

MIGRACIONES Y POLÍTICAS EN EL CONO SUR: EL CASO ARGENTINO

Susana NOVICK¹

I. INTRODUCCIÓN

Indagar acerca de la relación entre las migraciones y las políticas formuladas por el Estado implica bucear en un vínculo doblemente complejo. Por un lado, los procesos migratorios se presentan como fenómenos multidimensionales —de difícil aprehensión—, atravesados por diversos factores que intervienen en su conformación (sociales, geopolíticos, culturales, económicos, religiosos, éticos, raciales, ecológicos, políticos, psicológicos, laborales y jurídicos) poniendo en juego derechos esenciales del hombre. Por el otro, toda política pública implica una específica mirada de la sociedad y un originario deseo de transformarla de acuerdo a la propia perspectiva y modelo social que el grupo gobernante posee. Modelo social que resulta de una construcción histórica en la que confluyen aspectos no solo estrictamente políticos —y por ello disputas de poder— sino también dimensiones culturales de larga data que suelen sintetizar extensos periodos de luchas sociales, de avances y retrocesos. Los migrantes tienen la virtud de vincular lo local con lo global y las políticas serían caminos, instrumentos que perfilan cómo se da esa unión.

Nos interesa preguntarnos qué sentido tienen y qué representan las migraciones en el momento histórico que atraviesa hoy América Latina. Si bien la temática acompaña a la humanidad desde sus orígenes, en las últimas décadas se ha transformado en una dramática y paradójica imagen de ese

¹ Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Nuestro trabajo se ha realizado en el marco del proyecto UBACyT titulado “Dos dimensiones de la Argentina migratoria contemporánea: inmigrantes mercosureños y emigrantes argentinos. Aspectos demográficos, políticos y sociales”. Agradezco los valiosos comentarios de Anahí Viladrich y la colaboración de Vanina Modolo y Luciana Vaccotti. Correo electrónico susananovick@yahoo.com.ar

mundo occidental y modernizado que se constituyó y presenta como superior y universal. Y son justamente los migrantes los que interpelan esa superioridad y universalidad. En la actualidad, el proceso de expansión capitalista mundial impulsado desde los países desarrollados conlleva la tendencia a profundizar la globalización tecno-mercantil restringiendo la movilidad humana. Dentro de este panorama, la reciente experiencia argentina, al ampliar y garantizar derechos —en su rol de país receptor—, resulta singular y a contrapelo del camino más generalizado. En efecto, en el marco de un proceso globalizante de exclusión —claramente ejemplificado en las políticas de los Estados Unidos de América y la Unión Europea— la Argentina y el proceso de integración en el Cono Sur vienen implementando un modelo alternativo de inclusión en el cual la movilidad humana es reconocida como un derecho esencial.

II. GLOBALIZACIÓN CAPITALISTA NEOLIBERAL Y MIGRACIONES

Los inicios del capitalismo están fuertemente asociados a las migraciones de millones de personas desde el campo a la ciudad. En Europa, la expansión del capitalismo produjo un formidable desplazamiento: cerca de 56 millones de personas abandonaron el continente europeo entre 1821 y 1932 (Chesnais, citado por Pellegrino; 2000). En los Estados Unidos de América, por su parte, también se observa una migración rural-urbana asociada al inicio de su proceso de industrialización. En las transformaciones —no necesariamente capitalistas— que están aconteciendo en la sociedad china contemporánea, se observan igualmente intensas movilizaciones poblacionales. Se calcula que desde 1980 cerca de 120 millones de ciudadanos chinos emigraron desde el campo a la ciudad, fenómeno que puede ser considerado “la mayor migración de la historia mundial” (Walker y Buck, 2007).² El fenómeno constituye una de las problemáticas que el gobierno

² Para un análisis de las migraciones en China desde el campo a la ciudad, véase Zai Liang, “Migration and Development in Rural China”, *Modern China Studies*, núm. 1, vol. 18, 2011; Wenboo Qian, “Rural-urban migration and its impact on economic development in China”, *Avebury*, Inglaterra, 1996; Yu Ke-ping, “The new migration movement, citizenship and institutional change in the global age: a political understanding of large-scale urban migration of rural workers since the reform in China”, *Fundan. Journal of the Humanities and Social Sciences*, núm. 2, vol. 3, June of 2010; Ren Yuan, “Forms of internal migration and combined effects on regional urban structure in China’s Yangtze River Delta area”, *Fundan. Journal of the Humanities and Social Sciences*, núm. 2, vol. 1, March of 2008; Zhang Guoqing, “Food, population and employment in China”, *Foreing Languages Press*, Beijing, 2006.

debe afrontar pues controvierte el modelo de apertura económico. El último Plan Quinquenal (2011-2015) se propone coordinar el desarrollo urbano y rural, así como promover el proceso de urbanización.³

No existe consenso entre los autores acerca de la relación entre el proceso de globalización capitalista o mundialización y las migraciones, circunstancia que nos advierte sobre la complejidad del tema. En los últimos veinte años, el término mundialización o globalización ha sido citado insistentemente para describir una nueva situación internacional caracterizada por el achicamiento del espacio planetario y la acentuada interdependencia entre las sociedades. Sin embargo, se ha señalado que el proceso no es nuevo sino que acompaña al hombre desde tiempo inmemorial (Amin, 2001). Lo que si observamos es un contexto internacional caracterizado por profundos cambios políticos y sociales: caída del bloque soviético, desarrollo de nuevas tecnologías, concentración del poder económico y militar en el Norte, crecientes desigualdades y polarización entre países, etcétera. Aldo Ferrer sostiene que si bien en “la esfera virtual de las corrientes financieras y de la información, la dimensión global es dominante y contribuye a generar la imagen de que se habita en una aldea global sin fronteras”, en el plano real de la producción, la inversión, el empleo y los recursos naturales, el espacio interno de cada país tiene un peso decisivo. Afirma que las migraciones en este nuevo contexto no se han acelerado: sólo migra un 3% de la población total, es decir un 97% de los seres humanos vive en los países donde nacieron.⁴ En forma coincidente, Boaventura de Sousa Santos afirma que no puede hablarse de globalización, en todo caso —para enfatizar las asimetrías— debemos hablar en plural de diferentes globalizaciones y distinguir una clase capitalista transnacional dominante de los grupos y clases subordinados como los trabajadores migrantes y los refugiados. El autor distingue entre globalización desde arriba (localismo globalizado —países centrales—) y globalismo localizado —países periféricos—) y globalización desde abajo (el cosmopolitismo y la herencia común de la humanidad). En

³ The 12th Five Year Plan, (2011-2015), disponible en <http://www.kpmg.com/CN/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Publicationseries/5-years-plan/Documents/China-12th-Five-Year-Plan-Overview-201104.pdf>

⁴ Aldo Ferrer dice: “La globalización constituye un sistema de redes en las cuales se organizan el comercio, las inversiones de las corporaciones transnacionales, las corrientes financieras, el movimiento de personas y la circulación de información que vincula a las diversas civilizaciones. Es asimismo, el espacio del ejercicio del poder dentro del cual las potencias dominantes establecen, en cada período histórico, las reglas del juego que articulan el sistema global”, Ferrer, 2005: 43.

síntesis, globalización hegemónica y contra hegemónica (Boaventura de Sousa, 1997).

