

POLÍTICAS MIGRATORIAS Y PRÁCTICAS TRANSNACIONALES DE LOS MIGRANTES. Un estudio del Estado argentino

Lucila Nejmkis*

En este artículo, se pondrá atención en vincular las políticas públicas del Estado Argentino con las prácticas transnacionales de los migrantes. Por consiguiente, será interesante indagar cómo ciertas políticas migratorias potencian o restringen experiencias transnacionales de los migrantes. Para ello, se focalizará en un análisis cualitativo donde se combinarán el análisis documental, con algunas perspectivas sociológicas y de teoría política referidas al Estado, las políticas públicas y al transnacionalismo.

Palabras clave: Transnacionalismo; Políticas migratorias; Prácticas transnacionales de los migrantes

Introducción

Si bien la migración ha existido desde los orígenes mismos del ser humano, las construcciones que actualmente con relación a este fenómeno se realizan - desde las ciencias y los Estados - dan cuenta de una progresiva preocupación en torno a la cuestión migratoria, así como también de un cambio en las percepciones y los modos de abordaje con relación a esta problemática. Estas “nuevas” miradas se vinculan con los procesos políticos, económicos y sociales acontecidos en las últimas décadas, en las que la globalización neoliberal ha asumido un papel preponderante.¹

* Licenciada en Sociología (Universidad de Buenos Aires, Argentina), Master en Acción política, fortalecimiento Institucional y participación ciudadana en el Estado de Derecho (Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, España), Becaria Doctoral Consejo de investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) Argentina. Miembro del Grupo de Población, Migración y Desarrollo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires/Argentina.

¹ En América Latina, como respuesta a la crisis iniciada en las últimas décadas del siglo XX, se instauró un nuevo modelo de corte neoliberal a partir del denominado “Consenso de Washington”, que impulsó una política de desregulación económica, disciplina fiscal, incremento de las inversiones extranjeras

En este sentido, sobre todo en los países denominados “desarrollados” se observa una creciente producción de trabajos científicos que indagan la relación entre los procesos migratorios y el transnacionalismo.² Éstos tratan de responder a las inquietudes generadas por las transformaciones de los vínculos entre las sociedades de origen y destino de los migrantes.³

La teoría transnacional aplicada a las migraciones internacionales ha contribuido a destacar la trascendencia del Estado-nación en la conformación de los movimientos y los contextos migratorios en general, en la constitución de las comunidades transnacionales en particular, así como su transformación a partir de las actividades transnacionales de los migrantes.

Los análisis que derivan de una perspectiva transnacional contribuyen a la formación de un nuevo paradigma: el que rechaza que la sociedad y el Estado Nación sean una y la misma cosa. Así es como esta perspectiva crítica al nacionalismo metodológico y epistemológico dominante que tienden a aceptar al Estado Nación y a sus fronteras como un elemento dado en el análisis social.⁴

En este contexto, es importante destacar que no todos los Estados de origen y de destino de los migrantes son iguales. Los Estados difieren en relación con sus retóricas o con el tipo de ideología de la nacionalidad que promulgan. Así también, varían respecto del tipo de política pública o de los tipos de programas y estrategias que ponen en práctica.⁵

Por su parte, las prácticas transnacionales de los migrantes son interesantes para estudiar, porque no sólo transgreden los límites de los sistemas políticos y las sociedades, sino que también - y al mismo tiempo - descubren los términos políticos y discursivos de la participación local.

directas, privatizaciones, y preponderancia del sector exportador como vía de inserción en el mercado mundial. Estas medidas dieron lugar a un nuevo modelo de crecimiento económico orientado hacia el mercado externo, que insertó a los países de Latinoamérica en la economía mundial en una situación de fuerte vulnerabilidad, acompañada por un aumento de la pobreza y una profundización de las desigualdades sociales.

² LEVITT, Peggy; GLICK SCHILLER, Nina. “Conceptualizing Simultaneity: A Transnational Social Field Perspective on Society”, in *International Migration Review*, v. 38, n. 3, 2004; SUAREZ NAVAZ, Liliana. *La perspectiva transnacional en los estudios migratorios*. Génesis, derroteros y surcos metodológicos, ponencia presentada en el V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo Humano, Universitat de Valencia-CEIM, 2007; PORTES, Alejandro. “Teoretical Convergencies and Empirical Evidence in the Study of Inmigrant Transnationalism”, p. 874-892. GLICK SCHILLER, Nina et alii. *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments, and Deterritorialized Nation-State*. Amsterdam: Gordon and Breach, 1994.

³ PEDONE, Claudia. “Negociaciones en torno al asentamiento definitivo de las familias migrantes ecuatorianas: construcción de espacios sociales transnacionales”, in *IV Congreso sobre la Inmigración en España*. Ciudadanía y Participación. Girona, 2004 (publicación en CD Rom).

⁴ Cf. LEVITT, Peggy; GLICK SCHILLER, Nina, *op. cit.*, p. 65-66.

⁵ *Ibidem*, p. 76.

Asimismo, es importante el cuestionamiento acerca de si las prácticas transnacionales de los migrantes retan a las instituciones estatales o si, por el contrario, sirven a sus intereses.⁶

En este contexto, se observa que las políticas migratorias condicionan significativamente las oportunidades de los migrantes, así como restringe o impulsa el alcance de la capacidad de agencia y da forma a sus experiencias de vida. Por consiguiente, hay que entender al Estado como un actor fundamental a la hora de producir y reproducir aquello que es entendido como “los sujetos migrantes”⁷.

