
Cuadernos del CEDEOP

CENTRO DE ESTUDIOS DEL ESTADO
Y LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Nº 13

Año 1 | 20 de junio de 2022

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

AUTORIDADES DE LA FACULTAD VINCULADAS
CON LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN

Decano

Dr. Ricardo Pahlen Acuña

Secretario de Investigación

Mg. Adrián Ramos

Directora del Instituto de Investigaciones
en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos
para la Gestión – IADCOM

Dra. María Teresa Casparri

Director del Centro de Estudios sobre el Estado
y las Organizaciones Públicas

Alejandro M. Estévez, Ph.D.



Staff

Director de la publicación:

Alejandro M. Estévez, Ph.D.

Comité Editorial:

Cristian Pliscoff Varas - Universidad Católica de Chile (Chile)

Cristina Díaz -Universidad Nacional de Entre Ríos (Argentina)

Denis Proulx - Université du Québec (Canadá)

Dora Bonardo –Universidad Nacional del Comahue (Argentina)

Eva Sørensen -Universidad Roskilde (Dinamarca)

Evert Vedung - Universidad de Uppsala (Suecia)

Jale Tosun – Universidad de Heidelberg (Alemania)

J. Ignacio Criado - Universidad Autónoma de Madrid (España)

Joan Subirats - Universidad Autónoma de Barcelona (España)

Jorge Etkin - Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Leonardo Schvarstein - Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Norberto H. Góngora - Universidad Nacional de La Plata (Argentina)

Omar Guerrero - Universidad Nacional Autónoma de México (México)

Patricia Domench – Universidad Nacional de Avellaneda (Argentina)

Diseño gráfico: Edwin H. McDonald (UBA)

ISSN: 2796-8200 // Publicación arbitrada confeccionada por el CEDEOP. // Corresponde exclusivamente a los autores la responsabilidad por los conceptos expuestos en los artículos firmados, de lo cual debe inferirse que el CEDEOP puede compartir las opiniones vertidas o no. // Se autoriza la reproducción de los textos incluidos en la revista, con la necesaria mención de la fuente.

Centro de Estudios del Estado y las Organizaciones Públicas (CEDEOP);
Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires.
Avenida Córdoba 2122 (C1120AAQ),
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
República Argentina
cedeop@fce.uba.ar
www.economicas.uba.ar

Inmigración, ciudadanía y políticas públicas¹

Por: Sybil Rhodes²

RESUMEN

En políticas públicas existe una creciente atención por la problemática de las migraciones entre las naciones. El artículo se basa en exponer las preguntas relevantes acerca de la inmigración y la ciudadanía y su presencia constante, permanente y cambiante en el tiempo. Se torna crucial, entonces, explicar cuestiones como los derechos resultantes de las políticas migratorias y sus efectos en las democracias occidentales durante los últimos años. En este contexto, surgen numerosas investigaciones y descubrimientos de transformaciones en los números de los migrantes y los cambios de las políticas migratorias de los distintos Estados.

Palabras clave:

políticas públicas, migraciones, refugiados, ciudadanía, decisiones públicas.

ABSTRACT

In public policies there is growing attention to the problem of migration between nations. The article is based on exposing the relevant questions about immigration and citizenship and their constant, permanent and changing presence over time. It becomes crucial, then, to explain issues such as rights resulting from migration policies and their effects on Western democracies in recent years. In this context, numerous investigations and discoveries of transformations in the numbers of migrants and changes in the migratory policies of the different States arise.

Keywords:

public policies, migrations, refugees, citizenship, public decisions.

