

"Migraciones en el Cono Sur: procesos de transformación, integración regional y derechos. El caso de Argentina"¹

(texto en elaboración, se ruega no citar)

Susana Novick²

Introducción

El caso de la Argentina que voy a presentar, resulta paradigmático, dado que es aún un país receptor, que mientras internacionaliza su política migratoria intenta nacionalizar su política económica, y consagra nuevas normas donde el derecho a migrar es reconocido como un derecho humano esencial que debe ser protegido y garantizado por el Estado.

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.

Nos ha interesado indagar en torno a 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, 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

¹ Trabajo presentado en la Mesa Redonda titulada: “Migración internacional: conflictos entre los derechos individuales y la soberanía de los Estados”, desarrollada en el marco del IV Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), La Habana, Cuba, 16 al 19 de noviembre de 2010

² Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (susananovick@yahoo.com.ar)

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).

1. Derechos

La época actual ha sido calificada como “el tiempo de los derechos” debido a que los derechos humanos ocupan un papel central en el debate contemporáneo, aceptándose que no existe un fundamento absoluto de éstos, sino un fundamento relativo, basado en la *communis opinio*. Es el acuerdo de la comunidad jurídica internacional -que halla su mejor reflejo en el texto de los fundadores de las Naciones Unidas-, el que sirven de marco al desarrollo de la vida humana en el interior de los Estados miembros, y también a la propia relación de los Estados entre sí. El desafío consiste en encontrar vías efectivas de protección y garantía de esos derechos humanos (Bobbio, 1991).

Marshall afirma que la evolución de los derechos ciudadanos -desde sus orígenes civiles, pasando por los políticos, hasta los derechos sociales- implica una tensión entre el individualismo capitalista -reflejado hoy más que nunca en la preponderancia del mercado- y los valores igualitarios del sistema político democrático. La ciudadanía se entiende desde esta perspectiva como un principio de igualdad que coexiste (y confronta) con la desigualdad social resultante del juego de las fuerzas del mercado (Marshall, 1998).

Desde el campo jurídico Ferrajoli define a los “derechos fundamentales” como “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a <todos> los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por <derecho subjetivo> cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativas (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica (Ferrajoli, 2001: 19). Esta definición, perteneciente a la teoría general del derecho, es válida para cualquier ordenamiento con independencia de los derechos fundamentales previstos o no previstos en él, incluso los ordenamientos totalitarios y los premodernos.

Boaventura de Souza Santos, por su parte, relaciona el tema de los derechos humanos con el proceso de globalización -hegemónica (de arriba para abajo) y contra-hegemónica (de abajo para arriba)-, y considera que ellos puede ser percibidos, dada su complejidad, como uno u otro tipo de globalización. Para que los derechos humanos sean concebidos como contra-hegemónicos tienen

que ser reconceptualizados como multiculturales. Sostiene que el carácter universal dado a los derechos humanos es una cuestión particular, propia de la cultura occidental; y para que se conviertan en un estandarte emancipatorio es necesario crear un diálogo intercultural acerca del concepto de la dignidad humana, es decir construir una “concepción mestiza de los derechos humanos” (de Souza Santos, 2000).

Benhabib, -reflexionando sobre la idea de Arendt acerca de que el derecho a tener derechos era una reivindicación moral fundamental así como un problema político insoluble-, afirma que el desafío consiste en desarrollar un régimen internacional que separe el derecho a tener derechos de la condición nacional del individuo (Benhabib, 2005).

Las reflexiones se tornan más complejas si conectamos este tema con el fenómeno migratorio. En efecto, según Sutcliffe (1998) los debates sobre derechos –civiles, políticos, humanos- se han desarrollado en un contexto nacional. “El concepto de derechos humanos universales se ha visto como una generalización de los derechos nacionales reconocidos... Pero los derechos relacionados con el movimiento de personas son diferentes. La libertad de movimiento dentro de un país ha sido reconocida durante mucho tiempo como un derecho básico del ciudadano, y aparece en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Pero este derecho no es “sumable”. Esto dependería del desmantelamiento de un aspecto muy importante de los Estados-naciones: su derecho a controlar los movimientos a través de sus fronteras. Esta diferencia es la base de la razón por la que los debates filosóficos y éticos no han podido tocar la migración tan profundamente como han tratado otras cuestiones de la ética política” (Sutcliffe, 1998:20). El autor apunta que si bien el derecho a la libre circulación -“libre movimiento de personas”- no resuelve todos los problemas de los inmigrantes, resulta evidente que su inexistencia provoca un estado de vulnerabilidad –pérdida de derechos y protección- al cruzar una frontera internacional. En un trabajo posterior afirma que: “Un movimiento de personas más libre, e idealmente libre por completo, es deseable en sí mismo porque representaría una expansión inmensa de la libertad de las personas de estar, vivir y trabajar donde ellas elijan. La migración puede ser una forma de que los seres humanos amplíen su experiencia y vivan vidas plenas” (Sutcliffe, 2004:214).

