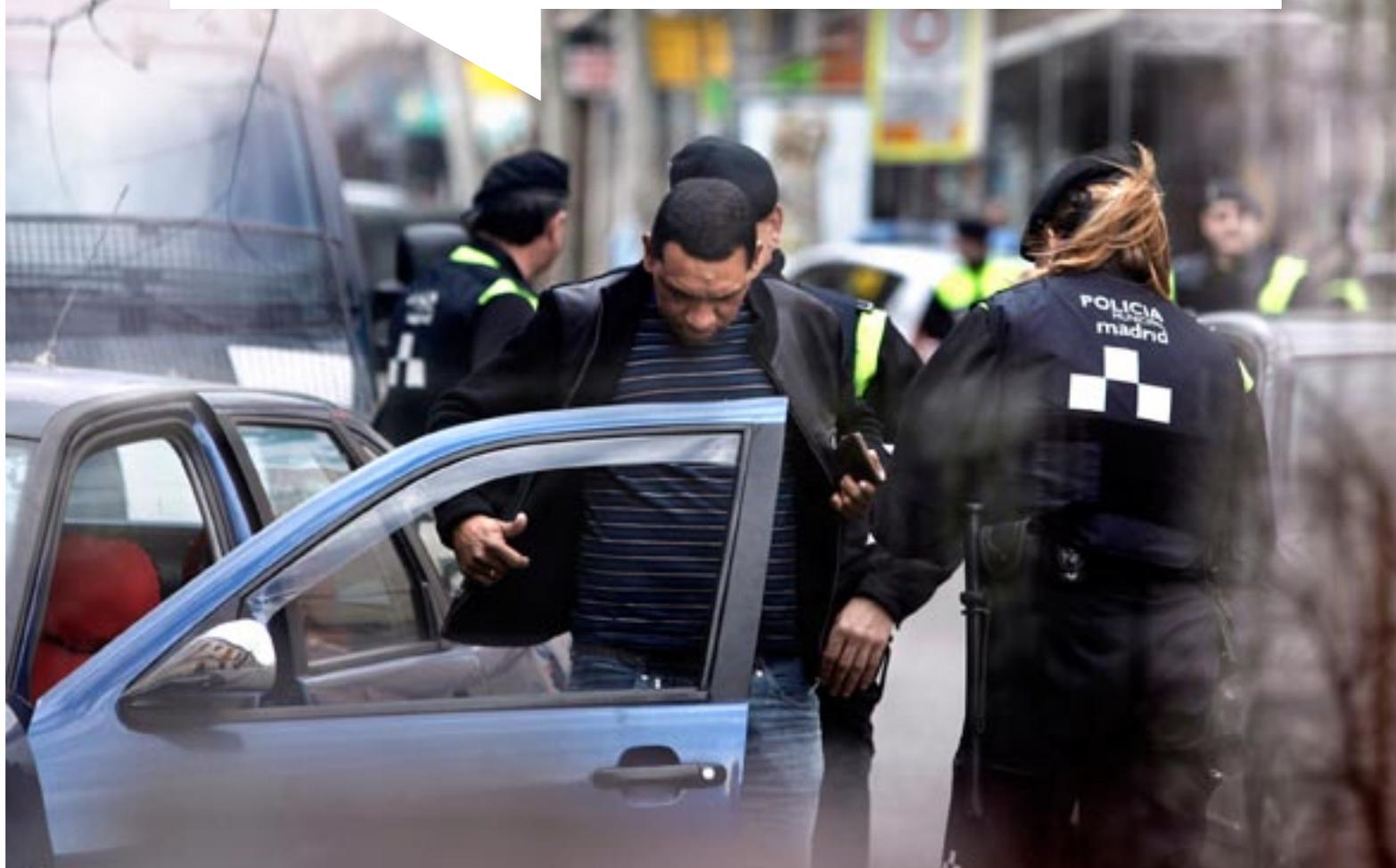


LA POLÍTICA MIGRATORIA ARGENTINA A CONTRAPELO DE LA TENDENCIA MUNDIAL

MIENTRAS LOS PAÍSES CENTRALES CIERRAN SUS FRONTERAS A LOS MIGRANTES DE LA PERIFERIA, LA ARGENTINA IMPLEMENTA UN MODELO ALTERNATIVO DE INCLUSIÓN EN EL CUAL LA MOVILIDAD HUMANA ES RECONOCIDA COMO UN DERECHO HUMANO ESENCIAL. UN MODELO QUE ROMPE CON LOS LÍMITES QUE EL SISTEMA CAPITALISTA IMPONE A LAS MIGRACIONES.



por **SUSANA NOVICK**

Abogada (UNLP). Magíster en Ciencias Sociales (FLACSO). Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora del CONICET en el IIGG - FSOC - UBA. Co-coordinadora del Seminario Permanente de Migraciones

