

UNC (Córdoba).

Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica.

Domenech, Eduardo (comp.).

Cita:

Domenech, Eduardo (comp.) (2009). *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*. Córdoba: UNC.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/eduardo.domenech/34>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pazb/4OH>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

MIGRACIÓN Y POLÍTICA:
EL ESTADO INTERROGADO

**MIGRACIÓN Y POLÍTICA:
EL ESTADO INTERROGADO**

PROCESOS ACTUALES EN ARGENTINA Y SUDAMÉRICA

EDUARDO E. DOMENECH
(COMP.)



Universidad Nacional de Córdoba

Migración y política : el Estado interrogado : procesos actuales en Argentina y Sudamérica / coordinado por Eduardo Domenech. - 1a ed. - Córdoba : Universidad Nacional de Córdoba, 2009.

360 p. ; 21x14 cm.

ISBN 978-950-33-0763-2

1. Políticas Públicas. 2. Relaciones Internacionales. I. Domenech, Eduardo, coord.

CDD 327.1

Diseño: Lorena Díaz

ISBN: 978-950-33-0763-2

Impreso en Argentina

Universidad Nacional de Córdoba, 2009

PRESENTACIÓN

Este libro, de algún modo, es una respuesta a aquella invitación teórica que hiciera el sociólogo Abdelmalek Sayad al sugerir que pensar la inmigración es pensar el Estado y es el Estado el que se piensa a sí mismo pensando la inmigración. La relevancia teórica y política de la cual goza actualmente la dimensión sociopolítica en general y el Estado en particular en la comprensión y transformación de los distintos aspectos que involucran a las migraciones internacionales es relativamente reciente. De hecho, en las teorías migratorias los aspectos políticos ocupaban un lugar secundario, en el caso de que ocuparan alguno. Buena parte de ellas, especialmente aquellas que explican las causas y el mantenimiento de los movimientos poblacionales principal o exclusivamente a partir de la intervención de factores de naturaleza económica, ignoraban el papel del Estado o sólo se lo consideraba entre los factores estructurales en los términos clásicos de atracción/expulsión. Ahora bien, que ciertas investigaciones no contemplen la presencia del Estado cuando se piensa la migración, no significa que el Estado y su accionar estén ausentes. El isomorfismo entre las categorías de pensamiento de Estado, como las llama Bourdieu, y las categorías analíticas construidas o asumidas, implícita o explícitamente, es una muestra concreta de su efectiva –en su doble sentido, tanto “real” como “con efecto”– existencia, aunque se evite pensarlo. Asimismo, quienes asumimos la tarea de analizar la relación entre Estado y

migración no estamos exentos -como dice Bourdieu- de “ser pensados por un Estado que creemos pensar”. En este sentido, la noción de “Estado interrogado” expuesta en el título resume la doble intención de indagar la visión del Estado y de cuestionar las construcciones sociales que promueve e impone sobre las migraciones y los/as migrantes.

En la Argentina, durante la década de los noventa se inicia una etapa de consolidación de los estudios migratorios con la introducción de nuevos enfoques disciplinares y aproximaciones teórico-metodológicas junto al desarrollo de nuevas temáticas de investigación sobre el fenómeno migratorio en diversas áreas geográficas del país. Es en esta etapa que el examen de la dimensión sociopolítica de las migraciones contemporáneas se complejiza y comienza a ser problematizada desde diferentes perspectivas teórico-metodológicas y disciplinares, reconociéndole al Estado un lugar central en la disputa por los sentidos y prácticas en torno a la definición de la “cuestión migratoria”. Durante esta década, bajo un contexto marcado por el auge de la ideología neoliberal y una mayor visibilidad social y política de la inmigración limítrofe, se conforma lo que podríamos denominar la *segunda generación de estudios migratorios*, cuyos antecedentes se retrotraen a la década del ochenta. Los trabajos que podrían reunirse bajo esta categoría, guiados por nuevas preocupaciones teóricas y enfoques metodológicos, se ocupan generalmente de los procesos migratorios contemporáneos en el país, las estrategias de los migrantes “recientes” y las relaciones y representaciones sociales que se producen y modifican con su presencia, considerando consecuentemente el punto de vista de los actores sociales involucrados. Estas preocupaciones motivaron estudios específicos, generalmente sociológicos o antropológicos de carácter cualitativo, en los cuales las migraciones son problematizadas en términos de o en relación al mercado de trabajo, las organizaciones de inmigrantes, los medios de comunicación,

el racismo, la discriminación, la etnicidad, la/s frontera/s, el Estado, la nación, las políticas públicas, la ciudadanía y el género.

Los análisis más sistemáticos sobre las políticas migratorias desarrolladas por el Estado argentino en distintos períodos del siglo XX y las desplegadas en la región latinoamericana bajo procesos de integración regional surgieron en los años ochenta y fueron continuados en la década subsiguiente. A comienzos de la presente década, los cambios en la política migratoria argentina, especialmente a partir de la discusión y aprobación de la nueva ley de migraciones, volvieron a motivar una serie de trabajos sobre la nueva “política migratoria” y diversas dimensiones políticas relacionadas a las migraciones internacionales como ciudadanía y derechos humanos, renovando la discusión mantenida hasta el momento.

Este libro es producto de las reflexiones y discusiones que hemos mantenido como grupo durante los últimos tres años en el marco del Programa Multiculturalismo, Migraciones y Desigualdad en América Latina del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba. La idea surgió en el marco de un proyecto de investigación sobre las políticas y discursos de los Estados argentino y boliviano frente a las migraciones internacionales en el contexto actual de regionalización e internacionalización de la política migratoria. Al comienzo, el propósito era publicar los avances y resultados de investigación obtenidos, pero luego decidimos reunir todos aquellos trabajos que de una u otra manera se estuvieron escribiendo durante nuestras reuniones grupales. Asimismo, el libro también es fruto del compromiso personal y el esfuerzo colectivo, no exento de tensiones, para concretar una publicación que expresara tanto la visión individual de cada autor/a sobre el tema tratado como el debate grupal al que dio lugar cada artículo. Todos los textos reunidos en

este volumen fueron criticados y revisados en diversas instancias. Primero, cada artículo fue expuesto individualmente en las reuniones periódicas que mantuvimos durante el segundo semestre del año 2007. Luego, ya iniciado el año 2008, cada autor/a presentó la nueva versión de su texto revisado de acuerdo a los comentarios, observaciones o sugerencias recibidos. Después de otra minuciosa lectura y abierta discusión grupal, cada autor/a se abocó a preparar la versión final, la cual fue nuevamente revisada por otro/a integrante del grupo y en algunos casos actualizada por su autor/a.

El libro se inicia con el capítulo titulado “La visión estatal sobre las migraciones en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión” de Eduardo Domenech, donde se analiza la visión que construye el Estado argentino sobre las migraciones internacionales en el contexto de la llamada “nueva política migratoria”, marcada por la discusión y aprobación de la nueva ley de migraciones y la implementación del programa de regularización migratoria difundido como “Patria Grande”. El segundo capítulo, “Mujeres migrantes, Estado y desigualdad social: la política migratoria argentina desde una perspectiva de género” de María José Magliano, se ocupa del modo en que el Estado argentino, a través de la normativa migratoria, interpela a la “mujer migrante” y participa de los procesos de producción y reproducción de desigualdades de género. El tercer capítulo, “Las migraciones y el discurso multi/intercultural del Estado en Argentina” de Sofía Soria, examina los sentidos, alcances e implicancias de aquellas nociones como “cultura”, “diferencia cultural”, “respeto”, “convivencia” que articulan el discurso estatal en torno a lo “multi/intercultural” a partir de una mirada sobre la relación Estado y migrantes, determinada históricamente por un relato nacional excluyente. El cuarto capítulo, “Agendas institucionales locales en torno a la nueva

Ley de Migraciones: aspectos preliminares de su constitución. El caso de Córdoba” de Claudia Ortiz, identifica algunos nudos problemáticos vinculados a las propuestas y prácticas que desarrollan las agencias estatales (municipales y provinciales) en la construcción de la agenda sobre migraciones internacionales e indaga las posiciones que asumen las organizaciones de migrantes, especialmente bolivianas y peruanas, implicadas en estas disputas locales. El quinto capítulo, “El Estado argentino y la emigración: cooperación, gobernabilidad y reciprocidad” de Janneth Clavijo y Silvana Santi, examina la posición del Estado argentino y el giro que adoptó su discurso frente a la emigración en la coyuntura actual, marcada por motivos económicos antes que políticos, y en un contexto de regionalización de la política migratoria. El sexto capítulo, “Migraciones internacionales y política en Bolivia: pasado y presente” de Eduardo Domenech y María José Magliano, ofrece un examen del discurso del Estado boliviano ante las migraciones internacionales durante el siglo XX y el que comienza a esbozarse a mediados de la presente década con el triunfo de la fórmula del MAS (Movimiento al Socialismo) en las elecciones de fines del año 2005, mostrando importantes continuidades y quiebres en y entre estas distintas etapas sociohistóricas. El séptimo capítulo, “Integración económica, desarrollo y migraciones en el MERCOSUR. Una aproximación crítica” de Silvina Romano, analiza y discute la visión de desarrollo que subyace a las formulaciones teóricas y prácticas realizadas sobre las migraciones internacionales en espacios de integración económica como el MERCOSUR, así como su relación con los foros intergubernamentales regionales sobre migraciones, mostrando el decisivo arraigo que ha tenido el discurso cepalino. Finalmente, el octavo capítulo “El migrante unidimensional. El dispositivo jurídico migratorio en la Comunidad Andina de Naciones” de Fernanda Stang, analiza la normativa migratoria resultante del espacio regional

andino con el propósito de mostrar la “unidimensionalización” y consecuente “despolitización” y “desculturalización” del sujeto migrante y del proceso migratorio en general que produce.

E. D.

PRÓLOGO

INTERROGAR AL ESTADO DESDE LA INMIGRACIÓN

Sandra Gil Araujo

*Desdichadamente para los hombres,
el planeta ha sido parcelado en países,
cada uno provisto de lealtades, de queridas memorias,
de una mitología particular,
de derechos, de agravios, de fronteras, de banderas,
de escudos y de mapas.*

Jorge Luis Borges

La mayor parte de los análisis sobre las migraciones y las políticas migratorias tienden a tomar la existencia de los Estados-nación como algo dado y natural, sin prestar demasiada atención a la necesidad estatal de clasificar y diferenciar a las poblaciones y de este modo pierden de vista que “la regulación de los movimientos contribuye a la construcción de la real estaticidad (state-ness) del Estado” (Torpey, 2006: 6).

La monopolización estatal del derecho a autorizar y regular los movimientos migratorios ha sido consustancial al proceso de construcción de los Estados nacionales¹. En su li-

¹ La I Guerra Mundial y la constitución de un nuevo sistema de Estados modificaron el rol asumido por éstos en la confrontación con los movimientos de población. Nació así el problema de los refugiados, como se entiende actualmente. El nuevo significado asumido por las fronteras supuso que los refugiados debían ser clasificados e identificados. El concepto de extranjero asumió un significado nuevo, debido a que el vínculo entre soberanía estatal

bro sobre la invención del pasaporte, John Torpey propone el análisis de la historia de los controles de documentos como una forma de iluminar el proceso de institucionalización de la idea del Estado-nación en tanto que unidad etnocultural homogénea; un proyecto que necesariamente conlleva esfuerzos para controlar los movimientos de personas. Desde la Revolución Francesa, los controles estatales sobre la identidad y los movimientos de población han sido esenciales para la monopolización por parte del Estado de los medios de movilidad legítima, que gradualmente les fueron expropiados a individuos y entidades privadas como las organizaciones religiosas². La transición del control privado al control estatal de los desplazamientos de personas fue un elemento esencial de la transición del feudalismo al capitalismo. Un aspecto crucial de este proceso es que las personas también se han vuelto dependientes del Estado en lo que se refiere a la posesión de una identidad. Para poder monopolizar los medios legítimos de movilidad, los Estados nacionales se han visto obligados a definir quién pertenece y quién no, ya que la forma nación necesita levantar y sostener fronteras entre los nacionales y los que no lo son, tanto en su delimitación con el exterior, como entre las personas que habitan su territorio (Balibar, 1991). Los artículos que se presentan a continuación indagan precisamente el profundo vínculo entre el Estado y la (in) migración y permiten intuir algo magistralmente defendido

y nacionalismo lo transformó en *outsider*, pero no en el sentido de individuo en tránsito, sino como grupo aparte, sobre quien el Estado tiene la legitimidad institucional y el poder de exclusión. Lo que caracteriza a Europa en el primer cuarto del siglo XX es la existencia de masas de refugiados, por una parte, y, por la otra, la intervención del Estado en su definición. (Sassen, 1999)

2 Con la monopolización de los medios legítimos de movilidad Torpey hace referencia a la posesión exclusiva de los derechos de autorizar y regular movimientos. Esto no quiere decir que los Estados efectivamente controlen todos los movimientos de personas, pero sí que han monopolizado el derecho a restringir y regular los movimientos, principalmente los internacionales.

por el sociólogo Abdelmalek Sayad: pensar la inmigración es pensar el Estado y es el Estado el que se piensa a si mismo al pensar la inmigración. Este es probablemente el mayor mérito de este libro, al proponer una perspectiva de análisis poco cultivada en el campo de los estudios migratorios en el contexto argentino.

Es cierto que los movimientos de población son una constante en la historia de la humanidad, pero a partir del siglo XVI —en el marco de la constitución de la economía capitalista y del orden jerárquico de los Estados-nación como forma de organización política predominante— adquieren unas características distintivas. Desde entonces, y más allá de la variedad de situaciones, el hecho migratorio manifiesta ciertas características sociales, económicas, jurídicas y políticas que atraviesan toda su historia. Estas constantes conforman una especie de fondo común irreducible, que es producto y objetivación de lo que Sayad denomina pensamiento de Estado: “una forma de pensamiento que refleja, mediante su propia estructura (mental), la estructura del estado, que así toman cuerpo.” (Sayad, 2002: 367).

El hecho migratorio no puede ser pensado, contado ni interpretado más que a través de las categorías del pensamiento de Estado que separa los nacionales de los no nacionales. Al trabajar sobre la inmigración se está trabajando sobre la génesis social del Estado, mostrando sus mecanismos de producción y la fragilidad en que se basan todos los actos de naturalización que lo constituyen. De esto habla Sayad cuando argumenta que la inmigración es la mejor introducción a la sociología del Estado-nación, porque representa el límite mismo que pone al descubierto su verdad fundamental: que la discriminación es parte de su naturaleza. Parafraseando a Žižek en su análisis sobre el poder, se puede sostener que la discriminación no es un efecto secundario de la forma nación, sino que conforma sus propios cimientos, su delito consti-

tutivo, el gesto fundante que debe permanecer invisible si la nación pretende funcionar normalmente (Zizek, 1998: 137-188). El ejercicio de interrogar al Estado desde la inmigración conlleva la desnaturalización de lo que viene dado como natural y la recuperación de la condición histórica y social de su génesis³.

No se presenta fácil la tarea de prologar una obra coral, que entrelaza voces, estilos y temas diversos. Pero si bien he descartado la pretensión de repasar minuciosamente cada uno de los ocho artículos, en cambio si quisiera compartir algunas ideas surgidas al hilo de la lectura de estas páginas. Los análisis reunidos en este libro confirman que las prácticas vinculadas con el Estado tienen un peso primordial en la institución de la inmigración como objeto de gobierno y que es importante analizar el trabajo de creación del Estado y de los ingenieros sociales porque es a través de ellos que los inmigrantes pasan a existir jurídica y socialmente como tales. Si bien las migraciones son un fenómeno universal, la manera en que son pensadas y construidas presenta importantes variaciones, según los contextos históricos y geográficos⁴. Por eso deben ser escudriñadas en escenarios concretos, sin olvidar sus implicaciones en el constante proceso de construcción y reconstrucción nacional. Como destacara Balibar (2003: 50), “toda historia

3 La naturalización del Estado hace que aparezca como si fuese un objeto dado de por sí, eterno y universal, más allá de la historia y la geografía. Lo mismo sucede con la nacionalidad —cuya adquisición también se denomina *naturalización*— que ha pasado a concebirse como un atributo intrínseco del sujeto y no como algo que se obtiene si se cumplen determinados requisitos. (Stolcke, 2000).

4 Sostener que un hecho social es construido no quiere decir que no sea parte de la realidad social, por el contrario “... la decisión de considerar a todo hecho social como al mismo tiempo construido y real, le permite a uno descubrir el camino que trasciende las dos posiciones aparentemente opuestas que constituyen el positivismo cientificista y el relativismo denunciatorio.” (Desrosières, 1995).

nacional produce de manera diferente sus propios símbolos, sus ficciones, sus mitos y crea a su manera ‘única’ sus ‘memoriales’ que le ayudan a convertirse en una ‘comunidad imaginaria’ para desarrollar sus propios modelos de regulación de los conflictos sociales.” En el caso de las migraciones, la historia nacional de la política migratoria provee una serie de constreñimientos contingentes, dentro de los cuales los policy makers deben desarrollar soluciones a cuestiones actuales, intentando reconciliar nuevas circunstancias con prácticas heredadas. Estas idiosincrasias nacionales suelen traducirse en maneras particulares de concebir la inmigración, algo que retratan algunos capítulos de este libro, como el de Eduardo Domenech o el de Sofía Soria para el caso de Argentina y el de Eduardo Domenech y María José Magliano para Bolivia. Pero el orden nacional no solo conforma la manera de concebir las migraciones desde las instituciones públicas, sino que también atraviesa el campo de las organizaciones sociales y políticas, y muy especialmente a las asociaciones de inmigrantes. Sus formas de auto-presentación y los modos en que organizan sus demandas están generalmente alineadas por orígenes nacionales, como describe el capítulo de Claudia Ortiz.

La categoría *inmigrante* no es una consecuencia de los hechos, sino una decisión clasificatoria. No emana de la naturaleza de los movimientos de población, es el resultado histórico de la imposición de determinada forma de visión y división que promueve un tipo de políticas que mientras restringen y problematizan ciertos movimientos de población, facilitan y normalizan otros. En este sentido, la configuración de los espacios y ciudadanías supra-estatales, como el MERCOSUR, son una excelente oportunidad para explorar estas dinámicas, como hace el capítulo de Janneth Clavijo y Silvana Santi y el de Silvina Romano.

Cuando los actores políticos diseñan normativas, programas y planes para la inmigración, están inevitablemente

pensando (y construyendo) la migración y la población migrante desde una perspectiva y de un modo determinado. Son los presupuestos que subyacen en esos términos lo que es necesario dilucidar, una tarea que se propone María José Magliano en su examen de la política migratoria argentina desde la perspectiva de género. Su análisis muestra que, como en muchos otros países, los *policy makers* argentinos también imaginan el mercado laboral y la inmigración en clave masculina. Por su parte, la exploración que realiza María Fernanda Stang hace emerger la concepción de los migrantes como fuerza de trabajo, que atraviesa el *dispositivo jurídico migratorio* de la Comunidad Andina de Naciones. A propósito de esta *unidimensionalidad* de los migrantes, retomando a Sayad, es oportuno recordar que la presencia inmigrante es una presencia ilegítima en relación a las categorías de nuestro entendimiento político porque perturba la perfección mítica del orden nacional al confundir la frontera de demarcación entre los nacionales y los otros. Una presencia anómala, incongruente, fuera de lugar en sentido geográfico y moral, y por ello debe ser constantemente legitimada y no puede existir en sí y para sí, sino a causa de otros fines más allá de sí misma. Una presencia que sólo puede ser concebida en razón de otros motivos, que suelen ser los del trabajo. El trabajo se convierte así en la justificación que da sentido y razón, orden y norma, a aquello que de otro modo sería un contrasentido, un desvío de la norma, una ilegitimidad. En tanto la legitimidad no tiene que ser probada ni debatida, la legitimación trata de convertir en lícito lo que de por sí no es lícito ni legítimo.

En definitiva, aún sin decirlo, los análisis labrados en estas páginas parten de considerar las formas de pensar y de hacer no como un dato de la realidad sino como un territorio de exploración, en tanto resultado contingente del entramado de una multiplicidad de procesos sociales, políticos y económicos, pasados y presentes. Analizar las políticas migratorias

desde esta perspectiva supone examinar el procedimiento por el cual la presencia (in)migrante es problematizada de una manera particular en un momento histórico concreto. Cuando Foucault sostiene que se piensa dentro de un pensamiento que es el de una época y el de un lenguaje, el pensamiento de Estado es sin duda una de las estructuras estructurantes básicas y clave del modo de pensar contemporáneo. Ese peculiar tipo de pensamiento da forma y contenido a una multitud de campos (desde las políticas públicas, hasta la actividad científica, pasando por la forma en que las personas se conciben a sí mismas), pero muy especialmente a la manera de concebir la presencia inmigrante. En palabras de Verena Stolcke (1994: 248), “el ‘problema de la inmigración’ ha sido construido, en todo caso, como una amenaza política a la identidad nacional, a causa de la diversidad cultural de los inmigrantes, porque el Estado-nación se concibe como basado en una comunidad delimitada y específica que moviliza un sentimiento de pertenencia y lealtad compartido basado en una lengua, tradición cultural y creencias comunes.”

Las variadas formas de imaginar la nación dan lugar a distintas maneras de concebir y buscar actuar sobre la presencia inmigrante. De esta manera, y como queda plasmado en esta obra, a través del estudio de las políticas de inmigración se puede conocer cómo ese Estado, nación o región se piensa y se construye a sí misma. Las políticas migratorias funcionan así como un espejo en el cual se reflejan las problemáticas propias de los contextos de elaboración de esas políticas, sus quiebres, fracturas y desigualdades, sus conflictos no resueltos. Son, en otras palabras, unos buenos lentes para ver qué tipo de sociedad se está construyendo. Quizás este libro actué como disparador de la multiplicación de debates, investigaciones y reflexiones que avancen en este sentido. Como alerta un graffiti de Mujeres Creando: Ten cuidado con el presente que construyes, debe parecerse al futuro que sueñas.

Bibliografía

Balibar, Étienne (1991) “La forma nación: historia e ideología” en Balibar, Étienne y Wallerstein, Immanuel *Raza, nación y clase*. Madrid: IEPALA.

Balibar, Étienne (2003) “*Homo nationalis*. Boceto antropológico de la forma nación” en Balibar, Étienne, *Nosotros ¿ciudadanos de Europa?* Madrid: Tecnos.

Desrosières, Alain (1995) “¿Cómo fabricar cosas que se sostienen entre sí? Las ciencias sociales, la estadística y el Estado” en *Archipiélago*, N° 20.

Sassen, Saskia (1999) *Migranti, coloni, refugiati. Dell emigrazione di massa alla fortezza Europa*. Milán: Campi del Sapere / Feltrinelli.

Sayad, Abdelmalek (2002) *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*. Milán: Raffaello Cortina Editore.

Stolcke, Verena (1994) “Europa: nuevas fronteras, nuevas retóricas de exclusión” en AA.VV. *Extranjeros en el paraíso*. Barcelona: Virus.

Stolcke, Verena (2000) “La ‘naturaleza’ de la nacionalidad” en *Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales, N° 40.

Torpey, John (2000) *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.

Zizek, Slavoj (1998) “Multiculturalismo o la lógica del capitalismo multinacional” en Jameson, Frederic y Zizek, Slavoj *Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo*. Buenos Aires: Paidós.

LA VISIÓN ESTATAL SOBRE LAS MIGRACIONES EN LA ARGENTINA RECIENTE. DE LA RETÓRICA DE LA EXCLUSIÓN A LA RETÓRICA DE LA INCLUSIÓN

Eduardo E. Domenech

Después de varios años de discusión de diversos proyectos de ley, a finales del 2003 el Congreso Nacional aprueba una nueva norma migratoria, la ley N° 25.871. Al año siguiente, se crea mediante decreto presidencial el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, divulgado por los organismos estatales y más conocido entre los migrantes como “Patria Grande”. Este plan fue presentado a finales de 2005 en el Salón Blanco de la Casa Rosada por el presidente Néstor Kirchner y puesto en marcha a principios del año 2006. Este artículo analiza la visión del Estado argentino sobre las migraciones internacionales a partir de los acontecimientos que tuvieron lugar recientemente en materia de política migratoria con la sanción de la nueva ley de migraciones y la implementación del programa de regularización migratoria.¹ Propone que hacia comienzos de la presente década, frente a la *retórica de la exclusión* imperante durante

1 A comienzos de la presente década, ciertos indicios de cambio en la política migratoria argentina, especialmente a partir de la discusión y aprobación de la nueva ley de migraciones, motivaron una serie de trabajos sobre la relación entre el Estado argentino y las migraciones internacionales; algunos análisis se centraron particularmente en la antigua y nueva legislación migratoria. Véase Badaró (2006); Caggiano (2006); CELS (2005, 2007); Ceriani Cernadas (2004); Courtis y Pacecca (2007); Domenech (2007); Gavazzo (2007); Mármora (2004); Novick (2004); Oteiza (2004); Pérez Vichich (2004); Vior (2008).

los años noventa, la visión estatal sobre las migraciones internacionales experimenta cambios significativos, configurándose una *retórica de la inclusión*,² estructurada básicamente de acuerdo a nociones como “derechos humanos”, “integración regional” e “integración de los extranjeros”.³ Posteriormente muestra que, a pesar de estos indicios de cambio, la visión del Estado continúa organizándose en torno a la división legal/ilegal, renombrada como regular/irregular, salvaguardando la clasificación entre “nacionales” y “extranjeros”. Este análisis está basado en documentos oficiales y en disertaciones públicas de funcionarios de gobierno, fundamentalmente de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), dependiente del Ministerio del Interior, durante el período 2000-2007.

2 Si bien las categorías exclusión/inclusión son utilizadas profusamente en la literatura de las ciencias sociales, el análisis del caso argentino en estos términos está inspirado en la lectura del texto de Verena Stolcke donde analiza la “nueva retórica de la exclusión” en Europa (Stolcke, 1999). Mediante la elección del término “retórica” pretendo resaltar la intencionalidad persuasiva del discurso político.

3 En trabajos anteriores (Domenech, 2007a, 2007b) sugería que esta “retórica de la inclusión” estaba compuesta básicamente por tres elementos: la perspectiva de los derechos humanos, la ciudadanía comunitaria y el pluralismo cultural. Vista en perspectiva, esta propuesta estuvo demasiado atada a las primeras formulaciones de la política migratoria, especialmente marcada por la nueva ley de migraciones, durante los años 2004 y 2005. Si se revisa la gestión completa de Ricardo Rodríguez al frente de la DNM (2004-2007), resulta más pertinente considerar como categorías centrales los “derechos humanos” (con bastante menor peso en el discurso oficial del que le atribuía en un comienzo), la “integración regional” y la “integración de los extranjeros”. Las dos últimas subsumen, respectivamente, las nociones de “ciudadanía comunitaria” y “pluralismo cultural” utilizadas anteriormente.

Las migraciones limítrofes y el discurso estatal argentino: ¿bienvenida nuevamente la inmigración?

En la Argentina, las migraciones internacionales han sido constitutivas de los proyectos políticos del Estado. En este sentido es preciso recordar que “el aparato estatal argentino posee una temprana y extensa experiencia en la formulación de políticas migratorias” (Novick, 1997: 86). A lo largo de más de un siglo, la inmigración aparece representada de acuerdo a la coyuntura sociohistórica como “problema”, “amenaza”, “contribución” o “aporte”, bajo un sistema de clasificación que distingue entre potenciales “admitidos” o “rechazados”, ya sea para ingresar y permanecer en el territorio o para formar parte de la nación.⁴ Y más allá de la orientación aperturista o restrictiva de las políticas migratorias desarrolladas en el país, distintas fórmulas de exclusión tuvieron al Estado como uno de sus principales protagonistas. Es sabido que siempre hubo una preferencia por las corrientes migratorias europeas (algunas de ellas en particular) frente a las latinoamericanas y que los criterios de clasificación se basaron no sólo en el origen de los flujos migratorios, sino también en su composición: los enfermos, los viejos, los discapacitados y los anarquistas engrosaron también la lista de los inmigrantes caracterizados como “indeseables”.⁵

4 Con esta afirmación no pretendo señalar que la relación entre locales/inmigrantes o nacionales/extranjeros se reduzca simplemente a una relación aceptación/rechazo. De acuerdo a estas imágenes se han construido, tanto en el discurso académico como político, categorías como “inmigrantes deseables” e “inmigrantes indeseables” respectivamente.

5 La noción de inmigrante, definida por las élites argentinas, tuvo desde su momento fundacional una connotación positiva, aunque fuera restringida progresivamente a su carácter europeo y agrario (Devoto, 2003: 40). Esta visión positiva de la inmigración estuvo asociada a la imagen de los inmigrantes como “agentes de civilización” y “fuerza de trabajo”. Esto ocurre en un período histórico caracterizado por un desarrollo capitalista

La movilidad transfronteriza, ya registrada en el primer censo nacional de población de 1869, no fue objeto de preocupación estatal hasta bien entrado el siglo XX. Es preciso recordar que la denominada migración limítrofe no se ajustaba a la definición de “inmigrante” otorgada por la Ley Avellaneda de 1876 –la primera ley de migraciones– al no provenir de ultramar (Devoto, 2004).⁶ En la década del treinta se cita por primera vez en la legislación nacional la inmigración desde países limítrofes como “problema a resolver” (Novick, 1992: 86) y desde mediados del siglo XX la normativa migratoria busca regularla, como sostiene Pacea (2000), acentuando el control de la permanencia antes que el control del ingreso, lo cual generó un grupo de población doblemente vulnerable,

dependiente basado en la afluencia de capital y mano de obra extranjera, sostenido por una estrategia agroexportadora, y propicio para la sanción de la Ley de Inmigración de 1876, conocida como Ley Avellaneda, a través de la cual se canalizarán el flujo migratorio hacia la Argentina y el proceso colonizador (Novick, 1997: 91-92). Con posterioridad, como dice Devoto, los inmigrantes dejaron de ser “laboriosos” para volverse “potencialmente peligrosos”. A principios del siglo XX, con el crecimiento de la participación de los inmigrantes en la formación de asociaciones obreras y movimientos políticos socialistas y anarquistas, la figura del inmigrante se torna para las clases dirigentes una amenaza al orden y cohesión sociales. Con este panorama se relaciona la adopción de normas restrictivas y represivas como la Ley de Residencia de 1902, la Ley de Defensa Social de 1910 y el Decreto-ley de 1923. En este contexto, para los inmigrantes que fueron expulsados del país por motivos políticos a principios de siglo y para “potenciales subversivos” se reservaba el rótulo de “extranjero” (Devoto, 2003: 37).

6 La Ley N° 817 de Inmigración y Colonización (o Ley Avellaneda) define al inmigrante como “todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor, que siendo menor de sesenta años y acreditando su moralidad y sus aptitudes, llegase a la República para establecerse en ella, en buques a vapor o a vela, pagando pasaje de segunda o tercera clase, o teniendo el viaje pagado por cuenta de la Nación, de las Provincias o de las empresas particulares protectoras de la inmigración y la colonización” (artículo 12).

debido a su situación administrativa y su consecuente sanción (detención y expulsión). Desde comienzos de la década de los sesenta la inmigración y los inmigrantes son definidos explícitamente por el Estado en términos de legalidad/ilegalidad, utilizando categorías como “ilegales por ingreso” o “ilegales por permanencia” (Decreto-ley N° 4805/63). A partir de estos años, las “amnistías” también serán destinadas particularmente a los inmigrantes de países limítrofes.⁷ Alojada ya explícita o implícitamente la figura del “inmigrante limítrofe” en la legislación migratoria, el carácter autoritario y represivo de las medidas políticas dirigidas a los inmigrantes se acentuará con la dictadura de Onganía y la última dictadura militar (1976-1983), cuando se institucionaliza la doctrina de seguridad nacional con la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración (Ley N° 22.439) –conocida también como Ley Videla– instaurada en 1981 y mantenida vigente y reglamentada durante los posteriores gobiernos constitucionales de Raúl Alfonsín y Carlos Menem.

Durante los años noventa, la llamada inmigración limítrofe –no sólo ella– sirvió de pretexto para explicar distintas situaciones sociales por las que atravesaba el país y justificar una serie de medidas económicas enmarcadas en las políticas de ajuste estructural del programa neoliberal que se pretendía consolidar. Fue desde determinados ámbitos del Estado, especialmente aquellos más próximos a los asuntos migratorios, que se asociaron los problemas sociales y económicos a la inmigración, encontrando en los inmigrantes limítrofes los responsables de aquellos efectos provenientes de las reformas

7 Pérez Vichich (1988) indica que la primera amnistía estuvo destinada a los inmigrantes europeos de la posguerra, pero fueron los inmigrantes latinoamericanos los que se beneficiaron de ellas; posteriormente este mecanismo fue utilizado por los gobiernos constitucionales para paliar la irregularidad provocada por las políticas restrictivas aplicadas generalmente por los gobiernos militares.

económicas implementadas en la Argentina bajo el paradigma neoliberal. Como se ha señalado en reiteradas ocasiones, los inmigrantes de países vecinos –especialmente bolivianos, paraguayos y peruanos– fueron interpelados básicamente como una amenaza a la sanidad, al empleo y al “orden público”: en sus declaraciones, (re)producidas por distintos medios de comunicación, altos funcionarios públicos adjudicaban el cólera, el desempleo y la delincuencia a los “inmigrantes limítrofes”, mientras las causas estructurales de la crisis económica y social fueron desestimadas en gran parte del debate público, hasta que finalmente se hicieran evidentes. Esta “retórica de la exclusión” se plasmó en políticas restrictivas y en prácticas de carácter persecutorio y represivo dirigidas a la “inmigración limítrofe”, fundadas en la llamada Ley Videla de 1981. Esta ley tuvo su reflejo más claro en la segunda presidencia de Carlos Menem, alcanzando la mayor política restrictiva desde el regreso de la democracia (Mármora, 2004: 61). Parte importante de esta política se sostuvo mediante el Reglamento de Migraciones de 1994 (establecido por el Decreto N° 1023/94). Aunque no prosperó el establecimiento de una ley migratoria más estricta, se consiguieron mayores detenciones y expulsiones de inmigrantes de los países vecinos.

A inicios de la presente década, frente a la “retórica de la exclusión” imperante en los años noventa en la Argentina, se empieza a configurar una “retórica de la inclusión” que, fundamentada en los “derechos humanos de los migrantes”, la “integración regional” y la “integración de los extranjeros”, se distancia de la noción de “amenaza” alrededor de la cual se construyó el discurso dominante sobre la inmigración en los noventa y asume una visión fundada en las nociones de “contribución” o “aporte” de la inmigración, reconociéndola a su vez –en algunas circunstancias– como “necesidad” para la Argentina. En este sentido, diversos funcionarios del gobierno nacional buscan destacar la participación de la inmigración

en el desarrollo poblacional y económico del país y algunos también subrayan el “enriquecimiento cultural” que supondría su presencia. Además, como parte de esta “retórica de la inclusión”, buscan refutar –generalmente apelando a estadísticas oficiales o a investigaciones científicas apoyadas en las mismas fuentes de datos– uno de los componentes centrales de la “retórica de la exclusión” de los noventa, esto es, el inmigrante como culpable del desempleo.

En el marco de este giro discursivo sobre las migraciones internacionales, los protagonistas de estos movimientos poblacionales, nombrados en diversos documentos oficiales e intervenciones públicas como “extranjeros”, “migrantes” o “inmigrantes”, son interpelados en consonancia con la importancia que el Estado le otorga a su situación administrativa como “indocumentados”, “irregulares”, “en situación irregular” o “en situación migratoria irregular”⁸, desplazando progresivamente la noción de “migrante ilegal” (o “ilegales” directamente), naturalizada por los agentes estatales –entre otros⁹– hasta que el término “ilegal” fuera impugnado por di-

8 Es necesario señalar que estos modos de nombrar a los inmigrantes sólo se corresponde con el discurso de algunos organismos del Estado como la DNM. En las pocas intervenciones públicas del Ministro del Interior Aníbal Fernández sobre el tema nunca se hace uso del término “inmigrante”, más bien se hace referencia a “extranjeros”. Durante el discurso presidencial pronunciado en ocasión del lanzamiento del Programa Patria Grande, mediante referencias elípticas, se elude toda mención explícita a los “extranjeros” o “inmigrantes” (en una sola ocasión se habla de “mano de obra extranjera”) o se enfatiza el fenómeno social (“el problema migratorio”) antes que los actores sociales involucrados.

9 En el discurso académico sobre la inmigración también puede observarse este desplazamiento desde “inmigrantes ilegales” hacia “inmigrantes irregulares”. En diversos trabajos he usado esta última categoría que necesita ser revisada. Más allá de la diferencia entre una y otra, pienso que es más adecuado utilizar alguna categoría que ponga de relieve la acción del Estado en la producción de la ilegalidad/irregularidad antes que en la falta administrativa del migrante. Es precisamente el Estado quien autoriza

versos representantes de organizaciones de la sociedad civil (algunos sectores de la iglesia católica y ciertas asociaciones de inmigrantes fundamentalmente). Este cambio coincide con la entrada en vigencia de la nueva ley, haciéndose notorio durante la gestión de Ricardo Rodríguez al frente de la DNM en el período 2004-2007.

Asimismo, el término “ilegalidad” es sustituido por “irregularidad” para designar la situación administrativa del inmigrante. Es significativo este desplazamiento discursivo en las intervenciones públicas de los funcionarios de la DNM: antes de la aprobación de la ley la noción de “ilegalidad” era utilizada sin ningún tipo de reparo; después, prácticamente desaparece de los documentos, exposiciones y declaraciones oficiales. La noción de “legalidad”, sin embargo, es frecuentemente utilizada para señalar la condición necesaria (o el requisito indispensable) para asegurar su “plena integración”. El progresivo (y relativo) abandono en el discurso oficial de los términos “ilegalidad” e “ilegales” y su reemplazo por “legalidad” o “regularidad”, por un lado, e “irregulares” por el otro, no significó que durante la gestión de Ricardo Rodríguez al frente de la DNM la condición legal del inmigrante perdiera centralidad. Por el contrario, como veremos más adelante, paulatinamente definirá la principal medida de intervención estatal en los asuntos migratorios.

o no el ingreso o la permanencia de los migrantes en el territorio nacional. En este sentido, sería preferible hablar en términos de “inmigración no autorizada” o “inmigración autorizada”.

La “nueva política migratoria”: la transición entre los años 2000 y 2003

Entre la última iniciativa agresiva del gobierno de Carlos Menem, hacia finales de su mandato presidencial, para impulsar una nueva ley dirigida a restringir las migraciones internacionales y la aprobación de la Ley N° 25.871, sancionada en el Congreso Nacional durante el primer año de la presidencia de Néstor Kirchner, se produjo un intenso debate acerca del rumbo que debía tomar la política migratoria del país y, en particular, las modificaciones que debía asumir la nueva legislación.¹⁰ Esta discusión pública, marcada por la experiencia neoliberal de la década de los noventa y luego también por el contexto de crisis social y política que estalló en diciembre del 2001, involucró a diversos actores sociales y políticos que desde algunos años venían reclamando una amnistía “amplia y generosa” y luchando por la derogación de la ley de migraciones. Aunque hubo algunos episodios aislados de la prensa gráfica con alto impacto mediático¹¹, en general la “cuestión migratoria” no tuvo las grandes repercusiones de años anteriores y los medios masivos de comunicación adoptaron un discurso moderado respecto al tema, sin otorgarle una cobertura especial.¹² Durante este tiempo, gran parte del

10 Véase Svampa (2007) para un análisis crítico de las dimensiones políticas y sociales del gobierno de Néstor Kirchner.

11 Uno de los hechos con mayor repercusión pública fue la tapa y la nota de uno de los números de la revista sensacionalista *La Primera de la Semana*, publicada en abril del 2000, que llevó como título “La invasión silenciosa”. Allí se reproduce fielmente el discurso xenófobo característico de los noventa, indicando una serie de problemas que los inmigrantes, en particular los llamados “ilegales”, causarían al país. Es una muestra paradigmática de la construcción discursiva sobre los inmigrantes como amenaza social.

12 Véase Castiglione y Cura (2007) para un análisis de las migraciones en los medios de comunicación escrita durante el período 2000-2005.

debate transcurrió en la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados de la Nación a raíz de la elaboración de una nueva ley migratoria.¹³

El período 2000-2003 es muy significativo para poder comprender el giro del discurso estatal en materia de migraciones internacionales que se manifestará más abiertamente hacia mediados de la década. Durante estos años de intensa labor legislativa, concentrada particularmente en la elaboración y discusión de la nueva ley migratoria,¹⁴ no sólo es importante el proceso de negociación que se dio al interior del Poder Legislativo, sino también la posición que asumieron los distintos organismos del Poder Ejecutivo –en particular, el Ministerio del Interior a través de la DNM– frente a los asuntos migratorios en medio de diferentes administraciones gubernamentales. A partir de comienzos de la presente década, finalizada la presidencia de Carlos Menem, vencido el partido justicialista en las elecciones nacionales de 1999 y arribada “la Alianza” (la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación) al gobierno nacional, comienza a delinearse una visión sobre las migraciones internacionales que más adelante se verá cristalizada en las directrices de la “nueva política migratoria”, especialmente desde la sanción de la “nueva ley de migraciones”, y los argumentos oficiales utilizados para explicarla o defenderla en las intervenciones públicas de los funcionarios de la DNM.

13 En el año 2000 se organizó el seminario “Política y Normativa Migratoria en la Argentina” y en el 2002 la audiencia pública “Legislación Migratoria en la República Argentina”, además de diversos encuentros que se prolongaron hasta la sanción de la nueva ley de migraciones y se retomaron después de su puesta en vigencia.

14 Véase Courtis (2006) y Novick (2005) para un análisis de los debates parlamentarios durante los años previos a la sanción de la nueva ley de migraciones.

Durante este período, al compás de los continuos cambios de mandatarios nacionales, se sucedieron distintos funcionarios encargados de conducir la DNM. El debate en torno a una nueva ley de migraciones parecía constituir el escenario propicio para que el Poder Ejecutivo, a través de los organismos tradicionalmente encargados de las migraciones internacionales, pudiera dejar sentada su posición. Ya en el año 2000, luego de la embestida oficial contra los inmigrantes limítrofes –en particular contra la llamada “inmigración ilegal”– durante el último año de gobierno de Menem y el rechazo generalizado que provocó en diversos sectores de la sociedad civil organizada, altos funcionarios de organismos del Estado procuraban mostrar una posición aperturista frente a los inmigrantes de países limítrofes, luego contradicha por la persistencia de prácticas restrictivas y arbitrarias en el seno de organismos de la administración pública como el Ministerio del Interior.¹⁵

Este mismo año, en una de sus intervenciones públicas, el director de la DNM ofrece una propuesta programática que, visto a la distancia, posee cierto carácter “inaugural”.¹⁶ Las directrices políticas que propone se corresponden en gran medida con el núcleo duro de ideas que sostendrán los sucesivos funcionarios a cargo de la DNM, particularmente durante el período 2004 y 2007, en la definición de la política migratoria: la necesidad de precisar una “nueva política” guía-

15 Uno de los informes anuales del CELS sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina (CELS, 2001) denuncia que en el año 2000 la DNM rechazó solicitudes de radicación de personas con discapacidad y decidió, arbitrariamente, no renovar las radicaciones precarias de 3000 inmigrantes de nacionalidad boliviana, declarando “ilegal” su permanencia y disponiendo su expulsión en algunos casos. También denuncia la violación del principio de gratuidad del régimen administrativo en detrimento de los inmigrantes en relación a la igualdad ante la ley.

16 Arturo Roig, Seminario “Política y Normativa Migratoria en la Argentina”, Cámara de Diputados de la Nación, 2000.

da por “el conocimiento de la realidad”, incluida la “realidad migratoria”, y fundamentada en una concepción “realista”, basada en la “objetividad”, que la considere como “parte de las relaciones internacionales” entre Estados, se inserte en los “objetivos de integración” que llevan adelante los países de la región como el Mercosur y se encuadre en la “dimensión ética del respeto por los derechos humanos”. Asimismo, en esta ocasión ya se evidencia una clara preocupación por la necesidad de “canalizar” los flujos migratorios provenientes de los países limítrofes. Finalmente, también se destaca la importancia que se le atribuye a la “integración del migrante” en la formulación de la política estatal referida a las migraciones internacionales, esbozándose ya en esta oportunidad uno de los argumentos centrales esgrimidos para fundamentar las medidas de regularización migratoria que varios años más tarde implementará el gobierno nacional: la “plena integración” del inmigrante está supeditada a la “legalidad”.

