundos desses países, exceto o de nigerianos, era muito inexpressivo até 2014, quando sofreram um verdadeiro *boom*, conforme os termos da literatura de estudos migratórios corrente. Ou seja, a imigração de perspectiva só poderia ser influenciada por uma variável externa muito mais forte e que tornasse o Brasil uma alternativa mais atrativa que a União Europeia e o Canadá.

Segundo, e aí inserimos a resposta ao questionamento anterior, é a ocorrência de dois eventos que se complementaram e criaram o ponto de atração aos senegaleses e demais oeste-africanos: a Copa do Mundo de 2014 e a facilitação dos vistos para todas as nacionalidades, fato este que se repetiria nas Olimpíadas do Rio de Janeiro de 2016 e facilitaria o ingresso de cubanos, venezuelanos e sírios no Brasil, fato que discutiremos mais adiante.

Conforme reportagem vinculada em 2014, e repercutida amplamente na imprensa brasileira, esses imigrantes:

Todos eles entraram no país com visto de turista, concedido com base na Lei Geral da Copa – permite a permanência no país por noventa dias. Segundo a freira Maria do Carmo dos Santos

Gonçalves, que ajuda na organização do abrigo no Seminário Nossa Senhora Aparecida, nenhum africano tinha ingresso para as partidas da Copa do Mundo. “Vieram para trabalhar mesmo, alguns chegaram com a roupa do corpo”, diz ela. (Zylberkan, 2014)

A permanência dos noventa dias garantidos pelo visto de turista da Copa do Mundo, o “visto da Copa”, foi o elemento-chave que permitiu a chegada considerável de imigrantes oeste-africanos no território brasileiro entre 2013 —quando começou a vigência dessa prática— e 2014, ano da realização do evento esportivo nas cidades brasileiras.

Ademais, se analisarmos os dados gerais apresentados nas primeiras tabelas desse artigo, veremos que os influxos de oeste-africanos diminuiriam imediatamente após 2014, mesmo com o estabelecimento de sólidas redes de atenção a estes imigrantes, além de associações criadas pelos próprios e suas familiares.

Assim, desponta mais uma característica da imigração de perspectiva: a sua rápida dinâmica e o desacompanhamento ao mesmo passo por parte dos entes públicos. Trata-se de uma imigração que traz consigo um *boom*, uma rápida inserção e capilarização no país e sociedade de acolhimento e que também, com a mesma velocidade, emigra ou remigra para outros países, caso não logrado o sucesso almejado quando da imigração.

Poder-se-ia afirmar que a imigração de perspectiva, detentora de tais características, seria uma espécie de imigração golondrina, conforme já especificado, entretanto, nem mesmo aqueles categorizados como golondrinos, até então, tiveram dinâmicas de chegada, inserção e saída tão rápidas e perceptíveis por parte dos estudiosos e analistas do tema.

Cabe tomar como exemplo o caso de imigrantes brasileiros na Oceania, que de certa forma seguiram uma dinâmica rápida e um *boom*, propiciado também por redes sociais e de trabalho nacionais e regionais —argentinos e uruguaios também migraram com certa intensidade para a Austrália e Nova Zelândia—, todavia, ao se depararem com cenários de trabalhos braçais, não qualificados e informais, ao contrário dos oeste-africanos, não retornaram ao Brasil em um primeiro momento.

Outrem poderia argumentar que a imigração de nipo-brasileiros, que também é muito peculiar e temporal, de acordo com os cenários econômicos e laborais de Brasil e Japão, é um caso igual àqueles que estamos a discutir aqui, contudo, olvida-se de um elemento indispensável: a relação familiar, consanguínea e histórica inerente a esses fluxos. Os Oeste-africanos que estamos a discutir não possuíam esses laços prévios com o Brasil e, em sua maioria, não o criaram a partir de sua chegada ao país⁵.

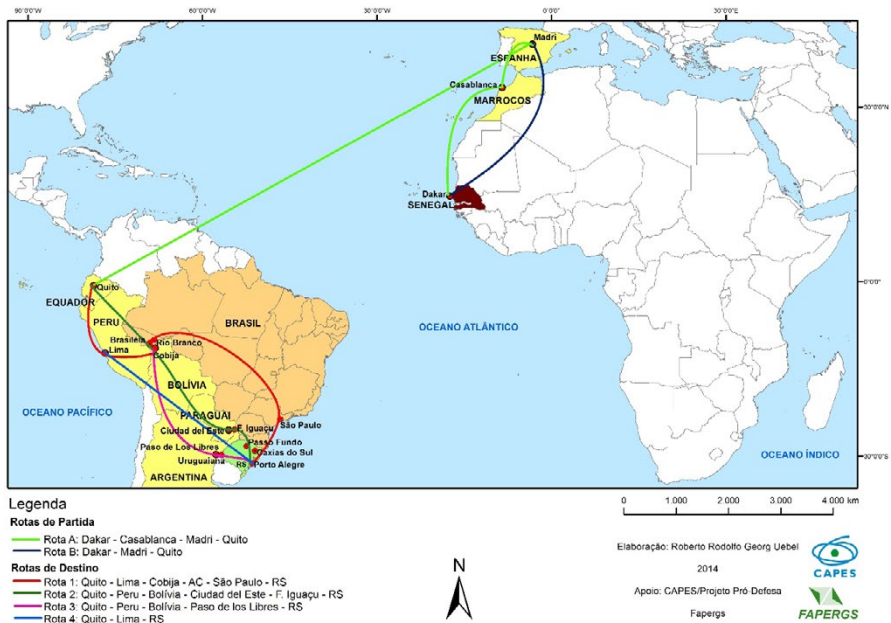
5. Não são considerados aqui os laços históricos e étnicos entre Brasil e África e a consequente afro-descendência de boa parcela da população brasileira, oriundos do período escravocrata vigente entre os séculos XVI e XIX, quase início do século XX. O que está em discussão são fluxos migratórios regulares do século XXI, baseados em motivações econômicas, laborais e políticas, totalmente diferentes das migrações forçadas de escravos do passado.

Não foi oportunizado o acesso aos dados de concessão destes Vistos da Copa para qualquer nacionalidade, apesar de nossas atuações constantes junto ao MRE e Ministério do Turismo, porém, é possível ter uma estimativa com a informação que segue:

Levantamento mais recente do Ministério da Justiça mostra que foram emitidos 8.767 vistos para ganenses durante a Copa e 2.529 entraram efetivamente no País desde então. Desses, 1.397 já deixaram o Brasil e 1.132 permanecem por aqui. Os pedidos de refúgio encaminhados ao Conare chegam a 180. (Ganenses com visto para a Copa tentam vida no Brasil, 2014)

Os dados, apesar de destoantes daqueles que obtivemos junto à PF, indicam que sim, foi a concessão do Visto da Copa que permitiu a admissão e trajetória desses fluxos no Brasil. Em relação aos fluxos, retomamos o mapa que apresentamos em 2015, agora na figura 10 a seguir.

Figura 10. Mapa – Rotas dos imigrantes senegaleses com direção ao Brasil



Fonte: elaborado pelo autor.

Além das rotas apresentadas no mapa da figura 10, após a sua elaboração, que foi baseada em informações obtidas com os próprios imigrantes senegaleses —e que

também ilustra as rotas dos demais oeste-africanos, com pequenas variantes— outras trajetórias foram descobertas, como essa:

A porta de entrada no país foram os aeroportos de São Paulo (SP), Porto Alegre (RS) e Natal (RN), este último o único destino de voos diretos do país africano para o Brasil. Os demais fizeram conexões em aeroportos da África do Sul, do Marrocos e dos Emirados Árabes até desembarcar no Brasil. Das capitais, seguiram de ônibus até Caxias. (Zylberkan, 2014)

Invocando motivações políticas, que acabaram por não se confirmar a partir de consultas do MJ e dos postos diplomáticos do Brasil na África, os oeste-africanos solicitaram refúgio e asilo político no Brasil antes do vencimento da sua permanência concedida pelo Visto da Copa, o que comprovaremos mais adiante na seção específica sobre o tema. Deste modo, além de ser uma imigração de perspectiva, era foi essencialmente baseada em ambições laborais e econômicas.

Como a intensidade foi passageira e estatisticamente irrelevante, se compararmos com os demais fluxos —por exemplo, só o número de portugueses ou norte-americanos que imigraram definitivamente para o Brasil foi 42 % maior em 2014—, o que justificou a sua ampla exposição foram quatro fatores, que abordaremos agora:

1) Exposição midiática excessiva: a abordagem da imprensa brasileira, desde veículos mais conservadores, como a Revista Veja, até mais progressistas, como a Carta Capital, foi baseada em um sensacionalismo exacerbado e misturado com humanitarismo midiático, tradicional da imprensa brasileira. Reportagens especiais semanais, envio de repórteres aos abrigos de imigrantes nas fronteiras brasileiras, notícias diárias com quantitativos irrelevantes, como a chegada de senegaleses em rodoviárias municipais (Quatro haitianos e dois senegaleses chegam a Porto Alegre, 2015), alusão ao risco da disseminação do vírus ebola no Brasil pelos imigrantes (Sanches, 2014) —no mesmo ano ocorrera uma pandemia da doença no mundo— deram a tônica que propiciou a exposição de tais grupos no Brasil, além da sua visibilidade pela cor da pele, negra, e anamnese assimilativa com a crise migratória do Mediterrâneo.

2) Intensificação dos episódios de xenofobia e sentimento de aversão aos imigrantes: não raros foram os comentários jocosos e preconceituosos de brasileiros, inclusive afrodescendentes, nas redes sociais e nas interações presenciais, em relação à chegada dos oeste-africanos no país, aparelhados com a prática racista existente no Brasil e com a exposição midiática supramencionada. Nesse contexto, episódios de agressões físicas a africanos (Senegalês tem o corpo queimado enquanto dormia em Santa Maria, 2015), discursos de ódio de políticos (“Vieram trazer mais pobreza”, diz vereador sobre imigrantes no RS, 2014) e hostilidades de cidadãos comuns (Santos, 2016)

—autodenominados “cidadãos de bem”— foram corriqueiros a partir de 2014, e se misturaram às instabilidades, polaridades e maniqueísmos em ascensão no Brasil, dado o cenário político instável, vigente até o momento em que este artigo é escrito. Apesar de outrora ser considerada uma sociedade cordial (Holanda, 1998), a sociedade brasileira demonstrou, lamentavelmente, diversos episódios de intolerância para com imigrantes africanos e haitianos, especialmente, o que serviu de aporte para o despertar de interesse em relação ao tema por parte da academia, posto que, quantitativamente, foram fluxos de pequeno corte e relevância.

3) Tratamento estatal e governamental: a chegada desses novos imigrantes e a consequente exposição mencionada nos dois tópicos anteriores provocou também a sensibilidade do aparato estatal e governamental brasileiro, que já se via dentro de um profundo debate em relação aos imigrantes haitianos desde 2010. Nesse sentido, a atuação das políticas públicas foi verificada de duas formas: a) acolhimento e inserção no mercado de trabalho, mormente a cooperação ativa de instituições religiosas, ONGs e órgãos do terceiro setor; e b) endurecimento, acossa e vexação daqueles oeste-africanos que praticaram o comércio informal e irregular, os populares e históricos camelôs, como bem retrata a atuação do Estado policial na figura 11.

Figura 11. Atuação do Estado policial contra imigrantes oeste-africanos vendedores de mercadorias irregulares – Município de Novo Hamburgo/RS





Fonte: Jornal NH apud Uebel (2015).

4) Ressignificação das fronteiras terrestres: a chegada desses imigrantes pelas fronteiras do Norte do Brasil com a Bolívia, Peru e, em menor grau, com as três Guianas, não apenas redesenhou o papel destas nas relações transfronteiriças, mas também as ressignificou quanto à importância dos fluxos migratórios com direção ao Brasil. Ademais da imigração tradicional fronteiriça e de merosulinos, nunca o Brasil presenciara fluxos migratórios internacionais nas suas fronteiras terrestres. A normalidade até o século XX era a via marítima e após a Segunda Guerra Mundial a via aérea. O município de Brasiléia, estado do Acre, fronteiriço com Cobija, Bolívia (figura 12) onde estivemos em pesquisa de campo em 2014 retratou bem o Brasil das novas migrações terrestres, como a dos oeste-africanos. Não apenas a infraestrutura municipal foi repensada, mas também o aparato federal, com o deslocamento, ainda que temporário, de agentes da Polícia Federal, Receita Federal, Itamaraty, MJ e Forças Armadas para o acolhimento desses imigrantes, que já eram de uma segunda onda, posto que a primeira foi dos haitianos.

Figura 12. Posto de controle fronteiriço e migratório em Cobija (Bolívia), fronteira com
Brasiléia (Acre, Brasil)



Fonte: Machado (2014).

É possível notar, portanto, como a dinâmica da imigração oriunda costa oeste africana foi determinante para a reorientação e posterior ruptura da política externa migratória de Dilma Rousseff, que arrazoaremos na próxima seção, esta dedicada às considerações finais.

Considerações finais

Na primeira seção do artigo revisamos e apresentamos o perfil das migrações africanas para o Brasil de 2011 a 2016, bem como aprofundamos os nossos conceitos de migrações de perspectiva e política externa migratória brasileira, então com novas agendas, atores e cenários. Depreendemos naquela seção, por exemplo, a existência de um contingente migratório de mais de um milhão de indivíduos, sendo os africanos o segundo maior grupo, apenas atrás de latino-americanos, na proporcionalidade do crescimento dos fluxos migratórios.

Se Rousseff não cumpriu os oito anos de mandato, também é possível inferirmos, conforme discorreremos nas discussões deste artigo, que as migrações para o Brasil também quebrariam um ciclo de transição, ao contrário do que se imaginava à época.

Foi justamente na sua administração em que ocorreu a primeira tentativa governamental brasileira de se criar uma política migratória nacional desde a época do Império, com a realização da COMIGRAR em 2014, e também o fim da agenda de políticas públicas migratórias, com a paralisação do governo Rousseff já no final de 2015, com a abertura do processo de *impeachment*.

Durante esse período de 2011 a 2016, além desses dois pontos de inflexão, outros fatores contribuíram para que as migrações internacionais alcançassem uma visibilidade até então não vislumbrada, mas que já se desenhava no último ano da administração Lula da Silva. Essa visibilidade pode ser definida pela inserção social dos imigrantes, mediação da sua chegada e integração e também por questões étnico-raciais atreladas à xenofobia social.

As migrações em massa de senegaleses e oeste-africanos, além da criação do Programa Mais Médicos, que fomentou a migração laboral de médicos de diversas nacionalidades, criaram um ambiente de rediscussão da política externa migratória brasileira no seio do governo Rousseff. Depois dos governos de Pedro II e Lula da Silva, foi a administração Rousseff que mais atenção deu às questões migratórias em sentido amplo, interministerial e multitemático.

Esse cenário, por fim, criaria as bases para a renovação também da legislação migratória, então vigente desde a ditadura civil-mil afetar, com o Estatuto do Estrangeiro. É nos últimos momentos do agonizante governo de Dilma Rousseff que a tramitação da nova Lei de Migração passa a ganhar fôlego no Congresso Nacional, de forma totalmente modificada e recortada pelo futuro chanceler de Michel Temer, o então senador Aloysio Nunes Ferreira.

De um país que observava o crescimento dos fluxos migratórios africanos, rapidamente as migrações de perspectiva transformaram o Brasil em um país de emigrações de estrangeiros e remigrações internacionais. O projeto de uma política migratória de referência acabou por se transformar em uma Lei de Migração moderna, porém, modificada quanto aos seus princípios humanitários e multiculturais e promulgada por um presidente não eleito, impopular e avesso ao que vinha se discutindo no campo governamental das migrações desde 2003, ou seja, um expoente da ruptura; por este motivo, nossa análise quantitativa se concentrou até 2016.

Deste modo, podemos afirmar que o ponto de ruptura da política externa migratória brasileira foi 2014, o ano que, em seu começo, prometia uma reestruturação legal migratória, com as conferências regionais sobre migrações e refúgio e que deveria culminar na aprovação da nova Lei de Migração — não aprovada em 2017 —, acabou findando com o ano de um governo reeleito, mas que acabou não se sustentando, como bem registra a História.

Logo, o período de crescimento dos fluxos migratórios de africanos durante a administração Rousseff pode ser explicado como uma combinação resultante das ações da administração anterior com outras questões que fogem da ação direta e objetiva

do governo brasileiro —mas subjetivamente capitaneadas por este—, constantes na questão dimensional que já abordamos, mas aqui retomamos: 1) a participação do país em missões humanitárias na África; 2) o Programa Mais-Médicos; 3) os programas de cooperação e concessão de bolsas de estudo e pesquisa; 4) a propagandização do país pelas redes migratórias e internacionais do trabalho como uma alternativa aos Estados Unidos, União Europeia e demais destinos tradicionais.

Postas essas questões, é possível concluir, portanto, que as migrações internacionais de africanos para o Brasil, em geral, durante o governo Dilma Rousseff, 2011 a 2016, foram motivadas por tais fatores: a) continuidades de fluxos imediatamente anteriores; b) posição do Brasil como alternativa facilitada e imediata se considerados os destinos tradicionais na Europa e América do Norte; c) migração subvencionada a partir de um plano de inserção estratégica. Como característica de ruptura enquadram-se os fluxos de europeus, norte-americanos, asiáticos e também de parcela de africanos. Essa questão está intimamente ligada à nossa argumentação de que a política externa migratória de Dilma Rousseff colheu os frutos da versão de Lula da Silva e concentrou seus esforços mais nas repercussões qualitativas do que nas quantitativas.

Considerado isto, podemos afirmar que o Brasil, apesar de todos os tensionamentos políticos, institucionais, econômicos e sociais que sentiu desde 2014, alcançou um novo patamar na forma de tratar a questão imigratória africana. Assim, nesse âmbito, emerge mais uma característica da imigração de perspectiva: a sua rápida dinâmica e o desacompanhamento ao mesmo passo por parte dos entes públicos.

Trata-se de uma imigração que traz consigo um *boom*, uma rápida inserção e capilarização no país e sociedade de acolhimento e que também, com a mesma velocidade, emigra ou remigra para outros países, caso não logrado o sucesso almejado quando da imigração, conforme os dados recentes já apontam em seus direcionamentos, e que abrem uma agenda de pesquisa futura sobre a emigração africana a partir do Brasil na transição dos governos progressistas recentes para uma administração de viés ultraconservador e anti-imigração.

Referências

- Borges, P. (30 de janeiro de 2018). Imigração para o Brasil: “De repente o africano está no país novamente”. *Alma Preta*. Recuperado de <https://www.almapreta.com/editorias/mama-africa/imigracao-para-o-brasil-de-repente-o-africano-esta-no-pais-novamente>
- Ganenses com visto para a Copa tentam vida no Brasil (20 de julho de 2014). R7. Recuperado de <https://noticias.r7.com/brasil/ganenses-com-visto-para-a-copa-tentam-vida-no-brasil-20072014>

- Gil, A. C. (2019). *Como elaborar projetos de pesquisa*. São Paulo: Atlas.
- Graham, R. (1990). *The Idea of Race in Latin America, 1870-1940*. Austin: University of Texas Press.
- Herédia, V. B. M. (2015). *Migrações internacionais: o caso dos senegaleses no Sul do Brasil*. Caxias do Sul: Quatrilha Editorial.
- Holanda, S. B. (1998). *Racines du Brésil*. Paris: Gallimard.
- Lesser, J. (2013). *Immigration, Ethnicity, and National Identity in Brazil, 1808 to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Machado, A. (17 de novembro de 2014). Bolívia oferece curso de medicina a R\$ 700 em Puerto Evo Morales, na fronteira. *Blog do Altino Machado*. Recuperado de <http://www.altinomachado.com.br/2014/11/bolivia-oferece-curso-de-medicina-r-700.html>
- Quatro haitianos e dois senegaleses chegam a Porto Alegre. (29 de maio de 2015). *Correio do Povo*. Recuperado de <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/geral/quatro-haitianos-e-dois-senegaleses-chegam-a-porto-alegre-1.173962>
- Rousseff, D. (23 de fevereiro de 2013). *Discurso da presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de abertura da III Cúpula América do Sul-África*. Discurso apresentado em III Cúpula América do Sul-África, Malabo, Guiné Equatorial. Recuperado de <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cerimonia-de-abertura-da-iii-cupula-america-do-sul-africa-malabo-guine-equatorial>
- Sanches, M. (09 de setembro de 2014). Com medo do ebola, agentes da PF no Acre barram africanos que chegam em onda migratória. *O Globo*. Recuperado de <https://oglobo.globo.com/sociedade/saude/com-medo-do-ebola-agentes-da-pf-no-acre-barram-africanos-que-chegam-em-onda-migratoria-13873155>
- Santos, M. (2000). *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record.
- Santos, W. D. J. (15 de maio de 2016). Intimidação, racismo e violência contra imigrantes e refugiados no Brasil. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Recuperado de <https://diplomatique.org.br/intimidacao-racismo-e-violencia-contr-imigrantes-e-refugiados-no-brasil/>
- Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Seljan, Z. (2018). *No Brasil ainda tem gente da minha cor?* São Paulo: Global Editora.
- Senegalês tem o corpo queimado enquanto dormia em Santa Maria. (12 de setembro de 2015). *Diário de Santa Maria*. Recuperado de <http://diariosm.com.br/senegal%C3%AAs-tem-o-corpo-queimado-enquanto-dormia-em-santa-maria-1.2027819>
- Silva, C. A. (2013). *A política brasileira para refugiados (1998-2012)* (tese de doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10183/88351>

- Skidmore, T. E. (1976). *Preto no branco: raça e nacionalidade no pensamento brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Tedesco, J. C. & De Mello, P. A. T. (2015). *Senegaleses no Centro-Norte do Rio Grande do Sul: imigração laboral e dinâmica social*. Porto Alegre: Letra & Vida.
- Uebel, R. R. (2015). *Análise do perfil socioespacial das migrações internacionais para o Rio Grande do Sul no início do século XXI: redes, atores e cenários da imigração haitiana e senegalesa*. (tese de mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10183/117357>
- Uebel, R. R. (2016). O imigrante como objeto, a fronteira como um portão: como a mídia impressa percebe o imigrante haitiano e o papel das fronteiras no Brasil e no Rio Grande do Sul. *Tempo da Ciência*, 23(46), 115-131. Recuperado de <http://e-revista.unioeste.br/index.php/tempodaciencia/article/view/16132>
- Uebel, R. R. (2018). *Política externa migratória brasileira: das migrações de perspectiva à hiperdinamização das migrações durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff* (tese de doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10183/188410>
- Ventura, D. (2017). *Entre falácias e fronteiras: migrações e refúgio nas relações internacionais contemporâneas*. Ponência apresentada no 6º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, Belo Horizonte, Brasil.
- “Vieram trazer mais pobreza”, diz vereador sobre imigrantes no RS. (20 de março de 2014). G1 RS. Recuperado de <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2014/03/vieram-trazer-mais-pobreza-diz-vereador-sobre-imigrantes-no-rs.html>
- Wade, P. (2010). *Race and Ethnicity in Latin America*. Nova York: Palgrave Macmillan.
- Zylberkan, M. (10 de julho de 2014). Ganeses usam Copa para pedir refúgio e ficar no Brasil. *Veja*. Recuperado de <https://veja.abril.com.br/brasil/ganeses-usam-copa-para-pedir-refugio-e-ficar-no-brasil/>

Un nuevo tipo de migrante: ¿escapando del “desarrollo”?*

Saskia Sassen**

Columbia University, Estados Unidos

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n18.82102>

Aquí examino dos grupos de problemas, uno perteneciendo a una historia más vieja cuyas consecuencias aún están con nosotros, y el otro, a una nueva historia en proceso que hace visible cuánta injusticia marca nuestro período actual. El primero destaca el poder de la ley y de los acuerdos contractuales para destruir economías que no encajan en el molde corporativo/moderno. El segundo se enfoca en dos grandes micro-historias brutales en donde la ley puede a duras penas funcionar. En resumen, estos son tipos de “desarrollo” que destruyen medios de vida y destruyen la tierra y el agua. El resultado es desastroso. Sin embargo, los tipos de medidas que utilizamos para establecer el “desarrollo” registran estas condiciones negativas como positivas: un aumento en PIB *per cápita*. Ahora hay un creciente consenso entre expertos en desarrollo —notablemente Joseph Stiglitz y Amartya Sen— quienes sostienen que el aumento del PIB *per cápita* ya no es útil como medida para entender cuál es el estado de nuestras economías si la preocupación incluye la población general —y no se enfoca únicamente en modos particulares de aumento que funcionan para los ricos—.

Algunos de los desastrosos programas de desarrollo que el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial implementaron en los 1980s y 1990s son buenos ejemplos. Sin importar las buenas intenciones, estos programas ayudaron a destruir

* Es parte de un texto que escribí para el Palais de la Paix (La Haya, Países Bajos), titulado “A New Type of Migrant: Escaping “Development?”: “Third Annual T.M.C. Asser Lecture, Asser Press, The Hague, Netherlands, 2018.

** Ph.D. en Sociología por University of Notre Dame, Estados Unidos. Profesora de Columbia University, Estados Unidos. Correo electrónico: sjs2@columbia.edu

Cómo citar

Sassen, S. (2020). Un nuevo tipo de migrante: ¿escapando del “desarrollo”? FORUM. Revista Departamento Ciencia Política, 18, 124-144. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n18.82102>

varias economías emergentes del Sur Global. Muchas de las regiones emigratorias en las que me enfoco dan visibilidad a esta herencia destructiva. Pero la ley y las reglas del juego realmente no reconocen que lo que se midió como crecimiento implicaba la destrucción de los hábitats y las economías de pequeñas propiedades en el nombre del “desarrollo”.

Estos son problemas con los que he estado comprometida por mucho tiempo y que abordaré, entre otros, a continuación. Quizás sea el caso de que no se ha aprendido lo suficiente de destrucciones pasadas presentadas como “desarrollo”¹. Las leyes pertinentes y reglas del juego tampoco reconocen que esas destrucciones contribuyeron a algunos de los desastrosos flujos migratorios de hoy, desplazamientos forzosos debido a la apropiación de la tierra y el agua; envenenamiento de la tierra y el agua debido a la minería –conflictos relacionados– y el impacto de todo esto en el cambio climático.

La mayoría de los pobres no migran

El hecho principalmente desapercibido sobre las explicaciones comunes de la migración es que la pobreza no es una explicación suficiente. Si lo fuera, deberíamos ver billones de migrantes al rededor del planeta. Pero el número estimado es a lo sumo 300 millones. Y los números de refugiados reconocidos han aumentado considerablemente en la última década, alcanzando... probablemente un número muy por debajo de la realidad. Adicionalmente, los refugiados en su mayoría quieren regresar a sus hogares y tierras si es posible. En resumen, una gran parte de inmigrantes y la mayoría de los refugiados no están motivados por el deseo de abandonar su hogar sino por las condiciones extremas que los obligan a salir en búsqueda de la mera supervivencia.