En este trabajo se pretenden vincular las políticas públicas del Estado argentino con las prácticas transnacionales de los migrantes. Por lo tanto, será interesante indagar cómo ciertas políticas migratorias potencian⁸ o restringen estas prácticas. La propuesta consiste en analizar los principales programas y políticas llevadas a cabo por el Estado argentino en relación con el fenómeno migratorio luego del 2003. En dicho año, se sancionó una nueva ley migratoria (N° 25871) que modificó radicalmente el tratamiento de las migraciones. En este sentido, se buscará abordar aquellas políticas que involucren tanto a los inmigrantes como a los emigrantes, tratando de entender el fenómeno migratorio en su totalidad.

Para ello, se focalizará en un abordaje cualitativo, que combinará el análisis documental con algunas perspectivas sociológicas y de teoría política referidas al Estado, a las políticas públicas, a las migraciones y al transnacionalismo.

1. Transnacionalismo, políticas públicas, prácticas transnacionales y migraciones

1.1. ¿Qué es esa cosa llamada “transnacionalismo”?

Se considera que para establecer las vinculaciones entre políticas públicas y prácticas transnacionales de los migrantes es necesario, en una primera instancia, indagar acerca de la tríada de conceptos que integran esta proposición. En consecuencia, resulta fundamental explicar a qué

⁶ OSTERGAARD-NIELSEN, Eva. “La política a través de las fronteras: reflexiones sobre la dimensión transnacional de la participación política de los migrantes”, in ESCRIVÁ, Ángeles *et alii*. *Migración y participación política*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2009.

⁷ GIL ARAUJO, Sandra; PEDONE, Claudia. “Maternidades transnacionales entre América Latina y el Estado español. El impacto de las políticas migratorias en las estrategias de reagrupación familiar”, in SOLÉ, Carlota *et alii*. *Nuevos retos de transnacionalismo en el estudio de las migraciones*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración-Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008.

⁸ Se entiende por “potencialidad” a la posibilidad de realizar una acción transnacional.

se hace referencia, en este trabajo, cuando se mencionan definiciones tan controversiales como “transnacionalismo”, “políticas migratorias”, y “prácticas transnacionales”.

Desde las ciencias humanas y sociales, es posible aplicar la perspectiva transnacional a un sinnúmero de fenómenos. En este caso, interesa relacionarla específicamente con las migraciones, pues éstas fueron abordadas tradicionalmente por la ciencia desde los países de origen o destino como compartimentos estancos, sin establecer relaciones concretas con los procesos que acontecían entre dichos Estados. A este tipo de enfoque responde el transnacionalismo, porque plantea un marco de análisis estructural que indaga acerca de los lazos que se establecen tanto en los países de inmigración como en los de emigración.

En el caso del transnacionalismo no hay que confundir al fenómeno con la existencia de la perspectiva tanto a nivel teórico como metodológico. Lo novedoso no es, por lo tanto, la existencia de estas redes y vínculos transnacionales, sino la perspectiva teórica y metodológica que esta corriente aporta para el tratamiento de los procesos sociales.⁹

Por consiguiente, tal como plantea Suarez,

el concepto transnacional alude, en su sentido más general, a procesos y prácticas económicas, políticas y socioculturales que están vinculados a, y configurados por, las lógicas de más de un Estado Nación, y que se caracterizan por el cruce constante de sus fronteras.¹⁰

En efecto, actualmente se reconoce que los vínculos de los migrantes con sus países de origen no desaparecen una vez que se ha emigrado; por el contrario, los migrantes mantienen diversos tipos de vínculos con sus países, a la vez que se incorporan a la sociedad receptora.¹¹

Esta puesta en evidencia de la multiplicidad de espacios donde interactúan los diferentes agentes del proceso migratorio es fundamental, puesto que permite, entre otras cosas, rescatar el concepto de nación. Se entiende que, el proceso de construcción del Estado nacional ha moldeado profundamente los modos en que la inmigración ha sido percibida y recibida. Así también, estas percepciones han influido en la teoría y en la metodología de las ciencias sociales; en especial, en los discursos en torno a la inmigración y la integración. Este “nacionalismo metodológico”

⁹Cf. SUAREZ NAVAZ, Liliana, *op. cit.*, aquí p. 6-7.

¹⁰*Ibidem*, p. 1.

¹¹PORTES, Alejandro et alii. *Globalization from below: the rise of transnational communities*; FAIST, Thomas. *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*. Oxford: Clarendon Press, 2000.

se expresa en una naturalización de los Estados Nación, por la que se reproducen y legitiman sus discursos o valores nacionales y se piensan los procesos sociales desde las fronteras y los límites estatales.¹²

Dar cuenta de este planteo es fundamental para nuestro trabajo, pues como se verá en los próximos apartados, las políticas públicas sobre migración responden claramente a la reproducción del orden nacional.¹³ En este sentido, indagar las potenciales prácticas transnacionales que se encuentran en políticas nacionales de migraciones permite, a su vez, dar cuenta de las construcciones tanto de los espacios como de los agentes involucrados en estos procesos.

De lo anterior se puede inferir que tanto las políticas públicas como las prácticas transnacionales de los migrantes van modificando sus relaciones al interior y entre los campos sociales.¹⁴ A la vez, las transformaciones que se dan en los campos sociales pueden modificar las políticas y las prácticas transnacionales.