La “nueva política migratoria”: una “política realista, amplia y de regularización”

Desde la DNM, ya a comienzos de la década –como vimos anteriormente– se abogaba por una política migratoria que estuviera basada en el “conocimiento de la realidad”, exigiendo “objetividad” en el análisis que se hiciera de ella. Varios años más tarde, vista retrospectivamente, la “nueva política migratoria” es conceptualizada como una “política realista”, organizada en base a cuatro criterios: tratamiento multilateral, solidaridad internacional, cumplimiento de acuerdos internacionales y respeto de los derechos humanos de los migrantes. Por otra parte, diversos documentos oficiales se refieren a “la aceptación de la realidad” o a “la necesidad de que la política migratoria responda a la realidad y no a

preconceptos”. En estas declaraciones, a igual que varios años atrás cuando se comenzaba a delinear la “nueva política migratoria”, se considera que “obviar este punto puede llevar a fundamentar políticas migratorias partiendo de preconceptos prejuiciosos y carentes de objetividad”.¹⁷

Según el relato de algunos funcionarios de la DNM, los cambios en la política migratoria se habrían originado a partir de la constatación de algunos elementos de “la realidad” del país. Así lo sintetiza una funcionaria de la DNM: “Toda esta realidad nos hizo llegar a la conclusión de que era necesario cambiar la óptica con que se estaba manejando la estrategia migratoria”.¹⁸ Entre los elementos que reconoce esta “política realista” como propios aparecen aspectos históricos, geográficos, regionales e internacionales. Constituye parte de la respuesta a las tres cuestiones que se consideran necesarias en el ámbito de la DNM para fundamentar una medida política: ¿Qué busco? ¿Qué tengo? ¿Qué puedo hacer entonces con lo que tengo para conseguir aquello que busco?

Respecto a la “realidad histórica” se pone de relieve tanto la condición de “país de inmigración” como de “país de emigración” de la Argentina. En este sentido, el discurso oficial destaca la importancia que tuvo la inmigración en la construcción de la Argentina, ya sea como “país”, “sociedad” o “nación”, atribuyéndole un “verdadero carácter fundacional”¹⁹. La migración desde países limítrofes, cuya omisión históri-

17 Ricardo Rodríguez, director de la DNM, Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo, Madrid, 2006.

18 Adriana Alfonso, funcionaria de la DNM, Seminario “Migraciones y Derechos Humanos”, Rosario, 2005.

19 Ricardo Rodríguez, director de la DNM, Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo, Madrid, 2006. También la funcionaria de la DNM, Adriana Alfonso, califica como “fundacional” a la migración internacional en la Argentina durante su intervención en el marco del Foro UNESCO en febrero de 2006.

ca es considerada un “injusto error”, constituye un aspecto central de la “política realista” que se pretende sostener, recibiendo un particular reconocimiento. Respecto a la “realidad geográfica”, se hace referencia a la ubicación espacial del territorio nacional en el Cono Sur y las implicancias de su extensa frontera. La “realidad regional” alude básicamente al proceso de regionalización que supone el Mercosur y la participación de la Argentina en este espacio como miembro pleno. En los documentos oficiales se advierte que “(p)arte importante de la realidad de nuestro país es el MERCOSUR y sus Estados Asociados”²⁰ y se destaca la decisiva relevancia que tiene la existencia del Mercosur en la definición de la actual política migratoria.

En relación a la “realidad internacional”, desde el Estado se reconoce la creciente tendencia a incorporar la perspectiva de los derechos humanos en el tratamiento de la temática migratoria. En este sentido, se señala la voluntad de dar cumplimiento a los compromisos asumidos en el ámbito internacional en materia de derechos humanos, uno de los requerimientos fundamentales –según se recomienda desde la perspectiva de la gobernabilidad de las migraciones– para que las políticas migratorias obtengan legitimidad. Entre los acuerdos internacionales que suelen citarse se destaca la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el mes de diciembre de 1990 y en vigor desde el año 2003. A su vez, la “nueva política migratoria”, ubica a las migraciones internacionales “como parte de las relaciones internacionales entre los países”, basadas en la noción de cooperación, y como pieza clave de las políticas de integración regional.

20 Ricardo Rodríguez, director de la DNM, Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo, Madrid, 2006.

Por otro lado, estrechamente vinculado a la “realidad del Mercosur”, la actual política migratoria es presentada como una “política amplia” en el sentido de “política de puertas abiertas”. El discurso oficial afirma el regreso a una política de “puertas abiertas” en consonancia con la “mejor tradición argentina”, aquella que establece la Constitución Nacional de 1853 cuando se dirige a “todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino”, buscando restaurar la imagen de una Argentina abierta, tolerante y plural en el nuevo contexto de integración regional iniciado en el Cono Sur a principios de los noventa. Así, de acuerdo con el establecimiento de una “política migratoria amplia”, la política migratoria es concebida como una “política de regularización” fundamentada en los “beneficios” o las “ventajas” que conlleva para los extranjeros/inmigrantes y que implica para el país. Como veremos a continuación, esta decisión política encuentra su justificación en los escasos resultados obtenidos con la regulación de los flujos migratorios, tanto en la experiencia argentina como en la de otros países, mediante la aplicación de una política migratoria restrictiva: se señala el fracaso y la inutilidad de las medidas restrictivas y su incompatibilidad con las corrientes migratorias regionales que recibe la Argentina.

Ahora bien, esta mirada sobre la inmigración no implica que ahora la “inmigración limítrofe”, la cual fue objetada a lo largo de más de un siglo de vida política en el país, se convierta repentinamente en una “inmigración deseable” —en tanto “inmigración fomentada”— para el Estado. Más bien pasa a formar parte de la idea de “aceptación de la realidad” del país: la “inmigración limítrofe” es asumida como inexorable, en tanto realidad inevitable. Esto se pone de manifiesto en el modo de conceptualizar el origen de las diversas corrientes migratorias: se diferencia una inmigración europea *fomentada* (no espontánea) y una inmigración limítrofe *proveniente*

(espontánea). Por ende, concebida la “migración limítrofe” una realidad inevitable y asumidos los resultados obtenidos a través de medios restrictivos para el control de las fronteras como escasos, los objetivos de la política migratoria se erigen alrededor de la regulación de los flujos migratorios, una regulación mediante regularización, que adoptará la nueva ley como marco de orientación.

Una ley de migraciones para “el nuevo siglo”: la ley Giustiniani

Finalmente en el mes diciembre del año 2003 el Congreso Nacional²¹ sanciona una nueva ley de migraciones, la ley N° 25.871²². El autor del proyecto de ley aprobado fue el diputado Rubén Giustiniani, quien para su elaboración se basó en el proyecto unificado que había tenido dictamen en la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados de la Nación en 1999, pero que perdió estado parlamentario. En diciembre del 2001 presentó el proyecto de ley, que fue sometido a discusión y reelaborado, obteniendo

21 La nueva Ley de Migraciones fue sancionada por la Cámara de Diputados de la Nación el 4 de diciembre y la Cámara de Senadores de la Nación el 17 de diciembre. Fue promulgada de hecho el 20 de enero de 2004.

22 La Ley N° 25.871 posee 126 artículos agrupados en capítulos contenidos en 11 títulos: Título Preliminar: Política migratoria argentina; Título I: De los derechos y obligaciones de los extranjeros; Título II: De la admisión de extranjeros a la República Argentina y sus excepciones; Título III: Del ingreso y egreso de personas; Título IV: De la permanencia de los extranjeros; Título V: De la legalidad e ilegalidad de la permanencia; Título VI: Del régimen de los recursos; Título VII: Competencia; Título VIII: De las tasas; Título IX: De los argentinos en el exterior; Título X: De la autoridad de aplicación; Título XI: Disposiciones complementarias y transitorias.

el dictamen por unanimidad de la Comisión de Población y Recursos Humanos a fines del 2002; caducado el proyecto, lo presentó nuevamente en marzo de 2003 (Giustiniani, 2004).

Según el autor del proyecto de ley, la aprobación de la nueva ley de migraciones (Ley N° 25.871) se fundamenta no sólo “en la necesidad de poner fin a la vigencia de la Ley Videla”, sino también en la preocupación de “definir las bases fundamentales para una política migratoria y poblacional para la República Argentina de cara al nuevo siglo y a las nuevas realidades del contexto regional e internacional” (Giustiniani, 2004: 19). Esta norma nacional, la cual constituye el “andamiaje legal”²³ de la nueva política migratoria, adopta una perspectiva fundada en los principios universales de los derechos humanos, que reconoce a la migración como derecho y a los migrantes como “sujetos de derecho” (Pérez Vichich, 2004), contempla el contexto de integración regional y la figura del “ciudadano comunitario”, el “nuevo sujeto de la regionalización” (Giustiniani, 2004), e incluye diversos aspectos relativos a la “integración de los extranjeros”.²⁴

23 Ricardo Rodríguez, director de la DNM, Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo, Madrid, 2006.

24 En la nueva ley de migraciones se utiliza indistintamente “extranjero”, “inmigrante” o “migrante”, equiparando una condición social con un estatus jurídico. El artículo 2 define al “inmigrante” de la siguiente manera: “A los fines de la presente ley se entiende por ‘inmigrante’ todo aquel extranjero que desee ingresar, transitar, residir o establecerse definitiva, temporaria o transitoriamente en el país conforme a la legislación vigente”. De acuerdo al artículo 20, los extranjeros admitidos por el Estado para ingresar o permanecer en el país son clasificados –a igual que en la ley anterior– como “residentes permanentes”, “residentes temporarios” y “residentes transitorios”. Hasta que se adquiera alguna de estas categorías, el Estado autoriza su presencia mediante el otorgamiento de una “residencia precaria”, la cual les permite “permanecer, salir y reingresar al territorio nacional, trabajar y estudiar durante su período de vigencia”.

En general, en sus intervenciones públicas, los funcionarios de la DNM destacan aquellos aspectos de la nueva ley que constituyen un quiebre con la norma anterior, inspirada en los principios de la doctrina de seguridad nacional. En efecto, ahora el Estado se compromete a velar por los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes reconocidos en la normativa nacional e internacional. En su articulado, establece que “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). Además, ahora el Estado, en todas sus jurisdicciones, deberá asegurar “las condiciones que garanticen una efectiva igualdad de trato a fin de que los extranjeros puedan gozar de sus derechos y cumplir con sus obligaciones” (artículo 5) y “el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales” (artículo 6).

En esta línea, la nueva ley de migraciones pretende garantizar el acceso a servicios sociales básicos como salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social, en algunas circunstancias específicas independientemente de la condición de “regularidad migratoria”. Precisamente, dedica especial atención a la figura del inmigrante “en situación irregular”, buscando atender esta condición mediante la simplificación de los trámites y la flexibilización de los criterios de radicación. En el terreno de la educación, establece específicamente que “(e)n ningún caso la irregularidad migratoria impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo”, ya sea de carácter público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario (artículo 7). En materia de salud, se indica que “(n)o podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación mi-

gratoria” (artículo 8). Además, en ambos casos, las autoridades ya no deberán denunciar (como lo exigía la Ley Videla) a aquellos inmigrantes cuya estadía en el territorio nacional no está autorizada por el Estado, sino que “deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria”. En el plano laboral, el empleador deberá cumplir “con las obligaciones emergentes de la legislación laboral respecto del extranjero, cualquiera sea su condición migratoria”, a la vez que “en ningún modo se afectarán los derechos adquiridos por los extranjeros, como consecuencia de los trabajos ya realizados, cualquiera sea su condición migratoria” (artículo 56). Finalmente, otro aspecto que se suele destacar de la nueva ley de migraciones es la atención que reciben algunas cuestiones referidas a la “integración de los extranjeros”, reunidas bajo del objetivo de “promover” o “favorecer” la inserción social, económica (especialmente laboral) y cultural de los migrantes “en la sociedad argentina”. Para ello compromete a los poderes públicos a impulsar “el fortalecimiento del movimiento asociativo entre los inmigrantes” y a apoyar “a los sindicatos, organizaciones empresariales y a las organizaciones no gubernamentales que, sin ánimo de lucro, favorezcan su integración social, prestándoles ayuda en la medida de sus posibilidades” (artículo 106).

Lo que generalmente los funcionarios no dan a conocer en las intervenciones públicas son aquellos aspectos de la nueva ley que pueden resultar polémicos o discutibles o que directamente han naturalizado en tanto portadores y hacedores del pensamiento de Estado, los cuales revelan aquello que es constitutivo de la “estatalidad” como la condición de *expulsabilidad*. Precisamente, en cuanto a los procesos de detención y expulsión de los migrantes, la nueva ley de migraciones, si bien establece una serie de derechos y garantías para aquellos inmigrantes cuya permanencia en el país se consta-

te como “irregular”²⁵, la cancelación de la permanencia y la consecuente expulsión, aunque no se efectivice, está siempre latente. Éste es quizás el elemento que mayormente pone de manifiesto el carácter *provisorio*²⁶ de la presencia del inmigrante en la sociedad receptora, que instala su *provisoriedad*, más allá de que haya sido admitido formalmente en calidad de “residente permanente”. La provisoriedad de su presencia, en tanto no-nacional, se confirma frente a su eventual ausencia: la anulación o suspensión de la residencia y la posibilidad de expulsión está sometida a la ausencia (relativamente) prolongada del territorio nacional en el cual fue autorizado ingresar y permanecer.²⁷

25 A comienzos del año 2004, por disposición de la DNM, se suspendieron las expulsiones de inmigrantes de países limítrofes cuya residencia no está autorizada por el Estado.

26 Para Sayad, una de las características fundamentales del fenómeno de la inmigración es que, más allá de algunas situaciones excepcionales, contribuye a ocultar su propia verdad. Dado que no consigue hacer compatible una situación de derecho y de hecho, la inmigración estaría condenada a engendrar una situación que pareciera estar destinada a una doble contradicción. En este sentido, Sayad señala que todo acontece como si para poder perpetuarse y reproducirse la inmigración necesitase ignorarse (o hacer que se ignora) y ser ignorada en cuanto provisorio y, al mismo tiempo, no admitirse ni admitirla como transplante definitivo. Esta contradicción fundamental, que a su modo de ver sería constitutiva de la propia condición del inmigrante, impondría a todos el mantenimiento de la ilusión colectiva de un estado que no es ni provisorio ni permanente o de un estado que sólo es admitido como provisorio (de derecho) con la condición de que ese provisorio pueda durar indefinidamente, o como definitivo (de hecho) con la condición de que ese definitivo jamás sea enunciado como tal (Sayad, 1998: 46).

27 El artículo 62 de la ley establece, entre otras cosas, que “(l) a Dirección Nacional de Migraciones, sin perjuicio de las acciones judiciales que correspondieran deducir, cancelará la residencia que hubiese otorgado, con efecto suspensivo, cualquiera fuese su antigüedad, categoría o causa de la admisión y dispondrá la posterior expulsión cuando: [...] c) El beneficiario de una radicación permanente hubiese permanecido fuera del

Por otra parte, del conjunto de derechos ciudadanos reconocidos en esta norma nacional, a excepción del derecho de reunión y de asociación, los derechos políticos han quedado completamente silenciados, en particular aquellos cuyo ejercicio en determinadas jurisdicciones del Estado nacional –como el derecho al voto para la elección de representantes nacionales– desafían el orden nacional. Las elecciones de alcance nacional están reservadas únicamente para los “nacionales”. El derecho al voto de los extranjeros residentes en la Argentina “que no es obligatorio” se encuentra restringido a las elecciones provinciales y/o municipales, según lo que establezca la legislación provincial.²⁸ Para ello deben empadronarse en un registro especial de electores extranjeros, que es ad-

Territorio Nacional por un período superior a los dos (2) años o la mitad del plazo acordado, si se tratara de residencia temporaria, excepto que la ausencia obedeciere al ejercicio de una función pública argentina o se hubiese generado en razón de actividades, estudios o investigaciones que a juicio de la Dirección Nacional de Migraciones pudieran ser de interés o beneficiosa para la República Argentina o que mediara autorización expresa de la autoridad migratoria la que podrá ser solicitada por intermedio de las autoridades consulares argentinas; d) Asimismo será cancelada la residencia permanente, temporaria o transitoria concedida cuando se hayan desnaturalizado las razones que motivaron su concesión o cuando la instalación en el país hubiera sido subvencionada total o parcialmente, directa o indirectamente por el Estado Argentino y no se cumplieran o se violaren las condiciones expresamente establecidas para la subvención; [...]

28 Actualmente se encuentra con trámite parlamentario un proyecto de ley que pretende se le otorgue “el derecho a voto a los extranjeros que residan en el país” (artículo 1) en elecciones de autoridades nacionales en base al criterio de residencia. Establece como requisitos que: a) sean mayores de 18 años de edad y estén radicados en forma permanente en nuestro país; b) acrediten como mínimo de diez años de residencia, excepto aquellos que hayan contraído nupcias con ciudadanos argentinos y tengas hijos de nacionalidad argentina, a quienes se les reducirá la exigencia de residencia a un mínimo de 5 años; c) cumplan con todas las obligaciones a las que están sometidos los ciudadanos argentinos de acuerdo a las leyes electorales vigentes.

ministrado por la Justicia Electoral Provincial. Dado que para participar de los comicios electorales es imprescindible contar con un DNI, sólo los “residentes temporarios” y “residentes permanentes”, únicos “extranjeros” que según el artículo 30 de la nueva ley de migraciones podrán tramitarlo, estarían habilitados para sufragar.

Asimismo, de acuerdo a los objetivos explicitados en el texto de la ley, las “políticas de integración” tendrían como destinatarios a aquellas personas que el Estado admita como “residentes permanentes”.²⁹ Esta definición deja afuera a los “residentes temporarios”; entre ellos se incluye una amplia franja de “extranjeros” que pueden ingresar al país bajo alguna de las siguientes subcategorías: trabajador migrante, rentista, pensionado, inversionista, científicos y personal especializado, deportistas y artistas, religiosos de “cultos reconocidos oficialmente”, pacientes bajo tratamientos médicos, académicos, estudiantes, asilados y refugiados, ciudadanos nativos de Estados Parte del Mercosur, Chile y Bolivia, extranjeros que invoquen razones humanitarias y otros que ingresen al país por razones no contempladas anteriormente y sean consideradas de interés por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (artículo 23). Más allá de que en la práctica las estrategias de incorporación no sólo tienen lugar a partir de la iniciativa del Estado, es notorio quiénes son contemplados en el proyecto de nación como potenciales sujetos a ser “integrados” y la concepción asimilacionista de “integración” que subyace a esta disposición: los “integrables” serían sólo aquellos “extranjeros” que

29 El artículo 3 de la nueva ley de migraciones sostiene: “Promover la integración en la sociedad argentina de las personas que hayan sido admitidas como residentes permanentes” (inc. e); “Promover la inserción e integración laboral de los inmigrantes que residan en forma legal para el mejor aprovechamiento de sus capacidades personales y laborales a fin de contribuir al desarrollo económico y social de país” (inc. h).

tengan interés en establecerse *definitivamente* en el país, o lo que es lo mismo, aquellos que estén decididos a formar parte del “todo” nacional.

Entre los objetivos de la nueva ley, además de procurar la “integración” de los “residentes permanentes”, se dedica uno en particular que interpela al inmigrante en su condición de “trabajador legal”: allí se expresa la voluntad de “(p)romover la inserción e integración laboral de los inmigrantes que residan en forma legal”. El especial interés en esta dimensión –la dimensión laboral– de la migración se pone de manifiesto en la intencionalidad que se enuncia al momento de justificar la presencia del trabajador migrante: su “inserción e integración” se sustenta en los beneficios que supone para el inmigrante, en tanto facilita “el mejor aprovechamiento de sus capacidades personales y laborales”, y para la sociedad receptora, ya que permite “contribuir al desarrollo económico y social del país” (artículo 3, inciso h).

Aquí también es importante señalar que si bien la nueva ley incluye entre sus objetivos y diferentes apartados aspectos relacionados con la “integración de los inmigrantes”, como veíamos anteriormente, el proyecto de ley original (Expediente 769-D-03), firmado por los diputados nacionales Rubén Giustiniani, María Barbagelata y Oscar González, preveía la formación de dos “órganos auxiliares” con competencias específicas sobre el tema que fueron eliminados de la versión finalmente aprobada. Por un lado, consideraba la creación de un “Consejo Nacional de Migraciones” (artículo 124) como “órgano colegiado de asesoramiento” dependiente del Ministerio del Interior integrado por diversos organismos del Estado³⁰ (artículo 125). Entre sus funciones se indica que deberá

30 Entre los organismos considerados se mencionan: Ministerio del Interior (a cargo de la presidencia), Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Ministerio de Trabajo y Seguridad So-

“(e)establecer las bases y criterios sobre los que se asentará una política global en materia de integración social y laboral de los inmigrantes, para lo cual recabará información y consulta de los órganos administrativos, tanto [del] ámbito estatal como de los agentes sociales y económicos implicados con la inmigración y la defensa de los derechos de los extranjeros” (artículo 126). Por otro lado, disponía la creación del “Foro Argentino para la Integración Social de los Inmigrantes” en el ámbito del Ministerio del Interior como “órgano de consulta, información y asesoramiento en materia de integración de los inmigrantes”, presidido por el Consejo Nacional de Migraciones y compuesto por representantes de organismos de gobierno y de la sociedad civil (artículo 129).

Por otro lado, el alcance de las “políticas de integración” está supeditado al contexto de la “comunidad de residencia” de los inmigrantes y acotado a una serie de acciones, pretendidamente “multiculturales”, que apuntan a favorecer el conocimiento mutuo y el respeto a la llamada “diversidad cultural” en un marco de convivencia armónico.³¹ Estas iniciativas pro-

cial, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Economía, Ministerio de Justicia, Ministerio de Defensa y Ministerio de Educación.

31 Así lo manifiesta el artículo 14 de la nueva ley dedicado especialmente a la “integración de los extranjeros”: “El Estado en todas sus jurisdicciones, ya sea nacional, provincial o municipal, favorecerá las iniciativas tendientes a la integración de los extranjeros en su comunidad de residencia, especialmente las tendientes a: a) La realización de cursos de idioma castellano en las escuelas e instituciones culturales extranjeras legalmente reconocidas; b) La difusión de información útil para la adecuada inserción de los extranjeros en la sociedad argentina, en particular aquella relativa a sus derechos y obligaciones; c) Al conocimiento y la valoración de las expresiones culturales, recreativas, sociales, económicas y religiosas de los inmigrantes; d) La organización de cursos de formación, inspirados en criterios de convivencia en una sociedad multicultural y de prevención de comportamientos discrimi-

ponen una interrelación entre “locales” e “inmigrantes” que se limita al “conocimiento y la valoración de las expresiones culturales, recreativas, sociales, económicas y religiosas de los inmigrantes”. También se deposita una excesiva confianza en estrategias de difusión de información y cursos de formación para conseguir la anhelada “integración” de los migrantes. Algunas propuestas de carácter práctico como el ofrecimiento exclusivo de “cursos de idioma castellano en las escuelas e instituciones culturales extranjeras legalmente reconocidas” muestran una marcada impronta monocultural o asimilacionista en el modo de concebir la participación de los inmigrantes en la sociedad receptora.

La incorporación de elementos del discurso pluralista o multiculturalista, como parte constitutiva de la “retórica de la inclusión”, ha llevado a algunos autores a sostener que el modelo de sociedad que subyace a esta ley remite a “una sociedad multicultural, integrada en la región e inclusiva, que respeta los derechos de los extranjeros y valora su aporte cultural y social” (Novick, 2004: 84). A nuestro juicio, estas prácticas se corresponden con las premisas de los modelos de *comprensión cultural* (McCarthy, 1999).³² Por una parte, suponen una igualdad formal y se apoyan en una visión de reciprocidad y consenso entre los distintos sectores y grupos sociales y étnicos, a la vez que promueven un discurso de aceptación, tolerancia y respeto de las diferencias culturales próximo al “multiculturalismo pluralista” o alejado del “multiculturalis-

natorios, destinados a los funcionarios y empleados públicos y de entes privados”.

32 En su análisis sobre la desigualdad racial en Estados Unidos, McCarthy (1999) distingue tres tipos de discursos multiculturales: los modelos de comprensión cultural, los de competencia cultural y los de emancipación cultural.

mo crítico”³³. Por otra parte, a nivel práctico, hay una apuesta por una “mejora en la comunicación” entre los grupos y por un cambio de actitudes para revertir los prejuicios en la sociedad receptora, advirtiendo, en consecuencia, la necesidad de desarrollar programas de sensibilización y formación en relaciones humanas.³⁴

Finalmente, frente a los temores que despierta en algunos individuos y grupos sociales la presencia del inmigrante,

33 Kincheloe y Steinberg (1999), partiendo de la clasificación de McLaren (1997), entienden que desde la posición del multiculturalismo pluralista, “la diversidad reconvierte en algo intrínsecamente valioso y deseable de por sí hasta el punto de que se le da un carácter exótico y fetichista” (Kincheloe y Steinberg, 1999: 40). Además, consideran que “(l)os estados de diversidad cultural son traducidos a estados de ‘enriquecimiento cultural’ susceptibles de ser encomiados sin que por ello se resienta el poder de los grupos dominantes” (Kincheloe y Steinberg, 1999: 41). Según McLaren, desde el “multiculturalismo crítico”, en cambio, no se entiende la diversidad en sí misma como una meta y se indica que “la diversidad debe ser afirmada en una política de criticismo cultural y en un compromiso con la justicia social [...] La diferencia siempre es un producto de la historia, la cultura, el poder y la ideología” (McLaren, 1997: 155).

34 En otro lugar (Domenech, 2007a) he sugerido que la articulación entre pluralismo cultural y asimilación de las políticas culturales propuestas en el campo de migraciones permite plantear que el pluralismo cultural adoptado operaría a manera de una “nueva ideología de la asimilación”. Dicho de otro modo, bajo el régimen de hipervisibilidad étnica que se produce en la década de los noventa en la Argentina (Grimson, 2006) y frente a la pérdida de legitimidad de las políticas de asimilación, las políticas estatales se reconvertirían bajo la forma del pluralismo cultural, aunque con un marcado contenido asimilacionista. En el marco de esta “nueva ideología de la asimilación” se reconoce la sociedad como multicultural y multiétnica, se valora la contribución de los distintos grupos étnicos y migrantes al crecimiento y desarrollo del país, así como tomar conocimiento de ello, se promueve el respeto y tolerancia a la diversidad cultural para la disminución de la discriminación y los prejuicios, se reconocen derechos de igualdad formal, pero se mantiene inalterada la estructura de poder que (re)produce las condiciones materiales y simbólicas de dominación y exclusión social.

algunas proposiciones de la nueva ley evidencian la vigencia que mantienen las ideas asimilacionistas cuando se imaginan las implicancias o consecuencias que la “integración” de los inmigrantes tendría para la “cohesión social” y la “unidad cultural”. Al mismo tiempo que se declara la importancia que reviste la aceptación de la diferencia cultural, como vimos anteriormente, la identidad nacional es definida en términos exclusivistas. Al final del articulado, en un llamado al límite del absurdo, se puntualiza que “(n)inguna de las disposiciones de la presente ley tendrá por efecto eximir a los extranjeros de la obligación de cumplir con la legislación nacional *ni de la obligación de respetar la identidad cultural de los argentinos*” (artículo 125; énfasis propio). Esta exigencia es pensada como “contrapartida” –así figura en los fundamentos escritos que acompañan al proyecto de ley– a los “derechos y libertades de los extranjeros” que el Estado les otorga y garantiza.³⁵ Además, según esta visión las identidades serían fijas o estáticas y supondrían que en la situación previa o posterior al contacto sociocultural la sociedad de destino/recepción sería culturalmente homogénea. En este sentido, a los inmigrantes se los interpela no sólo ofreciéndoles integrarse en la cultura dominante transformándose en malas copias, o mantener sus particularidades a costa de su marginación y exclusión social (Juliano, 1994), sino también invitándolos a conservar algunas de sus particularidades identitarias (en definitiva, aquellas que no amenacen la supuesta “unidad cultural”) junto a oportunidades de ascenso social individual a cambio de ignorar o abandonar, parcial o totalmente, reclamos y luchas por proyectos de sociedad que comprometan la estabilidad o

35 Todo hace suponer que en las primeras formulaciones del proyecto de ley la frase referida a la “obligación de respetar la identidad cultural de los argentinos” estaba colocada al principio, en el Capítulo II del Título I donde se enumeran “las obligaciones de los inmigrantes y atribuciones del Estado”.

reproducción del sistema político, económico y cultural (Domenech, 2007a).

Un plan para “la gente que está debajo de la alfombra”: el Programa “Patria Grande”

A mitad del año 2004, se crea mediante decreto presidencial el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria (Decreto N° 836/04) –el Patria Grande– dirigido a la “creación del marco de ejecución de nuevas políticas migratorias orientadas a la inserción e integración de la población inmigrante” y a la “regularización de la situación de los inmigrantes”. Como primer medida, se dispuso un régimen especial de regularización migratoria para los “ciudadanos nativos fuera de la órbita del MERCOSUR” (Decreto N° 1169/04). Al otro año, se instruye a la DNM a implementar en el marco de este programa nacional “la regularización migratoria de los extranjeros nativos de los Estados Parte del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y sus Estados Asociados” (Decreto N° 578/05). La DNM dispone ejecutar esta medida el 13 de diciembre de 2005 (Disposición N° 53.253/05). Al día siguiente, el presidente Kirchner presenta el Programa Patria Grande en el Salón Blanco de la Casa Rosada con la presencia de gobernadores, ministros, diplomáticos y distintos funcionarios nacionales, provinciales y municipales.

La efectiva implementación del programa de regularización dependía de la puesta en práctica de la “descentralización operativa” (Decreto N° 836/04), la cual requería de la concreción de convenios con las provincias y la adhesión de los respectivos municipios y de la participación de organismos no gubernamentales, denominados “instituciones sociales colaboradoras”, cuyo ámbito de aplicación sería “todo el territorio de la República Argentina”. Lo que terminó acelerando

este proceso fue la muerte de seis personas asociadas con la colectividad boliviana a causa del incendio de un taller textil clandestino, ubicado en el barrio Caballito de la ciudad de Buenos Aires, donde vivían en condiciones de marcada precariedad y trabajaban bajo formas de “esclavitud moderna”. Esto sucedió en la madrugada del día 30 de marzo de 2006. Como suele ocurrir en los ámbitos de gobierno, un hecho trágico que tomó estado público y que tuvo una enorme repercusión mediática, fue el disparador de las más diversas iniciativas. Entre ellas, en el mes de abril se comenzó a implementar el programa de “regularización”, la principal medida de la política pública migratoria alrededor de la cual giró la gestión de Ricardo Rodríguez al frente de la DNM en el período 2004-2007.³⁶

³⁶ Asumida la presidencia por Néstor Kirchner el 25 de mayo de 2003, el primer director de la DNM fue Jorge Rampoldi, un abogado laboralista con una extensa militancia política en el justicialismo que tuvo que renunciar al cargo por denuncias de violación de derechos humanos durante la última dictadura militar, lo cual no es un dato menor en el marco de la “política de derechos humanos” que se iniciaba en el orden nacional y se pretendía llevar a cabo en el ámbito de las migraciones. En su reemplazo, en septiembre de 2003 asumió como director el abogado Ricardo Rodríguez, quién se desempeñó anteriormente como Secretario de Política Ambiental del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Provincia de Buenos Aires, gobernada en aquél momento por Carlos Ruckauf, quien fuera Ministro del Interior entre los años 1993 y 1995 y vicepresidente en el período 1995-1999 durante la gestión de Carlos Menem como presidente (1989-1999). La conducción de la DNM llevada adelante por Ricardo Rodríguez bajo la gestión de Aníbal Fernández como Ministro del Interior finalizó con la presidencia de Néstor Kirchner, la cual llegó a su término en diciembre de 2007.

De la “ilegalidad” como “problema” y la “regularización” como “solución”

El diagnóstico oficial identifica la ilegalidad/irregularidad como el “mayor problema” que es preciso resolver en el orden de las migraciones, estableciéndose consecuentemente la “regularización migratoria” como la principal prioridad: la documentación de los “indocumentados”, es decir, de los inmigrantes residentes que no poseen los documentos que exige el Estado receptor para acreditar su residencia como residencia válida.³⁷ En palabras del director de la DNM: “El mayor problema que tenemos respecto a las migraciones es el que hemos atacado primeramente porque creemos que es el más importante: los inmigrantes llamados, entre comillas, ilegales, que nosotros denominamos indocumentados”.³⁸

Para los funcionarios el desafío es entonces “encontrar una solución a esta problemática”, la denominada “problemática de la irregularidad migratoria”, porque se considera que “la regularidad migratoria es realmente la base fundamental para conseguir la integración del migrante a la sociedad de recepción”.³⁹ Para ello necesitarían conocer “la raíz de la

37 Según Sayad (1998: 15), el discurso sobre el inmigrante y la inmigración establece una relación indefectible con otros objetos o problemas para poder hablar de su objeto: sólo a través de los diferentes problemas a los cuales son asociados es que los inmigrantes pueden ser “nominados, captados y tratados”. Aquí los “problemas” son entendidos tanto como “dificultades”, “disturbios” o “daños” y como “problemática constituida de forma crítica en relación a un objeto que crea necesariamente un problema” y que debe su existencia a los problemas que representa para la sociedad.

38 Ricardo Rodríguez director de la DNM, Comisión de Población y Recursos Humanos, Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, 2005.

39 Adriana Alfonso, funcionaria de la DNM, Seminario “Migraciones y Derechos Humanos”, Rosario, 2005.

irregularidad, poner los pies en la tierra, plantear entonces, cuál es la realidad de nuestros migrantes y cuál era nuestra realidad”.⁴⁰ Por ende, lo que se propone básicamente desde el Estado es “crear mecanismos de fácil acceso a la regularidad migratoria” a través de la “facilitación de acceso a la residencia”, es decir, un plan de regularización migratoria. Se trata –como afirma el director de la DNM– de “documentar a los que ya tenemos, que son los que hoy nos interesan”.⁴¹ Para ello es posible que “dejemos de lado la ley [de migraciones] porque ésta apunta hacia el futuro, a aquél inmigrante que está ingresando”.⁴² “Los que ya tenemos” son los que ya residen en el territorio nacional, los que ya han ingresado y que permanecen en condición de “ilegalidad” o “irregularidad”, son los que interesan o preocupan al Estado –los que representan los “desvelos del Estado”– en tanto “problema” y, consecuentemente, a quienes están dirigidos los planes de regularización. Los otros, los que contempla la ley, son aquellos que todavía no han cruzado la frontera, por tanto, que no requieren una intervención del Estado porque aún no se han constituido en “problema”.

La existencia de la ilegalidad/irregularidad migratoria es atribuida a la falta o carencia de política migratoria que habría caracterizado a la Argentina de finales del siglo XX. Desde la perspectiva de los funcionarios de la DNM, bajo el paraguas de una “política realista”, las distintas amnistías dictadas durante las últimas décadas, concebidas como mecanismos

40 Adriana Alfonso, funcionaria de la DNM, Seminario “Migraciones y Derechos Humanos”, Rosario, 2005.

41 Ricardo Rodríguez, director de la DNM, Comisión de Población y Recursos Humanos, Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, 2005.

42 Ricardo Rodríguez, director de la DNM, Comisión de Población y Recursos Humanos, Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, 2005.

estadocéntricos que no contemplaban la realidad regional e internacional, y los convenios binacionales (complementados mediante protocolos) firmados hacia finales de los noventa con “países de los cuales recibíamos el mayor flujo de migrantes”, Bolivia y Perú (no se pudo concretar el acuerdo con Paraguay), no fueron soluciones definitivas, sino “parches coyunturales” o “medidas espasmódicas”, que estaban lejos de ser “la solución última a la problemática [de la irregularidad migratoria]”. Consideran, a su vez, que “si bien estos acuerdos tuvieron algún tipo de éxito, no tuvieron realmente el éxito que buscábamos”.⁴³

A diferencia de las décadas anteriores y acorde a la impronta de la nueva ley de migraciones, las explicaciones de los funcionarios —a tono con la retórica de la inclusión imperante— acerca de la “irregularidad migratoria” no buscan “criminalizar” al inmigrante. Por el contrario, generalmente son presentados como víctimas de un aparato estatal que no supo solucionar o que fracasó en la tarea de regular la entrada y permanencia de los inmigrantes en el país, produciendo de esta manera “ilegalidad” o “ilegales”. Mirando hacia el pasado, desde el Estado se admite ahora su responsabilidad en la producción de lo que llama “irregularidad migratoria” o “bolsones de irregulares”. Para dar cuenta de ello el director de la DNM utiliza en sus intervenciones públicas la metáfora del Estado como “fábrica de ilegales”. Este reconocimiento servirá de sustento para la implementación del programa nacional de regularización migratoria que se propone desde la DNM.

Frente a los escasos resultados obtenidos mediante las distintas medidas implementadas en el pasado, se toma distancia de ellas elevando el programa Patria Grande —así se

⁴³ Adriana Alfonso, funcionaria de la DNM, Seminario “Migraciones y Derechos Humanos”, Rosario, 2005. También expresa esta idea en el Foro UNESCO realizado en Córdoba en febrero de 2006.

pretende que sea entendido— al rango de “política de Estado”. En particular, el interés radica en diferenciarlo de las llamadas amnistías. Precisamente, una de las aclaraciones más frecuentes en las intervenciones públicas de los funcionarios de la DNM es que “el Patria Grande no es una amnistía”. El criterio básico que se utiliza para establecer dicha diferenciación es la duración en el tiempo de una y otra medida: el Patria Grande no tendría una “vigencia acotada”. En términos de simbología política, es significativa la sustitución de la noción de “amnistía” por “regularización” o “normalización”. La primera relaciona a la migración con la idea de “delito”, mientras que las restantes se desvinculan de esta noción. El término “amnistía”, etimológicamente, se refiere al “olvido de los delitos cometidos” (comparte la misma etimología que “amnesia” en tanto “olvido generalizado”) por parte de una autoridad, en nuestro caso, una autoridad política, el Estado. El significado de “regularización” o “normalización”, en cambio, remite a un orden que ha sido alterado y que busca ser restablecido, adaptado a las normas y reglas de las cuales se ha apartado. En esta ocasión, se trata de la restitución del orden establecido a través de la vía legal, entendiendo que el orden jurídico es el orden natural de las cosas.

Ahora bien, al mismo tiempo que la regularización migratoria es establecida como “política de Estado”, la política migratoria es reducida a una política de regularización. Así, el “éxito” de la política migratoria dependerá del desarrollo del programa de regularización migratoria, cuyos resultados son *medibles*.⁴⁴ El hecho de que la “regularización migratoria” sea

44 No es casual que en las distintas intervenciones públicas de los funcionarios de la DNM se saquen a relucir las cifras de los inmigrantes regularizados. El Estado publica las cifras de las residencias otorgadas (incluyendo las “residencias precarias”, que como lo indica su denominación, aún no se han constituido en residencias “temporales” o “permanentes”), mostradas como logros de eficacia de la gestión gubernamental, pero no

el principio rector de los modos de intervención estatal en materia de migraciones, hace que la compleja “problemática migratoria” sea simplificada en términos de una “problemática de (ir)regularidad migratoria”. Además, aquí habría que señalar que, como señala Jelin, “aunque la legalidad legitima la participación o el acceso a ciertos derechos, no los asegura”. De ahí la necesidad de contemplar no sólo del plano legal, sino también del acceso real a los derechos y deberes ciudadanos y a la participación como miembros de la nación, lo cual supone una noción de ciudadanía entendida como un proceso dinámico de luchas por la ampliación y el ejercicio real de los derechos ciudadanos que trasciende los aspectos formales (Jelin, 2006: 54).

Cabe recordar también que hasta la aprobación de la nueva ley de migraciones, los derechos más fundamentales estuvieron vedados para los “inmigrantes irregulares”, contrariando la normativa internacional sobre derechos humanos que se incorporó con la reforma de la Constitución Nacional de 1994. La ley de migraciones actualmente vigente, en cambio, reconoce diversos derechos a los migrantes más allá de su condición administrativa (definida por el Estado como legal/ilegal o regular/irregular). Pero este aspecto “transgresor” de la nueva ley es neutralizado en la puesta en práctica del programa de regularización, única prioridad y eje de las acciones estatales en materia migratoria, al supeditar el goce de los derechos a la “regularidad migratoria”, esto es, a la estadia o permanencia autorizada por el Estado. En este sentido, el mensaje de la campaña de difusión del programa Patria Grande es elocuente: primero pregunta: “¿Usted es inmigrante?”; luego

de aquellas que fueron denegadas. Existe una excepción: un documento oficial exhibe tanto los números de las residencias aprobadas como las denegadas para el período comprendido entre el 1 de octubre de 2003 y el 2 de julio de 2004. Adriana Alfonso, funcionaria de la DNM, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la OEA, 2004.

afirma: “Usted tiene derechos”; y finalmente indica: “Para hacerlos valer, regularice su situación”. Tal como indica Begala (2006), aunque el objetivo político no sea la restricción, el hecho de que se siga vinculando el ejercicio de los derechos de los migrantes a la “regularidad” de la residencia no permite romper con la lógica de la restricción.

La delgada línea de la (i)legalidad

En nombre de su soberanía, el Estado nacional no sólo posee la potestad para autorizar o prohibir el ingreso al territorio nacional de los “extranjeros”, diferenciando en términos de Sayad (2008) entre “nacionales” y “no-nacionales”, sino que también define quién es o será un “ilegal” y cuándo puede dejar o no de serlo, estableciendo el límite que separa a unos de otros, a los “legales” de los “ilegales”, cuando regula las condiciones de su permanencia a través de diversos mecanismos institucionales. En este sentido, el propio acto de regularización, interpretado como “rito de institución” (Bourdieu, 1999), instituye “una diferencia constante entre aquellos a quienes concierne el rito y aquellos a quienes no concierne” (Bourdieu, 1999: 78). Se establece así una separación entre quienes se acogen a la “regularización migratoria” y quienes indefectiblemente no lo harán, más allá de las “facilidades” que el Estado efectivamente pueda brindar, consagrando la diferencia entre los “legales” y los “ilegales” o entre los “regulares” o “irregulares”. Es que, como señala Bourdieu, “cualquier rito tiende a consagrar o a legitimar, es decir a desestimar en tanto que arbitrario o reconocer en tanto que legítimo, natural, un *límite arbitrario*” (Bourdieu, 1999: 79; énfasis en el original) como lo es la frontera simbólica que instauro el Estado entre aquellos se convierten en “legales” y aquellos que permanecerán como “ilegales”. Son los “inmigrantes legales” quienes serán admitidos como “residentes”: residentes transitorios, re-

sidentes temporales o residentes permanentes. Y, según marca la ley de migraciones, sólo a través de una residencia temporal o permanente se puede acceder al DNI. El Estado, mientras presume –tiene la ilusión– que a través de un programa de regularización migratoria, elevándolo a “política de Estado”, acabará con la “irregularidad migratoria” –el problema a resolver– está legitimando aquella división que él mismo crea e impone como un límite natural.

El carácter arbitrario de este límite se pone especialmente de manifiesto cuando se diferencia, mediante un modo determinado de nominación, entre aquellos que permanecen en la ilegalidad/irregularidad a pesar de las “facilidades” administrativas que otorga el Estado para la radicación: “indocumentados” serían aquellos que en el pasado no pudieron revertir su condición de “ilegalidad” debido a los obstáculos impuestos por el Estado, bajo administraciones anteriores, e “ilegales” aquellos que no se acogieron voluntariamente a las “generosas” oportunidades que brinda el Estado, bajo la gestión actual, para constituirse en “residentes en situación regular”.⁴⁵ Es una fiel muestra de la eficacia simbólica de los

45 Una escena transcurrida durante el año 2004 en la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados de la Nación en la cual el director de la DNM y una diputada nacional opinan acerca de la manera adecuada (y conveniente) de utilizar la noción de “ilegales” muestra claramente el carácter arbitrario del límite establecido entre “legales” e “ilegales”. Así le responde el director de la DNM a la diputada: “Cuando hablaba de facilitamiento no significa que en el futuro no ejerzamos una función de control. Ahí podremos hablar de ilegalidad, porque el país ha dado todas las facilidades de ser legal y es un acto voluntario del individuo transformarse en ilegal. Pero hoy no podemos utilizar en contra de esa persona un hecho que hemos generado nosotros. No podemos invocar ese hecho si la persona ha venido a buscar el documento y se lo han negado” (cursivas nuestras). A su vez, es observable cómo en un mismo pasaje de su intervención el director de la DNM parte de reconocer el papel que juega el Estado en la producción de la “ilegalidad” lo denomina “fábrica de legales” y termina atribuyéndole la responsabilidad de su condición legal

ritos de institución: “poder actuar sobre lo real actuando sobre la representación de lo real” (Bourdieu, 1999: 80).

