

Aires de cambio en el tratamiento de la migración regional: la Ley Migratoria Argentina y el desafío de la integración de los migrantes regionales

Álvaro Del Águila

Introducción

El presente trabajo intenta reflexionar en torno a los posibles obstáculos que enfrenta la normativa migratoria argentina en su intento de transformar realidades sociales complejas, como son aquellas que han caracterizado el tratamiento brindado por la sociedad durante décadas hacia la mano de obra “no calificada” proveniente de países limítrofes. Partimos de considerar aquí que, si bien los cambios normativos no crean de por sí, nuevas realidades sociales, éstos pueden actuar como catalizadores de procesos de transformación, dando lugar a nuevas formas de visibilizar las cuestiones que tratan.

La pregunta central que guía al trabajo puede formularse de la siguiente manera: *¿puede una ley migratoria transformar, en el corto, mediano o largo plazo, una realidad sociocultural compleja, que hunde profundas raíces en cierta “costumbre legalizada” de minusvalorar a los migrantes y al trabajo que ellos realizan?* Intentaremos demostrar que, si bien una ley de las características de la Ley N° 25.871 implica un gran avance en este sentido, una verdadera transformación del imaginario discriminatorio argentino sólo puede ser alcanzada a través de una puesta en crítica del *ideal de Nación* construido a lo largo de los años.

Licenciado en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctorando en Antropología Social (Facultad de Filosofía y Letras, UBA). Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET – Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín). Miembro del Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay (Instituto de Estudios sobre América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales, UBA). Coordinador del Área Migraciones del Centro de Innovación y Desarrollo para la Acción Comunitaria (CIDAC, SEUBE - FFyL, UBA). Contacto: alvarodelaguila@hotmail.com.

Aires de cambio en el tratamiento de la migración regional

En los últimos años, el campo de interlocución argentino referente a las migraciones internacionales parece haber cambiado¹. El posicionamiento del Estado en relación a los movimientos migratorios provenientes de los países vecinos ya no es el mismo, y hasta puede decirse que ha “dado un giro” respecto del discurso imperante en las décadas pasadas. A nivel más amplio, este cambio sustancial tiene lugar en un contexto regional caracterizado por el resurgimiento de la cosmovisión social y política que propugna en favor de la integración latinoamericana, en un clima de renovación institucional en muchas de las sociedades nacionales del Cono Sur.

En parte como producto y en parte como iniciadora del proceso de re-actualización de los ideales de la *Patria Grande*, la sanción en 2004 de la Ley Nacional de Migraciones N° 25.871 constituye un eslabón importante dentro de un cambio de paradigma que hace tiempo venía reclamándose desde distintos sectores sociales. Sin embargo, y a pesar del gran valor de los deberes que asume el Estado a través de la ley, la vida de los migrantes limítrofes en Argentina continúa estando signada por profundas inequidades. Esto nos lleva a considerar que, si bien un cambio normativo de las características del planteado en la Ley N° 25.871 habilita nuevas posibilidades para la “organización de la demanda” por parte

de los migrantes, también es cierto que, en sí misma, no es medida suficiente para transformar el complejo entramado social que da forma a sus experiencias en nuestro país.

El presente ensayo intentará reflexionar en torno a los posibles obstáculos que enfrenta la normativa en su intento de transformar realidades sociales complejas, como son aquellas que han caracterizado el tratamiento brindado por la sociedad argentina hacia la mano de obra “no calificada” proveniente de países vecinos, fundamentalmente Paraguay y Bolivia. La pregunta central que guiará a este trabajo puede formularse de la siguiente manera: *¿puede una ley migratoria transformar, en el corto, mediano o largo plazo, una realidad sociocultural compleja, que hunde profundas raíces en cierta “costumbre legalizada” de minusvalorizar a los migrantes y al trabajo que ellos realizan?* Intentaremos demostrar que, si bien una ley de las características de la Ley N° 25.871 implica un gran avance en este sentido, una verdadera transformación del imaginario discriminatorio argentino sólo puede ser alcanzada a través de una puesta en crítica del *ideal de Nación* construido a lo largo de los años. En otras palabras, intentaremos señalar por qué un verdadero cambio en la mirada sobre el *Otro limítrofe* sólo puede ser logrado a partir de un conjunto de transformaciones que exceden plenamente el alcance de una ley que regula lo migratorio, y que se vinculan, entre otras cuestiones, a

1. La línea de investigación en la que se basa este trabajo fue publicada en la revista *Paraguay desde las Ciencias Sociales* N°2, Abril de 2013.

cambios más profundos en las formas tradicionales y vetustas de pensarse una sociedad a sí misma.

Comenzaremos ofreciendo un breve recorrido sobre los contenidos de la normativa, contrastándola con los marcos legales que inmediatamente la precedieron. Para ello, nos serviremos fundamentalmente de los aportes realizados por otros investigadores (Halpern, 2009; Gottero, 2010; Mármora et. al., 2011). Es importante destacar que el panorama que se presenta a continuación no pretende ser exhaustivo (existen numerosos tratados, decretos y resoluciones que no serán abordados aquí) sino que, por el contrario, simplemente busca destacar algunos aspectos centrales del proceso de renovación normativa que serán útiles para el debate.

