

Políticas migratorias en América del Sur: discurso jurídico y discurso político en el contexto de la integración regional*

Susana Novick*

Resumen

Para el análisis de la relación entre migración e integración, nos proponemos trabajar en dos dimensiones: a) la jurídica, a través de la recopilación de las normas de los países de la región, entendidas como discursos políticos de características específicas; y b) la de los actores sociales, los discursos de los políticos y funcionarios involucrados en la formulación y aplicación de esas normas migratorias, a través de entrevistas realizadas mediante una guía de preguntas. El estudio comparativo entre las normas, entre los discursos de los actores políticos, y finalmente entre los dos niveles citados, - contextualizado en la evolución demográfica de los flujos y los escenarios políticos nacionales en que se producen y reproducen-, nos permitirá hacernos preguntas: de qué modo, por qué y con qué fin las normas jurídicas vigentes en los países del Cono Sur “construyen” al migrante como sujeto de derecho, como sujeto político; cuál es el papel de la sociedad civil en la construcción de la nueva política migratoria, cómo se construye la agenda de éstas políticas; las migraciones intraregionales pueden erigirse en una opción al patrón Sur-Norte, de negativas consecuencias para nuestros pueblos; representan las nuevas políticas un camino en la construcción plurinacional mercosureña del migrante? Palabras-clave: migraciones, política migratoria, emigración, integración regional

* Trabajo presentado en el IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, realizado en La Habana, Cuba, del 16 al 19 de Noviembre de 2010.

* Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas –CONICET- en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. Este trabajo resume algunos hallazgos del proyecto Ubacyt S016 titulado: “Dos dimensiones de la Argentina migratoria contemporánea: inmigrantes mercosureños y emigrantes argentinos. Aspectos demográficos, políticos y sociales”. Programación Científica 2008-2010. Agradezco la valiosa ayuda de la Licenciada Luciana Vaccotti.

Políticas migratorias en América del Sur: discurso jurídico y discurso político en el contexto de la integración regional*

Susana Novick*

Introducción

Desde hace tiempo nos interesamos por indagar acerca de los aspectos político-sociales e ideológicos de los fenómenos poblacionales. Hemos utilizado la perspectiva histórica de largo plazo, analizando cómo el Estado gesta sus políticas, qué fuerzas sociales se encuentran por detrás, cuáles son sus discursos legitimantes y las ideologías que subyacen a ellas.

Para el análisis de la relación entre migración e integración, nos proponemos trabajar en dos dimensiones: a) la jurídica, a través de la recopilación de las normas de los países de la región, entendidas como discursos políticos de características específicas; y b) la de los actores sociales, los discursos de los políticos y funcionarios involucrados en la formulación y aplicación de esas normas migratorias, a través de entrevistas realizadas mediante una guía de preguntas. El estudio comparativo entre las normas, entre los discursos de los actores políticos, y finalmente entre los dos niveles citados, -contextualizado en la evolución demográfica de los flujos y los escenarios políticos nacionales en que se producen y reproducen-, nos permitirá hacernos algunas preguntas: de qué modo, por qué y con qué fin las normas jurídicas vigentes en los países del Cono Sur “construyen” al migrante como sujeto de derecho, como sujeto político; cuál es el papel de la sociedad civil en la construcción de la nueva política migratoria, cómo se construye la agenda de éstas políticas; las migraciones intraregionales pueden erigirse en una opción al patrón Sur-Norte,

* Trabajo presentado en el IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, realizado en La Habana, Cuba, del 16 al 19 de Noviembre de 2010.

* Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas –CONICET- en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. Este trabajo resume algunos hallazgos del proyecto Ubacyt S016 titulado: “Dos dimensiones de la Argentina migratoria contemporánea: inmigrantes mercosureños y emigrantes argentinos. Aspectos demográficos, políticos y sociales”. Programación Científica 2008-2010. Agradezco la valiosa ayuda de la Licenciada Luciana Vaccotti.

de negativas consecuencias para nuestros pueblos; representan las nuevas políticas un camino en la construcción plurinacional mercosureña del migrante?

Trabajar sobre textos -los jurídicos incluidos- no constituye una práctica obvia e inocente. El análisis del discurso tiene grandes dificultades para dominar su objeto, pues un discurso no es una realidad evidente, un objeto concreto ofrecido a la intuición, sino el resultado de una construcción (Mengueneau, 1980). El lenguaje y su uso no son neutros o transparentes, ni indiferentes al lugar desde el cual son realizados. Vasilachis de Gialdino, nos llama la atención acerca de las posibilidades de los textos políticos, dentro de los cuales se encuentran las normas. La autora dice: "...la capacidad de dichos textos tanto para construir la realidad social como además y fundamentalmente, para proveer a los actores sociales de los modelos interpretativos con los que comprender esa realidad social, interrogarse acerca de la posibilidad de modificarla y, consecuentemente, orientar la propia acción (Vasilachis de Gialdino, 1997). Por su parte, la teoría crítica alude al derecho como una práctica social específica y como un discurso de poder, de allí que lo ideológico es considerado condición de producción necesaria del discurso jurídico (Ruiz, 1991; Cárcova, 1991)²

1. Proceso de integración

De Sierra (2000) sostiene el carácter específico del Mercosur, pues es el único que adoptó el formato de "tratado marco", inspirado en los modelos clásicos y en particular en la Comunidad Económica Europea, generando una fuerte tensión estratégica con el modelo TLC/NAFTA en lo que hace a las relaciones América Latina-Estados Unidos de Norteamérica, de modo que abre una

² Nuestro interés por investigar la dimensión socio-jurídica en relación con la temática poblacional, en particular la actividad del Estado y sus políticas, nos llevó a preguntarnos sobre el papel que cumple el derecho en nuestra sociedad al constituir la legislación un elemento esencial dentro del sistema jurídico. Para nosotros la norma configura un relevante objeto de análisis pues ella resume y transparenta -hace más visibles- aquellos factores llamados genéricamente ideológicos, de manera que nos permite aprehender la riqueza y sustancia de la dimensión jurídica de lo social. Nuestra perspectiva considera al sistema jurídico como un sistema parcialmente incoherente, relativamente autónomo y paradójicamente contradictorio. Consideramos a la ley como el elemento ideológico-concreto que elaboran los grupos -o el grupo- que en un momento histórico puntual detenta el poder político para explicar, comprender y legitimar un conflicto específico de intereses, intentando mediante ella -la ley- resolverla a su favor (Novick, 1992).

etapa de original refundación “latinoamericana” y se transforma en un instrumento de consolidación democrática. Justamente, luego de la crisis política de Paraguay, en 1996, el Mercosur completó en 1998 su método de fortalecimiento de la democracia, pues ya no sólo se trata de afianzarla acelerando el desarrollo económico, sino también impidiendo o frenando los golpes de Estado (Dabène, 2000) En ese sentido, la más reciente experiencia de UNASUR, ante el intento de desestabilizar el gobierno de Evo Morales, en 2008, confirma la tendencia de visualizar la unidad regional como un instrumento para la defensa de las democracias en la región.

Los expertos puntualizan que el ambiente en el que nació se caracterizaba por la coincidencia en la aplicación de programas de apertura, liberalización y desregulación; y por el fuerte presidencialismo en las relaciones bilaterales y multilaterales regionales. Estas influyeron en el momento en que se le otorgó su sello institucional: acuerdos realizados por consenso, mediante órganos intergubernamentales y con fuerte decisión de los presidentes de cada país. La inexistencia de espacios supranacionales implica un grado de soberanía política nacional no delegada y asimismo, impone limitaciones al nivel de profundización de la integración alcanzada.