Sus palabras suenan como una utopía, pues la realidad muestra asimetrías e injusticias. En esta dirección, Castles habla de la ciudadanía jerárquica, reflejo del sistema jerárquico del Estado-nación, que supone una profunda desigualdad en lo que se refiere al disfrute de derechos y a grados de protección, según la nacionalidad. La jerarquización del derecho de migrar puede ser interpretada como una nueva forma de racismo transnacional (Castles, 2003).

En efecto, las migraciones desde el Sur hacia el Norte constituyen la expresión más clara de los contrastes e injusticias del orden mundial. Orden que no obstante su engañosa cordura y fortaleza presenta aspectos quebradizos. Como lo afirma Said:

A pesar de todo su aparente poder, no dejan de ser inestables estos nuevos e influyentes modelos de dominación desarrollados durante la era de las sociedades de masa, dirigidos en la cúspide por una también poderosa cultura centralizadora y una economía integrada y compleja. ...se trata de una comunicación rápida e instantánea, de alcance distante, en constante emergencia, con brotes de inseguridad que se dan en crisis aceleradas, algunas de las cuales llevan a la guerra... (Said, 1996: 501).

Y uno de los efectos de la globalización económica ha sido la desestabilización de la territorialidad excluyente del Estado moderno. La soberanía sufre un proceso de descentralización, en el que emergen otras entidades: organismos supranacionales, acuerdos internacionales sobre derechos humanos, el derecho internacional privado que rige el comercio, etc. Y si bien la construcción de ese orden internacional conlleva un proceso de desnacionalización de las políticas nacionales, el proceso migratorio internacional resulta un área conflictiva en la que los Estados re-nacionalizan sus políticas, aferrándose a su derecho de controlar fronteras. Derecho que no reclaman respecto de los capitales, servicios e información (Sassen, 2001). En la actualidad, la crisis en los países centrales, a partir del 2008, nos obliga a reflexionar acerca de estas tendencias observadas a principios de la década del 2000.

Muchos millones de personas están en movimiento por diferentes motivos que van desde la persecución por razones políticas, religiosas o raciales y los cambios climáticos hasta los movimientos "voluntarios", que expresan la búsqueda de mejores condiciones de vida. En este contexto internacional, ¿qué rol juegan los migrantes? Ellos poseen un rol contradictorio. Por un lado, son parte o resultado de ese proceso de colonización, comunicación acelerada a distancia, omnipotente cultura centralizadora. Pero en lo económico, ante ese sistema ensamblado y complejo, su intento por participar en él, de algún modo gozar de sus beneficios, "integrarse", coloca al sistema en una situación de "debilidad", dado que éste muestra claramente sus fisuras y los fundamentos irracionales sobre los que está edificado. Si bien el sistema posee dentro suyo esa tensión no resuelta, son los inmigrantes los que hacen emerger claramente la contradicción: mostrar al mundo que ese sistema es el único válido, el mejor, y a su vez negárselo a aquellos que intentan asirlo, gozarlo e integrarse (Said, 1996).

2. 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 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, el de Correa en 2010, confirma la tendencia de visualizar la unidad regional como un instrumento para la defensa de las democracias en la región.

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.

Seguridad Nacional y Derechos Humanos

Antes de iniciar el análisis de la política migratoria argentina, esbozaremos un breve panorama de la región. Tanto Chile (Ley de Extranjería N° 1094 de 1975) como Brasil (Ley de Migración N° 6815