Según Coronil, los discursos sobre la globalización no son homogéneos: desde los relatos que exaltan la imagen de la emergencia de una aldea global hasta las versiones alternativas que la postulan como la manifestación intensificada de un viejo proceso de expansión capitalista, colonización, migraciones mundiales e intercambios transculturales. La globalización neoliberal conecta centros poderosos a periferias subordinadas; fragmenta, excluye y polariza construyendo similitudes sobre la base de las asimetrías. A una narrativa de la historia formulada en términos de una oposición entre una Europa moderna —que ha triunfado por su propio esfuerzo—, y una periferia sumida en su atrasada cultura, se propone un cambio de perspectiva que permita apreciar más cabalmente el papel de la naturaleza y del trabajo en la mutua formación transcultural de las modernidades metropolitanas y subalternas; y enfatiza el rol desempeñado por la periferia desde tiempos coloniales: proveedora principal de riquezas naturales y de trabajo barato.⁵

Quijano, por su parte, asevera que la globalización en curso constituye la culminación de un proceso que comenzó con la constitución de América y la del capitalismo colonial/moderno y eurocentrado como un nuevo patrón de poder mundial. La precariedad, la explotación, la marginación laboral y social que sufren los migrantes en el mundo desarrollado tiene sus raíces en este patrón de poder colonial y aquella constitutiva idea de que el salario sólo era para los blancos, los demás (negros, mestizos, asiáticos, oliváceos, etcétera) debían trabajar sin salario. El autor afirma que la modernidad fue desde sus inicios también colonial. Y desde esta visión eurocéntrica se considera a ciertas razas como “inferiores” por no ser sujetos “racionales”, circunstancia que las convierte en dominables y explotables. Gracias a este peculiar enfoque fue posible —hasta casi la Segunda Guerra Mundial— que los pueblos no europeos fueran considerados como objeto de conocimiento y de dominación/explotación por los europeos.⁶

⁵ Coronil cita un trabajo del Comandante Marcos, publicado en 1997 en *Le Monde Diplomatique*. Al hablar de la globalización neoliberal, cita siete partes de ese rompecabezas, uno de ellos: “La migración como una pesadilla errante” que revela la expansión de los flujos migratorios impuestos por el desempleo en el Tercer Mundo sino también por las guerras locales que han multiplicado el número de refugiados, Coronil, 2005: 95.

⁶ Quijano dice: “La elaboración intelectual del proceso de modernidad produjo una perspectiva de conocimiento y un modo de producir conocimiento que dan muy ceñida cuenta del carácter del patrón mundial de poder: colonial/moderno, capitalista y eurocentrado. Esa perspectiva y modo concreto de producir conocimiento se reconocen como eurocentrismo. Eurocentrismo es, aquí, el nombre de una perspectiva de conocimiento cuya elaboración sis-

Es en el conjunto de polaridades entre la sociedad moderna occidental y las otras culturas, jerarquizaciones, exclusiones, pueblos y sociedades (todo el mundo ex-colonial) en que debemos interpretar las migraciones desde los países periféricos hacia los centrales; fenómeno que se ha incrementado en los últimos treinta años en América Latina, transformada en región de expulsión.⁷

Coincidiendo en esta línea de pensamiento, Said se pregunta acerca del rol de los migrantes, quienes intentan participar de ese desarrollo alcanzado por el sistema alabado y único. El rechazo, la exclusión y el impedimento con que ese mismo mundo les responde torna a las migraciones en un acto extremadamente clarificador, quizá el más autorizado y genuino para hacer evidente la contradicción básica que sustenta y da origen a ese tipo de desarrollo (Said, 2004).

Resulta interesante preguntarnos acerca de la relación específica entre globalización capitalista y migraciones: ¿Qué rol desempeñan las migraciones internacionales en el proceso económico globalizador? ¿Qué consecuencias trajo la expansión de la economía globalizada sobre los desplazamientos migratorios? Según Tapinos y Delaunay (2001), la globalización de la migración, más que ser entendida como el aumento del número de migrantes, debe ser considerada como una transformación estructural del proceso. Los autores citan cuatro indicadores estructurales: i) algunos países son, simultáneamente, países de emigración e inmigración; ii) la migración laboral temporal conduce a tener hogares base en dos países; iii) un número reducido de países desempeña un papel preponderante en el sistema migratorio mundial; y iv) el incentivo creciente a emigrar en los nuevos países con economías en transición.

El fenómeno de las migraciones en el marco de la globalización capitalista puede aparecer con significados opuestos: a) el libre comercio, los movimientos de bienes y capitales sustituirían a la migración; b) el crecimiento y diversificación de los flujos migratorios serían un complemento necesario al flujo de bienes y capitales. Luego de realizar un extenso análisis estadístico, los expertos concluyen que los procesos migratorios —durante las últimas

temática comenzó en Europa occidental antes de mediados del siglo XVII, aunque algunas de sus raíces son sin duda más viejas, incluso antiguas, y que en las centurias siguientes se hizo mundialmente hegemónica recorriendo el mismo cauce del dominio de la Europa burguesa”, Quijano, 2005, p. 218.

⁷ Lander afirma: “Los diferentes discursos históricos (evangelización, civilización, la carga del hombre blanco, modernización, desarrollo, globalización) tienen todos como sustento la concepción de que hay un patrón civilizatorio que es simultáneamente superior y normal”, Lander, 2005: 25.

tres décadas— no han experimentado el mismo nivel de crecimiento que el comercio de bienes, servicios y capitales. Diferencian dos etapas: a) la movilidad de la mano de obra y del capital iban a la par. Hasta la Primera Guerra Mundial, la migración internacional tuvo un papel clave en la integración de las economías en ambos lados del Atlántico, y después de la Segunda Guerra Mundial, la migración de trabajadores contribuyó a la integración económica y social entre los países del sur y del norte (Europa con el Maghreb y Turquía; los Estados Unidos de América, Canadá, con México y Centroamérica); b) actualmente, la migración internacional parece estar excluida del nuevo proceso de globalización, configurando lo que los autores llaman “una globalización sin movilidad humana” que los lleva a señalar una triple interrogante en materia de ética, realismo político y efectividad (Tapinos y Delaunay, 2001). En este contexto, deben interpretarse las crecientes barreras a las migraciones originadas en el mundo capitalista desarrollado.

III. CRISIS, CAPITALISMO Y MIGRACIONES

En el campo de las ciencias sociales existe consenso alrededor de la idea de que durante el periodo comprendido entre 1945 a 1970 se vivió una época de bienestar que trajo aparejado un “rápido crecimiento económico, bajos niveles de desempleo, alta productividad y mejoras moderadas pero claramente asociadas a tendencias igualitarias”.⁸ A partir de esa etapa se produce un retroceso caracterizado por: menor crecimiento económico, mayor desempleo, creciente desigualdad, inestabilidad del sistema financiero y un sesgo constante a rebajar los niveles de vida de los sectores populares (Pollin, 2007).

Según Wallerstein, esta nueva etapa de estancamiento económico y de colapso de la izquierda tradicional fue aprovechada por la derecha mundial para lanzar su contraofensiva: la globalización neoliberal, cuyos principales objetivos eran revertir las ganancias obtenidas por lo estratos más bajos, reducir los costos de producción, destruir el Estado de bienestar y desacelerar

⁸ Las estadísticas de Naciones Unidas relacionadas con los migrantes sobre el total de la población mundial muestran que, justamente, en este periodo el porcentaje de población viviendo en un lugar diferente al que nació disminuye (2,5% en 1960; 2,4% en 1965; 2,2% en 1970; 2,1% en 1975), <http://esa.un.org/migration/p2k0data.asp>. Esta evolución podría estar relacionada con la formulación, en los países periféricos —históricamente expulsores de población—, de un modelo de desarrollo que alentaba el mercado interno y el crecimiento hacia adentro, basado en la industrialización sustitutiva de importaciones.

el declive del poder de los Estados Unidos de América (Wallerstein, 2010). En este momento histórico, las migraciones adquieren una trascendencia socio-política y cultural que coloca al fenómeno en el foco de las políticas públicas, especialmente la de los países centrales que enfrentan, a partir del 2007-2008, una fase de crisis.

¿Cómo han respondido los países centrales en crisis al fenómeno migratorio? Con políticas muy restrictivas. El Parlamento Europeo aprobó el 18 de junio de 2008 la Directiva de Retorno. La norma establece procedimientos comunes, en los 27 países miembros de la Unión Europea, con respecto al retorno de nacionales de terceros países que se hallen en su territorio en “situación ilegal” y no sean beneficiarios del derecho comunitario a la libre circulación según el Código de Fronteras de Schengen,⁹ estableciendo: a) la posibilidad de expulsión sin intervención judicial; b) el peligro de encarcelamiento hasta por 18 meses, al transmutar una “simple contravención administrativa en un delito”; c) la arbitrariedad de no discriminar el tiempo de residencia, ni la situación familiar, ni la inserción económica del inmigrante; d) la prohibición de regreso implica a futuro el riesgo de impedir el ejercicio del derecho a la reunificación familiar o el derecho de asilo; e) la violación de convenios sobre derechos humanos de varias constituciones nacionales europeas, la propia Constitución de la Unión Europea y los tratados internacionales ratificados en la región. La norma ha sido rechazada por Parlamentos Regionales, organismos internacionales, instituciones académicas, organizaciones civiles, religiosas, defensoras de los derechos humanos y funcionarios de diferentes gobierno (Pazos, 2009).