Dentro de cada uno de los países, la necesidad de internalizar los acuerdos logrados muestra dos tendencias: a) genera tensiones entre los poderes ejecutivos y los poderes legislativos, basadas en los diferentes sectores sociales e intereses que cada uno de ellos representa; b) motiva dilaciones que ponen en duda la efectividad de la integración misma.

Asimismo, aparecen contradicciones permanentes en varios niveles: por un lado, en la preeminencia de los fines estrictamente comerciales –tarifas aduaneras externas, políticas macroeconómicas y comerciales comunes-, manifiestos en la libertad absoluta de movimiento de los capitales frente a políticas que aún restringen el movimiento de las personas; y por otro lado, en el poder de decisión concentrado fundamentalmente en los gobiernos, empresas transnacionales y grandes grupos económicos locales, frente a la quasi ausencia de los sindicatos, de las organizaciones intermedias de la sociedad civil o de pequeños grupos locales.

Por otra parte, la coordinación de políticas macroeconómicas entre los países también produce conflictos dentro del marco regional. Así, en 1999, con la devaluación del real en Brasil, el Mercosur parecía llegar a su fin. Sin embargo, una voluntad política conjunta dispuso su relanzamiento. La energía puesta en la concreción del Parlamento del Mercosur, a pesar de los obstáculos, continúa esa línea de consolidación; así como su capacidad para incluir países con experiencias gubernamentales de diferentes tendencias ideológicas .

Esta vacilación entre un proceso liberador, sintetizado en la frase “el año 2000 nos encontrará unidos o dominados”, y un proceso de expansión y consolidación de mercados dirigidos por el poder económico concentrado, se refleja en el avance que las cuestiones industriales y de comercialización han tenido frente al más lento desarrollo de los aspectos sociales y culturales de la integración ideada. Integración que inspirada en sus inicios en un modelo mercantilista, genera un análisis crítico acerca de su estructura institucional y un debate en la actualidad acerca del modelo a construir (Caetano et al, 2009).

El análisis de la dimensión socio-jurídica del Mercosur nos muestra algunas características: a) acentuados cambios y actualización de las leyes fundamentales que rigen los diferentes países. En efecto, durante la década de 1990 y principios de la siguiente se han reformado todas las Constituciones Nacionales, lo que ha originado un flamante marco jurídico global que incorpora nuevos derechos, actores, concepciones e instituciones; b) una fuerte actividad regulatoria de los órganos del Mercosur, especialmente del Grupo del Mercado Común, en la que predominan las temáticas comerciales; c) si bien lo socio-poblacional representa un tema menos tratado, se observan avances en algunas áreas específicas (seguridad, educación, integración jurídica y políticas de salud), y aquí el Consejo del Mercado Común se percibe comparativamente más activo; c) escaso protagonismo de los poderes legislativos de cada uno de los países, tensiones con sus respectivos poderes ejecutivos y acciones más a la defensiva que propulsoras de iniciativas relacionadas con la integración regional. Asimismo, los partidos políticos parecen

otorgarle exigua importancia a la temática de la integración, mientras las minorías carecen de representación (Novick, 2005) .

Pese a todo, debemos apuntar que durante los últimos años el Mercosur, como idea global de unidad entre países cercanos, ha ido forjando actividades que, impulsadas desde abajo por diferentes sectores sociales, parecen otorgarle una dimensión que supera la concepción inicial.

2. Migraciones en el Mercosur

Se ha señalado que, si bien todo proceso de integración tiene efectos sobre la migración internacional y todavía no es posible evaluarlos adecuadamente, aquellos acuerdos que aspiran a crear mercados comunes contienen compromisos explícitos que propician la conformación de una ciudadanía comunitaria, exigiendo políticas migratorias más abiertas y flexibles (Martínez Pizarro, 2000). Un trabajo reciente sostiene que no existe una relación única y unívoca entre migración internacional e integración regional, sino que se trata de relaciones múltiples que incluyen temas variados y complejos, como lo son migración y comercio, adaptación e integración de migrantes, derechos humanos, etc.; todo ello en un contexto caracterizado por la coexistencia de políticas, normas y prácticas heterogéneas. Pero los autores son optimistas al sostener que si bien en términos generales en los acuerdos no se ha incluido la temática de la movilidad, se han observado avances (especialmente en el Mercosur y en la Comunidad Andina de Naciones) que manifiestan una voluntad política de los países miembros a favor de consolidar formas de cooperación que “faciliten la integración facilitando la movilidad” (Martínez Pizarro y Stang Alva, 2005).

Los expertos afirman que los cambios observados en los flujos migratorios en la región del Mercosur son en mayor medida consecuencia de las diferentes políticas macroeconómicas aplicadas y de las transformaciones operadas en los mercados de trabajo, que el resultado de los efectos económicos específicos de los procesos de integración regional. Y concluyen que los flujos dentro de la región, durante la década de 1990 a 2000, se han mantenido estables o quizá presenten un leve aumento. Sin embargo, también advierten que la nueva estructura del

Mercosur, aunque sea sólo formal, producirá efectos en términos de reestructuración de actividades económicas y mercado de trabajo, particularmente en las áreas de frontera (Marmora, 1993, 1995, 2005; Sassone, 2004).

Las políticas migratorias que los países del Mercosur están formulando con el objetivo de profundizar el proceso de integración regional ofrecen un complejo panorama, puesto que la política de cada uno de los países deberá respetar los objetivos de integración acordados y proyectarla en un área mayor a la de sus respectivos territorios nacionales. En relación con los acuerdos migratorios firmados, se observan demoras en su aplicación. Así, el acuerdo sobre residencia para nacionales de los mismos países miembros del Mercosur y asociados, firmado en diciembre del 2002, entró en vigencia en agosto de 2008. Fue aprobado por Argentina, Brasil y Bolivia en 2004, Uruguay y Chile en 2005 y Paraguay recién en el 2008.

La integración del Cono Sur no es exclusivamente económica, sino que justamente sus recursos humanos son el elemento clave que garantiza dicha estrategia integradora. En esta perspectiva, los movimientos migratorios dentro del proceso de integración regional emergen como el aspecto socio-cultural esencial que posibilitará una profundización de la unión, dado que existe una larga tradición cultural y de intercambio de bienes y desplazamientos poblacionales en nuestros países desde hace más de un siglo .

2. 1. Aspectos demográficos

En América Latina las migraciones internacionales han sido un factor esencial en su historia social, política y económica: la conquista, el proceso de colonización, la recepción de flujos transoceánicos masivos y posteriormente la emigración creciente. Así, se han observado tres patrones migratorios: a) agotamiento indeclinable de la inmigración transoceánica (europea); b) moderada intensidad de la migración intraregional; y c) emigración continua hacia países desarrollados. Justamente, desde mediados del siglo XX, con la expansión de las economías de los países centrales -Estados Unidos y Europa Occidental-, América Latina se fue transformando de zona receptora de inmigración, a una de las regiones con los niveles más altos de emigración.

La región –convertida en expulsora de población durante los últimos 30 años- exporta capital humano en condiciones de vulnerabilidad, con creciente participación femenina y generando un flujo importante de remesas. Por ello, esta emigración conlleva un factor de erosión de recursos humanos con consecuencias adversas para el desarrollo económico y social de nuestros países (Bajraj, 2003).

En relación con las migraciones interregionales, más visibles desde la década de 1970, los trabajos de Patarra y Baeninger (2001) señalan que a los tradicionales movimientos fronterizos se agregan más recientemente, los movimientos entre metrópolis, especialmente entre San Pablo y Buenos Aires. Un trabajo pionero sostiene que en el período 1950-2025, la principal característica que presenta la población de la región es su tendencia al envejecimiento. Proyectando a futuro, sostiene que tanto la fecundidad como la mortalidad y especialmente la movilidad espacial en la región son firmes candidatos a sufrir importantes cambios si continúa el actual proceso de integración (Bankirer y Calvo, 1995).