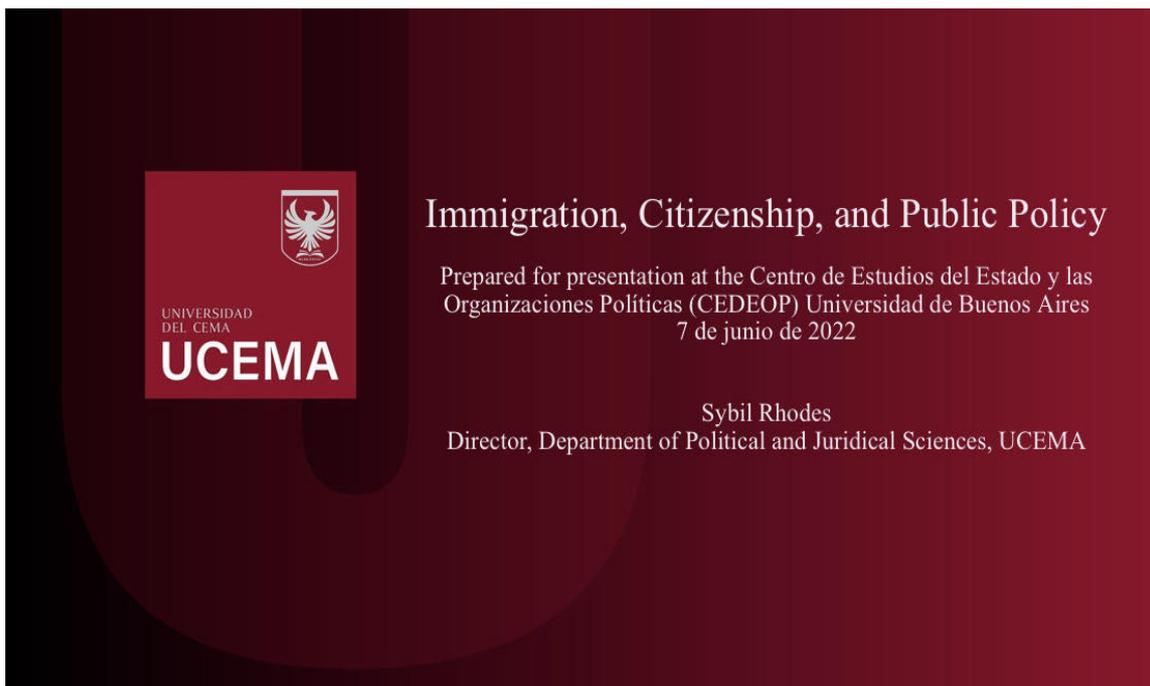
1 Transcripción del webinar transmitido el día 7 de junio de 2022 realizada por la Lic. Luz Piraino Martínez. Video disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=-mT-9rQRiO8>

2 Ph.D. in Political Science, Stanford University. Director of the Department of Political and Juridical Sciences, UCEMA.

Inmigración, Ciudadanía y Políticas Públicas

Introducción

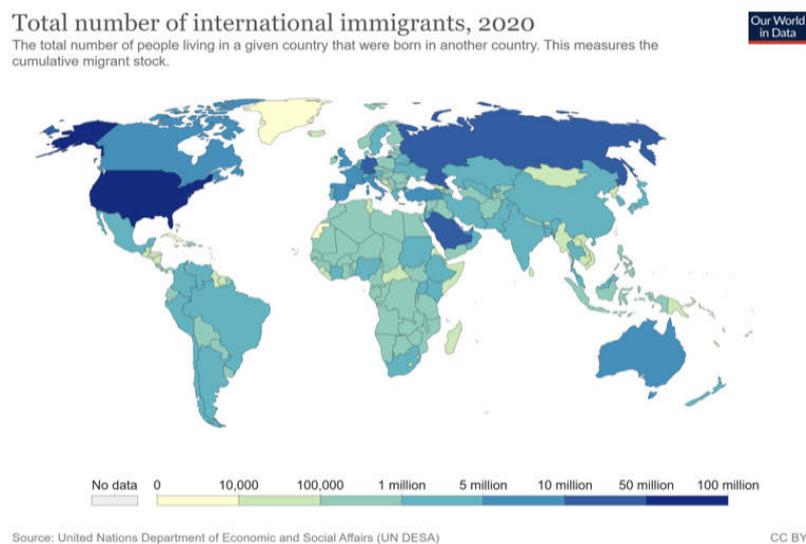
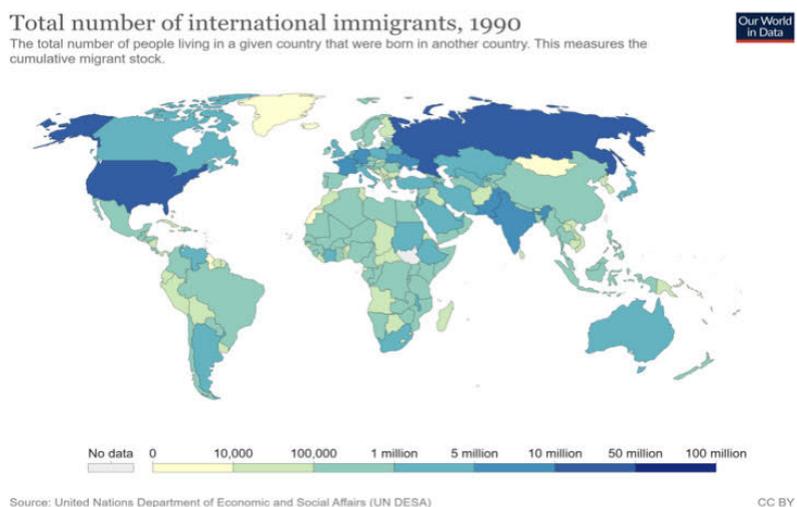
La expositora Sybil Rhodes explica que el webinar en cuestión trata acerca de la Inmigración, Ciudadanía y Políticas Públicas, tal como expresa su título. Además, apunta que los expertos en políticas públicas creen que los temas que cada uno aborda son los más interesantes y relevantes o influyentes para el resto de las áreas de la sociedad y que, para ella, su arena de expertis en lo que respecta a las políticas migratorias resulta fuertemente interesante al abarcar distintas comunidades y grupos humanos. El hilo principal que traza la presentación se basa en exponer las preguntas relevantes acerca de la inmigración y la ciudadanía y su presencia constante, permanente y cambiante en el tiempo.