En efecto, el objetivo del presente trabajo va en dirección de dar cuenta cómo se van desarrollando esos cambios, en los que las políticas migratorias no son más que un ejemplo del rol del Estado como uno de los agentes elementales de estos procesos sociales.

1.2. Prácticas transnacionales de los migrantes: un análisis exploratorio

Tarea dura de por sí es definir aquellos elementos que involucran una práctica social. Esta apuesta se redobla cuando se pretende explicar en qué consiste una práctica migratoria transnacional. Esto es así porque la actividad de definir nos abre siempre un abanico de múltiples posibilidades,

¹² WIMMER, Andreas; GLICK SCHILLER, Nina. "Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences", in *Global Networks*, v. 2, n. 4, 2002, p. 301-334.

¹³ Cf. 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, Universidad Complutense de Madrid, 2006; SAYAD, Abdelmalek. "O retorno como produto do pensamento de Estado", p. 20-23; *IDEM. La Double absence: des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*.

¹⁴ Sobre el concepto de campo social transnacional ver el artículo de Levitt, Peggy; Glick Schiller, Nina, *op. cit.*, quienes definen el campo social como "un conjunto de múltiples redes de relaciones sociales entrelazadas a través de las que se intercambian, organizan, y transforman de forma asimétrica ideas, prácticas y recursos". Cf también el artículo de SUAREZ NAVAZ, Liliana, *op. cit.*, p. 14, la autora entiende que el campo social transnacional no se limita a un espacio contenedor de redes sociales, sino que se extiende a un conjunto de dinámicas que emanan del impacto de los procesos de globalización en el mercado laboral y en la gobernabilidad de las poblaciones, cada vez menos arraigadas a un único territorio. En este sentido, el campo social transnacional no necesariamente es equiparable o reducible al objeto de observación.

en las que se debe decidir el adentro y el afuera, labor que muchas veces se presta a equivocaciones.

Por consiguiente, en este apartado se tratará de entender tanto las prácticas migratorias transnacionales más institucionalizadas (el voto en el exterior, por ejemplo) como aquellas que comprenden la vida cotidiana de los migrantes (negocios familiares y envío de remesas, entre muchas otras).

En este proceso, se debe evitar la confusión de estas experiencias con las que la globalización neoliberal ha familiarizado entre las empresas y los empresarios denominados “transnacionales”. Para ello, hay que contextualizar las prácticas migratorias transnacionales en los “espacios sociales transnacionales”. Este concepto hace referencia a que “...el espacio social de la vida cotidiana de los migrantes y las instituciones sociales involucradas no se limita a un lugar unilocal, sino que se entreteje entre diferentes lugares, y se halla en un espacio plurilocal y transnacional...”¹⁵

En este contexto, diversos trabajos dan cuenta de que un porcentaje de los migrantes mantienen de manera continua un vínculo activo con sus países de origen. A partir de ello, se han estudiado muchas prácticas: los tipos de relación cultural, social y especialmente económica que se desarrollan (sean las fiestas religiosas o la adaptación de las tradiciones en un ambiente ajeno al del lugar donde surgieron), así también la reproducción de los valores familiares, cívicos y hasta sexuales. La línea del impacto del uso de las remesas, los negocios étnicos y el floreciente mercado transnacional son indicadores constantes de esta relación, y los efectos en las sociedades de las que participan resultan muy evidentes.¹⁶

De lo anterior se entiende que, para el análisis de las prácticas de los migrantes, se vuelve cada vez más necesario incorporar la perspectiva transnacional. Es imposible detallar en un trabajo corto todas las experiencias transnacionales de los migrantes, y ya se definió más arriba cuáles son los elementos que las circunscriben. De aquí en adelante, se hará foco en la descripción de aquellas prácticas migratorias transnacionales que han sido menos reconocidas y, por consiguiente, menos estudiadas, sobre las que se puede detectar fácilmente la incidencia directa de los Estados a través de sus políticas. Esto permite dar cuenta de la importancia de incorporar la mirada transnacional a procesos que han sido asociados pura y exclusivamente con un solo lugar de movimiento y de acción.

Ejemplo de lo recién expuesto constituyen los originales trabajos que relacionan las políticas de migración familiar con las transformaciones de

¹⁵ PEDONE, Claudia, *op. cit.*, p. 2.

¹⁶ CALDERON CHELIUS, Leticia. “El estudio de la dimensión política dentro del proceso migratorio”, in *Sociológica*, v. 21, n. 60, 2006, p. 43-74.

las relaciones familiares y con las estrategias de género y las generacionales de reagrupación familiar.¹⁷ Este tipo de trabajos logra explicar cómo, dentro del contexto migratorio, numerosos elementos han contribuido para la construcción de una “maternidad transnacional”. Tal como se expuso anteriormente, esto no quiere decir que la maternidad transnacional sea vista como una práctica nueva, sino que estos estudios brindan un marco de análisis para comprender mejor dichos procesos.