La Ley Nacional de Migraciones N° 25.871 y el resurgimiento de lo migratorio como campo de acción y organización

De acuerdo a Mármora et al. (2011:27), la Ley N° 25.871 *“contempla altos estándares de protección de los derechos de las personas migrantes y es la base de la implementación de políticas públicas que buscan integrarlo a la sociedad”*. Retomamos aquí el punteo que nos ofrece el autor sobre las características generales y el espíritu de la nueva normativa: Reafirma la igualdad de trato con los nacionales; Enuncia derechos que asisten a los migrantes, asegurando su acceso igualitario a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social; Establece el derecho a ser

informados sobre sus derechos y obligaciones; Determina la posibilidad de participar o ser consultados en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades donde residan; Consagra el derecho a la reunificación familiar; Garantiza el acceso a la educación y a la salud, respectivamente, independientemente de cuál sea la situación migratoria del extranjero. (Mármora et al., 2011:27).

Al mismo tiempo, la Ley introduce el criterio de la *“nacionalidad sudamericana”* para la admisión de extranjeros, pudiendo cualquier nacional sudamericano acogerse a éste sin necesidad de acreditar su actividad o de buscar algún otro argumento que lo habilite a la admisión migratoria. Su nacionalidad pasa a convertirse así en motivo suficiente para el ingreso y permanencia en la Argentina (Mármora et. al, 2011: 27).

En marcado contraste con estos principios, la ley anterior, N° 22.439, entró en vigencia en el año 1981, plenamente inscripta en la ideología estatal que caracterizó a los últimos años de la dictadura militar. En concordancia con la situación social y política imperante, esta norma poseía finalidades altamente restrictivas, de control de la población, en el marco de los preceptos de la llamada *“Doctrina de Seguridad Nacional”* (Gottero, 2010). De acuerdo a Novick, en esta etapa -tal y como deja traslucir la norma- el fenómeno migratorio *“se enfocaba desde una óptica policial, de control restrictivo y vigilancia de los grupos migratorios como potenciales focos de conflicto”* (Gottero, 2010). Sin embargo, y paradójicamente, es durante los años

democráticos que el espíritu de la Ley N° 22.439 se consolida como visión discriminatoria sobre el Otro limítrofe. Como señala Halpern (2009): “*Será en 1987 cuando se definan claramente los criterios en relación con la ‘cuestión migratoria’. La reglamentación de la ley 22.439/81, realizada a través del Decreto N° 1434/87, se convierte en el símbolo de la consolidación de aquella mirada sospechosa sobre los inmigrantes latinoamericanos, aunque ahora bajo un gobierno popular y democráticamente elegido. Así, las instituciones democráticas post-dictadura constituyen un terreno sumamente complejo para la consideración de las aperturas mínimas necesarias para una democratización social*”. (Halpern, 2009: 21).

En el mismo sentido, Pérez Vichich señalaba sobre el Decreto N° 1434/87 (reglamentario de la Ley N° 22.439/81) que estaba atravesado por “*un matiz discriminatorio*”: los más afectados por su aplicación han de ser los inmigrantes limítrofes. “*Se reconoce la permanencia del prejuicio europeísta y no queda clara la exclusión de los principios informadores de la doctrina de seguridad nacional de la letra legal*” (Halpern, 2009:22).

El derrotero que condujo a la sanción de la ley N° 25.871 en diciembre de 2003 (y a su promulgación en enero de 2004) no estuvo libre de obstáculos, y con certeza constituye el fruto de intensos debates y reclamos para que el proyecto de dicha norma, sujeto a prórrogas y demás demoras, finalmente fuera tratado (Gottero, 2010). Así fue como se aprobó en la Cámara de Diputados durante la última sesión del año y, días después, en

ese mismo diciembre obtuvo la mayoría en la Cámara de Senadores. Como señala Gottero (2010), la sanción de la ley constituyó un hito celebrado por numerosos estudiosos del tema, que remarcaron las diferencias ideológicas de esta norma con la anterior Ley: “*La ley 25.871 ha puesto punto final a una situación denigrante para la condición humana, como era la anterior ley de migraciones. Esto es así ya que una doble inconstitucionalidad impregnaba la misma, de una parte porque el órgano emisor fue un gobierno de facto; de otra porque su contenido traicionaba los postulados de la Constitución Nacional y los textos internacionales de protección de los derechos fundamentales*”. (Chausovsky, 2004).