Debe destacarse, sin embargo, que el Mercosur presenta grandes asimetrías poblacionales. En efecto, Brasil concentra el 72% de la población de la región, la Argentina sólo el 15% (una población cinco veces menor); mientras Uruguay posee 3,3 millones de habitantes y Paraguay 6,2. Asimismo, las dinámicas demográficas de los países son muy diferentes. Argentina, Chile y Uruguay iniciaron muy tempranamente el descenso de la fecundidad y de la mortalidad; Brasil lo hace más tarde pero alcanza niveles similares alrededor de 1990. En cambio, Bolivia y Paraguay -todavía a inicios del siglo XXI- mantienen una alta fecundidad cercana a cuatro hijos por mujer y, en consecuencia, tienen un mayor potencial de crecimiento. En relación con las condiciones de vida de la población, persisten en la actualidad diferencias muy marcadas: Chile muestra la mejor situación, seguido por Uruguay y Argentina; en el otro extremo, los bolivianos tienen entre diez y catorce años menos de expectativas de vida (Maguid; 2001, 2005).

2.2. Aspectos socio-institucionales y políticos

Habíamos apuntado el proceso de renovación de todas las Constituciones de los países del Mercosur³ y consecuentemente el nuevo marco ideológico generado para la comprensión de los procesos migratorios en la región. Una de las características de los citados cambios a nivel de las normas constitucionales fue la recepción de los acuerdos y convenios internacionales firmados por los Estados en las últimas décadas. Este reconocimiento de la normativa supranacional ha originado que los países, de forma lenta pero sostenida, fueran ratificando la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Obsérvese el Cuadro 1, donde figuran los 14 países latinoamericanos adheridos. Resulta notable la inclusión de Chile y Argentina, dado que en la actualidad son países receptores.

Cuadro 1
Países que han ratificado la Convención sobre los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias. Año 2009

País	Año de firma	Año de ratificación
Argentina	2004	2007
Bolivia		2000
Chile	1993	2005
Colombia		1995
Ecuador		2002
El Salvador	2002	2003
Guatemala	2000	2003
Guyana	2005	
Honduras		2005
México	1991	1999
Nicaragua		2005
Paraguay	2000	2008
Perú	2004	2005
Uruguay		2001

Fuente sitio: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en

³ Así, la Constitución de Uruguay promulgada en 1967, fue reformada en 1989, 1994, 1996, 2004. La Constitución de Paraguay fue promulgada en 1992. La de Brasil, de 1988 fue reformada en los siguientes años: 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007. La de Argentina de 1853, fue reformada en 1994. La de Bolivia de 1896, fue reformada en: 1967, 1994, 2002, 2008. Y la de Chile, promulgada en 1990, fue reformada en el 2005.

La convención fue aprobada por la Asamblea de Naciones Unidas en diciembre de 1990 – después de diez años de tratativas-, y entró en vigencia a partir de julio de 2003, al lograr la ratificación de veinte Estados. En la actualidad son en total 57 los países en el mundo que la han ratificado. Sin embargo, a pesar de que su vigencia demoró trece años, ningún país desarrollado – receptor de inmigrantes- parece estar dispuesto a adherirse a ella.

En los países latinoamericanos, las transformaciones acaecidas en sus patrones migratorios, en especial el cambio de roles –de países receptores a países emisores-, así como la lucha de las comunidades de residentes en el extranjero, trajo aparejado originales políticas. Comienza un proceso por el cual se les concede a los emigrados el derecho al voto, aunque no residan en el país. Observemos el Cuadro 2, donde se consignan los 12 países que ya han dictado sus normas reconociendo su participación en la vida política nacional, lo que implica una ampliación y extensión de la ciudadanía. Por otra parte, en Uruguay, Chile y Paraguay existe un intenso debate socio-político acerca de este tema, así como una amplia movilización de los emigrados, circunstancia que nos hace pensar que en un corto o mediano plazo el derecho será también allí consagrado.

Cuadro 2
América Latina. Otorgamiento del derecho al voto, a ciudadanos residente en el exterior

País	Año de adopción	Año de aplicación
Argentina	1991	1993
Bolivia	2009	2009
Brasil	1965	1989
Colombia	1961	1962
Ecuador	2002	2006
Honduras	2001	2001
México	2005	2006
Panamá	2009	
Perú	1979	1980
Puerto Rico	1977	1978
República Dominicana	1997	2004
Venezuela	1993	1998

Fuente: www.idea.int

3. Legislación migratoria en el Mercosur

Como parte de nuestro trabajo de investigación recopilamos normas relacionadas con el tema migratorio sancionadas en el Cono Sur, con el fin de realizar un análisis comparativo, interrogándonos de qué forma estos discursos jurídicos construyen categorías. Se han recopilado en total 66 normas siguiendo un criterio histórico, sin importar si están vigentes o no.

Dada la extensión que debe tener este trabajo, nos dedicaremos en particular al estudio de las experiencias de Uruguay y Paraguay. Tres criterios sustentan nuestra decisión: a) ambos conforman el Mercosur desde su origen; b) ambos son relativamente “pequeños” y desde hace tiempo reclaman a Brasil y Argentina una articulación de las asimetrías; y c) ambos poseen un intenso proceso emigratorio en el cual la Argentina ha sido tradicional destino de sus ciudadanos, así como Estados Unidos de Norteamérica y España lo son más recientemente.

4. 1. El discurso jurídico

La Constitución uruguaya fue sancionada en 1967 y posteriormente reformada (en 1989, 1994, 1996, 2004). Varios de sus artículos tratan directa o indirectamente la temática migratoria . Sin embargo, las argumentaciones y exigencias sobre el estado físico y mental de los migrantes reproducen climas eugenésicos, así como una actitud de defensa o protección frente a potenciales daños o peligros.

La Constitución paraguaya fue promulgada en 1992, habiéndose incorporado amplios derechos, garantías y libertades fundamentales. Su artículo 140 establece que es un país pluricultural y bilingüe; y se reconocen expresamente los derechos de los pueblos indígenas. En relación con la temática migratoria, sostiene su reglamentación por ley teniendo en cuenta los convenios internacionales.

El surgimiento y gestación de la normativa uruguaya se caracteriza por ser el resultado del afianzamiento de su sistema democrático y la asunción de la coalición de centro-izquierda Frente

Amplio, por primera vez en la historia -marzo de 2005-, luego de 174 años de gobiernos ejercidos por los partidos Colorado y Nacional .

Para el caso de Paraguay , contrariamente, la legislación se origina en un contexto de profunda crisis política como consecuencia –entre otras causas- de la prolongada dictadura del general Stroessner (1954-1989), el régimen autoritario más duradero del continente americano. En las elecciones de 1993 triunfa Juan Carlos Wasmosy, el primer civil en gobernar Paraguay después de cuatro décadas de gobiernos militares, en cuyo gobierno se producen dos grandes crisis financieras que afectan gravemente a la sociedad, profundizando así el deterioro de la situación económica. En 1996 se produce una grave crisis institucional, en la que el Presidente Wasmosy destituye de su cargo al Comandante en Jefe del Ejército, general Lino Oviedo, circunstancia que se conoció como la “Crisis de Abril” .

La nueva ley migratoria uruguaya puede incluirse en la generación de nuevas normas que adhieren al paradigma de los derechos humanos que hemos denominado “modelo integrador”. Por el contrario, la norma de Paraguay puede catalogarse como una clásica ley que protege el nivel de empleo interno, defiende sus fronteras, impone una selección estricta de los migrantes, reconoce limitados derechos y le otorga al Estado un fuerte control social. La norma puede ser incluida en el modelo dual-expulsor (Novick, 2008), con un clima de ideas cercano a los gobiernos militares y su perspectiva geopolítica de las migraciones.