Otra de las prácticas migratorias transnacionales sobre las que interesa hacer foco en este trabajo es la política. El estudio de dicha perspectiva con respecto a esta óptica es relativamente reciente, pues si bien desde hace décadas existen estudios sobre el ejercicio político de los sujetos en más de una nación - por ejemplo, a través del sindicalismo internacional -, lo novedoso de esta propuesta es el análisis de nuevas formas de expresión política que se verifican en más de un universo político.¹⁸ Asimismo, la participación política transnacional ha sido un tema poco tratado en los estudios sobre el transnacionalismo. La discusión sobre la normativa para el voto desde el exterior es reciente y existen escasos trabajos que examinen sus causas y consecuencias.¹⁹

De esta manera, para aproximarse metodológicamente al estudio de la experiencia política de los que participan en la circularidad propia del proceso migratorio, lo central es observar tanto las reacciones de los Estados de origen de estos migrantes - por ejemplo, a través de la creación de nuevos marcos legales para conciliar la realidad de la migración - como el debate intenso que significa para las naciones discutir cuál es el lugar que les corresponde a esos ciudadanos que un día dejaron su tierra, pero insisten en mantener con ésta vínculos sociales, culturales, económicos y políticos.²⁰

En síntesis, la comprensión de los procesos migratorios y de los factores transnacionales debe enlazarse con un análisis de la forma en que se lleva a cabo la formulación de las políticas en los Estados y las entidades supranacionales. Esto implica el análisis de los intereses y de la manera en que se articulan, además del modo en que funciona el sistema político. Muchos fracasos o consecuencias inesperadas de las políticas pueden explicarse de esta manera. A ello se debe añadir el hecho de que

¹⁷ GIL ARAUJO, Sandra; PEDONE, Claudia, *op. cit.*; HONDGNEU-SOTELO, Pierrete; AVILA, Ernestine. “I’m here, But I’m there’: The Meanings of Latina Transnational Motherhood”, p. 548-571.

¹⁸ CALDERON CHELIUS, Leticia, *op. cit.*, p. 43-74.

¹⁹ BAUBOCK, Rainer. “How Migration transforms Citizenship: International, Multinational and Transnational Perspectives”.

²⁰ CALDERON CHELIUS, Leticia; MARTINEZ SALDAÑA, Jesús. *La dimensión política de la migración mexicana*. México D. F.: Instituto Mora, 2002.

la naturaleza de los procesos migratorios es a largo plazo, mientras que los ciclos de las políticas son esencialmente de corto plazo y, con frecuencia, se determinan por la duración de los mandatos electorales.²¹

Para el análisis de las políticas migratorias, la definición más sobresaliente explica éstas como las propuestas y las metas elaboradas desde el aparato estatal con el fin de influir sobre el tamaño, la composición, el origen, la dirección, el asentamiento y la integración de los flujos migratorios espontáneos o pertenecientes al proceso global de planificación económico-social.²² Si bien esta definición es muy clara y constituye una de las más utilizadas por los estudios migratorios, no alcanza para comprender en toda su complejidad el por qué de las políticas migratorias, qué implicancias habría en la opción por una u otra política, ni se da cuenta del rol de factores involucrados en las políticas que exceden el fenómeno migratorio mismo: la nación, el país, la democracia, la identidad nacional, el interés o el orden público.²³

Sobre la base de esta problemática y con el objetivo de superar las visiones recién expuestas, es importante introducir la perspectiva de la antropología de las políticas públicas, la que propone tres ejes de abordaje para éstas: como discurso y poder, como artefactos culturales, y como tecnología política. Desde esta propuesta teórica, se entiende que las políticas públicas codifican normas sociales y valores, articulan principios organizadores fundamentales de la sociedad y también, de manera explícita o implícita, contienen modelos de sociedad.²⁴

En este sentido, se entiende que tanto los Estados de origen como los de destino, a través de la normativa en materia migratoria y de un conjunto de políticas públicas, puede potenciar (o no) un sinnúmero de prácticas migratorias transnacionales - desde las más hasta las menos institucionalizadas.

2. El caso argentino

En un trabajo dedicado a la emigración de argentinos, a las políticas y los actores sociales, Novick plantea que si bien el Estado argentino se

²¹ CASTLES, Stephen. "Why migration policies fail", in *Ethnic and Racial Studies*, v. 27, n. 2, 2003, p. 205-227.

²² MARMORA, Lelio. *Políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós, 2003.

²³ GIL ARAUJO, Sandra. "Políticas públicas como tecnologías de gobierno. Las políticas de inmigrantes y las figuras de la inmigración", in AGUIRRE, Mariano; CLAVIJO, Claudia (eds.). *Políticas públicas y Estado de bienestar en España: las migraciones*. Madrid: FUHEM, 2002; LOPEZ SALA, Ana María. *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Barcelona: Anthropos, 2005; BRUBAKER, Roger. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.

²⁴ SHORE, Cris; WRIGHT, Susan. "Policy. A new field of Anthropology", p. 3-39.

preocupó tempranamente por el fenómeno migratorio, recién en la década del 50' se pudo encontrar una preocupación institucional con relación específica a los argentinos en el exterior. Estas primeras inquietudes estaban vinculadas de manera directa con aquellos migrantes calificados, que se incluían en la llamada "fuga de cerebros"²⁵.

Como se verá en esta sección, las relaciones del Estado argentino con los migrantes se fueron modificando con el correr de los años. Por esa razón, en este apartado se pretende realizar un análisis exploratorio de las principales políticas migratorias llevadas a cabo por el Estado argentino en los últimos años. El objetivo será, por un lado, vincular a éstas con las prácticas transnacionales de los migrantes, de las que será interesante observar, por otro lado, si se ven potenciadas o restringidas por dichas políticas públicas.