El mundo hoy

¿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 mundo occidental y moderno que se constituyó y presenta como superior y universal. Son justamente los migrantes los que interpelan esa superioridad y universalidad. Con su sola existencia ellos impugnan, refutan el orden neoliberal vigente exponiendo sus llagas y fracasos. En la actualidad, el proceso de expansión capitalista mundial impulsado desde el Norte desarrollado conlleva la tendencia a profundizar la asimétrica globalización tecno-mercantil restringiendo la movilidad humana. En el marco de ese proceso de exclusión –claramente ejemplificado en las políticas migratorias de los Estados Unidos de Norteamérica y la Unión Europea– la Argentina viene implementando un modelo alternativo de inclusión en el cual la movilidad humana es reconocida como un derecho humano esencial. A contrapelo del camino transitado por los países centrales receptores, desde el año 2004 la experiencia argentina insertada en el proceso de integración en el Cono Sur (Mercosur, Unasur, etc.) expande y garantiza derechos.



Un balance histórico

Nuestro país ha sido históricamente un país de recepción de inmigrantes: de origen europeo –muy numeroso hasta la década de 1930– y latinoamericano –constante desde fines del siglo XIX–. Las migraciones internacionales constituyen una de las cuestiones más importantes y más debatidas de nuestra historia. Un breve panorama desde la perspectiva de largo plazo nos permite evaluar con mayor precisión los logros recientemente incorporados.

Durante la estrategia agroexportadora (1870-1930) se dio un proceso de desnacionalización de la política económica –apertura a la inversión extranjera en ferrocarriles, frigoríficos y servicios– y de la política migratoria –promoción de la inmigración europea asociada al proceso colonizador, exterminio de la población aborigen– con participación de grupos de la sociedad civil –empresas privadas de colonización– en la implementación de la política ideada. Por el contrario, durante el período posterior (1930-1945), y en parte como consecuencia de la grave crisis internacional, mientras la política económica se desnacionaliza –crecientes inversiones norteamericanas en la industria textil y alimentos, etc.–, 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, etc.– y la migratoria se desnacionaliza al considerar el contexto latinoamericano como variable en las amnistías formuladas durante este período. 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, etc.– 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–.

Como vemos, durante las etapas 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.

Durante las etapas 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.

Dictadura versus democracia

Cuando en 1976 se produce el golpe de Estado, se implanta a sangre y fuego una nueva estrategia de desarrollo basada en la apertura y liberalización de la economía (1976-2001). Esta fue acompañada por políticas migratorias desplegadas durante cuatro gobiernos –dictadura militar (1976-1983), Alfonsín (1983-1989), Menem (1989-1999) y De la Rúa (1999-2001)– que consideraban a las migraciones latinoamericanas como un “problema” poblacional que debía resolverse mediante el control policial y la prohibición del trabajo remunerado. Durante este período se mantuvo vigente la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración, sancionada por la dictadura militar en 1981. Cimentada en la entonces dominante Doctrina de la Seguridad Nacional, y reiterando una norma aprobada durante la época de Onganía, prohibía expresamente a todo extranjero indocumentado desarrollar actividades remuneradas obstaculizando, asimismo, el acceso a los servicios de salud y educación (medios y superiores). La norma fue reforzada en su legitimidad a través de la aprobación de dos Reglamentos de Migraciones: el primero elaborado por Alfonsín en 1987 y el segundo por Menem en 1994.

A mediados de la década de 1990, ya creadas las Comisiones de Población en ambas cámaras del Poder Legislativo –Senadores y Diputados– y dadas las gestiones realizadas por las ONGs, organizaciones de las colectividades extranjeras, instituciones religiosas, grupos académicos, etc., surgen en el Congreso nacional proyectos que pretenden modificar la ley militar: Cafiero (1996 y 1998); Carrió (1996); Mondelo y Dellepiane (1997); Pichetto (1998), etc. También se presentaron otros que proponían derogar la ley militar y reemplazarla por una nueva: el del diputado Muñoz (1994); diputado Totto (1995); diputada Mondelo (1999), y el de la Comisión de Población de la Cámara de Diputados (1999). Fueron todos intentos –sin éxito– pero que demuestran la intensa actividad parlamentaria: la sociedad civil rechazaba la vigencia de normas dictatoriales durante gobiernos democráticos.