También en los Estados Unidos se elaboró una política restrictiva. El 23 de abril de 2010, la gobernadora republicana de Arizona, Jan Brewer, promulgó una ley referente a la inmigración y seguridad fronteriza. La medida aprobada por el Senado, Senate Bill 1070,¹⁰ fue modificada en algunos aspectos por otra norma —la House Bill 2162—¹¹ aprobada por la Cámara de Representantes días después. La medida tiene como objetivo desalentar la entrada y “permanencia ilegal” de extranjeros e impedir que desarrollen

⁹ Los eurodiputados la aprobaron en una votación dividida de 369 votos a favor, 197 en contra y 106 abstenciones. En los Considerandos de la Directiva se reconocen antecedentes que se remontan a 1999, Pazos, 2009.

¹⁰ <http://www.azleg.gov/legtext/49leg/2r/bills/sb1070s.pdf> -Senate Bill 1070-State of Arizona-Senate-Forty-ninth Legislature-Second Regular Session-2010- versión original en inglés.

¹¹ <http://www.azleg.gov/legtext/49leg/2r/bills/hb2162c.html> -House Bill 2162-State of Arizona- House of Representatives-Forty-ninth Legislature- Second Regular Session- 2010- versión original en inglés.

actividades económicas: a) se extiende la facultad de control migratorio a otros agentes de diferentes áreas de gobierno ante la simple sospecha de que una persona puede ser extranjera; b) se agrega la sospecha de que está en situación ilegal permitiéndosele tomar contacto y solicitarle su documentación; c) si un policía tiene un motivo probable para creer que esa persona ha cometido algún delito público que permitiera expulsarla del país, puede arrestarla sin ninguna orden judicial. En síntesis, la ley promulgada en Arizona criminaliza a las personas extranjeras que no acrediten su situación con la documentación requerida: pueden ser interrogadas, detenidas, arrestadas sin orden judicial y trasladadas, sólo porque despertaron “razonable sospecha” de que se encuentran ilegalmente en el país en razón de su raza, color u origen nacional. La permanencia ilegal en los Estados Unidos de América es un delito así como solicitar trabajo por cualquier medio. Esta iniciativa también ha sido rechazada por organismos internacionales, instituciones regionales, gobiernos, etcétera. (Pazos, 2010). En síntesis, esta política está asociada al modelo global de exclusión y resulta muy reveladora pues tiene como efecto concreto la persecución y expulsión de migrantes provenientes de México, a pesar de que entre ambos países se encuentra vigente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (North American Free Trade Agreement- NAFTA); situación que se perfila en una dirección opuesta a la que viene construyéndose en el Mercosur.

IV. LEGISLACIÓN MIGRATORIA EN EL CONO SUR

A continuación, se presenta un panorama general de la legislación de países de América del Sur,¹² los cuales poseen una gran diversidad de contextos en tanto se comportan como emisores de tránsito y receptores de migrantes.

La cuestión migratoria ha sido formulada y aplicada a partir de un conjunto de instrumentos nacionales, bilaterales, regionales y multilaterales. La “Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares” —adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1990 y en vigor a partir de julio de 2003— fue ratificada a partir de mediados de la década de 1990 por todos los países de América del sur (excepto el Brasil, Guyana, Venezuela y Surinam); y el “Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra,

¹² Este apartado se basa en el artículo Novick, Susana y Modolo, Vanina, “South America, immigrant legislation and laws”, en Ness, Immanuel and Bellwood, Peter (eds.), *Encyclopedia of Global Human Migration*, Oxford, Blackwell Publisher, (en prensa).

Mar y Aire” fue también firmado y aceptado por casi todos los Estados (excepto Bolivia y Colombia) (UNODC, 2010).

En relación con los refugiados, todos ratificaron los dos principales instrumentos internacionales para su protección: la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 (con la excepción de Venezuela que sólo ratificó el Protocolo). A su vez, el derecho al refugio es reconocido en algunas Constituciones Nacionales: Bolivia (artículo 29), el Brasil (artículo 4o.), Colombia (artículo 36), el Ecuador (artículo 41), el Paraguay (artículo 43), el Perú (artículo 36), y Venezuela (artículo 69); así como en legislación específica: la Ley núm. 26.165, “General de Reconocimiento y Protección al Refugiado” de la Argentina de 2006; Ley núm. 18.076 “Estatuto del Refugiado” del Uruguay de 2006, o la recientemente sancionada Ley núm. 20430 “Disposiciones sobre Protección de Refugiados” de Chile, las cuales reglamentan y ponen en práctica los principios internacionales.

Algunos Estados, a su vez, forman parte de procesos de integración: el Mercado Común del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) y la Comunidad Andina (Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú); circunstancia que genera instrumentos multilaterales. Resultan relevantes los “Acuerdos de Residencia” —firmados en diciembre de 2002 en Brasilia y vigentes a partir de 2009— pues marcan un punto de inflexión y representan un salto cualitativo fundamental en el tratamiento dado a la movilidad territorial (Novick, 2005). Argentina ha sido el primer país en implementarlos —en el año 2006— a través del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria conocido como “Patria Grande”, haciéndolo extensible además a los seis Estados Asociados (Modolo, 2010). Merece destacarse el hecho de que dos países incorporan a su legislación nacional regulaciones de la migración intra-bloque fortaleciendo el proceso de integración regional. En efecto, tanto la ley argentina núm. 25.871 como la ley uruguaya núm. 18.250 disponen conceder la residencia a los ciudadanos de los Estados miembros del Mercosur y Estados Asociados que la soliciten.

La Comunidad Andina aprobó —por Decisión 545 de junio de 2003— el Instrumento Andino de Migración Laboral que tiene como objetivo establecer normas que permitan de manera progresiva y gradual la libre circulación y permanencia de los nacionales andinos con fines laborales bajo relación de dependencia. Para su entrada en vigencia esta decisión aún requiere la aprobación de su Reglamento. No obstante, Perú ya lo implementa

unilateralmente dando al ciudadano andino el mismo trato que a un trabajador nacional (Aguilar Cardoso y Mendiola Hidalgo, 2008).

A nivel de cada uno de los países existe una extensa legislación que tiene como finalidad directa o indirecta la migración. Desde la etapa de la independencia, los Estados de América del Sur elaboraron disposiciones al respecto para poblar sus territorios y conseguir mano de obra. Así, Venezuela promulgó una ley para atraer extranjeros en mayo de 1837, y en Argentina se sancionaron normas aún antes de su consolidación como Estado nacional. Para el periodo de la inmigración masiva de ultramar ya existen leyes regulando el fenómeno: Argentina dicta su primer ley general en 1876, la Ley de Inmigración y Colonización núm. 817, Paraguay, en 1881, Ley de Inmigración y Colonización y Uruguay, en 1890, Ley de Inmigración núm. 2096. A principios del siglo XX, surgen reacciones negativas hacia algunos extranjeros considerados como peligrosos para el orden social (Halperin Donghi, 1987), visión que se acentúa con la crisis de 1929 donde se suman argumentos para defender el nivel de empleo interno. Entre las medidas restrictivas pueden mencionarse: en Argentina, la “Ley de Residencia” de 1902; en Bolivia, el Decreto-Ley “Normas para la represión de toda tendencia social extremista” de 1938; Uruguay, la denominada “Ley de Indeseables” núm. 8868 de 1932 y la núm. 9604 de 1936 (Facal, 2006).