En el caso de los migrantes, esto sugiere que existe un contexto mayor dentro del cual surgen flujos migratorios. No es simplemente una obsesión con llegar a un lindo país “occidental”. Y lo que me interesa es precisamente ese contexto más amplio que es tan frecuentemente pasado por alto en el análisis de flujos de migración y también de refugiados. Permanece de manera insuficiente el análisis, en parte por ser mucho más difícil rastrear que el hecho de los migrantes llegando a nuestras costas. Además, en cierta medida, nosotros en “Occidente” en sentido amplio, vemos gran parte del resto del mundo como un lugar menos deseable para vivir que nuestro mundo occidental. Pero quizá esto sea incorrecto ya que la mayoría de los pobres no migran.

1. Ver, por ejemplo, el argumento en Sassen (2014). Comenzé a desarrollar algunos de estos problemas hace varios años (Sassen, 2000).

En la primera mitad discuto algunas políticas claves de desarrollo internacional que terminaron expulsando a las personas de sus tierras². El enfoque central aquí es en África y en el papel crucial de grandes organizaciones de desarrollo internacionales, notablemente el FMI y el Banco Mundial; los intereses económicos de Europa y Estados Unidos jugaron roles claves en la definición de estas políticas³. Mi objetivo aquí no es una revisión completa de los buenos y malos programas de desarrollo. Se trata más bien de un rastreo de cómo un creciente porcentaje de las áreas menos desarrolladas del mundo terminaron con hábitats destruidos debido a minas corporativas, plantaciones comerciales y apropiaciones de aguas de manera masivas. Directa, e indirectamente a través de sus corporaciones, los estados occidentales ricos frecuentemente han sido grandes jugadores en esas destrucciones de hábitats lejos de sus propias tierras. Ahora podemos añadir a China a la lista de estos grandes jugadores⁴.

En la segunda mitad examino dos flujos de migración adicionales que tienen mucho que ver con dichos modos de desarrollo “modernizantes” pero que en general no son reconocidos como tal. El primero, es la fuga de menores no acompañados de América Central a los Estados Unidos que se incrementó en 2014. El segundo, es una nueva fase de desalojos forzados de minorías de musulmanas en Asia: el caso de más de 700 000 rohingyas expulsados de su tierra por el ejército de Myanmar, – todo esto sucedió en el trascurso de unos cuantos meses a finales de 2017. Estos dos casos no son necesariamente representativos del mundo más amplio de las migraciones. Más bien, sirven como indicadores de cuan mal *se puede* poner. Guerras locales y violencia contra personas y comunidades en su mayoría rurales son factores principales mencionados frecuentemente en investigaciones académicas y en los medios. Pero estos no son los únicos. Una explicación clave, generalmente ignorada de estos flujos, tiene que ver con modos de desarrollo económico actuales implementados por corporaciones privadas, instituciones internacionales y un número sorprendente de gobiernos. Son de manera frecuente vistos como un crecimiento económico positivo: lo que es pasado por alto típicamente es el desplazamiento masivo y brutal de personas rurales de su hábitat, lo cual lleva a la migración como único modo de supervivencia. Examino estos tres tipos de flujos como indicadores de una condición que está volviéndose crítica al rededor del mundo: la pérdida del hábitat.

2. Ver también algunos de los primeros trabajos pioneros, notablemente de Frank (1969); IMF (2006); Oxfam International (1999); Quijano (2000); Robinson (2008).

3. He escrito sobre esto en Sassen (2014; 2016).

4. Desarrollé estos asuntos con gran detalle en otro textos. Ver Sassen (1988; 2014; 2016; 2017).

¿Por qué únicamente una fracción de los pobres del mundo migra?

Nuevas migraciones han sido por mucho tiempo de mi interés ya que nos ayudan a entender por qué un flujo determinado comienza⁵. Por consiguiente, nos dicen algo de los contextos más amplios que generan dichos flujos. Esto significa que el migrante se vuelve un indicador del área de donde él/ella viene. Esto genera contraste con una etapa posterior en un flujo cuando este se vuelve una migración en cadena, la cual es mucho más fácil de explicar cómo y por qué un nuevo flujo emerge. Una vez la migración en cadena se establece normalmente es la familia quien autoriza uno u otro miembro a que migre por el bien del hogar. La migración en cadena ha sido el modo dominante en el occidente desde la década de 1950 ya que muchas de esas migraciones estaban, para ese entonces, en la segunda o tercera generación. Son estas migraciones habituales las que han recibido la mayor atención de los expertos en inmigración en el Occidente. Es mucho más difícil entender por qué la migración comienza, ya que la mayoría de personas, incluyendo a los pobres, no migra.

Mi preocupación aquí es con tres grupos poblacionales de condiciones diferentes que han llevado a migraciones significativas. El primero es un grupo más grande y familiar de migraciones saliendo de África hacia Europa. Mi objetivo es revisar el caso de África para examinar las diferentes formas cómo los gobiernos occidentales —especialmente de Europa y Estados Unidos— establecieron las bases para forzar a personas locales a entrar en flujos migratorios, en su mayoría por mera supervivencia. El propósito era más que todo el desarrollo de África. El resultado fue principalmente permitir que corporaciones extranjeras explotaran las riquezas naturales y facilitar la creación de élites africanas en vez de un desarrollo económico genuino. Mi argumento es que estos resultados negativos son los orígenes de muchos flujos migratorios de África hacia Europa.

En las adquisiciones masivas de tierra realizada por grandes corporaciones y gobiernos para sus propios intereses —desde la minería hasta la producción de cultivos— se ha contribuido a la expulsión y destrucción de pequeños agricultores, a menudo facilitado por políticas bien intencionadas, pero mal concebidas del FMI. Emigrar es a menudo un movimiento de supervivencia básica más que una aspiración a una vida mejor. Junto a esas migraciones bien establecidas, vemos nuevos flujos que han emergido recientemente en América Central, África y Asia. En este punto me enfocaré en migraciones más antiguas

5. Mi trabajo sobre migración por mucho tiempo se ha enfocado en ese contexto mayor dentro del cual un nuevo flujo comienza (Sassen, 1988; 1990; 1996). En el centro de mi trabajo sobre el tema es que las migraciones ocurren *dentro* de los sistemas, pero estos sistemas no son condados: son el espacio operativo más grande en el cual los países poderosos de una época persiguen sus objetivos. Algunos ejemplos son el Imperio Británico, la Pax Americana y otros.

y dos nuevos flujos de personas desesperadas en su mayoría. Uno de estos es la nueva migración de menores no acompañados de Centro América; específicamente de Honduras, Salvador y Guatemala, todos estos países marcados por violencia extrema en áreas rurales y urbanas. El otro es la expulsión de los rohingya de Myanmar, específicamente la expulsión reciente de más de 700 000 mujeres, hombres y niños que duró tres meses a finales de 2017; esto resulta ser toda una nueva fase en la persecución que han sufrido, desde hace muchos años, como musulmanes en un país mayoritariamente budista.

Cada uno de estos tres diferentes tipos de flujos apunta a un contexto más amplio marcado en su mayoría por condiciones extremas. Tener en cuenta cómo esas condiciones surgieron nos permite al menos poder ver algunas de las dinámicas más amplias que convierten a la migración en una opción, para una vida mejor o para sobrevivir. Cada uno de estos tres diferentes flujos emergen de situaciones más grandes que las decisiones internas del hogar, y más grandes que los altibajos de la economía nacional o local. Las condiciones extremas y claramente marcadas de las que surgen operan a niveles diversos, desde necesidades individuales hasta dinámicas a gran escala. Y lo hacen con grados de visibilidad variables.

La violencia es un vector clave que explica estas migraciones. Pero no es el único. Añado un segundo vector clave, uno insuficientemente reconocido: el hecho de que los más de treinta años de políticas de “desarrollo” internacional en los países de origen han dejado mucha tierra muerta debido a la minería, apropiaciones de tierra, plantaciones agrícolas, y más. El caso más extremo es África. El resultado fue y sigue siendo la expulsión de comunidades enteras de su hábitat rural.

Observado de manera insuficiente y crítico para mi análisis, es el hecho que gran parte de esta expulsión de personas rurales de su hábitat es registrada como aumento de PIB *per cápita*: son reemplazados por agricultura y minería moderna a gran escala. Más allá de la expulsión de millones de pequeños propietarios, los tipos de “desarrollos” modernos a gran escala que los reemplazan —en su mayoría minería y producción agrícola— agotan la tierra y envenenan los cuerpos de agua. Los pequeños propietarios saben cómo mantener la tierra viva, pero su producción es raramente considerada en las medidas de aumento de PIB *per cápita*. Desalojados de sus tierras a lo largo de varias décadas, trasladarse a los tugurios de las grandes ciudades es cada vez más la última opción para los expulsados. Y, para aquellos que lo pueden costear, abandonar su país por destinos comunes en Europa y Estados Unidos.

Esta historia de destrucciones de economías rurales y expulsiones que atraviesa varias décadas y que se ha disfrazado de “modernización y desarrollo” ha alcanzado niveles extremos hoy en día: grandes superficies de tierra y cuerpos de agua ahora están muertos debido a la minería, producción agrícola y extracción de agua por actores como

Nestlé. Por lo menos algunas de las guerras y conflictos locales hoy en día en África, América Latina y Asia surgen de dicha destrucción y pérdida del hábitat, con el cambio climático reduciendo aún más las tierras habitables.

Una mezcla de condiciones —guerras, tierra muerta y expulsiones de pequeños propietarios de sus modestas economías en el nombre del “desarrollo”— ha producido una gran pérdida de opciones de vida para un número creciente de personas en más y más partes del mundo. Esto, entonces, no es el migrante en búsqueda de una vida mejor quien espera enviar dinero a su familia que dejó atrás. Estas son personas en búsqueda de la propia vida.

Es importante para mi análisis la falta de reconocimiento legal a este tercer tipo de migrante, desalojado de su tierra para darle espacio a una mina o una plantación comercial. Esta migrante no encaja en ninguno de los dos sujetos establecidos en la ley: el refugiado y el inmigrante. Ella es un tercer sujeto invisible en los ojos de la ley porque es una refugiada de lo que es registrado como positivo: ciertos modos de “desarrollo económico”. Tampoco existe una ley que reconozca el hecho que gran parte del “desarrollo económico” y riqueza están basados en la apropiación de tierras que pertenecían a pequeños propietarios rurales, así como la destrucción de tierras y cuerpos de agua por la minería, producción agrícola, y más. Los migrantes que pierden su tierra o terminan con su abastecimiento de agua envenenada por minas cercanas, son refugiados de tales modos de desarrollo económico. Debería existir una ley que los reconozca como tales. Pero por ahora la interpretación básica es que aquellos modos de desarrollo son buenos para el país.

Lo que busco presentar aquí son la condiciones sociales y económicas que hacen invisible este tercer sujeto a la ley existente. Y mi esperanza es que existan expertos legales quienes tal vez estén interesados en hacer visible en la ley este asunto sobre migrantes: no simplemente como una persona, sino como un resultado de los modos de desarrollo que —aún— registramos como positivos, sin importar lo que hagan a las personas, a la tierra y al agua, y a la supervivencia de la biósfera.

Las prácticas de “desarrollo” europeas y estadounidenses a lo largo de varias décadas, como también su influencia moldeadora en las instituciones internacionales, como el FMI y el Banco Mundial, son factores clave en este análisis, siendo África un área clave para el despliegue de tales nociones de desarrollo. África también representa el más complejo de los tres flujos migratorios que examino en este texto. Pero también es el continente donde mucha de la infraestructura internacional de desarrollo se ha centrado y basado una gran cantidad de sus innovaciones. Entonces África, hace visible incluso cómo las bien intencionadas prácticas de desarrollo pueden destruir hábitats y por lo tanto engendrar refugiados del “desarrollo”. Los actores políticos y económicos que permiten estas expulsiones deberían rendir cuentas. Y los refugiados del “desarrollo” deberían ser reconocidos como tales.

Una pregunta que esto genera es si podemos desarrollar instrumentos legales que reconozcan esta asimetría entre lo que: a) se mide como positivo y por lo tanto gana prestigio en la ley y en preferencias gubernamentales; b) lo negativo invisible que también se genera, acelerando notablemente la destrucción de la tierra y el agua, como también la falla en reconocer los derechos históricos de los pequeños propietarios a su tierra.

Cuando el “desarrollo” sólo funciona para pocos... y destruye el hábitat de millones

Muchas de las características negativas actuales en los países del Sur Global —por ejemplo, el aumento drástico de pobreza y la expulsión de pequeños propietarios de sus tierras— son en parte originadas en las estrategias de desarrollo iniciadas en las décadas de 1980 y 1990 por grandes instituciones internacionales y firmas globales. La minería y producción agrícola están entre los ejemplos notables de un modo de desarrollo que es básicamente extractivo y deja como resultado tierra muerta y agua envenenada. Adicionalmente, al insistir en abrir esos países a importaciones, gran parte del sistema internacional ha terminado permitiendo grandes empresas multinacionales entrar a un mercado donde antes los productores y tiendas locales eran claves.

El resultado ha sido una destrucción significativa de empresas e industria local. Haber abierto estas frágiles economías a firmas globales listas para atender todas las necesidades, gradualmente las redujeron a economías de consumo. El sector extractivo, en gran parte bajo el control de firmas extranjeras, ha crecido en importancia y se ha convertido en facilitador, no de desarrollo nacional sino de las élites ricas locales emergentes.

Un gran factor a finales de la década de 1970 y a principios de 1980, rara vez mencionado hoy en día, fue el impulso por los llamados “bancos transnacionales” a vender deuda a los países menos desarrollados (Sassen, 1988). Dos clarificaciones son necesarias aquí. Una es que el crecimiento de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en la década de 1970 trajo consigo una vasta concentración de dinero en los países productores de petróleo. En vez de “almacenar” este dinero en sus países, los grandes productores de petróleo árabes decidieron trabajar con bancos occidentales para aumentar ese dinero. Ese fue un momento en el que múltiples instrumentos financieros que ahora están disponibles para multiplicar el valor del dinero aun no existían. Vender la deuda por una tasa de interés era la forma de tener ganancias rápidas. Gobiernos africanos, especialmente, fueron presionados a comprar dichos préstamos, lo cual significaba endeudarse. Y eventualmente muchos sino la mayoría de estos gobiernos

terminaron pagando un precio muy alto por esos aparentes préstamos baratos: las élites gubernamentales se hicieron ricas pero el desarrollo económico de estos países dejó de ser de interés para sus gobiernos y élites⁶.

Por mucho en la década de 1980 y en adelante se les pidió a los países pobres endeudados que pagaran una cuota de sus ganancias de exportación al servicio de la deuda que era mucho más alta que la pedida en otras instancias del endeudamiento de los países. Esta cuota era cerca del 20 por ciento, lo cual es mucho más alto que lo pedido en otros casos de endeudamiento de los países. Por ejemplo, en 1953, los Aliados cancelaron el 80 por ciento de la deuda de guerra de Alemania e insistieron en únicamente del 3 al 5 por ciento de las ganancias de exportación por servicio de la deuda. Y ellos pidieron solo el 8 por ciento a los países de Europa Central en la década de 1990 cuando estos abandonaron la esfera comunista. Pero los costes del servicio de la deuda en países pobres actuales han terminado siendo extremos, como lo discuto a continuación.

Esto sugiere que el objetivo respecto a Alemania y, luego, a Europa Central era la reincorporación a la economía del tiempo del mundo capitalista. En contraste, el objetivo *vis-à-vis* de los países del Sur Global en la década de 1980 y 1990 era más parecido a disciplinar más que establecer un régimen, comenzando por la aceptación forzada de préstamos y programas de reestructuración del sistema internacional. Estas eran medidas que ayudaron a grandes firmas extractivas —como la minería y la producción agrícola— y las multinacionales de consumo a entrar en estas economías en términos bastante lucrativos. Luego de 20 años de este régimen, se hizo claro que no proporcionaba los componentes básicos para un desarrollo saludable. La disciplina de los pagos del servicio de deuda se priorizó más que la infraestructura, hospitales, colegios y otras metas de desarrollo centradas en las personas.

La primacía de esta lógica extractiva se volvió un mecanismo para la transformación sistemática que fue más allá de los pagos del servicio de la deuda. Esto incluyó la devastación de grandes sectores de economías tradicionales, industrias a pequeña escala, la destrucción de buena parte de la burguesía y de la pequeña burguesía nacional, el fuerte empobrecimiento de la población, y, en muchos casos, el empobrecimiento y por lo tanto corruptibilidad del estado.

Para la década del 2000, el rápido crecimiento de la deuda de los países pobres en su mayoría llevó a instituciones regulatorias globales a implementar el llamado programa de ajuste estructural. Cruciales para este proyecto fueron, y son, el Fondo Monetario

6. Para un análisis completo de cómo surgió este extraordinariamente destructivo *modus operandi*, ver Sassen (1988; 2016).

Internacional (FMI) y el Banco Mundial, y, eventualmente, la Organización Mundial del Comercio, estos han moldeado la evolución de gran parte del Sur Global en las últimas dos décadas. El servicio de deuda era el instrumento para disciplinar: debilitó los gobiernos de estos países forzándolos a utilizar porcentajes cada vez más grandes de los ingresos nacionales para pagos de intereses en sus deudas en vez de utilizarlos en el desarrollo económico (IMF 2009a, 2015a; Sassen 2008). Además, los hizo susceptibles a firmar acuerdos no favorables con firmas globales en industrias extractivas en vez de promover manufacturación en masa y comercio local de firmas nacionales. Estos acuerdos hicieron poco por promover las capacidades locales para desarrollar industria y comercio, dos sectores que hubieran podido generar una modesta pero efectiva clase media.

La deuda que crece y crece

Los problemas de la deuda y del servicio de deuda han sido por mucho tiempo una característica sistemática del mundo en desarrollo⁷. Pero lo que me preocupa son las características particulares de la deuda negociada por el FMI, más que el hecho de la deuda per se. Otra preocupación es cómo la destrucción gradual de economías tradicionales preparó el terreno, literalmente, para algunas de las nuevas necesidades u objetivos del capitalismo avanzado. Algunos ejemplos son las adquisiciones por empresas nacionales e internacionales de grandes franjas de tierra —para agricultura— para acceder a aguas subterráneas, para minería, y más (Sassen, 2014, capítulos 2 y 4). La tercera preocupación es la lucha por la supervivencia de los pobres y las empobrecidas clases medias.

Mientras cada uno de estos tres componentes son familiares y han estado presentes antes, mi argumento es que estos son ahora parte de una nueva lógica de organización que cambia su valencia y sus efectos interactivos. Incluso aunque vemos el crecimiento de una fuerte y pudiente clase media, en la última década o dos, también existen números en aumento de hogares pobres y poblaciones empobrecidas.

Desde la década de 1980 hasta inicio de 1990, el pago del servicio de deuda de los gobiernos al sistema internacional había incrementado a \$1.6 trillones, más que la deuda verdadera. Desde 1982 hasta 1998, los países endeudados pagaron cuatro veces la deuda original, y al mismo tiempo la deuda pendiente aumentó cuatro veces. Por

7. La literatura de investigación en este tema es vasta. Para entender como la comunidad internacional trató el asunto, lo cual es solo un acercamiento. Ver, por ejemplo, IMF (2015a, 2015b, 2105c, 2015d). Para un análisis crítico, ver los múltiples reportes elaborados por la campaña Jubilee Debt (por ejemplo, 2013a, 2013b). En otro lugar discuto (Sassen 2014, capítulo 1) que los “programas de austeridad” de hoy para el norte global son un tipo de equivalente a los programas de reestructuración más viejos en el Sur Global.

ejemplo, por cada \$1 que los países africanos recibieron como ayuda en 1998, pagaron \$1.40 en servicio de deuda. Las proporciones de la deuda a producto nacional bruto en países de África eran especialmente altas en los años de 1990 tardíos: 123 por ciento, comparado con 42 por ciento en América Latina y 28 por ciento en Asia⁸.

Así los países del Sur Global tuvieron que utilizar un porcentaje significativo de sus ingresos totales en servicio de estas deudas (Amen & Gills, 2010; Bello, 2004; FMI, 2008; 2015c; 2018a). El FMI, el Banco Mundial, e instituciones hermanas establecieron el criterio y procesaron estas deudas, por ende, han funcionado como un régimen disciplinario global más que como un propiciador de desarrollo local.

Reconocimiento que los primeros programas de reestructuración no funcionaron llevó a la iniciativa de Países Pobres Muy Endeudados (PPME). Esta iniciativa fue creada en 1996 por el Banco Mundial y el FMI. El objetivo se volvió asistir a los países con deudas equivalentes a más de una vez y media de sus ganancias de exportación. Para el 1 de julio de 2009, 26 países habían completado el proceso del PPME y 9 habían “pasado el punto de decisión” (FMI, 2009b)⁹. A partir de 2006, los 49 países más pobres —“países de bajos ingresos” con menos de \$935 ingreso anual per cápita— tenían una deuda de \$375 billones. Si a estos 49 países le adicionamos los “países en vía de desarrollo”, juntos estos 144 países contaban con una deuda que sobrepasaba los \$2.9 trillones y ya habían pagado \$573 billones solo por el servicio de deuda (Jubilee Debt Campaign, 2013a; 2013b).

Pero el PPME pronto mostró sus deficiencias. La Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) entró en vigor en julio de 2006. Su propósito era responder muchas de las críticas de la iniciativa PPME. La IADM prometió la cancelación de deudas al Banco Mundial —incurridas antes de 2003—, al FMI —incurridas antes de 2004—, y al Fondo de Desarrollo Africano —incurridas antes de 2004— para los países que completaron la iniciativa del PPME. Según un estimado, las grandes cancelaciones de deuda —incluyendo las iniciativas de PPME y la IADM y el Club de París— han condonado \$88 billones hasta ahora (Jubilee Debt Campaign, 2007; 2013a; 2013b).

8. También hubo algunos buenos resultados. Así para 2003, servicios de deuda como parte de las exportaciones —no los ingresos públicos generales— comprendieron niveles extremadamente altos para Zambia (29.6 %) y Mauritania (27.7 %) a niveles significativamente más bajos —comparado a los años de 1990— para Uganda —bajó de 19.8 % en 1995 a 7.1 % en 2003— y Mozambique —bajó de 34.5 % en 1995 a 6.9 % en 2003—.

9. Para ser elegible, los países tienen que haber sido complacientes con el FMI por lo menos por tres años. El proceso del PPME comienza con un documento de “punto de decisión”. Esto dispone los requisitos de elegibilidad. Junto a estos está el desarrollo del Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) que reemplaza el previo Programas de Ajuste Estructural (SAPs en inglés). El DELP describe “las políticas y programas macroeconómicos, estructurales, y sociales” que un país debe tener para lograr ser elegido para el alivio de la deuda (FMI, 2009a, 2009b, 2015a, 2015b, 2015c, 2015d).

Desde un ángulo de desarrollo social, los programas de reestructuración del FMI y el Banco Mundial han sido altamente problemáticos. El peso de la deuda que se acumuló en los años de 1980 y los de 1990 tuvo efectos negativos en la composición del gasto público. Zambia, Ghana, y Uganda fueron tres países que los reguladores globales como el Banco Mundial y el FMI vieron como cooperativos, responsables y exitosos al implementar Programas de Ajuste Estructural (SAPs en inglés). Estos países ilustran algunos de los problemas incluso para países que se tenían en alta estima por los reguladores globales. Así, en el apogeo de estos programas a principios y mediados de los años de 1990, el gobierno de Zambia pagó \$1.3 billones en deuda, pero solo \$37 millones para educación primaria; los gastos sociales de Ghana, en \$75 millones, representó 20 por ciento de su servicio de deuda; y Uganda pagó \$9 *per cápita* en su deuda y solo \$1 para la atención médica. En 1994 tan solo, estos tres países remitieron \$2.7 billones a los banqueros en el Norte.

Esto quizá haya sido bueno para los prestadores, pero no para la mayoría de los pobres en estos países. Tampoco fue lo mejor para sus gobiernos. Esto se hizo claro cuando los nuevos programas (PPME e IADM) se convirtieron en una opción: los tres países se unieron y aceptaron los requerimientos del Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza, y esto funcionó para ellos¹⁰. Generalmente, se puede demostrar que las políticas de gestión de la deuda del FMI desde 1980 en adelante han empeorado la situación para los desempleados y pobres (UNDP, 2005; 2008). Muchas investigaciones sobre países pobres documentan la conexión entre los gobiernos hiper-endeudados y cortes en programas sociales. Estos tienden a afectar particularmente mujeres y niños a través de educación y atención médica reducidas¹¹.

Lo anterior es parte de una historia más larga. En mi lectura esto incluye como elemento clave el *reposicionamiento* de mucha parte de África y de grandes partes de América Latina y Asia en una economía global masivamente reestructurada. Los gobiernos debilitados y la destrucción de economías tradicionales han iniciado una nueva fase de extracción por estados y empresas poderosas y una nueva fase de la economía de supervivencia por las clases medias empobrecidas y los pobres a largo plazo (Sassen, 2008a; 2008b; 2014). En resumen, luego de varias décadas de estas “iniciativas de desarrollo”, centradas en deuda y sectores extractivos, la mayoría de los países del programa del FMI ha quedado con deudas públicas mayores, economías y empresas locales devastadas,

10. De este modo el servicio de deuda en 1997 de Zambia era 18.3 % de ingreso en exportaciones, pero 1.3 % para 2007 (IAEG, 2009). Para Ghana estas cifras eran 27.1 % y 3.1 % respectivamente, y para Uganda 19.7 % y 1.2 % (IAEG, 2009).

11. Para resúmenes de datos, consultar UNDP (2005; 2008; 2015) y Banco Mundial (2005; 2006; 2015a; 2015b).

así como poblaciones más pobres. Esto también permitió la proliferación de élites predatoras de todo tipo, algunas en el campo político y otras en el económico.

Las migraciones a Europa en los años de 1970 y de 1980 eran en gran parte respuesta a la ausencia de opciones para los hogares más modestos y el fracaso del sistema internacional de habilitar un desarrollo genuino y parar las masivas apropiaciones de tierras y operaciones mineras de firmas extranjeras en su mayoría. Esas mismas condiciones ahora se han vuelto extremas y han generado conflictos de todo tipo. El crecimiento de una clase media próspera no es suficiente para contrarrestar los efectos desastrosos de una política mal concebida por el FMI, el Banco Mundial, y otras instituciones internacionales. Las élites de nuevos ricos africanos tampoco han ayudado mucho. La ausencia de rendición de cuentas significó que la carga de responsabilidad de esas migraciones fue puesta en los mismos migrantes.

En su forma más extrema, esto significó el empobrecimiento de un número creciente de personas locales, quienes dejaron de ser valiosas como trabajadores y consumidores, incluso cuando las élites nacionales surgieron y se enriquecieron. Lo que importaba era el acceso a los recursos naturales, más que las personas como trabajadores y consumidores. Pero también significó que los pequeños burgueses tradicionales dejaron de ser valiosos. Dichos reposicionamientos han contribuido a la dualidad actual marcada por la aparición de una nueva clase de profesionales altamente educados y un empobrecimiento de personas rurales que han perdido su tierra y han acabado en tugurios urbanos.