En este sentido, uno de los cambios más significativos que propugnó la nueva ley fue el reconocimiento de la migración como un derecho humano, “*esencial e inalienable de la persona*” (Art. 4). Ya desde sus primeros artículos, existía la preocupación por definir al inmigrante como “*todo aquel extranjero que desee ingresar, transitar, residir o establecerse definitiva, temporaria o transitoriamente en el país conforme a la legislación vigente*”. Sin embargo, desde otra línea de análisis, tal y como sugiere Gottero (2010): “*Si bien la igualación de ‘inmigrante’ (Ley Videla) con ‘extranjero’ (Nueva Ley) supone ya un avance en la forma de pensar a los sujetos que migran, esta equiparación se encuentra con el mismo problema suscitado cuando la palabra ‘inmigrante’ está ausente: la experiencia migratoria, la historia del protagonista de esa migración, se esconde y no aparece como una de las*

condiciones inescindibles de la residencia y de la interacción del inmigrante en la sociedad de destino” (Gottero, 2010:47).

A pesar de ello, la autora no deja de destacar que la ruptura de la construcción del inmigrante como meramente conflictivo implica la transformación del discurso previo sobre el fenómeno migratorio. En una ley de migraciones, “*caracterizar a algunos como ‘inmigrantes’ y a otros como ‘extranjeros’ permite la división entre aquellos pasibles de incorporación al proyecto nacional y los que permanecerán como ajenos*” (Gottero, 2010:48).

Es por ello que la investigadora afirma que la construcción del inmigrante -al igual que sucede con la figura de los excluidos- “*vuelve a ser politizable y se transforma en un espacio de lucha por el poder (de definir y de definirse)*” (Gottero, 2010:48).

De esta forma, si bien la nueva ley no creaba una realidad distinta para los migrantes, traía buenos augurios y, sobre todas las cosas, parecía sostener cierta coherencia con las iniciativas de integración social y política de la región. Halpern (2009) sintetiza el “*clima de cambio*” creado a partir de la nueva ley: “*Quizás los tres rasgos más salientes de la nueva normativa radicaban en que interrumpía el ‘limitacionismo’ con que se venía actuando en la materia con el endurecimiento sistemático de las normas ya expuestas, en que ubicaba al MERCOSUR como horizonte de integración político y social y en que inscribía la*

temática migratoria dentro la defensa de los derechos humanos. Por otro lado, la derogación de algunos artículos, implícitos desde la nueva ley, permitía considerar que las formas en que el Estado se había parado en este terreno a lo largo de los últimos años podrían empezar a cambiar. En definitiva, la nueva legislación logró generar expectativas donde antes no las había. No era mucho, pero era algo. Y en un terreno tan desplazado hacia criterios conservadores y restrictivos como es el de la legislación migratoria, el cambio apareció como importante” (Halpern, 2009:17).

A continuación, intentaremos ver qué otras transformaciones sociales acompañaron la promulgación de la ley.

La visibilidad de lo migratorio y el fortalecimiento de los actores

Si bien sería errado afirmar que existe una relación causal directa entre la nueva normativa y los fenómenos sociales que a continuación se describen, no puede dejarse de lado el hecho de que uno y otro aspecto se han configurado mutuamente. A nuestro entender, a la serie de avances formales en la perspectiva de ampliación de derechos planteados por la ley, debe agregarse otro importante factor de cambio: el fortalecimiento (y la aparición en escena) de diversos actores vinculados a la temática migratoria, producto de la confluencia del nuevo marco normativo y el resurgimiento de los ideales de integración regional. Un ejemplo claro de ello, en la órbita estatal, y frente a la históricamente debatida competencia de la Dirección Nacional de Migraciones² en

2. De acuerdo a la Decisión Administrativa de la Jefatura del Gabinete de Ministros N° 250/2008, se aprueba la

tanto autoridad excluyente de aplicación en materia de movimientos migratorios, es la renovación en 2006 de la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE)³ que pasa a partir de entonces a reemplazar el Comité para Elegibilidad de Refugiados (CEPARE) que funcionara, con una perspectiva marcadamente distinta, desde 1985. A esto debe agregarse la creación en 2008, por parte de la Defensoría General de la Nación, de la Comisión del Migrante, destinada a promover actividades orientadas a la defensa y protección de los derechos de las personas extranjeras que habitan el territorio nacional. Si bien en principio lo anterior solamente refiere a nuevos actores estatales con algún tipo de competencia sobre la temática, puede pensarse que su aparición en escena responde a un creciente interés por reconocer a las migraciones como una dimensión de importancia en la esfera pública.

En este sentido, y como señala Mármora (2011), es importante destacar que los avances en política, normativa y gestión migratoria de las últimas décadas *“responden tanto a la activa participación e influencia de la sociedad civil en las mis-*

mas como a la inclusión de la materia en el proceso de integración regional” (Mármora et al, 2011: 54). De acuerdo al autor, esta situación parece relacionarse con la reconfiguración de la relación entre Estado y sociedad que ha venido dándose en los últimos años en América Latina, trayendo como consecuencia *“el surgimiento de nuevos actores sociales y una redefinición en los ejes de la acción colectiva”* (Mármora et al, 2011:55).