de 1980) mantienen aún vigente legislación migratoria originada en gobiernos militares. No obstante, han otorgado amnistías y producido cambios en sus políticas a través de reformas puntuales. Asimismo, se encuentran en tratamiento proyectos de ley que pretenden derogar y sustituir esa normativa. En el caso de Chile, la presidenta Bachelet, a través de un Instructivo Presidencial, firmó un convenio que permitió la regularización de todos los menores de 18 años y se formuló una nueva ley de refugio. La política se orienta en los principios de libertad de circulación e integración y protección de los migrantes (Stefoni, 2010). En el caso de Brasil, las acciones del gobierno de Lula tuvieron como objetivo brindar ayuda a los emigrados, proteger a los inmigrantes de la explotación laboral y el tráfico, y apoyar a los refugiados. Las decisiones del Consejo Nacional de Inmigración y el Ministerio de Trabajo han actualizado la política, y en julio de 2009 enviaron un proyecto de ley basado en la defensa de los derechos humanos (Póvoa Neto *et al.*, 2010). En Paraguay (Ley N° 978, de 1996), la legislación vigente se origina en un contexto de profunda crisis política como consecuencia –entre otras causas– de la prolongada dictadura del general Stroessner. Es 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 (Novick, 2010). Por otra parte, el gobierno de Lugo ha generado políticas que tienden a expandir la protección de los emigrados. La cuestión fronteriza y los “brasiguayos” polarizan el debate político nacional y limitan la cooperación de Paraguay en la elaboración de políticas regionales hacia la libre circulación de personas (Souchaud, 2010). En Uruguay, la ley recientemente aprobada (Ley N° 18.250, de 2008) explicita que el Estado reconoce y garantiza el derecho a la migración, a la reunificación familiar, al acceso a la justicia e igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción de clase alguna, promoviendo su integración sociocultural y su participación en las decisiones de la vida pública. Asimismo, el gobierno del Frente Amplio ha generado exitosas políticas de vinculación con los emigrados a través de los Consejos Consultivos. En el caso de Bolivia, la norma vigente fue sancionada durante el gobierno de Sánchez de Lozada (Decreto Supremo N° 24.423, de 1996) que formula una política selectiva de inmigrantes. Casi no ha existido, a pesar de su peso social, una política dirigida a los emigrados (Ledo García, 2010), si bien durante el gobierno de Evo Morales se les ha otorgado el derecho al voto. Para concluir, podemos observar una continua tensión entre la visión de las migraciones como un problema social a resolver y en la cual el paradigma de la seguridad nacional emerge con gran peso, y una nueva perspectiva, generada en el marco del proceso de integración regional, donde la temática de los derechos humanos adquiere preeminencia y la migración se percibe como factor que coopera al desarrollo social.

3. Las migraciones en la Argentina

La Argentina ha sido históricamente un país de recepción de inmigrantes, existiendo una rica y vasta bibliografía sobre este aspecto. En una primera etapa el flujo tuvo un origen transoceánico, y en épocas más recientes desde los países latinoamericanos, fundamentalmente ciudadanos de países limítrofes que mantienen una relación de atracción con el mercado laboral argentino en sus diferentes formas. Las migraciones internacionales constituyen así, uno de los procesos más importantes de nuestra historia y por ello uno de los más debatidos. Ya a principios del siglo con la sanción de la Ley de Residencia (1904) y la Ley de Defensa Social (1910), se pone en evidencia que el tema migratorio adquiere contornos conflictivos que transforman al hecho poblacional en un complejo factor político. Estas circunstancias nos llevan a profundizar el análisis sobre qué se hace desde el aparato estatal acerca de este estratégico tema, y específicamente qué tratamiento recibe la cuestión de los derechos humanos en las políticas formuladas. Será la dimensión histórica la que nos permitirá investigar no sólo las políticas, sino también la aparición y definición jurídica de las sucesivas generaciones de Derechos Humanos .

Zaffaroni nos habla de derechos de primera, segunda y tercera generación. Los primeros se refieren fundamentalmente a garantías y libertades ciudadanas surgidos en el siglo XVIII y comienzos del XIX, como parte de la lucha de la burguesía en ascenso contra la nobleza. Los segundos representan las luchas de los asalariados surgidos del proceso de la Revolución Industrial y la modernidad, quienes reclaman no solo participación en los sistemas políticos existentes, sino también derechos sociales, laborales, la satisfacción de necesidades básicas, en general relacionados con la equidad y el bienestar. En la actualidad, la fase llamada de la globalización implica un proceso en que el poder se concentra en centros transnacionales, supranacionales (Zaffaroni, 1998).

En relación con el tema migratorio y los derechos humanos, la migración es considerada condición natural del ser humano. El artículo 4 de la nueva ley de migraciones argentina explícitamente consagra este principio. Según Vior, lo expresado en el citado artículo, va mucho más allá de lo proclamado en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migrantes de 1990. Este derecho no aparece estatuido en ninguna de las declaraciones y documentos internacionales de los Derechos Humanos, pero se construye a partir de la combinación de otros ya codificados³ .