Una manera brutal de ponerlo es decir que los recursos naturales de muchas partes de África y buena parte de América Latina y Asia han sido más importantes en los sectores extractivos que la gente local como consumidores y trabajadores. La falta de ambos desarrollo genuino y crecimiento económico distribuido es un modo de crecimiento que benefició élites e inversores extranjeros. Era básicamente extractivo y por ende utilizó gente del país, pero no trajo desarrollo genuino a sus vidas. Un legado clave de dichos sectores extractivos es un hábitat reducido para más y más gente de estos países y sus economías locales.

Recientemente estamos viendo el surgimiento de una fuerte clase media altamente educada en varios países africanos, latinoamericanos y asiáticos muy interesados en modos productivos de desarrollo. Este es un buen cambio en los acontecimientos, incluso si tanta extracción ya ha destruido mucha tierra y cuerpos de agua en algunos de esos países. La esperanza es que estas nuevas generaciones se preocupen por un desarrollo genuino que pueda traer aperturas económicas a sectores más amplios de sus poblaciones.

Con este contexto en mente, ahora paso a los tipos de migración que a una medida variable son resultado de dichos modos de “desarrollo” económico. Pero con una gran diferencia: las grandes extracciones y destrucciones de las décadas pasadas han producido una pérdida de hábitat masiva. Y esto, a su vez, ha hecho las expulsiones de personas rurales más inmediatas y brutales. Estas reestructuraciones pasadas han creado una nueva lucha extrema por la tierra y los recursos. Las poblaciones indígenas son frecuentemente las primeras víctimas.

Migraciones extremas

A lo largo de muchas de las migraciones que marcan el mundo de hoy, ahora me enfoco en la aparición de un nuevo tipo de migrante, una desalojada de su pequeña granja —o tienda en la periferia urbana— por lo que normalmente nos referimos como “desarrollo económico”, producción agrícola, minería, apropiación de aguas y otros grandes proyectos. Este es un sujeto migrante para el cual no tenemos designación. El rasgo esencial que marca este nuevo sujeto migrante es que es una víctima, directa o indirectamente, de un modo de “desarrollo económico” centrado en extracciones, de tierra, metales, agua y más. Estos son, entonces, refugiados que han sido expulsados de su tierra por modos de desarrollo que son medidos como un crecimiento económico positivo.

Los dos casos en los que me enfoco aquí traen a colación una característica adicional: violencia extrema. Cuando esto está en juego tiene el poder de ocultar otros factores que tal vez alimenten esa violencia. Entre dichos factores están la escasez de agua y tierra, así como los vastos nuevos proyectos de desarrollo tales como las minas y la producción agrícola. Como anteriormente se indicó, estos son los refugiados de facto quienes han sido expulsados de su tierra por lo que es medido como desarrollo económico positivo¹².

Por ende, cuando ellos aparecen en nuestras fronteras no son reconocidos como refugiados que han perdido su subsistencia porque las medidas económicas estándar de sus países muestran aumento en sectores económicos avanzados, notablemente en la minería, la producción agrícola y la extracción de agua, por ejemplo, los embotelladores globales como Nestlé y Coca-Cola. Y carecemos de una categoría que reconozca que millones de pequeños propietarios y clases medias modestas son directamente expulsados cada año de sus tierras por empresas y grandes proyectos de desarrollo. Estos son refugiados del “desarrollo económico” y son invisibles al ojo de la ley, ya que la ley registra todo esto como crecimiento económico y modernización.

Reconocer que las migraciones tienden a ocurrir dentro de los mismos sistemas ayuda a explicar por qué la pobreza como tal no es suficiente para explicar la migración,

12. Desarrollo esto a profundidad en Sassen (2016).

y por qué el total estimado de menos de 300 millones de migrantes en el mundo es relativamente pequeño, dados los casi 3 billones de pobres en el mundo. Comunidades que han sido pobres a largo plazo pueden no tener emigraciones. O, si las tienen, puede mostrarse que empezaron en algún punto, incluso si un hogar o una comunidad ha sido pobre a largo plazo. La mayoría de las grandes migraciones de los últimos dos siglos, y con frecuencia hasta más temprano, tienen inicios demostrables, no están simplemente ahí desde el principio. Esto también explica por qué no tenemos muchas más migraciones, especialmente en los periodos anteriores cuando era más fácil entrar a otro país.

Los dos flujos extremos en los que me enfoco ahora son ejemplos de una serie particular de nuevas migraciones que surgieron en los últimos años. Estos son dos tipos muy diferentes de flujos. Aun así, cada uno apunta a un contexto más amplio marcado por condiciones extremas en su mayoría. Además, estas condiciones pueden hacerse visibles en formas que no es posible con migraciones típicas donde los grupos familiares normalmente juegan el rol principal en asignar algún miembro a una corriente migratoria existente. Aquí me enfoco en flujos que resultan de situaciones mayores que las lógicas internas del hogar. Estos emergen de condiciones claramente delineadas operando, respectivamente, a nivel de ciudad, a nivel regional, y a un nivel geopolítico global.

El enfoque en dos migraciones extremas ayuda a hacer visible algunas de las tendencias claves que nuestra gobernanza actual y sistemas legales fallan en ver o reconocer. La violencia es la explicación estándar de los casos de América Central y Myanmar que examino en seguida. Pero la violencia es creada. Simplemente invocar la violencia como explicación no es suficiente. ¿Qué está detrás de esa violencia? Debemos identificar las razones para dicha violencia. De hecho, a menudo son las causas detrás de las guerras y la violencia lo que debemos entender ya que estas pueden ser resultados de una condición más profunda.

Cuando los menores van solos: América Central

América Central es una de las regiones donde la migración de menores sin compañía aumentó fuertemente. La “violencia urbana” se ha convertido en la explicación principal entre aquellos que estudian esta fuga de menores de sus ciudades y la decisión de tratar de llegar a los Estados Unidos, lo que significa atravesar todo México¹³.

13. También quiero hacer mención que el número de aprehensiones de mexicanos disminuyó 18 por ciento desde el año fiscal 2014 hasta el año fiscal 2015, de acuerdo con las estadísticas del Departamento de Seguridad Nacional que se encuentran en el subtítulo de Esfuerzos de Control del Sistema de Aduanas y Protección de Fronteras de la Administración estadounidense (CBP) en y entre puertos de entrada.

Sin embargo, hay más que traer al escenario. En mi lectura, necesitamos trazar esta violencia hasta la destrucción de la economía rural de pequeños propietarios. Este es un factor clave pasado por alto en los orígenes de los resultados desastrosos. Las familias poderosas con tierras vastas saben cómo extraer capital de la tierra. Son actores clave en presionar a pequeños propietarios para que salgan de sus tierras para así desarrollar plantaciones comerciales, minería, apropiaciones de agua, y más a gran escala. Ejércitos privados ayudan a ejecutar el proyecto de expulsión de pequeños propietarios y se encargan de amenazar o incluso matar activistas de derechos humanos que luchan por los derechos de los pequeños propietarios. Algunos pequeños propietarios fueron asesinados por estos ejércitos privados. Otros escaparon a tierras de peor calidad de poco interés para los grandes terratenientes.

Muchas de estas familias expulsadas eventualmente terminaron en las ciudades de América Central. Las ciudades son cada vez más la única opción para aquellos expulsados de su tierra. Pero las ciudades carecen de trabajos y opciones para familias rurales desplazadas. El tráfico de estupefacientes es una de las pocas economías fácilmente accesibles en estas ciudades. Ha sido normalmente la única donde pequeños propietarios rurales consiguen obtener ingresos en las ciudades. Un resultado es que muchos de los trabajadores rurales desplazados han sido asesinados en las guerras de droga en las ciudades de América Central.

Como resultado de esta mezcla de condiciones desastrosas viene la esperanza desesperada de llegar a los Estados Unidos. Mientras América Central ha sido por mucho tiempo una región de emigración, por razones económicas y políticas, este flujo de niños no acompañados es nuevo. Ellos son motivados por el miedo extremo causado por la violencia urbana que ha dejado un creciente número de menores sin padres y/o madres. Estos niños están solos.

Los datos del Sistema de Aduana y Protección de Fronteras de los Estados Unidos muestran que un primer grande flujo de aproximadamente 63000 menores no acompañados, la mayoría de América Central, cruzó la frontera sur estadounidense entre el 1 de octubre de 2013 y el 31 de julio de 2014. Esto es casi el doble de niños migrantes que vinieron durante el mismo periodo el año anterior. El estimado es que, para finales de 2014, hasta 90 000 niños no acompañados habrían cruzado la frontera estadounidense; antes de 2012, más de 75 por ciento de niños no acompañados eran de México. Para el 2015, solo 28 por ciento eran de México y el resto de Guatemala, El Salvador y Honduras (Chishti & Hispman, 2014; Negroponte, 2014; Renwick, 2014; U.S. Customs and Border Protection, 2016).

Lo que no sabemos es cuántos de estos menores nunca llegaron. Solo sabemos los números de aquellos que pudieron llegar a los Estados Unidos, motivados por el miedo. Ser forzados a salir de sus tierras por ejércitos privados marca el inicio de una vida dura de alto riesgo en las ciudades transformadas por las violencias del tráfico de estupeficientes y la ausencia de economías razonables.

La expulsión sangrienta de los rohingya

Los rohingya, una minoría musulmana, han habitado por mucho tiempo en el estado de Rakhine. Este es una de las provincias más pobres y aisladas de Myanmar, en el lado este del país, al otro lado de Bangalore atravesando un cuerpo de agua estrecho. También han sido perseguidos por un largo tiempo por la milicia de Myanmar.

Esta persecución se tornó en una violencia más extrema de lo usual en 2012, cuando el país pasó nuevas leyes que abrieron sus vastos recursos a inversores extranjeros de un número creciente de países. Más de cien mil rohingya fueron expulsados de sus aldeas de una parte más o menos central del estado Rakhine. Las aldeas fueron quemadas y los rohingya ubicados en campos, con la promesa de poder regresar a sus aldeas. Ellos siguen en los campos hasta el día de hoy, sus aldeas fueron puestas evidentemente a mejores usos económicos debido a su proximidad a Sitse, la ciudad principal del estado de Rakhine.

Myanmar tiene varias minorías quienes también han sufrido pérdidas de sus tierras y recursos por la mano del ejército. Hasta minorías budistas han sufrido apropiaciones de tierra. Detrás de estas apropiaciones de tierra que por mucho tiempo fueron usadas y ocupadas por diversas minorías están grandes inversores, tanto nacionales como extranjeros. Estos están interesados en recursos naturales, madera, minería y agua.

Pero los eventos extremos de finales de 2017 marcaron toda una nueva fase en la escala de desalojos de los rohingya: un estimado de 100 000 muertos a tiros o quemados en sus casas, 700 000 escapando a Bangalore en pocos meses, más de 350 aldeas incendiadas. Personas locales, el ejército y un gran número de personas e instituciones a nivel internacional preocupadas alegaron la persecución religiosa como única explicación (FMI, 2018b; Rohingya Crisis Needs World's Support, 2018).

Claramente la religión fue y es un factor central. Pero encuentro difícil aceptar que la religión es la única explicación. Yo sabía demasiado sobre los proyectos de desarrollo masivos que el ejército estaba permitiendo y autorizando lo cual les trajo gran riqueza: un tercio del gran bosque de Myanmar perdido a la industria de la madera, un río encausado para llevarle agua a China, mientras se dejaba a las comunidades rurales locales sin agua, grandes desarrollos en la minería que estaban desplazando a las personas, incluyendo minorías budistas.

Quiero hacer hincapié en un aspecto específico que me llevo a un entendimiento completamente diferente –un aspecto crítico pero ignorado en esta breve y brutal historia. Puedo aceptar la explicación centrada en la persecución religiosa, en este caso persecución de musulmanes; esto fue y sigue siendo un gran factor. Pero el riesgo de una explicación tan fuerte y efectiva es que puede fácilmente ocultar otros factores en juego. Sí, hay budistas extremos que han proclamado que el asesinato de los rohingya es un acto necesario. Y sí, los rohingya evidentemente nunca se mezclaron fácilmente con los otros habitantes, y en el periodo actual esta persecución se ha tornado extrema.

Pero cuando la milicia quemó 350 aldeas, la mayoría de ellas en un mes –septiembre de 2017–hay más en juego.

Ya había investigado las apropiaciones masivas de tierra y proyectos de desarrollo que el ejército estaba permitiendo a lo largo del país (Sassen, 2017). Mi pregunta se convirtió en, ¿qué está ocurriendo en el estado de Rakhine?, esa parte olvidada y marginal de Myanmar. ¿Qué quiere hacer el ejército de Myanmar allí? A principios de 2017 tenía información sobre el gran desarrollo ocurrido hacia el sur del área donde las 350 aldeas fueron incendiadas. La encontré investigando el proyecto del cinturón y la ruta de China. Publiqué un artículo: China había negociado un contrato de US\$ 5.7 billones con el gobierno de Myanmar para desarrollar un puerto y una gran zona económica. El efecto sombra de un desarrollo tan grande hubiera aumentado rápidamente el precio y valor de la tierra ocupada más al norte por los rohingya. Gran parte de las respuestas por los medios internacionales fue no, todo tiene que ver con la religión.

Conclusión: los desplazados

Los flujos que he descrito son en su mayoría flujos de refugiados incluso si algunos no son reconocidos formalmente por el sistema internacional. Estos deberían ser distinguidos de los aproximadamente 300 millones de inmigrantes regulares en el mundo hoy en día, quienes son en su mayoría de una modesta clase media y, cada vez más, profesionales de alto nivel que trabajan en la economía global. Los inmigrantes de hoy no son los más pobres en sus países de origen. Tampoco son generados por los factores de presión extrema que alimentan los flujos que he descrito aquí. Y estos refugiados, en cambio, tampoco son usualmente los más pobres en su país, incluso si dejar su hogar normalmente implica usar todos sus recursos; muchos tienen educaciones avanzadas y empezaron con recursos.

En mi lectura existe una necesidad de hacer leyes que aborden estos abusos y los haga visibles. Estos no son simplemente migrantes en búsqueda de una vida mejor. Son refugiados de las malas prácticas de desarrollo ejecutadas por actores poderosos. Y

dichas malas prácticas están generalizadas cada vez en más partes del mundo. Tienen consecuencias desastrosas para las economías locales y sociedades en el Sur Global. El cambio climático probablemente tenga efectos extremos en algunas de estas regiones debido a estas malas prácticas de desarrollo, con sus consecuencias desastrosas para la economía local y sociedades en el Sur Global. Todo lleva a la aceleración en la destrucción de tierra y agua. Esta pérdida masiva de hábitat subyace en muchas de las migraciones actuales y en vez de culpar a los migrantes deberíamos hacer que las grandes empresas y élites corruptas respondan por ello.

En el mundo de hoy, la migración es cada vez más el resultado de expulsiones, con la pérdida de la tierra y el agua entre los factores clave. La preocupación es la mera supervivencia más que la vieja noción de la búsqueda de una vida mejor. Estos migrantes son los refugiados de hoy, un componente de una población más grande de gente desplazada. Se destacan por el aumento repentino de sus números y por las condiciones en sus áreas de origen: violencia y destrucción extrema de sus economías locales. Estos son los factores clave que hoy generan este aumento de refugiados.

Referencias

- Amen, M. & Gills, B. (Eds.). (2010). *Globalization and Crisis* [número especial]. *Globalizations*, 7(1/2).
- Banco Mundial. (2005). *Global Economic Prospects 2005: Trade, Regionalism and Development*. Washington: World Bank. Recuperado de <http://siteresources.worldbank.org/INTGEP2005/Resources/gep2005.pdf>
- Banco Mundial. (2006). *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*. Washington: World Bank. Recuperado de <http://pubdocs.worldbank.org/en/346121443469727614/Global-Economic-Prospects-2006-Economic-implications-of-remittances-and-migration.pdf>
- Banco Mundial. (2015a). *Global Economic Prospects: The Global Economy in Transition*. Washington: World Bank. Recuperado de <http://pubdocs.worldbank.org/en/96152144347355360/Global-Economic-Prospects-June-2015-Global-economy-in-transition.pdf>
- Banco Mundial. (2015b). *Global Monitoring Report 2015/2016: Development Goals in an Era of Demographic Change*. Washington: World Bank. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22547>
- Bello, W. (2004). *Global Civil Society Meets Amidst Crisis of Empire. Focus on Trade*, 96. Recuperado de <https://www.tni.org/en/article/global-civil-society-meets-amidst-crisis-of-empire>

- Chishti, M. & Hipsman, F. (2014). *Dramatic Surge in the Arrival of Unaccompanied Children Has Deep Roots and No Simple Solutions*. Migration Policy Institute, Policy Beat. Recuperado de <http://www.migrationpolicy.org/article/dramatic-surge-arrival-unaccompanied-children-has-deep-roots-and-no-simple-solutions>
- Department of Homeland Security. (2015). *Department Is Better Targeting Its Enforcement Efforts To Prioritize Convicted Criminals And Threats To Public Safety, Border Security, And National Security*. US Department of Department of Homeland Security. Recuperado de <https://www.dhs.gov/news/2015/12/22/dhs-releases-end-fiscal-year-2015-statistics>
- Frank, A. G. (1969). *Latin America: Underdevelopment or Revolution*. Nueva York: Monthly Review Press.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2006). *Household Credit Growth in Emerging Market Countries*. En *Global Financial Stability Report: Market Developments and Issues*. Washington: International Monetary Fund. Recuperado de <http://www.imf.org/External/Pubs/FT/GFSR/2006/02/pdf/chap2.pdf>
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2008). *Global Financial Stability Report: Containing Risks and Restoring Financial Soundness*. Washington: International Monetary Fund. Recuperado de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2008/01/pdf/text.pdf>
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2009a). *Factsheet: Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP)*. Recuperado de <https://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.aspx>
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2009b). *Factsheet: Debt Relief under the Heavily Indebted Poor Country (PPME) Initiative*. Recuperado de <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/PPME.html>
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2015a). *Factsheet: Poverty Reduction Strategy in IMF-Supported Programs*. Recuperado de <https://www.imf.org/external/np/exr/facts/prsp.html>
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2015b). *Factsheet: Debt Relief under the Heavily Indebted Poor Countries (PPME) Initiative*. Recuperado de <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/11/Debt-Relief-Under-the-Heavily-Indebted-Poor-Countries-Initiative>
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2015c). *Financial Soundness Indicators (FSIs)*. Washington: IMF. Recuperado de <http://data.imf.org/?sk=9F855EAE-C765-405E-9C9A-A9DC-2C1FEE47>
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2015d). *Global Financial Stability Report. Vulnerabilities, Legacies, and Policy Challenges: Risks Rotating to Emerging Markets*. Washington: IMF. Recuperado de <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2016/12/31/Global-Financial-Stability-Report-October-2015-Vulnerabilities-Legacies-and-Policy-43157>

- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2018a). *Finance and Development: Balancing Act: Managing the Public Purse*. Recuperado de <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2018/03/pdf/fd0318.pdf>
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2018b). *IMF Staff Completes 2018 Article IV Visit to Bangladesh*. Recuperado de <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/03/07/pr1880-imf-staff-completes-2018-article-iv-visit-to-bangladesh>
- Inter-Agency and Expert Group on MDG Indicators (IAEG). (2009). *Millennium Development Goal Indicators: Debt Service as a Percentage of Exports of Goods and Services and Net Income*. United Nations Statistics Division. Recuperado de <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/SeriesDetail.aspx?srid=655>
- Jubilee Debt Campaign. (2007). *Debt and Women*. Recuperado de https://www.actionaid.org.uk/sites/default/files/doc_lib/debt_and_women.pdf
- Jubilee Debt Campaign. (2013a). *How Big Is the Debt of Poor Countries?* Recuperado de <http://jubileedebt.org.uk/faqs-2/how-big-is-the-debt-of-poor-countries>
- Jubilee Debt Campaign. (2013b). *Hasn't All the Debt Been Cancelled?* Recuperado de <http://jubileedebt.org.uk/faqs-2/hasnt-all-the-debt-been-cancelled>
- Negroponte, D. V. (2014). *The Surge in Unaccompanied Children from América Central: A Humanitarian Crisis at Our Border*. Brookings. Recuperado de <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/07/02-unaccompanied-children-central-america-negroponte>
- Oxfam International. (1999). *Oxfam International Submission to the Heavily Indebted Poor Country (PPME) Debt Review*. Recuperado de <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/oxfam-international-submission-to-the-heavily-indebted-poor-country-hipc-debt-re-114964>
- Quijano, A. (2000). *Coloniality of Power, Eurocentrism, and Latin America*. *Nepantla: Views from South*, 1(3), 533-580. Recuperado de [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/347342/mod_resource/content/1/Quijano%20\(2000\)%20Colinality%20of%20power.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/347342/mod_resource/content/1/Quijano%20(2000)%20Colinality%20of%20power.pdf)
- Renwick, D. (2014). *The U.S. Child Migrant Influx*. CFR Backgrounder, Council on Foreign Relations. Recuperado de <http://www.cfr.org/immigration/us-child-migrant-influx/p33380>
- Robinson, W. I. (2008). *Latin America and Global Capitalism: A Critical Globalization Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Rohingya Crisis Needs World's Support. (2 de julio de 2018). *The World Bank*. Recuperado de <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2018/07/02/rohingya-crisis-needs-world-support>
- Sassen, S. (1988). *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flow*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Sassen, S. (1990). U.S. Immigration toward Mexico in a Global Economy. *Journal of international affairs*, 43(2), 369-383.
- Sassen, S. (1996). *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. Nueva York: Columbia University Press.
- Sassen, S. (2000). The State and Economic Globalization: Any Implications for International Law? *Chicago Journal of International Law*, 1(12). Recuperado de <http://chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol1/iss1/12>
- Sassen, S. (2008a). *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*. Princeton: Princeton University Press.
- Sassen, S. (2008b). Two Stops in Today's New Global Geographies: Shaping Novel Labor Supplies and Employment Regimes. *American Behavioral Scientist*, 52(3), 457-496. <https://doi.org/10.1177/0002764208325312>
- Sassen, S. (2014). *Expulsions: Brutality and Complexity in the World Economy*. Boston: Harvard University Press.
- Sassen, S. (2016). A Massive Loss of Habitat: New Drivers for Migration. *Sociology of Development*, 2(2), 204- 233. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2833951
- Sassen, S. (4 de enero de 2017). Is Rohingya Persecution Caused by Business interests rather than religion? *The Guardian*. Recuperado de <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2017/jan/04/is-rohingya-persecution-caused-by-business-interests-rather-than-religion>
- United Nations Development Programme (UNDP). (2005). *Human Development Report 2005. International Cooperation at a Crossroads Aid, Trade and Security in an unequal world*. Nueva York: UNDP. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/266/hdr05_complete.pdf
- United Nations Development Programme (UNDP). (2008). *Human Development Report 2007/2008. Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*. Nueva York: UNDP. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/268/hdr_20072008_en_complete.pdf
- U.S. Customs and Border Protection. (2016). *Southwest Border Unaccompanied Alien Children Statistics FY 2016*. Recuperado de <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2016>

La tercera edad en Latinoamérica y México. Un largo transitar entre la ciudadanía y las subciudadanías*

Juan Russo**

Alejandro Klein***


Universidad de Guanajuato, México

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n18.79546>


Resumen

El objetivo de este artículo es elaborar una reflexión, desde una perspectiva analítica y crítica donde, consultando fuentes originales, se intenta situar aspectos paradójicos que detectan procesos de ciudadanía emergente en los adultos mayores de América Latina, los que sin embargo se siguen situando en contextos de alta vulnerabilidad social e insertos en procesos de sub-ciudadanía. La metodología se centra en una revisión bibliográfica del tema. El marco teórico surge de la teoría política, así como se utilizan referentes demográficos y otros provenientes de la teoría social. Como conclusiones se señala que por el momento y paradójicamente coexisten dos situaciones

* **Artículo recibido:** 7 de mayo de 2019 / **Aceptado:** 19 de septiembre de 2019 / **Modificado:** 2 de octubre de 2019. El artículo es producto de investigación del equipo de trabajo sobre ciudadanía y vejez de la Universidad de Guanajuato, México, así como de Latin American Research Network of Ageing (LARNA) y del trabajo realizado en la Università LUISS Guido Carli, Roma.

** Doctor en Ciencia Política por la Università degli Studi di Firenze, Italia. Profesor de la Universidad de Guanajuato, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México. Correo electrónico: juan_russo@hotmail.com  <https://orcid.org/0000-0001-8254-6629>

*** Doctor en Trabajo Social por la Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil. Profesor investigador de la Universidad de Guanajuato, México. Correo electrónico: alejandroklein@hotmail.com

 <https://orcid.org/0000-0001-8216-345X>

Cómo citar

Russo, J. & Klein, A. (2020). La tercera edad en Latinoamérica y México. Un largo transitar entre la ciudadanía y las subciudadanías. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 18, 145-165. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n18.79546>

antagónicas: por un lado, el tránsito a nítidos procesos de ciudadanía, y por otro, el mantenimiento de situaciones de alta vulnerabilidad social, familiar y social, que señalan por el contrario procesos de sub-ciudadanía; es decir, una tercera edad latinoamericana en franco proceso de vaivén entre procesos de empoderamiento novedosos y la multiplicación de situaciones de desamparo preocupantes.

Palabras clave: ciudadanía; sub-ciudadanía; adultos mayores; Latinoamérica; México.

Ageing in Latin America and Mexico. A Long Journey between Citizenship and Sub-citizenship

Abstract

The aim of this article is to elaborate a reflection, with an analytical and critical perspective where, using original sources, we try to show paradoxical processes where, on one side, processes of emerging citizenship are detected in the elderly in Latin-America, but, on other side, they continue to be placed in contexts of high social vulnerability and inserted in sub-citizenship processes. The methodology is focused on a bibliographic review of the theme. The theoretical framework is based on political theory, as well as demographic and social theory. As conclusions, it is pointed out that at the moment and paradoxically, two antagonistic situations coexist: the transit to clear processes of citizenship, and, at the same time, the continuation of situations of high social, family and social vulnerability. So, ageing in Latin-America is in a frank fluctuation between new empowerment processes and the multiplication of worrying situations of distress.

Keywords: citizenship; sub-citizenship; elderly; Latin-America; Mexico.

Introducción

América Latina es una región que pasa por variados cambios económicos, sociales y políticos. Ha atravesado desde la segunda mitad de siglo XX un profundo proceso de modernización social, junto con la instauración generalizada —hecho inédito en la historia de la región— de la democracia de masas. Estas transformaciones han implicado nuevos desafíos y oportunidades para los actores, con el mantenimiento simultáneo de viejas —cuando no la emergencia de nuevas— desigualdades.

La modernización experimentada se ha expresado en diversas dimensiones del sistema social y económico: la expansión de la educación y el avance, así como la masificación de tecnologías de la información; el proceso de secularización cultural, relacionado con la constitución de organizaciones familiares diversas y el progresivo reconocimiento de identidades antes negadas o subvaloradas (Chackiel & Villa, 1992).

Al mismo tiempo estos procesos —aparentemente condiciones favorables para la constitución de derechos—, no suponen siempre un avance de procesos de ciudadanía, sino que refuerzan distribuciones desiguales o lisa y llanamente, el mantenimiento de desigualdades tradicionales. Así, la región, con la excepción de Honduras, se ha alfabetizado completamente, pero la educación lograda no ha funcionado certeramente como canal de inclusión e integración social. El Estado ha retrocedido en sus resultados sobre la calidad educativa dejando un vacío en la sociedad que ha sido llenado por una expansión de la educación privada, profundizando las brechas de oportunidades entre los diversos estratos.