Por otra parte, el acto de regularización es un acto de *oficialización*.⁴⁶ Como dice el director de la DNM en relación a los “indocumentados”: “El problema es que toda esta gente está debajo de la alfombra: están y no están. [...] Siguen estando debajo de la alfombra, sin documentos”. Los que están “debajo de la alfombra” son los inmigrantes llamados “ilegales”, “irregulares” o “indocumentados”, esto es, los que no existen *oficialmente*. Son “oficiosos” en lugar de “oficiales”. Desde la perspectiva del Estado, están y a la vez no están porque participan de la vida cotidiana o compiten con la mano de obra local, pero no aparecen en las estadísticas oficiales o porque son difíciles de medir con cierta exactitud; porque son necesarios como mano de obra barata para la reproducción de la economía nacional, pero no se les puede hacer los descuentos de sus salarios por la obra social o la jubilación; porque utilizan los servicios públicos, pero no cumplen con obligaciones fiscales como el pago de impuestos.

También es un hecho que el Estado necesita “oficializar” a los inmigrantes que están “debajo de la alfombra” para poder regular y controlar esta “población diferenciada” que, según la visión del Estado, genera costos económicos adicionales, compete con la “mano de obra nacional” y puede vulnerar la “seguridad nacional”. Así sucede con la justificación

al propio inmigrante como si se tratara de una elección individual, o como dice el director de la DNM, un “acto voluntario”. Ese mismo año, declaró también a la prensa que “en Argentina será irregular sólo quien elija serlo” (*La Voz del Interior*, 31 de octubre de 2004).

46 Bourdieu señala que “(l)o oficial es lo que puede ser hecho público, afichado, proclamado, frente a todos, ante todo el mundo, por oposición a lo que es oficioso, hasta secreto y vergonzoso; con la publicación oficial [...], todo el mundo es a la vez tomado como testigo y llamado a controlar, a ratificar, a consagrar, y ratifica, y consagra, por su silencio mismo” (Bourdieu, 1996: 88).

del programa Patria Grande cuando se recurre a evidencias que muestren los “beneficios” o las “ventajas” que tiene la “regularización migratoria” o, su contraparte, los “costos” o “desventajas” que implica la “irregularidad migratoria” para “el Estado” o “la sociedad receptora”. Esta visión se corresponde con la figura del “balance contable” aplicada a la inmigración que critica Sayad (1998), la cual muestra la función que se le atribuye a los inmigrantes y el significado que se desea reservar a la inmigración: la inmigración y los inmigrantes sólo tienen sentido mientras la contabilización (o comparación) de costos y ventajas deje un saldo positivo. Esta visión, en términos ideales, supone una maximización de las ventajas (principalmente económicas) de la inmigración y a la vez una minimización de los costos (fundamentalmente sociales y culturales) de la presencia de los inmigrantes (Sayad, 1998: 48).

Entre los motivos que se otorgan a favor de la “regularización migratoria” aparecen las pérdidas o costos económicos que conllevan los “indocumentados” para la economía nacional. En uno de los instrumentos de difusión e información del programa Patria Grande⁴⁷ se sostiene que “sus actividades no generan tributo alguno a la sociedad, sólo genera riqueza para la economía informal”; que “un trabajador regularizado aporta a la economía nacional, a través de los descuentos de sus remuneraciones, sumas mucho más importantes”; que “un indocumentado sólo puede recurrir a la salud pública recargando los costos de la misma cuando, a través de su regularización, podría aliviar los costos estatales utilizando otras estructuras de atención de la salud, obras sociales, salud privada etc.”⁴⁸. La pérdida económica que significaría

47 Página web del Programa Patria Grande [<http://www.patriagrande.gov.ar>]. Acceso: 22 de mayo de 2007.

48 Nótese la similitud de estos argumentos con buena parte de las afirmaciones que esgrimía un fiel representante del pensamiento neoconservador y neoliberal en la Argentina, el periodista Daniel Hadad, en la

el “migrante irregular” para el sistema fiscal del Estado también es destacado por los funcionarios de la DNM durante sus exposiciones cuando presentan o comentan el programa Patria Grande en eventos nacionales e internacionales. Esta visión sobre los costos o pérdidas económicas de la presencia de “inmigrantes indocumentados” para el Estado nacional, esgrimida en esta ocasión para fundamentar la conveniencia de la regularización migratoria, también aparece en ambas intervenciones públicas del director de la DNM en la Cámara de Diputados de la Nación cuando plantea la necesidad de enfrentar la “irregularidad migratoria”.

Otro argumento invocado por el Estado se relaciona con la devaluación del salario de la mano de obra local que producen los “inmigrantes indocumentados”. En uno de los documentos de difusión del programa Patria Grande⁴⁹ se indica, por ejemplo, que “un indocumentado provoca inevitablemente una baja salarial”. También el discurso presidencial ofrecido durante la inauguración del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria realizada en diciembre de 2005 señala este hecho. Finalmente, otra de las explicaciones utilizadas de manera recurrente en diversas intervenciones públicas de los funcionarios de la DNM para justificar el programa de regularización descansa en aspectos relativos a la “seguridad”, en particular al control de las fron-

columna editorial del cuarto número de la revista *La Primera de la Semana* publicada en el año 2000: “Los inmigrantes indocumentados: Sólo consiguen emplearse en la economía informal, deprimiendo los salarios. Utilizan el sistema de salud que pagamos todos. Lo mismo hacen con la educación pública. Según estadísticas oficiales, cometen más delitos que el promedio de la población, y en algunos casos lo hacen para quedarse definitivamente en el país. Todo esto cuesta dinero. Y la Argentina dejó de ser hace mucho tiempo el hermano mayor, rico y poderoso que podía subsidiar a su familia desgraciada...” (Extraído de Jelin, 2006: 60).

⁴⁹ Página web del Programa Patria Grande: <http://www.patriagrande.gov.ar>. Acceso: 22 de mayo de 2007.

teras y el territorio nacional. Así lo explica una funcionaria de la DNM: “Documentarlos [a los migrantes] y saber quién está en el territorio pareciera ser lo más lógico desde el punto de vista de la seguridad”. En este sentido, asume que “la realidad nos dice que es mucho mejor saber quién reside en nuestro territorio, y tenerlo documentado, tenerlo regularizado para poder hacer un seguimiento de los mismos”.⁵⁰

Consideraciones finales

Frente a la retórica de la exclusión de los noventa, la conjunción de una serie de discursos y prácticas estatales —entre ellos la nueva ley de migraciones y el plan de regularización migratoria— permiten identificar en la actualidad la conformación de una retórica de la inclusión, construida alrededor de categorías como los derechos humanos, la integración regional y la integración de los extranjeros, que se dispone a reconocer determinados derechos ciudadanos de los inmigrantes. Sin embargo, si bien existen algunos indicios que sugieren la inauguración de una nueva relación entre el Estado argentino y la cuestión migratoria, otros muestran que el Estado no puede desprenderse de ciertas representaciones profundamente arraigadas en la visión que históricamente ha sostenido ante las migraciones internacionales y que cuestionan la presencia de los inmigrantes. Por tanto, pensando en Sayad (1998), podríamos preguntarnos si determinados reconocimientos hechos en el ámbito de construcción de ciudadanía no responden más bien a aquél “mínimo”⁵¹ que se le concede

50 Adriana Alfonso, funcionaria de la DNM, Seminario Migraciones y Derechos Humanos, Rosario, 2005.

51 Sayad indaga si este *mínimo*, indispensable para la sobrevivencia, se le otorga al inmigrante por su condición humana o para mantener limpia la conciencia de la sociedad que lo utiliza; si este *mínimo* es concedido

a los migrantes, traducido en el mejor de los casos en políticas públicas, como retribución material y/o simbólica destinada a preservar aquello que el Estado y la “sociedad receptora” creen que los migrantes le aportan a su reproducción.

Desde los años sesenta en adelante, la división legal/ilegal, subsumida en la distinción entre nacionales y extranjeros, ha sido decisiva en la configuración de la visión del Estado argentino sobre las migraciones internacionales. La “nueva política migratoria” asume esta división bajo una visión sobre la inmigración que pretende validarla a partir de los “beneficios” o “ventajas” y los “costos” o “desventajas” que traería aparejada para el Estado, la “sociedad receptora” o los inmigrantes. La necesidad permanente de legitimar la presencia del inmigrante muestra que se trata de una presencia que necesariamente es establecida como “problema social”.⁵² A su vez, la formulación de una política pública dirigida exclusivamente a una fracción de los inmigrantes, los llamados “inmigrantes ilegales” (también denominados eufemísticamente “irregulares” o “indocumentados”), más allá del marco de legitimidad que puede proveerle una retórica inclusiva, muestra –entre otras cosas– que la inmigración es aprehendida necesariamente por el Estado receptor como “problema social” y pone de manifiesto que la división legal/ilegal es constitutiva –es decir, fundante, no accesoria– de la visión estatal contemporánea sobre la inmigración.

por su condición humana o, al contrario, si se lo concede para ser (o parecer) coherente consigo misma, con sus principios morales de organización que son siempre, en todos los campos, principios de justicia, de igualdad, de respeto de los derechos y libertades del individuo, etc. (Sayad, 1998: 59-60).

52 Según Sayad, “(l)a presencia legítima es la presencia de la cual no hay nada que decir; *ella es*, sin más: *es absolutamente*, sin otra condición y sin subordinación a algo ni a algo exterior a ella misma; tiene su fin en ella misma o es ella misma su propio fin” (Sayad, 2008: 104).

Fuentes

Normativa migratoria

Ver Archivos

Ley N° 25.871 Ley sobre Política Migratoria Argentina (2004).

Ley N° 817 de Inmigración y Colonización (1876).

Ley N° 22.439 Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración (1981).

Decreto N° 836/2004 Emergencia administrativa de la DNM.

Decreto N° 1.169/2004 Regularización de la situación migratoria de ciudadanos nativos de países fuera de la órbita del MERCOSUR, que al 30 de junio de 2004 residan de hecho en el territorio nacional.

Disposición N° 2.079/2004 Suspéndense las medidas de extrañamiento de los nacionales de los países limítrofes, con excepción de aquellas expulsiones que estuvieren fundadas en la existencia de antecedentes penales de los ciudadanos a los cuales se dirijan tales medidas.

Disposición N° 29.929/2004 Suspéndense medidas de conminación a salir del país y expulsiones dispuestas respecto de ciudadanos nativos de la República del Perú, excepto aquellas que hubieren estado fundadas en la existencia de antecedentes penales o en situaciones encuadrables en los incisos a) a h) del artículo 29 de la Ley N° 25.871.

Disposición N° 33.349/2004 Régimen especial de regularización migratoria dispuesto por el Decreto N° 1169/2004. Apruébase el procedimiento para la determinación del estado de indigencia del solicitante.

Decreto N° 578/2005 Dáse por prorrogada la emergencia administrativa de la citada Dirección Nacional.

Disposición N° 15.440/2005 Créase el Registro Nacional de Admisión de Extranjeros.

Disposición N° 15.441/2005 Créase el Registro Nacional de Aptitud Migratoria

Disposición N° 15.442/2005 Créase el Registro Nacional de Ingreso y Egreso de personas al territorio nacional, que contendrá la base de datos generales de almacenamiento electrónico y automatizado o manual respecto del ingreso y egreso de personas.

Disposición N° 53.253/2005 Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria para extranjeros nativos de los estados parte del Mercado Común del Sur y sus Estados Asociados, 2005.

Disposición N° 6.726/2006 Establécense subcategorías de admisión al Territorio Nacional.

Disposición N° 14.954/2006 Implementéase un procedimiento especial de regularización que comprenderá a los ciudadanos nacionales de la República de Bolivia que hayan sido víctimas de explotación laboral en talleres clandestinos de costura o establecimientos similares.

Disposición N° 4.871/2007 Apruébase el Instructivo para la Emisión de un Permiso de Ingreso y Visación Consular para personas nativas de los Estados Parte del Mercado Común del Sur y sus Estados Asociados.

Intervenciones de funcionarios de gobierno

Arturo Roig, Seminario “Política y Normativa Migratoria en la Argentina”, Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, diciembre 2000.

Adriana Alfonso, Seminario “Política y Normativa Migratoria en la Argentina”, Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, diciembre 2000.

Adriana Alfonso, Comisión de Población y Recursos Humanos, Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, abril 2002.

Adriana Alfonso, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos, Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (OEA), septiembre 2004.

Adriana Alfonso, Comisión de Población y Recursos Humanos, Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, marzo 2004.

Ricardo Rodríguez, Comisión de Población y Recursos Humanos, Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, marzo 2004.

Adriana Alfonso, Comisión de Población y Recursos Humanos, Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, marzo 2005.

Ricardo Rodríguez, Comisión de Población y Recursos Humanos, Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, marzo 2005.

Adriana Alfonso, Seminario “Migraciones y Derechos Humanos”, Rosario, septiembre 2005

Néstor Kirchner, Acto de presentación del Plan Nacional de Normalización Migratoria, Buenos Aires, 14 de diciembre de 2005.

Adriana Alfonso, Foro Internacional sobre el Nexo entre Políticas y Ciencias Sociales UNESCO, panel: “Nueva Ley de Migraciones”, Córdoba 2006.

MRECIyC, “Un cambio de paradigma: el tratamiento de la cuestión migratoria bajo la perspectiva de los derechos humanos”, Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo, Madrid, 2006.

Ricardo Rodríguez, Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo, Madrid, 2006.

Aníbal Fernández, Acto en ocasión de la firma del convenio de cooperación institucional con la FATERyH, Buenos Aires, 7 de septiembre de 2006.

Bibliografía

Badaró, Máximo (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, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comps.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.

Begala, Silvana (2006) “No condicionar los derechos de los inmigrantes a la situación de residencia” en *Desafíos Urbanos*, Año 12, N° 54.

Bourdieu, Pierre (1996) *Cosas dichas*. Barcelona: Gedisa.

Bourdieu, Pierre (1999) *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Madrid: Akal.

Caggiano, Sergio (2006) “Fronteras de la ciudadanía. Inmigración y conflictos por derechos en Jujuy” en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comps.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.

Castiglione, Celeste y Daniela Cura (2007) “Las migraciones en los medios de comunicación escrita (2000-2005)” en Novick, Susana (dir.) *Sur-Norte. Estudios sobre la emigración reciente de argentinos*. Buenos Aires: Catálogos.

CELS (2001) “Inmigrantes: señales de alarma e inacción” en *Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina 2001*. Buenos Aires: Siglo XXI.

CELS (2005) “A dos años de la nueva Ley de Migraciones: avances, cuestiones pendientes y casos preocupantes”

en *Derechos Humanos en la Argentina: Informe 2005*. Buenos Aires: Siglo XXI.

CELS (2007) “Derechos de las personas migrantes luego de la sanción de la nueva Ley de Migraciones 25.871: sin cambios efectivos” en *Derechos Humanos en la Argentina: Informe 2007*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Ceriani Cernadas, Pablo (2004) “Nueva Ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración” en Giustiniani, Rubén (comp.) *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.

Courtis, Corina (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, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comps.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.

Courtis, Corina y María Inés Pacecca (2007) “Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al ‘nuevo paradigma’ para el tratamiento de la cuestión migratoria en Argentina” en *Revista Jurídica de Buenos Aires*.

Devoto, Fernando (2003) *Historia de la inmigración en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.

Devoto, Fernando (2004) “Las políticas migratorias de Francia y Argentina en el largo plazo” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 18, N° 53.

Domenech, Eduardo (2007a) “La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina” en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. 23, N° 1.

Domenech, Eduardo (2007b) “Migraciones contemporáneas y pluralismo cultural en la Argentina: el discurso oficial y las prácticas escolares” en Jardim, Denise (org.) *Cartografias da Imigração: Interculturalidade e Políticas Públicas*. Porto Alegre: UFRGS.

Gavazzo, Natalia (2007) “La inclusión/exclusión de los inmigrantes en la imaginación de la nación. Una visión desde las organizaciones de latinoamericanos en la Argentina del siglo XXI” en *Actas de la VII Reunião de Antropologia do Mercosul (RAM)*. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Giustiniani, Rubén (2004) “Fundamentos de la Ley” en Giustiniani, Rubén (comp.) *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.

Grimson, Alejandro (2006) “Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina” en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comps.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.

Jelin, Elizabeth (2006) “Migraciones y derechos: instituciones y prácticas sociales en la construcción de la igualdad y la diferencia” en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comps.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.

Juliano, Dolores (1994) “La construcción de la diferencia: los latinoamericanos” en *Papers*, N° 43.

Kincheloe, Joe; Steinberg, Shirley (1999) *Repensar el multiculturalismo*. Barcelona: Octaedro.

Mármora, Lelio (2004) “Las leyes de migraciones como contexto normativo (De la “Ley Videla” a la Ley de Migraciones 25.871)” en Giustiniani, Rubén (comp.) *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.

McCarthy, Cameron (1999) “Enfoques multiculturales de la desigualdad racial en Estados Unidos” en Enguita, Mariano (ed.) *Sociología de la Educación*. Barcelona: Ariel.

McLaren, Peter (1997) *Pedagogía crítica y cultura depredadora. Políticas de oposición en la era posmoderna*. Barcelona: Paidós.

Novick, Susana (1992) *Política y población. Argentina 1870-1989*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Novick, Susana (1997) “Políticas migratorias en la Argentina” en Enrique Oteiza, Susana Novick y Roberto Aruj *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.

Novick, Susana (2004) “Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso” en Giustiniani, Rubén (comp.) *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.

Novick, Susana (2005) “La reciente política migratoria en el contexto del Mercosur” en Novick, Susana; Hener, Alejandro y Dalle, Pablo *El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*. Buenos Aires: IIGG-UBA. Documentos de Trabajo N° 46.

Oteiza (2004) “Hacia una nueva política migratoria argentina. Inmigración, integración y derechos humanos” en Giustiniani, Rubén (comp.) *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.

Pacecca, María Inés (2000) “Legislación, migración límite y vulnerabilidad social” en *Realidad Económica*, N° 171.

Pérez Vichich, Nora (1988) “Las políticas migratorias en la legislación argentina” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 3, N° 10.

Pérez Vichich, Nora (2004) “Los trabajadores migrantes en la nueva ley de migraciones: de objeto de normas a sujetos de derecho” en Giustiniani, Rubén (comp.) *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.

Sayad, Abdelmalek (1998) *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: USP.

Sayad, Abdelmalek (2008) “Estado, nación e inmigración. El orden nacional ante el desafío de la inmigración” en *Apuntes de Investigación del CECYP*, N° 13.

Stolcke, Verena (1999) “La nueva retórica de la exclusión en Europa” en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, N° 159.

Svampa, Maristella (2007) “Las fronteras del gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo” en *Cuadernos del Cendes*, Año 24, N° 65.

Vior, Eduardo (2008) “Tareas pendientes del estado argentino para ajustarse a la nueva política de inmigración” en Dora Celton, Mónica Ghirardi y Enrique Peláez (eds.) *El nexos entre ciencias sociales y políticas: migración, familia y envejecimiento*. Córdoba: UNESCO / UNC.

**MUJERES MIGRANTES, ESTADO Y DESIGUALDAD SOCIAL:
LA POLÍTICA MIGRATORIA ARGENTINA DESDE
UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO**

María José Magliano

La partida

Esta mujer se marcha al norte. Sabe que puede morir de
ahogo en la travesía del río, y de bala, sed o serpiente
en la travesía del desierto.
Dice adiós a sus hijos, queriendo decirles hasta luego.
Y ya yéndose de Oaxaca,
se arrodilla ante la Virgen de Guadalupe, en un altarcito de
paso, y le ruega el milagro:
-no te pido que me des. Te pido que me pongas donde hay.

Eduardo Galeano, *Bocas del Tiempo*, 2004

La migración de mujeres ha sido un fenómeno presente en todas las épocas de la historia aunque fue comúnmente invisibilizado, tanto desde los ámbitos académicos como políticos. Sin embargo, en los últimos años, los cambios en las relaciones de producción y reproducción a nivel mundial (Parella, 2005: 104), y la apertura conceptual a la figura de la mujer migrante a partir de la trascendencia que cobra la perspectiva de género en el ámbito de las ciencias sociales (Oso, 1998: 39), han sido factores centrales que modificaron esta invisibilidad.

La dimensión de género, como factor de diferenciación económico-político y cultural-valorativo (Fraser, 1997),

es una categoría relevante para examinar la constitución de desigualdades sociales. La consideración de esta dimensión como una “relación de poder”, pues como principio de organización social no opera de forma neutra (Hernández García, 2006; Nash, 2001; Scott, 1999), y como una “construcción social y cultural” que define expectativas, ideales y comportamientos de lo “femenino” y “masculino” en una sociedad, ha permitido discutir el rol que diversas instituciones sociales, como el Estado, la escuela, la iglesia, el mercado de trabajo y la familia, han tenido en la producción y reproducción de aquellas desigualdades¹.

El reconocimiento del género como aspecto importante de cualquier tipo de fenómeno social ha influido en el campo de investigación sobre migraciones internacionales. Desde el último cuarto del siglo XX, el incremento cuantitativo de mujeres en los flujos de migración, su elevada tasa de actividad económica en los países de destino y el debate feminista alrededor de la posición de la mujer en la sociedad y las relaciones de género (Morokvasic, 1993 citado por Parella, 2003: 86), convirtieron a la mujer migrante en una protagonista central de los procesos migratorios. Precisamente, los estudios dedicados a esta cuestión subrayan que estos procesos están determinados por las relaciones de género, siendo éstas un principio estructurante de la migración (Ariza, 2000; Donato et al., 2006; Gil Araujo, 2002). En la actualidad, la gran mayoría de las investigaciones que estudian a la mujer en los movimientos de población coinciden en señalar el carácter transversal de la categoría de género (Papi, 2003; Parella, 2003), y la necesidad de abordar la problemática de la

1 Si bien hay coincidencia en los estudios de género respecto a la consideración de esta dimensión como construcción socio-cultural, esto no simboliza un determinismo ni una visión pasiva de los sujetos como receptores de una ley cultural inexorable (Butler, 2001: 41).

migración femenina desde una perspectiva multidimensional, que tenga en cuenta al género pero también otras formas de identificación social, como la etnia y la clase social (Gregorio, 1998; Parella, 2003; 2005).

Frente a los cambios recientes en los fenómenos migratorios internacionales, que plantean nuevos problemas y desafíos al Estado nacional, el objetivo de este trabajo es comprender los procesos de producción y reproducción de desigualdades de género en el contexto nacional argentino a partir de los modos de pensar, construir y tratar a la mujer migrante por parte del Estado. Para esto se analizará la política nacional sobre migraciones, haciendo hincapié en las principales normativas migratorias implementadas por el Estado argentino, especialmente la nueva Ley de Migraciones del año 2003. Reflexionar sobre las maneras de pensar, construir y tratar a la mujer migrante por parte del Estado es fundamental en la medida en que las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales están moldeadas por las jerarquías de género y esto se manifiesta en la elaboración de políticas públicas. Las políticas, como instrumentos de construcción nacional, no sólo codifican valores y normas sociales y articulan los principios fundamentales de organización social, sino que también contienen implícitamente modelos de sociedad (Shore y Wright, 1997: 7). En virtud de ello, a partir del análisis de la política migratoria es posible no sólo comprender qué normas y valores se promueven sino lo que está detrás de esas normas y valores, es decir, los modelos de sociedad que subyacen. En estos modelos de sociedad, se les adjudicó a las mujeres roles específicos a partir de la reproducción de lógicas de dominación que repercutieron en la construcción de determinadas representaciones de género.

El desarrollo de este trabajo se sustenta en el análisis de documentos del Estado nacional argentino (normativas migratorias) y de intervenciones de funcionarios públicos nacio-

nales en espacios de discusión y divulgación sobre la temática migratoria. La relevancia de examinar las normativas migratorias radica en que, en tanto herramientas de clasificación y calificación de poblaciones, se convirtieron en uno de los instrumentos que intervinieron en el proceso de construcción de la figura social de la migración y del migrante, produciendo importantes efectos materiales y simbólicos (Gil Araujo, 2002).

Mujeres y migración: el Estado nacional como reproductor de desigualdades de género

Si bien la presencia femenina en las migraciones internacionales posee una larga historia, fue recién a partir de la década del setenta del siglo pasado cuando la mujer comenzó a ser considerada desde diversos ámbitos sociales, académicos y políticos como un actor social trascendente de los movimientos poblacionales a nivel mundial. Esto se debió en parte al compromiso de los estudios de género y en parte a la mayor intervención de las mujeres en las corrientes migratorias como consecuencia del crecimiento de la demanda laboral femenina, especialmente como mano de obra barata, en el marco de la implementación del modelo socio-económico neoliberal en un escenario de reestructuración de la relación capital/trabajo. La desregulación económica, la apertura comercial y la flexibilización del trabajo, entre otras medidas adoptadas bajo este modelo, se tradujeron en nuevas formas de explotación en los mercados laborales, teniendo que incorporarse muchas mujeres a empleos precarios para asegurar su propia supervivencia y la de su familia. El crecimiento de la demanda laboral femenina se explica por los beneficios económicos que se derivan del ahorro salarial que ofrecen las mujeres frente a los hombres, en un contexto histórico de reactualización de

la división sexual del trabajo (Suárez Navaz, 2004). El Estado nacional, conjuntamente con el mercado de trabajo y la familia, no han sido neutrales en este proceso de reactualización, proporcionando el marco de referencia para formar organizaciones específicas que a través de la tradición, la costumbre o el apremio legal, tendieron a crear patrones duraderos y rutinarios de comportamiento (Kabeer, 1998).

Además del género, las identificaciones étnicas y de clase han determinado una especialización diferenciada y desigual de tareas entre los sujetos, puesto que el modo de producción capitalista no supone solamente una lógica económica de conflictos de clases, sino también un sistema de jerarquización cultural, racial, espacial y de género (Gil Araujo, 2006b: 12). Es por ello que el concepto “mujeres” como un todo homogéneo resulta problemático en la medida en que es imposible desligar el género de las intersecciones políticas, culturales e históricas en que invariablemente se produce y se mantiene (Butler, 2001: 35). El reconocimiento de la existencia de “mujeres” –en plural– no implica desconocer la construcción de un discurso sobre la “mujer”, que ha consolidado atributos, valores y roles de género. Sin embargo, en las estrategias cotidianas de muchos actores ese discurso ha sido cuestionado, revelando la conexión –problemática– entre las mujeres como sujetos históricos y las representaciones en torno a la “mujer” producidas por los discursos hegemónicos, la cual no es una relación de identidad directa, ni una relación de correspondencia, sino una relación arbitraria construida por culturas particulares (Mohanty, 2008). En efecto, en la práctica, el discurso hegemónico acerca de los roles de género socialmente establecidos no involucró a todas las mujeres, sino que muchas de ellas han disputado esos roles, aunque esto ha permanecido social, política, económica y culturalmente invisible.

El Estado nacional ha desempeñado un papel relevante en la construcción de un discurso sobre la “mujer”, legitimando esa especialización diferenciada y desigual de tareas, ya sea en el ámbito productivo como en el reproductivo². El modelo de vida social basado en la separación del ámbito reproductivo –asociado al espacio doméstico– del ámbito productivo –asociado al espacio público– legitimó la desigualdad de derechos entre hombres y mujeres, y excluyó a éstas como sujetos de derecho al ubicarlas en la esfera naturalizada de la domesticidad (Moore, 1991: 37). Las nociones acerca de lo público y lo doméstico, como señala Fraser (1997: 126), no son simplemente designaciones de esferas sociales, sino que son clasificaciones culturales y rótulos teóricos que se utilizan con frecuencia en el discurso político para deslegitimar ciertos intereses, ideas y tópicos, y para valorizar otros. El Estado nacional, en su supuesta neutralidad respecto a lo que sucediera de las puertas de la casa hacia adentro, se convirtió en un actor clave en la reproducción de las desigualdades de género,

2 Las maneras de distinguir el trabajo remunerado del no remunerado ha sido objeto de importantes discusiones por parte de los estudios de género. Distintos autores han debatido acerca del uso de diversas expresiones para definir a este binomio. Así, se lo concibe como trabajo productivo y reproductivo (Carrasquer et al., 1998; Torns, 1995, 2005); como trabajo extra-doméstico y doméstico (Ariza y Oliveira, 2000, 2002); como trabajo remunerado y doméstico (Izquierdo, 1999). Si bien el “trabajo” comprende al conjunto de tareas que se realizan tanto en el mundo de la producción como en el de la reproducción, a los fines analíticos se utilizará la noción productivo/reproductivo para hacer referencia a la dicotomía entre el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado efectuado en el ámbito del hogar. Específicamente, el trabajo reproductivo simboliza las tareas domésticas y de cuidados que se desarrollan en la esfera del hogar y la familia. La ausencia de un salario, el hecho de ser un trabajo definido socio-culturalmente como femenino y de permanecer invisible incluso a los ojos de las personas que lo llevan a cabo son algunas de sus características principales (Carrasquer et al. 1998: 96).

invisibilizando el trabajo reproductivo como tal en tanto era considerado parte del mundo privado.

La separación público/doméstico, reflejada en la separación espacial e institucional del lugar de trabajo asociado al hombre, y la esfera doméstica asociada a la mujer, afirma Maquiera (2001: 52), se consolida con el desarrollo de la industrialización y con las justificaciones ideológicas que acompañaron a este proceso. En efecto, estas nuevas condiciones estructurales, cuyas consecuencias sociales fueron legitimadas por las teorías liberales de la época supusieron, por una parte, el confinamiento parcial de muchas mujeres a las actividades de sus hogares y su exclusión del mercado de trabajo; por otra, la invisibilización del rol productivo de las mujeres, como resultado de las ideas dominantes que las definieron como inactivas en esa esfera. Desde el feminismo en general se cuestiona el significado de la distinción tradicional entre público y doméstico, entre otras razones porque la idea de preservar el ámbito de la vida privada doméstica fuera de la intervención estatal y la supuesta neutralidad del Estado en relación con este espacio no dejan de ser una ficción completamente alejada de lo que ha sido la regulación y control jurídico de la familia y de la reproducción que se ha ejercido tradicionalmente, y que no ha sido más que un refuerzo del patriarcado (Sánchez, Beltrán y Álvarez, 2001: 94-95).

El modelo de vida social basado en la distinción productivo/reproductivo se trasladó al campo de las migraciones y las primeras referencias sobre las mujeres en los procesos migratorios estuvieron determinadas por la dicotomía público/doméstico y, en este contexto, la mujer aparece como un ser social y privado, mientras que el hombre como un ser económico y público (Gregorio, 1998: 23), fortaleciendo la concepción de la mujer migrante como dependiente del marido o de la familia a la hora de explicar sus trayectorias migratorias. Si bien en la actualidad no se discute la presencia de

las mujeres en los movimientos de población, no se superaron aún ciertas visiones estereotipadas acerca del rol femenino en los procesos sociales y, por ende, en las migraciones internacionales. Como señala Agrela (2006), las mujeres migrantes son continuamente (re)presentadas desde la debilidad, como sujetos frágiles, proclives a la exclusión y marginación social. Estas imágenes resultan una construcción social que alimentan el mito romántico de la fragilidad y debilidad femenina, como una forma de legitimar y reproducir roles y relaciones de género y, por lo tanto, desigualdades de género.

La incorporación de las mujeres migrantes a la categoría de “grupo vulnerable”, en especial por el hecho de ser mujeres, responde a una concepción pasiva de su participación en los movimientos migratorios, reforzando la clásica distinción público/doméstico³. La creencia extendida que no deciden sobre su propia movilidad y que son más propensas a ser discriminadas y explotadas hace que sean descritas como víctimas hacia las que se despiertan sentimientos de protección y compasión que, según considera Juliano (2002), es otra forma de estigmatización y segregación social. En efecto, a pesar de la mayor visibilidad que ha cobrado la figura de la mujer migrante en los últimos años, se la sigue concibiendo como parte de los sectores vulnerables, junto con los ancianos y los niños, potenciando su desvalorización y exclusión social⁴.

3 La incorporación de la concepción de “vulnerabilidad” para caracterizar a determinados grupos sociales y a partir de esto dirigir políticas focalizadas surge con fuerza en las últimas décadas. Según Briones et al. (2007: 278), los destinatarios de estas políticas ya no son vistos como excluidos o pobres, sino como “poblaciones vulnerables” a quienes se les concede un capital cultural factible de ser “rescatado” o “gestionado” (énfasis en el original).

4 Esto se manifiesta en el discurso de la agenda política internacional promovida por diversas agencias de Naciones Unidas el cual identifica a la mujer migrante como “grupo vulnerable”. En el informe del Diálogo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Migración y De-

La idea de vulnerabilidad vinculada a las migraciones femeninas pone de manifiesto cómo la propia naturaleza de las diferencias sexuales es dotada de significado social, naturalizando, legitimando y reproduciendo desigualdades sociales (Stolcke, 1999). Esta visión, que se apoya en aquellas posturas que definen a las mujeres como pasivas, dependientes y débiles, no sólo no reconoce las distintas estrategias desplegadas por las propias mujeres en los procesos migratorios, sino que tampoco discute las implicancias de la reactualización de esos estereotipos en la reproducción de la estructura de relaciones sociales dominante. En este sentido, es importante resaltar que las condiciones de vulnerabilidad que enfrenta un amplio conjunto de las mujeres migrantes en las sociedades contemporáneas se explican no por una supuesta diferencia “natural” entre los géneros, sino por la persistencia de una estructura social que crea y perpetúa escenarios de desigualdad, pobreza y discriminación, en el marco de un sistema de desarrollo socio-económico que es fundamentalmente jerárquico y desigual.

El Estado nacional, siguiendo esta lógica, juega un papel clave en la naturalización, legitimación y reproducción de estos escenarios. Las desigualdades de género, como señalan Ariza y Oliveira (2000: 204), se gestan en varias esferas de la sociedad y ciertas instituciones son decisivas en este contexto, resultando crucial el ámbito estatal, pues a partir de la normatividad jurídica regula las diversas formas de acceso de las mujeres a recursos de distinta índole. En particular, las políticas de migración, al ignorar la dimensión de género o man-

sarrollo (2006) se establece que la migración implica riesgos que suelen ser mayores para las mujeres que para los hombres y que, por consiguiente, sería importante “adoptar políticas que tuvieran en cuenta las circunstancias y experiencias particulares de las mujeres migrantes y que redujeran su vulnerabilidad a la explotación y el abuso” (Magliano y Domenech, 2008).

tener visiones estereotipadas sobre el rol de las mujeres en la migración, se convierten en un factor más de exclusión condicionando sus trayectorias migratorias. Tradicionalmente, las legislaciones migratorias se elaboraron en base al concepto de hombre inmigrante, y no han tenido en cuenta las especificidades laborales y vitales de las mujeres, siendo éstas propensas a sufrir en mayor medida discriminación legal y laboral (Juliano, 2006: 189). Además, el hecho de que se las conciba como personas vulnerables, dependientes y pasivas y que no se las perciba como trabajadoras, dificulta la obtención de la documentación exigida por el propio Estado, situación que las somete a la irregularidad y la informalidad, y también a la dependencia de la familia, cuando la reunificación familiar es la única vía para acceder a la “residencia permanente”. Así, el Estado, a través de sus discursos, prácticas y políticas, ha sido históricamente un actor central —aunque no único— en la producción y reproducción de desigualdades de género.

La mujer migrante en la política migratoria argentina: la invisibilidad de género como continuidad

Género, migración y política: una aproximación histórica

El Estado nacional argentino implementó a partir de fines del siglo XIX distintas normativas jurídicas sobre migraciones que, pese a su diversidad, han omitido la consideración de la dimensión de género. La primera disposición migratoria, la Ley de Inmigración y Colonización (Ley N° 817) de 1876, sancionada durante la presidencia de Nicolás Avellaneda, tenía como propósito principal el fomento de la inmigración debido a las necesidades de mano de obra para el país en un

contexto de crisis económica internacional⁵. Esta ley define al “inmigrante” como “a todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor, que siendo menor de sesenta años y acreditando su moralidad y sus aptitudes, llegase a la República para establecerse en ella, en buque a vapor o a vela, pagando pasaje de segunda o tercera clase, o teniendo el viaje pagado por cuenta de la Nación, de las Provincias o de las empresas particulares protectoras de la inmigración y la colonización” (artículo 12). Asimismo, enumera las “ventajas especiales” con que contarán los inmigrantes que ingresen al territorio, haciendo referencia a la obtención de alojamiento, a la adquisición de un trabajo y a la introducción, libre de derechos, de determinados bienes (artículo 14). En relación a esto, establece que las anteriores disposiciones serán extensivas “en cuanto fuesen aplicables, a las mujeres e hijos de los inmigrantes, con tal que acreditasen su moralidad y aptitudes industriales si fuesen adultos” (artículo 15). No sólo en esta primera normativa no se menciona a la mujer migrante, sino que cuando se refiere al inmigrante se está pensando en el hombre, siendo las mujeres definidas como acompañantes, junto con los hijos.

La invisibilización de la figura de la mujer migrante en las legislaciones migratorias se mantuvo a lo largo del siglo XX, identificando al migrante y al trabajador migrante con el hombre, mientras que los desplazamientos femeninos fueron concebidos como dependientes del marido o la familia. En este marco, en 1923 se sumaron nuevas exigencias a las dispuestas por la Ley de Inmigración y Colonización de 1876, entre ellas, se prohibió el ingreso de mujeres solas acompaña-

⁵ Según Pérez Vichich (1988: 443-444), la implementación de esta legislación fue una respuesta a la crisis desatada entre 1873 y 1875 que contrajo la inmigración espontánea de ultramar, poniendo de manifiesto que la reactivación de la producción requería de grandes esfuerzos para atraer mano de obra extranjera.

das por menores de 15 años (Devoto, 2004), reforzando la idea de que la migración “preferible” era la masculina.

Hacia finales de siglo XX, la implementación de la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración (Ley N° 22.439) de 1981, más conocida como Ley Videla, no modificó las visiones acerca de las migraciones femeninas y de la figura de la mujer migrante predominantes desde el siglo XIX. Esta normativa, de carácter restrictivo en correspondencia con el momento histórico en el que fue sancionada, prolonga la ceguera respecto al género en las disposiciones migratorias, ocupándose especialmente del control y regulación de los flujos migratorios a través de medidas discriminatorias y punitivas para los migrantes, entendiendo a determinadas corrientes de migración, principalmente aquellas procedentes de los países de la región sudamericana, como problema social⁶. Esta tendencia se acentúa durante la década del noventa, conforme se agravaba la crisis social y económica que afectaba al país, reflejada en el aumento de los niveles de pobreza y los índices de desempleo, y se plasmó en el Reglamento de Migración del año 1994 (Decreto N° 1023/94), elaborado durante la presidencia de Carlos Menem.

El Reglamento de 1994 no sólo no hace ninguna referencia a la figura de la mujer migrante sino que tampoco contempla las especificidades de las dinámicas migratorias femeninas⁷. Esto se expresa en los requisitos que estipula para

6 En el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional, el control de la población aparecía como un aspecto clave para la seguridad interna. En este sentido, Pérez Vichich (1988) plantea que el antecedente inmediato de la Ley Videla fue el Decreto N° 3978 del año 1977, el cual hacía referencia en su fundamentación a la homogeneidad étnica y al prejuicio latinoamericano.

7 Pese a esta recurrente invisibilización de la figura de la mujer migrante, en términos cuantitativos se advierte a partir de la década del noventa un crecimiento de la participación femenina en los flu-

la concesión de la “residencia permanente” o “temporaria”, quedando reducida a aquellos “trabajadores contratados por personas de existencia visible e ideal establecidas en el país, para prestar servicios para éstas de conformidad con la legislación laboral argentina, siempre que la contratación se celebre por escrito” (artículo 15, inc. e). La exigencia de contratos de trabajos ha sido una importante barrera para el acceso a la documentación para muchas mujeres migrantes debido a su alta concentración en el sector informal de la economía. En efecto, un importante porcentaje de las mujeres migrantes se ubican en nichos concretos del mercado laboral, fundamentalmente en espacios donde predomina la informalidad, como consecuencia de la división sexual y social del trabajo en función del género, la etnia y la clase social; y la irregularidad, en el marco de la sanción de políticas migratorias altamente discriminatorias para las migrantes.

En Argentina, la informalización del mercado de trabajo que acompañó la instrumentación de las políticas neoliberales a partir de los setenta debe ser vista como parte del proceso de desindustrialización iniciado por la dictadura militar. Este proceso produjo importantes cambios en la estructura social del país, generándose una creciente expulsión de mano de obra del sector industrial al sector terciario y cuentapropista, y la constitución de una incipiente mano de obra marginal. Este escenario se agudizó durante la década del noventa, momento en que la pauta general fue el incremento de la productividad con escasa generación de empleo y deterioro creciente de las condiciones laborales (Svampa, 2005). En este contexto, una gran parte de los migrantes que ingresaban al país se concen-

jos migratorios que ingresaron al país desde la región sudamericana, principales orígenes de los migrantes desde la década del sesenta en adelante, alcanzando, según datos del Censo Nacional de Población del año 2001, el 55 por ciento del total de esta población.

traron en el sector informal de la economía, siendo parte de esa mano de obra marginal, muchas veces en situaciones de irregularidad migratoria.

Por otra parte, la penalización y criminalización de la prostitución en este reglamento, siendo causa de expulsión (artículo 21, inc. f), coloca a las mujeres que se dedican a esta actividad en una posición de gran vulnerabilidad y desprotección, intensificando las prácticas y discursos de exclusión frente a este sector social. Esta concepción no escapa a los prejuicios con que tradicionalmente se ha pensado a esta actividad, no siendo reconocida como un trabajo (Juliano, 2006).

En el año 2003, bajo la presidencia de Néstor Kirchner, se modificó la normativa migratoria reemplazando la Ley Videla y los decretos posteriores por una nueva legislación sustentada en el enfoque de los derechos humanos⁸. En contraposición a las anteriores, esta disposición ha sido presentada como un *salto cualitativo* respecto al tratamiento de las migraciones internacionales en el país. Así lo expresó la Delegación Argentina del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto en el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo realizado en Madrid en julio de 2006:

“Argentina ha decidido mantener un enfoque centrado en el ser humano a la hora de establecer políticas públicas migratorias y junto con ello, introducir como concepto el salto cualitativo en el tratamiento del tema migratorio como una política de integración con fundamento en la solidaridad” (Presentación del

8 A partir de la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007), la cuestión de los derechos humanos ocupa un lugar central en la agenda política nacional, fundamentalmente en respuesta a las demandas de los organismos de derechos humanos que han reclamado por los actos cometidos durante la última dictadura militar (1976-1983).

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid, julio de 2006).

Esta ley plantea como objetivo principal la regularización migratoria basada en la premisa que a través de la documentación es posible “ordenar” e “integrar” los flujos migratorios, conforme a la noción actual de gobernabilidad de las migraciones (Domenech, 2007), sustentada en los principios de eficacia, estabilidad y consenso⁹. Sin embargo, como se verá más adelante, la nueva Ley de Migraciones, que ha sido concebida como “modelo” de política migratoria en la región sudamericana, poco dice respecto al género, desconociendo las especificidades de las migraciones femeninas¹⁰.

*El “salto cualitativo” y la invisibilidad de género: tensiones, omisiones y contradicciones de la actual política migratoria nacional*¹¹

Las transformaciones en la legislación migratoria argentina a partir del año 2003 se postulan como un cambio relevante en la concepción sobre las migraciones que define y defiende el Estado nacional, dejando de lado las medidas más restrictivas que existían hasta ese momento. Pero más allá

9 Para un análisis crítico de la nueva ley de migraciones ver Domenech (2007) y el capítulo del mismo autor en este libro.

10 La visión de la actual política migratoria argentina como “modelo” responde al lugar que ocupa la perspectiva de derechos humanos, la cual ha estructurado la agenda política regional en los últimos años y, asimismo, al proceso de elaboración y discusión de la misma, pues contó con la participación de distintos actores sociales y políticos nacionales e internacionales vinculados a las migraciones.