³ En consecuencia, “toda persona tiene el derecho a salir de su país, entrar en otro, residir en él, cambiar de lugar de vivienda, ejercer libremente toda profesión no penada por la ley y/o a aceptar libremente todo trabajo en relación de dependencia en condiciones dignas. Así se configura un Derecho Humano a la Migración obligatorio para todos los

3.1. La nueva ley migratoria

En la Argentina, desde 1981, el tema migratoria estaba legislado por una norma creada por la dictadura militar, basada en la ideología de la seguridad nacional. Si bien la democracia se había recuperado en 1983, recién a mediados de la década de 1990, creadas las Comisiones de Población en ambas Cámaras –Senadores y Diputados- y dadas las gestiones realizadas por las ONGs, organizaciones de las colectividades extranjeras, instituciones religiosas, grupos académicos, etc., surgen en el Parlamento iniciativas que pretendían derogar la ley militar y formular una nueva política. Sin embargo, la norma tenía ya más de 20 años y no resultaba fácil obtener la sanción de una nueva; a pesar del claro conocimiento sobre la falsedad de los argumentos elaborados desde el Poder Ejecutivo respecto de los inmigrantes limítrofes, a quienes se los hacía responsables de diversos males sufridos en nuestro país (desocupación, cólera, toma de viviendas, excesivos gastos sociales, aumento de la criminalidad, etc.). Fue el proyecto unificado consensuado en diciembre de 1999 en la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, la base que tuvo en cuenta el Diputado Giustiniani al redactar su proyecto de ley presentado en el Congreso en diciembre de 2001 y, al caducar, nuevamente en marzo de 2003. Luego de diferentes avatares, como ya no daban los tiempos para obtener los dictámenes de todas las comisiones y los plazos legislativos se acortaban, se acordó el tratamiento del proyecto sobre tablas en la última sesión ordinaria del año 2003. Allí todos los diputados la votaron sin objeciones. Pocos días después -en diciembre- fue aprobada en la Cámara de Senadores, bajo el número 25.871. De la lectura de los Principios Generales de la nueva ley surge que la norma apunta a formular una nueva política demográfica nacional, a fortalecer el tejido sociocultural del país, y a promover la integración sociolaboral de los inmigrantes, manteniendo en alto la tradición humanitaria y abierta de la Argentina con relación a los migrantes y sus familias.

Una de las más positivas reformas introducidas por la ley, es el reconocimiento del derecho humano a migrar. El artículo 4º dice: “El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”. Este artículo no sólo reconoce e introduce en el derecho interno lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sino que establece la obligación del Estado de garantizar ese derecho. Esta circunstancia determina un límite fundamental en las políticas migratorias a nivel general e individual (Ceriani Cernadas, 2004).

En relación con el derecho a la educación y a la salud (artículos 7° y 8°), a diferencia de la ley militar que restringía el acceso a ambas de los inmigrantes irregulares, la nueva ley lo garantiza sin importar su situación migratoria; y en vez de exigir a los docentes y médicos la denuncia de la irregularidad, los obliga a ayudar a los inmigrantes para que regularicen su situación. El artículo 6° consagra la igualdad de derecho entre nacionales y extranjeros, en concordancia con lo establecido por nuestra Constitución Nacional.

Otro esencial avance de la nueva ley es el derecho al debido proceso en situaciones de detención y expulsión, a diferencia de la ley militar que permitía disponer de estas medidas sin intervención del Poder Judicial. De forma coincidente, el derecho de defensa se encuentra fortalecido al garantizarse asistencia jurídica gratuita e intérprete en el caso de no comprender el idioma oficial. El artículo 11° garantiza el derecho de los inmigrantes a la participación en la vida política de nuestro país, derecho que tiende a canalizar su integración social.

De capital importancia resulta el derecho a la reunificación familiar, otorgado por la nueva ley en su artículo 10°, que de este modo incorpora derechos existentes a nivel internacional.

En síntesis, obsérvese el siguiente esquema, donde constan los derechos concedidos por el nuevo texto legal.

Derecho a la migración	Artículo 4°
Derecho a la educación	Artículo 7°
Derecho a la salud	Artículo 8°
Derechos iguales para nacionales y extranjeros	Artículo 6°
Derecho al debido proceso en situaciones de detención y expulsión	Artículo 61° y 70°
Derecho a la asistencia jurídica gratuita	Artículo 86°
Derecho a la asistencia de un intérprete	Artículo 86°
Derecho a la participación en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales	Artículo 11°
Derecho a la reunificación familiar	Artículo 10°

Por otra parte, el artículo 17° invierte el criterio relacionado con la radicación de extranjeros. Mientras en la legislación militar el énfasis estaba colocado en el control policial de los inmigrantes irregulares e incluso se los empujaba a la irregularidad al obstaculizar trámites, en la nueva ley se propende a su regularización.