El marco jurídico de un país no se agota en el análisis de sus leyes sino que deben ser consideradas como un elemento más entre otras como las decisiones administrativas, fallos judiciales, prácticas burocráticas, discursos de funcionarios, etcétera, que afectan a los extranjeros. En la región conviven reglas elaboradas durante: a) gobiernos democráticos (Ley de Migraciones núm. 25871 de Argentina; Ley de Extranjería y Migración núm. 37.944 de Venezuela; Ley núm. 18250 de Uruguay de 2008, entre otras); b) gobiernos dictatoriales (Ley de Extranjería núm. 1094 de Chile de 1975 y Ley de Migración núm. 6815 de Brasil de 1980); c) normas antiguas (Ley General del Trabajo de Bolivia, de 1937), d) leyes específicas migratorias (Decreto Supremo núm. 24423 titulado Régimen Legal de Migración, del 20-11-1996 en Bolivia;¹³ Ley núm. 11961 Régimen Especial de residencia

¹³ En La Paz, el 19 de junio de 2012 se ha iniciado el proceso de socialización del nuevo proyecto de Ley de Migración elaborado por la Comisión de Política Internacional y Protección del Migrante de la Cámara de Diputados, y en el que también participan representantes del Poder Ejecutivo (ministerios de Gobierno y Relaciones Exteriores). La presidenta de la Cámara de Diputados, Rebeca Delgado, destacó que el proyecto de Ley Migratoria no sólo trata de llenar el vacío jurídico existente en esta materia sino de plasmar los derechos consagrados en la Constitución Política del Estado, los instrumentos internacionales de derechos humanos, tratados, convenios y acuerdos internacionales vigentes. Hemos formulado, dijo,

provisoria y regularización para extranjeros de Brasil); y e) leyes generales que les concierne (Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional núm. 25.164 de Argentina).

El derecho a la igualdad y la no discriminación es reconocido en las Constituciones de los Estados de América del Sur de forma general para todos los habitantes. Más aún, algunas de ellas (Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia y Ecuador) expresamente mencionan y protegen a los extranjeros. Asimismo, los Estados han ratificado la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas la Formas de Discriminación Racial de Naciones Unidas. Sin embargo, en muchos ámbitos las disposiciones que reglamentan el ejercicio de los derechos de los extranjeros los coloca en situación desventajosa.

Todos los países de la región establecen en sus legislaciones restricciones para la entrada y permanencia de los extranjeros a través de criterios selectivos esgrimiendo entre otras razones: enfermedades infectocontagiosas y mentales, alcoholismo y drogadicción, antecedentes penales o policiales, defensa del empleo nacional, etcétera. Por el contrario, algunas leyes fomentan u otorgan beneficios a determinados extranjeros: Colombia prioriza a los inversores de capitales; Paraguay considera “útiles” para el desarrollo del país a quienes generen empleo para los nacionales, ensanchen la frontera agropecuaria, reduzcan las importaciones o incorporen tecnologías; y Brasil otorga beneficios a favor de los ciudadanos portugueses.

Las legislaciones nacionales imponen requisitos para la entrada y permanencia de los extranjeros en sus territorios creando diferentes categorías migratorias. La residencia legal puede ser: transitoria, temporal o permanente, asociada a una actividad laboral, científica, deportiva, educativa, humanitaria, de inversión, por reunificación familiar o pedido de refugio, etcétera. Por otra parte, la irregularidad migratoria constituye, en la mayoría de los casos, una de las causales de expulsión estableciéndose los modos para hacerla efectiva, con mayores o menores garantías, según los casos. En el Perú, la expulsión es una decisión administrativa. La norma argentina establece un procedimiento judicial que protege al inmigrante y le otorga un

una propuesta de ley integral que además de poner énfasis en la necesidad de formular políticas públicas para proteger a los bolivianos y bolivianas en el exterior, también garantiza los derechos de los ciudadanos extranjeros que han decidido radicarse en Bolivia. El proyecto de ley reconoce el aporte migratorio al desarrollo político, económico, social y cultural que realizan las personas migrantes en las sociedades de origen y de destino y, asimismo, plantea la necesidad de adoptar políticas públicas para facilitar el retorno y la reinserción de bolivianas y bolivianos a la sociedad boliviana fortaleciendo los vínculos entre comunidades de origen y de destino. Véase <http://www.sindicatoseinmigracion.org/pais/bolivia/default.aspx>

plazo para su regularización.¹⁴ Tanto Uruguay como Argentina expresamente prohíben las expulsiones colectivas.

Todos los países han dispuesto medidas excepcionales —amnistías— como medio de incorporar migrantes en situación irregular a la sociedad. La mayor parte de los países de América del Sur han realizado procesos de regularización en los últimos años: Argentina (1984, 1992, 2005), Brasil (2009), Chile (1997, 2007), Colombia (2008) Ecuador (2004, 2009), Venezuela (1981), etcétera, que han beneficiado a miles de personas. Esto pone en evidencia que los complejos requisitos solicitados para obtener una residencia conducen a los migrantes a permanecer al margen de la ley, profundizando su vulnerabilidad. En relación con el reconocimiento de derechos, se observa una gran discrepancia según la condición migratoria administrativa regular o irregular que se posea. Las leyes generales de Argentina y Uruguay reconocen expresamente el derecho a la salud y la educación a todos por igual. Chile, Ecuador y Paraguay garantizan de forma universal sólo la atención primaria de salud. Ecuador confirma el acceso gratuito y universal a la educación básica para los inmigrantes, refugiados y solicitantes de asilo (Acuerdo Ministerial núm. 455). En el ámbito laboral, todos los países exigen la residencia legal para ejercer una actividad formal. Más aun, algunos trabajos les están vedados o se establecen cupos para los extranjeros. La Ley Nacional de Empleo Público en Argentina requiere la nacionalidad para el ingreso a la administración pública nacional. En Bolivia, según la Ley General del Trabajo, los empleados extranjeros no pueden exceder al 15% del total en su rol de técnicos o 40% en el caso de artistas.

Algunos países legislan la cuestión de la emigración otorgando protección y beneficios para fomentar el retorno de sus ciudadanos. Perú sanciona la Ley núm. 28182 de Incentivo al Retorno y el Ecuador lanza el Plan Bienvenido a Casa para atraer a sus emigrados. Asimismo, algunos países de la región (Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay y Venezuela) reconocen derechos electorales a sus ciudadanos en el exterior (IDEA, 2010). Por otra parte, Argentina, Brasil (limitado a los portugueses), Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela facilitan la participación política de

¹⁴ En Argentina, al constatarse la irregularidad, el inmigrante será conminado a regularizar su situación en el plazo perentorio que la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) fije para tal efecto, bajo apercibimiento de decretar su expulsión. Vencido el plazo sin que se regularice la situación, la DNM decretará su expulsión con efecto suspensivo y dará intervención y actuará como parte ante el Juez o Tribunal con competencia en la materia a efectos de la revisión de la decisión administrativa de expulsión. Deberán atenderse ciertas circunstancias: profesión, parentesco con nacionales argentinos, plazo de permanencia acreditado y demás condiciones personales y sociales (Ley 25871, artículo 61).

los extranjeros concediéndoles ciertos derechos electorales (Earnest, 2009; Gottero y Modolo, 2010).

De la revisión realizada se desprende que el tratamiento normativo dado a las migraciones es heterogéneo: desde un continuo de restricción y negación hasta el reconocimiento pleno de los derechos humanos. El análisis de algunas normas nos muestra una evolución positiva: desde una perspectiva autoritaria (legislación chilena de 1975) o centrada en la seguridad nacional (legislación paraguaya de la década de 1990) hacia una normativa integradora (ley argentina de 2004, ley uruguaya de 2008), en la cual subyace la ideología de los derechos humanos. La categoría inmigrantes —en el caso de Chile y Paraguay— es construida como una amenaza que puede afectar la seguridad nacional. Para Uruguay, si bien la visión es más humanista, la categoría de irregular nos indica que aún se percibe la inmigración como un problema social. La primera visión expresa una absoluta desconfianza hacia el inmigrante, sujeto que puede poner en peligro la integridad territorial y la soberanía nacional. Esta perspectiva conlleva necesariamente 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).

La ciudadanía mercosureña aún está lejos. Y en el caso de que se obtenga será necesario un debate intenso para no repetir experiencias discriminatorias como las formuladas por la Unión Europea respecto de los no comunitarios.