En el caso argentino, este proceso de reconfiguración puede apreciarse con claridad al analizar el surgimiento (y/o fortalecimiento) de distintos actores de la sociedad civil vinculados a las migraciones regionales. Nos referimos tanto a las asociaciones de migrantes de los distintos colectivos, a las organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones de la sociedad civil, como así también a los grupos de estudio e investigación académica que comienzan a estructurarse en este contexto alrededor del fenómeno migratorio. Se trata entonces, por un lado, del surgimiento de nuevas identidades colectivas organizadas en torno a la experiencia migratoria común y, por otro, al empoderamiento de actores

estructura organizativa de la DNM, pasando a ser sus funciones: a) fiscalizar el cumplimiento de las normas migratorias vigentes, estableciendo los procedimientos inherentes a su aplicación, b) Entender en el control migratorio relativo al ingreso y egreso de personas por vía terrestre, marítima, fluvial y aérea en los lugares habilitados en todo el Territorio Nacional, c) Intervenir en la admisión de extranjeros en todo el Territorio Nacional, estableciendo los controles que aseguren la correcta documentación de aquellos a quienes corresponda su permanencia en el país, fiscalizando el cumplimiento de las normas migratorias vigentes, d) Entender en todos los asuntos de contenido migratorio vinculados a la aplicación de la política internacional establecida por el Estado, incluyendo aquellos referidos a los argentinos en el exterior, así como en los temas de contenido social migratorio, e) Asumir la representación y patrocinio del Estado Nacional en los juicios correspondientes a la Jurisdicción, f) Entender en la administración de los recursos humanos, y de los bienes e instalaciones pertenecientes al Organismo y g) Entender en la proyección anual del presupuesto de gastos y cálculo de los recursos del Organismo.

3. En diciembre de 2006, se adoptó la primera ley de refugiados, la Ley N° 26.165 –Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado–, que derogó el marco normativo vigente, el Decreto N° 484/1985, y creó una nueva Comisión encargada de analizar y evaluar las peticiones de asilo que se interpongan en el territorio: la Comisión Nacional para Refugiados (CONARE).

de larga data en la sociedad vinculados a la cuestión. En relación a esto, debe distinguirse entre lo que De Cárdenas Falcón denominó “*organizaciones sociales de base*” (Mármora et al, 2011:66) donde se incluye a las distintas asociaciones, centros y agrupaciones de migrantes, caracterizadas sobre todo por una fuerte primacía de lazos de solidaridad y de interés colectivo; y las “*organizaciones sociales de intermediación*”, a las cuales el autor adjudica un rol de “*bisagra entre las diferentes instancias del Estado, otras entidades empresariales privadas y sus asociados o representados*” (Mármora et al, 2011:67). Dentro de éstas últimas, los autores ubican a instituciones como la Fundación UOCRA, nacida en 1993 con el objeto de desarrollar actividades pedagógicas y de investigación dentro de la red social del sindicato. Asimismo, ubican entre las organizaciones de intermediación al Departamento de Identidad de la CTA Capital, creado en 2006, con el objetivo de “*avanzar en una definición de ciudadanía que incluyera a los trabajadores migrantes*” (Mármora et al, 2011:71). Respecto de la Fundación UOCRA, los autores remarcan que en los últimos años ha ido transformando su accionar hacia un creciente reconocimiento como migrantes de gran parte de los trabajadores representados por el gremio. Sin embargo, no por ello debe olvidarse que ésta no ha sido siempre la actitud característica del sindicato. Por el contrario, han quedado en la memoria de muchos trabajadores migrantes las campañas impulsadas por la organización, justamente, en contra del trabajo aportado por los extranjeros. En este

sentido, puede decirse que la Fundación UOCRA constituye un buen ejemplo de organización que intenta re-acomodarse al nuevo escenario político en el que se debaten los movimientos migratorios en la Argentina.

Aunque dentro de la sociedad civil existen distintos ejemplos de organizaciones dedicadas al trabajo y al compromiso con los migrantes, destacaremos aquí las tareas realizadas por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), como una de las que mayor presencia ha tenido en el debate y la acción política referida al campo migratorio. Al mismo tiempo, no deben olvidarse las acciones destacadas impulsadas por las “*organizaciones eclesiales y ecuménicas de intermediación*” (Mármora et al., 2011:72) dentro de las cuales se cuenta la labor de la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FFCAM), con 60 años de trayectoria, la Pastoral Migratoria de la Arquidiócesis de Buenos Aires, el Servicio Jesuita al Migrante (SJM) y el Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados (CAREF), entre otros, quienes han desarrollado importantes tareas, sobre todo, a partir del trato “cara a cara” con los migrantes.

Por supuesto, nuestro análisis resultaría incompleto si obviáramos la referencia a las propias *organizaciones de migrantes*. Aunque innumerables, cada colectivo migratorio ha construido a lo largo de las décadas de la migración un conjunto considerable de asociaciones “fuertes” con distintas características y propósitos. Sin lugar a dudas, los cambios que hoy experimenta la sociedad argentina en

relación a la “cuestión migratoria” no hubieran sido posibles de no haber mediado la acción de los propios interesados. Ya desde las primeras etapas del diseño de la nueva normativa, las organizaciones de migrantes sostuvieron importantes demandas para participar activamente en el proceso.