11 Véase Magliano y Domenech (2008) para una primera versión de este apartado.

de los cambios que implicó la sanción de la nueva Ley de Migraciones, la cual todavía no está reglamentada, la perspectiva de género no aparece tratada en profundidad. Aunque en los últimos años, a diferencia de otros momentos históricos, la relación género/migración ha cobrado mayor relevancia y visibilidad en la esfera pública nacional, se observa una continuidad sustantiva en los modos de pensar, tratar y actuar sobre la figura de la mujer migrante por parte de las normativas migratorias¹².

Al compás de los lineamientos y recomendaciones de la agenda política internacional sobre migraciones, en especial de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la nueva Ley de Migraciones incorpora la temática de la trata y el tráfico de personas (artículos 116 y 121), la cual se ha convertido en uno de los principales ejes de discusión y debate en torno a las migraciones femeninas. En consonancia con el enfoque de la OIM, la actual disposición entiende a la

12 En el ámbito político nacional, esta mayor relevancia y visibilidad social de la “mujer migrante” se percibe en la participación de organismos del Estado en una serie de eventos vinculados a la temática de las migraciones internacionales femeninas. En este sentido, en marzo de 2006 y 2007 y diciembre de 2008, en el marco de la conmemoración del *Día de la Mujer* y del *Día Internacional del Migrante* respectivamente, se reunió el *Tribunal de Mujeres Migrantes y Refugiadas en la Argentina*, organizado por AMUMRA (Asociación de Mujeres Migrantes y Refugiadas en Argentina), institución de la sociedad civil, con el apoyo de UNIFEM (Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer) y la colaboración de la Subsecretaría de Derechos Humanos del Gobierno de Buenos Aires y del INADI (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo), siendo su objetivo principal promover una mayor visibilidad sobre la situación de las mujeres migrantes y refugiadas en el país. Por otra parte, la temática del género en las migraciones se incorporó en el Seminario “Migración y ciudadanía” organizado por la Dirección Nacional de Migraciones, delegación Rosario, en el año 2006, donde se expusieron algunas de los temas que conforman la agenda política sobre las migraciones femeninas.

trata y tráfico de personas como un “delito al orden migratorio”, estableciendo diferentes penas de acuerdo al tipo de participación que se tenga en la realización y reproducción de esta actividad. Sin dejar de reconocer la seriedad y complejidad del fenómeno de la trata y el tráfico de personas, el hecho de que la relación género/migración se canalice principalmente bajo este paraguas presenta continuidades sustanciales en términos de construcciones de género: las mujeres continúan siendo pensadas casi con exclusividad como sujetos débiles, pasivos, vulnerables y hacia allí se encaminan la mayoría de las respuestas políticas. Asimismo, las medidas contra la trata, al centrarse en la penalización y no en las causas del fenómeno, corren del eje de discusión los efectos estructurales de un sistema socio-económico jerárquico y desigual que crea, reproduce y se nutre de múltiples dispositivos de exclusión y explotación, siendo la trata y el tráfico de personas una muestra del funcionamiento de esos dispositivos.

Mientras que las migraciones internacionales están condicionadas por las relaciones de género, el creciente reconocimiento social y político de la “presencia” femenina migrante no escapa a los estereotipos consolidados de género y, por tanto, las reales implicancias de las relaciones de género en las migraciones internacionales siguen siendo invisibilizadas. Vista en clave de género, la nueva disposición migratoria no sólo reproduce una concepción victimista de la participación de las mujeres en la migración sino que también refuerza la idea de que éstas no deciden sobre su propia movilidad, ocultando las distintas estrategias y proyectos que despliegan en los procesos migratorios. La noción de derechos humanos que emerge de la misma; la concepción que se desprende de “trabajador migrante” y, por ende, de “trabajo”; la idea de reunificación familiar; y las disposiciones sobre la regularización migratoria, son algunos de los aspectos que cuestionarían el

“salto cualitativo” que según funcionarios públicos supuso la elaboración y aprobación de esta ley.

En primer lugar, de acuerdo a los discursos políticos de funcionarios públicos, la ruptura más evidente que representa esta legislación lo constituye la introducción de la perspectiva de derechos humanos. Así, en la presentación que realizara la Dirección Nacional de Migraciones en el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo se planteó que:

“la nueva lógica de las políticas migratorias debe fundamentar su concepción como parte de las relaciones internacionales entre los países, buscar su inserción en los objetivos de integración, y por sobre todo responder a la dimensión ética del respeto por los derechos humanos” (Ricardo Rodríguez, director de la Dirección Nacional de Migraciones, Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid, 2006).

En este marco, esta normativa se propone “fijar las líneas políticas fundamentales y sentar las bases estratégicas en materia migratoria, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes” (Ley de Migraciones, 2003, artículo 3, inc. a). El hecho de recuperar la perspectiva hegemónica de derechos humanos de Naciones Unidas brinda elementos para pensar en el posicionamiento del Estado en torno al género, en tanto esta perspectiva retoma exclusivamente los ideales occidentales que definieron al varón, blanco, occidental, propietario, padre de familia, letrado y heterosexual como norma (Castro-Gómez, 2005). La adopción de la concepción tradicional –liberal y occidental– de derechos humanos ha sido discutida desde los estudios de género por su androcentrismo, pues al mantener una supuesta neutralidad de género no hace más que reforzar los proce-

sos de exclusión, discriminación y desigualdad que afronta un amplio conjunto de mujeres en diversos contextos sociales.

En segundo lugar, pareciera existir en esta disposición, en continuidad con las anteriores, una visión acotada respecto a quiénes son reconocidos como “trabajadores migrantes”. Esta ley entiende por migrante al “extranjero que desee ingresar, transitar, residir o establecerse definitiva, temporaria o transitoriamente en el país conforme a la legislación vigente” (artículo 2). Específicamente, denomina trabajador migrante a aquel que “ingrese al país para dedicarse al ejercicio de alguna actividad lícita, remunerada, con autorización para permanecer en el país por un máximo de tres (3) años, prorrogables, con entradas y salidas múltiples, con permiso para trabajar en relación de dependencia” (artículo 23, inc. a). Esta noción de trabajador migrante, que aparece como neutral a las diferencias de género, deja afuera a un amplio sector de migrantes, en especial a las mujeres que se dedican a ocupaciones no reconocidas por la ley, tanto aquellas que son remuneradas pero sobre las cuales existen pocas normas, tal es el caso del trabajo sexual, como aquellas que no son remuneradas, como el trabajo reproductivo realizado en el espacio doméstico y, por lo tanto, no percibido por el Estado como trabajo en la medida en que no se recibe un salario por su prestación. Esto se relaciona con la construcción social del modelo de trabajador en el marco del modo de producción capitalista que presupone, siguiendo a Pateman (1995), un hombre proveedor económico y protector de la familia que cuenta con una mujer, la esposa, que a cambio atiende sus necesidades reproductivas. Si bien el migrante es mucho más que un trabajador –aunque muchas veces desde el Estado se lo interpela exclusivamente en esos términos (Sayad, 1998: 55)– la falta de consideración de las implicancias de la relación género/trabajo en las políticas migratorias puede profundizar la explotación que sufre una gran parte de las mujeres migrantes.

En tercer lugar, la legislación actual incluye el derecho de reunificación familiar, determinando que “el Estado garantizará el derecho de reunificación familiar de los migrantes con sus cónyuges, hijos solteros menores o hijos mayores con capacidades diferentes” (artículo 10). La importancia de este derecho y de la familia del migrante se destacó en el Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, donde la delegación argentina expuso que:

“El Estado garantizará el derecho de reunificación familiar de los migrantes con sus padres, cónyuges e hijos, entendiendo que la familia es un ámbito de contención necesario e importante para todo migrante” (Ricardo Rodríguez, director de la Dirección Nacional de Migraciones, Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid, 2006).

Las políticas de reunificación familiar han sido discutidas desde los estudios de género puesto que han reforzado la visión tradicional del hombre migrante y la mujer como acompañante, acentuando su dependencia a la unidad familiar. En esta perspectiva, Gil Araujo (2006a) sostiene que para las mujeres que ingresan a otros países por esta vía, la legislación, en líneas generales, ha reproducido la clásica concepción de la dependencia femenina a una esfera privada regulada por un hombre. Esta noción se basa en las posturas que explican la presencia de la mujer en los fenómenos migratorios a partir de la dicotomía público/doméstico. Además, la tendencia a vincular la reunificación familiar con la migración de la mujer ha limitado sus trayectorias sociales, familiares y laborales ya que, como afirma Parella (2003: 205), el status de la mujer reagrupada implica la dependencia legal hacia la figura del esposo.

La legislación actual demanda a la persona que solicita la reunificación la presentación de documentos que acrediten “la solvencia económica del llamante”, debiendo adjuntar los “últimos seis recibos de haberes o certificado contable de ingresos de los últimos seis meses legalizado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas y toda otra documentación que acredite sus ingresos”, desconociendo que un alto porcentaje de las migrantes trabajan en la economía informal, situación que dificulta el cumplimiento de esta exigencia. En este caso, como señala Parella (2003: 208), la no posesión de un contrato de trabajo implicaría, para muchas mujeres, la imposibilidad de acceso a determinados derechos. Esto no sólo profundiza la dependencia de la mujer hacia su pareja, sino que también impide que muchas que se movilizan solas, dejando a sus familias en los lugares de origen, puedan hacer uso de este derecho.

Por otra parte, el análisis de los requisitos establecidos para acceder a la reunificación familiar permite vislumbrar qué concepción de familia subyace en esta ley. Un informe realizado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) sobre la instrumentación y reglamentación de la nueva normativa en el año 2005, indica que podrán acceder a este derecho solamente las personas que fuesen cónyuges u otras personas a quienes la legislación local, provincial, nacional e internacional les otorguen derechos asimilables al matrimonio de los residentes permanentes o temporarios que soliciten la reunificación (CELS, 2005). Es claro, entonces, como este criterio privilegia la noción tradicional de familia nuclear a la vez que descarta otros modelos de familia existentes en las sociedades contemporáneas, resultando un factor de discriminación y exclusión. Esto pone de manifiesto que a pesar que en Argentina el sistema patriarcal del hogar nuclear con un padre-esposo proveedor económico y una madre-esposa ama de casa que permanece en el hogar ha sido sacudido por

las transformaciones sociales, económicas y culturales de las últimas décadas (Wainerman, 2002: 55); la familia nuclear sigue presente como ideal en el imaginario social, permeando las leyes, la organización de la economía y las políticas sociales (Ariza y Oliveira, 2002: 42). Si bien el Estado se compromete a “garantizar la reunificación familiar”, precisando que “la familia es un ámbito de contención necesario e importante para todo migrante” (Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, 2006), tanto la definición de familia acotada a la clásica familia nuclear como los requisitos económicos que fija, dificultan que un amplio número de mujeres migrantes pueda reclamar el reagrupamiento de modo formal.

Por último, pese a que uno de sus objetivos fundamentales de esta normativa es la regularización de los migrantes, en sintonía con la perspectiva de la gobernabilidad de las migraciones que busca “organizar” los flujos migratorios, planteando la irregularidad migratoria como uno de los problemas centrales a resolver, no toma en cuenta la informalidad que caracteriza el empleo al que muchos migrantes acceden, siendo esto un limitante de peso para la obtención de la documentación y, en consecuencia, para la regularización migratoria. Precisamente, las mujeres migrantes se concentran —como resultado de la segmentación del mercado laboral a partir de las identificaciones de género, etnia y clase social— en sectores específicos del mercado de trabajo, sobre todo en aquellos donde predomina la informalidad y la baja calificación. En muchas de estas actividades, como afirma Juliano (2006: 22), al no haber legislaciones que protejan a las trabajadoras, las estrategias de contratación no están definidas ni siquiera para la población nativa. En Argentina, las principales tareas desempeñadas por las mujeres migrantes —el trabajo doméstico y sexual, la venta ambulante, las labores agrícolas y textiles— son ámbitos escasos de legislación y, en caso de que exista, generalmente no se cumple. Debido a ello, al distinguirse las

ocupaciones femeninas por su precariedad y la falta de contratos laborales, las propuestas que omiten o niegan esta realidad terminan fomentando la irregularidad y la informalidad, confinando a muchas mujeres a la marginación y la exclusión (Juliano, 2006: 211).

De acuerdo al sistema clasificatorio que establece el Estado argentino, los migrantes pueden acceder a una “residencia permanente”, a una “residencia temporaria” o una “residencia precaria”. Desde la sanción de la nueva ley, el trámite para la regularización se ha simplificado, en especial para los ciudadanos miembros de los países del Mercosur (Mercado Común del Sur) y sus estados asociados, y con sólo mínimos requisitos se puede adquirir una “residencia precaria”, que puede ser renovable y bajo determinadas condiciones convertirse en “residencia temporaria” o “residencia permanente” (artículo 20)¹³. La obtención de la “residencia permanente” queda reducida para los cónyuges e hijos de ciudadanos argentinos (artículo 22), y para aquellos que posean un “medio lícito de vida”. Así, el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria para extranjeros nativos de los estados parte del Mercosur y sus estados asociados (Disposición N° 53253/05), de diciembre de 2005, dispone que “antes del vencimiento del plazo de la residencia temporaria otorgada a través del presente Programa, los beneficiarios podrán solicitar su conversión a residencia permanente acreditando: carencia de antecedentes penales en la República Argentina; medios lícitos de vida; pago de la tasa correspondiente; declaración jurada de haber permanecido en el territorio nacional durante un lapso ma-

13 La normativa argentina actual determina que “los extranjeros serán admitidos para ingresar y permanecer en el país en las categorías de ‘residentes permanentes’, ‘residentes temporarios’, o ‘residentes transitorios’” y “hasta tanto se formalice el trámite correspondiente, la autoridad de aplicación podrá conceder una autorización de ‘residencia precaria’ (...)” (Ley de Migraciones, 2003, artículo 20).

por al ochenta por ciento del tiempo del beneficio otorgado” (artículo 17). En base a esto, la concesión de la “residencia permanente” está sujeta a la posibilidad de demostrar medios lícitos de vida, que presupone la participación en el mercado laboral formal, relegando a un número importante de mujeres que intervienen casi exclusivamente en el sector informal de la economía o que realizan actividades no consideradas por el Estado ni “trabajo” ni “lícitas”. Las especificidades del trabajo femenino migrante conducirían, por un lado, a la irregularidad que tanto se pretende combatir con esta ley y, por otro, a la mayor dependencia de la mujer hacia su familia, cuando es por su rol de esposa que accede a la “residencia permanente” a través de la reunificación familiar.

Asimismo, la Dirección Nacional de Migraciones entiende a la regularización migratoria como el elemento clave para evitar la “indefensión del extranjero”, la contratación “en negro” y, consecuentemente, la explotación del migrante, dando cuenta cómo la migración es pensada en términos de problema laboral (Juliano, 2006). A esto hizo referencia un funcionario de la Dirección Nacional de Migraciones en el año 2006:

“(…) a partir de entender que cuando se habla de la competencia desleal que implica la mano de obra extranjera, en realidad estamos hablando de un empleador sin escrúpulos que aprovechándose de la indefensión del extranjero que no cuenta con una regularización migratoria lo emplea en negro, le paga menos, no le da cobertura social. ¿Qué pasa si a ese extranjero lo ponemos en igualdad de condición laboral en la Argentina?” (Adriana Alfonso, funcionaria de la Dirección Nacional de Migraciones, Foro Internacional sobre el nexo entre Políticas y Ciencias Sociales, UNESCO, Córdoba, 2006).

Sin dejar de reconocer la importancia que posee la obtención de la documentación para las y los migrantes, este planteo no sólo ignora cómo los mercados de trabajo se estructuran en función de las identificaciones de género, etnia y clase, sino que también otorga una capacidad de transformación social exagerada a una política migratoria. Ésta, por sí sola, no puede modificar un sistema social y económico que ha constituido, reproducido y se ha nutrido de múltiples formas de desigualdades sociales. Al contrario, como sostiene Calavita (1989: 175), la discusión sobre política migratoria debe ser parte de un debate más amplio que involucre a la política socio-económica en su conjunto. Es a partir de concebir la política migratoria en el marco de un debate más amplio que contemple las dimensiones sociales, políticas, económicas y culturales, que es posible pensarla como un “campo de posibilidades” (Cachón, 1995) para los y las migrantes¹⁴.

En base a lo planteado, es posible señalar que la implementación de disposiciones migratorias que contemplen la dimensión de género es todavía una materia pendiente para el Estado argentino. La invisibilización de esta dimensión, que fomenta la persistencia de estereotipos sociales respecto al rol de las mujeres en las migraciones, crea y perpetúa múltiples formas de exclusión, discriminación y desigualdad.

14 La noción de “campo de posibilidades” es introducida por Cachón (1995) para explicar la política migratoria y su impacto en la inserción laboral de los migrantes. En este estudio, se retoma este concepto aunque no para el análisis exclusivo de la incorporación de los migrantes en el mundo del trabajo en los términos en que lo plantea Cachón, sino para pensar las implicancias que una determinada política migratoria puede tener en la experiencia de vida de los y las migrantes.

Reflexiones finales

La creciente visibilidad social y política de la figura de la mujer migrante a nivel global, en parte debido al incremento de la intervención femenina en los flujos de migración internacional y en parte debido a la repercusión de los estudios de género y los movimientos sociales feministas en las esferas académicas, sociales y políticas, no supuso una transformación radical de las representaciones de género. Si bien es posible identificar ciertas “concesiones” para algunas mujeres, atravesadas por privilegios de clase, esto no condujo a un cuestionamiento profundo de los roles y relaciones de género. El reconocimiento de la participación femenina en una diversidad de espacios sociales no derivó en cambios sustantivos en los valores y las dinámicas de organización social que definen roles, conductas y expectativas de lo “femenino” y lo “masculino” en las sociedades contemporáneas. Por el contrario, en distintos procesos sociales, incluidas las migraciones, las mujeres continúan siendo presentadas y representadas socialmente a partir de la dependencia, la pasividad y la vulnerabilidad.

La legislación migratoria vigente en el país no se aleja de estos presupuestos y no ha logrado superar la histórica invisibilidad de género, reproduciendo aquellas representaciones sobre las mujeres migrantes. Si bien los modos de pensar, construir y tratar al migrante por parte del Estado han ido cambiando a partir de contextos históricos específicos, se observa una continuidad substancial en las normativas migratorias instrumentadas desde el siglo XIX en adelante en relación al tratamiento de la dimensión de género. Estas normativas, al desconocer esta dimensión, ignoraron las especificidades de la migración femenina y reforzaron la habitual noción que concibe a las mujeres en los fenómenos migratorios como de-

pendientes, acompañantes y pasivas, potenciando su estigmatización, discriminación y exclusión social.

En este sentido, la nueva Ley de Migraciones configuraría un “campo de imposibilidades”¹⁵ para una gran parte de las mujeres migrantes en la medida en que mantiene una “conveniente” neutralidad de género que no hace más que reconfigurar desigualdades de género. Estas desigualdades, que se reflejan en formas de socialización diferenciadas para hombres y mujeres y que nutren la división sexual y social del trabajo, son parte constitutiva del modelo económico, político, social, cultural e ideológico dominante, esto es el sistema histórico capitalista, y por consiguiente funcionales a su reproducción, perpetuando roles y estereotipos de género. Pensar en modificar los procesos de construcción y legitimación de esas desigualdades implicaría desnaturalizar las relaciones de género, para así visibilizarlas, cuestionarlas y deconstruirlas.

Fuentes

Ley N° 817 Ley de Inmigración y Colonización, 1876.

Ley N° 22.439 Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración, 1981.

Decreto N° 1023 Reglamento de Migración, 1994.

Ley N° 25.871 Ley de Migraciones, 2003.

Disposición N° 53253/05 Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria para extranjeros nativos de los estados parte del Mercado Común del Sur y sus Estados Asociados, 2005.

Foro Internacional sobre el nexo entre Políticas y Ciencias Sociales, UNESCO, Córdoba, 2006.

15 Agradezco este comentario a Sofía Soria.

Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid, 2006

Bibliografía

Agrela, Belén (2006) “De los significados de género e inmigración (re)producidos en las políticas sociales y sus consecuencias para la acción e integración social”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional “Migraciones y políticas sociales en España”, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 8 al 10 de junio.

Ariza, Marina (2000) *Ya no soy la que dejé atrás... Mujeres migrantes en República Dominicana*. México: Instituto de Investigaciones Sociales / Plaza y Valdés.

Ariza, Marina y Oliveira, Orlandina (2000) “Género, trabajo y familia: consideraciones teórico-metodológicas”. México: Inédito.

Ariza, Marina y Oliveira, Orlandina (2002) “Acerca de las familias y los hogares: estructura y dinámica” en Wainerman, Catalina (comp.) *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Briones, Claudia; Cañuqueo, Lorena; Knopff, Laura y Leudan, Miguel (2007) “Escenas del multiculturalismo neoliberal. Una proyección desde el Sur” en Grimson, Alejandro (comp.) *Cultura y Neoliberalismo*. Buenos Aires: CLACSO.

Butler, Judith (2001) *El género en disputa*. México DF: Paidós / PUEG-UNAM.

Cachón, Lorenzo (1995) “Marco institucional de la discriminación y tipos de inmigrantes en el mercado de trabajo en España” en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 69.

Calavita, Kitty (1989) “The Immigration Policy Debate: Critical Analysis and Future Options” en Cornelius, Wayne y Bustamante, Jorge (eds.) *Mexican Migration to the United States. Origins, Consequences, and Policy Options*. San Diego: Center for U.S-Mexican Studies, University of California.

Carrasquer, Pilar; Torns, Teresa; Tejero, Elisabet y Romero, Alfonso (1998) “El trabajo reproductivo” en *Papers*, N° 55.

CELS (2005) “La instrumentación y reglamentación de la nueva Ley de Migraciones” en *La situación de los derechos humanos en Argentina. Informe Anual 2005*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Castro-Gómez, Santiago (2005) “Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la ‘invención del otro’” en Lander, Edgardo (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).

Devoto, Fernando (2004) “Las políticas migratorias de Francia y Argentina en el largo plazo” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, N° 53.

Domenech, Eduardo (2007) “La agenda política sobre migraciones en América del sur: el caso de la Argentina” en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, N° 23.

Donato, Katherine; Gabaccia, Donna; Holdaway, Jennifer; Manalansan, Martin y Pessar, Patricia (2006) “A Glass Half Full? Gender in Migration Studies” en *International Migration Review*, Vol. 40, N° 1.

Fraser, Nancy (1997) *Iusticia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*. Bogotá: Universidad de los Andes / Siglo del Hombre Editores.

Gil Araujo, Sandra (2002) “Políticas públicas como tecnologías de gobierno. Las políticas de inmigrantes y las figuras de la inmigración” en Aguirre, Mariano y Clavijo, Claudia

(eds.) *Políticas públicas y Estado de Bienestar en España: las migraciones. Informe 2002*. Madrid: FUHEMEM.

Gil Araujo, Sandra (2006a) “Las políticas de integración de inmigrantes en el contexto español. Entre la normalización y el derecho a la diferencia” en Vidal Fernández, Fernando (coord.) *Exclusión social y estado de bienestar en España*. Barcelona: Icaria.

Gil Araujo, Sandra (2006b) “Construyendo otras. Normas, discursos y representaciones en torno a las mujeres inmigrantes no comunitarias” en *Mujeres migrantes, viajeras incansables. Monográfico sobre género y migración*. Bilbao: Harresiak Apurtuz.

Gregorio, Carmen (1998) *Migración femenina. Su impacto en las relaciones de género*. Madrid: Narcea.

Hernández García, Yuliuva (2006) “Acerca del género como categoría analítica” en *Nómadas*, N° 13.

Izquierdo, María Jesús (1999) “Del elogio de la diferencia y la crítica de la desigualdad a la ética de la similitud” en *Papers*, N° 59.

Juliano, Dolores (2002) “La inmigración sospechosa y las mujeres globalizadas” en Gregorio, Carmen y Agrela, Belén (eds.) *Mujeres de un solo mundo: globalización y multiculturalismo*. Granada: Universidad de Granada.

Juliano, Dolores (2006) *Excluidas y marginales. Una aproximación antropológica*. Valencia: Cátedra / Universidad de Valencia.

Kabeer, Naila (1998) *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*. México DF: Paidós.

Magliano, María José y Domenech, Eduardo (2008) “Género, política y migración en la agenda global. Transformaciones recientes en la región sudamericana” en Herrera, Gioconda y Ramírez, Jacques (eds.) *América Latina migrante:*

Estado, familia, identidades, Quito: FLACSO, Ministerio de Cultura.

Maquiera, Virginia (2001) “Género, diferencia y desigualdad” en Beltrán, Elena y Maquiera, Virginia (eds.) *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*. Madrid: Alianza.

Mohanty, Chandra (2008) “Bajo los ojos de occidente. Academia feminista y discurso colonial” en Suárez Navaz, Liliana y Hernández, Aída (eds.) *Descolonizando el feminismo. Teorías y prácticas desde las márgenes*. Madrid: Cátedra.

Moore, Henrietta (1991) *Antropología y Feminismo*. Valencia: Cátedra / Universidad de Valencia / Instituto de la Mujer.

Nash, Mary (2001) “Diversidad, multiculturalismos e identidades: perspectivas de género” en Nash, Mary y Marre, Diana (eds.) *Multiculturalismos y género. Un estudio interdisciplinar*. Barcelona: Bellaterra.

Oso, Laura (1998) *Las migraciones hacia España de mujeres jefas de hogar*. Madrid: Instituto de la Mujer.

Papi, Natalia (2003) “Clase social, etnia y género: tres enfoques paradigmáticos convergentes” en *Utopías*, N° 195, Vol. 1.

Parella, Sonia (2003) *Mujer inmigrante y trabajadora: la triple discriminación*. Barcelona: Anthropos.

Parella, Sonia (2005) “Segregación laboral y ‘vulnerabilidad social’ de la mujer inmigrante a partir de la interacción entre clase social, género y etnia” en Solé, Carlota y Flaquer, Lluís (eds.) *El uso de las políticas sociales por las mujeres inmigrantes*. Madrid: Instituto de la Mujer.

Pateman, Carole (1995) *El contrato sexual*. Barcelona/México: Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

Pérez Vichich, Nora (1988) “Las políticas migratorias en la legislación argentina” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, N° 10.

Sánchez, Cristina; Beltrán, Elena y Álvarez, Silvina (2001) “Feminismo liberal, radical y socialista” en Beltrán, Elena y Maquiera, Virginia (eds.) *Feminismos. Debates teóricos contemporáneos*. Madrid: Alianza.

Sayad, Abdelmalek (1998) *A imigracao ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: Universidade de São Paulo.

Scott, Joan (1999) “El género: una categoría útil para el análisis histórico” en Navarro, Marysa y Stimpson, Catherine R. (comps.) *Sexualidad, género y roles sexuales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Shore, Cris y Wright, Susan (1997) “Policy. A new field of Anthropology” en Shore, Cris y Wright, Susan (eds.) *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*. London: Routledge.

Stolcke, Verena (1999) “¿Es el sexo para el género como la raza para la etnicidad?” en *Cuadernos para el Debate*, N° 6.

Suárez Navaz, Liliana (2004) “Transformaciones de género en el campo transnacional. El caso de mujeres migrantes en España” en *La Ventana. Revista de Estudios de Género*, N° 26.

Svampa, Maristella (2005) *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.

Torns, Teresa (1995) “Mercado de trabajo y desigualdades de género” en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, N° 6.

Torns, Teresa (2005) “De la imposible conciliación a los permanentes malos arreglos” en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, N° 23.

Wainerman, Catalina (2002) “La reestructuración de las fronteras de género” en Wainerman, Catalina (comp.) *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

LAS MIGRACIONES Y EL DISCURSO MULTI/INTERCULTURAL DEL ESTADO EN ARGENTINA

Sofía Soria

Existir implica ser posible

Rodolfo Kusch

Desde las dos últimas décadas del siglo XX, en el escenario mundial y latinoamericano se dieron importantes transformaciones relativas a la diferencia cultural y su reconocimiento. En ese marco, las nociones de multiculturalismo, interculturalidad y sus múltiples derivados han sido progresivamente incorporadas no sólo en las discusiones académicas, sino también en aquellos espacios en los que se definen las políticas de Estado. La generalización y visibilización de tales nociones fue el registro más claro de que la diversidad cobraba un nuevo sentido a la luz de la crisis de un modo de organización de las diferencias culturales vinculado al Estado-nación.

En Argentina, el uso de estas nociones como criterio para la definición de políticas se ha orientado a marcar rupturas y redefiniciones en el modo de entender, imaginar y proyectar la relación del Estado con sus *otros* internos y externos. En orden a ello, la perspectiva multi/intercultural comienza a ser parte de una retórica estatal que marcaría deslizamientos desde una concepción de la diferencia cultural como “problema” hacia otra que la entiende como “aporte” y “riqueza”. En relación a la cuestión migratoria, esta perspectiva ha tenido

que esperar algún tiempo para comenzar a formar parte de las definiciones que orientan las políticas estatales en la materia, pues ha sido recién con la nueva Ley de Migraciones sancionada en 2003 que lo multi/intercultural se postula como uno de los aspectos definitorios del nuevo paradigma que dicha ley expresa en su fundamentación¹. En este contexto, diversas ideas comienzan a tener mayor visibilidad en virtud de lo que se postula como una nueva relación entre el Estado y los migrantes: sociedad multicultural, integración, incorporación, diversidad cultural, respeto y convivencia constituyen algunas de las variadas maneras de significar esa relación. Este hecho nos conduce a varios interrogantes: ¿Qué dice el Estado sobre la relación migración-diferencia cultural? ¿Cómo se define el vínculo entre el Estado, la comunidad nacional y los migrantes? ¿En qué ámbitos del Estado se visualiza más claramente el discurso multi/intercultural? ¿Qué concepción de cultura sostiene tal discurso y cuál es su alcance en relación a las migraciones?

Asumiendo que estas transformaciones dadas a nivel estatal suponen un proyecto político y un modo de representar la realidad, este artículo tiene el objetivo de formular algunas respuestas a los interrogantes anteriormente postulados. De modo que, aún asumiendo su carácter provisorio, nos permitan reconstruir críticamente el modelo de interpretación de la realidad que sostiene ese discurso renovado en torno a la diferencia cultural. El propósito general se dirige a analizar los

1 Decimos que la llegada de esta perspectiva al ámbito de la política migratoria ha sido “tardía” teniendo en cuenta dos hechos que podríamos interpretar como contradicción: mientras que en relación a los pueblos indígenas –los *otros internos*– esa perspectiva se incorpora de lleno en la década del noventa; en el terreno de las migraciones la concepción predominante fue claramente opuesta si observamos que en ese período la inmigración estuvo asociada a las ideas de “problema” y “amenaza”.

sentidos, alcances e implicancias de las diversas nociones que articulan el discurso multi/intercultural del Estado nacional.

Nuestro recorrido se organizará de la siguiente manera: en primer lugar, se harán algunas precisiones conceptuales en torno a la relación entre Estado y diferencia cultural; luego, caracterizaremos de modo general las visiones que en torno a la inmigración predominaron en función del contexto económico y socio-político en nuestro país. Por último, analizaremos el discurso del Estado nacional vinculado a lo multi/intercultural, presente no sólo en la normativa migratoria y discursos a ella vinculados, sino también en otros ámbitos en los se cristaliza más claramente, de manera tal que su comprensión nos permita extraer algunas conclusiones en relación a las migraciones. El análisis se basará en documentos y sitios virtuales oficiales, intervenciones públicas de funcionarios y la normativa pertinente para nuestro tema de estudio.

Estado y diferencia cultural: precisiones conceptuales

En su sentido moderno el Estado-nación se vincula a una economía de tipo capitalista. Asumir que hay una estrecha relación entre lo económico y lo político, implica desafiar lo que dicta el sentido común acerca del funcionamiento de esas dimensiones como ámbitos independientes de la vida social. Asimismo, significa alejarnos de una concepción liberal según la cual el Estado representaría una instancia política e institucional neutra, con capacidad de mediar entre diversos intereses en nombre del bien público o interés general. Desde nuestra perspectiva, el Estado constituye uno de los espacios fundamentales en el que se resuelven las relaciones

de poder en una sociedad capitalista², puesto que condensa de un modo particular las correlaciones de fuerza de la sociedad y cristaliza ciertos intereses económicos, políticos, culturales y morales³. Sostener esta idea no implica, sin embargo, adscribir a teorías voluntaristas y/o conspirativas, sino enfatizar en el hecho de que el Estado es al mismo tiempo un espacio de confrontación de diferentes proyectos políticos y un pacto de dominación.

La idea de pacto de dominación nos permite comprender que los proyectos que el Estado sintetiza expresan un consenso provisorio, ya que deben ser renovados, redefinidos y rearticulados en función de las disputas y resistencias. Esta idea remite no sólo a la noción de proceso, sino también a la de hegemonía, pues no se trata de una simple dominación –en el sentido de que ciertos sectores imponen sin más sus visiones y políticas– sino de un complejo de experiencias, prácticas, relaciones, expectativas y un sentido de la realidad que debe ser continuamente renovado, recreado, defendido y modificado (Williams, 1980: 131-135).

La identificación Estado-nación-territorio en el marco del sistema-mundo capitalista (Wallerstein, 2003) expresa un proyecto hegemónico según el cual una comunidad nacional es, ante los ojos de quienes la viven, una comunidad de pertenencia naturalmente dada. No obstante, la idea de

2 Decimos *uno* de los espacios fundamentales teniendo en cuenta las complejas interrelaciones que la instancia estatal tiene con otros actores políticos y su incidencia en la definición de temas relevantes, problemáticas y agendas políticas. Esto no implica sostener, sin embargo, la tesis de desaparición del Estado en virtud del llamado proceso de globalización; más bien tiene que ver con nuevas dinámicas en las que el Estado ha redefinido sus tradicionales funciones y ámbitos de competencia.

3 En un sentido general, este modo de pensar el Estado remite a las perspectivas críticas del liberalismo clásico, incluidas algunas propiamente liberales y el neomarxismo. Para una exposición acerca de las diferentes concepciones al respecto, ver Torres (2007).

Estado-nación remite a un proceso de construcción, ya que la nación como categoría de identificación es una manera de resolver los problemas de cohesión y consenso a los que se enfrenta un Estado a través de políticas de homogeneidad: éstas parecen presentarse como necesidad objetiva de los procesos de modernización y representar un ajuste en la relación entre política y cultura (Gellner, en Quijada, 2000). Una nación es resultado de la etnización de la población (Balibar, 1991a), que implica la generalización de un imaginario de pertenencia común, esencial y perdurable en el tiempo, con un pasado compartido y trascendente. Los procesos de etnización/nacionalización son proyectos orientados a la legitimación del orden estatal.

Como parte indisociable de la construcción de homogeneidad se da una construcción de la heterogeneidad; aunque aparentemente contradictoria, esta idea remite al hecho de que el imaginario de una pertenencia común y homogénea se sostiene en su diferencia con un *afuera*, con un *otro* interno y/o externo. En esto radica el carácter estructurador –aunque no exclusivo– del Estado⁴ respecto de los modos de organización del diálogo y los conflictos dentro de una sociedad (Grimson, 2000: 18), estableciendo las categorías de identificación posibles y legítimas desde las cuales poder hablar y disputar el sentido de lo social. Desde esta perspectiva, el Estado nacional tiene un papel clave en la producción de alteridades (Segato, 1999).

La existencia de *otros* siempre está asociada a la diferencia con un *nosotros*, producto de procesos sociales de construcción de identidad en los que se ponen en juego dinámicas

⁴ Decimos que no hay exclusividad por parte del Estado porque sostener lo contrario implicaría negar la posibilidad de que los actores sociales emprendan una disputa por las categorías de identificación desde las cuales *hablan y existen*, sería negar la hegemonía como proceso cultural.

de marcación material y simbólica. Esto marca la diferencia entre suponer que la diversidad es un *atributo* de cierta configuración social y comprender a la diversidad como *constituida* por complejos procesos políticos e ideológicos. De este modo, existe siempre una relación nosotros-otros de carácter histórico en función de proyectos políticos, actores sociales actuantes y posibilidades institucionales específicas. Las interpretaciones en torno a la diferencia se vinculan al funcionamiento de lo hegemónico que instituye verdades autoevidentes, un sentido común irreflexivo solidario con una percepción selectiva que orienta la lectura del mundo y las interacciones. Esta producción y naturalización de los sentidos circulantes en torno a “lo propio” y “lo ajeno” no se produce de modo igualitario y responde a necesidades de mantenimiento del orden y cohesión sociales (Heller, en Montesinos, 2005). La reproducción material e ideológica de ciertas diferencias construidas como desiguales, hace posible ver la cultura no sólo como dinámica de disputa por la construcción de significados, sino también como definición de una metacultura (Urban, en Briones, 2005) que establece las nociones y criterios en función de los cuales algo se interpreta como cultural, a-cultural, propio, ajeno y/o compartido.

Estado argentino e inmigración: tensiones y contradicciones del relato nacional

La creación de un Estado nacional argentino significó, desde sus inspiraciones político-ideológicas más influyentes, la posibilidad de ingresar no sólo a un sistema interestatal, sino también al mundo moderno que prometía una economía capitalista en expansión. A partir de la promesa de “progreso indefinido” que algunos países europeos ofrecían a los países

de la región en general y Argentina en particular, la forma político-institucional representada por el Estado se presentaba como el camino más plausible para materializar aquella oportunidad histórica (Oszlak, 1997).

Así, en Argentina –y en buena parte de los países de América Latina– la cuestión del desarrollo en el siglo XIX fue pensada en términos de *civilización y barbarie* (Dos Santos, 2003). Sobre la base de una creencia compartida acerca de una cultura universal y del progreso objetivo e indefinido de la historia, la *intelligentsia* argentina estructuró el proyecto de construcción nacional en base a una interpretación según la cual la homogeneidad garantizaría el progreso y la civilización. La homogeneidad parecía prometer la modernización como salto cualitativo en el marco de evolución de la historia universal, cuya máxima expresión eran las naciones europeas a la cabeza del desarrollo económico y tecnológico (Quijada, 2000: 10). En este sentido, la gran transformación social y económica que se prefiguraba tenía que ver con la construcción de una nación moderna impulsada desde el Estado, en la que se le atribuyó un papel protagónico a la inmigración europea como portadora de los valores de la civilización. Esta concepción estuvo apoyada en una ideología pro inmigratoria que confiaba en la capacidad de la inmigración de desplazar los hábitos culturales que la población nativa representaba (Halperín Donghi, 1987) y que eran interpretados como “freno al desarrollo”. En ese marco, la argentinización de la sociedad vendría de la mano de una implantación de valores, costumbres y hábitos extranjeros que acarrearían una doble solución: la escasez de fuerza de trabajo y el “mejoramiento de la raza” (Funes y Ansaldi, 1991). Esto iría conformando el mito del crisol de razas que, más que representar la mezcla de todas las razas posibles, intentaba marcar el “aporte” y la “in-

tegración” de los europeos (Grimson, 2006) a la construcción del modelo de desarrollo que se perseguía desde el Estado⁵.

Fue la llamada generación del '37 la que participó en la construcción de un proyecto intelectual dirigido a identificar los mecanismos que impedían construir una nación civilizada, al tiempo que formular los principios en base a los cuales debía fundarse la misma. En el marco de ese proyecto, intelectuales como Juan Bautista Alberdi expresaban una profunda confianza en la inmigración como factor clave para la consolidación del crecimiento económico que se necesitaba para aquella nación anhelada. La inmigración de trabajo y capital se constituían en elementos esenciales para el cambio económico, en el que los inmigrantes europeos cumplirían un papel educativo mediante el ejemplo de destreza y diligencia (Halperín Donghi, 1995: 42). Algunas de estas ideas en torno al papel de la inmigración se plasmaron en la Constitución Nacional de 1853, en cuyo preámbulo se postulaba claramente una política de “puertas abiertas”, garantizando derechos y beneficios a “todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino”.

La crisis desatada entre 1873-1875 que, entre otras cuestiones, desembocó en la retracción de la inmigración espontánea, fue el antecedente de la formulación de la Ley

5 Esta idea remite directamente al debate que en el campo de los estudios migratorios se dio en torno al eje *crisol de razas vs. pluralismo cultural* entre fines de los ochenta y mediados de los noventa. De modo simplificado, la interpretación del crisol de razas defendía la imagen de una Argentina homogénea e integrada en la que el Estado cumplió un papel clave; por su lado, el pluralismo cultural cuestionaba precisamente esa imagen y ponía énfasis en las diferentes trayectorias étnicas y en la heterogeneidad. Sin embargo, antes que pensar a ambas categorías como manifestaciones de la realidad, optamos por tomar al crisol y al pluralismo como “instrumentos” para pensarla, tal como lo plantean Devoto y Otero (2003). Es en ese sentido que hablamos del proceso de *argentinización* y del *mito de crisol de razas* como parte de un “relato nacional”.

Nº 817 orientada a la atracción de la inmigración (Pérez Vi-chich, 1988). Las disposiciones en ella formuladas expresaban la intención de reactivación económica mediante el fomento de una inmigración que sirviera como mano de obra; éstas fueron las palabras del Presidente Avellaneda al momento de presentar el proyecto que luego se convertiría en la primera Ley de Inmigración y Colonización, la llamada Ley Avellane-da de 1876:

“Hasta ahora no se ha buscado la inmigración, acep-tándose la que espontáneamente ha querido venir a la República, y en su internación y acomodo se invierten sumas considerables sin examen, sin calificación, sin averiguar siquiera si el inmigrante ha de ser un pobla-dor *útil* que, con su trabajo, *aumente* la producción del país y *contribuya* al fomento de la riqueza pública, y al mismo tiempo sus costumbres y educación contribuyan a consolidar los elementos de civilización, orden y paz. En el proyecto presentado se previene este mal, pues sin incluir expresamente la inmigración espontánea se procura elegirla buscándola en el norte de Europa y otros países del sur, donde es tan fácil encontrarla en condi-ciones más adecuadas que aseguren para nosotros los resultados buscados” (discurso del ex presiente Avella-neda, en Giustiniani, 2004; énfasis propio).

Fue precisamente en los años próximos al Centenario de la Revolución de 1810 cuando se sintieron las consecuencias del proyecto modernizador (marginalidad, concentración ur-bana y conflictos sociales) y la presencia de inmigrantes co-menzó a ser pensada desde otro lugar. A ellos fue atribuida la indeseada importación de la idea de lucha de clases, ideologías socialistas y anarquistas que, en el contexto local, se tornaban irrelevantes en virtud de un imaginario de ascenso social e igualdad de oportunidades. Como respuesta, surgió un nue-

vo nacionalismo orientado al refuerzo de la cohesión y orden sociales, sustentado en un doble mecanismo: integración y segregación. El objetivo era incorporar los elementos integrables, al tiempo que identificar y segregar aquellos componentes disruptivos (Sábato, 1991: 353). Muestra clara de ello fue la Ley de Residencia de 1902 destinada a la expulsión de los inmigrantes que representaran, desde la visión oficial, una “amenaza” al orden y la seguridad. Se produce así un vuelco en aquella ideología pro inmigratoria característica a fines del siglo XIX y las ideas de “amenaza” y “problema” comienzan a instalarse en los discursos políticos de la época que mantendrán su vigencia a lo largo de toda la década del veinte.

En los años de la llamada crisis del treinta se produce el claro debilitamiento de un modo de gestionar el Estado fundado en el modelo liberal clásico y que dio lugar a la dominación oligárquica. Hasta ese momento, este modelo había garantizado el mantenimiento de un orden político-social capitalista coherente con el respeto a la propiedad privada, generando una infraestructura física e institucional para la conformación de un mercado nacional y el ingreso de capitales extranjeros, nacionalizando el sistema monetario, instaurando redes de comunicación, ampliando las fronteras internas, abriendo el espacio nacional a la dinámica del sistema capitalista y profesionalizando las fuerzas militares (Graciarena, 2003: 45). Con la crisis se cierra el ciclo del Estado liberal oligárquico y comienza otro en el que el Estado asume un nuevo rol respecto al desarrollo económico y la integración social, que en nuestro país alcanza su máxima expresión con las dos primeras presidencias peronistas, poniendo fin al período de expansión hacia afuera e iniciando un proceso de sustitución de importaciones –expansión hacia adentro–. Este nuevo ciclo favoreció el desarrollo de la economía local, lo que trajo aparejadas consecuencias sociales y políticas, entre las que podemos mencionar un importante movimiento migratorio

desde el campo a las ciudades y desde las provincias a Buenos Aires. En este contexto, a nivel sociocultural se fueron generalizando nuevas maneras de interpretar/clasificar a esos nuevos sectores sociales que, a pesar de provenir del territorio nacional, eran experimentados como los *otros* del interior o de provincia y cuya presencia no pudo sino ser percibida/construida como “invasión” (Montesinos, 2005). Paralelamente, la inmigración limítrofe (presente en nuestro país desde tiempo antes) estuvo orientada a los trabajos temporarios, generalmente identificados como los más bajos dentro del mercado de trabajo, configurando lo que se da en llamar migración golondrina.