En relación con el Mercosur, la nueva norma cita, por primera vez en la historia de la legislación migratoria en la Argentina, un proceso de integración regional, y otorga a los ciudadanos de los países miembros de la región un trato peculiar. En efecto, en su artículo 20° la norma establece que

los extranjeros serán admitidos para ingresar y permanecer en el país en las categorías de "residentes permanentes", "residentes temporarios", o "residentes transitorios". Y en su artículo 23° se considera como residentes temporarios en razón de su nacionalidad a los "ciudadanos nativos de Estados parte del Mercosur, Chile y Bolivia, con autorización para permanecer en el país por dos años, prorrogables con entradas y salidas múltiples". Asimismo, el artículo 28° dispone: "Los extranjeros incluidos en Acuerdos o Convenios de Migraciones suscriptos por la República Argentina se regirán por lo dispuesto en los mismos y por esta ley, en el supuesto más favorable para la persona migrante. El principio de igualdad de trato no se considerará afectado por la posibilidad que tiene el Estado, conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución y las leyes, de firmar acuerdos bilaterales de alcance general y parcial, que permitan atender fenómenos específicos, como el de la migración laboral fronteriza, ni por la posibilidad de establecer esquemas diferenciados de tratamiento entre los países que con la Argentina forman parte de una región respecto de aquellos países que resulten terceros dentro del proceso de regionalización, priorizando las medidas necesarias para el logro del objetivo final de la libre circulación de personas en el Mercosur".

Por último, la nueva ley migratoria introduce el principio del control judicial eficaz de todos los actos administrativos emanados de la autoridad de aplicación. Según la ley militar la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y la Policía auxiliar podían detener y expulsar inmigrantes sin intervención alguna del Poder judicial. Ahora, en el caso de expulsión, el inmigrante puede interponer recurso administrativo y por vía judicial. Así, la detención a los efectos de su expulsión solo puede ser decidida por el juez competente.

3.2. Política migratoria argentina en el contexto de integración regional

Poco tiempo después de sancionada la nueva ley migratoria, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) creó el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, cuyos objetivos eran: (a) la regularización de la situación de los inmigrantes y (b) la creación de nuevas políticas tendientes a su inserción e integración (Decreto 836/2004). En junio de 2005, un nuevo decreto prorroga la emergencia administrativa de la DNM y dispone la regularización migratoria de los extranjeros nacionales del MERCOSUR y países asociados (Decreto 578/2005). Este proceso, implementado a partir de abril de 2006 y conocido como Programa "Patria Grande", posibilita obtener, con requisitos simplificados, una radicación temporaria por el plazo de dos años. Luego de transcurrido ese plazo, las personas pueden optar por solicitar una radicación permanente en la Argentina si acreditan "medios de vida lícitos".

Según se desprende del Cuadro 1, mediante el Programa Patria Grande (entre el 17 de abril de 2006 y el 30 de abril de 2009), han accedido a la residencia legal 423.712 inmigrantes. Como se observa, son los ciudadanos paraguayos la colectividad más numerosa, seguidos por los bolivianos y los peruanos (primera columna). Por otra parte, la nueva ley establece un tratamiento preferencial –por nacionalidad– para los migrantes provenientes de los países del MERCOSUR ampliado, otorgándoles la residencia temporaria con autorización para permanecer en el país por dos años, prorrogables, con entradas y salidas múltiples. Los inmigrantes radicados por este trámite ordinario ascienden a 257.123. Aquí son los bolivianos los más numerosos, seguidos por los paraguayos y peruanos (segunda columna). Finalmente, la sumatoria de ambos procesos, desde 2006 hasta 2009, nos da un total de 680.834 inmigrantes regularizados, constituyendo los paraguayos la colectividad más numerosa, seguidos por los bolivianos y peruanos (tercera columna).

Cuadro 1

Radicaciones por trámite ordinario y Patria Grande (PG) 2006-2009

Nacionalidad	Trámites radicación PG iniciados*	Radicaciones por trámite ordinario**	Total raditaciones (ordinarias y PG)
Bolivia	105.017	97.790	202.807
Brasil	4.600	9.727	14.327
Chile	5.360	12.311	17.671
Colombia	1.247	13.538	14.785
Ecuador	930	4.495	5.425
Paraguay	248.086	55.519	303.605
Perú	47.464	53.625	101.089
Uruguay	10.790	7.003	17.793
Venezuela	217	3.115	3.332
Panamá	1	-	-
Total	423.712	257.123	680.834

Fuente: Elaborado por la Oficina Temas Internacionales. Dirección Nacional de Migraciones, septiembre de 2009.