También a nivel demográfico hay una transición, resultado del proceso de modernización, siendo la misma paulatinamente homogénea en la región, con una tendencia predominante de envejecimiento poblacional. Como veremos, la tercera edad latinoamericana —por el incremento sostenido de la esperanza de vida y la caída en los nacimientos— se vuelve cada vez más un dato poblacional contundente y rotundo, aunque con la paradójica situación que aunque tiene una franca fortaleza cuantitativa, cualitativamente y especialmente en términos de ciudadanía, reproduce situaciones de debilidad y desigualdad social, cultural y económica.

Datos socio-demográficos sobre la vejez en Latinoamérica

Los múltiples cruces transversales de la llamada “sociedad de envejecimiento” hacen observar que las transformaciones demográficas son al mismo tiempo, sociales y culturales, por lo que habría que hablar de forma más precisa de transformaciones o transiciones socio-culturales-demográficas. Un aspecto destacable de este proceso es su alta homogeneidad: con contadas excepciones todas las regiones del mundo participan del mismo (Lawhorn, Ennis & Lawhon, 1996; Leeson, 2009, 2013; Villa & Rivadeneira, 1999).

En América Latina se cuenta con diversos estudios que permiten indicar que hasta los años ochenta existían en el proceso de transición demográfica, algunas diferencias regionales, especialmente entre países como Argentina, Uruguay, Chile y otros de América Central y México (Leeson, 2011, 2014a, 2014b; United Nations, 2019). Los primeros estaban a la vanguardia en la transición demográfica con reducidos niveles de fecundidad y altos porcentajes en torno a la población de mayor edad. Especialmente

se destacaba que la edad media al momento de la unión conyugal era ligeramente más tardía que la observada en el segundo grupo de países (Leeson, 2015).

La información más reciente confirma las tendencias de años anteriores, pero acentúa la paulatina disminución de las diferencias entre regiones. Asimismo se destaca que el matrimonio sigue siendo aún una alternativa válida en muchos países latinoamericanos. Correlativamente, la edad en que se accede al matrimonio es menor en comparación con países europeos. Sin embargo, daría la impresión de que estas diferencias serán cada vez menos significativas a medida que avance el siglo XXI, con lo que América Latina se asemejará cada vez más a Europa en las bajas tasas de reposición de nacimientos y alta tasa de capacidad de sobrevivencia (Celade, 2002).

De esta manera se observa un cambio en la llamada “pirámide poblacional” si tomamos el periodo que va de 1976 a proyecciones para el 2050, con una base poblacional cada vez menos ancha y un paulatino ensanchamiento de la parte superior de la misma (CEPAL, 2009a). Profundizando la manera en cómo estos cambios se están llevando actualmente en la región, es posible señalar que además del cambio demográfico reflejado en la estructura por edad de la población, habrá también una desaceleración en el crecimiento poblacional que se verificará aproximadamente en 2050. Simultáneamente, el crecimiento urbano se acelerará en detrimento de asentamientos rurales (Celade, 2018; Vargas, Alvarado & Atalah, 2013).

Se estima de esta manera que para el 2068, por primera vez, desde 1950 la población total de la región disminuirá de 794 a 793 millones de personas. En este sentido, se observa que en el 2014 en América Latina nacieron 2,1 hijos por mujer, número que apenas alcanza el nivel de fecundidad necesario para garantizar la sustitución de una generación por otra de igual tamaño. Este número seguirá bajando y para el periodo 2050-2055 se proyecta que en América Latina cada mujer tendrá 1,85 hijos, con lo que se interrumpirá indefectiblemente el llamado reemplazo generacional (Celade, 2018).

Por otro lado, el logro en políticas higiénicas y políticas de salud sostenidas implicarán que cada vez menos niños morirán dentro del primer año de edad, con lo que se verifica que en América Latina la tasa de mortalidad infantil disminuye progresivamente y es posible esperar que llegue a porcentajes ínfimos. Sin embargo, es necesario indicar que existen aún muchas diferencias entre países de la región. Cuba y Chile encabezan la lista. Haití, por el contrario, sigue manteniendo tasas muy elevadas de mortalidad infantil (Celade, 2013; Geib, 2012).

Seguirá aumentando la esperanza de vida y se incrementará el porcentaje de personas mayores. Se espera por ejemplo que para el 2050 Chile tendrá una esperanza de vida de 87.9 años. Para ese mismo año la población total de la región de 60 años o más, llegará al 25.4 % (Celade, 2013). Es necesario indicar que esta estructura poblacional genera la denominada

“economía envejecida”, en el sentido que los recursos económicos demandados por la población adulta mayor excede en mucho la demandada por jóvenes y adultos. Sin embargo, no se trata de un panorama desolador ni mucho menos. América Latina goza aún de un bono demográfico y una ventana de oportunidad que le permite planificar a corto y mediano plazo políticas públicas que generen condiciones óptimas que ayuden a prevenir y compensar posibles desigualdades estructurales, como aumentar la oferta de trabajo, impulsar la productividad e incrementar el ahorro (Celade, 2013, 2018). De esta manera, se considera positivo para América Latina que la llamada relación de dependencia demográfica sea baja, pues ello significa que aún existe proporcionalmente menos personas que constituyen una carga que debe ser solventada por la población en edad activa.

Por último, es necesario destacar que para 2070 el gasto en salud en personas adultas mayores pasará del 30 % actual a un 53 %. Resulta patente entonces la necesidad de implementar estratégicamente políticas de salud coherentes con esta realidad, como atención ambulatoria, creación de capital humano en geriatría, inversión acuitada en equipos médicos y recursos tecnológicos, políticas universitarias acordes con la formación de este capital profesional imprescindible (Celade, 2013).

Datos socio-demográficos sobre la vejez en México

La población en México experimentó importantes transformaciones a lo largo del siglo XX; una de las más significativas ha sido la llamada “transición demográfica”, producto del descenso de los índices de mortalidad, a partir de los años treinta, y de fecundidad, en los años setenta. Como resultado de los cambios acontecidos en estos y en otros patrones poblacionales, la población ha modificado su estructura por edad y la esperanza de vida aumentó, al igual que la cantidad relativa de adultos mayores ubicados en la cima de la estructura piramidal, al acrecentarse el número de personas con 65 y más años de edad. En términos sociodemográficos ello significa que México, al igual que el resto de Latinoamérica, dado su avanzado proceso de transición demográfica se encuentra en una evidente fase de envejecimiento (Conapo, 2013).

Los datos estadísticos intercensales para las décadas de 1990, 2000 y 2010 revelan que en México hay poco más de diez millones de adultos mayores (Conapo, 2017; Inegi, 2011). Desde de 1990 al 2010 el número de personas mayores de 65 años pasó de 3.7 millones a 7.7 millones, duplicándose el número de individuos en un periodo de treinta años (Inegi, 2011). La proporción de mujeres y hombres con sesenta años o más con respecto al total de la población en 1990 era de 6.6 % y 5.1 %, respectivamente; mientras que en 2030 se proyecta que la incidencia de mujeres y hombres con sesenta años o más con respecto al total de la población será de 15.6 % y 13.7 % (Sedesol, 2017).

De manera adicional, los datos poblacionales reflejan que la expectativa promedio de vida al nacer en México pasó de 49.7 años en 1950 a 74 años para el 2000; será de 75.34 años en 2017 y de 76.97 años en 2030 (Sedesol, 2017). Reflejando que el número de años promedio de vida de los mexicanos se amplió en 38 años en cinco décadas, lo cual es proporcional y demostrativo tanto del incremento del número de efectivos de adultos mayores, como del envejecimiento relativo a las sociedades avanzadas.

Las proyecciones de Conapo (2013), constatan que para el 2020 se mantiene la tendencia de envejecimiento, induciendo a que en unos cuantos años la población de adultos mayores alcanzará su tasa máxima de crecimiento (de 4.2 %) con 9.8 millones de individuos para dicho año y una participación de 12.1 % en el tamaño de la población. A partir de ese periodo, el ritmo de crecimiento demográfico comenzaría a disminuir, hasta alcanzar un crecimiento negativo (-1.58 %) en el 2050, cuando se prevé que habrá cerca de 34 millones de adultos de la tercera edad, que representarán más de la cuarta parte de la población total, con un 27.7 % del total de la población (Villagómez, 2009).

Un diagnóstico social y cultural preocupante para la tercera edad latinoamericana

En un lugar diametralmente opuesto a su relevancia poblacional y demográfica, todos los datos que se manejan acerca de la situación social y cultural de los adultos mayores latinoamericanos y mexicanos indican una despreocupación y una debilidad social con marcados tintes de violencia, desamparo y vulnerabilidad que no pueden dejar de llamar la atención (Abusleme & Caballero, 2014; Andrade et al., 2012; Carmona, Paredes & Pérez, 2017; García, Álvarez & De Man, 2012).

Por ejemplo, los niveles educativos de los adultos mayores son extremadamente deficitarios. Tanto es así que se estima que los adultos mayores que residen en áreas urbanas apenas han completado seis años de estudio, es decir, no más que el ciclo primario —4.6 años en Colombia y Paraguay, alrededor de 3 años en Venezuela, República Dominicana, Brasil, Honduras y El Salvador—. Solo en Uruguay, Argentina, Chile y Panamá los promedios superan este umbral (Lima-Costa et al., 2012; Villagómez, 2009). A este “analfabetismo” estructural se unen índices alarmantes de pobreza. Más de la mitad de los países latinoamericanos mantienen a sus adultos mayores urbanos en una línea de pobreza del 30 %. Este porcentaje se agudiza en las áreas rurales. Se constata que al menos en cuatro países este índice de pobreza urbana sube a 50 %. En Bolivia y Honduras este porcentaje sube increíblemente a 70 % (González, 2017; Senama, 2005, 2009; Ursine, Cordeiro & Moraes, 2011).

Esta pobreza estructural se conjuga con que menos de la mitad de adultos mayores urbanos recibe cobertura de protección social. Esta situación de extrema vulnerabilidad se agudiza nuevamente en las áreas rurales. En pocos países —Argentina, Brasil, Cuba, Chile y Uruguay— la protección social alcanza a más del 50 % de los adultos mayores (Rodrigues & Neri, 2012). En contraste, en Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela no alcanza ni el 25 % de la población de adultos mayores (Millán-León, 2010; Sedesol, 2017; Valenzuela, 2016; Villa & Rivadeneira, 1999).

Sumidos en el analfabetismo crónico, la pobreza estructural y la vulnerabilidad de protección social, estos adultos mayores urbanos se ven obligados a trabajar en situaciones precarias y desprotegidas. Sus salarios son más bajos que el promedio, sin que reciban prestaciones sociales. De esta manera se estima que más del 30 % de los adultos mayores latinoamericanos está inserto en el mercado de trabajo, remitiendo una vez más a un ciclo de pobreza y discriminación que se muestra perverso y extremadamente hostil (Alves, Leite & Machado, 2010; Sánchez, Samaniego & García, 2018; Villa & Rivadeneira 1999).

Al mismo tiempo, la especificidad de género es una característica importante de la precariedad del envejecimiento latinoamericano. La vida más prolongada de la mujer de la tercera edad la lleva a enfrentar mayores situaciones de viudez, soledad, desamparo u otros. La desigualdad de género se acentúa aún más en este grupo etareo, sufriendo situaciones de inequidad social, salarial y laboral, con poco o ninguna incidencia en la participación económica (Barbot, 1999). De allí, se destaca una relación estrecha entre altos niveles de pobreza y jefatura femenina del hogar. Para agravar la situación, este grupo de mujeres es más excluido que el de los hombres en torno a la seguridad social, manteniendo la dependencia hacia la figura masculina, sea de marido o de hijos (Arango & Peláez, 2012; Benítez, 2005).

Todo lo anterior implica la imposibilidad para el adulto mayor latinoamericano de mantener la independencia de un hogar autónomo. La inestabilidad económica recurrente hace que pasen a depender de hijos, nietos u otros miembros de la familia dentro de hogares muchas veces multigeneracionales. Se estima que en uno de cada cuatro hogares —urbanos— reside al menos una persona adulta mayor; por lo que se observa que en Latinoamérica y México la familia sigue siendo el principal dispositivo de resguardo del adulto mayor (Celade, 2013; Cepal 1997, 2000, 2009a). Pero el caso contrario también se verifica: familias que recurren a la pensión o jubilación del adulto mayor para su propia sobrevivencia (Cepal, 2002, 2017).

Finalmente cabe indicar que otro factor de vulnerabilidad es la fragilidad de las redes sociales y las organizaciones sociales de los adultos mayores latinoamericanos. Es pobre o casi nula la constitución de redes nacionales de organizaciones, clubes deportivos y

sociales u otros de adultos mayores lo que dificulta la lucha por sus derechos civiles y ciudadanos (Caballero & Massad, 2013; Help-Age International 2000). Sin embargo, en países como Chile, Uruguay y Argentina la realidad parece ser más auspiciosa (Red Tiempos, 1999). Aunque se podría generalizar a toda Latinoamérica, los datos que arrojan los resultados sobre personas adultas mayores de la Encuesta Nacional de Discriminación en México (Inapam, 2010) indican que en el caso de México el 27.9 % de las personas mayores de 60 años han sentido alguna vez que sus derechos no han sido respetados por su edad, 40.3 % describe que sus problemas principales son los económicos, 37.3 % apunta a la enfermedad como tema preocupante por la dificultad al acceso a servicios de salud y medicamentos y, el 25.9 % finalmente señala la falta de consideración a sus derechos laborales. A estos porcentajes habría que agregar la falta de política de vivienda, agotamiento de procesos de integración social y las miserables condiciones de retiro que no son garantizados por los sistemas actuales de previsión social (Barbosa et al., 2017; Cepal, 2000).

Estos datos se duplican en la mayoría de los países latinoamericanos. De allí que no se pueda sino ubicar a los adultos mayores como uno de los grupos más vulnerables de México y Latinoamérica (Atchley, 1977; Etxeberria, 2016; Peláez, 2004). De esta manera, la población de adultos mayores latinoamericanos sufre procesos de discriminación diversos, lo que los coloca en situaciones de precariedad y ante debilidades estructurales del Estado latinoamericano (Cepal, 2004; Congreso Nacional de Chile, 2016; Viveros, 2001). Por lo anterior, podría indicarse que a pesar de los datos contundentes manejados, la tercera edad y sus problemáticas aún permanecen pobremente reflejadas en la agenda de las políticas públicas (Guerra & Caldas, 2010; Moreno, Sánchez-García & Doubova, 2017).

Con los datos de los acápites precedentes queremos establecer la primera hipótesis central de este artículo: la situación inversamente proporcional entre una enorme y cada vez mayor fortaleza demográfica de los adultos mayores acompañada de la situación diametralmente opuesta de una privación de derechos sociales que los fragilizan en términos políticos y los colocan en categoría etárea y política de “sub-ciudadanía”.

El campo de las sub-ciudadanías en el adulto mayor latinoamericano

Esto supone poner de manifiesto la preeminencia en América Latina de *realidades ambiguas* con fuertes contradicciones entre normas jurídicas y situaciones sociales. A diferencia del caso inglés, donde la evolución de la ciudadanía siguió un recorrido “unitario” entre lo formal y lo sustantivo, en el sentido de que la realidad de los derechos —formales y sustantivos— es una sola; y donde los derechos —civiles, políticos y sociales— implicaron instituciones correspondientes —tribunales, parlamentos y agencias de salud— (Bendix,

1964) que son efectivas; en América Latina, la democratización y las ciudadanías no son unitarias, además suponen generalmente el reconocimiento formal de derechos, pero burlados sistemáticamente en la realidad (Russo, 2017).

De esta manera y en tanto emergente de situaciones sociales de desigualdad que se reproducen de forma mecánica, la tercera edad, pasa a ocupar un estatus de sub-ciudadanía en tanto no se le reconocen un conjunto de derechos, los que permanecen en el terreno formal, siendo al mismo tiempo personas excluidas del ejercicio efectivo de un conjunto de derechos. Es decir, se trata de un simulacro de ciudadanía donde se *sub-ejercen derechos*. Esta situación de ambigüedad es la base de lo que se denomina “sub-ciudadanías” (Russo, 2018a). En esta categoría de sub-ciudadanía ingresan los pobres que viven en los márgenes de la dignidad, las comunidades culturales despreciadas en su identidad, las mujeres violentadas o los “enfermos mentales”, entre otros grupos etareos, culturales o sociales (Russo, 2013).

La sub-ciudadanía es un tipo de ciudadanía que se podría decir que se desarrolla de modo incompleto. Por lo antedicho, la constitución de sub-ciudadanías parece ser un rasgo característico importante de los Estados de derecho en América Latina, y permiten comprender como, desde el advenimiento de la democracia en los años ochenta, los derechos se instauraron sin ningún tipo de resistencia —a diferencia de lo acontecido en Europa a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX— por parte de las elites tradicionales, debido a su carácter parcialmente formal (Russo, 2013).

La sub-ciudadanía se puede plantear de dos modos: porque se expanden derechos en un área y no en otras, por ejemplo, expansión de derechos políticos y restricción de derechos civiles. Pero además la sub-ciudadanía puede ocurrir porque el reconocimiento proviene de una sola parte, el Estado o la comunidad, y no de ambos. Esto se corresponde con ciudadanías parciales (Russo, 2013).

La tercera edad ha llegado a ser en este momento demográfico y poblacional un epítome de esta realidad. Por lo que se plantea la segunda hipótesis central de este trabajo: la tercera edad latinoamericana y mexicana es tanto un dato que refleja cambios en torno a lo inédito y la novedad, como un emergente de pretéritas y consuetudinarias desigualdades sociales y políticas en torno a la sub-ciudadanía.

La tercera edad latinoamericana y mexicana como dato que refleja cambios en torno a lo inédito y la novedad

Más allá y a pesar de situaciones de desigualdad social, cultural y política, cada vez más se va imponiendo una nueva concepción alrededor de lo que es, qué implica y qué consecuencias trae una nueva generación de la tercera edad.

Frente a la misma surge una actitud de ruptura en relación a antiguos modelos de la tercera edad relacionados a situaciones de pérdida y déficit. Ni los estudios recientes al respecto ni la propia población de tercera edad acepta esos estereotipos por considerarlos inadecuados y poco expositores de nuevas formas de envejecer que conservan al mismo tiempo parámetros de actividad, resolución y búsqueda de nuevas oportunidades en la vida (Walter, 2006).

El “viejo-no viejo” de la tercera edad es un protagonista decidido de su vida, de sus relaciones, de su destino, manejando factores identitarios y sociales que lo ubican a su vez como eje central de los hechos políticos, culturales y sociales de su época (Butler, 1969; University of Canberra & Healthpact Research Centre for Health Promotion and Wellbeing, 2006). En este sentido, es que se afirma que en el siglo XXI emerge una revolución de la tercera edad (Leeson, 2014).

Los ya caducos esquemas donde el estudio de la vejez se centraba en discontinuidades y pérdidas son ahora reemplazados por un énfasis cada vez más pronunciado en situaciones de gestión, empoderamiento y búsqueda de nuevas oportunidades, desde un reclamo cada vez más sostenido, por parte de las nuevas formas de estos adultos mayores, de seguir participando y contribuyendo al tejido social (Atchley, 1977; Baltes, Dittmann-Kohli & Dixon, 1984; Rosow, 1963).

Algunos autores hablan de envejecimiento “exitoso”, donde insisten en que la capacidad productiva del adulto mayor es capaz de compensar el llamado envejecimiento biológico. Este enfoque (Baltes, Dittmann-Kohli & Dixon, 1984) es digno de ser tenido en cuenta, pero no advierte que no se trata aquí de “compensación” de déficits sino de la aparición de nuevos e inéditos procesos identitarios y sociales que no tienen parangón en la historia de la cultura occidental. Y que inclusive se podría comenzar a considerar que aparecen novedosas formas de envejecimiento que promueven activamente la capacidad política, vincular, familiar, amorosa y hasta cognitiva del sujeto de la tercera edad.

Sin duda, además de conservar y generar nuevas formas vinculares satisfactorias, el adulto mayor de hoy reclama que se lo siga considerando un ser productivo, capaz de mantener su autonomía e independencia personal. Pero la productividad en sí se relaciona a un proceso mucho más profundo y radical en el sentido de que esta nueva tercera edad produce y sostiene imágenes personales y sociales, que sí desde procesos psicosociales inéditos plantean nuevas formas de integración de lo biológico, lo emocional, lo social y lo cognitivo, lo que unido a las nuevas formas de correlación poblacional que hemos mencionado más arriba, señalan desafíos para las cuales no tenemos aún un sistema conceptual totalmente adecuado (Rosow, 1963).

Desde los factores mencionados nunca se insistirá lo suficiente en la capacidad de creatividad e innovación de esta nueva generación de adultos mayores (Klein, 2010). Simultáneamente, como ya se indicó, la importancia de las redes sociales es cada vez mayor y fundamental, desterrando la imagen del adulto mayor aislado en una plaza de la ciudad “tirando migas” a las palomas o internado en una casa de salud y señalando, por el contrario su capacidad de contribución con una alta dosis de comunicación y vinculación, así como con amigos y grupo de pares (Arias, 2013; Baltes, Dittmann-Kohli & Dixon, 1984).

De esta manera, aparecen los clubes de adultos mayores, junto con los grupos que realizan actividades turísticas, de baile, teatro, entre otros (Arias, 2013). Se entiende que estas actividades son fundamentales para la prevención y la promoción de la salud, que permiten gestar herramientas primordiales para las estrategias de calidad de vida, fortaleciendo y revalorizando a las personas de edad que las implica de manera protagónica en el logro de entornos favorables para que mejoren su calidad de vida.

Así es posible considerar cómo prácticas comunitarias y vinculares, que son decisivas, habilitan un sentimiento de renovada confianza, experimentación de la subjetividad y de reconocimiento del otro desde un lugar solidario (Czernikowski et al., 2003). Contribuye a habilitar un entorno social acogedor, que compensa aquel otro, que como decíamos es empobrecedor y carente. De esta manera, las nuevas posiciones políticas alientan nuevas posiciones identitarias y sociales y viceversa en una retroalimentación que empodera y es resiliente (Zukerfeld y Zonis Zukerfeld, 2003) y donde las situaciones de adversidad social dejan de ser catastróficas para dejar paso a oportunidades y opciones (Aulagnier, 1975). En este sentido, es posible afirmar que el conjunto restablece posibilidades de creatividad, pensamiento y de restauración de procesos identitarios que avizoran procesos emergentes de nuevo posicionamiento personal y comunitario (Klein, 2018a, 2018b; Puget & Kaës, 1991). Por todo lo anterior, es ya imposible indicar que los viejos-no viejos de hoy son continuidad de la llamada vejez de antaño. El campo de la ruptura que protagonizan estas nuevas generaciones de adultos mayores augura nuevos hitos de ciudadanía y de protagonismo social.

La cultura ciudadana del adulto mayor como rasgo de participación política creciente

Por lo anteriormente enunciado, no se puede desconocer que al menos a nivel urbano se van constituyendo cada vez más nuevas cohortes de población de tercera edad —focalizado especialmente en sectores de clase media y con educación— insertas exitosamente en el mercado de trabajo, con roles económicos relevantes en las familias

y cada vez con mayor participación política, lo que contribuye a una capacidad de participación y defensa de derechos ciudadanos con un nuevo sentido de dignidad (Cepal, 2009b; Klein, 2015).

Dentro de esta cultura urbana de mayor participación, la actitud política de los adultos mayores no se puede desconocer. Los datos demográficos presentados junto a tendencias electorales —lo que está muy claro en el caso de México— parecen indicar que a muy breve plazo los adultos mayores serán un factor decisivo en las elecciones gubernamentales, lo que a su vez parece señalar que sería muy difícil que los gobiernos no tengan en cuenta a este grupo de población en sus agendas sociales y de gobernanza (Huenchuan, 2009; Nicodemo & Godoi, 2010; Parra-Rizo, 2017; Ramírez, Ortega & Martos, 2015).

Podemos suponer que estamos ante un avance de derechos políticos con desmedro de logros sociales; es decir, como ya indicamos, una variante de sub-ciudadanía. Sin embargo, los datos que se comienzan a perfilar nos obligan a ser cautelosos en tal sentido. Si consideramos que la ciudadanía puede definirse como una posición¹ —relacionada con la tutela de derechos adquiridos por la pertenencia jurídica a un territorio o comunidad—, y como un proceso político —mediante el cual se adquieren, conquistan o pierden derechos que contribuyen a una mayor dignidad—, relacionados ambos con procesos de adquisición, reconquista, y salvaguarda de *derechos que dignifican* (Russo, 2018b), creemos que estamos ante procesos de ciudadanía de la tercera edad novedosos.

Profundizando en el caso de México los datos indagados parecen ser contundentes. En las elecciones de 2012 el segmento de población con más alta participación fue el de 60 a 69 años con una participación de 73.84 %, 11.76 puntos por arriba de la media nacional, que fue del 62.08 % (IFE, 2012). En esa misma elección el grupo etareo de 50 a 59 años tuvo una participación de 72.24 % y el grupo etareo de 70 a 79 tuvo un 69.48 % de participación (Klein & Ávila-Eggleton, 2015).

Lo anterior indica claramente el peso electoral que va tomando, cada vez con mayor fuerza probablemente, la tercera edad. El que los adultos mayores sean los que más participan electoralmente implica una exigencia del reconocimiento de sus derechos de ciudadanía y la satisfacción de demandas concretas. Dentro de este reclamo es posible concebir que las políticas sociales que le atañen sean cada vez más robustecidas

1. Generalmente las acepciones de ciudadanía se concentran en la ciudadanía como posición definida por un conjunto de derechos. Ello no supone una perspectiva estática de la ciudadanía, por ejemplo, Marshall (1965) define a la ciudadanía como posición y analiza la evolución —y progreso— de los derechos que se ampliaron en Inglaterra desde los derechos civiles a los derechos políticos y sociales. Aquí se incorpora la ciudadanía como proceso por cuanto la situación de adquisición-pérdida de derechos no solo atiende a una situación jurídica sino también a la dinámica sociopolítica en general.

y permanentes, con lo que el Estado y la sociedad no podrán ya desconocer, ignorar o violar los derechos sociales y civiles que atañen a este grupo poblacional. Este ejercicio de derechos implica asimismo la apelación a la dignidad, por lo que la adquisición de derechos contribuye a la autonomía o agencia ciudadana, opuesta a los procesos con políticas públicas clientelares (Hakkert & Guzmán, 2004; Walker, 2006) o de sometimiento.

El adulto mayor pasa de ser un actor político desplazado a pleno actor y participante de la esfera política y social (Kymlicka & Wayne 1997). Aunque aún es difícil de concebir, se puede diseñar un escenario donde los adultos mayores se transformarán en un grupo de poder legitimado plenamente por el Estado. Un actor político impensable en otra época, capaz de hacer reconocer —ahora sí— sus intereses comunes (Mouffe, 1999). De una forma más clara aún: si las elecciones parecen hoy por ganarse por el llamado grupo de los indecisos, en un futuro de apenas algunas décadas, serán ganadas en función de lo que voten los adultos mayores. Su poder político y urbano se torna ya imposible de ignorar.