Retomando nuestro argumento inicial, consideramos que los cambios producidos a nivel normativo en la Argentina en los últimos años⁴ dan cuenta de un proceso de reformulación del paradigma estatal respecto del tratamiento de los flujos migratorios, en el que puede entreverse una orientación cada vez más marcada hacia la definición de una “*ciudadanía ampliada*” o “*regional*” en el contexto del MERCOSUR. A pesar de ello, es preciso notar que, frecuentemente, los cambios que a nivel normativo plantean reformulaciones drásticas respecto de la visibilidad social previa de determinadas cuestiones, suelen acarrear procesos muy complejos de transforma-

ción de los imaginarios que, sólo luego de un tiempo prudencial, terminan (o no) por traducirse en prácticas sociales distintivas. Estaríamos así frente a una *transición* respecto de dos regímenes contrapuestos de regulación estatal sobre la temática migratoria⁵. En su dinámica particular, el proceso evidencia el exacerbamiento de las discusiones y los debates entre distintas cosmovisiones relativas al fenómeno del movimiento de personas hacia la Argentina.

Partimos entonces aquí de considerar que los procesos de redefinición de identidades y visibilidades, en la mayor parte de los casos, no responden de forma automática y lineal a los cambios que puedan experimentarse a nivel normativo. Entre la sanción de una nueva ley y la implementación práctica más o menos generalizada de su contenido, se abre un gran período de “des-definición”, de difícil delimitación temporal, durante el cual los actores involucrados por las transformaciones interpretan socio-

4. Como aclaráramos en el comienzo, nos referimos fundamentalmente a la Ley Nacional de Migraciones N° 25.871 de diciembre de 2003, pero también al conjunto de acuerdos y tratados internacionales que fueron ratificados por la Argentina a lo largo de la última década. Entre ellos, se destaca la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares que entró en vigencia a partir de Julio de 2003. En el mismo sentido, también consideramos parte de este “*cambio normativo*” a los múltiples Acuerdos y Decisiones emanadas del Consejo del Mercado Común (CMC) que avanzaron en cuestiones tales como la exención de visas a ciudadanos miembros de los Estados Parte del MERCOSUR. Desde otra óptica, pero también como parte del cambio, destacaremos el Programa de Regularización Documentaria conocido como “Patria Grande” que se implementó en el país entre abril de 2006 y abril de 2009 y que otorgó acceso a la residencia legal a más de cuatrocientos mil migrantes.

5. A riesgo de ser inexactos en el recorte, es preciso destacar que el proceso de transición en la cosmovisión social respecto de la cuestión migratoria no surge a partir del cambio normativo, sino que ya se insinúa desde mediados de la década de 1990, con las actuaciones de la Comisión de Población de la Cámara de Diputados, junto con otras instituciones y organizaciones no gubernamentales como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), el Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados (CAREF) y la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM). Entre otras cuestiones, se debatió por estos años lo relativo a la asistencia a migrantes, las intervenciones y el análisis de los distintos proyectos de ley que se iban sucediendo como candidatos para reemplazar a la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración N° 22.439 de 1981. El proceso da cuenta de una transformación a nivel de la sociedad civil y las organizaciones sociales que, en el futuro, podría llegar a redefinir territorios, imaginarios e identidades migratorias. Para un análisis de las estrategias implementadas desde las distintas organizaciones no gubernamentales para la defensa de los migrantes durante estos años, ver Badaró, M. (2006). Para un análisis en profundidad del proceso de derogación de la Ley N° 22.349 ver Courtis, C. (2006).

culturalmente las nuevas pautas de su situación y los nuevos roles que empiezan a ser llamados a cumplir. En este caso, nos referimos tanto a funcionarios y a autoridades estatales (quienes luego de ser sancionada una norma deben comenzar a re-organizar su mirada respecto de fenómenos de la realidad social que anteriormente se les presentaban, en parte, como *rutinizados*) como así también a los diversos actores vinculados de una u otra forma a la cuestión, ya se trate de los propios trabajadores migrantes, sus representantes gremiales, empleadores u organizaciones de defensa de derechos. De esta forma, uno de los indicios que permiten pensar al momento actual que atraviesa la sociedad argentina como un período de características transicionales respecto de la “cuestión migratoria” tiene que ver con que, tanto al nivel de la sociedad civil como de distintos organismos, aún no existe pleno acuerdo en relación al lugar que se otorgará a los migrantes⁶ en la “imaginación” de la nación. A nuestro entender, asistimos entonces a un momento ciertamente propicio para repensar la cuestión de las migraciones y, fundamentalmente, el papel que la movilidad humana cumple en el desarrollo de las sociedades latinoamericanas contemporáneas. En base al panorama presentado, es posible afirmar que los cambios normativos, en conjunto con la reaparición de los discursos políticos sobre el ideal de integración

regional, parecen haber dado lugar a un creciente *reconocimiento* del fenómeno migratorio y de la lucha social y política vinculada a él. Veremos a continuación cuáles serían los aspectos clave sobre los que habría que avanzar con la finalidad de generar verdaderas dinámicas de integración social.