* Estado de trámites (primera etapa) por el Programa de Normalización Documentaria Migratoria. Período desde 16/02/2006 hasta 30/04/2009. Aplicable a migrantes ingresados al país con anterioridad al 17/04/2006.

** Excluye trámites por Patria Grande.

Estas cifras nos muestran que no sólo existía una cantidad significativa de inmigrantes que vivían en condiciones de vulnerabilidad acentuada, al carecer de un estatus jurídico que los incluyera y posibilitara el desarrollo de sus capacidades en diversas actividades (económicas, sociales, políticas,

culturales, etc.), sino que el flujo proveniente de los países vecinos no se ha interrumpido a pesar de la crisis, y Argentina constituye aún hoy un foco de atracción en la región sur⁴.

A diferencia de los decretos de amnistía que todos los gobiernos democráticos desde 1949 fueron dictando en la Argentina, este Programa plantea la regularización permanente de inmigrantes. Ha sido un plan ideado por el gobierno con la colaboración, por primera vez en este tipo de trámites, de organismos municipales, asociaciones de inmigrantes, religiosas, sindicales y de la sociedad civil. El gobierno enfatiza el éxito de la iniciativa y lo exhibe como un modelo en América Latina. Por nuestra parte consideramos que el Programa constituye un paso hacia delante y una experiencia única, a pesar de los obstáculos que se han observado en su ejecución⁵.

La nueva política migratoria argentina se “desnacionaliza” a través de dos visiones: aceptación y recepción del principio establecido por las normas internacionales de considerar el derecho a migrar como un derecho humano esencial, circunstancia que limita la autonomía y poder del Estado⁶. Y por otra parte, la prioridad conferida al proceso de integración regional como factor relevante para otorgar y reconocer derechos, ampliando el escenario y definiendo la política con criterios que exceden lo estrictamente nacional.

4. A modo de cierre

⁴ La Encuesta a Inmigrantes en Argentina (2008-2009), recientemente publicada por la Dirección Nacional de Migraciones y la Dirección Nacional de Población confirma esta tendencia. En efecto, se basa en la información obtenida a través de una muestra de los 62.000 inmigrantes mercosureños que entre noviembre de 2008 y abril de 2009 iniciaron su trámite de regularización, constituyendo los bolivianos, paraguayos y peruanos las colectividades más importantes (81% del total).

⁵ Luego de sancionada la nueva ley migratoria, uno de los obstáculos a resolver consistía en la sanción de su Reglamento, postergado por varios años y recientemente cristalizado. En efecto, el 3 de mayo de 2010 se sancionó el Decreto 616/2010, que reglamenta la Ley de Migraciones N° 25.871. Según los expertos, el texto respeta el generoso espíritu de la ley. Su análisis será objeto de un próximo artículo.

⁶ En el marco enunciado, pueden citarse también las recientes modificaciones: (a) la sanción de la nueva Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado –Ley N° 26.165, aprobada por el Congreso Nacional el 8/11/2006-. Asimismo, la norma crea en el ámbito del Ministerio del Interior la Comisión Nacional para los Refugiados, organismo de aplicación de la ley. Resulta interesante señalar que si bien la comisión estará integrada por cinco miembros pertenecientes al Poder Ejecutivo, también estarán allí –con voz pero sin voto- un miembro del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otro de las asociaciones (ONG) de refugiados; (b) la aprobación de la Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, mediante la Ley N° 26.202 –el 13/12/2006-, culminando así un largo proceso en que el Estado argentino busca coherencia ideológica con el reconocimiento del derecho a migrar como un derecho humano esencial; (c) la consagración como Política de Estado –mediante la Ley N° 26.421 del 14/11/2008- del Programa R@ices (Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior) creado en el 2003 en el ámbito del Ministerio de Educación; (d) la creación en el ámbito del Ministerio del Interior del Programa Provincia 25, –mediante Resolución 452 del 12/3/2007- con el objeto de fortalecer los vínculos y la comunicación del Estado con los argentinos residentes en el exterior. La norma sostiene la necesidad de crear la institucionalidad política que los represente y dé cuenta de sus intereses; (e) presentación del proyecto de ley “Creación del Distrito Exterior y Representación Parlamentaria”, en agosto del 2009 (Expediente 3841-D-2009) que establece que los emigrados argentinos tienen derecho a elegir cinco diputados para ser representados en esa Cámara.