Se torna crucial, entonces, explicar cuestiones como los derechos resultantes de las políticas migratorias y los efectos del desarrollo del fenómeno del Brexit en Europa y su impacto en las democracias occidentales durante los últimos años. En dicho contexto, surgen

numerosas investigaciones y descubrimientos de transformaciones en los números de los migrantes y los cambios de las políticas migratorias de los distintos Estados.

Inmigración, Ciudadanía y Políticas Públicas

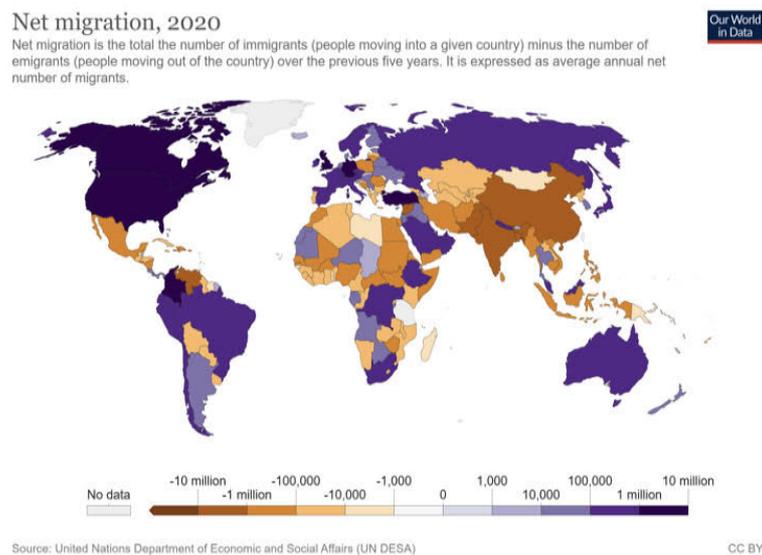


Se exponen mapas que muestran en un nivel global los números totales de inmigraciones internacionales en 1990 y 2020 y en ellos se visualiza el total de personas que

Inmigración, Ciudadanía y Políticas Públicas

viven en el país de origen y el total de personas que emigran. La idea de Sybil Rhodes consiste en enfocarse en algún país y en su flujo migratorio para tener una idea básica acerca de cómo los inmigrantes se encuentran distribuidos alrededor del mundo.

Cabe destacar que en el mapa que corresponde al año 2020, se ve que las áreas con más concentración del color azul oscuro son las mismas que en el año 1990, sin embargo, el mapa entero se tornó un poco más oscuro en general durante los últimos años como consecuencia del incremento de la inmigración a raíz del fenómeno de la globalización.



También, se muestra un mapa en relación al año 2020 y se trata de una red de migraciones “*net migration*” que muestra el total de inmigrantes menos el número total de emigrantes en los cinco años previos; se expone un promedio total del número de inmigrantes y resulta una red. Entonces, los países con los colores más púrpuras son aquellos que tienen un mayor número de inmigrantes que emigrantes; resulta interesante estudiarlos en clave de políticas ciudadanas y migratorias, especialmente, países como Argentina, en los que se recibe mucha inmigración al mismo tiempo que posee una consistencia en materia de emigración.

Universal Declaration of Human Rights, 1948

Article 13

- Everyone has the right to freedom of movement and residence within the borders of each state.
- Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country.

Article 14

- Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.

Article 15

- Everyone has the right to a nationality. No one shall be arbitrarily deprived of his nationality nor denied the right to change his nationality.

S. Rhodes apunta que la inmigración y la ciudadanía constituyen derechos humanos y que en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 se expresa que todas las personas tienen derecho a la libertad de movimiento y residencia sin importar las fronteras o límites de cada Estado. Asimismo, a tener una nacionalidad sin ser privado de ella o de su derecho a cambiarla.