Obstáculos y falta de desarrollo institucional

El recorrido anterior, aunque rasante, intentó dar cuenta del “clima de época” que se vive en Argentina en torno a la cuestión migratoria. Intentaremos, a continuación, presentar algunos obstáculos concretos que parecen limitar el desarrollo pleno del proceso de cambio de imaginario.

Un punto central parece radicar en que la mayor parte de los cambios de importancia dispuestos por la nueva normativa no han sido internalizados aún a nivel social, ni llevados a la práctica de forma efectiva. En este sentido, si bien la Ley reconoce muchas de las problemáticas reales que afectan a los migrantes (acceso a la salud, a la educación, a la justicia, a la igualdad de trato frente al mercado de trabajo, entre otros) éstas en muchos aspectos no dejan de ser “más que palabras”. Con esto no queremos decir que no exista la voluntad política de transformar la situación (la propia sanción de la Ley da cuenta de lo contrario) sino que aún no se han desarrollado proyectos concretos que

6. Algunas transformaciones interesantes a las que aspira la Ley de Migraciones N° 25.871 se expresan en su art. 6° “*El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social*”.

efectivicen lo estipulado por la normativa. A partir de esto, consideramos que la situación actual amerita ser pensada, al menos, en dos sentidos: en términos de los *obstáculos* (políticos, burocráticos, prácticos, etc.) a los que se enfrenta la concreción de la Ley, como también en términos de *falta de desarrollo de acciones institucionales* dirigidas a dar cumplimiento y/o a extender la lógica de la Ley a las distintas esferas de aplicación (el campo de la salud, de la educación, del trabajo, de la justicia, de la participación política, etc.). Por supuesto, estas cuestiones no pueden ser hechas “de la noche a la mañana”. Sin embargo, resulta preciso diagramar un plan de acción para la aplicación efectiva de la ley. Este debe ser conciso, coherente con el espíritu de la normativa y, sobre todo, consensuado por los actores involucrados (organismos estatales, organizaciones de base, de intermediación, organizaciones de migrantes). Sin lugar a dudas, éste será un proceso social complejo que demandará múltiples compromisos. Intentaremos realizar algunos breves comentarios sobre la cuestión, a modo de aporte. Para ello, nos enfocaremos en los puntos más salientes de la normativa:

a) Derecho a la migración.

La ley reconoce por primera vez a los migrantes en tanto seres humanos. De esta forma, la migración pasa a ser comprendida en tanto dimensión “normal” de la experiencia humana. El reconocimiento del derecho a migrar habilita así la posibilidad de *des-criminalizar* al migrante en tanto tal. Ahora bien, para que este aspecto de la cuestión sea efectivamente concebido en

dichos términos, fundamentalmente se debe trabajar sobre la *educación de los nativos en relación al trato para con los migrantes*. La finalidad es que sea la sociedad en su conjunto la que comience a des-marcar al migrante como alguien “distinto”.

b) Derecho a la igualdad de trato.

Tal vez uno de los aspectos más difíciles de transformar, ya que implica poner en cuestión los ideales de ciudadanía y de nacionalidad en su conjunto. Es por ello que la concreción de esta dimensión de la Ley demanda una verdadera transformación de los imaginarios sociales en relación a la migración limítrofe. Otra vez, el camino parece ser la educación de las nuevas generaciones, permitiendo la comprensión de la Nación como algo no acabado, en constante redefinición, que incluye a todos los que habitan el territorio (y aún a otros posibles).

c) Derecho al acceso, no discriminatorio, del inmigrante y su familia, a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.

Si bien existen organismos de Estado encargados de monitorear y combatir el trato discriminatorio para con los migrantes, éstos suelen atacar los problemas una vez que éstos están consolidados. Aún cuando esto resulta fundamental, la educación en la igualdad se presenta nuevamente como un aspecto insoslayable a la hora de dar concreción a una política de no discriminación.

d) Derecho a la información

En muchas oportunidades, la falta de

información y/o conocimiento sobre los derechos que los amparan, expone a los migrantes a mayores condiciones de vulnerabilidad. Es preciso desarrollar acciones efectivas tendientes a dar a conocer a ellos sus derechos: en tanto migrantes, en tanto iguales, en tanto trabajadores, en tanto actores políticos y en tanto usuarios y beneficiarios de los bienes/servicios públicos.

Estas someras propuestas deben ser plasmadas en un proyecto integral de modernización cultural. El Estado cumple un papel central en la transformación de los imaginarios ya que sus discursos vehiculizan *modos legítimos de ver* la realidad. Es preciso entonces encarar el proceso de integración a partir de políticas activas de modernización y transformación del imaginario social.