De esta manera postulamos la tercera hipótesis central de este trabajo: se ha iniciado en el grupo de la tercera edad, de forma irreversible y más allá de probables resistencias, el pleno pasaje de sub-ciudadanías con formato de hecho pero no de derecho, al pleno ejercicio de ciudadanía con capacidad decisoria, articulando un proceso de empoderamiento que se acentuará progresivamente.

Conclusiones

El concepto de sociedad de envejecimiento incluye un factor cuantitativo, en el sentido de un aumento progresivo y sostenido de la población adulta mayor. Pero cualitativamente hablando, y tal como hemos señalado, aún existe una disparidad importante entre este número creciente y la calidad de las realidades sociales y políticas que atañen a esta población. El bono demográfico por el que pasan actualmente los adultos mayores no es suficiente ni totalmente relevante para poder hablar de una plena y activa situación de valoración social, perfilada en derechos consagrados que sancionan una mejor calidad de vida para estos. Se sugiere por tanto, que para consolidar cualitativamente una “sociedad de envejecimiento” hay que cristalizar derechos de ciudadanía que no están garantizados “a priori” por los cambios demográficos y poblacionales, sino desde una plena actividad de empoderamiento del grupo de adultos mayores.

Seguramente aún hay un número importante de adultos mayores que viven en situación de sub-ciudadanía, en el sentido de la existencia de protocolos formales nacionales o internacionales o emanados de una legislación que contempla derechos, sin embargo, estos, en la práctica no se cumplen; situación que va cambiando paulatinamente.

Hay que indicar que salir de la situación de lo que denominamos sub-ciudadanía hacia la ciudadanía plena, es imposible si simultáneamente no se deconstruye la imagen del adulto mayor como decrepito, inestable y deficitario. Al ser aparentemente un sujeto tan desamparado y deficitario las políticas públicas justifican su intervención desde un lugar fuertemente asistencialista. El único destino posible para un sujeto sub-ciudadano e infantilizado es el de la custodia familiar o estatal a través de centros aparentemente especializados para tal fin. Si no tiene autonomía se debe tomar decisiones por él. Si no puede autosustentarse hay que proveerle de todo —aunque sea de forma mínima—. Con lo que pierde no solo condiciones de autonomía sino además de reivindicación y dignidad.

No obstante, daría la impresión de que progresivamente la intensa reelaboración que los adultos mayores están haciendo de su lugar generacional e identitario, unido a procesos resilientes y de empoderamiento, va volviendo cada vez más anacrónico el paradigma de desvalimiento que ubica o ubicaba a los adultos mayores en ese lugar de decrepitud y déficit social. Probablemente, mientras los adultos mayores aumentan esta capacidad de ciudadanización, se mantienen al mismo tiempo situaciones de violencia contra el mismo, generándose un vaivén paradójico entre situaciones de alta novedad y situaciones de repetición de desigualdades e injusticias consuetudinarias.

Los derechos de ciudadanía no solo se van reconociendo, sino que se van ganando y ejerciendo de forma paulatina pero firme y sostenida. De esta manera, lenta pero efectivamente, se van deslizado importantes prácticas de ciudadanía que implican la expansión efectiva de derechos de diverso tipo. Sin duda es un largo transitar lleno de novedad que se une a su vez a la conciencia que va adquiriendo este grupo etario de su capacidad de agenciamiento y resiliencia.

De forma irreversible, la tercera edad se torna cada vez más protagonista de primera línea de nuestras democracias, en una actitud cada vez más contundente y empoderada. Podría inclusive indicarse que las nuevas generaciones de adultos mayores, directa o indirectamente van profundizando no solo procesos de ciudadanía, sino además *nuevos modelos de ciudadanía* cuyas características escapan, sin embargo, a los límites de este artículo.

Referencias

Abusleme, M. & Caballero, M. (2014). El maltrato hacia las personas mayores: realidad y desafíos del abordaje desde las políticas públicas en Chile a través del Senama. En M. T. Abusleme & M. Caballero (Eds.), *Maltrato a las personas mayores en Chile. Haciendo visible lo invisible* (pp. 9-18). Santiago de Chile: Ediciones Senama.

- Alves, L., Leite, I. & Machado, C. (2010). Factors Associated with Functional Disability of elderly in Brazil: A Multilevel Analysis. *Revista de Saúde Pública*, 44(3), 468-478. <https://doi.org/10.1590/S0034-89102010005000009>
- Andrade, N. A. Fernandes, M. G., Nóbrega, M. M., Garcia, T. & Costa, K. N. (2012). Frailty in the Elderly: Conceptual Analysis. *Texto & Contexto - Enfermagem*, 21(4), 748-756. <https://doi.org/10.1590/S0104-07072012000400004>
- Arango, D. C. & Peláez, E. (2012). Envejecimiento poblacional en el siglo XXI: oportunidades, retos y preocupaciones. *Salud Uninorte*, 28(2), 335-348.
- Arias, C. (2013). Aportes del apoyo social en el delineamiento de políticas públicas para las personas mayores. En V. Montes de Oca (Ed.), *La agenda del Envejecimiento y las Políticas Públicas Hoy* (pp. 245-263). México: Instituto de Investigaciones Sociales.
- Atchley, R. (1977). *The Social Forces in Later Life. An Introduction to Social Gerontology*. Belmont: Wadsworth.
- Aulagnier, P. (1975). *La violencia de la interpretación. Del pictograma al enunciado*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Baltes, P., Dittmann-Kohli, F. & Dixon, R. A. (1984). New Perspectives on the Development of Intelligence in Adulthood: Toward a Dual-Process Conception and a Model of Selective Optimization with Compensation. En P. Baltes & O. Gilbert Brim Jr. (Ed.), *Life-Span Development and Behavior* (pp. 33-76). Nueva York: Academic Press.
- Barbosa, K., Costa, K. N., Pontes, M. L., Batista, P., Oliveira, F. M. & Fernandes, M. G. (2017). El envejecimiento y la vulnerabilidad individual: Un panorama de los ancianos asociados a la estrategia de salud familiar. *Texto & Contexto - Enfermagem*, 26(2), 1-10. <https://doi.org/10.1590/0104-07072017002700015>
- Barbot, J. (1999). *Desigualdad de género: la mayor vulnerabilidad de las mujeres en edades avanzadas. Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad*. Santiago de Chile: Cepal.
- Bendix, R. (1964). *Nation-Building and Citizenship: Studies of Our Changing Social Order*. Nueva York: Wiley.
- Benítez Zenteno, R. (2005). *Transición demográfica en América Latina con especial mención a México. Tendencias y consecuencias sociales*. México: Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Butler, R. (1969). Age-ism: Another Form of Bigotry. *The Gerontologist*, 9(4), 243-246. https://doi.org/10.1093/geront/9.4_Part_1.243
- Caballero, M. & Massad, C. (2013). Antecedentes en torno al maltrato hacia las personas mayores en Chile. En M. Abusleme & G. Guajardo (Ed.), *El maltrato hacia las personas mayores en la Región Metropolitana, Chile. Investigación cualitativa en vejez y envejecimiento* (pp. 21-32). Santiago de Chile: Ediciones Senama – Flacso Chile.

- Carmona, J. L., Paredes, J. A. & Pérez, A. (2017). La Escala Latinoamericana y del Caribe sobre Seguridad Alimentaria (ELCSA): una herramienta confiable para medir la carencia por acceso a la alimentación. *RICSH. Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, 6(11), 263-286. <http://dx.doi.org/10.23913/ricsh.v6i11.118>
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade). (2002). *Los adultos mayores en América Latina y el Caribe. Datos e indicadores. Edición Especial con ocasión de la II Asamblea Mundial de Naciones Unidas sobre el Envejecimiento*. Madrid: Celade.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade). (2013). *El futuro del envejecimiento en Costa Rica*. Recuperado de https://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/7/51987/Folleto_Costa_Rica.pdf
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade). (2018). *Proyecto de primer informe regional sobre la implementación del Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43708/1/S1800378_es.pdf
- Chackiel, J. & Villa, M. (1992). *América Latina y el Caribe: dinámica de población y desarrollo*. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/33834>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (1997). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1254/S979789_es.pdf?sequence=1
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2000). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1211/1/S015427_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2002). *Vulnerabilidad sociodemográfica. Viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas*. Santiago de Chile: Celade. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/13051>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2004). *Informe de la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento: hacia una estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. LC/L.2079/E*. Santiago de Chile. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/20187>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2009a). *El envejecimiento y las personas de edad. Indicadores sociodemográficos para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1350-envejecimiento-personas-edad-indicadores-sociodemograficos-america-latina-caribe>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2009b). *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*. Santiago de Chile. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2538-envejecimiento-derechos-humanos-politicas-publicas>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2017). *Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2017*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43365/1/S1800083_es.pdf
- Consejo Nacional de Población (Conapo). (2013). *Proyecciones de la Población en México 2010-2050*. Recuperado de http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1529/2/images/DocumentoMetodologicoProyecciones2010_2050.pdf
- Consejo Nacional de Población (Conapo). (2017). *La situación demográfica de México 2017*. Recuperado de <https://www.gob.mx/conapo/documentos/la-situacion-demografica-de-mexico-2017>
- Congreso Nacional de Chile. (2016). *El futuro demográfico de América Latina*. Recuperado de <https://www.bcn.cl/observatorio/americas/noticias/el-futuro-demografico-de-america-latina>
- Czernikowski, E., Gaspari, R, Matus, S. & Moscona, S. (Comps.). (2003). *Entre hermanos. Sentido y efectos del vínculo fraterno*. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Etzeberria, I. (2016). Estudio descriptivo de algunas variables emocionales en las personas mayores. *EJIHPE. European Journal of Investigation in Health, Psychology and Education*, 6(2), 57-69. <http://dx.doi.org/10.1989/ejihpe.v6i2.159>
- García, A., Álvarez, J. & De Man, F. (2012). Envejecimiento y desnutrición; un reto para la sostenibilidad del SNS; conclusiones del IX Foro de Debate Abbott-SENPE. *Nutrición Hospitalaria*, 27(4), 1060-1064. <http://dx.doi.org/10.3305/nh.2012.27.4.5979>
- Geib, L. (2012). Determinantes sociais da saúde do idoso. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(1), 123-133. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000100015>
- Gonzálvez, H. (2017). Ser mujer en Santiago de Chile: feminización de los cuidados en la vejez y desigualdades acumuladas. En A. Vera (Ed.), *Malestar social y desigualdades en Chile* (pp. 173-194). Santiago de Chile: Ediciones UAH.
- Guerra, A. & Caldas, C. (2010). Dificuldades e recompensas no processo de envelhecimento: a percepção do sujeito idoso. *Ciência & Saúde Coletiva*, 15(6), 2931-2940. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232010000600031>
- Hakkert, R. & Guzmán, J. (2004). Envejecimiento demográfico y arreglos familiares de vida en América Latina. En M. Ariza & O. de Oliveira (Coords.), *Imágenes de la familia en el cambio de siglo* (pp. 479-517). México: Instituto de Investigaciones Sociales.
- Help-Age International. (2000). *El informe sobre el envejecimiento y el desarrollo: un resumen*. Recuperado de http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/gericuba/informe_sobre_env_y_desarrollo_1.pdf
- Huenchuan, S. (2009). *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2538/8/S0800533_es.pdf

- Instituto Federal Estatal (IFE). (2012). *Estudio censal de la participación ciudadana en las elecciones federales de 2012*. México. Recuperado de https://portalanterior.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-EstudiosInvestigaciones/InvestigacionIFE/Estudio_Censal_Participacion_Ciudadana_2012.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2011). *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH)* Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2011/>
- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam). (2010). *Encuesta nacional sobre Discriminación en México. Resultados sobre personas adultas mayores* Recuperado de http://www.inapam.gob.mx/work/models/INAPAM/Resource/Documentos_Inicio/Enadis_2010_Inapam-Conapred.pdf
- Klein, A. (2010). Nuevas formas de familias, paternidades y relaciones familiares como modelo de intersecciones intergeneracionales. *Ageing Horizons*, 9(1), 73-81.
- Klein, A. (2015). *Del anciano al adulto mayor: Procesos psicosociales, de salud mental, familiares y generacionales*. México: Plaza y Valdez.
- Klein A. (2018a). La vejez problematizada. *Imaginario social que toleran lo que otrora era intolerable*. *Desacatos*, 57, 120-135.
- Klein A. (2018b). Tercera edad empoderada y cultura urbana expulsiva en Latino América. *Sociedad Mutamento Política. Rivista italiana di Sociologia*, 9(17), 271-286. <https://doi.org/10.13128/SMP-23439>
- Klein, A. & Ávila-Eggleton, M. (2015). Ciudadanización y descuidanización de los adultos mayores. El proceso electoral de 2012. *Sociológica*, 30(86) 131-166.
- Kymlicka, W. & Wayne, N. (1997). El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. *Agora. Cuaderno de Estudios Políticos*, 3(15), 5-40.
- Lawhorn, T., Ennis, D. & Lawhon, D. C. (1996). Seniors Adults and Computers in the 1900's. *Educational Gerontology*, 22(2), 193-201. <https://doi.org/10.1080/0360127960220205>
- Leeson, G. (2009). Demography, Politics and Policy in Europe. En P. Ludlow (Ed.), *Setting EU Priorities 2009* (pp. 102-124). Ponte de Lima: The European Strategy Forum.
- Leeson, G. (2011). *The Demographic of ageing in Latin America*. Guanajuato: Universidad de Guanajuato.
- Leeson, G. (2013). The Demographics of Population ageing in Latin America, the Caribbean and the Iberian Peninsula, 1950-2050. En V. Montes de Oca (Ed.), *La agenda del Envejecimiento y las Políticas Públicas Hoy* (pp. 53-74). México: Instituto de Investigaciones Sociales.
- Leeson, G. (2014a). *Dynamics of Population Development*. Guanajuato: Universidad de Guanajuato.

- Leeson G. (2014b). *Demografía contemporánea y cambio poblacional*. Guanajuato: Universidad de Guanajuato.
- Leeson, G. (2015). *Understanding Demographic Development*. Guanajuato: Universidad de Guanajuato.
- Lima-Costa, M., Facchini, L. A., Matos, D. L. & Macinko, J. (2012). Mudanças em dez anos das desigualdades sociais em saúde dos idosos brasileiros (1998-2008). *Revista de Saúde Pública*, 46(11), 100-117. <https://doi.org/10.1590/S0034-89102012005000059>
- Marshall, T. H. (1965). The Right to Welfare. En T. H. Marshall (Ed), *The Right to Welfare and other Essays* (pp. 83-94). Londres: Heineman.
- Millán-León, B. (2010). Factores asociados a la participación laboral de los adultos mayores mexicanos. *Papeles de población*, 16(64), 93-121.
- Moreno, T., Sánchez-García, S. & Doubova, S. V. (2017). Factores asociados con el aislamiento social en una muestra de adultos mayores con seguridad social. *Salud Pública de México*, 59(2), 119-120. <http://dx.doi.org/10.21149/8078>
- Mouffe, Ch. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.
- Nicodemo, D. & Godoi, M. (2010). Juventude dos anos 60-70 e envelhecimento: estudo de casos sobre feminização e direitos de mulheres idosas. *Revista Ciência em Extensão*, 6(1), 40-53.
- Parra-Rizo, M. (2017). Componentes de influencia más valorados en la calidad de vida por las personas mayores de 60 años físicamente activas. *European Journal of Investigation in Health, Psychology and Education*, 7(3), 135-144. <https://doi.org/10.30552/ejihpe.v7i3.202>
- Puget, J. & Kaës, R. (1991). *Violencia de Estado y psicoanálisis*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Ramírez, E., Ortega, A. R. & Martos, R. (2015). Las fortalezas en personas mayores como factor que aumenta el bienestar. *European Journal of Investigation in Health, Psychology and Education*, 5(2), 187-195. <https://doi.org/10.1989/ejihpe.v5i2.111>
- Red Tiempos. (1999). *Acción de la sociedad civil con las personas mayores. Principios programáticos*. Santiago de Chile: Red Tiempos.
- Rodrigues, N. & Neri, A. (2012). Vulnerabilidade social, individual e programática em idosos da comunidade: dados do estudo FIBRA, Campinas, SP, Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 17(8), 2129-2139. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012000800023>
- Rosow, I. (1963). *Social Integration of the Aged*. Nueva York: Free Press.
- Russo, J. (2013). Cuando la nación se separa del Estado: sobre calidad democrática en México. *Revista Portuguesa de Ciencia Política*, 2(1), 41-53.
- Russo, J. (2017). Ciudadanía y subciudadanías, la teoría de los candados. *Rivista Società, mutamento e política*, 8(15), 407-422.

- Russo, J. (2018a). Citizenships and Sub-citizenships, as a Democratic outcome in Latin America. *Rivista Società, mutamento e política*, 9(17), 43-68.
- Russo, J. (2018b). Rethinking (Democracy in) Latin America. *Rivista Società, mutamento e política*, 9(17), 66-74.
- Sánchez, F., Samaniego, R. A. & García, I. (2018). Indicadores sociodemográficos y seguridad alimentaria en adultos mayores. *European Journal of Child Development, Education and Psychopathology*, 6(1), 19-31. <https://doi.org/10.30552/ejpad.v6i1.59>
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol). (2017). *Análisis prospectivo de la población de 60 años de edad en adelante*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/201801/An_lisis_prospectivo_de_la_poblaci_n_de_60_a_os_en_adelante.pdf
- Senama. (2005). *Definición y tipificación del maltrato al adulto mayor, en Chile*. Santiago de Chile. Recuperado de <http://www.senama.gob.cl/storage/docs/Defi-tipif-maltrato-adulto-mayor-Chile-2005.pdf>
- Senama. (2009). *Las personas mayores en Chile. Situación, avances y desafíos del envejecimiento y la vejez*. Santiago de Chile. Recuperado de <http://www.senama.gob.cl/storage/docs/Las-personas-mayores-de-chile-situacion-avances-desafios-del-envejecimiento-y-vejez-2009.pdf>
- United Nations (UN). (2019). *World Population Prospects 2019*. Department of Economic and Social Affairs. Population Dynamics. Recuperado de <https://population.un.org/wpp/>
- University of Canberra & Healthpact Research Centre for Health Promotion and Wellbeing. (2006). *A Review of the Literature on Active Ageing*. Canberra: Healthpact Research Centre for Health Promotion and Wellbeing.
- Ursine, P. Cordeiro, H. A. & Moraes, C. L. (2011). Prevalence of Housebound elderly People in the Urban Region of Belo Horizonte (Minas Gerais, Brazil). *Ciência & Saúde Coletiva*, 16(6), 2953-2962. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232011000600033>
- Valenzuela, R. (2016). *Informe mercado laboral, adulto mayor y personas próximas a jubilar en Chile*. Santiago de Chile: Senama.
- Vargas, P., Alvarado, S. & Atalah, E. (2013). Inseguridad alimentaria en adultos mayores en 15 comunas del Gran Santiago; un tema pendiente. *Nutrición Hospitalaria*, 28(5), 1430-1437. <http://dx.doi.org/10.3305/nh.2013.28.5.6663>
- Villa, M. & Rivadeneira, L. (1999). *El proceso de envejecimiento de la población en América Latina y el Caribe: una expresión de la transición demográfica*. Encuentro Latinoamericano y Caribeño sobre las personas de Edad. Santiago de Chile: Cepal.
- Villagómez, P. (2009) *El envejecimiento demográfico en México: niveles, tendencias y reflexiones en torno a la población de adultos mayores*. México: Instituto de Geriatria.
- Viveros Madariaga, A. (2001). *Envejecimiento y vejez en América Latina y el Caribe: políticas públicas y las acciones de la sociedad*. Santiago de Chile: Celade-Fnuap.

- Walter, A. (2006). Active Ageing in Employment: Its Meaning and Potential. *Asia-Pacific Review*, 13(1), 78-93. <https://doi.org/10.1080/13439000600697621>
- Zukerfeld, R. y Zonis Zukerfeld, R. (2003). *Procesos terciarios*. Recuperado de <http://www.aperturas.org/articulo.php?articulo=0000253>

Leyes electorales y escaños constitucionales: matemática vs. política*

María Corres-Illera**

Universidad Complutense de Madrid, España


<https://doi.org/10.15446/frdcp.n18.79259>

Resumen

Las leyes electorales tienen un contenido matemático y político delimitado por el derecho, y para su correcto análisis es necesario examinar cómo se llega a la aprobación de dicha legislación. Para ello, se ha seleccionado la legislación electoral vigente en los Estados Unidos de América como objeto de este estudio, puesto que, en su tramitación parlamentaria, y en el caso que nos concierne, también académica, puede observarse una gran dicotomía entre argumentos matemáticos sobre el reparto más equitativo de escaños, contra explicaciones políticas que justifican la aplicación de otras alternativas para el beneficio de intereses partidistas que, de un modo u otro, forman parte de toda ley electoral. También este estudio se fija en cómo la aplicación de técnicas constitucionales extrapolables a la mayoría de las democracias modernas, con independencia del método de prorrateo escogido para el reparto de escaños de su cámara, suponen una injerencia de la representación igualitaria en la representación proporcional, y por ende producen un sesgo en el método de prorrateo aplicable.

Palabras clave: prorrateo; elecciones; sistema electoral; reforma electoral; representación proporcional.

* **Artículo recibido:** 24 de abril de 2019 / **Aceptado:** 19 de septiembre de 2019 / **Modificado:** 7 de octubre de 2019. Este trabajo se enmarca dentro de la línea de investigación sobre los Estados Unidos de América, no contó con ningún tipo de financiación para su realización.

** Doctora en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid, España. Profesora asociada de la Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Relaciones Internacionales e Historia Global. Correo electrónico: mcorresi@ucm.es  <https://orcid.org/0000-0002-1594-4173>

Cómo citar

Corres-Illera, M. (2020). Leyes electorales y escaños constitucionales: matemática vs. política. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 18, 166-195. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n18.79259>

Apportionment Laws and Constitutional Seats: Mathematics vs. Politics

Abstract

Apportionment laws have both mathematical and political components framed by law. In order to conduct an appropriate analysis, it is necessary to examine how apportionment laws are negotiated, passed and turned into legally binding documents. The reason for choosing the United States of America's current apportionment legislation as the object of this study, is due to the fact that in the process of discussion and passing of said legislation we can observe a great dichotomy between mathematics and politics. While the aim of mathematics is to find the most equitable form of seat apportionment, the political justification for choosing this or another solution will be simply based on furthering political interest. Additionally, in this particular case, the legislative processes are mirrored by academic discussions on the subject matter, that influence the decision-making process. This inquiry also focuses on how constitutional techniques can interfere in the proportional representation system, thus producing an inherent bias in the applied method of apportionment, whichever this may be. These findings can be extrapolated to any modern democracy.

Keywords: apportionment; elections; electoral system; electoral reform; proportional representation.

Introducción

Para conseguir un sistema político representativo lo más democrático posible, este debe sostenerse sobre unos derechos y garantías ejemplares, empezando por unos derechos civiles y políticos, que hagan posible elegir “Un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” (Lincoln, 1863).

A fin de que los miembros del Congreso puedan desempeñar sus funciones de la mejor manera posible, el sistema electoral elegido debe ser capaz de representar la realidad y ajustándose a ella al máximo posible. Es decir, debe ser justo y, en la medida de lo posible, proporcional, atendiendo al número de habitantes que residen en la circunscripción electoral, así como tratar de que correspondan proporcionalmente con la representación de escaños en el Congreso. La fórmula aplicada de conversión debe ser capaz de transformar votos en escaños de una forma transparente.

En 1962 el Tribunal Supremo (TS) de los Estados Unidos estableció que el objetivo de un método de prorrateo es que cumpla la regla “una persona, un voto” (*Baker v. Carr*, 369 U.S. 186, 1962)¹. Sin embargo, cuando hablamos de democracia representativa es imposible conseguir una paridad perfecta entre el número de representantes y representados, debido a que el número de escaños a dividir entre las circunscripciones electorales es un número entero, y con casi toda probabilidad, el número resultante de la proporción entre el número de habitantes que viven en dicha circunscripción y su correspondiente representación proporcional en el Congreso dará como resultado un número decimal. De ahí que el asunto del prorrateo de escaños se torne en una cuestión de ajuste matemático.

El reto no está en encontrar una solución perfectamente justa —que es imposible— sino en acercarse lo máximo posible a ella. (Daniel Webster citado en Balinski & Peyton, 2001, p. X. Traducción de la autora)

Sin embargo, como va a ser imposible encontrar una solución matemáticamente perfecta que distribuya equitativamente la población entre los asientos a repartir, la solución es “redondear” esos resultados decimales hasta convertirlos en números enteros para que puedan ser repartidos. Provocando, inevitablemente, algún tipo de sesgo en el método elegido. Lo que significará o bien la sobrerrepresentación o infrarrepresentación de algunas circunscripciones electorales sobre otras.

Los escaños asignados mediante mandato constitucional también afectan a las leyes electorales, siendo este, además, un concepto claramente extrapolable, si no a todas, a casi todas las democracias modernas, de ahí su interés. Debido a que las constituciones democráticas modernas establecen unos mínimos de representación para todas las circunscripciones para que, en caso de existir circunscripciones que no alcancen por sí mismas el umbral mínimo de representación necesario para obtener un escaño a través de sus cifras de población, estén provistas de su representación en la cámara a través de la materialización de los “escaños constitucionales”, repartidos por la redacción de los preceptos constitucionales y no por los datos censales.

Las decisiones sobre el método de prorrateo, es decir sobre cómo redondear, son decisiones basadas en la matemática, fuertemente influidas por la política, ya que en ellas se tienen en cuenta diversos factores, como veremos más adelante.

1. Reformulación inclusiva en género y raza muy apropiada por el Tribunal Supremo de la famosa frase “un hombre, un voto”.

Antecedentes

Desde la creación del Congreso hasta la actualidad, Estados Unidos ha experimentado la aprobación de diversas leyes electorales en cuya redacción se contenían diversos métodos para la asignación de escaños hasta el establecimiento del acta de prorrateo permanente de 1929, dando lugar a aumentos, y en ocasiones también a disminuciones, en el número total de sus miembros. Leyes electorales que han afectado la composición total del Congreso americano y por ende al *Electoral College* y la elección del Presidente de Estados Unidos, como veremos más adelante.

Las razones principales de estos cambios se deben a que el diseño constitucional estadounidense guarda silencio sobre cómo, específicamente, deberá llevarse a cabo el prorrateo de escaños, más allá de indicar que deberá hacerse proporcionalmente después de cada censo decenal, atendiendo al número de población (Poston, 1997, p. 36). Por este vacío legal, en Estados Unidos, aproximadamente cada 10 años, coincidiendo con los nuevos datos de los censos de población, el tema del reparto de asientos tendía a cobrar relevancia en la vida política al verse afectados los números electorales atribuidos a cada estado siendo Estados Unidos uno de los pocos países, si no el único, en experimentar la aprobación de innumerables modificaciones a la ley electoral, así como el empleo de cuatro métodos distintos para el prorrateo de su cámara baja o cámara de representantes. Sin embargo, la complicada tramitación de leyes en el Congreso, unido a que la materia regulada requiere de un meticuloso estudio, así como un claro convencimiento a la hora de cambiar o reformar la legislación electoral hace que la reforma de este tipo de normativa haya sido muy difícil. Probablemente igual de difícil que en otras democracias modernas.