En esta misma línea, la teórica política Hannah Arendt sostiene que la ciudadanía puede ser considerada como el *derecho a tener derechos* ya que, en la práctica, las personas que pertenecen a ciertos Estados en particular gozan de una protección de sus derechos mucho más garantizada que en otros. La ciudadanía pasa a corresponderse con la nacionalidad y con la importancia que tienen ambas cuestiones por sobre el respeto hacia los derechos humanos y la manera en la que son abordados.

Retomando lo dicho, los Artículos 13 y 14 de la Declaración se relacionan con la emigración y la libertad de movimiento y residencia, el derecho a irse y volver al país de origen y al derecho a buscar asilo en otros países en caso de precisarse. Es decir, se denota un derecho a pedir asilo político pero no necesariamente existe una garantía de ser admitidos en el país al cual se quiere emigrar. Aquello constituye una cuestión altamente debatida en los círculos de estudio de derechos humanos y políticas migratorias a nivel internacional, argumentándose que deben existir derechos básicos humanos a la hora de emigrar.

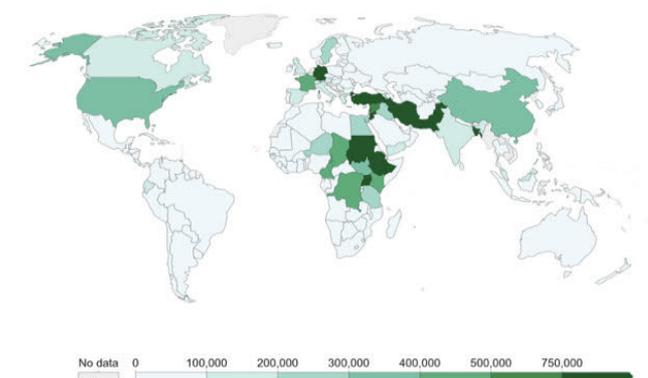
Inmigración, Ciudadanía y Políticas Públicas

Luego de la Segunda Guerra Mundial, los países que imponían las más severas restricciones se correspondían con el bloque comunista, sin embargo, existen en la actualidad otros países más desarrollados que imponen restricciones a las inmigraciones y estudios relacionados suelen evidenciar que el intentar retener a las personas que quieren emigrar no funciona bien a nivel político o económico. La ilustración más dramática y visible de los regímenes nacionales que deciden imponer ese tipo de barreras se relaciona con la construcción del Muro de Berlín, que fue construido exclusivamente para retener a las personas de Alemania del Este que buscaban mejores oportunidades económicas y laborales en Alemania del Oeste. En la actualidad siguen existiendo este tipo de restricciones a la hora de emigrar en distintos países aunque a veces no sean tan visibles o sencillas de identificar o reconocer.

Ergo, S. Rhodes decide presentar distintos mapas que ilustran estas ideas acerca de las políticas migratorias y ciudadanas desde dos perspectivas a abordar: una perspectiva de políticas en clave nacional y unilateral y otra perspectiva en clave internacional de cooperación multilateral. Tratar las cuestiones migratorias desde ambas perspectivas, dice la autora, permite englobar enfoques de pensamiento en línea con la ciencia política y con las relaciones internacionales.

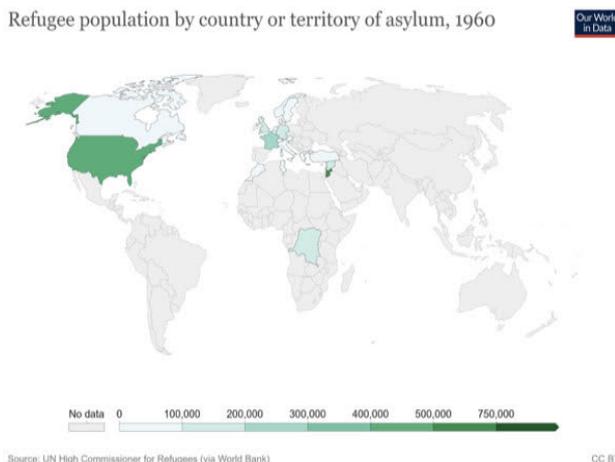
Refugee population by country or territory of asylum, 2020