Se entiende que toda investigación en ciencias sociales e historia debe dar cuenta de los criterios adoptados para delimitar temporalmente el período de análisis. Esta explicitación es importante pues, dependiendo del nivel de prácticas en que lo haga, otra será la datación, así como será diferente el conjunto de fenómenos que se vinculan analíticamente y se modificará el significado de las acciones y los enunciados discursivos sobre ellas. La ubicación temporal es determinante del sentido de los juicios que se emitan sobre los hechos y procesos estudiados. Con tal objeto, la elección del periodo de estudio para el presente trabajo se justifica por la aprobación del Estado Argentino de una nueva Ley migratoria (N° 25871), luego de más de 20 años de convivir con la norma N° 22439, emanada de un gobierno de facto y reconocida por su alto poder restrictivo en el tratamiento de las migraciones. En este sentido, la sanción de la nueva ley marcó claras diferencias con su antecesora y modificó de manera radical el tratamiento de las migraciones desde el Estado argentino. A su vez, se tendrá también en cuenta algunas políticas precedentes, como la legislación que regula la votación de los argentinos en el exterior y la de los inmigrantes en Argentina.

a) La ley N° 25871

Existe consenso en señalar que la entrada en vigencia de la Ley de Migraciones N° 25871 a fines de 2003 significó un cambio histórico para

²⁵ NOVICK, Susana. *Emigración reciente de argentinos: políticas y actores sociales*, ponencia presentada al XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), Guadalajara, México, 13 al 18 de agosto de 2007.

Argentina.²⁶ El modelo de sociedad que puede inferirse de esta norma difiere considerablemente del que animaba la legislación migratoria de los casi treinta años anteriores. También toma posición en discusiones fundamentales que habían sido largamente postpuestas en la sociedad argentina.

En líneas generales, la norma establece por primera vez en el mundo a la migración misma como un derecho humano. En consonancia, la orientación de derechos humanos prima en gran parte de la norma. El capítulo I del título I incorpora la igualdad de trato y enuncia una serie de derechos fundamentales que asisten a los migrantes: derechos laborales, a la seguridad social, a la atención médica, a la educación superior, a ser informados sobre sus derechos y obligaciones, a participar o ser consultados en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades donde residan, así como a la reunión con su familia. Asimismo, resalta la importancia de la consolidación de una política regional de migraciones en el seno del Mercosur, define como objetivo de la política migratoria argentina la integración de los extranjeros al cuerpo social en un plano de igualdad con los nacionales y hasta incluye un capítulo referido a los argentinos emigrados (Título IX, "De los argentinos en el exterior").

Es por eso que, en primera instancia, puede afirmarse que la Ley de Migraciones N° 25.871 marca un quiebre importante respecto de su antecesora, la Ley de Migraciones y Fomento de la Inmigración N° 22.439, sancionada por el último gobierno militar.

Resulta evidente que el texto de esta norma plantea cuestiones elementales que no habían sido contempladas por las normativas anteriores. Por ejemplo, la constitución del migrante en sujeto de derecho, a diferencia de lo observado en la Ley Videla (N° 22.439).

En este sentido, en el título I capítulo I se manifiestan claramente los derechos y las obligaciones de los extranjeros (artículos 4 al 17 inclusive). Son notables los cambios evidenciados en estos aspectos.

A manera de síntesis, resulta fundamental destacar que la Ley N° 25871 contempla el pleno reconocimiento de los derechos humanos civiles, sociales, políticos y económicos de los migrantes. Del mismo modo, establece una serie de acciones que facilitan la admisión, el ingreso y la permanencia, así como su acceso a servicios sociales básicos como salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.

En este contexto, varios elementos incorporados a la nueva norma permiten profundizar el análisis de la potencialidad de las prácticas

²⁶ GIUSTINIANI, Rubén (comp). *Migración: Un Derecho Humano*. Ley de migraciones 25.871. Buenos Aires: Prometeo libros, 2004.

transnacionales de los migrantes por parte del Estado. Como se indicó en un comienzo, uno de los puntos que incorpora la legislación es contemplar la situación de los argentinos en el exterior (Título IX, "De los argentinos en el exterior"). Es importante este punto dado que, es la primera vez que un texto jurídico que regula el fenómeno migratorio en forma integral aplica parte de su articulado a la emigración de argentinos.²⁷ Aunque no se define una política concreta, al incluir este fenómeno en la normativa lo reconoce como una problemática relegada en el país durante muchos años. Al mismo tiempo, es coherente con la proclamación del derecho humano a la migración y con las líneas de reconocimiento del pasado construidas por el gobierno, puesto que una parte importante de esos emigrados lo fue por la represión de la dictadura militar y las políticas económicas neoliberales.

En forma concreta, el Art 102 plantea que

el gobierno de la República Argentina podrá suscribir convenios con los Estados en los que residan emigrantes argentinos, para asegurarles la igualdad o asimilación de los derechos laborales y de seguridad social que rijan en el país receptor.

Dichos tratados deberán, asimismo, garantizar a los emigrantes la posibilidad de efectuar remesas de fondos para el sostenimiento de sus familiares en la República Argentina. Por otra parte, el Art 104 establece que

las embajadas y los consulados de la República Argentina deberán contar con los servicios necesarios para mantener informados a los argentinos en el exterior de las franquicias y demás exenciones para retornar al país.

Estos artículos - así como el reconocimiento por primera vez en la legislación integral de la existencia de argentinos en el exterior - abren interesantes líneas de análisis sobre el interés del Estado argentino de potenciar prácticas transnacionales. De lo anterior, es importante recordar que no se está analizando el alcance que finalmente logran las políticas, sino la "intencionalidad" de las acciones estatales.