En relación con los derechos de los migrantes, la norma uruguaya explicita que el Estado reconoce y garantiza como derechos inalienables de las personas migrantes y sus familiares –sin perjuicio de su situación migratoria- el derecho a la migración, a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia e igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción de clase alguna comprometiéndose a implementar acciones para promover su integración socio-cultural y su participación en las decisiones de la vida pública. Obsérvese el esquema siguiente que sintetiza el texto.

Derechos consagrados a los migrantes en la Ley 18.250 (Uruguay)

Derecho a la migración	Artículo 1°
Derecho a la educación	Artículo 8°
Derecho a la salud	Artículo 8° y 9°
Derecho al trabajo	Artículo 8°
Derecho a la seguridad social	Artículo 8°
Derechos igualdad de trato para nacionales y extranjeros	Artículo 7°
Derecho de libre acceso a la justicia	Artículo 9°
Derecho a la reunificación familiar	Artículo 10°
Derecho a la información sobre cuestiones migratorias	Artículo 12°
Derecho a la participación en las decisiones de la vida pública	Artículo 13°

La norma paraguaya, con diferente técnica legislativa, no explicita los derechos, sino que enfatiza el tipo de migrantes que el Estado necesita – recursos humanos calificados, extranjeros con capital, agricultores, etc.-, las actividades que se consideran “útiles al desarrollo del país” ; así como los requisitos administrativos, jurídicos y sanitarios que deben reunir para acceder al estatus legal. No obstante, se establece que los que obtengan una residencia permanente “gozarán de los mismos derechos y tendrán las mismas obligaciones que los paraguayos” con las limitaciones impuestas por las leyes. La migración de trabajadores fronterizos y de zafra posee un tratamiento especial: fuerte control estatal de permanencia, relevamiento de las zonas donde se produce y posterior planificación para proteger el pleno empleo.

¿Qué espacios institucionales involucrados en el fenómeno citan las normas? En el caso de Uruguay, el Ministerio del Interior es el encargado de la aplicación de la política (habilita lugares, otorga residencias, expulsa personas, etc); explicitándose las funciones de la Dirección Nacional de Migración (DNM) y del Ministerio de Relaciones Exteriores. Se constituye un órgano asesor

de políticas migratorias: la Junta Nacional de Migración, integrada por representantes de los ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, y Trabajo y Seguridad Social⁴. Asimismo, se crea el Consejo Consultivo de Migración constituido por las organizaciones sociales y gremiales relacionadas con la temática, cuya función será asesorar a la Junta. Aquí vemos plasmado en el discurso jurídico un nuevo proceso que ha ido incorporando actores sociales –especialmente de la sociedad civil-, voces que son tenidas en cuenta a la hora de formular la política.

La ley paraguaya, por su parte, describe detalladamente las funciones de la Dirección General de Migraciones (DGM), dependiente del Ministerio del Interior, especialmente dedicadas al control de la permanencia, entrada y salida de extranjeros. El Instituto de Bienestar Rural es citado en relación con la inmigración colonizadora.

Con referencia a las huellas que el proceso de integración regional ha dejado en ambos textos, sólo las hallamos en el caso del Uruguay: a) al establecer que “los ciudadanos de los Estados miembros del Mercosur y Estados asociados”, podrán solicitar también la condición de migrantes temporarios; b) al puntualizar las funciones de la Junta Nacional de Migración: “Promover la adopción de decisiones que favorezcan el proceso de integración regional en relación con las migraciones intra y extra zona”. Y en el decreto reglamentario, cuando establece que el plazo de permanencia de los nacionales de los países del Mercosur y Estados Asociados se regirá por los acuerdos firmados y ratificados por el Uruguay.

Ambas normas poseen categorías similares de admisión: residentes –permanentes y temporales – y no residentes (turistas, tripulantes de barcos, periodistas, artistas, estudiantes, etc.); siendo el ánimo de permanecer o no en el territorio, el criterio que determina la categoría. Para el caso de la norma uruguaya, aunque el inmigrante esté en condiciones de irregularidad tendrá acceso a la justicia, la salud y la educación. En el caso de la ley paraguaya, los “ilegales”,

⁴ A este nuevo espacio se le asignan importantes funciones como coordinador, dinamizador y promotor de las políticas migratorias, no solo respecto de los inmigrantes, sino también acerca del “retorno de uruguayos, de la vinculación con compatriotas en el exterior, y de poblaciones con alta pensión migratoria

no solo tiene prohibido ejercer tareas remuneradas, sino que tampoco se le puede proporcionar trabajo o alojamiento.

Ambas normas poseen capítulos dedicados a sus compatriotas emigrados, promueven su retorno, otorgan franquicias para la introducción de bienes y fomentan la firma de convenios con los Estados en los cuales residan sus connacionales, exigiéndose el principio de reciprocidad. En el caso de Uruguay será el Ministerio de Relaciones Exteriores el encargado de coordinar, planificar, programar y ejecutar la política nacional de vinculación y retorno a través del Servicio Exterior, considerando las sugerencias que emitan los Consejos Consultivos: asociaciones de la sociedad civil, representativas de los uruguayos en el exterior “cuyo cometido central será la vinculación con el país en sus más diversas manifestaciones”, organizadas en base a principios democráticos, y a las cuales el Estado -a través de sus misiones diplomáticas y oficinas consulares- los reconocerá como tales y les brindará el apoyo que le sea requerido . Para el caso de Paraguay , la ley de migraciones le otorga al Poder Ejecutivo la función de promover el retorno de los paraguayos y ayudarlos para allanar los obstáculos que pueda presentar su reasentamiento en el territorio nacional. Sin embargo, sólo se realizará de acuerdo a las necesidades y posibilidades de incorporar recursos humanos que ofrezcan la ejecución de planes de desarrollo nacional. Las embajadas, en coordinación con la DGM, llevarán un registro actualizado de ciudadanos paraguayos en el exterior, a fin de informarles sobre las posibilidades concretas de regresar al país.

Los momentos históricos puntuales en que emergen cada una de las leyes estudiadas, así como el clima ideológico en que se debatieron, explican en parte alguna diferencias entre ellas:: a) sólo la ley uruguaya posee un capítulo dedicado a los delitos asociados al proceso migratorio –tráfico y trata de personas-; b) la norma paraguaya hace mención a la categoría de “ilegal”, mientras la norma uruguaya expresa la condición de “irregular”; c) las causales de rechazo son mucho más amplias en la ley paraguaya –enfermedades, antecedentes penales, carencia de profesión, oficio o medios de vida, etc. -, mientras la ley uruguaya incorpora actos de “genocidio, crímenes de

guerra o delitos de lesa humanidad”; d) las causales de expulsión son más extensas en la ley paraguaya e incluye una relacionada con “actos contrarios a la soberanía nacional”, que no existe en la normativa uruguaya.

Finalmente, mientras la norma uruguaya prohíbe la expulsión colectiva de migrantes, la paraguaya prohíbe el reclutamiento de migrantes paraguayos en el territorio nacional y el funcionamiento de agencias privadas de emigración.

Para concluir, la ley uruguaya otorga explícitos derechos a los migrantes, protege activamente a sus emigrados y estimula su retorno. Subyace a ella la valorización de una sociedad democrática y participativa, que reconoce –en parte- el proceso de integración regional, armonizando asimismo su normativa con los convenios internacionales firmados. La norma paraguaya, por su parte, refleja una sociedad inmersa en una crisis de legitimidad, con huellas de autoritarismo, muy preocupada por su soberanía territorial así como la protección del nivel de empleo interno; intentando retener y repatriar a sus connacionales. Al Estado se le concede un fuerte rol de disciplinamiento social.