V. MIGRACIONES, POLÍTICAS Y CONTEXTO INTERNACIONAL: LA EXPERIENCIA ARGENTINA

Investigar acerca de las políticas migratorias en Argentina es detenerse en uno de los temas esenciales de su historia como nación y por ello constituye uno de los más debatidos. Las migraciones constituyen un fenómeno que ha dejado profundas huellas en nuestra sociedad. El Estado, por su parte, comenzó muy tempranamente a preocuparse por los problemas poblacionales, y dentro de su estrategia las migraciones fueron prioritarias. Se necesitaba poblar rápidamente el país, modernizarlo y traer mano de obra indispensable para poner en marcha el proyecto dominante: transformar sus extensas tierras en agrícolas y producir alimentos que Europa necesitaba.

Nos ha interesado indagar las tensiones, ambigüedades y contradicciones emergentes entre el efectivo control que el Estado ha tenido sobre los extran-

jeros que ingresaban a su territorio y las limitaciones a sus prácticas. Con relación a la autonomía y soberanía del Estado, nos preguntamos: a) cómo se desarrollan y articulan con el correr del tiempo los procesos de “desnacionalización” de parte de la política argentina y de “renacionalización” de la política migratoria en particular; b) quiénes son los actores sociales que participan en la formulación de la política migratoria; c) qué características ha tenido el proceso de desterritorialización en el otorgamiento de derechos a los migrantes. Nos hemos preguntado cuánto ha influido el ámbito internacional en las transformaciones de la política migratoria argentina.

Sassen (2001) sostiene que si bien la construcción de un orden internacional globalizado conlleva un proceso de desnacionalización de las políticas nacionales, el proceso migratorio internacional resulta un área conflictiva en la que los Estados renacionalizan sus políticas, aferrándose a su derecho de controlar fronteras. Existe una tensión en el Estado, entre su autoridad para controlar la entrada de extranjeros al país y su obligación de proteger aquellas personas que se encuentran en su territorio.

En el marco de los interrogantes apuntados, estudiaremos la evolución de estos procesos en Argentina diferenciando etapas.

1. *Durante la etapa agroexportadora (1870-1930)*

El Estado formuló una política migratoria que se asoció con un fenómeno destacado: la inmigración europea de características masivas. La política de “puertas abiertas” se estableció mediante la emblemática Ley Avellaneda (1876), que impulsaba y fomentaba mediante incentivos económicos —pasajes, alojamiento, etcétera— el ingreso de europeos agricultores. Ella define por primera vez qué es un inmigrante, especificando los derechos y deberes que ese estatus generaba. A nivel normativo coexisten en el periodo dos imágenes del extranjero: el civilizador y el subversivo. La ley de Residencia de Extranjeros (1902) puede ser considerada como la primera norma que legitimó un accionar discrecional por parte de las autoridades, y la Ley de Defensa Social (1910) tuvo un claro carácter represivo hacia la población migrante en general. En relación con su actividad de control, dado que el flujo era predominantemente transoceánico, el puerto de Buenos Aires se convierte en un punto único de fácil intervención estatal. El Estado formula su política a través del Ministerio del Interior y luego del de Relaciones Exteriores. Las compañías privadas de colonización fueron los actores incorporados por la política para la implementación de su ambicioso plan migratorio. Las contradicciones surgen entre la ideología liberal que subyacía

a la estrategia formulada —incluida la idealización que la elite gobernante había construido del inmigrante como “agente civilizador”— y la ideología contestataria —socialista, anarquista, etcétera— que ellos traían consigo. La influencia del contexto internacional fue esencial, pues no sólo la inmigración insertará a Argentina en el mercado mundial sino que del estudio de los debates parlamentarios desarrollados durante 1875-1876, también se desprende la importancia otorgada a “los acreedores externos”, quienes debían ser tenidos en cuenta a la hora de decidir el gasto público para solventar la promoción de la inmigración europea.

2. *Estrategia industrializadora sustitutiva de importaciones.* *Gobiernos conservadores (1930-1945)*

A lo largo de esta etapa, observamos algunos fenómenos: declinación del flujo migratorio europeo y aumento de las migraciones internas. Se formula una política restrictiva —pensada como coyuntural frente a la crisis— asociada a la selección de inmigrantes, dejando de lado el régimen liberal de ingreso propuesto por la ley Avellaneda. Sin embargo, la crisis no afectó la ideología que relacionaba inmigración europea con progreso nacional, aún fuertemente arraigada en la sociedad argentina. La disminución del flujo parece ser más el resultado de la nueva situación económica internacional que consecuencia del cambio legal apuntado. El control estatal se expande, tornándose intervencionista, colocándose en el Ministerio de Agricultura la responsabilidad de formular la política. La influencia del contexto internacional en crisis acrecienta la “desnacionalización” de las políticas económicas, mientras la política migratoria se “renacionaliza” intentado proteger el mercado interno afectado por altas tasas de desempleo.

3. *Estrategia industrializadora sustitutiva de importaciones.* *Gobiernos peronistas (1946-1955)*

La experiencia planificadora del periodo (Primer y Segundo Plan Quinquenal) realizó diagnósticos previos acerca de los problemas demográficos pretendiendo actuar sobre la totalidad de los fenómenos, incluidas las migraciones. La Constitución Nacional, sancionada por el peronismo —vigente a partir de 1949 hasta 1956—, contenía referencias explícitas a algunos fenómenos demográficos. En relación con las migraciones: fomentaba la inmigración europea y disponía que los que entraran al país sin violar las leyes gozarían de todos los derechos civiles de los argentinos y también de

los derechos políticos luego de cinco años de haber obtenido la ciudadanía. Los criterios de selección y encauzamiento orientaron la nueva política; y la idea de integración latinoamericana constituye uno de los argumentos que legitiman la política de amnistías iniciada por los gobiernos peronistas. La capacidad de control estatal creció y tomó intervención el Ministerio del Interior, el de Asuntos Técnicos y, posteriormente, el de Relaciones Exteriores. La política económica, por su parte, se “nacionaliza” —intentando un modelo de capitalismo autónomo—, y la migratoria reconoce el aporte regional —países limítrofes—, contexto en el que pierde peso el factor nacional como exclusivo núcleo de legitimidad.

4. *Estrategia industrializadora sustitutiva de importaciones. Etapa concentradora. Gobiernos militares (1955-1962 y 1966-1973)*

Este periodo se caracteriza por una profunda crisis y un clima de protesta social creciente. Las normas elaboradas perciben a los inmigrantes como actores peligrosos para la sociedad aumentando la violencia contra los extranjeros y facultándose a expulsarlos. La disminución y fluctuación del flujo desde los países limítrofes fue el resultado de varias circunstancias: la política restrictiva ejecutada, la disminución de los salarios, la recesión económica y la exclusión y represión de los migrantes indocumentados. La política se “renacionaliza” al definir sólo intereses nacionales —amenazados por los extranjeros—, mientras la ideología liberal dominante influye para redefinir políticas económicas alentando nuevas y crecientes inversiones de capital extranjero.

5. *Estrategia industrializadora (1963-1966 y 1973-1976). Etapa distribuidora. Gobiernos democráticos*

El periodo se distingue por una política generosa con los inmigrantes latinoamericanos (sendas amnistías), por una posición progresista en los ámbitos internacionales (Conferencia Mundial de Población de Bucarest, 1974) donde el fenómeno migratorio fue considerado como un factor de progreso y desarrollo; y por la creación de nuevos espacios institucionales. La experiencia planificadora del peronismo (Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional, 1973) formula cuatro proyectos básicos: a) orientación de las migraciones internas; b) recuperación de la emigración argentina a otros países; c) integración de la inmigración latinoamericana; y d) promoción de la inmigración de ultramar. La política migratoria vuelve a tener

en cuenta el contexto regional, se “desnacionaliza” mientras las políticas económicas intentan recuperar soberanía para proteger intereses nacionales.

6. Desde el golpe de Estado de 1976 a la crisis de 2001

La estrategia de apertura y liberalización económica comprende varias etapas. La primera, de inicio y penetración (1976-1983), llevada a cabo por la dictadura militar; la segunda, de transición (1984-1989), durante el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín, cuando algunos sectores aún resisten la desregularización y generan cierto impasse; la tercera, de consolidación (1989-1999), durante los dos mandatos del Dr. Carlos Menem, cuando ya no existió grupo alguno socialmente organizado que pudo oponerse al proyecto neoliberal instrumentado; y la cuarta, de derrumbe, durante el gobierno del Dr. De la Rúa (1999-2001) cuando el fracaso del modelo, la crisis financiera y la protesta social provocan la renuncia del presidente.