Avanzada la década del sesenta se hicieron sentir algunos fenómenos que apuntaban a una crisis, entre los que sobresalían una fuerte movilización social y crecientes conflictos que, desde la visión de los sectores más conservadores, ponían en duda el mantenimiento del statu quo. Estos hechos favorecieron el arribo de soluciones autoritarias, encaradas por gobiernos militares que instalaron una política de desarrollo sin democracia o desarrollismo autoritario (Graciarena, 2003). En este marco, con la llegada del gobierno de facto de Onganía de 1966, cobra fuerte impulso una visión sobre la inmigración teñida de connotaciones restrictivas, selectivas y discriminatorias. Una vez más, ciertos inmigrantes se constituían en un “problema” desde el punto de vista de la seguridad, el orden y la paz social.

Con la dictadura militar instalada en 1976 comenzó a consolidarse lo que a mediados de los sesenta era apenas un hecho germinal: no sólo la solución autoritaria se convierte en una coordenada fundamental de las políticas de Estado, sino que se dinamizan con más fuerza procesos tendientes a instalar transformaciones económicas de corte conservador. Si la intención era reubicar a la economía nacional en el mercado internacional, el camino fue el abandono del modelo

de Estado instalado en las décadas anteriores y la legitimación de un modelo de acumulación basado en un crecimiento económico sin redistribución y un fuerte control de la actividad política de la sociedad. Así las cosas, en el terreno de las migraciones se sanciona la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración (1981), cuyo articulado puso en evidencia cómo las categorías de selectividad, control y seguridad se habían constituido en vectores estructurantes de la actividad estatal y, por lo tanto, de la vida social en general. El Estado concentró un conjunto de atribuciones que le permitieron recortar y violar derechos fundamentales de las personas, seleccionar y expulsar según criterios arbitrarios que definían la conveniencia o no de determinados inmigrantes en el territorio nacional. Como ejemplo, basta transcribir el artículo 2º de dicha ley:

“El Poder Ejecutivo, de acuerdo con las *necesidades poblacionales* de la República, promoverá la inmigración de extranjeros cuyas *características culturales* permitan su *adecuada integración* en la sociedad argentina” (Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración; énfasis propio).

Esta ley establecida en tiempos de dictadura mantuvo su vigencia durante los períodos democráticos posteriores y los años noventa fueron favorables para que se cristalizara parte del imaginario social que la sostuvo. En términos económicos, la transformación y ajuste estructurales fueron premisas clave en el campo de las políticas de Estado en aquella década, lo cual desembocó en la instauración definitiva del modelo neoliberal en nuestro país y gran parte de los países de la región: mercados abiertos y desregulados, libre comercio, reducción del sector público, privatizaciones y disminución de la inter-

vención estatal en materia económica pasaron a formar parte de los paquetes de reforma.

Con la aplicación de este modelo, pobreza, indigencia y exclusión social, fragmentación creciente de la sociedad, una democracia cada vez más vaciada en términos de participación y representación popular, una economía dependiente, vulnerable y extranjerizada (Borón, 2003) pasaron a formar parte del paisaje social configurado tras la ola del neoliberalismo. Pasadas las primeras etapas, aquellas consecuencias se hicieron sentir con más fuerza y la *crisis* comenzó a formar parte del lenguaje social; sin embargo, las explicaciones no se encontraron en las implicancias del modelo, sino más bien en un discurso sustentado en el carácter inevitable de los cambios ocurridos. En cuestión migratoria, este contexto favoreció un proceso de “culpabilización del afuera”, es decir, una reactualización de los discursos y políticas de exclusión y un resurgimiento de la imagen de la inmigración –fundamentalmente limítrofe– como una amenaza al trabajo, la sanidad y la seguridad (Domenech, 2007a)⁶. Mientras se decía que algunos inmigrantes ponían en riesgo las fuentes laborales de los argentinos y contribuían a la inseguridad, los efectos perversos del neoliberalismo quedaban en el plano de lo no dicho, en el invisible trasfondo que sostenía aquella configuración discursiva cargada de prejuicios xenófobos. Esto explica por qué en algunos contextos el uso de la categoría “boliviano”, por ejemplo, fue utilizada para nombrar a aquellos que se encontraban en situación de exclusión: la imaginación social del auge neoliberal permitió la extranjerización de los excluidos y la desnacionalización de los efectos sociales del neoliberalismo (Grimson, 2006).

⁶ En relación a este proceso, otros estudios han arribado a conclusiones similares, por ejemplo: Courtis y Santillán (1999); Oteiza, Novick y Aruj (1997).

Este breve recorrido por lo que hemos denominado tensiones y contradicciones del relato nacional, nos permite esbozar algunas precisiones sobre los supuestos que han hecho posible los diferentes discursos y concepciones en relación a la inmigración. Podríamos decir que las tan reiteradas nociones de aporte, implantación de valores, valores intrínsecos, amenaza, problema y características culturales atribuidas al otro externo —el inmigrante—, dejan ver una concepción según la cual es posible hablar de diferencia e identidad cultural como si constituyeran una “esencia”, posibles de ser explicadas y comprendidas por fuera de los procesos socioculturales en función de los cuales se definen los criterios objetivos para nombrarlas como tales.

Lo multi/intercultural: síntoma de una nueva época

Aquel discurso que en los noventa se configuró en términos de exclusión y discriminación, se dio en un contexto de cambio del régimen de visibilidad de la etnicidad en nuestro país, pasando de una invisibilización de la diversidad a una hipervisibilización de las diferencias (Grimson, 2006). De modo tal que, al tiempo que fue posible etnicizar conflictos y contradicciones socioeconómicas, aquel contexto fue propicio para que los inmigrantes generaran procesos de organización para sus diferentes reclamos, incluidos los referentes al respeto y promoción de su identidad cultural.

Sin embargo, tales transformaciones no fueron exclusivas de nuestro contexto nacional, sino más bien parte de un proceso más amplio y extendido a nivel global. En tal sentido, desde las dos últimas décadas del siglo pasado los conceptos de “diversidad”, “cultura” y “diferencia” cobraron una fuerza que hasta ese momento no habían tenido. Ello, como síntoma de la crisis de un Estado-nación construido sobre el relato

de la homogeneidad y de la transformación en la organización de las diferencias y similitudes hacia el interior de sus fronteras (Ochoa Gautier, 2002). Es así que multiculturalismo e interculturalidad, entre otros, fueron términos que intentaban dar cuenta de que la diversidad cultural se convertía en un criterio importante para la elaboración de políticas estatales, pero también para las agencias internacionales y organismos de crédito interesados en financiar proyectos que contemplaran el reconocimiento de grupos antes excluidos⁷. Más sintomático aún parece ser lo que Yúdice (2002) enuncia como lo más característico de las transformaciones dadas por la globalización de la economía⁸: el valor de la *cultura como recurso* para el desarrollo, la resolución de conflictos económicos o políticos y para la construcción de una imagen estatal legítima en el orden internacional.

La relación entre las “políticas de identidad” desplegadas por los propios actores para la atención de sus demandas y las *políticas de reconocimiento* como respuesta a esas demandas por parte de los Estados, se dieron en el contexto de una doble transición: las llamadas transiciones democráticas y la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo a través de políticas de ajuste marcadas por el neoliberalismo (Assies, 2006: 59). Esta idea de doble transición nos permite establecer un vínculo entre lo multi/intercultural y neoliberalismo, al tiempo que hace posible pensar al modelo neoliberal no sólo desde su dimensión económica, sino también –y tal vez, fundamentalmente– como proyecto cultural orientado a la

7 Como parte de estos cambios muchos países latinoamericanos reformaron sus cartas constitucionales y reconocieron un conjunto de derechos a los pueblos indígenas.

8 La noción de globalización de ningún modo “describe” las relaciones económicas, políticas y culturales a nivel global. Antes bien, preferimos pensar este término como parte de un discurso que tiende a legitimar la dinámica de esas relaciones.

reconfiguración de las relaciones sociales y del terreno político-cultural en función de un nuevo proyecto de reintegración social (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994). Resulta fundamental entonces pensar estas transformaciones en clave política, si por ello entendemos la articulación de un proyecto en el que la resignificación de algunas categorías implica, necesariamente, nuevos modos de imaginar las posibilidades de lo que se entiende por cultura, política, igualdad, reconocimiento, etcétera.

La diversidad cultural en Argentina: *viejos* y *nuevos* paradigmas

Si tuviéramos que marcar un momento en el que el Estado Argentino comienza a hacer suyo el discurso de la diversidad cultural y el reconocimiento de la diferencia, sin duda serían los años noventa, sobre todo luego de la reforma constitucional de 1994⁹. Entre otras cuestiones, en ella se estableció la garantía de los derechos de los pueblos indígenas como una muestra de reparación histórica. A partir de entonces, ciertas nociones relativas a la diferencia cultural comienzan a formar parte de algunas definiciones y políticas de Estado. Así por ejemplo, en algunos discursos del ámbito educativo se hace referencia a la condición multicultural de nuestro país:

“La Argentina es un país multicultural, pluriétnico y multilingüe, debido tanto a la presencia de población aborígena como a migrantes hablantes de diversas lenguas

⁹ Indicar la década del noventa como período en el que estas transformaciones cobran una mayor visibilidad no significa negar que ya en los ochenta se dieron cambios en ese sentido. Ejemplo de ello es la ley nacional N° 23.302 de “Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes” (1985) y las leyes indígenas generadas en algunas provincias.

y de orígenes culturales distintos. Sin embargo a lo largo de nuestra historia esta condición de diversidad no ha sido reconocida por el sistema educativo. Las políticas educativas en nuestro país han estado marcadas desde el período de la formación del estado nacional por la tendencia hacia la homogeneización. Con el advenimiento de la democracia en las últimas décadas, la Argentina se adscribe a la tendencia universal de reconocimiento de la diversidad...” (Resolución N° 107/99, Anexo I, Consejo Federal de Educación, Ministerio de Cultura y Educación, septiembre de 1999).

El reconocimiento de la condición multicultural, pluriétnica y multilingüe de nuestro país intenta marcar una ruptura con el paradigma de la homogeneidad característico del período de formación del Estado. Sin embargo, a pesar que esa condición incluya la “cuestión indígena” y la “cuestión migratoria”, el principio de reconocimiento de la diferencia cultural estuvo cargado de ausencias y contradicciones, sobre todo si observamos el discurso de exclusión que en los noventa se configuró en torno a las migraciones. Es por esta razón que decimos que la perspectiva multi/intercultural en ese terreno se cristaliza de modo más claro a inicios de la presente década, más precisamente con la nueva Ley de Migraciones (Ley N° 25.871) que vendrá a derogar la vigente hasta ese momento, la Ley Videla.

La sanción de esta ley se dio en un contexto de renovación de la política que, luego del interludio inaugurado en 2001¹⁰, marcaría ciertas rupturas —por lo menos a nivel discursivo— tendientes a abrir en la Argentina un nuevo período, caracterizado por su distancia con los principios neoliberales

10 Nos referimos a los conflictos desatados en diciembre de 2001 que, a raíz de una intensa movilización popular, provocaron la renuncia del entonces presidente de la nación Fernando De la Rúa.

y por una nueva relación entre política, economía y sociedad. El nuevo discurso recupera la centralidad del Estado en algunos ámbitos clave de la vida económica y social en virtud de un proyecto que intentaría reconstruir un país devastado por las políticas conservadoras que caracterizaron la década del noventa. En tal sentido, la nueva norma migratoria se formula con la intención de definir una política acorde a los principios democráticos y en la que el Estado se convierte en garante de los derechos humanos de los migrantes. Es en este marco que el derecho a la diferencia cultural comienza a ser considerada como parte de los derechos humanos de los migrantes.

En consecuencia, una idea central aparece en los principales discursos pronunciados luego de la sanción de la nueva Ley de Migraciones: el “nuevo paradigma” que el Estado argentino pudo forjar en el tema migratorio. Esto refiere fundamentalmente a que la nueva normativa pasaría a formar parte de ciertas rupturas que introducen la perspectiva de “cooperación” y “solidaridad” en reemplazo de las del conflicto y control que habían predominado en épocas de dictadura y períodos democráticos precedentes. Ahora, el Estado se postula como generador de políticas centradas en el ser humano y de iniciativas tendientes a redefinir la relación que históricamente mantuvo con sus *otros externos*. El cambio de perspectiva estaría dado por la necesidad de responder a un nuevo orden internacional caracterizado por la globalización y los procesos de integración regional. Algunas intervenciones hechas por funcionarios públicos permiten observar esta nueva concepción:

“Hoy los funcionarios responsables de temática migratoria en la República Argentina hemos tomado conciencia que las sociedades aspiran a una democratización creciente de las relaciones humanas, a un cambio de las hipótesis de conflicto por las de cooperación y advierten

que la integración de los países en bloque puede resultar una herramienta eficaz para responder a la globalización...” (Ricardo Rodríguez, director de la Dirección Nacional de Migraciones, Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid, 2006).

“La República Argentina entiende que el Siglo XXI nos obliga a responder a la complejidad de los flujos migratorios en Iberoamérica con un cambio de paradigma en el tratamiento de las migraciones internacionales: debemos pasar de un enfoque de seguridad y control de fronteras –basado exclusivamente en el concepto de Estado-nación– a una perspectiva integral de derechos humanos, donde el migrante y su familia deben ser el eje de las políticas gubernamentales en la materia...” (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina, Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid, 2006).

A partir de estas y otras declaraciones que ponen de manifiesto la importancia de este giro en materia migratoria, podríamos decir que al nuevo paradigma subyace una idea según la cual la noción de cooperación supone necesariamente una orientación más democrática de las políticas y una opción por los derechos humanos; mientras que la perspectiva del conflicto impediría formular políticas en ese sentido. Asimismo, en esta idea opera el supuesto de que los Estados y sus naciones, entre los que Argentina se incluye, “avanzan” hacia una relación de mayor tolerancia, igualdad y solidaridad. En ese contexto, la idea de nuevo paradigma pone de manifiesto algunos desplazamientos que marcarían el paso de la idea de conflicto a la de cooperación, del rechazo a la integración y de la negación al reconocimiento.

La pregunta que inevitablemente surge es si estos cambios implican, y en qué medida, la transformación de los marcos interpretativos que operan en la relación entre Estado, comunidad nacional y migrantes. Esta pregunta nos conduce a la problematización de algunas ideas y supuestos que articulan el discurso multi/intercultural del Estado, sus alcances e implicancias en relación a las migraciones.

Dime qué *tienes* y te diré quién *eres*

Enfocar la mirada en los supuestos del discurso multi/intercultural del Estado conduce necesariamente a las nociones de “identidad” y “cultura”. Como primera aproximación, podemos decir que ese discurso es y ha sido posible gracias a una concepción de cultura como conjunto de posesiones (prácticas, costumbres y “rasgos”) que funcionaría como registro objetivo de la identidad de un grupo y, por lo tanto, permitiría tipificarlo. Este tipo de concepción quita a la cultura y la identidad la posibilidad de ser pensadas desde la historicidad, lo relacional y lo que en ellas se juega de poder, jerarquización, conflicto y disputa. En este marco, las identidades culturales se presentan como formando parte de un “paisaje de diversidad” en el que las pertenencias se definen en función de posesiones fijas y objetivas:

“Si bien sabemos que la humanidad es variada –que nacemos con diferentes rasgos y distintos colores de piel, que continuamos emigrando de un lado a otro del planeta y que transcurrimos por las etapas del ciclo vital con aptitudes e identidades diversas– parecemos empeñados en hacer de la diferencia social o física un argumento para la hostilidad y la marginación...”
(Presentación del documento “Hacia un Plan Nacional contra la discriminación. La discriminación en Argen-

lina. Diagnóstico y Propuestas”, aprobado por decreto presidencial N° 1086/2005)¹¹.

Asumiendo que la diferencia cultural es socialmente construida y un efecto de enunciación (Corona Berkin, 2007: 15), estas nociones de identidad y cultura parecen desembocar en una invisibilización de lo que ese efecto de enunciación supone: marcar la diferencia y naturalizar la desigualdad sobre la que se sostiene. Más aún, parece erigir a la esencialización como práctica de reconocimiento (Ochoa Gautier, 2002), a lo que agregaríamos un desplazamiento del conflicto como concepto clave desde el cual leer los procesos culturales en tanto procesos políticos.

En el terreno de las migraciones, “desaparición del conflicto” y “esencialización” son dos ideas que articulan un discurso sobre el *otro* según el cual el migrante ya no constituye una amenaza, sino un “aporte” para el enriquecimiento social y cultural¹². La diferencia cultural ya no es pensada como un problema a resolver por el Estado, sino como un derecho que debe reconocer en el contexto de un nuevo paradigma en el que ya no es posible hablar de conflicto y sí de cooperación, respeto, convivencia e integración. Sin embargo, pensar como

11 Este documento aparece en el sitio web del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), organismo descentralizado creado en el año 1995. Desde el mes de marzo de 2005, por Decreto Presidencial N° 184, se ubicó en la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Cabe aclarar, por otro lado, que en el documento citado esa definición de diversidad se conjuga por momentos con una concepción que reconoce la dimensión relacional de las diferencias culturales. Antes que invalidar lo que se viene planteando, esto nos permite observar la contradicción como elemento constitutivo del discurso de la diversidad asumido por el Estado.

12 Esto se vincula a la perspectiva emergente de *gestión de las migraciones* que, basada en la lógica costo-beneficio, postula las ventajas y desventajas de la inmigración (Domenech, 2007a).

no amenazante la presencia del *otro* implica un proceso de culturalización del otro, en el sentido de que podemos aceptarlo e integrarlo en un plano que se presenta como no conflictivo: el de sus manifestaciones culturales. La idea de cultura aquí se proyecta como ese ámbito en el que es posible conciliar contradicciones y armonizar relaciones sociales construidas como desiguales en otro contexto (Alonso y Díaz, 2004), de modo que sería en el plano de lo cultural donde “todos tenemos el derecho a ser lo que somos”. En otras palabras, la “integración cultural” de los migrantes en la sociedad nacional es posible dentro de un marco interpretativo en el que la cultura no es más que un repertorio de prácticas y costumbres, dejando de lado su dimensión conflictiva en tanto práctica íntimamente vinculada a la construcción de lo hegemónico.

En ese orden, resulta sugerente que la nueva normativa migratoria postule el objetivo de “contribuir al enriquecimiento y fortalecimiento del *tejido cultural y social* del país” (artículo 3, inciso c; énfasis propio). Además de su aparente neutralidad, la idea de “tejido” parece remitir a un producto ya terminado que podemos enriquecer y fortalecer mediante la incorporación y aceptación de culturas diversas que agregarían su propio color. Independientemente de su carácter deliberado o no, el efecto discursivo de esta idea no es sino la legitimación de un modo de entender a los *otros externos*, su integración y su relación con el todo nacional: la cultura de los migrantes se integra en su dimensión expresiva y objetiva, mientras que su relación con el todo nacional se dará en el marco del respeto y promoción cultural, pero esto bajo ciertas condiciones:

“El Estado en todas sus jurisdicciones, ya sea nacional, provincial o municipal, favorecerá las iniciativas tendientes a la integración de los extranjeros en su comunidad de residencia, especialmente tendientes (...) al

conocimiento y la valoración de las expresiones culturales, recreativas, sociales, económicas y religiosas de los inmigrantes” (Ley de Migraciones N° 25.871, artículo 14, inciso c).

“Ninguna de las disposiciones de la presente ley tendrá por efecto eximir a los extranjeros de la obligación de cumplir con la legislación nacional ni de la obligación de respetar la identidad cultural de los argentinos” (Ley de Migraciones N° 25.871, artículo 125).

La “convivencia multicultural” se da entonces entre dos culturas monolíticas y estables en sus características y manifestaciones, constituyendo aquel “paisaje de diversidad” que mencionábamos más arriba. Pero lo que no se menciona, tal vez por la imposibilidad de la propia perspectiva que asume el discurso estatal, es precisamente la relación y el orden jerárquico que la sostiene: imponer la “obligación” de respetar la identidad cultural de los argentinos es tal vez el registro más elocuente de ello. Incluso, esta naturalización e invisibilización de las jerarquías entre el *nosotros* y los *otros* se cristaliza en las licencias enunciativas que parecen distribuirse desigualmente en la definición de quiénes son los *otros*, bajo qué categorías deben ser nombrados y en función de qué parámetros y criterios deberá darse su integración.

Estos y otros dilemas en relación a la cultura, la identidad y esta particular manera de entender los procesos de integración, nos conduce al interrogante planteado por Balibar respecto de si las novedades del lenguaje –los nuevos lenguajes que el Estado hace suyos– traducen nuevas y duraderas articulaciones de prácticas y representaciones colectivas, de doctrinas y movimientos políticos. De ser negativa la respuesta, los nuevos modos de nombrar y reconocer la diferencia no harían más que arrojar luz sobre una idea de cultura que funcionaría como una especie de naturaleza que “encerraría”

a los grupos en un origen inmutable (Balibar, 1991b: 36-38). De este modo, el Estado recuperaría una idea de cultura para distanciarse de las connotaciones discriminatorias de las políticas estatales anteriores y defender una visión multi/intercultural, pero al mismo tiempo su discurso queda atrapado en una lógica en la que la cultura funciona como dispositivo taxonómico que genera diferencias opuestas e inconmensurables (Castro-Gómez, 2000). No sólo la identidad propia y ajena siguen siendo pensadas como esencias, sino que también el Estado sigue siendo un actor clave en la definición de los criterios que nombran a los *otros* de la nación, cuáles serán sus aportes y bajo qué circunstancias.

Aprender a vivir en la multiculturalidad o cómo no legitimar la alteridad

Con lo dicho, el discurso multi/intercultural del Estado parece quedar atrapado en una idea según la cual lo multicultural es el trasfondo, el contexto, un mero punto de partida para la definición de políticas dirigidas a transformar la histórica relación que el Estado ha mantenido con sus *otros*. Sin embargo, la trampa esconde su propia verdad: no es lo mismo “partir” de un contexto de multiculturalidad que “construirlo” como espacio de disputa. En el primer caso, el reconocimiento parece resolverse con la visibilización y exhibición de las culturas; en el segundo, la clave está en la construcción de espacios en los que los propios conceptos de multi e interculturalidad se ubican en el centro de las disputas por su definición.

La metáfora del *des-cubrimiento* se vuelve inevitable. Levantado el velo de la homogeneidad, lo que parece darse en el discurso estatal es una especie de aceptación de que la diversidad existe, está allí para ser mostrada, aceptada, valorada. En

consecuencia, la pregunta que se intenta responder es “¿cómo vivir en un mundo multicultural?”¹³ Esta pregunta es objetable no tanto por lo que dice sino por lo que deja de decir, ya que su interpelación invita a “dar lugar” a las expresiones culturales, antes que a redefinir las condiciones políticas, económicas y culturales capaces de dar a los sujetos y los grupos la posibilidad de disputar el sentido de lo social de modo más igualitario. En virtud de esto, las respuestas políticas parecen orientarse a la legitimación de un paradigma que fomenta la tolerancia, el respeto mutuo y la no discriminación, en orden a cumplir con un precepto difícil de eludir: aprender a vivir en un mundo multicultural.

El ámbito educativo ha sido tal vez dónde más claramente han cristalizado estas definiciones dirigidas a *enseñar a vivir* en un contexto de multiculturalidad. Sobre todo con Ley de Educación Nacional aprobada a fines de 2006 (Ley N° 26.206), el Estado intenta sentar (o recuperar) las bases sobre las cuales edificar una “nueva sociedad”, entre las cuales el concepto de respeto a la diversidad se postula como central:

“Los argentinos hemos comenzado a recuperar la idea de un futuro compartido y a reconstruir el imaginario de una nación más integrada y más justa, que *recupere y reafirme* los valores que fueron erosionados en las últimas décadas: el trabajo como eje principal de la dignidad de las personas, el *reconocimiento* y el *respeto de la diversidad* (...) La educación pública universal de calidad es uno de los pilares básicos sobre el cual se apoyan las características más nobles de nuestra tradición históri-

13 Algo parecido ocurre con el concepto de globalización. La pregunta que se hacen algunos Estados es ¿cómo vivir en un mundo globalizado?, a lo que suele responderse con diversas estrategias políticas y económicas que buscan la adaptación a un proceso que se presenta con fuerza de objetividad. Por otro lado, aquella pregunta nos recuerda a la planteada por Touraine *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes* (1997).

ca: un país *abierto* a todas las culturas, nacionalidades y creencias religiosas, con gran capacidad de *integrarlas sin discriminaciones...*” (Introducción al Proyecto de Ley de Educación Nacional enviado al Honorable Congreso de la Nación, Buenos Aires, noviembre de 2006; énfasis propio).

Parte de la construcción de un nuevo modelo de sociedad queda entonces encomendada a la educación, ámbito clave desde el cual se podrán transmitir algunos valores perdidos y otros acordes a los nuevos tiempos que se viven¹⁴. En ese contexto, el Estado se compromete a garantizar el derecho a la educación y el conocimiento, definiendo entre los fines y objetivos de la política educativa nacional: “fortalecer la identidad nacional, basada en el respeto a la diversidad cultural y las particularidades locales, abierta a los valores universales...” y “promover en todos los niveles educativos y modalidades la comprensión del concepto de eliminación de todas las formas de discriminación” (artículo 11, incisos d y v). No obstante esta declaración de intenciones, y asumiendo que a nivel de la implementación de políticas los resultados pueden ser múltiples, en el nivel del discurso la perspectiva multi/intercultural sostenida por el Estado sugiere algunas paradojas en relación a las migraciones.

En tal sentido, la garantía de acceso al derecho a la educación del que podrán gozar los hijos e hijas de migrantes formulada en el artículo 6 de la nueva Ley de Migraciones no encuentra su correlato en una educación intercultural, si por esto entendemos la posibilidad de que grupos con trayectorias culturales e históricas diferentes tengan una presencia legítima e igualitaria en los procesos educativos. Las referencias a la educación intercultural en la Ley de Educación Nacional

¹⁴ Por ejemplo, lo que se denomina la sociedad de la información y del conocimiento.

sólo incluye a los pueblos indígenas que habitan el territorio nacional; esta situación permite varias consideraciones: en primer lugar, que el derecho a una educación intercultural queda garantizado para los pueblos indígenas “locales”; en segundo lugar, que la enmarcación de los migrantes en términos de nacionalidad queda sobredimensionada en relación a una posible autoadscripción étnica; por último, ese sobredimensionamiento parece sugerir que de ellos se espera más una “adaptación” que una participación igualitaria en los procesos políticos como parte de una política de reconocimiento. Esto último queda más claro aún cuando el Estado se compromete a favorecer las iniciativas dirigidas a la integración de los migrantes, entre las cuales se incluye “la realización de cursos de idioma castellano” y “la difusión de información útil para la *adecuada inserción* de los extranjeros en la sociedad argentina, en particular aquella relativa a sus derechos y obligaciones” (Ley de Migraciones N° 25.871, artículo 14, incisos a y b; énfasis propio).

El señalamiento de estas paradojas nos conduce a la cuestión de qué tipo de proyecto multi/intercultural subyace al discurso del Estado. La diferencia entre un multiculturalismo manejado (o neoliberal) y un multiculturalismo transformativo (Hale, en Assies, 2006) resulta clave en este sentido: mientras el primero celebra el pluralismo cultural dejando intactas las múltiples dimensiones de la desigualdad, el segundo apunta a una verdadera redistribución del poder y los recursos. Desde esta perspectiva, el único proyecto posible del Estado parece ser la difusión de un multiculturalismo coherente con una gubernamentalidad neoliberal que “neoliberaliza las culturas en el doble sentido de tender a promover un multiculturalismo que premia la diversidad pasteurizada y el de transformar la cultura en patrimonio que, debidamente promocionado, permitiría idealmente a las poblaciones vulnerables hacerse cargo

de su auto-reproducción en los intersticios de los circuitos de circulación de capitales” (Briones et al., 2007: 280)¹⁵.

El principio de *aprender a vivir* en la multiculturalidad se acerca más a una visibilización de la diversidad que a una legitimación de la alteridad. Y aunque en la distinción se pueda acusar sólo una cuestión de términos o maneras de nombrar lo mismo, el concepto de alteridad desenmascara lo que el concepto de diversidad olvida: las relaciones. La alteridad es una manera específica de *ser otro* en relación a formas particulares de construir lo nacional, lo que implica interrelaciones e interacciones, una forma de *ser-para-otro* (Segato, 1999). Antes que por una legitimación de la alteridad, el Estado ha hecho mucho más por su autolegitimación en un mundo en que la cultura y la diversidad se han convertido en recursos indiscutidos.

Comentarios finales

Luego de estas aproximaciones al discurso multi/intercultural del Estado, lo que parece jugar como núcleo problemático central es el concepto de cultura sobre el cual se apoya y el proyecto que supone. Ello, a su vez, nos permite hacer algunas consideraciones sobre cómo se está construyendo un orden hegemónico, si por esto entendemos no sólo un proceso histórico de institución de lenguajes, sentidos y límites a la imaginación social y política, sino también un proceso de estructuración de relaciones sociopolíticas (Grimson, 2007: 12).

¹⁵ Los grupos excluidos empiezan a ser pensados como poblaciones “vulnerables” o “desaventajadas” para las cuales es posible formular y financiar políticas de etnodesarrollo y/o auto-reproducción. Para un análisis sobre cómo opera esta categoría en las políticas del Banco Mundial en relación a la diversidad cultural, puede consultarse Domenech (2007b).

En ese sentido, observamos cómo cierto uso de la categoría de cultura ha permitido reducir lo cultural a un conjunto observable de prácticas y costumbres, a ese registro que permitiría “encasillar” pertenencias identitarias e incluso pensarlas como presencia inmutable más allá de los procesos históricos y políticos de su constitución. Las relaciones sociopolíticas que derivan de estas concepciones se encuadran entonces en un *paradigma de convivencia multicultural* que, en sus más íntimos presupuestos, no supone ni proyecta la posibilidad de disputar el sentido mismo de lo multi/intercultural. Esto explica porqué las definiciones estatales pasan más por una especie de adaptación a un contexto multicultural, que a construir condiciones de igualdad a partir de las cuales los actores y los grupos puedan pensarse como actores políticos y sujetos históricos. En el terreno de las migraciones, las estrategias de esencialización de la cultura y naturalización de la desigualdad han permitido estructurar un discurso estatal que hace “concesiones” a grupos culturales que por definición no pertenecen a la nación, pero siempre poniendo condiciones y asegurando un límite más allá del cual no es posible “negociar” el todo nacional¹⁶.

La nueva relación que el Estado dice sostener con los migrantes parece responder más a una retórica en la que la idea de cultura se ha vuelto un significativo central y que, entre otras cosas, redundan en un proceso de legitimación del propio orden estatal. Hasta ahora, la presencia de un multiculturalismo neoliberal ha hecho efectivas ciertas reformulaciones discursivas y formales, pero no una problematización de las estructuras económicas, políticas e ideológicas que juegan

16 En un mismo sentido, Domenech sostiene que en el marco de una nueva ideología de la asimilación se invita a los inmigrantes “a conservar algunas de sus particularidades identitarias (en definitiva, aquellas que no amenacen la supuesta ‘unidad cultural’)” (Domenech, 2007a: 91).

como dimensiones decisivas en la construcción de la alteridad. En virtud de ello, funcionaría más bien una apropiación “desde arriba” de demandas de reconocimiento y que tiende a sostener intereses hegemónicos y relaciones de poder, cristalizando una geopolítica del conocimiento que instituye un sentido universal sobre qué es el multiculturalismo y las sociedades multiculturales (Walsh, 2006).

La importancia de analizar el discurso multi/intercultural del Estado como proyecto cultural y político permite comprender cómo se imaginan las posibilidades y los campos de acción para los actores, sobre todo aquellos que cuentan con menores recursos materiales y simbólicos para disputar el sentido de lo social; también, para deconstruir aquellos lugares universalizados desde los que se plantea la inclusión y el reconocimiento de los diferentes. En tal sentido, las posibilidades para los *otros* del Estado y la nación –sean internos o externos– han quedado enmarcadas en una estrategia de visibilización, quedando soslayada la posibilidad de legitimación de la alteridad, con su historicidad, su contradicción, su manera de ser *otros* en relación a un *nosotros*.

Comprender la diferencia entre una estrategia de visibilización y otra de legitimación nos permite acercarnos a una idea de lo multi/intercultural ya no como “dato” de la realidad o “contexto” al cual hay que adaptarse, sino como campo de disputa. Como resultado de ciertas condiciones de producción, matrices ideológicas, historias dichas y no dichas, sentidos aún no construidos. Como ese campo a construir en el que *otros* modos de existencia puedan encontrar su propia posibilidad.

Fuentes

Ley N° 22.439 Ley General de Migraciones y Fomento de la Migración, 1981.

Resolución N° 107 Consejo Federal de Cultura y Educación, Ministerio de Cultura y Educación, 1999.

Ley N° 25.871 Ley de Migraciones, 2003.

Ley de Educación Nacional Proyecto enviado al Honorable Congreso de la Nación, 2006.

Ley N° 26.206 Ley de Educación Nacional, 2006.

Plan Nacional contra la Discriminación, Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), 2005.

Discurso presidencial, Acto de presentación del “Plan Nacional de Normalización Migratoria”, Casa Rosada, Buenos Aires, diciembre de 2005.

Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid, julio de 2006.

Bibliografía

Alonso, Graciela y Díaz, Raúl (2004) “Integración e interculturalidad en épocas de globalización” en Díaz, Raúl y Alonso, Graciela *Construcción de espacios interculturales*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Assies, Willem (2006) “Reforma estatal y multiculturalismo latinoamericano en el siglo XXI” en Boelens, R; Getches, D. y Guevara Gil, A. (eds.) *Agua y Derechos: políticas hídricas, derechos consuetudinarios e identidades locales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Balibar, Etienne (1991a) “La forma nación: historia e ideología” en Wallerstein, Immanuel y Balibar, Etienne *Raza, nación y clase*. Madrid: Iepala.

Balibar, Etienne (1991b) “¿Existe el neorracismo?” en Wallerstein, Immanuel y Balibar, Etienne *Raza, nación y clase*. Madrid: Iepala.

Borón, Atilio (2003) “Introducción. Después del saqueo: el capitalismo latinoamericano a comienzos del nuevo siglo” en Borón, Atilio *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Briones, Claudia (ed.) (2005) “Formaciones de alteridad: contextos globales, procesos nacionales y provinciales” en Briones, Claudia *Cartografías argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires: Antropofagia.

Briones, Claudia; Cañuqueo, Lorena; Kropff, Laura y Leuman, Miguel (2007) “Escenas del multiculturalismo neoliberal. Una proyección desde el Sur” en Grimson, Alejandro (comp.) *Cultura y Neoliberalismo*. Buenos Aires: CLACSO.

Castro-Gómez, Santiago (2000) “Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la ‘invención del otro’” en Lander, Edgardo (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.

Corona Berkin, Sarah (2007) *Entre voces... fragmentos de educación “entrecultural”*. Guadalajara: Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara.

Courtis, Corina y Santillán, Laura (1999) “Discursos de exclusión: migrantes en la prensa” en Neufeld, María Rosa y Thisted, Ariel (comps.) *De eso no se habla... los usos de la diversidad sociocultural en la escuela*. Buenos Aires: Eudeba.

Devoto, Fernando y Otero, Hernán (2003) “Veinte años después. Una lectura sobre el crisol de razas, el pluralismo cultural y la historia nacional en la historiografía argentina” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, N° 50, Año 17.

Domenech, Eduardo (2007a) “La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de Argentina” en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. 23, N° 1.

Domenech, Eduardo (2007b) “El Banco Mundial en el país de la desigualdad: políticas y discursos neoliberales sobre la diversidad cultural y educación en América Latina” en Grimson, Alejandro (comp.) *Cultura y Neoliberalismo*. Buenos Aires: CLACSO.

Dos Santos, Thetônio (2003) *La Teoría de la Dependencia. Balance y perspectivas*. Buenos Aires: Plaza & Janés.

Funes, Patricia y Ansaldi, Waldo (1991) “Patologías y rechazos. El racismo como factor constitutivo de la legitimidad del orden oligárquico y la cultura política latinoamericana”, ponencia presentada en las III Jornadas Interescuelas / Departamentos de Historia de Universidades Nacionales, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, 11 al 13 de septiembre.

Giustiniani, Rubén (comp.) (2004) “Fundamentos de la ley” en Giustiniani, Rubén *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.

Graciarena, Jorge (2003) [1990] “Estado periférico y economía capitalista. Transiciones y crisis” en González Casanova, Pablo (coord.) *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*. México: Universidad de las Naciones Unidas / Siglo XXI.

Grassi, Estela, Hintze, Susana y Neufeld, María Rosa (1994) *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio.

Grimson, Alejandro (2000) *Interculturalidad y comunicación*. Buenos Aires: Norma.

Grimson, Alejandro (2006) “Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina” en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comps.) *Migraciones regionales hacia la Ar-*

gentina. *Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.

Grimson, Alejandro (comp.) (2007) “Introducción” en Grimson, Alejandro *Cultura y Neoliberalismo*. Buenos Aires: CLACSO.

Halperín Donghi, Tulio (1987) “¿Para qué la inmigración? Ideología y política inmigratoria en la Argentina (1810-1914)” en Halperín Donghi, Tulio *El Espejo de la historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: Sudamericana.

Halperín Donghi, Tulio (1995) *Una nación para el desierto argentino*. Buenos Aires: Centro Editor para América Latina.

Montesinos, M. Paula (2005) “En torno a la diversidad sociocultural. Algunas relaciones posibles entre migraciones, Estado, sociedad y educación en Argentina” en Domenech, Eduardo (comp.) *Migraciones contemporáneas y diversidad cultural en la Argentina*. Córdoba: Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.

Ochoa Gautier, Ana María (2002) “Desencuentros entre los medios y las mediaciones: Estado, diversidad y políticas de reconocimiento cultural en Colombia” en Lacarrieu, Mónica y Álvarez, Marcelo (comps.) *La (indi)gestión cultural. Una cartografía de los procesos culturales contemporáneos*. Buenos Aires: Ciccus / La Crujía.

Oszlak, Oscar (1997) *La formación del Estado argentino*. Buenos Aires: Planeta.

Oteiza, Enrique; Novick, Susana y Aruj, Roberto (1997) *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.

Pérez Vichich, Nora (1988) “Las políticas migratorias en la legislación argentina” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, N° 10.

Quijada, Mónica (2000) “El paradigma de la homogeneidad” en Quijada, Mónica, Bernard, Carmen y Schneider, Arn *Homogeneidad y nación, con un estudio de caso: Argentina siglos XIX y XX*. Madrid: CSIC. En www.cholonautas.edu.pe/biblioteca.php, acceso 15 de julio de 2007.

Sábato, Hilda (1991) “El pluralismo cultural en la Argentina: un balance crítico” en *Historiografía Argentina (1958-1988)*. Buenos Aires: Comité Internacional de Ciencias Históricas, Comité Argentino.

Segato, Rita (1999) “Identidades políticas/alteridades históricas: una crítica a las certezas del pluralismo global” en *Anuario Antropológico/97*. Río de Janeiro: Tempo Brasileiro.

Torres, Carlos Alberto (2007) [2001] *Democracia, educación y multiculturalismo*. México: Siglo XXI.

Touraine, Alan (1997) *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Wallerstein, Immanuel (2003) [1988] *El Capitalismo Histórico*. México: Siglo XXI.

Walsh, Catherine (2006) “Interculturalidad y colonialidad del poder. Un pensamiento y posicionamiento otro desde la diferencia colonial” en Walsh, Catherine, García Linera, Álvaro y Mignolo, Walter *Interculturalidad, descolonización del estado y del conocimiento*. Buenos Aires: Del Signo.

Williams, Raymond (1980) *Marxismo y Literatura*. Barcelona: Península.

Yúdice, Gorge (2000) “La globalización y la nueva división internacional del trabajo cultural” en Lacarrieu, Mónica y Álvarez, Marcelo (comps.) *La (indi)gestión cultural. Una cartografía de los procesos culturales contemporáneos*. Buenos Aires: Ciccus / La Crujía.

AGENDAS INSTITUCIONALES LOCALES EN TORNO A LA NUEVA LEY DE MIGRACIONES: ASPECTOS PRELIMINARES DE SU CONSTITUCIÓN. EL CASO DE CÓRDOBA*

Claudia Isabel Ortiz

El presente trabajo apunta a identificar cómo se configuran las agendas institucionales en torno a la cuestión migratoria en Córdoba. Se trata de un análisis preliminar sobre los temas que surgen como prioritarios en el actual contexto, tanto desde las agencias estatales como de las organizaciones de los propios colectivos de inmigrantes, en especial de bolivianos y peruanos. Se toma como referencia para el abordaje, el cambio ocurrido en el ámbito de la política migratoria a partir de la sanción de la Ley de Migraciones N° 25.871 en el mes de diciembre del año 2003.

El nuevo marco normativo sustituye a Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración N° 22.439 (conocida como Ley Videla) establecida en 1981 por la dictadura militar, cuyo ideario abrevia en la doctrina de la Seguridad Nacional. Sin embargo, es importante señalar que esta norma

*El presente trabajo se basa en un informe de investigación realizado con la beca obtenida en el marco del proyecto PICT de la Agencia Nacional de Ciencia y Técnica del Ministerio de Educación, Programa de Estudios Socioculturales del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES): Los migrantes del Cono Sur en el espacio público: Identidades diferenciadas y lucha por los derechos ciudadanos, dirigido por Elizabeth Jelin y Alejandro Grimson. El período de realización de trabajo de campo abarcó desde el 1 de mayo 2005 al 30 de abril de 2006. Agradezco los comentarios y sugerencias de Alejandro Grimson a una versión previa de este artículo.

estuvo en vigencia durante los sucesivos gobiernos democráticos electos a partir del año 1983. La nueva Ley de Migraciones emerge en un contexto en el cual se puede constatar un nuevo aspecto de la relación entre Estado y migrantes. Fundamentalmente, expresado en el desplazamiento de una retórica de la exclusión por una retórica de la inclusión, basada en la perspectiva de los derechos humanos, la ciudadanía comunitaria y el pluralismo cultural (Domenech, 2007).

El presente capítulo acerca un panorama general sobre qué actores, temas y modalidades de tratamiento de la temática migratoria en Córdoba se configuran a partir del cambio normativo referido. Para su confección, en primer lugar, se recurrió a entrevistas a funcionarios ligados a funciones administrativas y de control de migrantes (Dirección Nacional de Migraciones), representantes de los consulados de países limítrofes y no limítrofes (especialmente de Perú y Bolivia) A su vez, se pone en foco los discursos y prácticas de funcionarios municipales y provinciales de organismos que tienen (o comenzaron a tener) como objetivos de sus funciones a esta temática. En segundo lugar, se plantean aspectos referidos a los discursos y las prácticas de algunas organizaciones de colectividades de inmigrantes limítrofes y no limítrofes, particularmente con relación a demandas y expectativas hacia estos organismos¹. La clave de lectura de estas dinámicas re-

1 Las instituciones analizadas son las siguientes: 1) Dependencias oficiales: Delegación de la Dirección Nacional de Migraciones; Dirección de Derechos Humanos de la Municipalidad de Córdoba; Dirección de Derechos Humanos de la provincia de Córdoba; Defensoría del Pueblo de la provincia de Córdoba; Consejo Provincial de la Mujer; Agencia Córdoba Cultura; Dirección de Cultura de la Municipalidad de Córdoba; 2) Respecto a las delegaciones consulares en Córdoba se tomó contacto con las de Bolivia, Perú, Uruguay, Chile, Brasil. Pero las únicas que accedieron a realizar la entrevista (con la condición de que no se grabaran) fueron el Consulado de Bolivia y el

mite a los siguientes interrogantes: ¿Quiénes se ocupan de la temática migratoria en la ciudad de Córdoba? ¿Qué aspectos son considerados relevantes para encarar acciones por parte de las agencias estatales? ¿Qué prácticas o espacios se visibilizan para abordar las distintas dimensiones de esta nueva situación? ¿Qué características tiene la red interinstitucional en el contexto local?