4.2. Perspectiva desde los actores

Como parte de nuestro trabajo de investigación nos interesaba indagar qué pensaban, cómo interpretaban el fenómeno y qué acciones concretas habían realizado algunos actores sociales que tuvieran directo interés por la temática migratoria. Así, nos propusimos realizar entrevistas a funcionarios y políticos⁵, quienes podrían aportar una visión más subjetiva –sus creencias, sentimientos, actitudes, percepciones, experiencias pasadas e intenciones futuras– reflejando

⁵ Las entrevistas fueron realizadas en cada uno de los países entre marzo y abril del 2008: dos en Uruguay (a la Presidenta de la Cámara de Diputados y a un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores), y cuatro en Paraguay (tres diputados y un funcionario de la Dirección General de Migraciones). La guía de entrevistas abordaba las siguientes dimensiones: a) Aspectos personales: caracterización sociodemográfica y caracterización del puesto; b) Aspectos institucionales: competencias institucionales, uso de datos y percepciones y vínculos con medios de comunicación y otros actores institucionales; c) Política migratoria: periodización de la política, su relación con la dinámica política general, posición en organismos internacionales, percepción de la política y efectos del proceso de integración en la política.

facetas que otras fuentes de datos no pueden revelar. Aunque existen limitaciones en este tipo de instrumento, es indudable que posee una potencialidad insustituible en la investigación social acerca de las motivaciones y expectativas de los sujetos (Cannell y Kahn, 1979). La entrevista es valiosa en la medida que puede dar cuenta de la vivencia individual del informante (manifiesta o latente), permitiendo al investigador conocer sus condicionamientos ideológicos y la forma social de la estructura de su personalidad (Alonso, 1998).

El material recogido en los encuentros es muy rico y extenso, pero dadas las limitaciones que el presente trabajo debe respetar, analizaremos sólo ocho ejes que atraviesan los discursos de todos los entrevistados en ambos países.

A) Volumen y características de los flujos (emigrados e inmigrantes)

1. En el Uruguay existía una conciencia de la importancia social del creciente flujo de emigrados. Y si bien surgieron algunas experiencias de políticas públicas al momento de la recuperación de la democracia, será con la asunción del gobierno del Frente Amplio cuando el Estado adquiere una mirada política y asume un rol protagónico al decidir organizar a los uruguayos y uruguayas que viven en el exterior.

Los emigrados son percibidos como diferentes de otros flujos latinoamericanos: “Son una colonia muy estructurada en redes, con procesos asociativos super novedosos, y por otro lado es una migración en familia...recrea mucho las pautas culturales, identitarias, que mantiene permanentemente vinculado al país” (Funcionario, Uruguay). La visión más global aportada por la legisladora puntualiza la preocupación de la clase política sobre la emigración de personas calificadas y con un alto nivel de formación profesional, relacionando este proceso con un aumento de la dependencia.

2. De forma coincidente, en Paraguay los legisladores alerta sobre los efectos negativos de la emigración. Uno de ellos habla de éxodo y de la crisis que producen al dejar al país sin recursos

humanos indispensables⁶. Pero a diferencia de la emigración uruguaya “en familia”, la paraguaya se caracteriza por ser de hombres y mujeres solos –que buscan formar nuevas parejas-, donde los roles tradicionales parecen trastocarse: mujeres que se sacrifican y envían remesas “..y el marido termina gastándola, vive una buena vida...” (Legislador 1, Paraguay).

Aquí también la clase política se queja de la incertidumbre que existe en relación a los datos disponibles y acusa al “oficialismo colorado” de minimizar las nefastas consecuencias sociales de la emigración, que para algunos reviste carácter dramático porque emigran fundamentalmente jóvenes y mujeres “...si no tomamos en serio el tema migratorio, pues yo creo que dentro de diez años estaremos viviendo un colapso social” (Legislador 2, Paraguay)⁷

En relación con la inmigración, se sostiene –con visiones antitéticas- que uno de los problemas poblacionales que enfrenta el Paraguay es el de los “brasiguayos”. Un legislador la percibe casi como una invasión“...que están ocupando así de a poco, van avanzando hacia la zona central...De hecho afecta la economía, afecta a la población en general porque luego estos ciudadanos que vendieron las tierras van a otros asentamientos o de repente vienen a engrosar los cinturones de pobreza en las ciudades “ (Legislador 3, Paraguay)⁸. Perspectiva que comparte el funcionario de la Dirección General de Migraciones: “La mayor colectividad es la brasilera, ahora, cifras exactas no manejamos porque hay muchos ilegales...tenemos en el sistema informático 125.000 brasileros documentados, con residencia permanente. Los indocumentados es prácticamente imposible. La embajada dio una cifra de 400.000 brasileros, la pastoral de la iglesia católica informa 50.000 indocumentados”. Él sostiene que el diálogo con el país vecino es el camino más fructífero para la resolución de esta problemática asociada a la “seguridad nacional...a lo económico, para tributación, para salud pública, para todas las actividades...” Otro legislador, sin embargo, señala las contradicciones entre el gobierno nacional y los gobiernos

⁶ Miembro del Partido Patria Querida

⁷ Miembro del Partido Patria Querida

⁸ Miembro del Partido Liberal Radical Auténtico.

locales: “...desde el presidente de la República hasta los legisladores han tenido un discurso absolutamente agresivo, irrespetuoso y torpe con los inmigrantes, especialmente brasileños... Nosotros deberíamos acogerlos y convertirlos en paraguayos, ese dinero se queda en el país, que sirva para generar trabajo...o sea hay una xenofobia pero que se siente...Lo que es curioso aquí es que las comunidades aceptan al extranjero, pero sin embargo las autoridades nacionales no los aceptan ...” (Legislador 2, Paraguay).

B) Legislación migratoria y política migratoria

1.En Uruguay la temática pone al descubierto tensiones, contradicciones e históricos reclamos: “¿Qué había en el país sobre políticas migratorias? Un conjunto de disposiciones del gobierno militar, de la década del 30, inspiradas en el código de Mussolini, de hostilidad hacia el que venía, pero no había nada dispuesto hacia el que se iba...era prescindente, no nos importaba...un 13, 14% de población residente en el exterior y no había ninguna disposición que regulara, o que administrara esa población. Eso, a partir de la Ley de Migraciones, se empieza a cambiar...” (Funcionario, Uruguay). Existe también desde la visión parlamentaria una evaluación positiva de la nueva ley migratoria.

Emerge claramente una visión crítica de la evolución de las políticas migratorias:“O sea que ni siquiera hubieron políticas de ingreso poblacional cuando se necesitó poblar y construir el país.....la crisis de los 50... ahí el Uruguay no hizo ningún tipo de política y la gente se fue; la tesitura del Estado fue un poco “el que se va, se jode”; entonces, Uruguay es un país pensado con una puerta que giraba para un solo lado: para irte. Ahora tenemos que girarla para el otro lado” (Funcionario, Uruguay). Desde el Parlamento, se sostiene la necesidad de que las políticas sean multisectoriales. “[es necesario] hacer una coordinación en el trabajo, desde las distintas esferas del Estado e inclusive organizaciones sociales”.

2.Para el caso de Paraguay, el funcionario sostiene que si bien la ley vigente se sancionó durante la década de 1990, es necesario incorporar nuevas temáticas: “En líneas generales yo creo que es una ley que esta adecuada para esta época...lo que hay que modificar es justamente la creación de

una Dirección de Asuntos Internacionales...Estamos enviando al Poder Ejecutivo un proyecto de política migratoria a nivel nacional que contempla la creación de una Comisión Nacional de Migraciones que va a estar presidida por el director general de migraciones, que lo van a integrar todas las instituciones involucradas”.