F 1. En relación con el tema poblacional, y en particular con el migratorio, la dictadura rápidamente mostró interés por estas temáticas. En 1977 el gobierno aprueba un decreto que establece los Objetivos y Políticas Nacionales de Población. En 1981, se aprueba una norma que sustituye toda la legislación vigente: la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración deroga la histórica Ley Avellaneda. En sus Considerandos, se argumenta la necesidad de fomentar la inmigración —que expresamente se declara debe ser europea— asociándola al proceso colonizador para consolidar y acrecentar nuestro patrimonio poblacional. Expresamente prohíbe a todo extranjero indocumentado desarrollar actividades remuneradas y se le impide el acceso a los servicios de salud y educación, obligando a los funcionarios a denunciar la situación ante las autoridades públicas. Subyace en la norma militar la “doctrina de la seguridad nacional”. Será el Ministerio del Interior el espacio excluyente de formulación de la política, observándose una fuerte concentración y discrecionalidad en su poder de control. El fenómeno migratorio se regula desde una óptica casi exclusivamente policial la política migratoria se “renacionaliza” mientras se “desnacionaliza” la política económica a través del estímulo al ingreso de capitales extranjeros garantizando su rentabilidad, transfiriéndole empresas estatales, etcétera.

F 2. Durante el gobierno del Dr. Alfonsín, se observan políticas contradictorias: si bien en 1984 se dicta un decreto de amnistía, facilitando la integración de los inmigrantes; en 1985, se formula una política inmigratoria

restrictiva a través de una Resolución de la Dirección Nacional de Migraciones. Dos años después, se aprueba un decreto por el cual se reglamenta la ley de migraciones de la dictadura militar otorgándole validez jurídica e ideológica. Con referencia a la emigración, en 1984 se implementa una política tendiente a lograr el retorno de los argentinos exiliados. En síntesis, sus decisiones muestran una posición ambivalente. La política económica no tuvo modificaciones sustanciales, perdurando el proyecto liberal de apertura, mientras la política migratoria restrictiva se profundiza y se legitiman los tradicionales espacios estatales involucrados.

F 3. Durante los gobiernos del Dr. Menem, persiste una política contradictoria. En relación con la emigración, en 1991 se aprueba una ley por la cual se otorga el derecho al voto a los argentinos residentes en el exterior. Con referencia a la inmigración, se observan algunas experiencias integradoras: como la norma —dictada en 1992— por la cual se otorga una amnistía a los ciudadanos nativos de países limítrofes; así como la firma, en 1998, de los Convenios Migratorios con Bolivia, Perú y Paraguay. Otro progreso observado durante este periodo fue el otorgamiento del derecho al voto a los extranjeros en las elecciones municipales y/o provinciales. Paradójicamente, surge y se profundizan las tendencias restrictivas: a) en 1993, el Poder Ejecutivo sancionó un decreto autorizando a la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) a realizar en todo el territorio nacional —con el apoyo de fuerzas de seguridad— operativos conjuntos de control tendientes a verificar la situación legal de los inmigrantes; b) se establecen nuevos criterios de admisión, “a fin de resguardar los intereses nacionales”; c) se deroga el Reglamento dictado por Alfonsín y se dicta uno nuevo del cual surge claramente un mayor control y concentración de poder de decisión en el Ministerio el Interior; d) en 1998, se aprueba una norma que introduce cambios regresivos en relación con los derechos de los inmigrantes. Con referencia a los actores sociales, resulta interesante la creación de dos Comisiones de Población en el Parlamento nacional, otorgándole así mayor protagonismo en la formulación de las políticas. En la reforma constitucional de 1994, el tema migratorio no sufrió modificaciones, repitiéndose ideas vigentes desde 1853. Las políticas económicas, al acentuarse el modelo neoliberal e imponer una apertura al mundo globalizado, se “desnacionalizan”, mientras la migratoria tiende a resolver tensiones internas, responsabilizando del fracaso del modelo económico a los inmigrantes limítrofes y exacerbando visiones xenófobas.

F 4. El gobierno del Dr. Fernando de la Rúa asumió en diciembre de 1999 y pretendió mejorar los aspectos más controvertidos del gobierno anterior. Sin embargo, a partir de la profundización de la crisis económica y del creciente endeudamiento externo, la protesta social aumenta de tal forma que en diciembre de 2001 el presidente se ve obligado a renunciar a su cargo. Resulta significativo el hecho de que este gobierno democrático no haya sancionado ningún decreto de amnistía, como históricamente todos lo hicieron desde mediados del siglo pasado.

7. Gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2012)

Profundas transformaciones en materia migratoria se han ido desarrollando desde 2003 hasta la actualidad. La nueva ley migratoria, sancionada por el Congreso Nacional en diciembre de 2003 (publicada en el *Boletín Oficial* en enero de 2004), representa una transformación substancial en la política migratoria argentina y un logro histórico: derogar la ley de la dictadura militar después de veinte años de gobiernos democráticos. El modelo social que subyace en la nueva ley trasunta la idea de una sociedad más igualitaria, donde se valora la potencialidad de los jóvenes y el aporte de los inmigrantes. La sociedad aparece integrada a un proceso regional —Mercosur— cuyo peso creciente influyó a la hora de definir nuevas políticas.

Varias circunstancias revelan un giro ideológico en el plano formal de la reciente política migratoria: a) aprobación de la Convención Internacional que protege los derechos de los trabajadores migrantes y sus familiares; b) sanción de nueva ley de refugiados, que viene a llenar un vacío legal largamente demandado por los organismos involucrados y las asociaciones; c) amnistía a inmigrantes extra-Mercosur; d) implementación del programa de regularización permanente conocido como Patria Grande; e) aprobación del Acuerdo sobre Residencia en el Mercosur; f) sanción del decreto reglamentario de la nueva ley migratoria; g) la ampliación en la participación de las asociaciones de inmigrantes y refugiados previstas en la nueva legislación; h) la expansión de derechos de ciudadanía fuera del territorio nacional; i) creación del Programa Raíces (retorno y vinculación con investigadores y científicos argentinos emigrados) y su posterior sanción como política de Estado; j) creación del Programa Provincia 25, de vinculación con argentinos emigrados); k) aprobación de la ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas; l) creación de la Comisión Nacional para los Refugiados; m) acuerdos migratorios bilaterales firmados con Chile y el Perú; n) aprobación del Acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes

entre los Estados Partes del Mercosur; o) los discursos de los funcionarios a cargo de la política migratoria. Son referencias que nos indican la recepción de principios vigentes en el contexto internacional y la transformación del paradigma que sustenta la política: de la “seguridad nacional” como valor a proteger ante la amenaza potencial de los extranjeros al reconocimiento del derecho humano a migrar.

Por otra parte, la política se ha vuelto más compleja en varios sentidos: i) respecto del origen de los flujos: al tradicional procedente de países limítrofes y Corea, se suma en la actualidad el de China, África y el Caribe; ii) en relación con el doble carácter —receptor y expulsor— que caracteriza hoy a la Argentina, circunstancia que implica una original mirada sobre el fenómeno; iii) con referencia a los nuevos actores involucrados en la formulación y aplicación de las políticas: creciente participación de sectores sociales —organizaciones de la sociedad civil— y también de otros gobiernos de países donde residen argentinos, de países de donde provienen los inmigrantes o con los cuales se está construyendo un espacio de integración regional. El Estado y sus funcionarios especializados ya no son los únicos encargados de la cuestión.

Sin embargo, a pesar de que los recientes cambios han avanzado en relación con la protección y respeto de los derechos de los migrantes, estudios puntuales nos revelan que los inmigrantes en la Argentina son discriminados y explotados; en muchos casos, perseguidos y maltratados. Existen cuestiones culturales, económicas e ideológicas que explican ese fenómeno. Lo que aún está en debate es en qué medida los inmigrantes sufren ese trato por ser extranjeros o por ser pobres.

Asimismo, las innovaciones no se reflejan de forma automática en las acciones de los actores sociales que deben aplicar cotidianamente esas normas. Por el contrario, décadas de ideología militar autoritaria influyen en las contradicciones que a diario ocurren entre lo formal y las prácticas de la política.