Consulado de Perú; 3) También se relevaron las siguientes organizaciones locales de colectividades de inmigrantes: Centro de Residentes Bolivianos (CRB), Asociación Deportiva Boliviana, Unión Folclórica de Agrupaciones Bolivianas (UFAB), Fundación Pro-Bolivia, Cooperativa de Argentinos, Peruanos, Bolivianos y Chilenos (Ar.Pe.Bo.Ch), Asociación “Inca Garsilaso de la Vega”, Unión de Colectividades de Inmigrantes en Córdoba (UCIC) y Casa de Paraguay. Además se entrevistó a representantes de actividades de difusión del Consulado de Perú, a una residente peruana relacionada con proyectos comunitarios de capacitación en los barrios 29 de Mayo, Ciudad de los Cuartetos y actividades del Consulado de Perú; al cura párroco de barrio Alberdi; al encargado del proyecto de CECOPAL FM SUR en Villa El Libertador; a la ex directora de la escuela Vicente Forestieri de Villa El Libertador y miembro de la organización denominada Multisectorial. En total, se realizaron 32 entrevistas y se observaron algunas actividades de tipo cultural desarrolladas por la UCIC, Consulado de Perú, celebración de la fiesta de Nuestra Señora de la Puerta (barrio Alberdi) en Diciembre, reuniones de la Cooperativa Ar.Pe.Bo.Ch. durante Mayo y Junio de 2006 por el pedido de tendido de las conexiones eléctricas a la Empresa Provincial de Energía Eléctrica (EPEC). Acompañamos el análisis de las entrevistas con el abordaje de material documental. Los documentos analizados fueron: Constitución de la Provincia de Córdoba, Carta Orgánica de la Municipalidad de la ciudad de Córdoba, Ley provincial 9177/04 (creación del Consejo Provincial de la Mujer); proyecto de capacitación laboral de la Dirección de Derechos Humanos y Lucha contra la Discriminación de la provincia de Córdoba, Ley provincial 8779/99 (creación de las Agencias Sociedad del Estado) y materiales de difusión de los respectivos organismos.

El trabajo plantea dos momentos de análisis. El primero, se orienta a establecer un panorama preliminar de organismos estatales y de organizaciones de inmigrantes que interactúan en Córdoba. Básicamente, se trata de identificar temas y modalidades que se presentan frecuentemente en el abordaje de la temática migratoria. El segundo, apunta a describir la dinámica de la red de instituciones que se configura a partir de sus acciones o propuestas.

Las agendas institucionales locales y la cuestión migratoria

Al inicio de la presentación, se expuso que el análisis tiene como referencia el contexto inmediato de la sanción de la nueva Ley de Migraciones. Sin embargo, este cambio en el marco regulatorio no modificó de súbito las prácticas de los actores en este campo². La compleja relación entre la dinámica política, económica y social ha generado históricamente distintos regímenes de visibilización de las diferencias en nuestro país (Grimson, 2006). Sus consecuencias inmediatas se han percibido en la profundización de las desigualdades sociales, y lejos de ser sólo una afirmación, los modelos de desarrollo económico de las últimas décadas han mostrado su cara más concreta: son nuevos modelos de explotación humana. Precisamente es desde este punto de vista, que las posiciones y las prácticas de los distintos actores sociales que intervienen en este campo pueden generar nuevos espacios sociales

² La noción de campo social sigue los desarrollos de Pierre Bourdieu. Se trata de “espacios de juego históricamente constituidos con sus instituciones específicas y sus leyes de funcionamiento propias” (Bourdieu, 1988: 108)

de inclusión o por el contrario reforzar espacios y retóricas de exclusión social.

En el caso de la Provincia de Córdoba, la cantidad de población extranjera empadronada por lugar de nacimiento indica que 6857 corresponden a Bolivia, 1081 a Brasil, 2923 a Chile, 1411 a Paraguay, 1894 a Uruguay y 6750 a Perú (INDEC, 2001). Estos datos muestran que Córdoba participa de la tendencia que se registra en el ámbito nacional, con relación a la migración limítrofe y del Perú. Estos datos permiten apreciar que, tanto bolivianos como peruanos, ocupan una importancia estadística en cuanto a su cantidad. Este dato permite plantear la consolidación de Córdoba como lugar de destino para estos flujos migratorios. Con respecto a bolivianos, su presencia se remonta hacia la década de los cincuenta, cuando progresivamente fue adquiriendo un carácter permanente y se generaron organizaciones propias de la comunidad (Pereyra, 2001; Zalles Cueto, 2002; Ortiz, 2005) En el caso de los migrantes peruanos, si bien forman parte de estas tendencias migratorias, su incremento se produce en los años noventa a raíz de los conflictos políticos y económicos en Perú durante el gobierno del presidente Alberto Fujimori.

Ahora bien, si se toma este contexto como referencia para analizar cómo se construyen las agendas institucionales locales en materia migratoria, se plantea: ¿quiénes son los agentes que cobran importancia en este escenario? y ¿qué características asume la red de organismos que la conforman? Las respuestas a estos interrogantes están vinculadas a los objetivos y funciones de las agencias estatales, como a la propia impronta política por la cual atraviesan los mismos organismos. A su vez, algunas de estas prácticas se visualizan como parte de una dinámica informal en la conformación de una red. A partir de la misma se intercambian informaciones, se consolidan prácticas de atención a las demandas o se apunta a la formalización de espacios interinstitucionales más permanentes en el

tiempo. Esta última tendencia, se visualiza en la constitución de una *Mesa de Diálogo* en el ámbito local, conformada por agencias estatales y organizaciones representativas de los colectivos de inmigrantes, en especial bolivianos.

Para presentar el relevamiento realizado, se tomaron en cuenta las funciones y las prácticas de las organizaciones. Por un lado, se encuentran los organismos cuyas funciones están directamente vinculadas a la cuestión de los flujos migratorios. Es el caso de la delegación de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM). También, están las representaciones consulares de cada país cuyos objetivos están diversificados en distintas áreas. Esta red de consulados tiene vinculación directa con la DNM, participan en actividades y mantienen un intercambio de información frecuente como modalidad de trabajo conjunto. Por otro lado, se encuentran los organismos que han incorporado demandas provenientes de las organizaciones de migrantes y aquellos que por sus objetivos y funciones institucionales necesariamente las contemplan. Aquí se ubican las Direcciones provinciales y municipales de Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo y el Consejo Provincial de la Mujer. Cada una de estas instituciones se vincula con la temática migratoria en distintas dimensiones y, por ende, generan prácticas diversas. Sin embargo, existen ciertos aspectos que son comunes en sus perspectivas y acciones.

En ese sentido, uno de los puntos de convergencia son los temas considerados prioritarios en materia migratoria en el ámbito local. Por un lado, la necesidad de definir estrategias y acciones institucionales coordinadas entre los diferentes organismos y, por el otro, el fortalecimiento de las actividades de difusión de información sobre las condiciones de acceso a la documentación que facilite a los migrantes su residencia en el país. Desde la óptica de las instituciones, esto establece una plataforma igualitaria necesaria para el acceso a servicios educativos, de salud o trabajo, además de constituir una herra-

mienta, para la lucha contra las formas de discriminación de las cuales son blanco los migrantes. Este último tópico se evidencia como una problemática y constituye la perspectiva desde la cual enfocan la atención de las demandas que reciben.

A pesar de estas consideraciones, a partir del análisis del material documental y las entrevistas a funcionarios de distintos niveles de la administración estatal (municipal o provincial), se observan dificultades, ambigüedades y vacíos para gestionar la complejidad de las demandas que se interponen desde los migrantes o sus organizaciones. Esto se pone de manifiesto a través de la lógica de recepción y gestión de las demandas, materializada en las acciones administrativas dirigidas al tratamiento por casos y derivaciones. Con relación a esta modalidad de funcionamiento, hay una visión naturalizada sobre estas dinámicas institucionales. Ya sea por falta de presupuesto o por falta de políticas definidas en materia de coordinación interinstitucional, se perpetúan las acciones fragmentarias. Estas modalidades de trabajo se presentan como prácticas que aún no pueden ser enfrentadas con un modelo alternativo de gestión. Cada dependencia tiene la percepción de tener asignado un presupuesto escaso para encarar nuevas tareas y, a la vez, que las nuevas tareas aumenten las demandas a las cuales no pueden dar una respuesta técnica. También, se puede advertir que los espacios de reuniones de coordinación sectoriales son reducidos y, en algunos casos, coyunturales. Este parecería ser el denominador común con relación a la problemática migratoria en el ámbito de los organismos que explícitamente están relacionados con ella.

A este escenario se suma la situación de los organismos provinciales y municipales. En cada ámbito se han proyectado líneas de acción diferentes, como consecuencia de las características que ha asumido la relación entre estos niveles estatales. En tal sentido, tales acciones están marcadas por las

disputas entre el nivel de gobierno provincial y municipal³. Por lo tanto, el trabajo en red de instituciones se aprecia con obstáculos por parte de los funcionarios a la hora de generar trabajos que impliquen a los dos ámbitos. En la segunda parte del capítulo, se retoman algunos de estos aspectos.

Por el lado de las organizaciones de inmigrantes, la situación presenta el siguiente panorama. El proceso asociacionista de las comunidades de inmigrantes limítrofes y no limítrofes ha sido lento y conflictivo. Una de las organizaciones con más permanencia en la ciudad, es el Centro de Residentes Bolivianos (CRB) que obtiene su personería jurídica en 1986 (aunque algunos de sus miembros venían desarrollando actividades desde los años cincuenta). Esta es una de las organizaciones cuyos proyectos fundacionales se vinculan con las situaciones de discriminación que atraviesan bolivianos en Córdoba. Pero además, asume como tarea un trabajo directo con la delegación de la DNM y el Consulado de Bolivia. Si bien estos proyectos contribuyeron a definir su perfil, son sus prácticas las que distancian al CRB de su colectividad y, en especial, el marcado énfasis en las actividades de tipo cultural que definen. A principios del los noventa, se forma la Asociación Deportiva Boliviana UFAB y, más recientemente, la Fundación Pro Bolivia. Un caso particular lo constituye la Cooperativa Ar.Pe.Bo.Ch. (argentinos, peruanos, bolivianos, chilenos). Entre 1994 y 1995 inicia su constitución a partir de la ocupación de terrenos en un barrio de la zona sur de la ciudad, Villa El Libertador. El acceso a la vivienda fue el motivo que convocó las acciones de esta organización y la obtención de servicios básicos para sus habitantes; sus gestiones

3 Cabe aclarar que este conflicto entre el Gobierno provincial y el municipal arranca en el año 2003 y se extiende hasta la finalización del mandato del gobernador José Manuel De La Sota y el intendente Luis Juez en el año 2007.

estuvieron orientadas hacia las agencias estatales municipales y provinciales, con el apoyo en aspectos puntuales, de dos ONG'S: CECOPAL⁴ y SEHAS⁵. Recientemente, en el año

4 El Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (CE-COPAL) es una Organización No Gubernamental situada en la ciudad de Córdoba. Es reconocida por el Gobierno de la provincia de Córdoba como Asociación Civil Sin Fines de Lucro según resolución N° 285A/86 del año 1986. Además, está inscripta como Entidad Nacional de Bien Público según resolución N° 3090. Inicia sus actividades en el año 1984, se propuso trabajar fundamentalmente con los sectores urbano-marginales de la ciudad capacitando, promocionando y asesorando a los pobladores de esas zonas. Los objetivos prioritarios podrían resumirse en la idea de promover y acompañar la reconstrucción y/o consolidación de las formas organizativas de los sectores populares, en procura de satisfacer sus necesidades básicas y generar crecientes procesos autogestionarios. Los trabajos estuvieron referidos a la defensa de la tierra y otros aspectos jurídicos legales, a lo alimentario, al género y a la comunicación desde una perspectiva educativa, procurando recomponer formas cooperativas y solidarias a través de la reflexión y de la propia práctica organizativa. En este marco de actividades, se desarrollan cuatro ejes temáticos: comunicación, derecho alternativo, género y agroecología. Con relación a estos ejes, iniciaron el primer proyecto de radio comunitaria en la zona de Villa El Libertador. La FM Sur (90.1) cuenta con una programación definida a partir de los distintos sectores que participan en el barrio. Entre ellos, la colectividad boliviana que tiene un espacio los días domingos a través del programa radial "Acuarela Boliviana". Desde este programa, se debatía la situación del Centro de Residentes Bolivianos en defensa de la línea fundadora del mismo. En el caso de la Cooperativa Ar.Pe.Bo.Ch. sus miembros tienen contacto con la radio para realizar las convocatorias o manifestar algunos problemas. Básicamente se vinculan con las actividades de asesoramiento y capacitación de la ONG. A partir del año 2007, en el marco del Programa de regularización de documentación Patria Grande, impulsado por el Ministerio del Interior a nivel nacional, han convenido una modalidad de trabajo articulada, utilizando como eje el consultorio de asesoramiento.

5 El Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS) inicia sus actividades en el año 1979, de la mano del Centro Experimental de la Vivienda Económica (CEVE). Las líneas de acción estuvieron referidas a la asistencia técnica integral en proyectos de capacitación, organización y hábitat a unas 30 villas de emergencia y nuevos barrios constituidos a partir de población dispersa. En este sentido, asesoraron a la Cooperativa Ar.Pe.

2005 comenzaron a vincularse con proyectos de trabajo del CRB.

Asimismo, a mediados de los años noventa, surge la Unión de Colectividades de Inmigrantes de Córdoba (UCIC). Esta organización engloba a todas las organizaciones de inmigrantes (latinoamericanas y europeas). Su rol es, básicamente, de divulgación cultural y si bien tiene vínculos con la delegación local de la DNM y los consulados, no han definido programas de acción social o político. En el caso peruano, la organización Inca Garcilazo de la Vega es la única organización reconocida y sus proyectos se vinculan con actividades culturales en estrecha relación con las propuestas del consulado. Un rasgo distintivo de la colectividad peruana es que el accionar de demandas proviene de ciertos liderazgos barriales. Finalmente, podemos citar la presencia de la Casa del Paraguay, que ha definido su accionar en los últimos años ligados al pedido de una sede consular de este país en la ciudad y confluye en sus acciones junto a la UCIC.

En cada caso, los objetivos y proyectos, las acciones de integración o conflictos intraorganizacionales, los vínculos que establecen con otros organismos (gubernamentales, no gubernamentales, confesionales) señalan ciertas zonas de problemáticas que no logran resolverse. Además, un elemento de análisis significativo es que ninguna de estas organizaciones participó ni promovió acciones en el marco de los debates, en el ámbito nacional, por la modificación de la Ley de migraciones vigente hasta el 2003.

En el próximo apartado se describen algunos de estos aspectos reseñados, tomando en consideración cada organis-

Bo.Ch. en una primera etapa. Sin embargo, la Cooperativa Ar.Pe.Bo.Ch. a través de sus propios recursos comienza a generar vínculos con distintos organismos estatales.

mo. Primero, se abordan las agencias estatales y sus prácticas; segundo, las que corresponden a las organizaciones de migrantes bolivianas. Brevemente, se hace referencia al caso peruano.

La cuestión migratoria: temas y prácticas en la conformación de la red de organismos locales

A lo largo de los párrafos precedentes, se describe una dinámica interinstitucional que lentamente configura una modalidad de conexión y un abordaje sobre la cuestión migratoria. Como se ha planteado, los temas prioritarios son la difusión de información sobre la documentación de los migrantes para acceder a la residencia en el país. En este caso, la DNM y los consulados son los organismos referentes para los migrantes. Secundariamente, llegan demandas a otros organismos municipales y provinciales. La red se completa con la acción de las organizaciones de los propios colectivos de migrantes. Uno de los aspectos que se destaca de este entramado, es que cada organismo está atravesando una redefinición de sus objetivos y sus prácticas. De esta manera, la red interinstitucional presenta una fisonomía fragmentada y constituida por solapamientos en sus actividades. Hasta el momento, las acciones se desarrollan según situaciones puntuales. La resolución de los casos opera a través de la derivación a otra instancia u organismo. Estos aspectos permiten arribar a un planteamiento preliminar. Se trata de reconstruir esta situación, a partir de lo que cada organismo hace o decide sobre este tema.

Una mirada de la migración desde las agencias estatales

En el caso de la DNM, a partir de los noventa transitó por etapas conflictivas en torno a “ciertas irregularidades” administrativas. Según refiere el funcionario a su cargo en la actualidad, la delegación local estuvo intervenida desde 1997 y, después, nuevamente en el año 2001⁶. El actual encargado de la delegación local de la Dirección Nacional de Migraciones asumió en el año 2002. Manifiesta que los ejes de actividad institucional han sido la reestructuración del funcionamiento de la delegación y restablecimiento de la relación con los inmigrantes. Por lo tanto, una de las estrategias prioritarias fue controlar la situación en torno a la proliferación de falsos gestores que, en algunos casos, eran empleados de la misma delegación los implicados en estas situaciones.

La delegación de la DNM tiene en la actualidad tres líneas de trabajo: una es la de admisión, que está circunscripta al ámbito de esta delegación; la segunda, está referida al de control de permanencia. Estas dos líneas de trabajo tienen relación con los pedidos de informe de la policía y se incluyen las actuaciones propias de la delegación. Una tercera línea es el control de ingreso y egreso, cuyas actividades se focalizan en el aeropuerto de la ciudad de Córdoba. En el contexto de estas tres líneas de trabajo, la DNM se relaciona con distintos organismos gubernamentales y organizaciones. Con relación a las acciones de admisión, establece actividades coordinadas con los consulados, con la iglesia (en particular la Pastoral de las Migraciones) y las organizaciones de migrantes, en especial con la Unión de Colectividades de Inmigrantes de Córdo-

⁶ Los detalles de los aspectos relacionados a esta etapa no quedan muy claros. El entrevistado retoma en varios tramos de la entrevista el relato de estos momentos institucionales. Pero es significativo que el organismo nacional haya sido intervenido en varias oportunidades.

ba (UCIC) y en menor medida con el Centro de Residentes Bolivianos (CRB). Con respecto al control de permanencia, se establecen vínculos con la policía, la policía de seguridad aeroportuaria y los juzgados federales. Estos vínculos marcan una red de control que, en el actual marco normativo, le resta el poder de intervención a la DNM y le asigna un papel de contralor a la Justicia sobre las acciones administrativas del mismo.

Uno de los ejes sobre los cuales se configuró el accionar de la DNM a partir del cambio normativo en 2003 fue “reponer el lazo con la sociedad”; esta dimensión se encuentra en el relato del funcionario entrevistado:

“A mí me generó todo un trabajo interno con muchas jornadas de interés público. La orientación que se pretendió desarrollar en Córdoba, tuvo que ver con un avance de un correlato de una necesaria modificación del pensamiento con relación a estos temas y un abordaje diferente. Se trataba de un reflejo material del proceso de cambio. Habíamos funcionarios que sin perder el criterio de aplicación estricta de la norma pensábamos distinto” (Funcionario de la Delegación Córdoba de la DNM).

Esta referencia a un cambio en las prácticas no indica que se hayan eliminado las representaciones sobre la función policial de la DNM por parte de los migrantes, como tampoco de la sociedad en general. La estrategia, en todo caso, supone la coordinación de algunas tareas entre varios organismos. Al respecto, se iniciaron una serie de actividades de capacitación en la Escuela de la Policía provincial. También, se impulsó desde la delegación de DNM y los consulados, particularmente los de Bolivia y Perú, una labor conjunta. El

tema central que los convocó fue la difusión de información sobre los trámites para acceder a la documentación⁷.

En cuanto a la red consular⁸, como se señala en párrafos anteriores, las actividades de los consulados son diversas y están orientadas por los intereses económicos, políticos o culturales de los Estados que representan. Una de sus funciones se vincula con la situación de los ciudadanos del país de origen en Argentina; fundamentalmente en el caso de los consulados de Bolivia y Perú en Córdoba, la problemática social y el acceso a la documentación para residir en la Argentina han sido el denominador común. Básicamente, las acciones estuvieron focalizadas en este último aspecto a partir de la nueva Ley de Migraciones. En tal sentido, se establecieron contactos tanto con la DNM para integrar las actividades de difusión de este organismo, como con algunas organizaciones de migrantes (Unión de Colectividades de Inmigrantes de Córdoba, Centro de Residentes Bolivianos, Asociación Inca Garcilazo de la Vega).

Los cónsules de ambos países (Bolivia y Perú) coinciden en valorar las propias actividades de difusión de las nuevas normas. Le asignan un papel prioritario a la información como elemento de cambio de actitud de los migrantes frente a las agencias estatales. Consideran que el conocimiento del alcance del actual programa de regulación de la documentación, fomenta un lugar activo del migrante. En tanto responsable de su propia condición de residencia y permanencia en

7 Las acciones tendieron a fortalecer las estrategias de difusión del programa Patria Grande impulsado por el Ministerio del Interior de la Nación.

8 Se debe mencionar que no se ha relevado la totalidad de los consulados radicados en Córdoba. En una primera aproximación, se tomó en cuenta los vinculados a la migración limítrofe y no limítrofe. En este sentido, se registraron algunas dificultades al momento de acceder a la realización de las entrevistas. En algunos casos, no se pudo concretar un encuentro y, en otros, no se permitió grabar la entrevista.

el país: “ahora es ilegal el que quiere, es ilegal el irresponsable”, advirtió uno de los cónsules entrevistados. En muchas ocasiones, estas valoraciones emergen dentro un contexto en el que se ponen en juego ciertas identificaciones en torno a “lo boliviano” o “lo peruano”. La identidad aparece descrita como una esencia que configura las características de la comunidad en cuestión. Los migrantes aportan a la cultura local con “su riqueza cultural”, son “sumisos” y “trabajadores” y, por lo tanto, una necesaria información sobre los trámites de radicación mejoraría su situación de inserción social o laboral. La ausencia de conflicto, la tranquilidad de los inmigrantes, su “mansedumbre”, son algunos de los rasgos identitarios con los cuales califican a los migrantes tanto desde la DNM como de los consulados.

En ese sentido, la identificación que surge no está ligada predominantemente a la criminalización sino a su condición de sumisión, de ausente. Evidentemente, esta construcción va indicando una operación de “despolitización” del migrante y, por lo tanto, una devaluación de la capacidad de accionar o demandar colectivamente. Este es un aspecto muy importante que permite establecer una línea analítica tanto de las relaciones con las organizaciones de inmigrantes, como de las posibilidades de acceso y participación de los migrantes en la formulación de políticas públicas.

En el ámbito provincial, se plantean dos programas centrales con dependencias administrativas diferentes. El Programa de Derechos Humanos (su planificación y ejecución depende de la Dirección de Derechos Humanos y Lucha contra la Discriminación dependiente de la Secretaría de Justicia de la Provincia de Córdoba) y el Programa de Lucha contra la Discriminación (dependiente de la Coordinación General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia)⁹.

⁹ En relación con este último programa las áreas de trabajo abarcan:
1) Situación de los Inmigrantes, principalmente de los países vecinos a

El enfoque de estos programas se basa en la “prevención integral” y el “trabajo en red”. Dentro de las tareas que desarrollan están las referidas al asesoramiento legal y la coordinación con organismos públicos, ONG, establecimientos educativos y todas aquellas actividades que puedan promover la No Discriminación. En particular, se asesora a los migrantes con relación a los trámites referidos a la documentación y se los asiste en casos específicos ante situaciones de discriminación en el ámbito laboral o educativo. La perspectiva que se asume a través de los dos programas, es la de difusión de los marcos normativos vigentes y la promoción de los derechos en igualdad de oportunidades. A su vez, dentro de los objetivos está el fortalecimiento de la red de organismos para coordinar acciones en el ámbito comunal.

Por su parte, desde la Dirección de Derechos Humanos de la Municipalidad, también admiten la invisibilidad que tienen los temas referidos a la discriminación. En particular, a la situación de los migrantes. Desde esta dependencia municipal, la política no está estructurada sobre programas específicos porque se considera que “sin mayor organicidad abren las puertas para recepcionar todo lo que la gente entiende que es un derecho violado”; en este sentido, las demandas son variadas y complejas, pero se valora que la gente se informe sobre los derechos que los asisten y reclame.

Si bien se considera que se ha avanzado bastante con la creación de estas Direcciones u organismos como la Defen-

través del Programa AINM (Programa de Asistencia al Inmigrante); 2) Problemática de las Minorías Sexuales y de las personas que viven con VIH/SIDA, a través de la COMSEP (Comisión para las Minorías Sexuales y Portadores de HIV); 3) Temática de Personas con Discapacidad; 4) Abordaje de la Problemática de la Mujer, Programa “Mujer y Discriminación”: Asesoramiento y seguimiento en actos de discriminación, a fin de conseguir el cese de los mismos. (Los datos corresponden a los documentos del Programa).

oría del Pueblo, el funcionamiento cruzado de estas estructuras genera la confusión de las personas tanto para reclamar como para cumplir con las obligaciones derivadas. Varias de las temáticas sociales o sobre discriminación, están a cargo de distintas ONG en la ciudad que vienen trabajando desde hace tiempo. Sin embargo, desde el ámbito estatal aún no se han conformado espacios para integrar estas tareas. En lo que respecta a las migraciones, las demandas han sido puntuales y, en la mayoría de los casos, por problemas con la documentación. Mientras que las acciones estatales –como se dijo– han estado dirigidas al asesoramiento y la derivación.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo es un organismo que se reconoce en texto de la Constitución Provincial en el año 1987. Recién se pone en funcionamiento dos años después. Si bien no depende del gobierno y actúa con plena autonomía funcional, se cruza con las actividades de la Dirección de Derechos Humanos de la Municipalidad. Las áreas que en este momento son prioritarias están relacionadas a servicios públicos, salud, defensa al consumidor y seguridad social. Particularmente en estos temas, los Centros Vecinales son los que mayormente interponen reclamos pero no coordinan actividades con la Municipalidad de la ciudad. En el caso de la inmigración, desde hace varios años la Defensoría del Pueblo trabaja con bolivianos y peruanos. Los reclamos son abordados coyunturalmente y, desde allí, se activa un circuito de derivaciones en el que intervienen tanto los consulados como la delegación de la DNM.

En el caso de los reclamos, la funcionaria entrevistada de la Defensoría del Pueblo advierte que por situaciones de discriminación se denuncian pocos casos y reconoce la dificultad de establecer los criterios que permitan definir qué es una situación de discriminación. En este sentido, la efectividad de las acciones se reduce y esto impacta en las posibilidades de denunciar. En estos casos las derivaciones son hacia el Insti-

tuto Nacional contra la Discriminación (INADI). En materia de reclamos por situaciones laborales, son los respectivos consulados los que intervienen o solicitan la intervención. Básicamente, la Defensoría del Pueblo no es un referente directo para el reclamo de los migrantes. La justificación se encuentra en ciertas prácticas que, según su visión, caracterizarían a los colectivos peruanos y bolivianos:

“[...] Seguramente por una cuestión de cercanía y demás, se dirigen a su consulado. Son dos colectividades muy sumisas, muy trabajadoras, la gran mayoría... fijate vos que parecen que terminan recluyéndose en el mismo sector, van en forma conjunta, no se aíslan, van como armando, sobre todo la boliviana, van armando como cooperativas. Ellos mismos se van ayudando en sus trabajos unos con otros y mantienen una relación muy estrecha con sus consulados... me da la sensación que las demandas deben ser muchas de trámites” (Funcionaria a cargo de la Defensoría del Pueblo).

Los hechos acontecidos en Buenos Aires con respecto a la muerte de bolivianos sometidos a trabajo esclavo en talleres textiles del barrio de Caballito y las denuncias publicadas por el diario *La Voz del Interior* a partir del 16 de abril del 2006, impactaron inmediatamente en el ámbito de los organismos estatales. Por primera vez, se convocó desde la Defensoría del Pueblo de la Provincia a una reunión conjunta a la delegación de la DNM, los consulados, el Centro de Residentes Bolivianos y Fundación Pro Bolivia, Ministerio de Seguridad y Ministerio de Educación de la Provincia. En realidad, la agenda de la reunión quedó abierta: aún existen demasiados temas que no son abordados como parte de una política pública (precariedad laboral, dificultades en el acceso a la educación y a la salud, trabajo infantil y la trabajo femenino) desde la perspectiva de las migraciones.

Un ejemplo similar se presentó con relación al Consejo Provincial de la Mujer. Este organismo fue creado en el año 2000 en el ámbito del Poder Legislativo y tiene autonomía funcional respecto del Gobierno provincial. Desde ese momento, se comenzó a trabajar por los temas referidos a violencia familiar y violencia hacia la mujer. En el año 2004 se realizó un convenio de colaboración entre el Tribunal de Justicia de la Provincia, el Ministerio Público de la Provincia, el Ministerio de Seguridad, la Secretaria de Justicia y el Consejo Provincial de la Mujer para crear la Unidad Judicial de la Mujer, dependiente del Poder Judicial, la Casa de la Mujer y el Niño Víctimas del Delito contra la Integridad Sexual, dependiente del Consejo Provincial de la Mujer y las veinticinco Comisarías de la Mujer, dependientes de la Policía de la Provincia y del Ministerio de Seguridad.

El Consejo Provincial de la Mujer no había incorporado una perspectiva de la situación de las mujeres migrantes en Córdoba. Sin embargo, a principios de junio de 2005 se desencadenó una situación relacionada con el tráfico de personas para el ejercicio de la prostitución. Concretamente, implicaba a cinco paraguayas en la localidad de Quilino (posteriormente se relevaron treinta y cuatro personas en esas condiciones). Con respecto a este caso, los vínculos interinstitucionales que se activaron fueron, en primer lugar, entre el Consejo Provincial de la Mujer y la Ministra de Repatriados de Paraguay (Nicacia Maldonado de Soloache); posteriormente, se hizo presente el Embajador de Paraguay en Argentina (desde hacía 15 años ningún embajador tomaba contacto con el colectivo paraguayo en Córdoba). Asimismo, se realizó un encuentro con un grupo de 70 residentes paraguayos que plantearon una serie de demandas, entre las cuales, solicitaban con mayor fuerza la apertura de un consulado en esta ciudad.

Esta coyuntura empujó a que el Consejo Provincial de la Mujer se vinculara con la Organización Internacional de

Migraciones (OIM) e iniciaran conjuntamente un trabajo de capacitación sobre estos temas. En la actualidad, se han planteado convocar a las mujeres de los distintos colectivos de inmigrantes para trabajar en conjunto con sus organizaciones. Estos programas no están aún definidos.

Las organizaciones de migrantes en Córdoba: prácticas y discursos

En la primera parte de este trabajo, se esboza un panorama general de la situación de las asociaciones de inmigrantes locales. Por lo menos, están expresadas las que han alcanzado algún tipo de organicidad o, en algunos casos, que están en procesos de constitución. Este tejido asociativo no se presenta como un conjunto homogéneo (tampoco se plantea que deba aspirar a serlo). Sin embargo, la importancia que adquiere su estudio tiene vinculación con las formas de prácticas políticas que se configuran desde los sectores que poseen desiguales posibilidades de intervención en la “vida pública” de la ciudad. Esta dinámica se entrecruza con las definiciones –o falta de ellas– que realizan otros organismos estatales con respecto de la cuestión migratoria.

En primer lugar, se constata algunos aspectos comunes en el proceso asociacionista en Córdoba. El primero, tiene que ver con un aspecto sociológico de las organizaciones en general: las organizaciones permiten definir identidades. En este sentido, en la mayoría de las organizaciones existe un nivel de disputa por la legitimación de un relato identitario que permita resignificar la posición del colectivo con relación a la sociedad de acogida. Por lo tanto, los temas a los cuales se abocan, sus formas de organización interna o las prácticas para vincularse con otras organizaciones y con el colectivo de referencia, se convierten en parámetros de la representati-

vidad que pretenden lograr¹⁰. En segundo lugar, un aspecto de lo político se pone de manifiesto, en tanto esa representatividad les permite intervenir o no en la construcción de las agendas públicas de acuerdo a cada contexto histórico en el que se asumen estas luchas (Laclau, 1998). Precisamente es con relación a este segundo aspecto, que en la ciudad de Córdoba se puede establecer una primera aproximación a los discursos y prácticas de estas organizaciones y las aristas de una conflictividad que subyace y se silencia.

Si el punto de partida es considerar el tipo de temas y acciones que despliegan estas organizaciones, se pueden distinguir: a) Un tipo de discurso identitario que se estructura sobre el reconocimiento de las tradiciones culturales (predominantemente construidas como identificaciones basadas en la nación y la religión). Reconocen los aspectos legales y económicos que los coloca en condiciones de desigualdad social con respecto a los argentinos, pero priorizan el fortalecimiento interno de las organizaciones y las actividades de difusión cultural (organización de conferencias sobre las tradiciones culturales de cada país, de la fiesta de las colectividades) como forma de lucha contra la discriminación. Básicamente, la discriminación es asumida como un acto contra la dignidad de la persona, cuya causa estaría en el desconocimiento de las características culturales de los grupos. Proyectan sus acciones

10 Sergio Caggiano analiza la relación entre instituciones, representación y hegemonía y plantea que “en estos procesos es posible reconocer tres elementos que son profundamente interdependientes: (la definición de) intereses, la (construcción de) identificaciones sociales, (la formación de) instituciones. Las instituciones juegan un papel preponderante en el modo en que los efectos sedimentados de las luchas hegemónicas pueden estabilizar los grupos sociales y funcionar con una cierta (y provisoria) firmeza. Ofrecen un marco y un código que ordenan el juego de las variaciones contextuales. Por lo demás, toda institución se halla en medio de fricciones y disputas que otras instituciones, junto a ella, configuran.” (Caggiano, 2005: 135).

buscando mantener una imagen “no conflictiva” del migrante con relación a “la sociedad en general” y estiman mantener contacto con las agencias públicas, pero no aspiran a intervenir, a menos que sean convocadas. En esta línea de organizaciones, se pueden situar fundamentalmente la UCIC e Inca Garcilazo de la Vega (organización de profesionales peruanos) y, secundariamente, la UFAB y la Asociación Deportiva Boliviana. b) Otro discurso de corte político que se estructura sobre demandas concretas vinculadas a la situación de precariedad laboral y jurídica de los migrantes. Si bien consideran que las causas están relacionadas con la discriminación (comparten la visión expresada en el anterior discurso), definen propuestas de trabajo y acciones concretas de intervención social. Con relación a esto, se plantean diferencias relativas a la modalidad de los vínculos que establecen con las agencias estatales, con otras organizaciones y con los medios de comunicación locales.

En el caso del CRB, hasta el año 2005, predominó un discurso vinculado a la defensa de la identidad cultural boliviana identificada con el relato del Estado boliviano. En este marco, aparece la cultura valorada por su diversidad y riqueza. Los proyectos de la organización se basan en actividades predominantemente de difusión cultural (celebración de las fechas patrias, Tedeum en la catedral de la ciudad, velada cultural para el día de la Independencia de Bolivia, acompañamiento de las procesiones con motivo de la celebración de día de la Virgen de Urkupiña, participación en los festejos de carnaval con una agrupación de danzas, organización del pesebre viviente). En una segunda línea de acciones, se ubicaban las gestiones para obtener la documentación de nuevos migrantes bolivianos; en este caso los vínculos interinstitucionales centrales se establecían con el Consulado de Bolivia y la delegación de la DNM. Básicamente, actuaban por casos que llegaban al CRB y los trámites los asumía de

manera personal una integrante de la comisión fundadora de esta organización. El CRB fue intervenido por los distintos conflictos que se presentaban y la presunción de malversación de fondos. Hacia el año 2001 una nueva comisión normaliza el funcionamiento y retoma los proyectos culturales y la línea de trabajo con el consulado y la delegación de la DNM. En el marco de estas actividades, se realizaron charlas sobre los nuevos convenios bilaterales y requisitos para la documentación y condiciones de los contratos de trabajo en los barrios de Villa El Libertador y Nuestro Hogar III. Sin embargo, los conflictos internos permanecieron y un grupo cuestionó tanto la representatividad de esa comisión como sus proyectos. Luego de un período de una conducción asumida de manera interina, el nuevo grupo encabeza la coordinación del CRB, en el año 2005. Actualmente, los proyectos están orientados a intervenir sobre la situación sociolaboral de los inmigrantes bolivianos. En este sentido, las principales acciones se dirigieron a interponer denuncias ante el Ministerio de Trabajo de la Provincia para que se realicen las inspecciones correspondientes a cortaderos de ladrillos (esta ha sido una de las principales fuentes de empleo de los inmigrantes recientes); participar de la primera reunión realizada entre Defensoría del Pueblo de la Provincia, la delegación de la DNM, la Fundación Pro Bolivia y los consulados, entre abril y mayo de 2006. Un aspecto importante de estas acciones es que se accedió a los medios de prensa locales a través de una serie de denuncias que fueron tratadas por el diario La Voz del Interior¹¹. A partir de esta

11 Las notas que fueron publicadas corresponden a las siguientes fechas y temas: del día 16/04/06 sobre documentación falsificada; 17/04/06 sobre la situación del acceso a la vivienda en el caso de inmigrantes; 18/04/06 por la intervención de la Defensoría del Pueblo de la Provincia con relación a las condiciones precarias de trabajo; 19/04/06 sobre los documentos de alumnos bolivianos con documentos argentinos; 27/04/06 sobre la reunión convocada por Defensoría del Pueblo de la Provincia a

nueva línea de proyectos, algunos miembros de la Cooperativa ArPeBoCh se acercaron, por primera vez, a las reuniones del CRB.

Un caso particular lo constituye la Cooperativa Ar.Pe. Bo.Ch. que surge ante la necesidad de dar respuestas en materia de viviendas, en el barrio Villa El Libertador. El discurso no se articula sobre el eje de la discriminación sino que se relaciona al reclamo del reconocimiento de derechos sociales por parte del Estado. Históricamente, este barrio tuvo problemas en torno a la tenencia de los terrenos y los servicios públicos básicos (parte de las demandas y apoyo a su organización estuvieron avaladas por dos ONG, CECOPAL y SEHAS). Sin embargo, las áreas centrales de “la Villa” (como se lo conoce al barrio) han logrado algunas mejoras en la actualidad; los sectores periféricos, en cambio, continuaron postergados. El primer grupo que constituyó la cooperativa estaba conformado por argentinos, peruanos, bolivianos y chilenos, todos sin viviendas ni posibilidades de acceder a un alquiler. Por iniciativa de este grupo tomaron los terrenos que eran propiedad de la empresa CORCEMAR (posteriormente Minetti) y de un señor llamado Avelino González (aproximadamente eran siete manzanas), definieron las parcelas y compraron maderas a la fábrica Renault para levantar las casillas¹². Uno de los integrantes con experiencia organizativa en Perú (que actualmente no reside en Argentina) los ayudó a la formación de la cooperativa y un año después, acordaron con los dueños de los terrenos una forma de pago e iniciaron los reclamos por los servicios básicos (agua y luz). Actuando como cooperativa integraron una organización informal reconocida como

los Consulados, delegación de la DNM, y organizaciones de inmigrantes; y 11/05/06 por las presuntas *multas* que policías cobraban a bolivianos sin documentos.

12 También se lo conoce como barrio *Las Tablitas*.

Multisectorial (formada por la parroquia, líderes sociales y vecinos). También se vincularon al Ministerio de Desarrollo Social provincial para solicitar asistencia a través de los planes oficiales y a la Municipalidad. Hace dos años lograron la instalación del agua corriente en estas manzanas del barrio y en junio de 2006, la Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC) tendió la red eléctrica. A través de gestiones en el Centro de Participación Comunitaria¹³ de Villa El Libertador lograron que la empresa recolectora de residuos pase por estas manzanas. Los conflictos internos de la organización están referidos a las formas de intervención que tienen peruanos, bolivianos y argentinos (en este momento no han quedado chilenos viviendo en el barrio) y los liderazgos que se definen en función de estas identificaciones.

Otro caso es el discurso de los liderazgos barriales de la colectividad peruana. En especial, los peruanos en Córdoba no poseen un tejido asociacionista como el boliviano. Por lo tanto, sólo se puede aproximar una caracterización preliminar sobre el tema. Los líderes barriales están vinculados al Consulado de Perú. El mismo Consulado ha contactado a estas personas para hacer difusión de las normativas en materia de documentación. En la zona de barrio Alberdi, la influencia del párroco ha sido importante; desde la iglesia se han impulsado “proyectos netamente evangelizadores y otros de promoción humana”¹⁴. Su vinculación con las actividades de la Pastoral de Migraciones es reconocida pero identifica su trabajo “con relación a lucha contra la discriminación”¹⁵. En cada caso,

13 Dependencia descentralizada de la Municipalidad.

14 Los proyectos incluyen actualmente: una escuela secundaria para adultos, un jardín maternal, escuela primaria y secundaria común, el instituto de culturas aborígenes, una farmacia comunitaria, un ropero comunitario, la FM Libre (puesta en funcionamiento en 1991).

15 Los peruanos en Alberdi y desde la parroquia participan de dos Cofradías: una es la del Señor del Milagro (devoción limeña) y la otra es

estos liderazgos han impulsado distintas acciones pero no se han incluido en el circuito de las agencias estatales.

Dentro de este panorama que hemos planteado, ninguno de los discursos de las asociaciones ha sido considerado dentro de las agendas de los organismos públicos. Muy lentamente, el CRB (más precisamente desde el año 2005) está haciendo públicas una serie de denuncias con respecto a la problemática social de los inmigrantes en Córdoba.

A modo de recapitulación

Con base a la información recolectada y algunos elementos de análisis, este trabajo es un ejercicio de carácter descriptivo. Permite entrever algunas cuestiones preliminares en torno a la dinámica que las instituciones están estableciendo para la atención de los problemas o demandas de los colectivos migrantes. La primera de ellas es el lugar que ocupan los asuntos referidos a las migraciones. Básicamente, el núcleo de los temas pasa por las condiciones de acceso a la documentación y la legalización de los migrantes. Por lo tanto, se le asigna a la difusión de información una importancia que tiende a colocar, en un lugar secundario, las posibilidades de enfocar integralmente las condiciones del migrante y de la migración en el contexto local; especialmente, las relacionadas no sólo con el acceso a los servicios básicos sanitarios o de educación, sino también a la construcción de espacios de participación. La segunda cuestión, por lo tanto, es la dinámica que se establece entre organismos estatales y organizaciones

la de Nuestra Señora de la Puerta (devoción de Trujillo). Cada procesión se realiza en la manzana de la iglesia (una celebra en Octubre y otra en Diciembre), luego se oficia la misa y posteriormente se brinda y baila. En el 2006, por primera vez, participó el Cónsul de Perú.

de migrantes. Parte de estas relaciones están vinculadas a las funciones de cada organismo, las prácticas que se han consolidado en el abordaje de las demandas y la historia propia de cada uno que condiciona las posibilidades de interconexión. Por el momento, se visualiza una interrelación parcial entre los distintos organismos y con diversos niveles de prioridades, que sólo tiende a generar mayores situaciones de desigualdad entre los migrantes. Tanto los programas, proyectos y acciones que definen los organismos estatales se encuentran en dispares niveles de concreción. A su vez, las posibilidades de llevarse a cabo dependen de partidas presupuestarias y de la coordinación política entre las agencias estatales. Estos últimos aspectos han sido reseñados como críticos a través de las entrevistas.

En todo caso, los reclamos que cruzan a todas las organizaciones están ligados a las situaciones de discriminación que afrontan los migrantes. Aunque la significación que adquiere el concepto varía según cada institución y el estereotipo construido en torno al lugar del migrante en la sociedad. Por lo tanto, allí se abre una zona de tensiones entre lo que el marco normativo establece, las representaciones y el ejercicio cotidiano que desempeñan las organizaciones vinculadas a las migraciones. En definitiva, de lo que se trata es de revisar permanentemente en qué espacios y cómo se trazan los límites móviles de la exclusión.

Bibliografía

Bourdieu, Pierre (1988) *Cosas Dichas*. Buenos Aires: Gedisa.

Caggiano, Sergio (2005) *Lo que no entra en el crisol. Inmigración boliviana, comunicación intercultural y procesos identitarios*. Buenos Aires: Prometeo.