Las profundas críticas no apuntan sólo a períodos históricos, sino también a la actualidad, enfatizando la ausencia del Estado, la omisión y los errores de la política y sus efectos en el agravamiento del proceso de emigración. Uno de los entrevistado relaciona este complejo panorama con la necesidad de realizar una reforma agraria y un catastro: “..creemos que la política de gobierno tiene que ser mucho más fuerte...no se respeta el precepto constitucional que establece la prioridad de mano de obra nacional...y hay empresas que contratan solamente extranjeros...hay algunos estudiosos y militares fundamentalmente que hablan de la inmigración brasilera, o sea hablan de una nueva expansión geopolítica brasilera territorial y política...” (Legislador 3, Paraguay). El funcionario se muestra más satisfecho y plantea acciones concretas: “Hoy día estamos hablando de un proyecto de regularización migratoria con la República de Brasil y entonces, en estas instancias, nos acompaña gente de cancillería, porque son los expertos en negociación internacional”(Funcionario, Paraguay).

C) Visiones partidarias del fenómeno migratorio

1. Para el caso de Uruguay detectamos dos visiones: el funcionario sostiene que el Frente Amplio ha sido la fuerza política que por primera vez ha tenido en cuenta a los emigrados y ha diseñado una política exitosa. La percepción de la legisladora es menos contundente, pues considera que la toma de posición frente al problema es más individual –de cada uno de los militantes y a partir de experiencias propias- que institucional.

2. En Paraguay, el escenario exhibe más matices: “El Partido Colorado obviamente lo ve y tienen sus voceros para explicar...voceros muy bien preparados por cierto, economistas, doctores en economía, en derecho, que hablan de que esto es un fenómeno normal, y explican con cifras, inclusive lo que ha pasado en Irlanda, lo que ha pasado en Ecuador, en el Uruguay...o sea ellos

explican de una manera maravillosa... Los liberales, fiel a su tradición y a su historia...no es un tema para ellos, el tema para la dirigencia del partido liberal es conseguir votos duros...Para el partido UNACE ha tocado la fibra intima siguiendo la línea quasi fascista de Oviedo, ha hecho su reestreno a la política en época de fiestas entre navidad y año nuevo...una propaganda de una persona mirando la foto de su hijo, que le llama ...y él hablando, que sabe lo que es pasar una navidad sin su hijo porque estuvo preso en el Brasil... y fue una cuestión que pegó muy fuerte o sea, tiene una visión nacionalista a ultranza del tema migratorio.... pero no se definen en una línea muy clara acerca lo que quieren hacer... (Legislador 2, Paraguay).

D) Voto en el exterior

1.Tanto en Uruguay como en Paraguay, el tema de la ampliación de la ciudadanía a sus emigrados constituye un debate pendiente y que posee puntos en común: las fuerzas políticas más conservadoras se niegan a otorgar el derecho al voto pues temen que lo hagan en contra de sus partidos:“...lo planteó el gobierno, y la oposición no lo quiere dar....y por el mismo problema, porque tenés una oposición que te bloquea la mayoría necesaria para cambiar la reglamentación (Funcionario, Uruguay). “Yo siempre he dicho que los uruguayos y uruguayas que viven en el exterior... en muchos casos se sienten usados por todos los que estamos en este territorio, y bueno eso también tiene que ver con la identidad, con el tema de nación. Nosotros seguimos siendo decimonónicos con el concepto de nación, aún la colectividad política... “ (Legisladora, Uruguay)

2.En Paraguay, por su parte, hay coincidencias de varios partidos políticos y se legitima el derecho desde el aporte económico y la movilización: “...la comunidad paraguaya, estas comunidades virtuales, están juntando treinta mil firmas para hacer una solicitud popular...ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos para exigir al Estado paraguayo que le reconozco el derecho al voto en vista a que el mayor ingreso de divisas al Paraguay se reporta a través de las remesas enviadas. Son 650 millones de dólares, superado los 500 millones de la soja y los 450 millones de la carne...” (Legislador 2, Paraguay). Desde otra perspectiva se dice: “El Partido Liberal Radical Auténtico iba con el proyecto de incorporar en la Constitución Nacional la

posibilidad del voto de los paraguayos en el extranjero y con una visión absolutamente mezquina los colorados, al contrario, incorporan una restricción que hasta hoy día está el artículo 120 de la Constitución Nacional...se crea una especie de segregación hacia los paraguayos, pero estoy viendo con mucha satisfacción que el Patria Querida propone que los paraguayos puedan votar en el extranjero, el UNACE también y también grandes sectores del Partido Colorado” (Legislador 3, Paraguay)

E) Migraciones en el Mercosur

1. A los entrevistados se les preguntó acerca de la relación entre estas dos dimensiones. En Uruguay, la experiencia integradora es intensa y muy valorada por el funcionario: “...la libre circulación., es una temática que está asumida institucionalmente en el Mercosur. Nosotros hemos fortalecido muchos espacios políticos, como la Conferencia Sudamericana de Migraciones, que es un organismo que existe desde hace unos 12 ó 14 años....en algunas cosas somos un país chico, la escala nos permite tener creatividad, y eso nos posibilita liderar algunos procesos como el fortalecimiento político de la Conferencia, que existía pero se ha transformado en un foro donde están todos los sudamericanos, incluso se quiere ampliar e incorporar a Centroamérica y al Caribe”. Asimismo, la construcción del espacio regional ha permitido el desarrollo de vínculos entre funcionarios: ”...tenemos buena relación con las autoridades de los países, tenemos problemas que son comunes. Por ejemplo con los chilenos discutimos e intercambiamos mucho...Ellos están haciendo muchas cosas parecidas a nosotros... la política con los compatriotas de alta calificación la empezamos a discutir con ellos que tenían más experiencia y empezamos a tomar algunas medidas que ellos ya habían tomado. La temática cultural que nosotros tenemos para con las colectividades también es un modelo, el sistema asociativo-organizativo que nosotros tenemos, ellos están analizando la manera de trasladarlo a las comunidades. Argentina hace lo mismo, empezó ahora a organizar las colectividades en el exterior, a nosotros nos dicen el Departamento 20, ellos son la Provincia 25, en Chile también es la Región 14, en Perú es el Quinto Suyo...hasta es una jerga propia de este tipo de espacios”

(Funcionario, Uruguay). De igual forma, en esta temática, la opinión de la legisladora es más cautelosa y menos entusiasta.

2. En Paraguay, aunque todos los legisladores se muestran muy esperanzados acerca del Parlamento del Mercosur, el proceso se percibe con más dificultades. No solo se asocia con cuestiones comerciales, sino que emergen fuertes denuncias sobre corrupción y contrabando, afirmándose que el proceso va a ser muy lento, aunque se sostiene que el Mercosur puede acelerarlo: “La migración en ese sentido para nosotros, los paraguayos, es un problema, o sea, la libre circulación es una linda frase....circular nuestros productos dentro de Brasil...realmente tenemos muchos problemas, principalmente con la carne y con la soja, nos detienen las mercaderías...En Argentina tenemos el mismo problema, tenemos piquetes, organizados por los mismos productores argentinos, donde vemos muy poco interés de las autoridades regionales o provinciales de actuar cuando hay un piquete para que pasen los camiones paraguayos con sus productos...es un problema grave” (Legislador 1, Paraguay).