Esto se debe a qué solo tras el transcurso de los años de práctica y uso de los métodos de prorrateo se pueden observar sesgos y anomalías en los mismos. Lo que quiere decir que las leyes electorales tienen generalmente una vigencia prolongada. Por ello, para poder observar cualquier tipo de anomalía o sesgo en cualquier democracia moderna, es necesario analizar el uso del método durante un largo periodo de tiempo. En Estados Unidos, además, los efectos se ven en diez años.

Metodología

Este artículo analiza la complejidad que se esconde detrás de la dualidad entre matemática y política presente en las leyes electorales, y cómo esa presencia, se encarna en la tramitación y aprobación de las leyes electorales y métodos de prorrateo de escaños, así como sus consecuencias electorales.

Para ilustrar mejor estas argumentaciones se ha seleccionado el análisis de la legislación electoral vigente en Estados Unidos, a través del estudio del dilema histórico que surge a la hora de decantarse por un método de prorrateo u otro para conseguir una representación proporcional lo más justa posible, tratando de no asignar a ningún partido o circunscripción “más escaños de los que se merece” (Balinski & Peyton, 2001, p. 1). Pues, “en teoría, todo Estado debería estar en paridad con todos los demás estados en cuestiones de prorrateo” (Huntington, 1929b, p. 473). El problema del prorrateo ha sido fruto de enormes discusiones en el Congreso de los Estados Unidos de América a lo largo de la historia.

A consecuencia de la necesidad de obtener una solución en números enteros, el problema de la elección del mejor método de prorrateo se convierte en un problema matemático de complejidad inesperada. Siendo el causante de amargos debates en el Congreso durante más de cien años. (Huntington, 1928, p. 509. Traducción de la autora)

Lo problemático de aprobar de este tipo de legislación, es su afectación por intereses partidistas que cuenta con una mayoría suficiente como para tramitar y aprobar un cambio o reforma de la ley electoral que pueda maximizar sus resultados electorales. El rol que juegan los actores políticos que componen los poderes del Estado resultan de vital importancia a la hora de tramitar y aprobar este tipo de leyes electorales en los Estados Unidos.

Los intereses que están en juego son muy elevados, dado que un escaño arriba o abajo puede cambiar la composición política no solo del Congreso sino de los votos electorales necesarios para la elección del presidente de los Estados Unidos, siendo esta la razón fundamental por la que se ha escogido este país como estudio de caso.

Se trata también de manera especial la influencia que tienen los escaños constitucionales a la hora de sesgar un método de prorrateo-independientemente del tipo de método de prorrateo que utilicen para repartir sus escaños.

La metodología empleada en esta investigación se nutre de un análisis de reflexión basado principalmente en la investigación cualitativa de fuentes originales como son: los propios textos de los debates académicos mantenidos en la revista *Science* entre los profesores Huntington y Willcox entre 1928-1942 (Huntington, 1928, 1929a, 1929b, 1942; Willcox, 1928, 1929a, 1929b, 1942) llevadas a cabo para tratar de convencer a los representantes de la época, que tenían que decidir sobre la reforma electoral, si el método debía basarse más en cuestiones políticas o matemáticas. También se utiliza como fuente secundaria la obra de Balinski & Young: “Representación Justa (Fair Representation)” (Balinski & Peyton, 2001), que son unos de los autores más reconocidos en materia de prorrateo. Así como de una recopilación de datos cualitativos necesario para la realización de las tablas contenidas en el trabajo.

Para realizar el análisis cuantitativo, es necesario operar con los datos de los censos de prorratio desde 1940 por ser el primer censo donde se aplica la ley electoral vigente; y hasta 2010, siendo este último el censo vigente en la actualidad².

Los datos necesarios para este análisis cuantitativo, que se distribuyen a lo largo de tablas y figuras en forma de ilustraciones contenidas en este trabajo, han sido elaboradas al efecto a partir de los datos del censo de Estados Unidos de América (U.S. Census Bureau), para poder realizar los oportunos prorratios. Resultados que, a su vez, han sido contrastados con la fuente oficial del censo estadounidense a través de su página web, y la página web del Congreso de los Estados Unidos (US Congress); además de publicaciones como: “Prorratio del Congreso (Congressional Apportionment)” (Schmeckebier, 1941); y “Representación Justa (Fair Representation)” (Balinski & Peyton, 2001).

Legislación electoral vigente en Estados Unidos

La ley vigente en la actualidad data de 1941, y mantiene el record de ser el método de prorratio con mayor vigencia de la historia estadounidense hasta la fecha. Sin embargo, es importante subrayar que costó aprobar la reforma electoral más de 20 años, dejando el censo de 1920 sin prorratar por la parálisis durante el proceso de reforma y su ineficacia a la hora de tomar una decisión a favor de un método de reparto de escaños u otro. Consecuentemente, para evitar que esto volviera a ocurrir, también se aprobó una ley de prorratio automático en 1929.

La legislación actual vigente en Estados Unidos establece que el reparto de escaños se efectúe, siguiendo las directrices de dos normativas electorales: la ley de prorratio permanente de 1929, y la ley de prorratio de 1941. Ésta última establece:

- a. Siguiendo el mandato constitucional del Art. I, Sec. 2, Cl. 3, que ningún Estado tendría menos de 1 representante (escaño constitucional).
- b. El “método de proporciones igualitarias” (*method of equal proportions*), como nuevo método de prorratio.
- c. Incorporación de esta modificación al código de los Estados Unidos, puesto que se trata de una ley federal. Quedando incorporado en el Código de los Estados Unidos (2 U.S. Code, 2006, § 2a).

2. Considerado el último hasta la fecha de publicación de este trabajo.

El escaño constitucional

El escaño constitucional se otorga mediante mandato constitucional y no a través de la aplicación matemática del método de prorrateo vigente. Su función es garantizar los principios del federalismo por los que se mantiene que los estados pequeños y los grandes no pueden mantener ventajas de poder unos sobre otros, a pesar de poder ser aplicable a democracias modernas que no se rigen específicamente por esta forma de gobierno.

Esta técnica se utiliza para garantizar constitucionalmente el derecho de todos los ciudadanos a una representación en la cámara legislativa, puesto que en ocasiones puede suceder que si los números de población de la circunscripción son escasos mediante la exclusiva aplicación del método de prorrateo provocara que dicha circunscripción quede sin representación, principio fácilmente extrapolable a otras democracias modernas, porque cada constitución establece un umbral mínimo de representación para sus circunscripciones electorales, es decir unos requisitos para otorgar esos escaños constitucionales: así, la Constitución US (Art. I, Sec. 2, Cl. 3 US Const) establece que “...Cada Estado deberá contar con al menos un representante [en la cámara baja]”; mientras que otras constituciones democráticas modernas pueden fijar otros umbrales mínimos para sus escaños constitucionales. Así, la Constitución Española (CE) en su Art. 68 y la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG), nos dicen que cada provincia tendrán al menos 2 diputados por provincia y Ceuta y Melilla 1; y el Tratado de la Unión Europea (TUE) en su Art. 14.2 nos habla del umbral de representación mínima que han de tener todos los Estados miembros en el Parlamento Europeo, es decir, seis escaños.

La utilización de escaños constitucionales produce una injerencia del sistema igualitario en el sistema de reparto proporcional del método de prorrateo elegido por el sistema democrático que lo aplica.

El “método de proporciones igualitarias”

Con el método de “proporciones igualitarias” (*Method of equal proportions*) los primeros cincuenta escaños se reparten entre los Estados de manera equitativa, según Huntington (1928; 1929a, 1929b, 1942). Lo que significa que cada uno obtiene un representante en la cámara, y a partir de ahí se reparten los restantes 385 escaños, de manera proporcional, según su población.

Para repartir los escaños a partir de 51, primero se ha de aplicar la fórmula por la cual se va a obtener como resultado un “valor prioritario” (*priority value*) a través de la fórmula 1.

$$\frac{1}{\sqrt{n(n-1)}} = \text{multiplicador}$$

Fórmula 1: multiplicador hallar escaños (United States Census Bureau, 2012b).

Según la fórmula 1, n es igual al número del escaño que intentamos asignar. Por ello es frecuente calcular el mayor número de multiplicadores posibles ya que, para una Cámara de 435 escaños totales, como es el caso de la actual Cámara de representantes de Estados Unidos, a un Estado grande como California puede tocarle 55 en el reparto. Consecuentemente, se calculan los valores del multiplicador para todos los valores entre 51 y 60 por lo menos: $\mathbf{n}=(n_{51}, \dots, n_{60})$.

Es decir, para saber cuál será el multiplicador del 51 escaño, que será el primero a repartir después del reparto de escaños constitucionales, la fórmula quedaría de la siguiente manera (ver fórmula 1.1):

$$\text{multiplicador } 51^{\text{º}} \text{ escaño} = \frac{1}{\sqrt{51(51-1)}} = 0,019802951$$

Fórmula 1.1: multiplicador hallar escaños.

Una vez obtenidos estos valores para los multiplicadores, pasaremos a la fórmula 2:

$$\text{multiplicador} \times P = \text{valor prioritario}$$

Fórmula 2: valor prioritario

Según la fórmula 2, del valor prioritario, siendo P la población de cada Estado, por lo que habrá que multiplicar los valores hallados con anterioridad en la fórmula 1, del multiplicador, por las poblaciones de los cincuenta Estados.

De esta forma obtendremos una matriz de 50x60 valores prioritarios que habrá que ordenar de forma descendente, de los cuales únicamente se tomarán los primeros 385, puesto que los primeros cincuenta escaños corresponden a los escaños constitucionales, uno por cada Estado.

Con la lista prioritaria se obtienen exactamente los escaños que le corresponden a cada Estado y en qué orden. Así, el puesto número 385 o 435 –incluyendo los cincuenta escaños constitucionales– nos da el coste del escaño.

En la tabla 1 se puede ver una variación de los asientos en la Cámara de Representantes a lo largo de los últimos sesenta años. Esto solo incluye las seis últimas variaciones censales³, puesto que es a partir del censo de 1940 cuando se empieza a utilizar el método de Huntington-Hill (H-H), o proporciones igualitarias, para prorratear el Congreso de Estados Unidos. La tabla está ordenada de mayor a menor número de asientos ganados a lo largo de estos años.

Tabla 1. Cambio en el número de asientos en la Cámara de Representantes de 1940-2010

Estado	NºEsaños 1940	NºEsaños 2010	Variación
California	23	53	30
Florida	6	27	21
Texas	21	36	15
Arizona	2	9	7
Georgia	10	14	4
Washington	6	10	4
Colorado	4	7	3
Nevada	1	4	3
Hawaii	-	2	2
Maryland	6	8	2
Utah	2	4	2
Virginia	9	11	2
Alaska	-	1	1
New Mexico	2	3	1
North Carolina	12	13	1
Oregon	4	5	1
South Carolina	6	7	1
Delaware	1	1	0
Idaho	2	2	0
New Hampshire	2	2	0
Rhode Island	2	2	0
Vermont	1	1	0
Wyoming	1	1	0
Connecticut	6	5	-1
Maine	3	2	-1
Minnesota	9	8	-1
Montana	2	1	-1
Nebraska	4	3	-1
North Dakota	2	1	-1
South Dakota	2	1	-1
Tennessee	10	9	-1
Alabama	9	7	-2
Indiana	11	9	-2
Kansas	6	4	-2
Louisiana	8	6	-2
New Jersey	14	12	-2
Wisconsin	10	8	-2
Arkansas	7	4	-3
Kentucky	9	6	-3
Michigan	17	14	-3
Mississippi	7	4	-3
Oklahoma	8	5	-3
West Virginia	6	3	-3
Iowa	8	4	-4
Massachusetts	14	9	-5
Missouri	13	8	-5
Ohio	23	16	-7
Illinois	26	18	-8
Pennsylvania	33	18	-15
New York	45	27	-18
Total USA	435	435	0

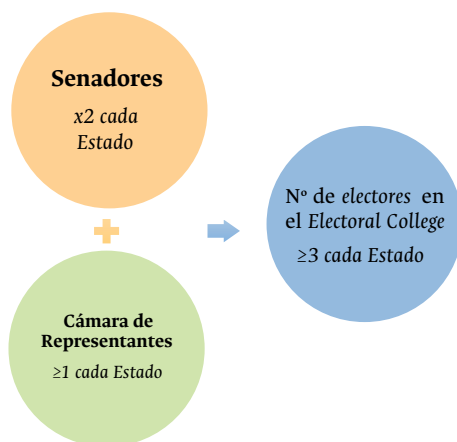
Fuente: tabla ligeramente modificada de la original, obtenida de United States Census Bureau (2012a).

3. Siendo la de 2010 la vigente hoy debido a que el próximo censo no tendrá lugar hasta el 2020, y sus resultados no podrán usarse hasta el siguiente ciclo electoral del Congreso en 2022.

En el momento de entrada en vigor de la ley de prorrateo (1941), ni Alaska ni Hawái eran Estados miembros de Estados Unidos, puesto que no fue hasta 1959 cuando estos dos Estados fueron oficialmente reconocidos como los Estados 49 y 50 de la Unión respectivamente. Debido a la asignación de escaños constitucionales, Alaska y Hawái se incorporaron con un representante produciendo un incremento temporal en el total de la Cámara hasta 437 miembros, violando temporalmente el límite máximo de 435 miembros totales en la Cámara. Una vez obtenidos los resultados del censo de 1960, el prorrateo automático devolvió a la Cámara de Representantes dentro de los límites legales, el número total de 435 a través del método de Huntington-Hill.

Los números del Congreso también afectan a la elección presidencial puesto que, como se muestra en la figura 1, los números del *Electoral College* dependen de los números derivados del Congreso y, por ende, del censo decenal.

Figura 1. Composición de Electores para el Electoral College



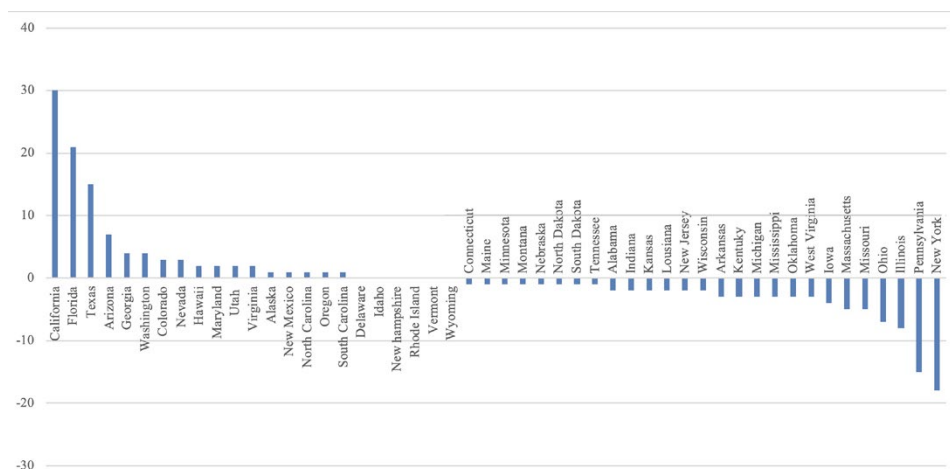
Fuente: elaboración propia.

El número de electores (*electors*) que después votarán en el *Electoral College* para elegir al presidente de la Nación depende de los números del congreso, como puede apreciarse en la figura 1. El número de Senadores, que corresponde a la representación territorial, viene establecido por la Constitución y corresponde a dos senadores por

Estado; mientras que la Cámara de Representantes, atribuye sus números obedeciendo a una representación proporcional dependiendo de los números del censo. Según lo visto hasta ahora, esos números pueden variar siendo siempre un mínimo de al menos un representante por Estado, garantizado por los escaños constitucionales, que no dependen de los números de población. Así pues, el mínimo número de electores que un estado⁴ puede tener en el *Electoral College* es de tres, siendo esta la suma del número de senadores y representantes en la cámara baja; números fruto de decisiones de corte puramente federalistas, basadas en la representación igualitaria de todos los Estados. De esta manera, basándonos en los datos del último censo vigente (2010), el estado de Wyoming, con una población de 568 300 habitantes obtiene en la Cámara Alta, dos senadores, igual que el estado de California cuya población es de 37 341 989 habitantes. Sin embargo, en la Cámara Baja, el primero obtiene únicamente 1, gracias al escaño constitucional; mientras que el segundo obtendría 53 escaños (United States Census Bureau, 2012a). Constituyendo un total de tres votos electorales para Wyoming, y 55 para California a la hora de elegir al Presidente de Estados Unidos. Por eso es importante tener en cuenta la influencia, o peso específico, que tiene los Estados a la hora de elegir al presidente como muestra la figura 2 y 3, puesto que, como hemos visto recientemente, lo verdaderamente importante en las elecciones presidenciales según la constitución americana, son los votos electorales, independientemente de los votos populares que obtenga el candidato. Que puede generar fenómenos de “inversión electoral” como los vistos en 2000 y 2016, en los que el candidato que obtiene más votos populares, sin embargo no accede a la Casa Blanca puesto esos votos populares no se han transformado en los votos correctos electorales para conseguir la mayoría de 270 (Katz, Gelman, & King, 2002; Miller, 2012; Neubauer & Zeitlin, 2003; Pfiffner, 2001, p. 2; Ross, 2004; Sides, Tesler, & Vavreck, 2017, pp. 34-35).

4. Más aún desde la promulgación de la enmienda XXIII, cuando el Distrito de Columbia (Washington) se considera Estado para el *electoral college* y vota con tres votos electorales.

Figura 2. Evolución de la influencia de los Estados en el *Electoral College*



Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos de United States Census Bureau (2012a).

Mediante la figura 2 podemos ver las variaciones en el poder de influencia que han tenido los estados a la hora de elegir al presidente durante la vigencia del método de Huntington-Hill. Al Ponerla en contexto con la tabla 1 donde se observa la evolución del número de escaños desde el primer uso del actual método de reparto de escaños para la Cámara de Representantes —ya que el número de Senadores permanece constante—, podemos observar que California, Florida y Texas son los estados que más crecen, con un aumento de 66 escaños entre los 3, encontrándose estos entre los Estados con una tasa de población más elevada del país (Lee & Oppenheimer, 1999, pp. 10-12). Mientras que Illinois, Pensilvania y Nueva York son los que más pierden, con una pérdida de 41 escaños entre los 3.

Como puede observarse en la figura 3, que representa los valores de influencia de los Estados durante la vigencia del censo actual (censo de 2010), cuando los votos electorales de los Estados que tienen menos de un 1 % de peso específico en el *Electoral College*: Wyoming, Vermont, South Dakota, North Dakota, Montana, District of Columbia, Delaware, Alaska, Rhode Island, New Hampshire, Maine, Idaho, Hawái, West Virginia, New Mexico y Nebraska; suman 65 votos electorales, apenas 5 más de los 55 votos electorales de California. Si además de los que tienen menos de un 1 % de peso específico,

sumamos los que representan entre un 1 y un 2 % del peso del *Electoral College*, obtenemos casi un 40 % de los votos electorales (37.67 %) que dependen de Estados que suponen menos de un 2 % del total, como se muestra en la figura 3.

Figura 3. Porcentaje de influencia de los Estados en el *Electoral College*



Fuente: ilustración de elaboración propia a partir de los datos obtenidos en: United States Census Bureau (2012a).

De este modo, puede apreciarse no solo la importancia del prorratio de escaños en la cámara baja, puesto que este reparto no solo afecta a la composición del legislativo, sino a la del ejecutivo; y también dependiendo del número de asientos que se asignen, a las asambleas legislativas de los Estados que podrán a su vez decidir de qué manera se diseñan los distritos electorales para elegir a los representantes, puesto que no es lo mismo, por ejemplo, disponer de cuatro asientos que de cinco. Es lo que se conoce como *gerrymandering*, pero esta materia se escapa del alcance de este estudio.

Sin embargo, la aprobación de la legislación actual de prorratio que establece todas las reglas vistas anteriormente no fue nada sencilla de obtener. No solo por lo complejo que resulta reformar cualquier normativa electoral sino por la discusión creada a la hora de la selección de cuál sería el método más apropiado para sustituir al que había estado en vigor hasta entonces.

Necesidad de reforma electoral

La necesidad de reforma electoral es fruto de las paradojas producidas por la aplicación del método de prorratio anteriormente en vigor, dando lugar a la apertura de una discusión académica y parlamentaria sobre cuál sería el método más adecuado para prorratio los escaños del Congreso; y si la elección de este, debería basarse en fundamentos matemáticos o políticos. A tal efecto, la Oficina del Censo (United States Census Bureau) instauró un programa para que miembros de las universidades más prestigiosas del país contribuyeran a solventar el problema del prorratio con una perspectiva informada (Balinski & Peyton, 2001, p. 46). Los principales protagonistas fueron: el Profesor Walter F. Willcox, del departamento de filosofía de Cornell University y el Profesor Edward V. Huntington del departamento de matemáticas de Harvard University. Resultado de las discusiones, en muchas ocasiones antagónicas, mantenidas por estos dos académicos, la elección de un nuevo método de prorratio acabó trabada sin consenso y costó casi medio siglo en dilucidar una solución, dejándose incluso un censo sin prorratio durante este periodo.

Una de las razones que se escondía detrás de las discusiones mantenidas entre Huntington y Willcox era que Huntington opinaba que el prorratio era un problema matemático y como tal debería ser resuelto por los expertos en la materia. En consecuencia, el Congreso debería adoptar las decisiones informadas por los matemáticos. Mientras, Willcox veía el trabajo de los matemáticos como un trabajo instrumental, un medio para un fin, para que los congresistas pudieran tomar la mejor decisión posible acerca del método, puesto que la decisión final estaba en sus manos.

Quizá la principal diferencia entre el profesor Huntington y yo es sobre la naturaleza del problema. Él lo trata como una cuestión estadística o “puramente matemática” que debe ser solventada por la estadística y la matemática, mientras el Congreso debe aceptar sus resoluciones. Yo lo considero un problema en el cual el erudito debería intentar encontrar los fines hacia los que apunta la Constitución o el Congreso y entonces, idear un método para que pueda lograr la consecución de los mismos. La función de la matemática en el problema del prorrateo no es la de escoger fines, sino meramente determinar cómo asegurar que mejor se observen los objetivos primarios del prorrateo. (Willcox, 1928, p. 582. Traducción de la autora)

Como bien supo apuntar Willcox, la matemática en los métodos de prorrateo es sin duda una parte muy importante, pero instrumental. Puesto que como se ha visto, a lo largo de la historia por diversas razones, se terminan ajustando los resultados arrojados por la simple aritmética para satisfacer intereses que son esencialmente políticos. Mientras los políticos tienden a regirse según los intereses de la agenda política.

Los problemas fundamentales son políticos. ¿Cuál es el objetivo del prorrateo? ¿Cómo se calcula qué método de prorrateo es el que mejor satisface al Congreso y al país? Con dilemas de esta índole las decisiones que deben tomar los representantes adquieren mayor relevancia que las conclusiones de cualquier grupo de eruditos. (Willcox, 1929a, p. 165. Traducción de la autora)

No obstante, el deber de los representantes del pueblo es tomar la mejor decisión informada que esté a su alcance, es decir, intentar encontrar el método que mejor se ajuste matemáticamente a la fórmula de la Constitución, que dice que “los asientos de la Cámara deberán ser repartidos de manera proporcional de acuerdo con sus respectivos números de población” (Constitución de Estados Unidos, Art. I, Sec.2, Cl.3).

Matemática vs. política: Willcox y Huntington

Willcox, al haber tomado parte en la preparación de las tablas de prorrateo para los censos de 1900 y 1910, ya era reconocido como un nombre respetable, como un experto en materia de prorrateo. En uno de sus estudios concluyó que “el método de Webster, el cual él denominaba ‘método de fracciones mayores’, era el enfoque más correcto” (Balinski & Peyton, 2001, p. 47), y de esta manera se lo comunicó al Congreso. El método de Webster es también conocido en Europa como método Sainte-Lagüe.

Tomando en consideración las observaciones de Willcox, el Congreso aprobó en 1911 una nueva ley que instauraba de nuevo el método de Webster como método de prorrateo para la Cámara de Representantes, y establecía un total de 433 diputados totales para la Cámara baja al ser éste el número más bajo en el cual ningún estado experimentaba pérdida de representación (Balinski & Peyton, 2001, p. 47; Schmeckebier,

1941, p. 16). Además, aprobó una provisión adicional para la incorporación de Arizona y Nuevo Mexico como Estados, antes del próximo censo, lo que significaba automáticamente la asignación de un escaño constitucional a cada uno respectivamente (Balinski & Peyton, 2001, p. 47). El método de Hamilton —conocido en Europa como método Hare—, que había estado en vigor durante la segunda mitad del siglo XIX como “Plan Vinton”, con la promulgación de esta ley quedaba sin vigencia (Poston, 1997, p. 42).

Mientras tanto, Joseph A. Hill, jefe de estadística del Census Bureau (United States Census Bureau, 2008), había presentado al presidente del comité del censo en la Cámara de Representantes —Chairman of the House Committee on the Census— una carta donde exponía los méritos de un nuevo método para el reparto de escaños.

La propuesta de Hill se basaba en la diferencia absoluta entre dos estados, es decir la diferencia entre representados por representante. Mientras que todos los métodos vistos hasta ahora están basados en diferencias relativas (Balinski & Peyton, 2001, p. 48), al medir la diferencia en términos absolutos, desde el punto de vista de Hill, se corregiría el problema de los estados pequeños contra los grandes.

Formulación de prorrateo 1: “Método de Hill” (Balinski & Peyton, 2001, p. 48. Esquematización y traducción de la autora). Primero, prefijar el tamaño de la Cámara a ser distribuida. Segundo, asignar un representante a cada estado teniendo en cuenta la siguiente regla: cualquier trasvase de escaños entre Estados, no puede provocar una reducción en la diferencia de porcentaje de representación entre los mismos. El método de Hill, bajo esta formulación, fue denominado por el propio autor como “método de las ratios alternativas” —*method of alternate ratios*—.

En la formulación original del método de Hill, se asigna a los Estados el número entero de su cuota, mientras que se reserva el resto de los escaños para repartir, minimizando las diferencias relativas de representación entre los estados. En teoría podría ocurrir que algunas de estas diferencias correspondieran a un número menor que el de su cuota inicial creando así una pérdida de representación para estos Estados (Balinski & Peyton, 2001, p. 185). A pesar de que estos casos serían extremadamente raros en la práctica, según la formulación del método de Hill podrían darse y llegar a provocar casos paradójicos, como se vio en el siglo anterior con el método de Hamilton (Schmeckebier, 1941, p. 76). Esto es lo que explica Huntington como crítica al Método de Hill: “Tal y como está formulado, su método de ratios alternativas puede producir en algún momento una Paradoja de Alabama” (Huntington, 1921, p. 868), razón por la cual no debería usarse para prorratear la Cámara de Representantes. Por lo que “técnicamente, Hill cometió un error que Huntington corrigió” (Balinski & Peyton, 2001, p. 185).