La perspectiva de largo plazo nos permite agregar que, durante la estrategia agroexportadora (1870-1930), se observa un proceso de desnacionalización de la política económica —apertura a la inversión extranjera en ferrocarriles, frigoríficos y servicios— y de la migratoria —promoción de la inmigración europea asociada al proceso colonizador, exterminio de la población aborígen— con participación de grupos de la sociedad civil —empresas privadas de colonización— en la implementación de la política ideada. Por el contrario, durante el periodo posterior (1930-1945), y en parte como consecuencia de la grave crisis internacional, mientras la política económica se desnacionaliza —crecientes inversiones norteamericanas en la in-

dustria textil y alimentos, etcétera—, la migratoria se vuelve restrictiva y se nacionaliza protegiendo el mercado interno ante las altas tasas de desocupación. Inversamente, durante la década del primer peronismo (1945-1955), la política económica se nacionaliza —se intenta un capitalismo autónomo: aumento de la inversión pública, nacionalización de empresas extranjeras, etcétera— y la migratoria se desnacionaliza al considerar el contexto latinoamericano como variable en las amnistías formuladas. Por el contrario, la experiencia industrializadora concentradora (1955-1962 y 1966-1973) desnacionaliza la política económica —proceso de extranjerización, expansión de las empresas multinacionales monopólicas, etcétera— y nacionaliza la migratoria —restricciones a los migrantes limítrofes y represión a los migrantes indocumentados— ahora fundada en el control interno y la seguridad nacional. La experiencia distribuidora (1963-1966 y 1973-1976) nacionaliza la política económica —aumento de la inversión pública, control estatal del capital extranjero— y desnacionaliza la migratoria —amnistías para los migrantes limítrofes y promoción de la migración latinoamericana—. A partir del golpe de Estado de 1976, la política económica se desnacionaliza —proceso de extranjerización, vertiginosas privatizaciones, etcétera— y la migratoria en parte se nacionaliza, con profundas contradicciones —control creciente de los migrantes indocumentados, restricciones sobre los limítrofes, amnistías, etcétera—.

Finalmente, luego de la crisis de 2001, durante los gobiernos kirchneristas, la nueva política migratoria argentina se desnacionaliza a través de dos factores: a) la prioridad conferida al proceso de integración regional como elemento relevante para otorgar derechos diferenciados —mercosureños y no mercosureños—, ampliando el escenario y construyendo la política con criterios que exceden lo estrictamente nacional; y b) la recepción del marco internacional de protección de los derechos humanos, circunstancia que limita la autonomía y poder del Estado. Simultáneamente, en lo económico, puede observarse un incierto proceso que intenta recuperar parte de la soberanía nacional frente a los organismos financieros internacionales —desendeudamiento, rechazo a las políticas del FMI, etcétera—.

Podríamos agregar que durante los periodos de estrategias conservadoras, concentradoras, incluidas las militares, las políticas migratorias tienden a nacionalizarse; e inversamente, durante las experiencias distribuidoras se perfila un proceso de desnacionalización. Por su parte, el ámbito internacional está presente a lo largo de todo el periodo estudiado, aunque adquiere diferentes matices e intensidades.

En relación con la región latinoamericana, ya en la década de 1990 comienza a gestarse un tratamiento bi y multilateral de las migraciones, su-

perando la tradicional perspectiva de considerar la política como un instrumento de estricta soberanía nacional (fronteras, seguridad, etcétera). Los convenios bilaterales firmados con Bolivia, Perú y Paraguay, hacia fines de esa década, representan un antecedente de la política formulada luego de la crisis de 2001.

Retomando las ideas de Sassen (2001), quien sostiene que si bien la construcción de un orden internacional globalizado conlleva un proceso de desnacionalización de las políticas nacionales, el proceso migratorio internacional resulta un área conflictiva en la que los Estados renacionalizan sus políticas aferrándose a su derecho de controlar fronteras; consideramos que resulta necesario distinguir entre países centrales y periféricos. En efecto, el caso argentino resulta paradigmático, pues mientras otros países receptores —centrales— profundizan políticas migratorias restrictivas y en algunos casos descuidan principios sobre derechos humanos —Directiva de Retorno en la Unión Europea, Ley de California en los Estados Unidos—, en Argentina la experiencia es inversa al formularse una política que considera la migración como un derecho fundamental. La nueva ley así lo explicita: “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” (artículo 4o.).

V. REFLEXIÓN FINAL

Desde una perspectiva más general, podemos agregar que desde los inicios del capitalismo y en sus diferentes etapas, el fenómeno migratorio ha sido un factor clave para su desarrollo. No obstante, debemos diferenciar entre países centrales/dominantes/colonizadores y países periféricos/dominados/colonizados. En la época colonial, los segundos aportan la mano de obra barata que el proceso capitalista requería. En la actual etapa de globalización neoliberal capitalista, los procesos migratorios están insertos en este mundo de centros poderosos y periferias subordinadas. Es justamente en ese conjunto de polaridades entre la sociedad moderna occidental y las otras culturas (todo el mundo ex-colonial) en que debemos interpretar las migraciones desde los países periféricos hacia los centrales. El fenómeno tiene la particularidad de exhibir con claridad las contradicciones y limitaciones del capitalismo: los necesita pero los rechaza. Con su sola existencia los migrantes impugnan, refutan el orden neoliberal vigente exponiendo sus llagas y fracasos. En época de crisis, se legitima su exclusión derrumbando las retóricas construcciones acerca de los derechos humanos que esas mismas

sociedades centrales proclaman defender. En los países periféricos la experiencia reciente transita caminos opuestos: las nuevas políticas formuladas en la Argentina, el Uruguay, así como el reciente proyecto de Bolivia se basan en un modelo integrador, respetuoso de los derechos de los migrantes que se contraponen con las del mundo desarrollado.

¿Cuál es la evolución observada en Latinoamérica, especialmente en el Cono Sur, acerca de esta compleja relación entre expansión capitalista global y migraciones? El tratamiento de las cuestiones migratorias a nivel latinoamericano revela 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 latinoamericanos; 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. La circunstancia de que alguno de estos sean países receptores —como Chile y Argentina— nos obliga a valorizar aún más este progreso;¹⁵ b) la ampliación de la ciudadanía en trece países que han otorgado el derecho al voto a sus emigrados. En aquellos que aún no lo han consagrado se advierten debates y acciones dinamizadoras que hacen pensar en una obtención a corto o mediano plazo; c) la entrada en vigencia del Acuerdo de Residencia firmado por los países del Mercosur y asociados en el año 2002, 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 objetivos específicos prioritarios: “...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 3o., letra k). Esta postura implica una reafirmación de la trascendencia otorgada a la temática migratoria en el proceso de integración regional. En esta misma línea se inscribe el proyecto de “Comunicado Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes” de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), elaborado por los presidentes de América Latina y el Caribe, reunidos en Caracas, el 3 de diciembre de 2011, mediante el cual proponen a las personas migrantes como eje de toda política migratoria, valoran su aporte, expresan su rechazo a la criminalización y se comprometen a combatir el racismo y la xenofobia. Inversamente, a pesar de los avances observados, el tratamiento del tema migratorio, den-

¹⁵ Ninguno de los países centrales receptores la ha ratificado.

tro de los órganos del Mercosur, ha sido 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 progresos citados no logran modificar arraigadas prácticas en las autoridades nacionales encargadas del control interno y de las fronteras, quienes perciben al migrante latinoamericano como un sospechoso *a priori* de diferentes delitos, así como un potencial competidor de la mano de obra interna. En síntesis, advertimos un proceso lento —y no exento de altibajos— que incorpora las migraciones como una variable esencial para la realización efectiva de la integración. La dimensión jurídica de la región reconoce la influencia del proceso de integración, en algún sentido “desnacionalizando” las políticas migratorias de cada país, así como una desterritorialización del concepto de ciudadanía.