Registramos una visión que describe logros y frustraciones: ”...en primer lugar hay que decir que no existe posibilidad de desarrollo para el Paraguay sin el Mercosur...hay como un icono pero que hemos logrado, que es el tema del reconocimiento de los aportes jubilatorios, creo que eso es quizás la norma mas importante que hemos tenido hasta ahora y ha sido ya ratificada por los parlamentos de los cuatro países. De hecho tenemos al primer jubilado del Mercosur que es paraguayo, que trabajaba en Argentina...yo creo que es absolutamente necesario formular políticas que garanticen la libre circulación al interior del Mercosur y cuando hablo de políticas, no estoy hablando de cuestiones abstractas, estoy hablando de leyes y convenios que sean internalizados y que aprueben medidas y sanciones concretas que se apliquen ipso facto a través del Tribunal de Controversias o a través de ahora el novel Parlamento... que nosotros creemos que tiene que ser un foro, que sea realmente la caja de resonancia de los pueblos...y no de las burocracias del Mercosur. Porque nos parece que el Mercosur ha fracasado... porque ha sido

manejado por las burocracias. Nosotros tenemos más de 500 normas en el Mercosur, y solamente un cuarto han sido aprobadas por todos los congresos” (Legislador 2, Paraguay)

Cuando se pregunta respecto del avance de las cuestiones migratorias en el Mercosur, vuelve a aparecer una profunda inquietud por la integridad y potenciales amenazas al territorio nacional: “...a la presencia masiva de extranjeros [brasileros], eso es lo que cala más fuerte en estos momentos aquí, verdad, el tema de las ocupaciones ...es que miles de extranjeros aquí en condiciones irregulares, sin documentos, y que vienen y muchas veces con autoridades...ellos hacen lo que quieren en nuestro país y son cuestiones que preocupan” (Legislador 3, Paraguay).

Pero el funcionario entrevistado detalla algunos progresos: “...lo que hoy día se está tratando, es de compatibilizar las normas migratorias. Hay un acuerdo para facilitar el desplazamiento y especialmente la residencia de los mercosurianos. Hoy día se habla de ciudadanos del Mercosur. Y hemos conseguido ampliar los documentos para viajes dentro del Mercosur, un ecuatoriano va a poder venir a Paraguay con su documento de identidad, o a la Argentina, o a los países del Mercosur que están asociados.... lo que se trata es de facilitar la documentación de personas...estos acuerdos sobre residencia soy muy importantes porque facilitan los trámites...que sean sencillos, rápidos, y alguna vez se podrá llegar a un Pasaporte Comunitario como es en Europa...”. Sin embargo, respecto de las limitaciones del proceso de integración dice: “Y bueno...siempre hay en la mentalidad un poquito todavía de descreimiento en estas asociaciones.... y yo creo que también la cultura europea es superior a la nuestra, eso incide en el proceso de integración, es mi punto de vista...”(Funcionario, Paraguay).

5. Notas finales

Retomando las preguntas iniciales de nuestro trabajo, presentaremos algunas reflexiones diferenciando: i) contexto general del Mercosur; ii) discurso jurídico; iii) discurso de los actores.

i) La evolución del tratamiento de las cuestiones migratorias a nivel latinoamericano, supranacional, presenta avances y retrocesos. Entre los primeros podemos incluir: a) el hecho de

que la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares fuera reconocida y puesta en vigencia por catorce países; y si bien constituyen declaraciones formales que muchas veces no llegan a cristalizarse en la vida cotidiana de los migrantes, otorga una protección real a la que se puede acudir. Y la circunstancia de que alguno de éstos sean países receptores nos obliga a valorizar aún más este progreso; b) la ampliación de la ciudadanía en doce países que han otorgado el derecho al voto a sus emigrados a pesar de no residir en sus países de origen . En aquellos que aún no lo han consagrado, se observan debates y acciones dinamizadoras que hacen pensar en una obtención a corto o mediano plazo: c) la entrada en vigencia del Acuerdo de Residencia, si bien los tiempos para su internalización han sido considerablemente largos; d) la declaración de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) -creada mediante un tratado firmado el 23 de mayo de 2008, en Brasilia-, que coloca el tema migratorio entre uno de sus primeros objetivos específicos: "la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas" (artículo 3, letra k). Esta proclamación política implica una reafirmación de la trascendencia otorgada a la temática migratoria en el proceso de integración regional. Inversamente, el tratamiento del tema migratorio dentro de los órganos del Mercosur fue marginal, dado que no se creó un grupo de trabajo específicamente dedicado a esta materia, sólo se debatió en espacios relacionados con cuestiones laborales, fronteras y previsión social. Asimismo, los avances citados no logran modificar arraigadas prácticas en las autoridades nacionales encargadas del control de las fronteras e interno, quienes perciben al migrante latinoamericano como un sospechoso a priori de diferentes delitos, así como un potencial competidor de la mano de obra interna.

ii) En el discurso jurídico se observa una evolución positiva: desde una perspectiva casi centrada en la seguridad nacional –legislación paraguaya de la década de 1990 - hacia una normativa integradora –la ley uruguaya de 2008 - , en la cual subyace la ideología de los derechos humano. La primera expresa una absoluta desconfianza hacia el inmigrante, sujeto que puede poner en

peligro la integridad territorial y la soberanía nacional. Esta visión necesariamente conlleva fuertes controles estatales de ingreso y permanencia –los trabajadores fronterizos aún más-, así como su estricta selección (sólo serán admitidos aquellos que aporten un beneficio indudable y específico para el país, sustentado en criterios economicistas). Una década después, la norma uruguaya reconoce amplios derechos (en algunos casos sin importar su condición de irregularidad) y percibe a los inmigrantes mercosureños como un posible aporte al desarrollo nacional. El Estado garantiza esos derechos y los acordados por los instrumentos internacionales ratificados por el país. En ambos textos sus emigrados son percibidos como recursos humanos valiosos a los que hay que informar, proteger, estimular sus asociaciones en el exterior, preservar su identidad nacional y propender su retorno. No obstante el progreso apuntado la ciudadanía mercosureña está lejos. Y en el caso de que se obtenga, será necesario debatir intensamente para no repetir experiencias discriminadoras, como la llevada adelante por la Unión Europea respecto de los comunitarios.

iii) En relación a los discursos de los actores –legisladores y funcionarios- podemos agregar: a) respecto del volumen y sus características, en ambos países afloran quejan por carecer de datos fidedignos y existe una clara conciencia acerca de las nefastas consecuencias para sus sociedades, asumiendo en el Paraguay rasgos más dramáticos. Asimismo, mientras en Uruguay migran familias, en Paraguay lo hacen solos. Aquí el panorama se complica por la presencia de migrantes “brasiguayos”, flujo que despierta visiones encontradas; b) en relación con la política, en Uruguay se realiza un balance positivo respecto de los cambios obtenidos a partir de la asunción del Frente Amplio, si bien se puntualizan las dificultades y resistencias al crear nuevos espacios y criterios, en viejas estructuras ministeriales. En Paraguay las visiones son antitéticas: auspiciosa la del funcionario y extremadamente crítica la de los legisladores; c) en relación a la visiones partidarias, en Uruguay el nuevo gobierno asume una postura activa y novedosa respecto de los emigrados, revalorizándolos e incorporándolos en el diseño de las políticas. En Paraguay el panorama es complejo: desde una negación del fenómeno, pasando por un nacionalismo a