Our World
in Data



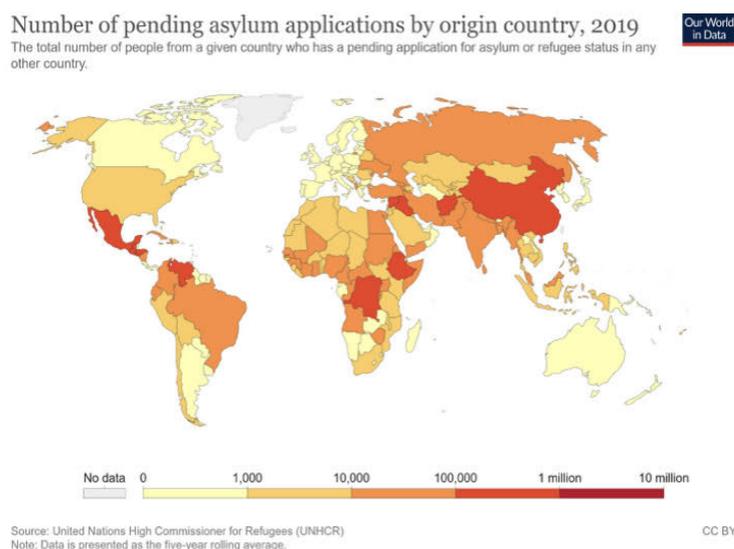
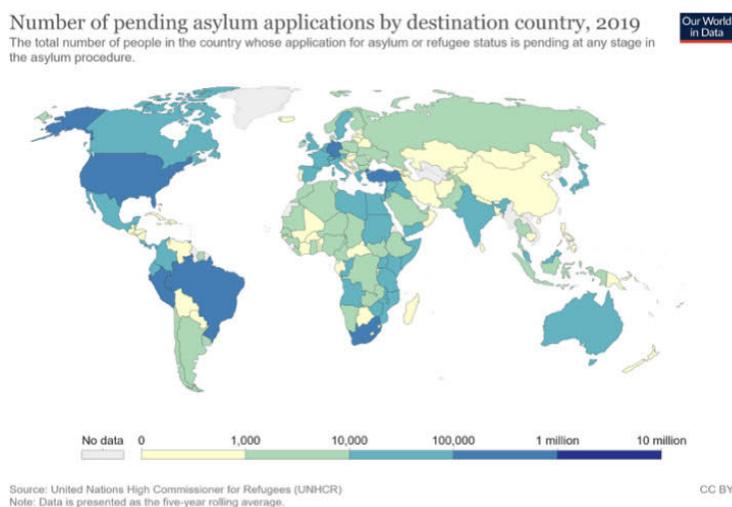
Source: UN High Commissioner for Refugees (via World Bank)

CC BY



En el mapa de población de refugiados por país o territorio de asilo del año 2020 se puede visualizar una gran proporción de verde claro y gris en países que no poseen marcos formales reconocidos en materia de refugiados y, en el mapa de 1960 se ve que el verde predomina en Estados Unidos y en Europa. Aquello refleja el hecho de que la cooperación internacional en términos de refugiados se tornó de índole mundial incluyendo al resto del globo en los últimos años, mientras que el régimen mundial para refugiados post Segunda Guerra Mundial era casi exclusivamente dominado por Estados Unidos y Europa -mapa de 1960-.

Se debe tener en cuenta que los estudios internacionales de políticas migratorias se suelen enfocar en Europa y Estados Unidos pero que los asuntos más importantes a analizar surgen al prestar atención a una perspectiva más global que conforma una de las áreas de investigación más prometedoras en materia de políticas migratorias dado que cuestionan un pensamiento muy común y hasta natural del pasado vinculado a que, por ejemplo, los migrantes asiáticos se mueven exclusivamente por Asia y los europeos por Europa.



Al abordar los mapas del número de pedidos y aplicaciones de búsqueda de asilo por países de destino en 2019 se puede visualizar que las personas buscan asilo prácticamente en todos lados del mundo. Existen muchas confusiones en la opinión pública acerca de qué es un refugiado y qué es un asilo y cuáles son los marcos legales e internacionales y sus relaciones con las crisis que abordan los países. Con frecuencia, las crisis se corresponden con los asilos; las personas poseen el derecho a pedirlo y los países se ven obligados a tomar las solicitudes de aplicación. Sin embargo, se trata de la manera en la que los países deberían reaccionar ante dichos pedidos y de su capacidad de distinguir y diferenciar los abordajes en cuanto a los pedidos de asilo y otros tipos de migración.

Además, en los mapas se visualizan la proporción de solicitudes de asilo por país de origen en 2019 y se vuelve interesante ver que todos los países del mundo que reciben y aceptan muchas de estas solicitudes, también generan una gran cantidad de personas que buscan este asilo en otros países. Entonces, existe un cierto patrón de interdependencia de búsqueda de asilo en la mayoría de los países del mundo, deduciéndose que las políticas migratorias, ciudadanas y de asilo son asuntos globales que nos atraviesan a todos. Conforman un fenómeno global aunque se escuchen con más frecuencia noticias que incluyen exclusivamente a Estados Unidos o Europa.