La nueva ley

La ley militar tenía ya más de 20 años de vigencia y no resultaba fácil lograr la sanción de una nueva, a pesar de la arbitraria política migratoria y la falsedad de los argumentos introducidos desde el Poder Ejecutivo respecto de los inmigrantes limítrofes, a quienes se los hacía responsables de diversos males sufridos en nuestro país (desocupación, cólera, toma de viviendas, excesivos gastos sociales, aumento de la criminalidad, etc.). El proyecto unificado consensuado en diciembre de 1999 en la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados constituyó la base que tuvo en cuenta el diputado Giustiniani al redactar su proyecto, presentado en el Congreso en noviembre de 2001 y nuevamente en marzo de 2003. De la lectura de los Principios Generales surge que la norma es ambiciosa pues apunta a formular una nueva política demográfica nacional, fortalecer el tejido cultural y social del país, y promover la integración socio-laboral de los inmigrantes, manteniendo en alto nuestra tradición humanitaria y abierta en relación con los migrantes y sus familias. A diferencia de la ley militar en que el rol del Estado aparecía insistentemente asociado al control migratorio y la prohibición, en el nuevo texto el Estado surge como garante del derecho a migrar, de la igualdad de trato para los extranjeros, del acceso igualitario a los servicios sociales, de la necesaria información, del derecho de reunificación familiar, del derecho a la seguridad social, de las convenciones internacionales debidamente ratificadas, de la participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública, de la ineludible intervención de un juez ante la posibilidad de una expulsión, de un intérprete en el caso de que el migrante no comprenda el español, y de la regularización de su situación migratoria. ¿Cuál es el modelo de sociedad que subyace en la nueva ley? El nuevo modelo nos remite a una sociedad integrada en la región e inclusiva, que respeta los derechos de los extranjeros y valora su aporte cultural y social.

La política migratoria actual

Profundas innovaciones se han desarrollado en materia migratoria. La nueva ley sancionada por el Congreso nacional en diciembre de 2003 representa un cambio categórico en la política migratoria y un logro histórico; así como la recepción de principios vigentes en el contexto internacional y la transformación del paradigma que sustentaba la política de la “seguridad nacional” como valor a proteger ante la amenaza potencial de los extranjeros al reconocimiento del derecho humano a migrar.

Vamos a citar varias circunstancias que ponen de manifiesto el giro ideológico citado: 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 que benefició a casi 700.000 migrantes; e) aprobación del Acuerdo sobre Residencia en el Mercosur; f) sanción del decreto reglamentario de la nueva ley migratoria; g) ampliación de la participación de las asociaciones de inmigrantes y refugiados previstas en las nuevas leyes; h) creación del Programa Raíces (retorno y vinculación con investigadores y científicos argentinos emigrados) y su posterior confirmación como política de Estado; i) creación del Programa Provincia 25, de enlace y unión con argentinos emigrados; j) aprobación de la ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas; k) creación de la Comisión Nacional para los Refugiados; l) firma de acuerdos migratorios bilaterales con Chile y el Perú; m) aprobación del Acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados parte del Mercosur; entre otros.

Por otra parte, la actual política se ha vuelto más compleja en varios sentidos, no sólo en relación con el origen de los migrantes: al tradicional procedente de países limítrofes y Corea, se suma el de China, el Caribe y en menor medida de África; sino también con referencia a los nuevos actores involucrados en la formulación y aplicación de las políticas, observándose una creciente participación de sectores sociales –organizaciones de la sociedad civil– y 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).

Avances y retrocesos

En la actual etapa de globalización neoliberal capitalista, los procesos migratorios están insertos en un 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) donde 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. En épocas 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 (2004), el Uruguay (2007), así como el proyecto de ley elaborado en Bolivia (2012) 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 la Argentina– nos obliga a valorizar aún más este progreso; b) la ampliación de la ciudadanía en trece países que han otorgado



el derecho al voto a sus emigrados; 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, implicando 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 dentro 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 positivo proceso –lento y no exento de altibajos– que incorpora las migraciones como una variable

“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”.

esencial para la realización efectiva de la integración.

Retomando las ideas formuladas por Saskia Sassen en su libro *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, 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 este contexto, cómo explicar la original política migratoria argentina a contrapelo de las formuladas por los países receptores centrales. Pensamos que las políticas restrictivas del Norte descansan en una perspectiva eurocentrista. En nuestro país, 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. Así, 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 de Norteamérica, etc.–, la experiencia en la Argentina resulta 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 4). A partir de la traumática experiencia colectiva del 2001, la 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 migrantes que fue recibiendo desde mediados del siglo XIX, y a su inserción en el proceso de integración regional.

No obstante, a pesar de que los cambios citados 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 económicas, culturales e ideológicas que explicarían ese fenómeno. Lo que aún está en debate es en qué medida los inmigrantes sufren ese trato por ser extranjeros o por ser pobres. Discusión asociada a otro interrogante pendiente que gira en torno a cuánto de democracia –y de políticas migratorias democráticas– tolera el sistema capitalista.