Hill se reencontró en Washington con su compañero de clase de Harvard, Edward V. Huntington, quien estaba también trabajando para el Census Bureau después de haber sido profesor de mecánica y matemáticas en su *alma mater*, Harvard University (Balinski & Peyton, 2001, p. 50). El profesor Hill le explicó a Huntington en qué consistía su método de prorrateo, según el cual, había que minimizar la diferencia relativa de representación entre cada par de Estados, el cual él mismo había denominado “método de ratios alternativas” —*method of alternate ratios*—.

En septiembre de 1921, Huntington publicó un trabajo donde presentaba su nuevo método como “método de proporciones igualitarias” —*equal proportions method*— en el que realizaba algunos ajustes a la idea original de Hill, dando crédito a su amigo, según lo planteado en una nota a pie de página, por: haber sido su método de las ratios alternativas el inspirador del método de las proporciones igualitarias; ser el primero en aplicar la diferencia de porcentaje en vez de la diferencia absoluta; utilizar una lista de prioridad con base a la media geométrica para el reparto de los escaños e importantes datos sobre la población de Estados Unidos (Huntington, 1921, p. 862). En definitiva, planteaba las claves necesarias sobre las cuales componer su método, una idea no del todo original; puesto que, si no fuera por la base sembrada por su colega Hill, Huntington no habría desarrollado su método de proporciones igualitarias.

En enero de 1921 Huntington escribe una carta al presidente del comité del censo —*Chairman of the House Committee on the Census*— en la que explica que su método es mejor que el de Webster, y por tanto debe utilizarse para prorratear la cámara según los datos del censo de 1920.

Formulación de prorrateo 2: “Método de Huntington” (Huntington, 1921, pp. 861-862. Esquematización y traducción de la autora):

- a. Prefijar el tamaño de la Cámara a ser distribuida.
- b. Asignar un representante a cada estado (escaños constitucionales).
- c. Multiplicar la población de cada estado por cuantos multiplicadores sea necesario.
- d. Ordenar los números obtenidos en el apartado anterior de mayor a menor para obtener una lista prioritaria.
- e. Finalmente, asignar los escaños restantes según el orden de la lista prioritaria, hasta completar el número total de la cámara prefijado en (a).

El método de Huntington, con esta formulación que completa a la de Hill, fue denominado por el propio autor como “método de las proporciones igualitarias” —*method of equal proportions*— en su trabajo “un nuevo método de prorrateo de los representantes” (Huntington, 1921). Y es comúnmente conocido como método de Huntington-Hill (H-H).

Curiosamente el número total de diputados de la Cámara según el censo de 1920, tanto utilizando el método de Webster, como el de Huntington, daba como resultado 435 escaños a repartir entre 48 Estados (Balinski & Peyton, 2001, p. 50). Sin embargo, la manera de prorratear estos escaños difería en seis Estados: Nueva York, Nuevo Mexico, Carolina del Norte, Rhode Island, Vermont y Virginia; como muestra la tabla 2.

Pero antes de que el Congreso recibiera la epístola de Huntington, ya estaban en marcha los mecanismos para la aprobación de una nueva ley de prorrateo que consistía en aumentar el número total de escaños a 483, puesto que de esta manera se garantizaba que ningún Estado perdería escaños a costa de otro. Este proyecto de ley fue aprobado por la Cámara de Representantes, pero derrotado en el Senado. Lo mismo se intentó con un proyecto de ley que establecía una Cámara de Representantes de 435 representantes, dando lugar al mismo resultado de estancamiento legislativo.

Tabla 2. Diferencias de Webster a Huntington-Hill para datos de Censo de 1920

Nº Est.	Estado	Población	Cuota	Webster	H-H	Dif.
1	New York	10.380.589	42,919161	43	42	-1
2	Pennsylvania	8.720.017	36,0534276	36	36	0
3	Illinois	6.485.280	26,8137749	27	27	0
4	Ohio	5.759.394	23,8125561	24	24	0
5	Texas	4.663.228	19,2803928	19	19	0
6	Massachusetts	3.852.356	15,9277944	16	16	0
7	Michigan	3.668.412	15,167267	15	15	0
8	California	3.426.031	14,1651284	14	14	0
9	Missouri	3.404.055	14,0742673	14	14	0
10	New Jersey	3.155.900	13,0482558	13	13	0
11	Indiana	2.930.390	12,1158713	12	12	0
12	Georgia	2.895.832	11,9729892	12	12	0
13	Wisconsin	2.631.305	10,8792866	11	11	0
14	North Carolina	2.559.123	10,5808459	11	10	-1
15	Kentucky	2.416.630	9,99170009	10	10	0
16	Iowa	2.404.021	9,93956743	10	10	0
17	Minnesota	2.385.656	9,86363625	10	10	0
18	Alabama	2.348.174	9,70866469	10	10	0
19	Tennessee	2.337.885	9,66612421	10	10	0
20	Virginia	2.309.187	9,54747063	10	9	-1
21	Oklahoma	2.028.283	8,38605638	8	8	0
22	Louisiana	1.798.509	7,43604215	7	7	0
23	Mississippi	1.790.618	7,40341634	7	7	0
24	Kansas	1.769.257	7,31509802	7	7	0
25	Arkansas	1.752.204	7,24459138	7	7	0
26	South Carolina	1.683.724	6,96145675	7	7	0
27	West Virginia	1.463.701	6,05175861	6	6	0
28	Maryland	1.449.661	5,9937094	6	6	0
29	Connecticut	1.380.631	5,70830077	6	6	0
30	Washington	1.354.596	5,60065752	6	6	0
31	Nebraska	1.296.372	5,35992693	5	5	0
32	Florida	968.470	4,00419666	4	4	0
33	Colorado	939.161	3,88301686	4	4	0
34	Oregon	783.389	3,23896829	3	3	0
35	Maine	768.014	3,17539944	3	3	0
36	North Dakota	643.953	2,66246188	3	3	0
37	South Dakota	631.239	2,60989509	3	3	0
38	Rhode Island	604.397	2,49891525	2	3	1
39	Montana	541.511	2,23890935	2	2	0
40	Utah	448.388	1,85388678	2	2	0
41	New Hampshire	443.083	1,83195295	2	2	0
42	Idaho	430.442	1,77968798	2	2	0
43	New Mexico	353.428	1,46126903	1	2	1
44	Vermont	352.428	1,45713447	1	2	1
45	Arizona	309.495	1,27962544	1	1	0
46	Delaware	223.003	0,92201913	1	1	0
47	Wyoming	193.487	0,79998348	1	1	0
48	Nevada	75.820	0,31348229	1	1	0
Total USA		105.210.729	435	435	435	0

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del censo de 1920 obtenidos de Schmeckebier (1941, p. 232).

Durante la década de 1920 esta fue la suerte de 42 proyectos legislativos presentados en el Congreso, hasta que en 1929 se aprobó la ley de prorrateo automático, en virtud de la cual se daba cobertura legal para seguir con el prorrateo de 1911 para los nuevos datos de censo de 1920, y además solucionaba el problema en caso de que volviera a ocurrir (Schmeckebier, 1941, pp. 120-121). Como consecuencia de la incapacidad de llegar a un acuerdo en el seno del Congreso, el censo de 1920 es el único de la historia de los Estados Unidos que ha quedado sin prorratear (Poston, 1997, p. 36).

Las diferencias académicas

Así, durante la década de 1920, en la cual no hubo prorrateo, el debate sobre métodos de reparto de escaños se volvió muy acalorado. En especial para los profesores Willcox y Huntington quienes peleaban por imponer la defensa de su método como el ideal, y el únicamente válido.

Willcox argumentaba a favor del método de Webster, como método que cuenta con el sistema más natural de realizar el reparto de escaños, mediante el uso de la media aritmética, es decir a través del redondeo simple de la cuota de los estados, contando además con el aval del precedente de haber sido usado por el Congreso con anterioridad (Balinski & Peyton, 2001, p. 51).

Lo bueno de este precedente es que al haber sido aplicado por la Cámara de Representantes con anterioridad podía afirmarse con base a esa experiencia que en efecto no produce paradojas. Además, fue usado como método secundario para controlar la estabilidad del método de Hamilton durante la época en que este último regía como método vigente, para evitar precisamente esas paradojas.

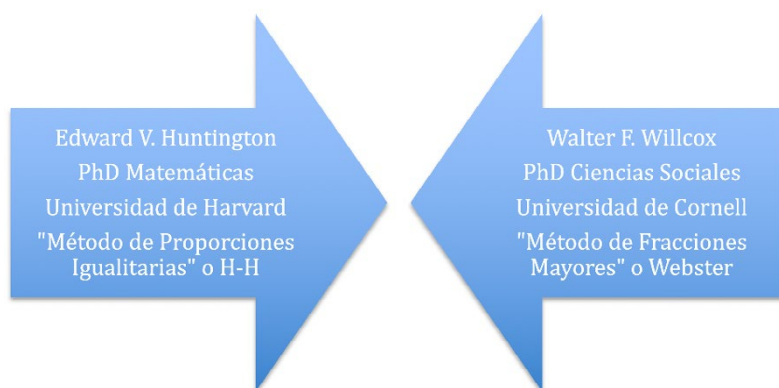
Además, el método de Webster, según Willcox, es el único método imparcial, ya que trata a estados pequeños y grandes por igual (Balinski & Peyton, 2001, p. 52), haciendo de este, el método más justo para el prorrateo de la Cámara. Mientras que, por el contrario, “el método de Hill se inclina a favor de los estados pequeños, razón por la cual debe ser descartado” (Balinski & Peyton, 2001, p. 52).

Por su lado, Huntington argumentaba vehementemente a favor de su método utilizando los propios argumentos de Willcox contra él. Precisamente los métodos que habían sido utilizados hasta ahora por el Congreso para prorratear la Cámara de Representantes por una u otra razón habían sido desechados, porque o bien sobrerrepresentaban a los Estados pequeños, o bien a los grandes. Sin embargo, el método de las proporciones igualitarias carecía de ese tinte de haber sido probado y “desechado por la historia” (Balinski & Peyton, 2001, p. 52). Ni que decir tiene que para Huntington su método, y no el de Webster es el que da igualdad de tratamiento a todos los Estados.

Como un argumento central para defender que su método no resultaba parcial ni hacia los Estados grandes ni hacia los pequeños, y por tanto en su opinión debería ser el método escogido para el prorrateo de la Cámara, Huntington comparó el método de proporciones igualitarias con los demás llegando a la conclusión de que su método respetaba las condiciones establecidas por las cláusulas constitucionales (Huntington, 1921, p. 870). Pero Willcox no fue persuadido al oír las argumentaciones de Huntington.

Los enfrentamientos entre Willcox y Huntington quedaron grabados en los anales del Congreso, cuando durante 1927 y 1928 la Cámara de Representantes entrevistó a los defensores de los distintos métodos para evaluar las opciones posibles para el prorrateo de la siguiente década. No contento con esto, Willcox y Huntington protagonizaron unos acalorados debates académicos a través de distintas publicaciones entre ellas la prestigiosa revista *Science* durante 1928 y 1929; y después, en menor medida, hasta 1942⁵. Las discrepancias entre estos dos hombres, cada uno destacado referente en su campo de investigación, hizo que este enfrentamiento fuera no solo entre dos personas sino entre las dos disciplinas que representaban, sus universidades, etcétera (Pukelsheim, 2017, p. 311). Como puede verse en la figura 4.

Figura 4. Enfrentamientos Willcox vs. Huntington



Fuente: elaboración propia.

5. Discusiones mantenidas en la revista *Science* entre Huntington y Willcox entre 1928-1942 (Huntington, 1928, 1929a, 1929b, 1942; Willcox, 1928, 1929a, 1929b, 1942).

Tras varias publicaciones los ataques subieron de tono, sobrepasando el ámbito de lo puramente académico, e inundando el ámbito de lo personal. La tensión era tal que no parecía posible que ninguno de los dos fuera a reconocer que su contraparte tuviera razón, y de esa manera zanjar el asunto.

Es absolutamente comprensible que los miembros del Congreso acabaran confusos por esta gran rivalidad, lo que dio lugar a que las deliberaciones legislativas sobre el método de prorrateo se alargaran hasta 1929. Al ver que la disputa académica entre Willcox y Huntington no se inclinaba a favor de ninguno, los miembros del Congreso finalmente decidieron convocar un nuevo comité de expertos para dirimir el problema. Así, bajo los auspicios de la Academia Nacional de Ciencias Americana —*The National Academy of Science*—, cuatro matemáticos evaluaron los métodos de prorrateo y llegaron a la conclusión de que el método de Huntington era preferible frente al de Webster (Balinski & Peyton, 2001, pp. 55-56).

Con estas conclusiones quedaba resuelta la gran disputa académica de los profesores de la *Ivy league*. Huntington, finalmente, había derrotado a Willcox, aspecto este que no dudó en destacar en la publicación de *Science* de mayo de 1929:

Toda controversia relativa a los aspectos matemáticos del problema del prorrateo del Congreso deben dars por resueltos tras el acreditado informe de la Academia Nacional de Ciencias Americana...

...el informe concluye que el “método de proporciones igualitarias” ha de ser el preferido por dos razones: primero, “porque satisface el test [de ser un prorrateo deseable] cuando se aplica tanto al tamaño de los distritos congresuales como a la ratio de representantes por persona”; y segundo, “porque ocupa matemáticamente una posición neutral con respecto al énfasis sobre los estados grandes y pequeños”. (Huntington, 1929b, p. 471. Traducción de la autora)

Todo ello a pesar de que la discusión académica a través de las publicaciones de la revista *Science* no cesó después del informe del comité. Lo cierto es que la intensidad de los ataques disminuyó en gran medida, puesto que el comité de expertos ya había dado por ganador a uno de los dos. No obstante, las confrontaciones entre Willcox y Huntington se extendieron hasta 1942.

Ley de prorrateo permanente

El miedo a que —a pesar de que se había resuelto la disputa— ocurriera lo mismo en la década de 1930 provocó una oleada de editoriales de periódicos, protestas por parte de las legislaturas estatales, etcétera (Balinski & Peyton, 2001, p. 56). Para evitar esta situación la solución del senador de Michigan, Arthur H. Vandenberg, era aprobar una ley

permanente, que hiciera del prorrateo de la Cámara una cuestión automática después de cada censo (Balinski & Peyton, 2001, p. 56).

Para ello en la primavera de 1929 presentó un proyecto de ley en el Senado para el prorrateo automático de la Cámara de Representantes. Esta ley indicaba que si el Congreso no decidía ninguna nueva fórmula electoral, la Cámara debía ser repartida de manera automática siguiendo los criterios de la década anterior, es decir, tal y como estaban las cosas, el reparto se haría según el método de Webster (Balinski & Peyton, 2001, pp. 56-57). Básicamente Vandenberg estaba dando cobertura legal, de manera retroactiva, a lo ocurrido con el no prorrateo de 1920.

El Senador de Michigan, miembro del partido republicano, se encontró con la oposición del Senador demócrata de Alabama, quien después pasará a ser Juez del Tribunal Supremo, Hugo Black (Members of the Supreme Court of the United States, 2019)⁶. Black no tardó en recordarle que la Academia Nacional ya había resuelto la disputa sobre el método de prorrateo, por lo que no debería volver a abrirse en el Senado.

Para ello se apoyó en la primera enmienda (Smith) para explicar la fundamentación de sus razones que, aunque claramente inspiradas por los intereses de su Estado, Alabama, sobre la base de que en caso de aplicarse el método de Huntington-Hill perdía un representante. Tenía una fundamentación jurídica de peso basada en la primera enmienda, al considerar que el método de Webster, el cual consideraba “infame e injusto” no daba igualdad de voz y voto a todos los ciudadanos, por lo que les hacía; desiguales ante la ley.

En lugar de la ley de Vandenberg, Black proponía una enmienda que prohibiera que el Presidente se entrometiera en la materia del prorrateo. Puesto que en caso de que el Congreso no efectuara un reparto de los escaños, correspondía al Presidente comunicar las opciones de prorrateo según el método de Webster o de Huntington-Hill (Hamilton, 1982, p. 167). Según el senador de Alabama, esta función violaba los poderes presidenciales puesto que el ejecutivo tendría un gran poder para influir en el método de prorratear los asientos del Congreso. El proyecto de Black consiguió muchos seguidores pero se quedó a siete votos de obtener la mayoría necesaria para ser aprobada (Hamilton, 1982, p. 167).

Sin embargo, el proyecto de Vandenberg fue aprobado por ambas Cámaras, y el 18 de junio de 1929 el Presidente Hoover firmó la Ley (Hamilton, 1982, p. 167) de Prorrateo Permanente, que realizaba una distribución automática de los escaños de la Cámara de Representantes, atendiendo a la siguiente fórmula (Balinski & Peyton, 2001, p. 57. Esquematización y traducción de la autora).

6. Hugo Black fue Juez del Tribunal Supremo de los Estados Unidos desde el 19 agosto de 1937 hasta el 17 de septiembre 1971.

- a. La Presidencia remitiría al Congreso los resultados del censo, así como el prorrateo de los escaños de la Cámara según estos tres métodos:
 1. El método usado por el anterior prorrateo (en ese momento Webster).
 2. El método de fracciones mayores (Webster).
 3. El método de proporciones igualitarias (Huntington-Hill).
- b. Una vez recibido el mensaje por el Congreso, si éste no efectúa el prorrateo de la Cámara:
 1. El prorrateo deberá realizarse según el método usado para el último prorrateo (A.1).

Es importante señalar que para el censo de 1930 tanto el prorrateo de Webster como el de Huntington-Hill aportaron los mismos resultados, por lo que durante esta década no hubo más disputas (Balinski & Peyton, 2001, p. 57; Schmeckebier, 1941, p. 124), aunque siguiendo la fórmula de la ley electoral vigente en ese momento el reparto de escaños se realizó técnicamente bajo el método A.1, es decir, al no darse prorrateo en 1920 se aplica el mismo llevado a cabo para el prorrateo de 1910, Webster (Schmeckebier, 1941, p. 124).

Decisión final

Según las premisas de la recién aprobada Ley de Prorrateo Permanente, el Presidente Franklin Delano Roosevelt, debía dar traslado de los resultados del censo de 1940, junto con dos proyecciones de prorrateo de la Cámara: una según el método de Webster y otra según el método de Huntington-Hill (Balinski & Peyton, 2001, p. 57). En el informe presidencial mandado por el Presidente Roosevelt el 8 de enero de 1941, los resultados de todos los Estados coincidían a excepción de dos: Arkansas y Michigan (ver tabla 3).

Tabla 3. Diferencias entre Webster y Huntington-Hill (censo 1940)

Estado	Webster	H-H	Diferencia
New York	45	45	0
Pennsylvania	33	33	0
Illinois	26	26	0
Ohio	23	23	0
California	23	23	0
Texas	21	21	0
Michigan	18	17	-1
Massachusetts	14	14	0
New Jersey	14	14	0
Misouri	13	13	0
North Carolina	12	12	0
Indiana	11	11	0
Wisconsin	10	10	0
Georgia	10	10	0
Tennessee	10	10	0
Kentucky	9	9	0
Alabama	9	9	0
Minnesota	9	9	0
Virginia	9	9	0
Iowa	8	8	0
Lousiana	8	8	0
Oklahoma	8	8	0
Mississippi	7	7	0
Arkansas	6	7	1

Estado	Webster	H-H	Diferencia
West Virginia	6	6	0
South Carolina	6	6	0
Florida	6	6	0
Maryland	6	6	0
Kansas	6	6	0
Washington	6	6	0
Connecticut	6	6	0
Nebraska	4	4	0
Colorado	4	4	0
Oregon	4	4	0
Maine	3	3	0
Rhode Island	2	2	0
South Dakota	2	2	0
North Dakota	2	2	0
Montana	2	2	0
Utah	2	2	0
New Mexico	2	2	0
Idaho	2	2	0
Arizona	2	2	0
New Hampshire	2	2	0
Vermont	1	1	0
Delaware	1	1	0
Wyoming	1	1	0
Nevada	1	1	0
Tot USA	435	435	0

Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos de Schmeckebier (1941, p. 233).

La polémica estaba de nuevo servida, y no era solamente académica, sino que esta vez era entre el Estado de Arkansas considerado en la época como “demócrata seguro” y Michigan como “republicano fiel” (Balinski & Peyton, 2001, p. 58). Así pues, el prorrateo de la Cámara de Representantes volvió a recobrar protagonismo en la década de 1940. Y al adquirir la cuestión un tinte partidista, los intereses en juego resultaban más comprensibles que en la década anterior, cuando la disputa parecía ser más una cuestión esencialmente académica.

Se abrieron nuevas audiencias en el Senado para escuchar tanto a Willcox como a Huntington defender sus métodos, con la finalidad de determinar cuál de los dos métodos quedaba libre de sesgos. El resultado fue que después de volver a escuchar la defensa de los métodos por sus expertos, la mayoría de los miembros de la Cámara de Representantes y Senado se mantenían escépticos ante cuál de los dos métodos era la mejor solución (Balinski & Peyton, 2001, p. 58).

El objetivo de cualquier método de prorrateo era tratar de repartir los escaños de la manera más justa posible. Pero, debido a la imposibilidad de asignar decimales de escaño, que no pueden repartirse de manera proporcional entre la población de los Estados, tal y como viene escrito en la Constitución, habría que conformarse con aproximaciones, o redondeos. El problema que se presentaba era que la utilización de estas técnicas llevaba de forma inherente el beneficio de unos estados sobre otros. Puesto que unos acabarían con más representación de la debida –sobrerepresentación–, mientras que otros terminarían con menos representación de la que les corresponde proporcionalmente –infrarrepresentación–. Esto es lo que se conoce como sesgo del método.

Para medir el sesgo de los métodos, se utiliza como referencia la cuota obtenida por cada Estado, según lo mucho o poco que se desvíen de la cuota y, dependiendo de si lo hacen con valores positivos –sobrerepresentación– o negativos –infrarrepresentación–, serán los indicadores para medir el sesgo del método. En palabras del informe de la Academia Nacional de Ciencias –*The National Academy of Science*–: “el método de Huntington-Hill ocupa una posición neutral con respecto al énfasis entre grandes y pequeños estados” (Huntington, 1929b, p. 471). La Academia Nacional de Ciencias ordenó de manera descendente, según su sesgo a favor de los grandes Estados los métodos de prorrateo: el método de Dean seguido del método de Huntington-Hill y después el de Webster (Huntington, 1929b, p. 471. Extracto de la clasificación de los cinco métodos de divisor).

Basándonos en esta clasificación Dean favorecería más a los grandes Estados y Webster a los pequeños. Por eso las conclusiones de la Academia Nacional de Ciencias eran que el método de Huntington-Hill, al estar situado en medio, a pesar de contar con un ligero sesgo, era la mejor opción para realizar el prorrateo (Huntington, 1929b, p. 471). Dicho de otro modo, es la opción menos mala para prorratear el Congreso con el menor sesgo posible.

Finalmente, la cuestión fue resuelta, no por los méritos de cuál de los dos métodos distribuiría los escaños de una manera más justa sino por puro “oportunismo político” (Balinski & Peyton, 2001, p. 58) ya que, al aplicar el método de Huntington-Hill los demócratas, que entonces controlaban las Cámaras y la Presidencia, ganaban un asiento en Arkansas a costa de quitarles uno a los Republicanos en Michigan. Al contar con mayoría en ambas cámaras legislativas tenían las armas suficientes para tramitar una ley que les beneficiara, razón por la cual, el Presidente Roosevelt firmó la ley 291, redactada por el senador Vandenberg, que establecía el método de Huntington-Hill para prorratear la Cámara de Representantes, el 15 de noviembre de 1941; y es la ley que hoy sigue en vigor para el prorrateo del Congreso (Balinski & Peyton, 2001, p. 58).

Resultados: consecuencias matemáticas y políticas

El método de Huntington-Hill es el que más se ciñe a la letra de la Ley al contemplar primero el reparto de los escaños constitucionales y después, los restantes escaños según los números de población. Respetando así los criterios de los escaños constitucionales y los matemáticos.

Sobre las cuestiones del sesgo del método es muy importante tener en cuenta la influencia del escaño constitucional, ya que la existencia de esta representación igualitaria influye en la representación proporcional, haciendo de esta última una proporcional únicamente en el nombre, o “pseudo proporcional,” ya que al contener obligatoriamente un escaño para todos los estados, independientemente de su cuota, se está sesgando el método a favor de los pequeños Estados, independientemente del método de prorrateo que se utilice a continuación para prorratear el Congreso. Y estos resultados son extrapolables a cualquier democracia moderna.

Desde la entrada en vigor del método de Huntington-Hill, o método de proporciones igualitarias, para la elección del 78º Congreso en 1942, los demócratas se han hecho con la mayoría en 28 de las 39 Cámaras de Representantes comprendidas entre 1942 y hoy; 26 de los 39 Senados, y 9 de las 19 elecciones presidenciales comprendidas en ese periodo como muestra la tabla 4. Donde pueden observarse casillas vacías en la columna de la presidencia que indican que ese año hubo elecciones intermedias en vez de presidenciales, dado que las elecciones presidenciales se celebran cada cuatro años y las elecciones al Congreso cada dos⁷.

7. Los senadores se renuevan por tercios en cada elección, es decir, cada dos años.

Tabla 4. Partidos que han controlado la Presidencia y el Congreso desde la implantación del método de Huntington-Hill

Nº Congreso	Año	Presidencia	Cámara de Representantes	Senado	Nº Congreso	Año	Presidencia	Cámara de Representantes	Senado
78º	1942-44		Demócratas	Demócratas	98º	1982-84		Demócratas	Republicanos
79º	1944-46	FDR	Demócratas	Demócratas	99º	1984-86	Reagan	Demócratas	Republicanos
80º	1946-48		Republicanos	Republicanos	100º	1986-88		Demócratas	Demócratas
81º	1948-50	Truman	Demócratas	Demócratas	101º	1988-90	Bush Sr.	Demócratas	Demócratas
82º	1950-52		Demócratas	Demócratas	102º	1990-92		Demócratas	Demócratas
83º	1952-54	Eisenhower	Republicanos	Republicanos	103º	1992-94	Clinton	Demócratas	Demócratas
84º	1954-56		Demócratas	Demócratas	104º	1994-96		Republicanos	Republicanos
85º	1956-58	Eisenhower	Demócratas	Demócratas	105º	1996-98	Clinton	Republicanos	Republicanos
86º	1958-60		Demócratas	Demócratas	106º	1998-2000		Republicanos	Republicanos
87º	1960-62	JFK	Demócratas	Demócratas	107º	2000-02	G. W. Bush	Republicanos	Demócratas
88º	1962-64		Demócratas	Demócratas	108º	2002-04		Republicanos	Republicanos
89º	1964-66	Johnson	Demócratas	Demócratas	109º	2004-06	G. W. Bush	Republicanos	Republicanos
90º	1966-68		Demócratas	Demócratas	110º	2006-08		Demócratas	Demócratas
91º	1968-70	Nixon	Demócratas	Demócratas	111º	2008-10	Obama	Demócratas	Demócratas
92º	1970-72		Demócratas	Demócratas	112º	2010-12		Republicanos	Demócratas
93º	1972-74	Nixon	Demócratas	Demócratas	113º	2012-14	Obama	Republicanos	Demócratas
94º	1974-76		Demócratas	Demócratas	114º	2014-16		Republicanos	Republicanos
95º	1976-78	Carter	Demócratas	Demócratas	115º	2016-18	Trump	Republicanos	Republicanos
96º	1978-80		Demócratas	Demócratas	116º	2018-20		Demócratas	Republicanos
97º	1980-82	Reagan	Demócratas	Republicanos					

Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos English (2003); History, Art and Archives & United States House of Representatives (1941-2016); 2018 Midterm Election Results (2018).