Nuevos escenarios, viejas costumbres – los excluidos del ideal de nación

Como quisimos demostrar, las migraciones de un tiempo a esta parte, han comenzado a ser repensadas por algunos actores. Han surgido instancias de discusión y ha avanzado el grado de organización colectiva tendiente a intervenir en algún aspecto referido a las migraciones. Ahora bien, aún cuando todos los esfuerzos han servido para colocar la temática nuevamente en la agenda, no parece haber sucedido lo mismo en lo que se refiere a la vida cotidiana de la mayor parte de los migrantes. La segregación, la discriminación y la xenofobia siguen a la orden del día y, actores que debieran estar a la vanguardia del cambio de paradigma suelen reproducir viejas lógicas de

diferenciación.

Por otro lado, y a pesar de que el nuevo marco legal modifica la “realidad legal” de los migrantes, elevando el piso de sus derechos y de los recursos para reclamar y exigir el cumplimiento de los mismos (Ruffa et al, 2011), existen ciertas ambigüedades en el nuevo marco normativo que deben ser resueltas, así como una significativa brecha “*entre la ley y la realidad de discriminación a la que se enfrentan los bolivianos y paraguayos en la vida cotidiana*” (Gavazzo, 2008: 22).

Consideramos que esta situación de desfasaje entre lo planteado por un corpus normativo y el estado de los procesos sociales que verdaderamente busca transformar no es algo nuevo, ni privativo del campo de lo migratorio. Como dijéramos, los procesos de redefinición de identidades y visibilidades raramente responden de forma automática y lineal a los cambios que puedan experimentarse a nivel normativo.

En este sentido, nos parece interesante problematizar, al menos hasta cierto punto, la idea de que es a través de los acuerdos y tratados intergubernamentales que efectivamente se “crea” la integración regional. Debemos cuestionar la idea de que no existen otros factores tanto o más definitorios que aquellos. Como dijéramos, la “internalización” de una norma por parte de los distintos actores de la sociedad civil no sigue cauces lineales, sino que, por el contrario, suele adquirir características desiguales de acuerdo al rol de los mismos y a las dinámicas propias de cada entramado social. Al mismo tiempo, y de forma simultánea, las “lecturas” respecto

de lo que puede considerarse la “integración regional” están lejos de converger, hasta el punto de tornarse en algunos casos abiertamente incompatibles (Grimson, 2000:84). La finalidad del asunto es volvernó capaces de captar todo lo que no “entra” en los acuerdos y tratados y que, sin embargo, constituye una de las condiciones de posibilidad de la integración regional.

Es por ello que nos enfrentamos a la necesidad de verificar los cambios concretos que un proceso de transformación normativa puede representar para los hombres de carne y hueso que son objeto de esa política. De ahí que, si bien consideramos a la Ley N° 25.871 como un enorme puntapié inicial dado en materia de derechos humanos y migratorios, entendemos que este proceso debe acompañarse, a futuro, de un compromiso más amplio con la transformación de los ámbitos de producción de sentido que históricamente han contribuido a generar imágenes legitimadoras de la discriminación para con el migrante limítrofe.

A modo de síntesis: viejos desafíos para un nuevo paradigma migratorio

Aunque se han producido cambios sustanciales en el campo social de fuerzas, muchas situaciones de inequidad aún persisten. Es así que el escenario material al que se enfrenta la reciente normativa migratoria argentina implica grandes desafíos ante la urgencia de generar prácticas e interpretaciones sociales

superadoras de la segregación (laboral, residencial, cultural, etc.) de los migrantes. Uno de los más grandes desafíos tiene que ver con la adecuación de la normativa legal vinculada a lo laboral la cual, al momento, representa un corpus legal completamente aislado de la problemática migratoria. Como fuera analizado por nosotros en otras oportunidades⁷, no parece lo mismo ser migrante que nativo al momento de insertarse en el mercado de trabajo. Como sugiere Castiglione (2001), con esto no queremos “*encarcelar al migrante en su propia nacionalidad*”; sino reconocer que las políticas migratorias no dependen simplemente de decisiones de implementación automática, y que “*existen conflictos de intereses y pujas de poder que las atraviesan*” (Castiglione, 2011:154). No está en la bibliografía. Voy a consultarle al autor.

A través de este ensayo, quisimos aportar una breve reflexión respecto del escenario real al cual la nueva normativa migratoria se enfrenta. El desafío es el de “generalizar” el paradigma de integración regional a otras esferas que aún no han sido alcanzadas plenamente por él. Se trata de ampliar la mirada, dejando de buscar las soluciones a las problemáticas migratorias tan sólo en las leyes migratorias. Puede verse que, por un lado, la documentación no es el único problema que tienen los migrantes y que, por otro, la *regularización* no implica de por sí la *integración*⁸. El derecho al acceso