Por último, cómo explicar la original política migratoria argentina a contrapelo de las formuladas por los países centrales receptores. Pensamos que las políticas restrictivas del norte (de la Unión Europea y norteamericanas) descansan en una perspectiva eurocentrista, y en la Argentina, después de la crisis de 2001, comienza la ruptura del paradigma neoliberal al quedar al descubierto el proceso de polarización y desigualdad, la esencial contradicción entre el mundo desarrollado y la periferia. A partir de esta traumática experiencia colectiva, Argentina pudo idear una política alternativa que rompió con la ideología colonial dominante gracias a su rica historia política, cultural y social construida en relación con los flujos que fue recibiendo desde mediados del siglo XIX.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR, Legal Database en <http://acnur.org/> (consultada el 15 de septiembre de 2010).
- AGUILAR CARDOSO, Luis y MENDIOLA HIDALGO, Mariana, *Grupos en situación de especial protección en la región andina: migrantes*, Lima, Comisión Andina de Juristas, 2008.
- AMIN, Samir, “Capitalismo, imperialismo, mundialización”, en SEOANE, José y TADDEI, Emilio (comps.), *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre*, Buenos Aires, CLACSO, 2001.
- ANDEAN COMMUNITY OFFICIAL WEBSITE en <http://comunidadandina.org/> (consultada el 15 de septiembre de 2010).
- BOAVENTURA DE SOUSA, Santos, *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia*, España, Desclee de Brouwer, 2003.

- , “Hacia un concepción multicultural de los derechos humanos”, *Análisis Político*, Santafe de Bogotá, Antioquia, Colombia, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales-Universidad Nacional de Colombia, núm. 31. 1997, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar> (consultada el 15 de diciembre de 2011).
- BROCHMANN, Grete and HAMMAR, Tomas (eds.), *Mechanisms of Immigration Control*, New York, Oxford, Berg, 1999.
- CASTLES, Stephen and MILLER, Mark (eds.), *The Age of Migration*, 3a. ed., Nueva York, Guilford Press, 2003.
- CORONIL, Fernando, “Naturaleza del colonialismo: del eurocentrismo al globocentrismo”, en LANDER, Edgardo, *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectiva latinoamericana*, Buenos Aires, CLACSO Libros, 2005.
- CORREA, Germán, “Estrategias de desarrollo, poder y población. Notas tentativas para el análisis de sus relaciones”, *Estructura política y políticas de población*, Santiago de Chile, Pispal, doc. 6, 1975.
- EARNEST, David, *Old Nations, New Voters. Nationalism, Transnationalism, and Democracy in the Era of Global Migration*, Nueva York, Suny Press, 2009.
- FACAL, Santiago, “Recorriendo el largo camino de la integración: los judíos alemanes en Uruguay”, *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 12, 2006, en <http://alhim.revues.org/index1412.html> (consultada el 15 de octubre de 2010).
- FERRER, Aldo, “Globalización, desarrollo y densidad nacional”, *Cuadernos Clacso (I-VI) Pensamiento Crítico Latinoamericano*, Santiago, Editorial Aun Creemos en los Sueños, 2005.
- GIL ARAUJO, Sandra, “Las argucias de la integración. Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid”, Tesis doctoral, Madrid, Departamento de Cambio Social-Facultad de Ciencias Políticas y Sociología-Universidad Complutense de Madrid, 2006.
- GOTTERO, Laura, y MODOLO, Vanina, “Migración deseada y participación política en Argentina y Paraguay. Análisis comparativo de normas migratorias y electorales”, ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de la Población, La Habana, 16-19 de noviembre de 2010.
- HALPERIN DONGHI, Tulio, *El Espejo de la Historia*, Buenos Aires, Sudamericana, 1987.
- HOLLIFIELD, James, “The Politics of International Migration: How Can We ‘Bring the State Back in’?” en BRETTELL, Caroline y HOLLIFIELD, James (eds.) *Migration Theory: Talking across Disciplines*, New York-London, Routledge, 2000.

- , “Migration and international relations: Cooperation and control in the European Community”, *International Migration Review*, Institute for Democracy and Electoral Assistance Website, núm. 26, 2010, en <http://idea.int/> (consultada el 15 de septiembre de 2010).
- LANDER, Edgardo, “Ciencias sociales, saberes coloniales y eurocéntricos”, en LANDER, Edgardo (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*, Buenos Aires, CLACSO, 2005.
- MASSEY, Douglas, 1999, “International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State”, *Population and Development Review*, 25, núm. 2.
- MERCOSUR, Official Website, <http://mercosur.org.uy/> (consultada el 15 de septiembre de 2010).
- MODOLO, Vanina, “Libre Movilidad Territorial como factor de desarrollo en el Mercado Común Europeo y Mercosureño”, en NOVICK, Susana (dir.), *Migraciones y Mercosur. Una relación inconclusa*, Buenos Aires, Catálogos, 2010.
- NOVICK, Susana, “Migración y políticas en Argentina: Tres leyes para un país extenso (1876-2004)”, en NOVICK, Susana (comp.), *Las Migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, Buenos Aires, Catálogos-CLACSO, 2008.
- , “La reciente política migratoria argentina en el contexto del Mercosur”, en NOVICK, Susana, *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, 2005.
- OBSERVATORIO CONTROL INTERAMERICANO DE LOS DERECHOS DE LOS Y LAS MIGRANTES, *Informe Interamericano de Migraciones*, Chile, OCIM, 2006.
- OSZLAK, Oscar y O’DONNELL Guillermo, *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Documento CEDES, Buenos Aires, CLACSO, núm. 4, marzo de 1976.
- , *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Buenos Aires, Estudios Cedes, núm. 2, vol. 3, 1980.
- PAZOS, Nora, “Un desafío para Argentina frente al nuevo escenario en la política migratoria europea”, Ponencia presentada a las X Jornadas de AEPA, San Fernando del Valle de Catamarca, 4-6 de noviembre de 2009.
- , “La directiva de retorno de la Unión Europea y la ley de Arizona: dos normas recientes que violan los derechos de las personas migrantes”,

- ponencia presentada al XI Congreso Nacional y I Latinoamericano de Sociología Jurídica, Buenos Aires, 7-9 de octubre de 2010.
- PELLEGRINO, Adela, *Migrantes latinoamericanos: síntesis histórica y tendencias recientes*, Montevideo, CEPAL-UDELAR, 2001.
- , “Migrantes latinoamericanos y caribeños: síntesis histórica y tendencias recientes”, Santiago de Chile, Cepal, 2000, en CHESNAIS, Jean Claude, *La transition demographique. Etapes, formes, implications économiques*, Paris, Presses Universitaires de France-Institu National d’Études Démographiques, 1986.
- POLLIN, Robert, “La resurrección del rentista”, *New Left Review*, núm. 46, septiembre-octubre 2007.
- QUIJANO, Aníbal, “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”, en LANDER, Edgardo (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*, Buenos Aires, CLACSO, 2005.
- SAID, Edward, *Cultura e imperialismo*, Barcelona, Anagrama, 2004.
- SASSEN, Saskia, *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Barcelona, Bellaterra, 2001.
- SHORE, Crist y WRIGHT, Susan, “Policy. A new field of Anthropology”, *Anthropology of Policy. Critical perspectives on Governance and Power*, Londres, Routledge, 1997.
- STRIKWERDA, Carl, “Tides of Migration, Currents of History: The State, Economy, and the Transatlantic Movement of Labor in the Nineteenth and Twentieth Centuries”, *International Review of Social History*, núm. 44, 1999.
- TAPINOS, George y DELAUNAY, Daniel, “Se puede hablar realmente de la globalización de los flujos migratorios”, *Revista Notas de Población*, CEPAL núm. 73, 2001, http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/8852/lcg2124P_pres.pdf (consultada el 11 de febrero de 2012).
- TEITELBAUM, Michael, “Immigration, Refugees, and Foreign-Policy”, *International Organization*, núm. 3, vol. 38, 1984.
- TORPEY, John, *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- UNITED NATIONS OFFICE OF DRUGS AND CRIME, Official Website, <http://unodc.org/> (consultada el 15 de septiembre de 2010).
- WALKER, Richard y BUCK Daniel, “La vía China. Ciudades en la transición al capitalismo”, *New Left Review*, núm. 46, septiembre-octubre de 2007.
- WALLERSTEIN, Immanuel, “Crisis estructurales”, *New Left Review*, núm. 62, mayo-junio de 2010.