Migration & Citizenship Policy, Definitions

Immigration policy. Laws and practices allowing people to move permanently and non permanently to other countries and petition for citizenship (or not). In developed countries usually includes work and family base, as well as refugees and asylum seeker acceptance. Also usually includes tourists and students, business & cultural travelers.

Emigration policy. How hard it is to leave.

Citizenship policy. Who is a member, who can become a member, and how. Rights and obligations of members.

Cabe destacar que existen ciertas definiciones básicas acerca de qué son las políticas migratorias y ciudadanas que refrescan que las políticas migratorias no están necesariamente y exclusivamente vinculadas con la idea de inmigración. Las políticas ciudadanas se encuentran en estrecha relación con las políticas migratorias en materia de quién es un ciudadano, cómo se convierte en tal o cuáles son sus derechos y obligaciones pero también pueden estar vinculadas con la conquista de territorios o de imposición de políticas -por ejemplo, la reciente invasión rusa a Ucrania-. Anexar territorios significa imponer ciudadanía en dichos lugares y aquello no tiene que ver con las políticas migratorias -aunque muchas veces sí se vean relacionadas-.

National (unilateral) policies

The “elephant in the room” (York 2022) is democratic accountability in immigration control.



Un interrogante frecuente en torno a las políticas nacionales y unilaterales se relaciona con el hecho de cuál es el espacio de la democracia para controlar a su propia ciudadanía. Si se cree que las democracias deben poder poseer la capacidad de controlar a sus ciudadanos con instituciones políticas, entonces se debe reconocer los problemas complejos y normativos que derivan de ello y cuán restrictivas o permisivas deberían ser las políticas. Ergo, hay un gran elefante en la habitación -metáfora utilizada por York; 2022- haciendo referencia al control democrático con respecto a la inmigración.

Otra cuestión a apuntar es que, en general, los países autoritarios suelen ser mucho más permisivos a la hora de recibir inmigrantes -y verse estos beneficiados- que los países democráticos porque no deben lidiar con la satisfacción de la opinión pública o trabajar en conjunto con ciertas instituciones políticas que determinan restricciones o fijan límites. Sin embargo, no tienen que extender su ciudadanía porque la inmigración y la ciudadanía no se encuentran necesariamente vinculadas.

Multilateral (cooperative) policies

The free movement of people has never been a “key element of the contemporary global order” (Goodman & Schimmelfinnig 2019).



Asimismo, existe otro elefante en la habitación -idea tomada de York; 2022- que discute el sentido de la inmigración como una política de cooperación multilateral. Existen numerosos debates en torno a este tipo de cooperación en las relaciones internacionales acerca de cómo las migraciones y la completa libertad de movimiento se corresponden con un elemento central del orden global contemporáneo.

Se tiene la co-obligación de recibir y aceptar a los refugiados y los acuerdos fueron sorprendentemente aceptados -aunque no todos- por la mayoría de los Estados. El quid del asunto yace en el hecho de que el proceso migratorio es a menudo muy peligroso y hasta mortal y existe una tendencia a estudiar de qué manera reducir la peligrosidad de la cuestión y establecer procedimientos, sin embargo, el gran desafío se corresponden con los derechos de los trabajadores que emigran y que no han sido tratados por los países que más reciben este tipo de inmigrantes porque se encuentran altamente preocupados por tratar otro tipo de obligaciones.

Entonces, el problema fundamental a nivel global estriba en el hecho de que no hay una acuerdo total acerca de la libertad de movimiento de las personas sino que más bien existe una aceptación de que los refugiados poseen derecho a mudarse a otro país. El problema emerge cuando se aborda la manera en la que dicho derecho es ejercido y cómo, a menudo, se fuerza a las personas a cumplir con ciertos requisitos para ingresar en la categoría de refugiado y obtener asilo, siendo altamente dañino para las personas en muchos sentidos.