La pregunta que convoca a esta Mesa, cómo debe interpretarse? Desde qué perspectiva se interroga? Nos parece que la confrontación aquí colocada entre poder soberano del Estado y derechos de los ciudadanos, está reflejando una coyuntura histórica marcada por una contradicción: entre la noción de que son los Estados centrales “desarrollados”, los que de algún modo llevan las banderas de occidente y su tradicional protección de los derechos del hombre, y la actual coyuntura donde, por diferentes causas, y entre ellas la profunda crisis económica que sufren, surgen en los países centrales acciones y políticas que no sólo no respetan los derechos humanos, sino que la dejan de lado para aferrarse al derecho primitivo de los Estados de cuidar sus frontera (temor ancestral de potenciales ataques externos que pueden poner en peligro sus comunidades). En este contexto, países de la periferia, que han sobrevivido a profundas crisis económicas y políticas, emergiendo de ellas y acordando un proceso de integración modifican su ideología basada en la seguridad nacional, transforman sus marcos jurídicos y consagran el derecho a migrar como un derecho humano esencial, otorgan amnistías a los ciudadanos extra Mercosur e implementan un plan de regularización migratoria permanente que expande derechos. En relación con sus emigrados, también se observa un proceso en el que el Estado asume acciones de protección y reconocimiento de derechos políticos.

En el Cono Sur, si bien los flujos intrarregionales no se han acrecentado, o lo han hecho en forma muy reducida, también es verdad que como consecuencia de las transformaciones jurídico-políticas éstos se producen en condiciones de menor vulnerabilidad y extensión de derechos sociales (salud, educación, trabajo). Y simultáneamente, esos movimientos de inmigrantes han obligado a que, en el marco de la integración, los gobiernos tomen decisiones puntuales (amnistías, planes y programas, proyectos de leyes, etc.) que reconocen al antes extranjero, hoy ciudadano de un país con el cual se comparten estrategias económicas, culturales, científicas, políticas, etcétera. Es un proceso de ida y vuelta, en que ambos se influyen mutuamente. El proceso de integración ha puesto en duda el sentido de categorías dadas como soberanía y territorio nacional –las que ahora adquieren un nuevo significado aún en gestación–, así como suscitado una desterritorialización del concepto de ciudadanía. Así, se han generado cambios en la forma en que los gobiernos perciben hoy el fenómeno migratorio, despojándose de la restringida y primitiva mirada geopolítica y aceptando nuevos actores en la reformulación de las políticas.

Bibliografía

Benhabib, Seyla. Los derechos de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos, Barcelona, Gedisa, 2005.

Bobbio, Norberto. El tiempo de los derechos, Editorial Sistema, Madrid, 1991.

Calderon G. F. y Szmukler, A. B. (2000): "Aspectos culturales de las migraciones en el Mercosur", Cuadernos para el Debate N* 8, Programa de Investigaciones Socioculturales en el Mercosur. IDES, Buenos Aires.

Castles, Stephen. "Jerarquías de ciudadanía en el nuevo orden global". En Ciudadanía e Inmigración. Anales de la Cátedra Francisco Suárez, 37 (9-33), 2003.

Centro de estudios Legales y Sociales. "Derecho humanos en la Argentina. Informe 2007", Siglo XXI, 2007

Ceriani Cernadas, P. (2004): "Nueva ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración", en: Giustiniani, R. Migración. Un derecho humano, Editorial Prometeo, Buenos Aires.

Chausovsky, G. (2004): "Apuntes jurídicos sobre la nueva ley de migraciones", en: Giustiniani, R. Migración: Un derecho humano, Editorial Prometeo, Buenos Aires.

Chiozza, E.M. "Ideas para una política demográfica", en: Revista de la Universidad de Buenos Aires, Quinta Epoca, Año 6, N* 4, Buenos Aires, Octubre-diciembre 1961.

Ferrajoli, Luigi. Los fundamentos de los derechos fundamentales. Editorial Trotta, Madrid, 2001.

Dabène, O. (2000): "¿Todavía tiene un proyecto el Mercosur?", en O MERCOSUR no Limiar do século XXI, Marcos Costa Lima y Marcelo de Almeida Medeiros (Orgs.), Cortez Editora, CLACSO, Brasil, Agosto.

De Sierra, G. (2000): "Uruguay: Limitaciones y Potencialidades de un pequeño país frente al Mercosur", en: O mercosul no Limiar do século XXI", Marcos Costa Lima y Marcelo de Almeida Medeiros (Orgs.), Cortez Editora, CLACSO, Brasil, Agosto.