En esta línea de análisis, otro tema para tratar es el de la reunificación o reagrupación familiar. Al estudiar las diferentes formas en que el Estado receptor establece pautas (o no) para la reagrupación, se puede indagar sobre las diversas estrategias familiares transnacionales. Por ejemplo, si

²⁷ NOVICK, Susana, *op. cit.*, p. 12.

un Estado pone trabas para reunir a los padres con sus hijos, las familias deberán modificar sus “habituales” formas de funcionamiento.²⁸

En este orden de cosas, es importante destacar que a partir de la ley N° 25871 se introduce, por primera vez en la normativa argentina, el concepto de “reunificación familiar” como tal. En el capítulo II de los principios generales, el punto d) establece que el Estado garantizará el ejercicio del derecho a la reunificación familiar. Asimismo, el artículo 10 confirma que el Estado garantizará el derecho de reunificación familiar de los inmigrantes con sus padres, cónyuges, hijos solteros menores o hijos mayores con capacidades diferentes. Por su parte, en el título II capítulo II, el artículo 29 establece una serie de impedimentos para ingresar al país; no obstante, se aclara que la Dirección Nacional de Migraciones, previa intervención del Ministerio del Interior, podrá admitir, excepcionalmente, por razones humanitarias o de reunificación familiar, en el país en las categorías de residentes permanentes o temporarios, mediante resolución fundada en cada caso particular, a los extranjeros comprendidos en el presente artículo. Además, el artículo 65 comprende que ningún extranjero o familiar suyo será privado de su autorización de residencia ni expulsado por el solo hecho de no cumplir una obligación emanada de un contrato de trabajo, a menos que el cumplimiento de esa obligación constituya condición necesaria para dicha autorización o permiso. Por último, el artículo 66 establece que los extranjeros y sus familiares no podrán ser objeto de medidas de expulsión colectiva. Cada caso de expulsión será examinado y decidido individualmente.

De lo anterior se deduce que la posibilidad de reagrupar a la familia es bastante amplia. En este sentido, pareciera que desde las políticas migratorias el Estado argentino no se propiciaría las prácticas transnacionales al interior de una familia nuclear “tradicional”. Sin embargo, excede nuestro análisis la consideración de las posibilidades económicas, laborales, sociales, y culturales, que permitirían a una familia habitar el mismo lugar.

Cabe agregar, como se explicitó más arriba, lo referido en el artículo N° 10: los hijos mayores de edad que no sean discapacitados, así como los menores que estén casados, no están incluidos en este proceso de reunificación familiar. Este sería un dato importante para pensar algún tipo de impedimento a la reunificación familiar. No obstante, como se detallará a continuación, en el caso de que los inmigrantes sean latinoamericanos

²⁸ GIL ARAUJO, Sandra; PEDONE, Claudia, *op. cit.*

se establecen criterios de radicación exclusivos que contrarrestan en cierta medida dicha situación.

En el artículo 28²⁹ se explicitan la voluntad política y las medidas necesarias para el logro de la libre circulación de personas en el espacio regional del Mercosur. Así también, se establece un criterio de radicación diferenciado para los inmigrantes nacidos en un país de dicho ámbito, lo que brinda algunos indicios para pensar la figura de una ciudadanía regional en la que la condición latinoamericana cobre un sentido de pertenencia y preferencia por oposición al prejuicio antilatinamericano de la ley anterior.

En esta misma línea de acción, en el año 2006 se puso en marcha el Programa de Normalización Documentaria denominado “Patria Grande”. Este programa se propone facilitar la regularización de los inmigrantes indocumentados procedentes de países del Mercado Común del Sur (Estados Miembros y Asociados, excepto Guyanas y Surinam), antes del 17 de abril de 2006. A su vez, no fija límites para los que entraron después del 17 de abril, así también para los que ingresen en el futuro, que lo harán a través del criterio de nacionalidad tal cual lo establece la nueva ley.

Sin embargo, todavía queda pendiente trabajar en profundidad los procesos administrativos necesarios para tratar los casos de reunificación familiar de aquellos inmigrantes que no sean miembros de algún país del Mercosur y asociados.

b) El Programa Raíces y el Programa “Provincia 25”

Se considera que tanto el Programa Raíces como el “Provincia 25” representan las acciones más concretas, que apuntan a establecer vínculos entre el Estado argentino y sus emigrados. Ambos programas reconocen la problemática de la emigración argentina en distintos niveles.

El Programa Raíces, la primera Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior, fue creado en el año 2003 en el ámbito del Ministerio de Educación. Actualmente, es un programa de la Secretaría

²⁹ “Los extranjeros incluidos en Acuerdos o Convenios de Migraciones suscriptos por la República Argentina se regirán por lo dispuesto en éstos y por esta ley, de acuerdo con el supuesto más favorable para la persona migrante. El principio de igualdad de trato no se considerará afectado por la posibilidad que tiene el Estado —conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución y en las leyes— de firmar acuerdos bilaterales de alcance general y parcial, que permitan atender fenómenos específicos como el de la migración laboral fronteriza, ni por la posibilidad de establecer esquemas diferenciados de tratamiento entre los países que con Argentina forman parte de una región, respecto de aquellos países que resulten terceros dentro del proceso de regionalización. De esta manera, se priorizan las medidas necesarias para el logro del objetivo final de la libre circulación de personas en el Mercosur”.

de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación, bajo dependencia directa de la Dirección de Relaciones Internacionales.