Domenech, Eduardo (2007) “La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de Argentina” en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. 23, N° 1.

Grimson, Alejandro (2006) “Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en Argentina” en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comp.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.

INDEC (2001) *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Buenos Aires: INDEC.

Laclau, Ernesto (1998) “Deconstrucción, pragmatismo y hegemonía” en Mouffe, Chantal (comp.) *Deconstrucción y Pragmatismo*. Buenos Aires: Paidós.

Ortiz, Claudia (2005) “El Centro de Residentes Bolivianos: un espacio de construcción identitaria. Un estudio de caso en la ciudad de Córdoba. (1990-2000)” Tesis de Maestría, Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba.

Pereyra, Brenda (2001) “Organizaciones de extranjeros de países vecinos. La función social” en Revista *Encrucijadas. Migraciones ¿La tierra prometida?*, Universidad de Buenos Aires Buenos Aires.

Zalles Cueto, Alberto (2002) “El enjambramiento cultural de los bolivianos en la Argentina” en *Nueva Sociedad*, N° 178.

EL ESTADO ARGENTINO Y LA EMIGRACIÓN: COOPERACIÓN, GOVERNABILIDAD Y RECIPROCIDAD*

Janneth K. Clavijo
Silvana E. Santi

Si bien la Argentina se constituyó en un país de inmigración a lo largo de su historia, en los últimos años se ha asumido discursivamente también como un país de emigración, lo que le confiere actualmente una doble condición. Sin embargo, este posicionamiento que se encuentra enraizado en su construcción como país y como actor dentro de la región sudamericana ha tardado en reflejarse en sus políticas migratorias, puesto que el Estado se ha avocado primordialmente al tratamiento de la inmigración, ya sea con una lógica de atracción o de restricción, según el momento histórico. Tradicionalmente, el Estado nacional ha implementado una serie de medidas en relación a la emigración, las cuales han resultado acciones coyunturales, tardías y, frecuentemente, focalizadas hacia ciertos grupos del heterogéneo conjunto de emigrantes.

No obstante, desde principios del presente siglo, el crecimiento cuantitativo de los flujos de argentinos al exterior y la mayor visibilidad social y política de este fenómeno reper-

*Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el marco del Tercer Coloquio Internacional sobre Migración y Desarrollo: “Las migraciones internacionales, los desafíos de la exclusión y la desigualdad para la ciudadanía en la globalización”, FLACSO/Universidad Nacional de Costa Rica, Heredia, Costa Rica, 4-6 de diciembre de 2008. Adicionalmente, queremos agradecer a Juan Carlos Sabogal Carmona por la lectura reflexiva y los aportes a la discusión de este texto.

cutieron en la manera de abordar la cuestión de la emigración. Nuestra idea principal sostiene que el actual discurso del Estado argentino frente a la emigración, en un contexto de “acercamiento” –material y simbólico– a la realidad latinoamericana, retoma ejes claves de los lineamientos de la agenda regional sobre migraciones como la cooperación, la gobernabilidad y la reciprocidad, los cuales se desprenden de la lógica de la teoría de la interdependencia, conforme la configuración hegemónica actual del sistema internacional.

Frente a este escenario, podemos decir que Argentina no sólo *es* parte geográfica de América del Sur, sino que también al vincularse con la posición discursiva regional, se asume *como* parte de ella, articulando las demandas respecto a los procesos migratorios, en consonancia con la dinámica actual de los movimientos poblacionales en sentido Sur-Norte. De esta manera, el giro en la posición que asume el Estado argentino, pasando de identificarse exclusivamente en términos de país de inmigración a definirse conjuntamente como país de inmigración/emigración se sustenta en aquellos ejes que van en consonancia con la mirada interdependentista.

Esta teoría discute el rol predominante del Estado como único agente en la vida internacional (Fazio Vengoa, 2007), tomando en cuenta la injerencia de una multiplicidad de actores (grupos de presión, empresas transnacionales, organizaciones internacionales estatales y no estatales, entre otros), en la esfera global¹. Si bien esta teoría proporciona elementos para analizar los organismos interestatales y su discurso respecto a

1 Robert O. Keohane y Joseph Nye, principales representantes de esta corriente teórica, mencionan al respecto que: “En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países [...] las relaciones interdependientes siempre implicarán costos, dado que la interdependencia reduce la autonomía; pero es imposible determinar *a priori* si los beneficios de una relación serán mayores que los costos. Esto dependerá tanto de

la cuestión migratoria, una de sus limitaciones fundamentales es que, en el contexto del capitalismo globalizado y neoliberal, los Estados y los bloques políticos se encuentran cada vez más polarizados y jerarquizados entre sí. En este sentido, podemos decir que “en el ámbito de las migraciones los estados adoptan políticas de emigración e inmigración en función de cuál sea su posición e intereses dentro de ese *sistema jerarquizado de estados*. La creciente brecha Norte-Sur estimula las *condiciones que inducen a emigrar a muchas personas en países de la periferia* (falta de oportunidades laborales, pesimismo político, etc.) pero a la vez *se frena la inmigración en los países del centro* (políticas restrictivas [...])” (Pereda y Prada, 2003: 31, énfasis en el original)².

Para el desarrollo del artículo hemos dispuesto dos partes principales. En primer lugar, a fines de marcar de manera acotada las acciones políticas que Argentina ha desplegado res-

los valores que animen a los actores como de la naturaleza de la relación” (Keohane y Nye, 1988: 22-23).

2 Es importante resaltar que los autores retoman el concepto del orden jerárquico interestatal de Arrighi et al. (1999: 41-42): “Obsérvese [...] que la ‘apertura’ o ‘cierre’ de las fronteras de un Estado a tales movimientos ha tenido menos que ver con las políticas de tal Estado ‘hacia el mundo’ que con su ubicación en el orden jerárquico inherente al sistema interestatal de la economía mundo-capitalista. Esta ubicación no se halla determinada simplemente por la opinión de los intelectuales, sino por relaciones de fuerza fehacientes y dignad de crédito, por condiciones prácticas impuestas por las clases dominantes. En realidad, el sistema interestatal se apropia de todas la relaciones directas e indirectas entre los pueblos de diferentes países (jurisdicciones estatales) [...], de modo tal que todas llegan a ser, en última instancia, mediadas, y con frecuencia, realmente organizadas por las agencias homologas de los diferentes Estados en virtud de las relaciones existentes entre los mismos”. Asimismo, Pereda y Prada agregan que: “El orden jerárquico interestatal tuvo su primera gran expresión en la etapa colonial y dio paso después a los actuales procesos de centralización y periferización, que tienden a profundizarse [...] en la actual etapa de globalización neoliberal” (Pereda y Prada, 2003: 42).

pecto a los nacionales en el exterior, recorreremos brevemente la trayectoria que ha sufrido este discurso desde la segunda mitad del siglo XX, buscando presentar algunos antecedentes que nos permitan analizar el panorama actual. En segundo lugar, intentaremos explicar el giro retórico que frente a la temática ha tomado el Estado en los últimos años pretendiendo establecer la existencia de líneas de correlación entre el ámbito nacional y regional a través del análisis de aquellos ejes que subyacen a la lógica de la interdependencia. Para la elaboración del texto hemos utilizado distintos documentos de carácter nacional y regional, como discursos oficiales, normativa migratoria, intervenciones públicas de representantes del Estado argentino y declaraciones finales de foros consultivos regionales cercanos a la temática migratoria.

La emigración argentina desde mediados de siglo XX: una aproximación histórica

La emigración en Argentina es un proceso que se viene desarrollando desde la segunda mitad del siglo XX aunque con diferentes intensidades y por diversas motivaciones. Como plantea Novick (2007: 301), si bien en un primer momento la emigración argentina se asoció a situaciones históricas coyunturales, entre causas políticas y económicas internas, su aumento y heterogeneidad a fines del siglo XX implican no perder de vista las causas estructurales que provocan el proceso, especialmente en los países del Sur. Pese a la persistencia de este fenómeno, el Estado no ha implementado políticas que atiendan a esta cuestión, salvo algunas de carácter coyuntural.

Las corrientes de emigración en el país comienzan a adquirir visibilidad a partir de la década del cincuenta del siglo pasado. Algunos factores que contribuyeron a este “primer”

flujo fueron resultado de las confrontaciones ideológico-políticas que detonaron las medidas de los dos primeros gobiernos de Juan Domingo Perón (1946-1955), y que provocaron polarizaciones entre distintos sectores sociales, estimulando el exilio de algunos opositores al gobierno durante esa etapa. A pesar que estos fenómenos tuvieron su origen principalmente en cuestiones políticas, los reiterados desequilibrios económicos aparecían también como otra de sus causas. La inestabilidad política e irregularidad en el crecimiento económico que siguió al golpe de Estado de 1955 –que derrocó a Perón– reforzó el “goteo” de emigrantes con altos niveles de formación educativa, tales como científicos, técnicos, y profesionales, entre otros (Mira y Esteban, 2003: 35). Este escenario abonó los conflictos político-sociales de las posteriores dos décadas.

Entre las primeras respuestas que surgieron por parte del Estado, vemos que ya en 1965 el gobierno nacional, a través del Decreto 7558/65, crea la “Comisión Especial de Estudio de la Migración de Científicos, Profesionales, Técnicos y Obreros altamente calificados” (Novick, 2007: 311) con el fin de abordar la magnitud y características del fenómeno. Así también, una vez creado el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), en 1958, se impulsó una política de repatriación de investigadores que fue revertida con la llegada al poder de Juan Carlos Onganía tras un nuevo golpe de Estado en 1966 (Oteiza, 1998). Ese gobierno de facto lleva adelante el control e intervención de las universidades, lo que desencadena las expulsiones y renuncias de alrededor de tres mil investigadores, profesores y científicos que encontrarán en el exilio una salida forzada a las condiciones impuestas, teniendo como destinos principales Estados Unidos y Francia (Mira, 2005: 187)³. Este hecho tiene

3 Esta acción tuvo su epicentro en *la noche de los bastones largos*, que se dio a llamar así por el nivel de violencia con la que la policía realizó el desalojo de los alumnos y profesores que habían ocupado las universida-

marcada significación en la comunidad científica argentina, imprimiéndose como un hito en la historia del *brain drain*⁴ o *fuga de cerebros* del país⁵. En esta línea, entre las décadas del cincuenta y setenta, el desarrollo de este fenómeno no se tradujo en políticas que abordaran esta problemática, al contrario, durante este período hubo una falta de política científica en un contexto de creciente de represión ideológica y censura (Oteiza, 1970: 450).

Tras la inestabilidad política dada por los consecutivos gobiernos de facto, se profundizan los conflictos sociales alternados con reiteradas crisis económicas que emergieron con fuerza en 1973, conllevando a posteriores recesiones que se hicieron palpables durante el tercer gobierno peronista (1974-1976). Ese mismo año, atendiendo a las crecientes corrientes emigratorias, el Estado incluye a la emigración en un apartado del “Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional”. En este documento, se mencionaba que para

des. Se intervinieron siete universidades, entre las cuales se encontraban la de Buenos Aires, La Plata y El Litoral (Oteiza, 1998). Para profundizar sobre esta temática, véase Aruj (2004).

4 Entenderemos este término de acuerdo lo planteado por Oteiza (1970: 429), que lo define y lo caracteriza como “un tipo de migración internacional selectiva de personas con alto nivel de calificación” [las cuales] “se dirigen sistemáticamente en los últimos 25 años de los países menos desarrollados a los más avanzados”. Referido a esta última afirmación, atiéndase la fecha de publicación de su texto y la relevancia que aún cobra esta aseveración.

5 Es interesante ver la postura que Oteiza refleja al respecto, ya que sitúa la *fuga de cerebros* en la nueva configuración del orden internacional hegemónico que se da después de la Segunda Guerra Mundial, donde los intercambios se encuentran en relación con la división internacional del trabajo entre países industrializados y *rezagados*; éstos intercambios son claramente asimétricos al igual que la distribución del poder militar y económico y, por ende, en esta dinámica radica la *selectividad del sistema* de migraciones que es *controlada* por los países *más desarrollados* (Oteiza, 1970: 430-433, énfasis en el original).

1971 la cifra estimada de emigrados ascendía a 25.000 argentinos, calculados en base a datos estadísticos de la Dirección Nacional de Migraciones; mientras que las políticas que se detallaban apuntaban fundamentalmente a la repatriación de científicos y técnicos, así como a generar transformaciones para evitar la emigración. Esto se encuadra dentro de una política de población nacional (Novick, 2007: 311-312) de la cual surgen espacios como la Comisión Nacional de Población Demográfica en 1974, donde la “cuestión emigratoria” pasa a formar parte de la agenda de esta institución:

“En los últimos cinco años más de 100.000 argentinos, en gran parte técnicos y profesionales, han abandonado el país en busca de mejores horizontes. La recuperación de esta población, dada su alta calidad, figura como uno de los objetivos prioritarios de nuestro programa. Para ello se va a activar la promoción y aplicación de los decretos pertinentes y sus reglamentaciones que permitan a aquellos argentinos nativos con residencia en el extranjero, superior a los 3 años, introducir en el país equipos de trabajo por valor de \$50.000.000 m/n, sin recargos aduaneros” (Discurso del ministro del Interior, Emb. Benito Llambi, durante el acto de creación de la Comisión Nacional de Población Demográfica en 1974, en Novick, 1997:150).

El turbulento clima político se acentuó en 1974 y, sobre todo, en 1976, luego del golpe militar que derrocó el endeble gobierno de María Estela Martínez de Perón. Esta etapa que se inicia y que perdura hasta 1983, se caracterizó por una intensa represión política e ideológica, signando el destino de un importante flujo de emigración forzada encarnada en los exiliados y refugiados políticos. Respecto a este contingente, de manera general, podemos decir que en su mayoría estaba compuesto por jóvenes de clase media (que iban más allá de

profesionales y estudiantes), con una trayectoria migratoria diversificada⁶. Si bien durante el último gobierno de facto no se llevó registro formal de la cantidad de argentinos que abandonaban el país (Solimano, 2003: 68), algunas estimaciones señalan que la emigración forzada en el período de 1970-1985 oscila entre 300.000 y 400.000 exiliados (Mármora y Gurrieri, 1988: 475).

Tras el fin del gobierno militar y el inicio de la democracia, en 1983, con la asunción a la presidencia de Raúl Alfonsín, se genera un proceso de transición donde numerosos argentinos emigrantes deciden regresar al país. Para tal fin, el Estado crea en junio de 1984 la Comisión Nacional para el Retorno de Argentinos en el Exterior (CNREA), que tenía un papel asesor, aunque era de carácter no operativo (Mármora y Gurrieri, 1988: 479), derivada del decreto 1798/84. Entre los objetivos de dicha comisión se encontraba proporcionar información referida a las condiciones para el regreso y la reinserción. En relación a la CNREA y frente al decreto mencionado, algunas opiniones afirman que se manejaba “una visión limitada de nuestro proceso migratorio y con una cierta parcialidad” (Zuccotti, 1989: 99-100), debido a que se asociaba la emigración al exilio político, no considerando el fenómeno migratorio en su conjunto ni tampoco en su complejidad. Entre los beneficios destinados a exiliados y refugiados políticos se mencionaban viajes de retorno gratuitos, subsidios para transporte de bienes personales y ayudas a la reinserción laboral. Las medidas desplegadas por el Estado resultaron insuficientes dado que las estructuras gubernamentales se mantuvieron “en los límites de una acción *asesora* y

6 Los principales lugares de destino de los exiliados y refugiados fueron Venezuela, México, Francia, Italia, Alemania, Suecia, Estados Unidos, Canadá y, principalmente, España debido a las relaciones y redes aún existentes por antiguos procesos migratorios, el idioma y la cultura (Mira y Esteban, 2003: 35).

promotora de medidas administrativas, con corto tiempo de duración, y con un traslado de acciones ejecutoras hacia las asociaciones voluntarias u organismos no gubernamentales”, donde “la falta de peso político institucional” de la CNREA “va a incidir en el retardo de adopción de normas que por su falta de oportunidad pierden la eficacia esperada” (Mármora y Gurrieri, 1988: 494, énfasis en el original)⁷.

Durante la década del ochenta, al igual que en buena parte de América Latina, la Argentina sufrió vaivenes y desequilibrios económicos producto de los compromisos contraídos para el pago de la deuda externa, que a nivel nacional se reflejaron en altos índices inflacionarios y ajustes del gasto estatal. En este contexto, hacia finales de este decenio se desarrollaron nuevos flujos de argentinos al exterior motivados, a diferencia de los anteriores que tuvieron un origen preponderantemente político e ideológico, por factores de tipo económico. Esto se hizo particularmente evidente durante los noventa, como consecuencia de los efectos sociales y económicos de la adopción de las políticas neoliberales bajo la presidencia de Carlos Menem⁸. La apertura del mercado sin proteger a las industrias nacionales, el ingreso de inversiones extranjeras directas —principalmente devenidas de la privatización de empresas estatales—, los importantes recortes en los sectores públicos, y las medidas de flexibilización y recorte del empleo, entre

7 En este sentido, también podemos mencionar la ley N° 2068 de 1985 referida a la “Revalidación de títulos y reconocimiento de carreras cursadas por argentinos que residen en el exterior”, con la cual se estipula sólo el reconocimiento a los estudios cursados durante el período de 1976-1983, cuyo corte temporal refleja lo limitado y coyuntural que era su alcance (Zuccotti, 1989: 101).

8 Estos planes, enmarcados en el ajuste macroeconómico impuesto por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, se aplicaron como una suerte de “recetas” en disímiles países sin realizar estudios previos de la situación de cada Estado y por ende sin contemplar las particularidades de cada caso.

otras, fueron parte de este recetario. Las consecuencias de este “programa” se manifestaron en la crisis económica, política y social, desencadenada en 2001⁹, situación que acentuó los flujos migratorios de manera contundente:

“Es dable destacar el crecimiento exponencial denotado en la presencia de ciudadanos argentinos en el exterior, principalmente incrementado por las crisis económicas sufridas por nuestro país en los últimos años, que nos lleva a un estimado de 928.000 ciudadanos argentinos distribuidos en las jurisdicciones de las 122 oficinas que integran la Red Consular argentina” (Memoria Detallada del estado de la Nación, 2004: 55).

En este marco, desde la década de los noventa se crearon nuevos espacios y medidas que intentaron avanzar sobre la emigración, entre ellas, la instauración de la Dirección de Argentinos en el Exterior, dependiente de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Culto; el derecho al voto para argentinos residentes en el exterior (1991) que se deriva de la Ley N° 24.007 (reglamentada por el decreto N° 1138/93 y modificada en el decreto N° 2010/93), el cual se plantea como un mecanismo de fortalecimiento del sistema democrático argentino así como de vinculación de los nacionales en el exterior (Novick, 2007: 314)¹⁰.

⁹ Los inicios de este declive pueden avizorarse desde 1998 con el inicio de la recesión económica, una deuda creciente, un proceso de fuga de capitales, y la profundización de la crisis social que provocan medidas de emergencia económica, alcanzando su punto límite tres años después en el denominado “corralito financiero”.

¹⁰ Este se constituye como un sufragio voluntario que requiere una previa inscripción en el Registro de Electorados Residentes en el Exterior y para efectuarlo se utilizan las sedes diplomáticas (Novick, 2007: 314).

Por otro lado, respecto de los destinos de los emigrantes, si bien un flujo importante se había dirigido a Estados Unidos, especialmente en las primeras etapas, Europa se ha consolidado, entrada la década de los noventa, como una región de importante afluencia y aún más tras la crisis de 2001, puntualizando los casos de Italia y España. En este último país, ante la numerosa presencia de argentinos en situación administrativa irregular, en 2003 surge la propuesta por parte del Estado de realizar un “Censo de Regularización de Argentinos en España” para facilitar el acceso a la documentación necesaria. Para esta tarea, se puso a disposición una página en Internet donde voluntariamente las personas debían registrarse e ingresar su información. Sin embargo, los resultados de esta medida fueron limitados, ya que los inscriptos que proporcionaron la información fueron 13.191, cuando se estima que el volumen de este colectivo supera considerablemente esta cifra (Novick, 2007: 318-319).

En este sentido, la falta de información y de mecanismos estatales para cuantificar el impacto real de la emigración ha sido y es un obstáculo constante en la historia del relacionamiento del Estado con sus nacionales en el exterior, que se acompaña, a su vez, de la inexistencia de un censo sobre argentinos con doble nacionalidad que han formado parte, en décadas recientes, de la llamada “migración de retorno”:

“Respecto del censo ocurren dos circunstancias. En los lugares donde detectamos la mayor presencia de argentinos, a veces los mismos connacionales se *mimetizan* de una manera impresionante [...] uno va caminando por una ciudad y advierte la presencia de argentinos [...]; sin embargo, *ellos* no se acercan al consulado [...]. Nosotros, la única manera de censarlos que tenemos es [...] basándonos en el reglamento, que dice que los cónsules tienen que llevar libros correlativos [...] y uno de los libros es el de la matrícula [...]. Yo puedo decir que

los cónsules cada uno después *entra a dibujar*. A veces pedimos que regularicen cuántos son los matriculados y después que nos digan los estimados y ahí entra a jugar, a veces, la *pluma* del colega [...] ¿Sobre qué base el cónsul da esa cifra? Lo hace *a ojo*” (Intervención del Director General de Asuntos Consulares de Cancillería argentina, Cámara de Diputados de la Nación, 2002, énfasis propio).

En suma, podríamos decir que la emigración en Argentina en la segunda mitad del siglo XX, si bien estuvo marcada en un primer momento por la fuga de cerebros y el exilio político, a partir de los ochenta y, especialmente, en los noventa, los flujos que se desarrollaron se explican fundamentalmente debido a las reiteradas crisis sociales y económicas por las que atravesó el país en el marco de la crisis del estado nacional-popular y la adopción de las políticas neoliberales.

A comienzos de esta década, las explicaciones oficiales acerca de este fenómeno cada vez más visible y de los principales destinos de la población emigrante argentina, más que basarse en una perspectiva crítica de la dicotomía centro-periferia en un escenario de migración Sur-Norte, se buscaron en la propia historia nacional —oficial—, recuperando la noción de Argentina como país de inmigración para analizar la emigración y los destinos “preferidos” por los argentinos que se movilizaron al exterior. Así lo planteaba el Canciller argentino en el año 2002:

“[En] [...] el comienzo del gobierno del presidente Menem, [...] estábamos no en una recesión económica, sino en una hiperinflación transmitida de gobierno a gobierno, y en ese momento [...] recordarán que también había largas colas en los consulados de nuestras Madres Patrias. Lamentablemente para nuestros jóvenes [...] emigrar nunca es lindo. Muchos, desesperados por

la situación en la Argentina, volvieron a la patria de sus abuelos y luego volvieron cuando Argentina recuperó el rumbo. Creo que es absolutamente razonable que un pueblo como el nuestro, *que no desciende de los incas ni de los mayas, sino de los barcos*, tenga una *tendencia dentro de la sangre* por la que cada vez que hay una crisis busca nuevos horizontes” (Declaración del Canciller argentino, en encuentro con corresponsales extranjeros de prensa, Información para la Prensa N° 07/2002, Cancillería argentina, 2002, énfasis propio).

En este sentido, a diferencia de lo que sucede con el discurso actual donde el Estado se posiciona –al menos retóricamente– como parte de América Latina, esta declaración de comienzos de esta década remite a la visión tradicional de Argentina como país culturalmente homogéneo y “europeizado”, idea que simbólicamente fue abonada por las disposiciones migratorias desde finales del siglo XIX, en pos de erigir la construcción del Estado-Nación en base a la inmigración “deseable”. Es por ello que la emigración, dentro de esa postura, se trataría de un proceso de “retorno” hacia otros países con los que se “comparte” las raíces, lo que es reflejado en el uso de la figura de las *Madres Patrias*, o como dice el funcionario la “patria de los abuelos”. En los inicios de este siglo, con la sanción de la nueva ley de migraciones en el año 2003 (Ley N° 25.871), se modifica la política migratoria nacional planteando otra mirada del fenómeno y, si bien en el imaginario social perdura esta visión sobre la Argentina, el discurso estatal adopta una posición más cercana a la realidad latinoamericana.

La cooperación, la gobernabilidad y la reciprocidad en el discurso estatal actual sobre la emigración

La nueva ley de migraciones dedica, por primera vez en una normativa migratoria nacional, un capítulo a la emigración, reflejando la visibilidad que ha adquirido este proceso en los últimos años. El posicionamiento del Estado en relación a las migraciones, a la vez que se aleja de la retórica neoliberal dominante durante los noventa, se articula con los discursos de diversos actores de carácter regional y global cercanos a las migraciones internacionales. Esta articulación no resulta lineal sino más bien es resultado de una serie de procesos internos y externos que repercuten en los discursos, programas y políticas del Estado. Como sostienen Castles y Miller (2004: 12), la migración ha cobrado un nuevo impulso como fenómeno, notándose una creciente *politización* de la misma que se trasluce en las acciones de la política doméstica de los Estados, en sus relaciones bilaterales y regionales (énfasis en el original). Algunos de los lineamientos que hacen a la configuración del discurso actual del Estado argentino referido a la emigración, guardan una estrecha relación con las declaraciones de los foros consultivos regionales como la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM)¹¹ y de los

11 La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones comienza a reunirse en el año 2000 y cuenta con Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, y Venezuela, como países miembros. Adicionalmente, es de resaltar la participación que tienen otros actores en la CSM, como España y Estados Unidos, que son los Estados que reciben mayor afluencia de inmigrantes de la región latinoamericana (ONU: 2006). En este sentido, mientras el primero suele oficiar de observador; el último además contribuye económicamente. A modo de ejemplo, durante la IV CSM, EEUU aportó el total del presupuesto estipulado para dicho encuentro: USD 75.000, (Informe Final de la 4 CSM, Montevideo, 2003).

procesos de integración regional como el MERCOSUR¹², siendo la cooperación, la gobernabilidad y la reciprocidad algunos de los ejes principales que se desprenden de la agenda política sobre migraciones.

Sobre la cooperación

La noción de “cooperación” ha adquirido relevancia en el discurso sobre los procesos migratorios internacionales como instrumento para hacer frente a las demandas que estos procesos generan, dejando de lado las perspectivas del conflicto, lo que no simboliza que esta cooperación no esté atravesada por la jerarquía y desigualdad que supone la dicotomía centro-periferia. Así lo expuso el Director Nacional de Migraciones en el año 2006:

“Hoy los funcionarios responsables de la temática migratoria en la República Argentina hemos tomado conciencia que las sociedades aspiran a una democratización creciente de las relaciones humanas, a un cambio de *las hipótesis de conflicto por las de cooperación* y advierten que la integración de los países en bloque puede resultar una herramienta eficaz para responder a la globalización. Creemos fervientemente que la nueva lógica de las políticas migratorias debe fundamentar su concepción como parte de las relaciones internacionales entre los países, buscar su inserción en los objetivos de integración, y por sobre todo responder a la dimensión ética del respeto por los derechos humanos” (Ricardo Rodríguez, director de la Dirección Nacional de Mi-

12 La agenda internacional sobre migraciones promovida por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Organización de Naciones Unidas (ONU), aunque no consideradas en este trabajo, también guardan una estrecha relación con los discursos, lineamientos y posiciones de los actores regionales y nacionales vinculados a esta cuestión.

graciones, Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid, 2006, énfasis propio).

Esta idea de la cooperación como principio central de las políticas migratorias, se relaciona con el mantenimiento de una lógica que intenta suprimir el conflicto y apunta a la conservación del *statu quo* en las relaciones internacionales, profundizando las asimetrías, puesto que la cooperación no se establece entre países con igual poder de negociación. Por lo tanto, a pesar que esta idea discute el rol único del Estado, es importante reconocer su papel en estos procesos pues aunque se advierte una diversidad de actores y de escenarios para el tratamiento de las migraciones internacionales, los Estados siguen jugando un papel preponderante (Domenech, 2007). A su vez, la idea de la cooperación como eje de estas políticas en un contexto internacional particular ha sido planteada en varias reuniones de la CSM:

“En este nuevo escenario mundial, que en materia de relaciones internacionales se caracteriza por la *interdependencia compleja*, también las migraciones deben ser enfocadas desde la perspectiva de la *cooperación*” (Discurso de cierre del Subsecretario de Interior, I CSM, Buenos Aires, 2000, énfasis propio).

“Intensificar la coordinación regional, a fin de promover la cooperación interregional con la Unión Europea, para establecer normas y procedimientos que conduzcan a la regulación y ordenamiento de los flujos migratorios, tomando en consideración los lazos históricos y culturales existentes entre las dos regiones” (Declaración final, III CSM, Quito, 2002).

Así, los espacios de cooperación se retoman como mecanismos viables para el manejo de las migraciones, en función

al ordenamiento y control pretendido pero sin problematizar cómo estos espacios pueden ser reproductores de las relaciones de dependencia y dominación, cuando de antemano se intenta suprimir el conflicto y no se cuestionan las asimetrías y desigualdades existentes dentro del jerarquizado orden interestatal. Esta misma concepción es recuperada en la esfera nacional:

“[...] O sea que estamos hablando prácticamente de toda América del Sur [...] bajo la misma concepción en relación al tema migratorio. Este es un dato realmente muy importante si pensamos en la posibilidad de negociación que se nos abre entonces desde el MERCOSUR hacia otras regiones del mundo. Y si tenemos presente que en el transcurso del año pasado estuvimos negociando con la Comunidad Europea un acuerdo y que en el texto, que era prácticamente económico, se insertó un artículo relacionado con el tema migratorio y donde se habla de los temas de readmisión y de expulsión, es realmente muy importante pensar en el peso específico que puede tener en una negociación, abarcando esa cantidad de países y sumando la cantidad de población que tendríamos entonces en juego” (Adriana Alfonso, funcionaria de la Dirección Nacional de Migraciones, Seminario “Migraciones y Derechos humanos”, Rosario, 2005).

Dentro de la asimetría de poder existente en el sistema entre Estados y regiones, Argentina busca posicionarse en materia migratoria al interior del ámbito sudamericano y, puntualmente, dentro del bloque del MERCOSUR, haciendo uso de la “cooperación” como instrumento para adoptar un mejor posicionamiento en las mesas de negociación frente a otros bloques de países, especialmente receptores, teniendo en cuenta principalmente la idea de la reciprocidad como estrategia.

La gobernabilidad como línea preponderante en el tratamiento migratorio actual

La gobernabilidad de las migraciones se ha convertido en uno de los ejes centrales de los discursos y lineamientos sobre esta temática, repercutiendo en la construcción de políticas y programas cercanos a esta cuestión. La noción de “gobernabilidad” apunta al objetivo de promover una lógica selectiva, de costo-beneficio y de control para los migrantes. Ejemplo de ello son aquellos mecanismos que buscan la vinculación con nacionales en el exterior, establecidos ya por algunos Estados¹³. Esto ha sido planteado en la Declaración final de la V CSM:

“Las recomendaciones de los seminarios y talleres desarrollados por mandato de la CSM, los cuales han versado sobre la vinculación con los nacionales en el exterior, las estadísticas de los movimientos migratorios internacionales y la educación para las migraciones [...], la importancia que para la gobernabilidad migratoria tiene la creación o consolidación de políticas y programas que propendan hacia líneas de trabajo creciente y permanente con los nacionales residentes en el exterior, destacando que la vinculación con ellos es parte integrante de la gestión migratoria” (Declaración final, V CSM, La Paz, 2004).

En este contexto, es posible comprender el surgimiento del programa nacional Provincia 25, el cual se encuentra dentro de la órbita del Ministerio del Interior, siendo una iniciativa que se propone “garantizar el ejercicio de los derechos

13 Esto se revela en los planes de vinculación con los emigrantes que propugnan países como Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Uruguay y México.

políticos de los argentinos en el exterior, promover su integración y la unificación de su representación, asistirlos en las gestiones públicas que sean competencia de este Ministerio y fortalecer los vínculos entre éstos y el Estado Nacional” (Programa Nacional Provincia 25). Se establece, principalmente, para fomentar y fortalecer la práctica del derecho a voto entre los emigrantes. Si bien desde 1991 existe la ley de sufragio para los residentes en el extranjero, la participación registrada ha sido “escasa y decreciente”, reduciéndose notoriamente con el paso de los años¹⁴. Esto se puede enmarcar en el débil lazo que tradicionalmente el Estado argentino ha establecido con sus emigrados y la falta de simpleza en los mecanismos adoptados. Es por ello que la norma fundamental que inicialmente se plantea rever para propiciar esto es la ley electoral¹⁵.

14 Durante primera puesta en práctica de este sistema de votación, en las elecciones para diputados nacionales de 1993, hubo 8.840 inscriptos; mientras que en la elección de los mismos cargos en 2005, los inscriptos ascendieron a 35.704. Aunque se refleja un aumento, la participación efectiva en las urnas fue considerablemente menor pasando de 60,55 por ciento a 8,38 por ciento (Programa Provincia 25).

15 Las principales propuestas de Provincia 25, dispuestas en el respectivo decreto de creación, se expresan como objetivos: “promover el fortalecimiento de los vínculos entre el Estado Nacional y los argentinos residentes en el exterior”; promover el ejercicio de los derechos políticos [...] con miras a garantizar adecuadamente la representación política de dicha población, así como su participación electoral; y optimizar y garantizar los trámites que realizan los argentinos residentes en el exterior y que son competencia de este Ministerio (artículo. 1). Para alcanzarlos, la primer tarea en la agenda del Estado es diseñar sistemas de información “accesibles y confiables” para que se “de cuenta de las necesidades e intereses del heterogéneo universo de los argentinos en el exterior” (Programa Provincia 25). En esta jerarquización de tareas se asume la falencia que existe respecto de la histórica falta de estadísticas sobre la emigración. Para ello se adopta uno de los lineamientos expuestos por el Plan de Acción regional (CSM, 2003) en cuanto a promover la generación de información y el afianzamiento de la relación con los nacionales en el exterior por medio del impulso a la creación de espacios de interacción.

A diferencia de las acciones que el Estado ha realizado a lo largo de la historia, en este plan se pretende explícitamente la formulación de políticas contemplando en su discurso a *todas* las personas de nacionalidad argentina que residan en el exterior, sin que ello evite que se haga hincapié en el retorno de ciertos grupos de migrantes, fundamentalmente científicos y profesionales. Aún así, la inclusión del conjunto –heterogéneo– de emigrantes en la vida política es coincidente con el principio general de derechos políticos ampliados que propone el sistema democrático, donde todos los sectores de la sociedad no deberían quedar fuera de la participación y de la representación política (Calderón Chelius, 2000). A través de este programa, el Estado ha adoptado un tipo de acercamiento relacionado con crear un “sentido de membresía que no requiere que los sujetos estén físicamente en el lugar al que reconoce su pertenencia, sino que origina nuevas formas de relación, no sólo simbólicas sino cada vez más específicas, pues demandan nuevas formas de representación política” (Calderón Chelius, 2006: 62). En este contexto, la figura que emerge es la del transnacionalismo que “evoca la imagen de un movimiento continuo *de ida y vuelta* entre países de recepción y de origen, permitiéndole a los migrantes sostener una presencia en ambas sociedades y ambas culturas y explotar las oportunidades [...] políticas creadas por tales vidas duales” (Portes, 2005: 10, énfasis original).

Evidencia de ello es la propuesta más novedosa que se pretende: la creación de una representación parlamentaria de la provincia 25 en el Congreso de la Nación, aunque para poder llevarse a cabo deberá contar con múltiples modificaciones legales. En este punto, vuelve a colación la revisión de las normativas existentes, para así poder resolver situaciones como la restricción de la participación, especialmente en los casos de personas que poseen doble nacionalidad (Ley N° 346). También se han procurado medidas para promover la

adopción de la ciudadanía a los hijos de argentinos en el exterior (Decreto N° 1604/04) que constituye un “derecho finalmente acordado por varios países de emigrantes, consagrado en las leyes de *no pérdida de nacionalidad*” (Castillo, 2005: 27, énfasis en el original). El programa también se plantea como una iniciativa estatal pero de construcción conjunta, ya que se promociona como un espacio abierto a la participación de los emigrados y las organizaciones en lo que se refiere a la generación de propuestas¹⁶, lo que remite a la modalidad de gestación de la ley de migraciones de 2003, en el seno de la Cámara de Diputados de la Nación¹⁷.

Por otra parte, dentro del discurso de la gobernabilidad recurrentemente se hace referencia a la necesidad de “encauzar” la migración, lo que implica redirigir los flujos para darle un curso deseado, o sea “ordenado”, conforme a las expectativas y las necesidades de los países de centrales¹⁸. La “gobernabilidad” es una manera de encarar el manejo de las migraciones que permea las diferentes instancias tratando de instituirse en cierta forma naturalizada, es decir como la manera “correcta” de tratar el fenómeno. La idea de costo-beneficio que atraviesa la noción de gobernabilidad de las migraciones, así como la necesidad de “encauzar” los flujos migratorios parecen conjugar en el Programa RAICES (Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior), a cargo de la Secretaría de Ciencia y Tecnología e Innovación Productiva de la Nación

16 Para llevar esto a la práctica se establecieron encuentros previos, donde se identificaron a 160 agrupaciones de emigrados situándose las más numerosas en Estados Unidos, España, e Italia, de cara a la concreción del “Primer Congreso de Argentinos en el exterior” que, aunque estaba previsto para noviembre de 2008, finalmente no pudo concretarse.

17 La elaboración y formulación de la nueva ley de migraciones contó con la intervención de diferentes actores sociales y políticos vinculados a las migraciones.

18 Para profundizar sobre esta cuestión, véase Domenech (2007).

(SeCyT), implementado a partir del año 2003. Este programa se relaciona con la tendencia histórica de la migración calificada, área sobre la que el Estado ha generado diversas políticas con cierta continuidad desde la segunda mitad del siglo XX. El propósito de RAICES es “actuar de nexo entre los investigadores argentinos en el exterior y el sistema de ciencia y tecnología nacional con el objetivo básico de vincularlos y así ir transformando lo que fue durante muchos años un *passivo* para nuestro país, en un *activo*: los argentinos que hacen ciencia en el extranjero” (Programa RAÍCES, énfasis propio). Dentro de sus objetivos, plantea el desarrollo de políticas de vinculación, acciones que promuevan la permanencia de los investigadores en el país, y el retorno de los científicos interesados en desarrollar sus actividades en Argentina¹⁹. Para su cometido cuenta con diferentes líneas de acción y, además, se ha propuesto una ampliación del mismo de la mano del programa “Volver a trabajar”, a través del cual se busca informar y conectar a las empresas adheridas y a los connacionales en el exterior en temas de oferta laboral e inquietudes en general, por medio de la red consular del Estado argentino (Programa RAÍCES, énfasis propio)²⁰.

Este programa revela, por un lado, la continuidad de medidas selectivas y focalizadas frente al fenómeno, donde vuelve a predominar la lógica costo-beneficio sobre los migrantes en un contexto de gobernabilidad de las migraciones, puesto que se centra en un sector específico de los migrantes

19 Entre los datos mencionados se cuentan con casi 400 científicos repatriados (Palabras del titular de la SeCyT, Tulio Del Bono en acto del Programa RAÍCES, 2007).

20 Las líneas de acción son: PICT RAÍCES Oferta profesional altamente calificada, Sub-Programa Subsidios de Retorno, Sub-Programa Dr. César Milstein, Vínculo informativo, Convocatoria de Redes, Convocatoria MyPES, Seminarios y talleres. Para mayor información, véase www.raices.secyt.gov.ar

argentinos, aquellos que pueden ser “útiles” para el “desarrollo” del país. Por otro lado, la introducción de conceptos como pasivos y activos para pensar a los emigrantes y de allí formular políticas manifiesta que este programa no sólo está diseñado para el retorno de quienes están fuera del territorio nacional sino que esta lógica apunta a que las políticas deban “dirigirse también a los emigrados que no retornan, procurando pasarlos *del pasivo al activo*. En lugar de considerarlos como encarnaciones de una pérdida para el país, debe vérselos como un recurso potencial del país [...], que puede y debe arrojar beneficios [...] mientras permanezca en el exterior y también [...] cuando se produzca su posible retorno”. En este sentido, se establecen dos ejes dentro de la política: por un lado el *eje motivacional*, referido a vínculos afectivos y sociales; y por otro lado el *eje operacional*, donde entraría el programa RAICES como canal concreto que vehiculiza actividades de los emigrados (Maletta, 1988: 514).

En este marco, resaltamos que en los programas puestos en práctica por el Estado para atender a la emigración está presente una noción costo-beneficio central en la perspectiva de gobernabilidad de las migraciones, reproduciendo una lógica selectiva a la hora de analizar los procesos migratorios.

La inserción de la emigración en la nueva ley, los derechos humanos y el planteamiento de la reciprocidad

La inclusión de la emigración en la nueva normativa migratoria puede atribuirse a la visibilización mediática que, antes y después de la crisis de 2001, tuvieron los flujos de argentinos al exterior. Esta ley surgió por la necesidad, en primer término, de dejar atrás la restrictiva legislación vigente en el país, conocida como Ley Videla (1981-2003); en segundo término, de sentar coherencia con lo expresado en la Constitución Nacional, que desde 1994 pone por encima de ésta los

tratados y convenciones internacionales; y, en tercer término, de proporcionar las bases para una política adaptada al nuevo siglo y a las realidades regionales e internacionales (Giustiniani, 2004: 19). En este marco el enfoque de los derechos humanos, “paradigma” bajo el cual se sitúa la postura estatal en relación a la temática migratoria²¹, se expresa en que:

“El respeto y la defensa de los derechos humanos en nuestro país también guían nuestras acciones en el ámbito internacional” (Palabras del presidente Kirchner, durante la inauguración de las sesiones del Congreso, 2007).

“La República Argentina entiende que el siglo XXI nos obliga a responder a la complejidad de los flujos migratorios en Iberoamérica con un cambio de paradigma en el tratamiento de las migraciones internacionales: debemos pasar de un enfoque de seguridad y control de fronteras –basado exclusivamente en el concepto de Estado-Nación– a una perspectiva integral de derechos humanos, donde el migrante y su familia deben ser el eje de las políticas gubernamentales en la materia” (Presentación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid, 2006).

La cuestión de la “reciprocidad” adquiere, en este contexto, un mayor peso dentro del discurso político nacional sobre migraciones. La inclusión de este principio y la impor-

21 Esto ocurrió no sólo en el ámbito de las migraciones. La centralidad del discurso de los derechos humanos está presente en diversas esferas de la agenda política nacional desde el 2003 en adelante.

tancia que se le confiere al mismo se refleja en la legislación migratoria vigente:

“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. El Poder Ejecutivo podrá suspender los beneficios otorgados por la presente ley respecto de los súbditos de aquellos países que tengan establecidas restricciones para los ciudadanos argentinos allí residentes, que afecten gravemente el principio de *reciprocidad*” (Ley de Migraciones N° 25.871, artículo N° 102, énfasis propio).

En su nuevo reconocimiento como país de inmigración/emigración, Argentina demanda un trato para sus emigrados igual al que “confiere” a los inmigrantes dentro de su territorio. Así, el Estado “vela” por los derechos de los nacionales en el exterior, donde el trato recíproco influirá en las respuestas que se obtengan como resultado de la negociación de esos convenios. Además, a partir del examen de este artículo podemos observar cómo el Estado condiciona, a través de la reciprocidad, los mismos derechos humanos que se instauran como sostén de su nueva política migratoria, al contemplar posibles restricciones al respeto del trato igualitario, como si se tratase de un hecho atado a una “condicionalidad negociable” que de nuevo se encuentra inmersa en una lógica costo-beneficio. En este marco, se pone en tensión la doble condición de Argentina como Estado emisor y receptor. Adicionalmente, la reciprocidad ha tomado protagonismo en el

programa de regularización documentaria “Patria Grande”, en el marco del MERCOSUR:

“Argentina [...] trabaja con el tema de la *reciprocidad*. Entendemos que es muy importante defender el derecho de los nuestros afuera, pero conocemos también la existencia del derecho a migrar. Como trabajamos en este aspecto, avanzamos de manera unilateral aplicando el Acuerdo de Residencia [...]; es así como a partir de acuerdos operativos firmados por los directores de migraciones hemos logrado reciprocidad al tratamiento [...] respecto de Brasil [...]. Este compromiso también se acordó con Chile [...]. Esto es fruto de la negociación bilateral que se ha llevado adelante buscando la reciprocidad, pero sin descartar [...] la aplicación de los derechos que surgen de la Ley de Migraciones” (Adriana Alfonso, funcionaria de la Dirección Nacional de Migraciones, Foro Internacional sobre el Nexo entre Políticas y Ciencias Sociales, UNESCO, 2006, Córdoba, énfasis propio).