Conclusiones

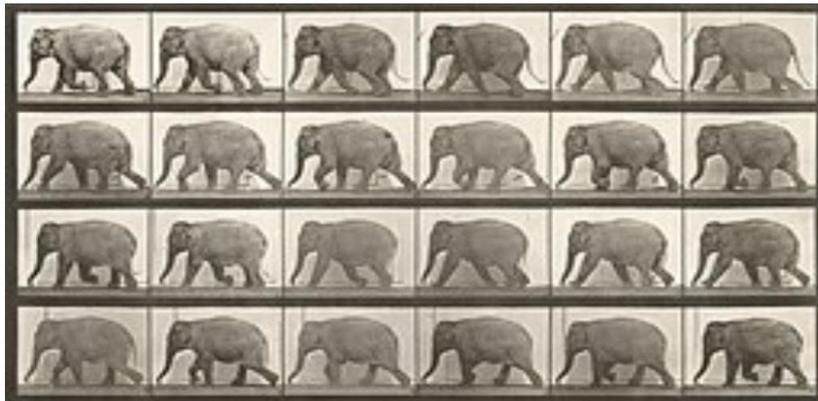
A modo de cierre, se denota que el derecho a emigrar no es bien tratado, protegido o garantizado por los Estados y que estos podrían hacer un mejor trabajo en lo que respecta al tema, particularmente con la población joven. En términos de largo plazo, se debe poder pensar que las políticas migratorias en los países democráticos resultarían mejores si los líderes políticos rechazan la tentación de correrse mucho más allá de los modelos liberales de la inmigración y ciudadanía. Todos los Estados deberían poder comprometerse con la ciudadanía sobre la base del respeto por los derechos humanos y las condiciones para la prosperidad sin retenerlos o a través de imponer políticas unilaterales con el pretexto en pos de conquista de territorios o guerra.

Conclusions (aspirations)

States can do a better job of protecting the human rights of people *who wish to* migrate.

Democracies will be better off if our leaders refrain from the temptation of moving too far away from liberal models of immigration and citizenship.

All states should compete for citizens on the basis of respect for human rights and the conditions for prosperity, not lock them in or unilaterally create them as a pretext for empire-building and war.



By Eadweard Muybridge - [1], Public Domain,
<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=5962100>

Hay un largo camino por delante pero cabe reconocer que, favorablemente, existe un creciente interés por las políticas migratorias y de asilo político por parte de numerosos expertos en búsqueda de soluciones. Cada vez hay más gente interesada estudiando y buscando nuevas soluciones. Hay muchos elefantes que se encuentran en movimiento para seguir identificando y queda un interesante y amplio trabajo que hacer alrededor de ellos.

Comentarios y preguntas

Pregunta de Maximiliano Campos Ríos: el moderador comenta la presentación de Sybil expresando que la inmigración constituye un desafío para los países, no solo en línea con las relaciones internacionales entre países sino con las políticas domésticas al interior de los Estados y, en particular, con las políticas ciudadanas que deben ser abordadas y respondidas por los países; quién es un ciudadano, quién puede convertirse en ciudadano y cómo puede hacerlo. Los derechos y obligaciones de la ciudadanía conforman puntos claves para trazar un mapa de ruta entre los gobiernos y las políticas públicas y apunta que la autora presentó dos maneras de abordarlos: a través de políticas nacionales y unilaterales y a través de políticas internacionales de cooperación multilateral. Para concluir, se entiende que un punto principal yace en la condición de prosperidad que deben abordar los Estados relacionada al desarrollo y no sólo en referencia a los derechos humanos.

Entonces, apunta que el enfoque que estudia las políticas de inmigración y que provee estudios académicos en posteridad a la Segunda Guerra Mundial, generalmente, se erige sobre una perspectiva de derechos humanos en relación a la ciudadanía. En tanto, tomando como punto de partida el enfoque tomado por Sybil, se pregunta cuán importante resulta la emigración de jóvenes profesionales para los países en desarrollo como Argentina y Venezuela.

Respuesta de Sybil Rhodes: la autora agradece y expresa que se refiere a una pregunta dura y hasta dolorosa. Retoma lo dicho anteriormente acerca del período posterior a la Segunda Guerra Mundial en relación al paradigma de desarrollo de los países y sostiene que los líderes políticos reconocen con bastante claridad que los países que poseen barreras y recursos limitados para proveer niveles calificados de educación, son quienes, con frecuencia, rechazan ciudadanos. Estos últimos son quienes se encargan de buscar y encontrar fácilmente mejores oportunidades personales en el extranjero. Allí subyace una clave central y punto fundamental en la necesidad de estudiar las políticas migratorias.

La experta cuenta que recientemente se dedicó a estudiar a países que intentan frenar la emigración y retener a su ciudadanía y encontró entrevistas de un oficial de Alemania del Este el cual expresaba que no deseaban construir el Muro de Berlín pero que debían hacerlo dado que estaban perdiendo casi el 21% de los profesionales que se mudaban a Alemania del Oeste. También, recuperó una cita de un oficial soviético que expresaba que nadie poseía una razón social para irse de la Unión Soviética sino que el deseo de emigrar se encontraba en línea con un sentido egoísta que no debía poder ser permitido. De hecho, la Unión Soviética se abstuvo de reconocer la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a las migraciones como un derecho básico humano. Los ejemplos dados, dice Sybil, pueden parecer dramáticos o lejanos pero no hay que irse muy atrás o en dirección al bloque comunista para identificar los mismos patrones; los líderes políticos permanentemente deciden colocar restricciones a la emigración de sus profesionales en vez de proveerles mejores oportunidades y políticas de educación y desarrollo profesional.