ultranza, hasta la indefinición de metas políticas; d) respecto del voto a sus emigrados, ambos países tienen debates y una deuda pendiente en este tema, constituyendo la oposición conservadora el obstáculo esencial. El caso de Paraguay adquiere contornos específicos: la imposibilidad es mayor pues deviene de su texto constitucional y sus connacionales realizan movilizaciones y reclamos a nivel jurídico latinoamericano; e) en relación con las migraciones en el Mercosur, en Uruguay hay una conciencia de la creatividad del país para generar políticas en la región (Conferencia Sudamericana de Migraciones) y un proceso de intensificación de vínculos e intercambios con funcionarios de otros países que deben enfrentar problemas comunes. Para el caso de Paraguay, si bien los legisladores colocan esperanzas en el Parlamento del Mercosur, son más escépticos respecto de los progresos, llegando incluso a sostener el fracaso del proceso. Cuatro cuestiones emergen explicando esta mirada: obstáculos comerciales, la “amenaza” expansionista de Brasil, las burocracias y la inferioridad de la cultura latinoamericana frente a la europea (superior); f) en relación con las acciones: mientras en Uruguay son relatadas las exitosas políticas desarrolladas en los últimos tres años, especialmente con los emigrados; en Paraguay se enfatiza lo que debería hacerse (censo, ley de nacionalidad, voto en el extranjero) ante la ausencia del Estado y sus políticas; g) en relación con los espacios institucionales, en el Uruguay se han creado espacio de participación ciudadana tanto para la formulación de las políticas como el estímulo a su protagonismo. En Paraguay, por su parte, las instituciones son objeto de profundas y exacerbadas críticas. En ambos países la OIM ha desplegado un importante papel aportando elementos técnicos y financiamiento al Estado.

Para concluir, relacionando las tres dimensiones podemos señalar que una mirada global nos muestra un proceso lento -y no exento de contradicciones- pero ascendente en la consideración de las migraciones como un elemento crucial para la realización efectiva de la integración. Comparando la dimensión jurídica con la subjetiva de los actores, podemos afirmar que en la primera se observa más profundamente la influencia del proceso de integración, en algún sentido “desnacionalizando” las políticas migratorias de cada país, así como una desterritorialización del

concepto de ciudadanía. Donde los efectos son menos visibles es en las perspectivas de legisladores y funcionarios, que interpretan el fenómeno casi exclusivamente mediante una óptica nacional. Una de las causas que podría explicar estos contrastes se relacionaría con las etapas de redemocratización que transitan cada una de estas sociedades en el marco de sus singularidades históricas. Sin embargo, la concepción de la inmigración como problema social subyace en ambas construcciones.

Bibliografía

Alonso, L. R., La mirada cualitativa en sociología. España, Fundamentos, 1998

Amin, S., Capitalismo, imperialismo, mundialización. En: Seoane, J. y Taddei, E. (Compiladores), Resistencias Mundiales. De Seattle a Porto Alegre. Buenos Aires, CLACSO, 2001.

Bajraj, R., Globalización, equidad, desarrollo y ciudadanía. La situación mundial y las particularidades de América Latina, entre otras el Regionalismo Abierto y las inequidades. Ponencia presentada a VII Jornadas Argentinas de Estudios de Población, organizadas por la Asociación de Estudios de Población de la Argentina Tucumán, 5-7 de noviembre de 2003.

Bankirer, M. y Calvo, J., Algunos comentarios sobre la dinámica demográfica del MERCOSUR; evolución de las variables regionales, 1950-2025. Ponencia presentada a las II Jornadas Argentinas de Estudios de la Población, organizadas por la Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Universidad de La Pampa, Santa Rosa, 11-13 de octubre de 1995.

Barcellona P. y Cotturri, G., El Estado y los juristas. España, Fontanella, 1976.

Cannell, C. F. y Khan, R. L., La reunión de datos mediante entrevistas. En: Festinger, L. y Katz, D. (Compiladores), Los métodos de investigación en las ciencias sociales. Buenos Aires, Paidós, 1979.

Cárcova, C. M., Acerca de las funciones del derecho. En: Marí, E. y otros, Materiales para una crítica del derecho. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1991.

Caetano, G., Vazquez, M. y Ventura, D., Reforma institucional del Mercosur. Análisis de un reto. En: La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas. Montevideo, CEFIR, 2009.

Dabène, O., ¿Todavía tiene un proyecto el Mercosur?. En: Costa Lima, M. y Almeida Medeiros, M. (Organizadores), O Mercosul no Limiar do século XXI. Brasil, CLACSO, agosto de 2000.

De Sierra, G. (Compilador), Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires, CLACSO, 2001.

De Sierra, G., Uruguay: Limitaciones y Potencialidades de un pequeño país frente al Mercosur. En: Costa Lima, M. y Almeida Mederos, M. (Organizadores), O Mercosul no Limiar do século XXI. Brasil, CLACSO, 2000.

Giménez, G., Poder, Estado y Discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político-jurídico. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.

Maguid, A., La migración internacional en el escenario del Mercosur: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias. Inédito, 2005.

Maguid, A., Migración e integración en el Cono Sur: la coexistencia de patrones intra y extraregionales. En V Jornadas argentinas de estudios de población, Universidad de Luján, Provincia de Buenos Aires, 1999 y Asociación de Estudios de Población de la Argentina, 2001.

Mármora, L., Políticas migratorias consensuadas en América Latina. En: «Estudios Migratorios Latinoamericanos», Año 17, No. 50, abril de 2003.

Mármora, L., Las políticas migratorias en el Cono Sur. En Los problemas sociales en el proceso de integración del Cono Sur, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), 1995.

Mármora, L., Desarrollo sostenido y políticas migratorias: su tratamiento en los espacios latinoamericanos de integración. Ponencia presentada al Seminario Regional Latinoamericano, organizado por la OIM, Punta del Este, Uruguay, 22-26 de marzo de 1993.

Martínez Pizarro, J., Migración internacional de jóvenes latinoamericanos y caribeños: protagonismo y vulnerabilidad. Santiago de Chile, CEPAL, 2000.

Martínez Pizarro, J. y Stang Alva, M. F., Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada. En: Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional. Santiago de Chile, CEPAL, 2005.

Mellado, N. B., La integración latinoamericana: entre interrogantes y teorías. En: Mellado, N. B. (Editora), Mercosur y Unasur. ¿Hacia dónde van? Córdoba, Lerner Ediciones, 2009.

Mengueneau, D., Introducción a los métodos de análisis del análisis del discurso. Buenos Aires, Hachette, 1980.

Novick, S., Migración y políticas en Argentina: Tres leyes para un país extenso (1876-2004). En: Novick, S. (Compiladora), Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias. Buenos Aires, Catálogos-Clacso, 2008.

Novick, S., Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso. En: Giustiniani, R. (Editor), La migración: un derecho humano, Buenos Aires, Prometeo, 2004.

Novick, S., La reciente política migratoria argentina en el contexto del Mercosur. En: El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Documento de Trabajo No. 46, 2005.

Patarra, N. y Baeringer, R., Frontier and migration in Mercosur: Meaning, specificities and implications. Ponencia presentada en el XXIV General Population Conference (IUSSP). Salvador, Brasil, 2001.

Pellegrino, A., Migrantes latinoamericanos: síntesis histórica y tendencias recientes. Montevideo, CEPAL y UDELAR, 2001.

Ruiz, A., Aspectos ideológicos del discurso jurídico. En: Marí, E. y otros, Materiales para una crítica del derecho. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1991.

Sassen, S., La inmigración pone a prueba el nuevo orden. En ¿Perdiendo el Control?, La soberanía en la era de la globalización. Barcelona, Bellaterra, 2001.

Sassone, S. M., Las condiciones de la movilidad para los ciudadanos en el MERCOSUR: hacia la reconfiguración de las territorialidades transfronterizas. En «Territorios et sociétés du MERCOSUR: jeux et enjeux de l'intégration, L'Ordinaire Latino- américain», número 196, abril-junio 2004, 50-62.

Tygar E. M. y Levy M., El derecho y el ascenso del capitalismo. México, Siglo XXI, 1981.

Vasilachis de Gialdino, I., Discurso político y prensa escrita. Barcelona, Gedisa, 1997.