Ferrer, A. (2000): "Hechos y ficciones de la globalización. Argentina y el Mercosur en el sistema internacional", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Ledo García, Carmen 2010 "La migración en Bolivia" en *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR* (Montevideo: FLACSO, UNESCO).

Marcenaro Boutell, R. (1987): "La integración de los migrantes como el aspecto humano de la integración latinoamericana", en: Migración Noticias, N* 18-20, Buenos Aires, noviembre.

Marmora, L. (2003): "Políticas migratorias consensuadas en América Latina", en: Estudios Migratorios Latinoamericanos, Buenos Aires, Año 17, N* 50, abril.

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

Marmora, L; Pérez Vichich, N. (1997): “Elementos de políticas migratorias para el Mercosur”, Informe elaborado para el Informe Nacional de Desarrollo Humano, Honorable Senado de la Nación.

Marshall, Thomas. Ciudadanía y clase social Alianza, Madrid, 1998.

Martínez Pizarro, J. (2000): ”Integración regional, aspectos sociales y migración internacional: consideraciones básicas, ponencia presentada al Seminario Internacional “Internacional Migration in Latin America Enters a New Millennium” organizado por la Asociación Internacional de Sociología, Research Committee N° 31 (Sociología de las Migraciones), Buenos Aires, 2 al 4 de noviembre.

Martinez Pizarro, J. y Stang Alva, M. F. (2005): “Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada”, Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.

Patarra, Neide y Baeninger, Rosana 2001 “Frontier and migration in MERCOSUR: Meaning, specificities and implications”, Ponencia presentada en el XXIV General Population Conference (IUSSP), Salvador, Brasil.

Pellegrino, Adela 2001 *Migrantes latinoamericanos: síntesis histórica y tendencias recientes* (Montevideo: CEPAL y UDELAR).

Povoa Neto, Helion y Sprandel Marcia Anita 2010 “Brasil, estado actual de las políticas migratorias” en *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR* (Montevideo: FLACSO, UNESCO).

Ratto, M. C. (2004): “El proceso de Institution Building del MERCOSUR. Análisis de tratados y acuerdos regionales”. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, (Documentos de Jóvenes Investigadores, N° 7).

Ruiz, A. “Aspectos ideológicos del discurso jurídico”, en: Enrique Marí y otros, *Materiales para una crítica del derecho*, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1991.

Said, E. W. “Cultura e imperialismo”. Anagrama, Barcelona, 1996.

Santos, Boaventura de Sousa. “ Por una concepcáo multicultural de dereitos humanos”, en: Bela Feldman Bianco y Graca Chapina (organizadoras). *Estudios de cultura e poder. Identidades*. Editora Hucitec, San Pablo, 2000.

Sassen, S. “Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización”. Editorial Bellaterra, Barcelona, 2001.

Sutcliffe, Bob. *Nacido en otra parte. Un ensayo sobre la migración internacional, el desarrollo y la equidad*, Hegoa, Bilbao, 1998.

Sutcliffe, Bob. “Migraciones y Equidad”. En Alonso, Jose Antonio (Ed.) *Emigración y desarrollo: implicaciones económicas*, Catarata, Madrid, 2004.

- Sassone, Susana M. 2004 “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*, N° 196, abril-junio.
- Souchaud, Sylvain 2010 “Aspectos políticos de la inmigración y emigración internacionales en Paraguay al principio del siglo XXI” en *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR* (Montevideo: FLACSO, UNESCO).
- Stefoni, Carolina 2010 “Política migratoria en Chile” en *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR* (Montevideo: FLACSO, UNESCO).
- Taks, Javier 2010 “Antecedentes y desafíos de las políticas de migración en Uruguay” en *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR* (Montevideo: FLACSO, UNESCO).
- Vior, E. “Los bolivianos en Buenos Aires fortalecen la democracia. Derechos Humanos, inmigración y participación democrática”. Artículo presentado para su publicación en el volumen con las ponencias al Congreso anual de ADLAF, Friburgo i.B. del 13 al 15 de noviembre de 2003, ed. Ingrid Wehr.
- Zaffaroni, E. R. “Historia del surgimiento de las sucesivas dimensiones que hoy integran los derechos humanos a partir del siglo XVIII”, en: Oteiza, E. “Derecho Humanos. Primera Parte: Memoria e Historia Segunda Parte: Derechos Económicos y Sociales”, Documento de Trabajo N° 7, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires y CLACSO, Buenos Aires, julio 1998.