En el área de estudio de la economía, se suelen estudiar políticas migratorias desde otro punto de vista diferente al de los derechos humanos y más en línea con el desarrollo de los países. Se vuelve fundamental admitir con honestidad que existe un problema en los países democráticos alrededor de este tema, inclusive en Argentina en donde se tuvo arduos momentos en cuanto a la recuperación de científicos para volver a trabajar y formarse en el país. Se debe poder aprender de las experiencias anteriores, reconocer que reprimir de forma

total las migraciones no es una solución que funcione y abordarlas desde una perspectiva más desarrollista y en relación con las políticas de trabajo.

Pregunta de Maximiliano Campos Ríos: existen también instancias en países como Estonia en las que se intenta atraer profesionales para generar valor en el país y que constituye una cuestión a apuntar y analizar.

Respuesta de Sybil Rhodes: expresa que es un muy buen ejemplo actual que refiere a un modelo moderno innovador y mucho más aceptable que otros abordajes de políticas de inmigración. Las migraciones y el derecho a trabajar en otros países diferentes al de origen son inclusive más importantes que la ciudadanía -sin desmerecer las políticas ciudadanas y lo fundamental de la participación política- dado que resulta más pragmático y posible pensar caminos para facilitar y hacer viables programas de inmigración dirigidos a experiencias de trabajo. Se debe prestar más atención y poner un foco mayor en las políticas de trabajo en las cuestiones migratorias.

Pregunta por parte de la audiencia: se pregunta acerca de cuál cree la autora que sería el impacto a largo plazo en las políticas migratorias europeas para aquellos desplazados por la invasión de Rusia en Ucrania.

Pregunta de Alejandro Estévez: ¿cree que la guerra de Ucrania empeoraría la situación de los inmigrantes africanos en la Unión Europea y de los latinoamericanos en Estados Unidos?

Respuesta de Sybil Rhodes: la autora expresa que puede hablar con más confianza y certeza acerca de la primer pregunta y apunta que se torna interesante observar que existió un viraje claro en muchos países de Europa del Este dado que aquellos solían abstenerse a participar en el recibimiento de refugiados y de quienes buscaban asilo político en el pasado -a raíz de verse o sentirse amenazados por Rusia- para volverse más receptivos a partir de la guerra actual pero con un claro sesgo entre medio. Asimismo, otro punto de cambio se relaciona con que el Parlamento de la Unión Europea votó forzar a algunos países chicos a frenar la rápida y sencilla adopción de la ciudadanía -ya que un grado alto de solicitantes son rusos- con motivo de contrarrestar el poder de Rusia en la región. Aquellos dos puntos mencionados dejan entrever un mundo selectivo y menos universal en términos de recibimiento de las personas.

Con respecto a la segunda pregunta, Sybil sostiene que no cree que se haya vuelto peor la situación de los migrantes africanos hacia Europa a raíz de la guerra entre Rusia y Ucrania pero sí llama la atención el hecho de que los ucranianos son recibidos con los brazos abiertos a diferencia de los africanos. También, no se torna imposible pensar que la próxima línea europea a seguir se corresponda con creer suficiente el asilo hacia los ucranianos y no dejar espacio para otros inmigrantes. Además, argumenta que cuando se piensa en la justicia de las personas que desean emigrar, se vuelve relevante pensar dicha emigración dentro de marcos de seguridad y cuidado; debe haber más espacio y lugar para la experimentación de nuevas políticas migratorias.

Por último y en relación a la inmigración latinoamericana -y, particularmente, centroamericana- en Estados Unidos, la experta sostiene que, aunque no posee certeza de la situación actual y venidera, Biden se expresa muy abierto y receptivo a un nuevo programa de políticas migratorias más inclusivo. Sin embargo, al ser realistas se vuelve altamente improbable y difícil a nivel político dada la situación nacional estadounidense; las instituciones políticas y las diferencias entre los partidos políticos alrededor de la cuestión de la guerra en Ucrania. Adiciona que, aparentemente y a raíz de la guerra actual, los norteamericanos se expresaron más abiertos a motivar la inmigración en contraste con los años recientes. Aquello indica que en Estados Unidos los números de inmigrantes son menores y la opinión pública muestra mayor grado de simpatía en favor de las políticas de inmigración; generando efectos positivos en la adhesión a dicho tipo de políticas a diferencia de los países europeos.