A través de Raíces, se evidencia el problema que históricamente más ha preocupado al Estado con relación a la emigración: la partida del personal altamente calificado. En este sentido, como claramente lo explica el Programa, el propósito es:

fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas del país por medio del desarrollo de políticas de vinculación con investigadores argentinos residentes en el exterior, así como de acciones destinadas a promover la permanencia de investigadores en el país y el retorno de aquellos interesados en desarrollar sus actividades en la Argentina.

Sus objetivos principales son:

- a) Difundir las actividades científicas y tecnológicas del país en el exterior;
- b) Incrementar la vinculación entre investigadores argentinos residentes en el país y en el extranjero;
- c) Mejorar la calidad y disponibilidad de la información acerca de los investigadores y profesionales argentinos altamente capacitados que residen en el exterior;
- d) Desarrollar redes de vinculación con investigadores argentinos residentes en el exterior;
- e) Integrar a investigadores argentinos residentes en el exterior a las actividades del Programa de Atención a Áreas de Vacancia (PAV);
- f) Involucrar al sector productivo del país, Fundaciones y otras ONG's en las acciones del programa.

Desde el gobierno, Tulio del Bono (titular de la Secretaría de Ciencia y Tecnología) consideró a Raíces como “un programa estrella”, y lo destacó como una “herramienta innovadora fundamental”.

Algunos datos que se destacan como logros en el sitio oficial del Programa³⁰ son: casi 400 científicos repatriados; de los 7000 científicos argentinos que están en el exterior, más de 4000 ya están en la Base de Datos del Programa; ya hay un total de 20 redes financiadas que permiten vincular a las capacidades científicas en el exterior con el sistema de ciencia y técnica local.

A la problemática de la emigración altamente calificada se suma el reconocimiento por parte del Estado de la emigración argentina en general. Esto se debe a que si bien los estudios enfatizan el alto nivel de capacitación de los emigrados argentinos, los últimos análisis aseveran el carácter heterogéneo de los flujos de emigración, que incluye además de profesionales y técnicos, otras ocupaciones. Tal como plantea Novick la crisis económica, política, y social de la década del '90 —y que estalló en

³⁰ Cf. www.raices.mincyt.gov.ar

diciembre de 2001— acentuó el proceso de inmigración. Un reflejo de esta situación la configura el crecimiento de saldos migratorios negativos de argentinos y el número de argentinos censados en otros países, así como la demanda de doble ciudadanía por parte de los argentinos descendientes de extranjeros.³¹

En este contexto, se entiende la creación del Programa “Provincia 25”, perteneciente al Ministerio del Interior, que a través de la resolución 452 del año 2007 establece: “Créase el programa Provincia 25, con el objetivo de fortalecer los vínculos y la comunicación del Estado Argentino con los argentinos residentes en el exterior”. No se refiere a un tipo específico de emigrante, pues esta iniciativa se dirige a toda persona argentina que viva en el exterior.

En este sentido, la creación del mencionado Programa tuvo el objetivo de atender los intereses ciudadanos, así como sus derechos y garantías tiene como objetivo:

- a) Promover el fortalecimiento de los vínculos entre el Estado Nacional y los argentinos residentes en el exterior;
- b) Promover el ejercicio de los derechos políticos de los argentinos residentes en el exterior, con miras a garantizar adecuadamente la representación política de dicha población, así como su participación electoral;
- c) Proponer la representación parlamentaria específica de la población de Provincia 25;
- d) Optimizar y agilizar los trámites que realizan los argentinos residentes en el exterior y que son competencia de este Ministerio;
- e) Crear institutos de representación de las comunidades de argentinos residentes en el exterior, promoviendo la integración de los mismos;
- f) Resguardar y asistir a los argentinos en el exterior en sus derechos sociales;
- g) Desarrollar e implementar herramientas de comunicación con la población de la Provincia 25;
- h) Generar la información necesaria sobre la población de Provincia 25, a fin de lograr una gestión eficaz de la política de vinculación.

En este contexto, resulta interesante analizar algunas de las fundamentaciones en las que se basa la resolución del Programa, con el fin de interpretar el pensamiento del Estado.

Desde el Ministerio se plantea que la cantidad de argentinos con residencia en el exterior se estima aproximadamente en 1.053.000. Esta cifra es muy superior al padrón electoral de varias provincias argentinas y la participación electoral de éstos ha sido escasa y decreciente. Por otra parte, se entiende que el sistema electoral como está planteado en la actualidad representa un alto costo operativo para el Estado, implica retrasos en el cómputo electoral y la transmisión confiable de resultados y,

³¹ NOVICK, Susana. “Evolución reciente de la política Migratoria Argentina”, in *XXV Internacional Population Conference Tours*, Francia, 2005, p. 22. Disponible en: <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/pobmigra/>.

a la vez, requiere de un significativo esfuerzo para los electores. También es observable que la representación política que hoy tienen los argentinos en el exterior queda diluida, cuando su voto queda computado según su última residencia en la Argentina. Teniendo en cuenta que la condición de residente en el exterior hace relativo el sentido de la referencia territorial al último domicilio en el país, es necesario crear la institucionalidad política que los represente y dé cuenta de los intereses que les son propios.

Asimismo, se plantea que los argentinos en el exterior han desarrollado una significativa cantidad de organizaciones, que abarcan distintas áreas de su accionar. Con ello, han demostrado un considerable interés por la participación social.