7. Del Águila, A. (2009, 2011).

8. Tal y como señalara Pereyra (2005: 64) “*la lucha por la ampliación o ejercicio de derechos implica necesariamente la concepción de sí mismos como sujetos de derecho, sólo se lucha por un derecho en la medida en*

igualitario a la salud, la educación, la información o la identidad tienen que ver con procesos muy complejos de transformación de los imaginarios sociales, sólo posibles a partir de la *creación de un nuevo ideal de ciudadanía*, tarea que excede ampliamente la potestad de los órganos nacionales y jurisdiccionales de aplicación de la ley migratoria. En este sentido, es preciso avanzar en políticas que tengan por propósito la reformulación profunda de la mirada sobre el Otro limítrofe en ámbitos como el laboral, en donde los *modos de ver* al migrante son materialmente definidos y redefinidos. De lo contrario, corremos el riesgo de traicionar el verdadero espíritu de la Ley, convirtiéndola en un mero manual de instrucciones para obtener el Documento Nacional de Identidad.^d



Bibliografía

Badaró, M. (2006). “La conciencia y la ley: la cuestión migratoria en las prácticas de agencias estatales y organismos no gubernamentales en la Ciudad de Buenos Aires”. En: Grimson, A. y Jelin E. (comps). *Migraciones regionales hacia la Argentina: diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.

Brage, E.; Del Águila, A.; Ferreyra, C; Gerbaudo Suárez, D. y Tamara Lucero Savan (2011). “Entre la teoría y la práctica. Aproximaciones a la experiencia de

campo: Investigación-acción con población migrante de origen paraguayo en la Villa 21-24 de Barracas (CABA)”. Ponencia presentada en las I Jornadas sobre las Teorías y Prácticas Territoriales del CIDAC. Buenos Aires, marzo 2012.

Castiglione, C. (2011). “Políticas Migratorias recientes en el MERCOSUR a través de la prensa escrita, o en el nombre del bosque está el bosque”. En: Novick, S. (directora). *Migraciones y MERCOSUR, una relación inconclusa*. Buenos Aires: Catálogos

Courtis, C. (2006). “Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década de 1990”. En: Grimson, A. y Jelin, E. (comps). *Migraciones regionales hacia la Argentina: diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.

Chausovsky, G. (2004). “Apuntes jurídicos sobre la nueva Ley de Migraciones”. En: Giustinani, R. (comp.). *Migración, un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.

Del Águila, A. (2009). “Una reseña antropológica de la inserción laboral de migrantes paraguayos en la industria de la construcción de la ciudad de Buenos Aires”. En: *Miradas en Movimiento* N° 2. Buenos Aires: EEM.

Del Águila, A. (2011). “El paraguayo proletarizado: la experiencia de los

que se lo conciba como derecho”. En este sentido, compartimos la idea de que la transformación en las condiciones de vida no termina con la obtención de un documento pero sí es un paso necesario para lograr la inserción ciudadana de los sujetos dentro de la lógica de negociación que se establece con el Estado y de la que formamos parte como ciudadanos nativos (Brage, E. et. al, 2011: 10).

trabajadores paraguayos en la industria de la construcción argentina”. En: Halpern, G. (comp.). *Migrantes. Perspectivas (críticas) en torno a los procesos migratorios del Paraguay*. Asunción: Ápe Paraguay.

Gavazzo, N. (2008). “Oportunidades Políticas para la Participación de los migrantes. El caso de las organizaciones de Latinoamericanos en Argentina”. En: *Red Euro-Latinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo*. Encuentro Anual, Lisboa.

Gottero, L. (2010). “Todo inmigrante es extranjero (pero no siempre viceversa). Los que llegan (y los que se van) en las leyes de migración de Argentina y Paraguay”. Taller Paraguay desde las Ciencias Sociales, Grupo de Estudios Sociales sobre el Paraguay, Resistencia, Chaco, Argentina.

Grimson, A. (2000). “El puente que separó dos orillas. Notas para una crítica del esencialismo de la hermandad”. En: Grimson, A. (comp.). *Fronteras, naciones e identidades. La periferia como centro*. Buenos Aires: CICCUS - La Crujía.

Halpern, G. (2009). *Etnicidad, inmigración y política. Representaciones y cultura política de exiliados paraguayos en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Mármora, L. et al. (2011). “Políticas públicas y programas sobre migraciones en Argentina. La participación de la sociedad civil”. En: Chiarello, L. (coord.). *Las Políticas Públicas sobre Migraciones y la Sociedad Civil en América Latina*. Scalabrini International Migration Network.

Novick, S. (2009). “Políticas

migratorias en la Argentina: experiencias del pasado, reformas actuales y expectativas futuras”. Ponencia presentada en Taller “Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR”, FLACSO Uruguay, UNESCO y Secretaría General Iberoamericana, Montevideo, 2009

Pereyra, B. (2005). “¿La unión hace la fuerza? Ciudadanía y organizaciones en el contexto de migración”. En: AA.VV: *Migraciones, globalización y género. En Argentina y Chile. Programa Mujeres y Movimientos Sociales en el marco de los procesos de integración regional en América Latina*, Buenos Aires.

Ruffa, J., Boracchia, M., Coló, M. Y Lucía Blasco (2011). “Potencialidades y limitaciones de una asociación de trabajadores paraguayos en Argentina, en proceso de conformación”. Ponencia presentada en las VI Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto Gino Germani. Buenos Aires, 10, 11 y 12 de Noviembre de 2011. ^d