Merece la pena destacar que con el paso de los años precisamente los dos Estados disputados en 1940, causantes de la decisión final para la aprobación del método de Huntington-Hill han pasado a tener alianzas completamente opuestas, ya que Michigan se considera hoy día una apuesta segura para los demócratas. Mientras que Arkansas puede considerarse un Estado seguro para los republicanos.

Así, se puede concluir que a pesar de las motivaciones que impulsaron a los demócratas a decantarse por el método de Huntington-Hill en 1940 fue una visión corto-placista, a largo plazo les ha salido muy bien, puesto que en casi un siglo de práctica del método han obtenido más beneficios que su principal oponente, el partido republicano.

Conclusiones

Tras el *impasse* vivido durante la década de los 1920, ha resultado que el método de Webster se haya aplicado desde la derogación del Plan Vinton en 1910 hasta la aprobación del método de Huntington-Hill en 1940. Es decir, un parche de nada más y nada menos que treinta años. Además, como consecuencia de la indecisión, el censo de 1920 ha sido el único de la historia de los Estados Unidos que ha quedado sin prorratear. Para

evitar que esta situación se repitiera aprobaron la ley automática de prorratio en 1929, evitando así tener que aprobar una nueva ley de prorratio cada diez años cuando se obtuvieran los nuevos números del censo.

El dilema que han de resolver las leyes electorales reside en una contradicción intrínseca constitucional, que hace imposible repartir los escaños de manera totalmente proporcional e igualitaria al mismo tiempo. Teniendo que hacer concesiones para llegar al sistema más justo dentro del marco del ordenamiento jurídico establecido.

Esto dio lugar a que el método de prorratio reparta los escaños de manera proporcional a la población de las circunscripciones, teniendo en cuenta que ningún Estado podrá quedarse sin representación en la Cámara Baja, tal y como marca la Constitución. Lo que finalmente da lugar a un sesgo del método de prorratio resultante a favor de los Estados con menor población.

Este dilema es muy probable que se presente en otras democracias del entorno, si es que no se ha dado ya, puesto que, independientemente del método que utilicen para prorratio los escaños de su cámara baja, su constitución establecerá unos escaños constitucionales como mínimo de reparto, garantizando así la representación de toda su población.

Es por esto que, la reflexión que llevó a la aprobación de la legislación actualmente vigente en Estados Unidos sigue teniendo relevancia en la actualidad.

Referencias

- Baker v. Carr, 369 U.S. 186 (1962). Nueva York: Supreme Court. Recuperado de <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/369/186/>
- Balinski, M. L. Y. & Peyton, H. (2001). *Fair Representation: Meeting the Ideal of One Man, One Vote*. Washington: Brookins Institution Press.
- English, R. M. (2003). *The United States Congress*. Manchester: Manchester University Press.
- Hamilton, V. V. d. V. (1982). *Hugo Black: The Alabama Years*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- History, Art and Archives & United States House of Representatives. (1941-2016). *78th through 115th Congresses (1943-2019)*. Recuperado de <https://history.house.gov/Congressional-Overview/Profiles/78th/>; <https://history.house.gov/Congressional-Overview/Profiles/115th/>
- Huntington, E. V. (1921). A New Method of Apportionment of Representatives. *Quarterly Publications of the American Statistical Association*, 17(135), 859-870. <https://doi.org/10.2307/2965187>
- Huntington, E. V. (1928). The Reapportionment Bill in Congress. *Science*, 67(1742), 509-510. <https://doi.org/10.1126/science.67.1742.509>

- Huntington, E. V. (1929a). Reply to Professor Willcox. *Science*, 69(1784), 272. <https://doi.org/10.1126/science.69.1784.272-b>
- Huntington, E. V. (1929b). The Report of the National Academy of Sciences on Reapportionment. *Science*, 69(1792), 471-473. <https://doi.org/10.1126/science.69.1792.471>
- Huntington, E. V. (1942). The Method of Congressional Apportionment under the Law of 1941. *Science*, 95(2471), 477-478. <https://doi.org/10.1126/science.95.2471.477>
- Katz, J. N., Gelman, A., & King, G. (2002). *Empirically Evaluating the Electoral College*. Oxford: Oxford University Press.
- Lee, F. E., & Oppenheimer, B. I. (1999). *Sizing up the Senate: The Unequal Consequences of Equal Representation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ley Orgánica 5 de 1985 (19 de junio), del Régimen Electoral General. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/lo/1985/06/19/5/con>
- Lincoln, A. (1863). *The Gettysburg Address*. Recuperado de <http://www.abrahamlincolnonline.org/lincoln/speeches/gettysburg.htm>
- Members of the Supreme Court of the United States. (2019). *About the Court*. Recuperado de <https://www.supremecourt.gov/about/members.aspx>
- Miller, N. R. (2012). Election inversions by the US Electoral College. En D. Felsenthal & M. Machover (Eds.), *Electoral Systems. Studies in Choice and Welfare* (pp. 93-127). Berlín: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-642-20441-8_4
- Neubauer, M. G. & Zeitlin, J. (2003). Outcomes of Presidential Elections and the House Size. *Political Science and Politics*, 36(4), 721-725. <https://doi.org/10.1017/S1049096503003019>
- Pfiffner, J. P. (2001). *Reevaluating the Electoral College*. Manuscrito no publicado, George Mason University, Estados Unidos.
- Poston, D. L. (1997). The US Census and congressional apportionment. *Society*, 34(3), 36-44. <https://doi.org/10.1007/s12115-997-1005-6>
- Pukelsheim, F. (2017). *Proportional Representation. Apportionment Methods and Their Applications*. Nueva York: Springer.
- Ross, T. (2004). *The Electoral College: Enlightened Democracy*. The Heritage Foundation. Recuperado de <https://www.heritage.org/the-constitution/report/the-electoral-college-enlightened-democracy>
- Schmeckebier, L. F. (1941). *Congressional Apportionment*. Washington: The Brookings Institution.
- Sides, J., Tesler, M. & Vavreck, L. (2017). The 2016 U.S. Election: How Trump Lost and Won. *Journal of Democracy*, 28(2), 34-44. <https://doi.org/10.1353/jod.2017.0022>

- Smith, L. A. (S. F.). Senatorial and Judicial First Amendment Rhetoric of Hugo LaFayette Black. *Communication Law Review*. Recuperado de <http://www.commlawreview.org/Archives/v7i1/Senatorial%20and%20Judicial%20First%20Amendment%20Rhetoric%20of%20Hugo%20LaFayette%20Black.pdf>
- National Archives, Estados Unidos. Transcript of the Constitution of the United States - Official Text. (1787 - ratified 1788). The Characters of Freedom. Recuperado de http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution_transcript.html
- Treaty Establishing the European Communities. (1957). *Treaty of Paris and Rome*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12002E/TXT>
- United States Census Bureau. (2008). *Joseph Adna Hill*. Recuperado de https://www.census.gov/history/www/census_then_now/notable_alumni/joseph_adna_hill.html
- United States Code. (2006). 2.§ 2a. *Reapportionment of Representatives*. 18 de Junio de 1929, ch. 28, §22, 46 Stat. 26. Recuperado de <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2006-title2/pdf/USCODE-2006-title2-chap1-sec2a.pdf>
- United States Census Bureau. (2012a). *2010 Apportionment Results*. Recuperado de https://www.census.gov/population/apportionment/data/2010_apportionment_results.html
- United States Census Bureau. (2012b). *Computing Apportionment*. Recuperado de <https://www.census.gov/population/apportionment/about/computing.html>
- Willcox, W. F. (1928). The Apportionment of Representatives. *Science*, 67(1745), 581-582. <https://doi.org/10.1126/science.67.1745.581>
- Willcox, W. F. (1929a). The Apportionment Situation in Congress. *Science*, 69(1780), 163-165. <https://doi.org/10.1126/science.69.1780.163-a>
- Willcox, W. F. (1929b). Professor Huntington's Method in Controversy. *Science*, 69(1787), 357-358. <https://doi.org/10.1126/science.69.1787.357-c>
- Willcox, W. F. (1942). An Untried Method of Federal Reapportionment. *Science*, 95(2472), 501-503. <https://doi.org/10.1126/science.95.2472.501>
- 2018 Midterm Election Results. (27 de noviembre de 2018). *New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/interactive/2018/us/elections/calendar-primary-results.html>

An Interview with Tanya Golash-Boza*

By Manuela Boatcă**

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Alemania

Lirio Gutiérrez-Rivera***


Universidad Nacional de Colombia


<https://doi.org/10.15446/frdcp.n18.89113>


Manuela Boatcă and Lirio Gutiérrez-Rivera (MB & LGR): You have done extensive research and published on migration, how did you become interested in the subject?

Tanya Golash-Boza (TGB): I began my career as a Latin Americanist. This led to me teaching classes on U.S. interventions in Latin America, which in turn led to me developing an understanding of how these interventions, have led to U.S. migration flows.

I was teaching a course on the role of the United States in the world in the spring of 2006 when immigrants in the United States led some of the largest marches seen in this country. When millions of immigrants and their allies organized the *Gran Marcha*

* PhD. in Sociology, University of North Carolina, Chapel Hill, United States. Professor of Sociology, University of California, Merced, United States. Research interests: Immigration policy; deportations; racial identity; human rights; U.S. latinos/as Latin America. She is the author of numerous articles and books. His last book *Deported: Immigrant Policing, Disposable Labor and Global Capitalism* (New York: NYU Press, 2015) describes how and why non-citizens in the United States have been detained and deported for minor crimes. Email: tgolash-boza@ucmerced.edu  <https://orcid.org/0000-0002-1952-175X>

** D.Phil. in Sociology, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt, Germany. Professor of Sociology, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Germany. Her work on world-systems analysis, postcolonial and decolonial perspectives, gender in modernity/coloniality and the geopolitics of knowledge in Eastern Europe and Latin America has appeared in the *Journal of World-Systems Research*, *Cultural Studies*, *South Atlantic Quarterly*, *Political Power and Social Theory*. She is author of *Global Inequalities beyond Occidentalism* (Ashgate: Routledge, 2015). Email: manuela.boatca@soziologie.uni-freiburg.de  <https://orcid.org/0000-0003-1255-9955>

*** D.Phil. in Political Science, Freie Universität Berlin, Germany. Assistant Professor of Political Science, Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín. Research interests: urban violence and crime, gender and urban planning and Central American migration. She is the author of the book *Territories of Violence. State, Marginal Youth and Public Security in Honduras* (New York: Palgrave 2013). Email: licgutierrezri@unal.edu.co  <https://orcid.org/0000-0001-9081-1613>

to protest the criminalization of immigrants, my students began asking more questions not only about what brought immigrants to the United States, but also what happens to them once they get here. I decided I needed to learn more and thus began the research for my first book on immigration policy: *Immigration Nation*.

(MB & LGR): Migration is not new; various studies, yours included, observe a change in the immigration policies in the U.S. (and Western Europe) around the 1990s characterized by more restriction and control of persons coming principally from Latin America, Asia, and Africa (Juliet Strumpf talks about crimmigration, which refers to the use of criminal law to regulate and control immigrants). Why did governments introduce changes in immigration policies towards particular groups/populations during this period?

(TGB): As long as the United States has had immigration policies, these policies have been racist. The Chinese Exclusion Act was designed to limit flows of Chinese immigrants. The Immigration Act of 1924 set quotas on migrants from countries considered undesirable. These laws were overturned in 1965 with the Hart-Celler Act.

These changes in U.S. immigration law led to large numbers of Asian and Latin American immigrants arriving in the United States. Beginning in the 1980s, there was a resurgence of racist nativism in the United States, which led to the passage of the 1986 Immigration Reform and Control Act.

The changes in the 1990s were a continuation of these nativist policies, combined with renewed interest in the enhancement of the coercive arm of the state through carceral politics. Beginning in the 1980s, politicians in the United States realized they could use racialized and gendered fears of crime as an effective campaign strategy. Thus, politicians from the left and the right tried to show how they were tougher on crime than the others. These discursive battles led to policies that ended in mass incarceration. The 1996 bills signed into law by President Bill Clinton happened in this context: They were immigration bills that focused on punishing lawbreakers.

(MB & LGR): We have witnessed immigration policy under the Trump administration become even harsher for particular groups of migrants, such as Muslims and migrants from Mexico and Central America. What do you see as the main differences in the immigration policies under Trump and the previous administrations (e.g. Obama, Bush and even Clinton)?

(TGB): I see more similarities than differences across these administrations. For many politicians, immigrants are not a valued constituency whereas nativists are.

President Bill Clinton signed the Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996 and the Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996 into law. These laws rendered millions of people deportable and led to increases in deportations.

Deportations began to slow down in the first year of the millennium and President George W. Bush engaged in negotiations that could have led to policy changes that were favorable towards immigrants. However, these negotiations stalled permanently once 9/11 happened.

In the aftermath of the terrorist attacks of September 11, 2001, President George W. Bush created the Department of Homeland Security. This led to a massive infusion of funds into immigration law enforcement and a consequent increase in the number of deportations. The more money put into deportations; the more people deported.

When President Barack Obama stepped into office, he inherited a well-oiled deportation machine that he kept running for his first term. This led to unprecedented numbers of deportations. During Obama's second term, he granted some relief to undocumented migrants and redirected some resources within the Department of Homeland Security that reduced the number of deportations.

Donald Trump campaigned on an overtly anti-immigrant platform and came to office with hateful rhetoric and policies. As President, Trump issued a series of anti-immigrant Executive Orders, many of which have been successfully challenged in court. Trump's policies have led to an increasing sense of fear in immigrant communities, even though his administration is deporting far fewer people than that of Barack Obama and most of his Executive Orders have gone unrealized.

Trump's rhetoric and policies have galvanized racists and nativists and we are seeing a resurgence of right-wing nationalism in the United States today. This is the most significant change that affects the daily lives of migrants and their family members.

(MB & LGR): Migration and border control have often been tied to policies of race and ethnicity in different national contexts. To what extent can we speak of race and ethnic profiling in migration and border policies in the U.S. today?

(TGB): A 1975 Supreme Court decision, *United States v. Brignoni-Ponce* ruled that Border Patrol officers couldn't stop vehicles solely because the occupant appears to be of Mexican descent. However, they can use Mexican appearance as one of at least two criteria for stopping vehicles. Racial profiling is thus legal on the U.S./Mexico border.

Within the United States, police officers cannot use race or ethnicity as a criterion for choosing to stop and question a person. Nevertheless, many studies have found that police do racially profile. Racial profiling by police officers leads to large numbers of arrests of Black and Latinx people. In the United States, police arrests are often the

first step in the pathway to deportation for non-citizens. Thus, racial profiling by police officers leads to great disparities in deportations.

For example, in *Deported*, I explain that Jamaican and Dominican legal permanent residents are far more likely to be deported than legal residents from countries where most residents are White or Asian. About 80 percent of Dominicans and 40 percent of Jamaicans are deported after being convicted of drug charges. Thus, the racial disparities in the enforcement of drug laws in the United States have translated into racial disparities in deportations.

(MB & LGR): As you analyzed in your book *Deported*, these immigration policies led to massive deportations, which has impacted greatly the lives of persons who have immigrated to the US for various reasons. These harsh immigration policies are not compatible with the labor demand in the US provided largely by these migrants and have not stopped people from Latin America and Africa from migrating to the US. What type of immigration policy do you think would both fit the current context and lessen, instead of exacerbating inequalities?

(TGB): Every day, thousands of residents of the Global South make the difficult decision to leave their countries of birth in search of a better life. There are many other reasons for migration: war, insecurity, violence, and family reunification. Nevertheless, we would see far less international migration were it not for global inequality. Thus, any serious immigration policy would have to grapple with the reality of global capitalism and global inequality.

We could of course infuse immigration policies with due process or create policies that respect the human rights of migrants. One could easily create policies that are far more humane than the policies currently on the books. Nevertheless, insofar as these policies do not consider the broader context of global inequality, they will be severely limited.

(MB & LGR): Often, these harsh immigration policies and racism and xenophobia towards migrants are attributed only to the US and Western Europe, yet they have increasingly been implemented in other regions. For instance, Mexico's attempt to stop immigration of Central Americans heading to the US, or the massive migration of Venezuelans to the neighboring countries (Colombia, Brazil, Ecuador) or other countries in Latin America leading governments to change their immigration policies towards Venezuelans (for instance, demanding an entry visa, or limiting their stay in the country). Do you see a connection with what has been happening in the US (and Western Europe)?

(TGB): Yes. Racism is prevalent in the U.S., Europe, and Latin America and is at the core of these restrictive immigration policies.

(MB & LGR): Racialized and ethnicized migration policies taking hold globally, from Latin America to Eastern Europe or India, have been traced back to the rise to power of right-wing movements and nationalist parties, as we currently see in India's new naturalization law and or the Hungarian government's border wall and anti-Muslim rhetoric. Do you see a correlation between the two phenomena and/or historical parallels with previous eras?

(TGB): Racism, Nativism, Islamophobia, and anti-Semitism have been prevalent throughout the twentieth century and now into the 21st century. I do see a connection between Hungary's border walls, anti-Muslim rhetoric in India, right-wing nationalism in Scandinavia, and the Muslim ban in the United States. Divide and conquer is an effective strategy. This strategy is used by powerful elites to distract us from the fact that they are hoarding the vast majority of the world's resources. Each of these cases has their own nuances. However, the underlying processes share far more similarities than differences.

Thanks for accepting to do an interview for the Dossier on migrations that will be published in Forum.

Manuel Alcántara Sáez & José Manuel Rivas Otero, (Dirs.). (2019). *Los orígenes latinoamericanos de Podemos*. Madrid: Tecnos. ISBN: 978-84-309-7661-4


Luz Margarita Cardona-Zuleta*

Universidad Nacional de Colombia

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n18.88526>

La publicación del libro *Los orígenes latinoamericanos de Podemos*, es sin duda un acontecimiento editorial importante para la academia, los observadores de la política y la ciudadanía en ambos lados del Atlántico. Escrito por Manuel Alcántara y José Manuel Rivas (directores), en coautoría con ocho reconocidos profesores de cinco universidades españolas –Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Alicante, Universitat de Girona, Universidad de Salamanca y Universidad de Valencia–, el libro es significativo por varias razones.

En primer lugar, presenta el análisis de un caso *sui generis*: la emergencia en el panorama político español de Podemos, un partido político ubicado en la izquierda del espectro político, profundamente influenciado por los movimientos sociales y los procesos de cambio político emprendidos en algunos países de América Latina en la primeras dos décadas del siglo XXI, y cuyos dirigentes –jóvenes catedráticos de la Facultad de ciencias políticas y sociología de la Universidad Complutense de Madrid y otros de las universidades de Valencia, Sevilla y Zaragoza–, ampliamente comprometidos con estos procesos de cambio, pretenden a partir de esta experiencia *in situ*, transformar la política europea. La aparición de Podemos ha tenido un fuerte impacto político y mediático en España. Como sostienen Ubasart-González y Martí I Puig en el libro objeto de esta reseña, “[...] El nacimiento de Podemos es abrupto y su llegada a la

* Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Profesora asociada de la Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín – Facultad de Ciencias Humanas y Económicas – Departamento de Ciencia Política. Directora del grupo de investigación “Procesos políticos, desigualdades y nuevas ciudadanías”. Correo electrónico: lmcardona@unal.edu.co  <https://orcid.org/0000-0003-4749-4012>

arena política genera desconcierto y, sobre todo, temor” (p. 54). En mayo de 2014, con pocos meses de existencia, Podemos participó en las elecciones del Parlamento Europeo y obtuvo cinco escaños, lo que lo convirtió en la cuarta fuerza política –en términos de votos– y produjo una transformación del sistema de partidos en el país ibérico. Los éxitos no son pocos en la corta vida de partido (2014-2020): Podemos conforma, con el PSOE, la primera coalición de gobierno de la democracia en España.

En segundo lugar, el caso de Podemos analizado en el libro reseñado, que dirigen Alcántara y Rivas –en coautoría con Del Campo García, Haro León, Martí I Puig, Martínez Dalmau, Martínez Ramos, Resina de la Fuente, Sánchez Jorge y Ubasart-González– es sin duda *sui generis*, pues como sostienen sus directores en la introducción, no obstante la influencia en la política española de políticos e intelectuales latinoamericanos, en dos siglos de relación entre España y América Latina, por primera vez “una formación política bebe sus fuentes en experiencias llevadas a cabo en otro lado de atlántico” (p. 12). Como protagonistas de primer plano de los procesos de cambio conocidos como “Socialismo del Siglo XXI”, especialmente de las experiencias de Venezuela, Bolivia y Ecuador, los líderes de Podemos –pese a las similitudes y diferencias de los partidos de izquierda latinoamericanos que gobernaron en buena parte de los países de la región durante el discutido “giro a la Izquierda” y Podemos– van a actuar en la política española –sobre todo en un primer momento– a partir de las teorías, estrategias políticas y discursivas aprendidas de sus homólogos latinoamericanos.

En tercer lugar, y quizás el más importante, a partir del análisis de la trayectoria intelectual –de las influencias intelectuales recibidas–, profesional y política de sus dirigentes, de su paso por América Latina –es decir de sus prácticas–, del estudio de la producción académica de sus dirigentes –algunas de las tesis doctorales de los líderes fueron dedicadas a América Latina–, del análisis de las estrategias discursivas y propagandísticas utilizadas por los dirigentes de Podemos en la contienda política española, el libro del profesor Alcántara y sus colegas, ofrece sin duda una lectura novedosa –con adecuado soporte empírico– de este experimento político que lo hace merecer un lugar destacado en la bibliografía sobre el tema.

Los orígenes latinoamericanos de Podemos, se propone profundizar en la relación política, académica y profesional de las personas que están en el origen de Podemos con América Latina, en un momento histórico en el que tanto los países de esta región como España experimentan un cambio de ciclo político. Siete capítulos componen el libro. El primer capítulo, “América Latina, un laboratorio teórico y político para los fundadores de Podemos”, escrito por José Manuel Rivas Otero, nos muestra cómo, desde su aparición en la escena política española, los medios de comunicación –periodistas y voceros de otros

partidos- no han cesado en insistir en las vínculos políticos y académicos de algunos de los fundadores de Podemos –especialmente de Pablo Iglesias, Juan Carlos Monedero o Íñigo Errejón- con los gobiernos de Venezuela, Ecuador y Bolivia. Sin embargo, nos dice Rivas, los fundadores de Podemos no han negado la influencia política y académica de América Latina en la génesis de este proyecto político, por el contrario, han reivindicado dicha influencia y la circunstancia de que esta se de en esta vía –desde América Latina hacia Europa- y no al revés. El artículo de Rivas Otero pretende, a partir de la revisión de la producción académica de los tres fundadores del partido, conocer hasta qué punto estas teorías –teorías populistas elaboradas por Ernesto Laclau y Chantal Mouffe-, formuladas *desde y para* América Latina, sustentaron el proyecto político que fue decisivo para dar un vuelco político al sistema de partidos en España.

El segundo capítulo, “Podemos: ¿una aplicación de estrategias discursivas de América Latina a España?”, autoría de Agustín Haro León, parte de constatar que buena parte de los fundadores de Podemos brindaron asesoría a los gobiernos de Venezuela, Bolivia y Ecuador y gozaron estancias prolongadas en la región. Por tanto, se propone identificar las categorías políticas que los líderes de Podemos afirman haber aprendido en América Latina, así como analizar de qué manera estas se han aplicado en el discurso de Pablo Iglesias como líder del partido.

El tercer capítulo, “La experiencia y la reflexión política de la primera dirección de Podemos. La influencia de su paso por América Latina”, de Gemma Ubasart-González y Salvador Martín I Puig, analiza la práctica política y la reflexión intelectual de los miembros de la primera dirección de Podemos previa la constitución del partido. Para sus autores, “Esta mirada se encuadra en los estudios de élites políticas que dan importancia a las experiencias vividas, militancias previas, tradiciones ideológicas y referentes intelectuales compartidos” (p. 54).

El cuarto capítulo, “La influencia de América Latina en Podemos a través de las experiencias de sus fundadores”, de Antolín Sánchez Jorge, describe a través de la revisión de experiencias de los fundadores de Podemos, el paso previo que tuvieron sus fundadores por América Latina. Su experiencia tanto académica como profesional en esta región.

El capítulo cinco, “El Centro de Estudios Políticos y Sociales (CEPS) y América Latina: una experiencia de mutuo aprendizaje”, presenta el origen del CEPS –conformado en 1992 por profesores y estudiantes de Derecho, especialmente del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia- y sus experiencias más importantes de cooperación: Venezuela, Ecuador y Bolivia. También realiza algunas anotaciones sobre los procesos de Paraguay y Perú. Como lo expresa Rubén Marínez Dalmau en el texto objeto de la reseña, aunque el CEPS y Podemos fueron dos proyectos distintos,

aunque interconectados, es indiscutible que sin la experiencia en dicho Centro y la oportunidad que este espacio brindó a muchos de los futuros dirigentes de Podemos de conocer de primera mano los procesos de cambio político que se vivían por entonces en América Latina, el surgimiento de este partido hubiera sido distinto.

El capítulo seis, “Podemos y Ecuador: una relación de mutua influencia”, escrito por Julián Martínez Ramos, indaga por la relación entre el proceso político de Ecuador durante la llamada *Revolución Ciudadana* (énfasis del original), y el surgimiento y consolidación de Podemos como partido político. El punto de partida defendido por el autor, es que Podemos, no obstante, con sus pocos años de existencia, tiene sus orígenes en procesos anteriores.

El capítulo siete, “Volveré y seré Podemos. La influencia política de Bolivia en Pablo Iglesias e Iñigo Errejón”, escrito por Esther Del Campo García y Jorge Resina De La Fuente, analiza las relaciones entre el proceso político iniciado con la elección de Evo Morales como Presidente de Bolivia en diciembre de 2005 y la reorganización de la izquierda española que terminó por concretarse en enero de 2014 con la fundación de Podemos, con el propósito de explicar la influencia que dicho proceso tuvo en dos de sus principales figuras, Pablo Iglesias e Iñigo Errejón.

El texto que se reseñó no acota la investigación sobre este caso singular, por el contrario, el impacto que tendrá este experimento político en la España de hoy y de mañana, merece ser observado con atención, así como también debe continuarse el estudio acerca de otro asunto que el libro nos pone de presente: la siempre conflictiva relación entre la academia y la política, entre el político y el científico para proseguir con la reflexión de Max Weber.