En resumen, la existencia del "Provincia 25" se sustenta en elementos asociados, especialmente, con la participación política de los argentinos tanto en sus lugares de destino como en los procesos electorales locales. Pareciera que es en estos últimos donde el Estado tiene más interés de intervenir y, así, modificar estándares de conducta del electorado que vienen repitiéndose desde los años '90, los que se caracterizan por su escasa participación en las elecciones nacionales.

Conclusiones

Si bien este es un trabajo exploratorio - y por consiguiente no pretende arribar a conclusiones limitantes -, en su desarrollo se han puesto en relación conceptos tan complejos como el transnacionalismo, las prácticas transnacionales de los migrantes, las políticas públicas y el Estado.

En este sentido, se dio cuenta tanto del lugar de la ciencia al designar "nuevas" palabras para nombrar y entender "viejos" procesos, como del papel del Estado en la construcción, potenciación y limitación del fenómeno migratorio.

En este entramado complejo de Estado, ciencia y agentes, se evidencia que las transformaciones de los procesos sociales pueden desafiar la forma en que hasta el momento se los ha entendido, modificando de ese modo concepciones clásicas y transgrediendo los límites de los sistemas políticos conocidos.

A pesar de ser una investigación focalizada principalmente en comprender los mecanismos, discursos y argumentaciones desde el Estado, se entiende que éste no constituye algo externo a la sociedad. Por el contrario, no se puede pensar uno sin hacer referencia al otro.

En este contexto, otra cuestión importante a destacar es que, si bien no se ha hecho hincapié en el punto de vista de los migrantes, lejos se está

de considerarlos como agentes sin capacidad de acción. Por el contrario, a lo largo de los años ellos han modificado, a través de diversas estrategias, elementos de la estructura social que parecían inalterables; por ejemplo, el derecho de votar en el exterior. Sin embargo, se sabe que con la lógica de los Estados Nación, en muchas ocasiones los inmigrantes no poseen los mismos derechos ni la capacidad de acción que los nacionales: por consiguiente, su intervención en la arena pública se vuelve más dificultosa.

Tal como se mencionó, hay que tener siempre en consideración que las políticas públicas y las prácticas transnacionales de los migrantes van modificando las relaciones al interior y entre los campos sociales. Así también, las transformaciones dadas en los campos sociales pueden modificar las políticas y las prácticas transnacionales. Por consiguiente, se debe evitar anclarse en miradas estáticas que poco nos dicen sobre el proceso migratorio.

En este orden de cosas, a través del análisis de las políticas públicas se han demostrado las capacidades del Estado para potenciar prácticas transnacionales de los migrantes. Para el caso argentino, específicamente, se observó que en los últimos años ha habido un mayor reconocimiento por parte del Estado, tanto hacia la población inmigrante como a la emigrante. Asimismo, en el caso de estos últimos, ha habido una creciente intervención del Estado para fomentar la vinculación de los argentinos en el exterior con su país de origen.

Por último, queda todavía por profundizar el cuestionamiento acerca de si las prácticas transnacionales de los migrantes retan a las instituciones estatales o si, por el contrario, sirven a sus intereses.

Bibliografía

- BAUBÖCK, Rainer. "How Migration transforms Citizenship: International, Multinational and Transnational Perspectives", in *Simposio sobre políticas migratorias en Europa y el Mediterráneo*. Barcelona: Instituto Catalá de la Mediterrania, 2002.
- GLICK SCHILLER, Nina; BASCH Linda; BLANC-SZANTON, Cristina (Eds.). *Towards a Transnational Perspective on Migration* (Preface and Part. I), v. 645. New York: The New York Academy of Sciences, 1992.
- HONDGNEU-SOTELO, Pierre; AVILA, Ernestine. "I'm here, But I'm there': The Meanings of Latina Transnational Motherhood", in *Gender and Society*, v. 11, n. 5, 1997, p. 548-571.
- PORTES Alexandro; GUARNIZO, Luis; LANDOLT, Patricia. "Globalization from below: the rise of transnational communities", in *Ethnic and Racial Studies*, v. 22, n. 2, 1999, p. 217-237.

- PORTES, Alejandro. "Teoretical Convergencies and Empirical Evidence in the Study of Inmigrant Transnationalism", in *International Migration Review*, v. 37, n. 3, 2003, p. 874-892.
- SAYAD, Abdelmalek. *La Double absence*. Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré. París: Liber/Senil, 1999.
- _____. «O retorno como produto do pensamento de Estado», in *Travessia*, número especial, 2000, p. 20-23.
- SHORE, Cris; WRIGHT, Susan. "Policy. A new field of Anthropology", in SHORE, Cris; WRIGHT, Susan. *Anthropology of Policy*. Critical perspectives on Governance and Power. Londres: Routledge, 1997, p. 3-39.

Abstract

Migration policies and the transnational practices of migrant. A study of the Argentinean State

This article aims at linking the public policies of the Argentinean State to the transnational practices of migrants. Therefore, it is interesting to investigate how certain immigration policies enhance or restrict migrants' transnational experiences. In order to do this, the article focuses on a qualitative analysis, which combines documentary analysis with sociological and political theory perspectives related to the state, public policies and transnationalism.

Keywords: *Transnationalism; Migration policies; Transnational practices of migrants*

Recibido para publicación en 18/08/2010.

Aceptado para publicación en 28/09/2010.

Received for publication on August, 18th, 2010.

Accepted for publication on September, 28th, 2010.