En este contexto, los espacios intergubernamentales se podrían constituir para los Estados en una instancia desde la cual establecer mecanismos de reciprocidad²² —en la que se pone en juego la corresponsabilidad respecto al fenómeno, el manejo a seguir sobre éste, y los resultados que pueda acarrear—. Sin embargo, en el caso de las migraciones internacionales el alcance de esa reciprocidad está mediado por atribuciones de poder asimétricas y por posiciones jerarquizadas dentro del sistema internacional actual, condiciones que no

22 Respecto a los países de destino en el ámbito regional se plantea: “Asumir la *reciprocidad* histórica y *responsabilidad* común sobre migraciones en el marco de la universalidad como principio fundamental de las relaciones entre países de origen, tránsito y destino” (Declaración final, VII CSM, Caracas, 2007, énfasis propio).

son cuestionadas por la interdependencia. Por lo tanto, la reciprocidad está sujeta a los objetivos que persiguen los países centrales –principales receptores de población migrante– y en tanto ésta sea funcional a sus intereses y al mantenimiento del *statu quo* que preservaría su posición jerárquica; de lo contrario, nos encontramos ante un accionar más unilateral por parte de éstos últimos, con una creciente restricción y selectividad en sus políticas migratorias.

Esta idea de reciprocidad ha jugado un papel estratégico para la región, intentando a través de ella mejorar sus posiciones, como países de emigración, en las instancias de cooperación y negociación. No obstante, frente a esto, es importante reconocer las limitaciones a esta idea, en primer lugar, por la imposibilidad de hacer efectiva esa reciprocidad justamente por la desigualdad que caracteriza el orden interestatal; en segundo lugar, porque el planteamiento de la reciprocidad adquiere relevancia dentro de la misma esfera de la gobernabilidad, reproduciendo la visión costo-beneficio para pensar y actuar sobre los procesos migratorios, mediando y condicionando lo que se exige y lo que se otorga. Esto se evidencia en la Declaración sobre Principios Migratorios del MERCOSUR del año 2004:

“[...] El trato que se dé a los nacionales de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR en terceros países debe ser recíproco al que reciben los nacionales de esos países en nuestro territorio [...] Requerir a los países extra-bloque otorgar un tratamiento justo y humanitario a los emigrantes de nuestra región, en correspondencia con el trato brindado a sus nacionales en nuestros territorios [...]” (Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios del MERCOSUR, Santiago de Chile, 2004).

La concepción de reciprocidad presente en los discursos y posicionamientos del Estado nacional en materia de migraciones, al ser un eje clave de la lógica de la interdependencia en tanto involucra una visión de costos/beneficios *recíprocos* que reportarían determinados flujos migratorios, no discute la lógica social y económica hegemónica sino que, contrariamente, se encuentra atada a esa misma lógica. De este modo, la “reciprocidad” está condicionada por las asimetrías propias de la dependencia, las cuales no se instalan como relevantes en este escenario. De este modo, la consideración de la cooperación, la gobernabilidad y la reciprocidad como ejes centrales de la agenda política sobre migraciones, lejos de perseguir un cambio estructural promueven el mantenimiento del statu quo imperante.

Conclusiones

Presentamos a lo largo del artículo un panorama general sobre cómo el tratamiento migratorio en la Argentina ha venido transformándose en relación a factores internos y externos, lo que ha provocado una (re)significación de su condición de país receptor-periférico hasta incorporar, en la actualidad, la doble condición tanto de país receptor-periférico como emisor-periférico. Estos cambios no sólo se deben a un incremento de las corrientes de emigración y a una mayor visibilidad social y política del fenómeno, sino también al reconocimiento de la Argentina como país *parte* de América Latina, compartiendo sus mismas problemáticas. En esta perspectiva, el discurso estatal retoma esto y se *acerca* a la región, articulando posiciones y lineamientos. Es en este marco que es posible un análisis de las categorías de cooperación, gobernabilidad y reciprocidad presentes en la retórica oficial sobre la emigración

y en la implementación de programas específicos para atender a esta cuestión.

Sin embargo, el lugar que se ocupa en el orden jerárquico y asimétrico interestatal condiciona la forma en que se asumen y plantean estas categorías. En este sentido, la consideración de los principios de cooperación, gobernabilidad y reciprocidad en el discurso estatal actual sobre migraciones, y que se desprenden de la lógica de la interdependencia, lejos de discutir la estructura social desigual presente a nivel mundial que determina la evolución, orientación y composición de los flujos migratorios, la reproduce.

Es decir, la interdependencia como lógica preponderante asumida por los actores en las diferentes instancias presenta claras limitaciones, ya que los escenarios de interacción en materia migratoria lejos de tornarse aconflictivos son espacios de lucha por el “control de los resultados” donde se trata de imponer una mirada unívoca para tratar el fenómeno basada en una lógica de control como manera de “encauzar” el fenómeno y eso se trasluce en las categorías mencionadas. En este marco, concluimos que las lógicas predominantes de los Estados centrales se presentan como el “mejor camino” a seguir para abordar la cuestión migratoria y por lo tanto, desde nuestra perspectiva, se erigen como una suerte de “colonialidad”, entendida a partir de la mirada de “diagnóstico” que realizan los países del Norte respecto de un fenómeno que afecta principalmente a los Estados del Sur y la adopción que hacen estos últimos de esas ideas hegemónicas, las cuales son naturalizadas a través de su puesta en práctica.

Fuentes

Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios, Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados, Santiago de Chile, 17 de mayo de 2004.

Declaración final de la III Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Quito, 2002.

Declaración final de la V Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, La Paz, 2004.

Declaración final de la VII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Caracas, 2007.

“Desayuno Sr. Canciller con corresponsales extranjeros” en *Información para la Prensa*, Cancillería Argentina, Buenos Aires, N° 7, 17 de enero 2002.

Discurso de cierre del Subsecretario de Interior, I Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Buenos Aires, 2000.

Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid, 2006.

Foro Internacional sobre el Nexo entre Políticas y Ciencias Sociales, UNESCO, Córdoba, 2006.

Informe final de la IV Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Montevideo, Uruguay, 2003.

Intervención del Director General de Asuntos Consulares, Ministro Raúl Martínez Camadro, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, mayo de 2002 en <<http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cpyrhumanos/VersTaq2002.htm>> acceso 24 de marzo de 2008.

Ley N° 25.871 Ley de Migraciones, 2003.

Memoria Detallada del estado de la Nación 2004, Jefatura de Gabinete de Ministros, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Documentos anexos.

Palabras del Presidente de la Nación Néstor Kirchner durante el acto de apertura del 125° período ordinario de sesiones del Honorable Congreso de la Nación, 1 de marzo de 2007.

Palabras del titular de la SeCyT, Tulio Del Bono, en acto del Programa RAÍCES, 2007.

Plan de Acción sobre Migraciones en América del Sur, IV Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Asunción, Paraguay, 2003.

Programa Provincia 25 Ministerio del Interior, República Argentina.

Programa RAÍCES, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, República Argentina.

Seminario sobre Migraciones y Derechos humanos, Rosario, 2005.

Bibliografía

Arrighi, Giovanni; Hopkins, Terence y Wallerstein, Immanuel (1999) *Movimientos antisistémicos*. Madrid: AKAL.

Aruj, Roberto (2004) *Por qué se van. Exclusión, frustración y migraciones*. Buenos Aires: Prometeo.

Calderón Chelius, Leticia (2000) “Más allá de las fronteras: migración y política trasnacional, elementos para una reflexión teórica”, ponencia presentada en el XXIV Encuentro Anual de Pos-graduacao e pesquisa em Ciências Sociais ANPOCS, Rio de Janeiro, 23 al 27 de octubre.

Calderón Chelius, Leticia (2006) “El estudio de la dimensión política dentro del proceso migratorio” en *Sociológica*, N° 60.

Castillo, Miguel Ángel (2005) “Migración, derechos humanos y ciudadanía” en *Center of Migration and Development*, Princeton University, Working Paper, N° 05-02.

Castles, Stephen y Miller, Mark (2004) *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. México DF: Miguel Ángel Porrúa.

Domenech, Eduardo (2007) “La agenda política sobre migraciones en América del sur: el caso de la Argentina” en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, N° 23.

Fazio Vengoa, Hugo (2007) “Globalización y desarrollo: ¿Cómo opera la correlación?” en *Análisis Político*, N° 60.

Giustiniani, Rubén (ed.) (2004) *La migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.

Keohane, Robert y Nye, Joseph (1988) *Poder e interdependencia, la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.

Maletta, Héctor (1988) “Del pasivo al activo: una política para los emigrados de América Latina” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, N° 10.

Mármora, Lelio y Gurrieri, Jorge (1988) “El retorno en el río de la Plata (Las respuestas sociales frente al retorno en Argentina y Uruguay)” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, N° 10.

Mira, Guillermo y Esteban, Osvaldo (2003) “El flujo que no cesa: aproximación a las razones, cronología y perfil de los argentinos radicados en España (1975-2001)” en *Historia Actual On Line*, N° 2. En <<http://www.historia-actual.com/HAO/Volumes/Volume1/Issue2/esp/v1i2c4.pdf>>.

Mira, Guillermo (2005) “¿Por qué se fueron, por qué se van? Migraciones y exilios en la Argentina contemporánea” en VV.AA. *Migraciones: claves del intercambio entre Argentina y España*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Novick, Susana (1997) “Políticas migratorias en la Argentina” en Aruj, Roberto; Oteiza, Enrique; y Novick, Susana *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.

Novick, Susana (2007) *Sur-Norte. Estudios sobre la emigración reciente de los argentinos*. Buenos Aires: Catálogos.

ONU (2006) “La migración internacional y el desarrollo: Oportunidades, tendencias y desafíos” en *Boletín ONU* Buenos Aires: Centro de Información de las Naciones Unidas para Argentina y Uruguay.

Oteiza, Enrique (1998) “Cronología de una diáspora. Historia del *brain drain* argentino” en <<http://www.anacitec.net/cronologia/oteiza.html>> acceso 24 de marzo de 2008.

Oteiza, Enrique (1970) “Emigración de profesionales, técnicos y obreros calificados argentinos a los Estados Unidos: Análisis de las fluctuaciones de la emigración bruta julio 1950 a junio 1970” en *Desarrollo Económico*, Vol. 10, N° 39/40.

Pereda, Carlos y De Prada, Miguel Ángel (2003) “Migraciones internacionales: entre el capitalismo global y la jerarquización de los Estados” en *América Latina en el Sistema Mundial. Cuadernos de Discusión N°3*. Cuenca: Universidad de Cuenca/Universidad de Alicante/CESPLA/ILDIS.

Portes, Alejandro (2005) *Un Dialogo Norte-Sur: El progreso de la teoría en el estudio de la migración internacional y sus implicaciones* en Center of Migration and Development, Princeton University, Working Paper N°05-02.

Solimano, Andrés (2003) “Globalización y migración internacional: la experiencia latinoamericana” en *Revista de la CEPAL*, N° 80.

Zuccotti, Juan Carlos (1989) *La emigración argentina contemporánea (a partir de 1950): ¿por qué se van los argentinos?* Buenos Aires: Ediciones del Emigrante.

MIGRACIONES INTERNACIONALES Y POLÍTICA EN BOLIVIA: PASADO Y PRESENTE*

Eduardo E. Domenech
María José Magliano

Los movimientos poblacionales en el contexto andino son muy anteriores a la formación del Estado-nación moderno en la región sudamericana. Desde entonces forman parte de las estrategias habituales de reproducción de las sociedades del altiplano y de los valles interandinos. En las últimas décadas, la migración en Bolivia se convirtió en una realidad *estructural y constitutiva*, especialmente en las áreas rurales, convirtiéndose la migración hacia afuera del país en una práctica cotidiana arraigada económica y culturalmente que, en muchas comunidades, abarca una gran proporción de familias (Cortes, 2004a: 168, énfasis en el original).

A excepción de algunas corrientes de población que tuvieron a Bolivia como destino, la historia de las migraciones internacionales del país se caracteriza por un marcado proceso de emigración, tendencia que se profundizó en los últimos decenios. Durante el siglo XX, las transformaciones sociales, políticas y económicas en Bolivia repercutieron en las características, composición, volumen y orientación de los flujos migratorios. Sin embargo, estos cambios no se reflejaron en el discurso oficial sobre las migraciones internacionales. En este sentido, es posible observar tres aspectos de las políticas migratorias que se mantienen a lo largo del siglo pasado: en

*Este artículo fue publicado anteriormente en la revista *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 21, N° 62, 2007.

primer lugar, la preocupación por los flujos migratorios de bolivianos al exterior; en segundo lugar, el fomento de la inmigración europea para suplir las necesidades demográficas del país; y en tercer lugar, la continuidad de un discurso oficial basado en una visión restrictiva y selectiva de las corrientes que debían arribar al país.

A pesar de que el Estado boliviano no ha soslayado la importancia de las migraciones internacionales, lo cual se manifiesta en la significativa cantidad de disposiciones relacionadas con esta problemática, fue recién en los últimos años que adquirieron mayor trascendencia dentro de la agenda política boliviana. En la actualidad, junto con el incremento del número de bolivianos que se movilizaron al exterior, la llegada del MAS al poder bajo una coyuntura regional e internacional favorable para el tratamiento del tema migratorio permite vislumbrar nuevas preocupaciones y acciones políticas en torno a las migraciones internacionales.

Diversos autores reconocen la escasez de investigaciones dedicadas a las migraciones internacionales o transnacionales que existe en Bolivia (Hinojosa Gordonava et al., 2000; Farah, 2005, Torre Ávila, 2006)¹. Mayor aún es la carencia de estu-

¹ Véase el trabajo de Farah (2005) para una primera sistematización de las investigaciones realizadas en Bolivia acerca de las migraciones internas e internacionales. Divide el desarrollo de los estudios migratorios en dos fases: una centrada en las migraciones internas y otra focalizada en la migración internacional. La primera fase, cuyo inicio ubica a finales de la década de los setenta, abarca aquellos estudios realizados sobre las migraciones internas rural-urbanas y rural-rurales en el marco de las transformaciones acontecidas en el período 1952-1982, mientras que la segunda, cuyo comienzo lo establece a principios de los ochenta, concentra aquellas investigaciones interesadas en los movimientos migratorios internacionales o transnacionales que involucran la Argentina como lugar de destino (véase, por ejemplo, Hinojosa Gordonava, 2004). A esta segunda fase habría que añadir recientes estudios la migración de bolivianos a los Estados Unidos (Torre Ávila, 2006) y España (Hinojosa Gordonava, 2006)

dios acerca de la dimensión sociopolítica de las migraciones y en particular del papel del Estado boliviano frente a ellas. Cierta interés existente en el ámbito de las ciencias sociales y de las organizaciones de la sociedad civil acerca del tema no ha logrado plasmarse en investigaciones sistemáticas. Sólo aparecen tratados algunos aspectos de la política migratoria boliviana en informes regionales de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO). El informe de la OIT (Torales et al., 2003) describe el panorama general de las migraciones laborales en la Comunidad Andina y las medidas políticas adoptadas por los países miembros en materia migratoria, mientras que el informe de la FIO, documento base para el Informe de Derechos Humanos en Bolivia, compendia las principales disposiciones legales que se encuentran vigentes en materia migratoria y de derechos humanos. Por otra parte, una publicación reciente –editada por la Cámara de Diputados– presenta una serie de recomendaciones para la formulación de “una política de integración migratoria Bolivia-Argentina”, basadas en la experiencia de los autores como funcionarios de gobierno (Seeghers Vargas y Téllez Flores, 2007).

Hasta el momento, los estudios empíricos sobre migraciones internacionales en Bolivia se han centrado básicamente en el análisis de los flujos migratorios hacia Argentina, Estados Unidos y España y en las estrategias desplegadas por los migrantes, especialmente de las comunidades campesinas del alto valle cochabambino y de los valles tarijeños². Dandler y

y aquellos ensayos teóricos dedicados a diversos aspectos socioculturales e identitarios de la emigración boliviana (Mansilla, 1997; Paz Soldán, 2000; Zalles Cueto, 2002).

2 La migración hacia Brasil, otro de los principales destinos de los migrantes bolivianos, ha sido tratada exclusivamente en investigaciones realizadas en la sociedad de destino/recepción. Véase, por ejemplo, Silva (1997; 2005). En el caso de la migración boliviana a la Argentina, además

Medeiros (1991) analizan los efectos de la migración temporaria de las poblaciones urbana y rural de Cochabamba a la Argentina; Cortes (2004a, 2004b), por su parte, estudia las estrategias migratorias que despliegan algunas comunidades campesinas de los valles interandinos de Cochabamba³; finalmente, Torre Ávila (2006) se centra en diversos aspectos de la migración transnacional entre el alto valle cochabambino (en particular, la Tercera Sección de la provincia de Esteban Arze) en Bolivia y la localidad de Arlington, Virginia, en los Estados Unidos. Por otro lado, Hinojosa Gordonava et al. (1999, 2000) examinan la migración de familias campesinas del valle central tarijeño (específicamente de la cuenca del río Tolomosa) hacia el norte de la Argentina.

Frente a la falta de trabajos de investigación dedicados específicamente a la posición del Estado boliviano respecto a las migraciones internacionales, este artículo pretende ofrecer una aproximación al discurso estatal que fue dominante a lo largo del siglo pasado y el que comienza a esbozarse a mediados de la presente década. Primero se examina, desde una perspectiva histórica, el discurso del Estado boliviano ante las migraciones internacionales durante el siglo XX y luego en el período actual, iniciado después del triunfo de la fórmula del MAS (Movimiento al Socialismo) —compuesta por Evo

de los estudios realizados en Bolivia, existe una cantidad importante de investigaciones desarrolladas en el ámbito académico argentino. Para una revisión bibliográfica de los estudios desarrollados en el país entre mediados de los setenta y fines de los noventa sobre la migración boliviana, véase Benencia (2003). Para recientes trabajos sobre migraciones contemporáneas en la Argentina, véanse las compilaciones de Cohen y Mera (2005), Domenech (2005) y Grimson y Jelin (2006).

3 El estudio de la migración internacional originada en la región cochabambina se remonta a los años ochenta. Entre estos proyectos se destaca aquél llevado a cabo por Jorge Balán, Jorge Dandler y José Blanes, titulado *Migration and the outset of fertility decline: A study in Bolivia and Argentina*. Véase, por ejemplo, Blanes (1986).

Morales Ayma como presidente y Álvaro García Linera como vicepresidente— en las elecciones de diciembre de 2005. Este análisis está basado en diversos documentos oficiales (normativa migratoria y conferencias regionales e internacionales sobre migraciones principalmente) y en las entrevistas desarrolladas en La Paz en el mes de octubre de 2006 y julio de 2007 con funcionarios/as de gobierno y representantes de organizaciones de la sociedad civil involucrados con la temática de las migraciones, así como otras de carácter periodístico realizadas al presidente de la República de Bolivia. Entre los organismos estatales se entrevistaron funcionarios/as del Servicio Nacional de Migraciones, la Cancillería y la Defensoría del Pueblo. Además se tomó contacto con organizaciones de la sociedad civil como el Capítulo Boliviano sobre Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo que tiene a su cargo la Mesa Técnica de Migraciones, la cual a su vez reúne a diferentes instituciones no gubernamentales, y la Pastoral de Movilidad Humana⁴.

Las migraciones internacionales como pretexto: una mirada sobre el pasado

La cuestión migratoria como asunto de gobierno se remonta a los inicios del proceso de construcción del Estado boliviano. En 1826, en los albores de la República de Bo-

⁴ Los autores agradecen a Alfonso Hinojosa Gordonava por la documentación relativa a la normativa nacional sobre migraciones vigente en Bolivia. Un especial reconocimiento también a él, Leonardo de la Torre, Franz Prieto Terán y José Pinto por su colaboración para establecer los contactos necesarios durante el desarrollo del trabajo de campo. Asimismo, es destacable la buena predisposición que tuvieron los funcionarios de gobierno y los representantes de organizaciones de la sociedad civil durante la etapa de realización de las entrevistas.

livia, se firma un decreto que concibe al crecimiento de la población como una fuente de riqueza y prosperidad para el país, promoviendo la inmigración de hombres de “todos los pueblos y naciones” (Torales et al., 2003). La concesión de franquicias, el transporte de equipaje libre de derechos arancelarios, la ocupación de un terreno de 50 hectáreas y el goce de facilidades para el pago del mismo fueron algunas de las facilidades otorgadas por esta disposición a los migrantes, sobre todo europeos, que eligieran Bolivia como destino (Seegers y Téllez Flores, 2007: 87). Este impulso a la inmigración por parte de los primeros gobiernos del siglo XIX y el continuo fomento de corrientes migratorias transatlánticas –en particular europeas– a lo largo del siglo XX no se tradujo en una llegada significativa de inmigrantes.

Hacia finales del siglo XIX, luego de la Guerra del Pacífico que significó para Bolivia la pérdida de su salida al mar, se inició un proceso de reorganización política y económica con importantes repercusiones sociales. A comienzos del siglo pasado, Bolivia combinó un estrategia económica liberal dependiente de los mercados externos con formas de acción política basadas en la represión y la violencia, siendo una etapa teñida por la manipulación de las elecciones, la supresión de las libertades políticas y el destierro de los opositores (Mayor-ga, 1999: 331). La concepción que sostuvo el Estado respecto a las migraciones internacionales no escapa a esta tendencia y la noción de “control” emerge como un aspecto central en las políticas migratorias instrumentadas en la primera mitad del siglo XX. De tal manera que en 1911 se promulga una Ley de Residencia que permite al Poder Ejecutivo “ordenar la salida de todo extranjero cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público” (artículo 2). Esta disposición se mantiene durante todo este período aunque con reformulaciones. En efecto, el Decreto Supremo de enero de 1937, que reglamenta los permisos de ingreso a Bolivia, obli-

ga a los extranjeros a “observar conducta intachable con absoluta prescindencia en cuestiones políticas de orden interno” (artículo 10). Asimismo, bajo el impacto que tuvo a inicios del siglo XX la creciente organización sindical en Bolivia y la oposición de un Estado liberal-conservador y del empresariado a que estas organizaciones se propaguen, en 1939 se sanciona una nueva Ley de Residencia que “guarda armonía con el espíritu y el texto de la Ley de 1911, que faculta al Poder Ejecutivo para expulsar del país a los extranjeros indeseables”. La noción de “extranjeros indeseables” en esta normativa responde esencialmente a la voluntad del Estado de impedir la expansión de tendencias políticas e ideológicas que pudieran alterar el “orden público” y desestabilizar el sistema de poder imperante. A ello se suma en 1924 otra norma que, basada en las corrientes higienistas de la época, limita el ingreso a aquellas personas que no tuvieran un pasaporte sanitario (artículo 3).

Al mismo tiempo que estas primeras leyes buscan controlar y limitar el arribo de determinados extranjeros, fomentan el desarrollo de la inmigración a través de las llamadas políticas racialmente selectivas. El modelo económico y político vigente a inicios de siglo se funda en la concepción racista que poseían los sectores dominantes. Según Mayorga (1999: 334), al reorganizarse el poder político en la época conservadora-liberal, la modernización del país y la construcción del Estado nacional fueron concebidas como un proyecto indisolublemente ligado a la “raza blanca y señorial”, cuya premisa central era la homogeneidad racial. Si bien en estas legislaciones no se hace referencia explícita al origen “preferible” de los inmigrantes, la Ley de 1926 establece que “los consulados de la República en general y particularmente las oficinas consulares de Hamburgo, Viena, Amberes, Barcelona, París, Burdeos, Havre, Marsella, Lyon, Londres, Liverpool, Génova, Nápoles, Roma, Turín, Milán, Lisboa, Estocolmo, Berna y

Ginebra se constituyen como oficinas de inmigración para inmigrantes y como agentes directos del gobierno” (artículo 14). Esta referencia a los lugares de asentamiento de las oficinas de inmigración en el exterior manifiesta claramente las preferencias de los flujos migratorios que el Estado impulsaba. El Decreto Supremo promulgado en enero de 1937 conserva esta tendencia selectiva al señalar que es “conveniente reglamentar la concesión de permisos de ingreso al territorio nacional, controlando la inmigración de suerte que ella sea provechosa para el mejoramiento étnico del país”, prohibiendo el ingreso a personas que padeciesen ciertas enfermedades y a gitanos o nómadas (artículo 12). En este contexto, todo parece indicar que este “mejoramiento étnico” vendría de la mano de la inmigración europea.

Hacia mediados del siglo XX, el Estado mantiene una visión restrictiva de las migraciones asociada al desarrollo económico y demográfico del país. El propósito era incrementar la población en las zonas menos pobladas de Bolivia como una manera de ejercer la soberanía sobre esos territorios. En este sentido, en 1950 se sanciona una Ley de concesión de tierras a colonizadores que otorga parcelas en el departamento de Santa Cruz, prácticamente despoblado en aquella época, a “las familias de colonizadores nacionales y extranjeros” que se establezcan para realizar trabajos agrícolas o industriales (artículo 1). Para promover esta iniciativa determina que “los inmigrantes agricultores, ganaderos o industriales que ingresen al país para establecerse en el Departamento de Santa Cruz, estarán exentos del pago de todo impuesto fiscal por el término de cuatro años desde la fecha de su establecimiento y para su ingreso gozarán de franquicias en los trámites y visas consulares, siempre que acrediten su condición de agricultores, profesionales, peritos o técnicos en cualquiera de estas ramas” (artículo 2). El impulso a la inmigración continúa siendo el objetivo fundamental del Decreto Supremo de 1951 (Nº

2396), por el cual se resuelve “otorgar las mayores facilidades a la inmigración, simplificando los trámites, formalidades y requisitos que se exigen”.

Pese a los esfuerzos del Estado para fomentar la inmigración, Bolivia no sólo no ha sido un destino atractivo para los migrantes europeos sino que ha sido un país históricamente expulsor de población. Las recurrentes crisis sociales, políticas y económicas convirtieron a la emigración en una constante en el devenir histórico boliviano. Los principales lugares de destino de la población migrante durante la primera mitad del siglo XX fueron los países limítrofes, en especial Argentina. Como señala Balán (1990: 271-272), hasta 1950 el flujo migratorio boliviano hacia Argentina constituyó una respuesta frente a la escasez de mano de obra en el sector primario de las economías fronterizas, dedicándose especialmente a tareas rurales, trabajos zafrales y temporales. La migración boliviana hacia Argentina se tornó importante cuando las plantaciones azucareras de las provincias del Noroeste (Salta y Jujuy) comenzaron a sustituir a los trabajadores locales por los trabajadores migrantes.

Desde épocas tempranas el Estado boliviano ha expresado su afán por frenar y controlar la emigración a través de diferentes disposiciones. Hacia la década del treinta, luego del conflicto bélico con el Paraguay (Guerra del Chaco) y en un contexto de crisis social, político y económico, se aprueban dos Decretos Supremos, uno en octubre de 1937 y otro en julio de 1938, que pretendieron disponer sobre la emigración. El primero de ellos establece la exigencia de presentar una credencial expedida por la Oficina Nacional de Inmigración para poder abandonar el país hacia los centros agrícolas e industriales del exterior debido a que “la despoblación de determinados centros urbanos y de las regiones fronterizas perjudica las labores mineras y agrícolas, obstaculizando el desarrollo de otras actividades relacionadas con la economía nacional”.

En el segundo Decreto el Estado fue un paso más lejos en su intento de reducir el “alarmante éxodo de trabajadores bolivianos al exterior”. En efecto, indica que “todo boliviano que fuese sorprendido abandonando clandestinamente el país será obligado, bajo apremio, a concurrir a trabajos de obras públicas en la jurisdicción del departamento de su último domicilio” (artículo 3). A su vez, especifica que las empresas extranjeras que contratasen bolivianos debían tener un asiento social en el país y debían depositar en el Banco Central de Bolivia, en una cuenta denominada “Cuenta Repatriación”, un primer aporte de 500 pesos bolivianos por cada individuo *reenganchado*, destinados a su repatriación (artículo 6).

En la primera mitad del siglo XX, la permanencia de un gobierno oligárquico sustentado en una visión racista del modelo social, económico y político repercutió fuertemente en gran parte de la sociedad boliviana, en especial indígenas y mestizos, que resultaron los sectores más perjudicados. La aprobación de una legislación que buscaba restringir la emigración al exterior pone de manifiesto, por un lado, la existencia de una demanda de mano de obra no satisfecha, fundamentalmente para actividades agrícolas y mineras —la economía dependía casi con exclusividad de la producción del estaño para su exportación—, y por otro, las duras condiciones de trabajo que existían en el mercado laboral boliviano. Esto se refleja claramente en la minería. Varios estudios sostienen que la escasez de mano de obra fue un factor que limitó la expansión de la minería del estaño, principal producto de exportación de Bolivia en esa etapa (Jordán Pozo, 1999: 223). Los períodos relativamente cortos de trabajo y las altas tasas de mortalidad entre los trabajadores mineros revelan las rigurosas condiciones laborales y la necesidad constante de mano de obra. La gran mayoría de los mineros provenían del sector campesino indígena empobrecido y sin educación formal, el campesinado boliviano llegaba a las minas con la esperanza

de escapar tanto de la pobreza como del trabajo duro y mal pagado del peón rural, pero una vez allí, descubrían que la estructura de castas funcionaba también en las minas (Justo, 1971). En este contexto, las condiciones estructurales y las estrategias de supervivencia convirtieron a la emigración en una alternativa para importantes sectores sociales. La oferta de empleos en las salitreras del norte de Chile y la demanda en actividades agrícolas de carácter estacional en Argentina, sumada al diferencial de salarios (Balán, 1990), fomentaron este flujo.

Si bien a partir de la década del cincuenta, en especial con posterioridad a la revolución de 1952, el país experimentó profundos cambios sociales, políticos y económicos que repercutieron en los movimientos de población, tanto internos como externos, el discurso oficial sobre las migraciones no sufrió modificaciones significativas. Al igual que en los primeros decenios del siglo XX, el Estado implementó una serie de políticas destinadas a controlar y limitar el ingreso y permanencia de extranjeros que pudieran perturbar el “orden público”; a impulsar determinadas corrientes migratorias con el objetivo de aumentar la población del país a través de la instrumentación de “políticas racialmente selectivas”; y a contener la emigración debido a las necesidades de mano de obra para ciertas actividades centrales de la economía del país, como la minería y la agricultura.

Hasta bien entrado el siglo XX Bolivia fue un país esencialmente rural. Esta condición comienza a revertirse luego de 1952, momento en que se inicia un proceso de migración interna desde las zonas rurales hacia las ciudades y desde la región occidental hacia la región oriental del país. Esto se debió a las mejoras en las comunicaciones, a la reforma agraria que movilizó a un gran número de campesinos y al significativo acercamiento que se produjo entre la zona del Altiplano (que era la más poblada) y el Oriente boliviano, que estaba

prácticamente despoblado pero que, a partir de este período, comenzó a adquirir cada vez mayor relevancia dentro de la economía del país. Estos desplazamientos internos no modificaron los múltiples contextos de exclusión y discriminación que sufrían amplios sectores de la sociedad boliviana. En este marco, la emigración continuó desarrollándose hacia los países limítrofes, principalmente hacia la Argentina. El interés de frenar la salida de población, incluso de los propios extranjeros que residían en el país, se manifiesta en el Decreto Supremo de junio de 1958 el cual establece un plazo mínimo de cinco años (artículo 1) de permanencia obligada en el país para los extranjeros que han obtenido la naturalización. Esta medida es justificada bajo el argumento que “numerosos extranjeros adquieren la nacionalidad boliviana con el fin de conseguir el fácil ingreso a otros países”.

En sintonía con las leyes de principio de siglo, el Decreto-ley de Inmigración N° 13.344 de 1976, firmado durante el régimen militar de Hugo Banzer, advirtiendo “que el bajo índice demográfico de Bolivia constituye uno de los mayores problemas para el logro del desarrollo económico, social y político del país”, busca fomentar aquellas corrientes de migración que “dinamicen la actividad nacional” a la vez que expresa que el Estado-nacional “requiere de una política de organización y aprovechamiento de los recursos humanos, incrementando la población activa mediante corrientes inmigratorias que contribuyan al desarrollo nacional”. Asimismo, determina que “el Estado boliviano reconoce la inmigración como un instrumento de política demográfica, destinado especialmente a crear o impulsar proyectos de colonización, mediante la utilización de recursos humanos para cubrir el déficit poblacional y lograr el incremento de la producción agropecuaria del país” (artículo 1). Esta norma plantea la necesidad de crear un organismo especializado que “dirija y planifique una política integral, canalizando en forma siste-

mática programas de inmigración y de defensa de los recursos humanos del país”. De este modo, se constituye el Consejo Nacional de Inmigración (CONAIN) como organismo especializado dependiente del Ministerio del Interior, Migración y Justicia (artículo 4), siendo una de sus finalidades “estudiar, preparar planes y programas de inmigración, en coordinación directa con los organismos especializados nacionales, internacionales y privados (artículo 5).

Según esta normativa, otro de los propósitos del CONAIN es “promover el retorno de bolivianos radicados en el exterior” (artículo 13). En el año 1976, este objetivo –que en este caso refleja también la importancia geopolítica que le atribuyen generalmente los gobiernos militares a la población– se hizo explícito cuando el dictador boliviano Hugo Banzer y su par argentino Jorge Videla acordaron un programa de repatriación destinado a las familias bolivianas que vivían en “villas de emergencia” en Buenos Aires⁵. El plan de erradicación de estos asentamientos, iniciado en 1968, tomó impulso en 1976 cuando el gobierno militar argentino determinó compulsivamente el regreso a los países y provincias de origen⁶. Para hacer efectiva esta medida se contó con la participación de la Dirección Nacional de Migraciones y Ferrocarriles Argentinos (Mugarza, 1985: 101). En el acuerdo establecido entre ambos gobiernos militares cada parte asumía determinadas responsabilidades: mientras el gobierno boliviano per-

5 Es importante destacar que durante los gobiernos militares de Banzer en Bolivia y Videla en Argentina se instrumentaron políticas migratorias que reemplazaron a las anteriores normativas vigentes en ambos países.

6 Si bien no se puede dar una cifra exacta de la cantidad de bolivianos que habitaban las “villas de emergencia” antes de la erradicación, debido a que las mismas fueron censadas en distintos meses y años, se calcula que alrededor del 20 por ciento de la población total era de origen boliviano (Mugarza, 1985: 100).

mitiría importaciones sin impuestos y prometía terrenos para edificar casas en Cochabamba, créditos para la construcción y la obtención de empleo, el gobierno argentino se comprometía a solventar el transporte a cambio de que los emigrantes entregaran sus documentos de residencia. En el marco de este programa regresaron aproximadamente mil familias, pero el gobierno boliviano no cumplió con la totalidad de los compromisos asumidos (Dandler y Medeiros, 1991: 50)⁷.

Por otra parte, si bien el Decreto-ley de 1976 hace referencia a la necesidad de impulsar el ingreso de inmigrantes, la política migratoria mantuvo su carácter selectivo. Aunque no hay una definición explícita de quiénes son los migrantes “deseables” para el país, se dispone que el CONAIN “negociará con organismos internacionales, especialmente con el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), y los gobiernos de los países interesados en la emigración, las bases sobre las cuales puedan llevarse a cabo los planes de inmigración en Bolivia” (artículo 8). Queda claro entonces que, para el Estado boliviano, es Europa –como construcción social– el origen “preferible” de los flujos migratorios. A su vez, de manera concomitante, los “inmigrantes deseables” serían aquellos profesionales, técnicos y mano de obra calificada que puedan “coadyuvar al desarrollo del país” (Decreto-Ley N° 13.344, 1976). No obstante, a pesar de los incentivos y las negociaciones, no fue significativo el número de inmigrantes europeos que llegaron a Bolivia, siendo los países latinoamericanos, sobre todo limítrofes, los principales orígenes de la población extranjera en Bolivia (ver cuadro 1).

7 Por ejemplo, sólo unas 200 familias consiguieron terrenos y los créditos nunca fueron otorgados a quienes regresaron (Dandler y Medeiros, 1991: 50).

Cuadro 1

Población censada en Bolivia y nacida en otros países según período de llegada

	< 1960	1960/69	1970/79	1980/89	1990/99	2000/01	Se desconoce	Total
Argentina	482	721	1.843	3.160	9.729	3.716	7.443	27.094
Brasil	236	290	558	1.687	6.400	1.730	3.527	14.428
México	24	1.948	2.553	835	2.904	377	736	9.377
Perú	382	207	465	877	4.012	1.273	1.608	8.824
Chile	305	135	840	587	1.077	393	826	4.163
EE.UU.	54	123	182	384	1.324	760	389	3.216
Paraguay	102	248	110	77	2.109	294	351	3.201
Canadá	17	370	307	174	517	88	162	1.635
España	158	144	169	164	425	149	241	1.450
Japón	352	342	43	50	209	186	205	1.387
Alemania	110	69	113	190	404	188	207	1.281
Colombia	10	30	87	98	470	361	188	1.244
Otros	364	261	1.379	1.533	3.474	1.357	1.670	10.038

Fuente: Elaboración propia en base a datos extraídos de CEPAL (2006).

Este Decreto-ley, además, incluye por primera vez en la legislación migratoria boliviana, bajo una concepción asimilacionista, la cuestión de la incorporación de los inmigrantes. En este sentido, establece como una de las obligaciones de los inmigrantes “asimilarse e integrarse a la sociedad boliviana” (artículo 34). Para tal efecto, expresa que “el Estado mediante el Consejo Nacional de Inmigración y organismos especializados, promoverá dicha integración a través de disposiciones reglamentarias y medidas administrativas que aseguren, entre otros objetivos, los siguientes: enseñanza del idioma oficial de la República, enseñanza necesaria para el conocimiento del medio físico, cultural, social y económico del país, y la enseñanza cívica de los derechos, beneficios, deberes y obligaciones que acuerden las leyes de la República” (artículo 33). Pese a que esta disposición jurídica contempla otros aspectos de la

política migratoria, manifiesta una continuidad en el tratamiento que esta temática tuvo por parte del Estado nacional en el siglo XX: el fomento a determinados flujos migratorios y el control de la emigración siguieron siendo ejes fundamentales de la legislación nacional.

A partir del Decreto Supremo N° 21.060 en agosto de 1985, que supuso la puesta en práctica de las medidas neoliberales en Bolivia, se modificó radicalmente el modelo socio-económico del país, repercutiendo en los movimientos internos y externos de población. En este sentido, varios estudios coinciden en señalar que esa fecha marca un antes y un después en la realidad migratoria boliviana (Vacaflores, 2003; Farah, 2005). Sin embargo, pese a estas transformaciones, el posicionamiento del Estado frente a la “cuestión migratoria” no sufrió importantes cambios, preservando los lineamientos principales de las políticas de migración adoptadas durante todo el siglo XX.

La ola de reformas neoliberales en Bolivia se caracterizó por la instrumentación de una serie de medidas de carácter estructural tendientes a la apertura externa y la disminución de la influencia del Estado⁸. Una de las medidas más relevantes en este nuevo escenario fue la privatización de las minas, con profundas consecuencias para vastos sectores de la sociedad. El despido masivo de trabajadores de las minas de Oruro y Potosí y la crisis de las economías rurales, no sólo generó un aumento de la desocupación sino también el quiebre de las economías rurales que abastecían la “vida minera”. El deterioro de los mercados de trabajo y el incremento de los índices de pobreza y desempleo en las zonas mineras y agrícolas provocaron un gran movimiento de población interna desde estas

8 Véase Fernández Terán (2004) para un sugerente análisis de los mecanismos y procesos de aplicación de las medidas neoliberales en Bolivia.

zonas hacia los principales centros urbanos del país, especialmente Santa Cruz, Cochabamba y El Alto. Este fenómeno, que el Estado denominara eufemísticamente “relocalización”, suponía que estos trabajadores desempleados encontrarían nuevas oportunidades laborales en otras actividades del mercado de trabajo boliviano. En la práctica, la exclusión de estos sectores sociales de la economía nacional, tanto en el campo como en la ciudad, impactó significativamente en los flujos migratorios, internos y externos. Estos cambios aceleraron el proceso de urbanización que se había iniciado con posterioridad a la Revolución de 1952 y por primera vez en la década del noventa las personas que vivían en las ciudades superaron a aquellas que residían en el campo (ver cuadro 2).

Cuadro 2

Población urbana y rural según sexo en Bolivia, 1976-2001

	1976	%	1992	%	2001	%
Área Urbana	1.925.840	42.7	3.694.846	57.5	5.165.230	62.4
Hombres	934.998	48.5	1.793.445	48.8	2.517.106	48.7
Mujeres	990.842	51.5	1.901.401	51.2	2.648.124	51.3
Área Rural	2.687.646	57.3	2.725.946	42.5	3.109.095	37.6
Hombres	1.341.031	49.9	1.377.820	50.5	1.606.744	51.7
Mujeres	1.346.615	50.1	1.348.126	49.5	1.502.351	48.3
Total	4.613.486	100	6.420.792	100	8.274.325	100

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Bolivia, 2001.

Si la aplicación del recetario neoliberal en Bolivia causó un gran movimiento de población interno que modificó la distribución poblacional del país, la pobreza estructural y el desempleo, tanto en las zonas rurales como urbanas, ori-

ginó un incremento del número de migrantes hacia el exterior (ver cuadro 3). Además, durante este período se produjo una mayor diversificación de los destinos de los migrantes: si históricamente los países limítrofes –Argentina en particular– habían sido los destinos elegidos por los migrantes bolivianos, desde la década del noventa ciertos países extraregionales como Estados Unidos y España emergen entre los principales lugares de recepción⁹.

Como sucedió a lo largo del siglo XX, el discurso estatal pone de manifiesto el valor estratégico que se le atribuye a la inmigración o a la emigración como variable de población y desarrollo. En este sentido, el Decreto Supremo N° 24.423 de noviembre de 1996, que reemplazó a la normativa anterior, aprobado durante la presidencia de Sánchez de Lozada, precisa que “(e)l Estado boliviano reconoce que la migración representa un factor importante para el país. Que la migración favorece el crecimiento demográfico y debe constituirse un elemento coadyuvante del desarrollo social y económico, a través de la inversión real y del trabajo efectivo, siendo además necesario evitar la emigración de nacionales” (artículo 1). También decide que serán dos los organismos encargados de tratar todas las cuestiones relacionadas con la migración, ahora dependientes del Ministerio de Gobierno: el Consejo Nacional de Inmigración y la Subsecretaría de Migración (artículo 10).

⁹ Según algunas estimaciones oficiales alrededor del 15 por ciento de la población nacida en Bolivia se encuentra en el exterior.

Cuadro 3
Principales países de recepción de la población nacida en Bolivia, ca.
1970 - ca. 2000

Población nacida en Bolivia	
Argentina	
Censo 1970	101.000
Censo 1980	115.616
Censo 1991	143.735
Censo 2001	233.464
Brasil	
Censo 1970	10.712
Censo 1980	12.980
Censo 1991	15.694
Censo 2000	20.588
Chile	
Censo 1970	7.563
Censo 1982	6.298
Censo 1992	7.729
Censo 2001	11.649
Perú	
Censo 1972	4.115
Censo 1981	3.210
Censo 1993	3.216
Censo 2004	s/d
Estados Unidos	
Censo 1970	6.878
Censo 1980	14.468
Censo 1990	31.031
Censo 2000	53.280
España	
Censo 2000	6.619
Censo 2005	97.947

Fuente: Elaboración propia en base a cifras del proyecto IMILA, CELADE.

Acorde con la tendencia histórica, esta legislación también mantiene una visión restrictiva de las migraciones apoyada en el “control” como uno de los principales fundamentos de la política migratoria. De este modo, el control de los ciudadanos extranjeros, de los puestos fronterizos y de las actividades que realicen los extranjeros “desde su ingreso hasta su salida del territorio nacional” (artículo 20), se presentan como objetivos centrales de esta normativa. La Ley de Residencia de 1911 parece tener su reformulación en este Decreto-ley, en tanto dispone que sean expulsados del país aquellos que:

“intervengan en cualquier forma en política interna o de dirección sindical o inciten por cualquier medio a la alteración del orden social, político o de las organizaciones sindicales. Que se incorporen a asociaciones que tengan directa o indirectamente fines políticos. Que intervengan en la organización o dirección de desfiles, asambleas o cualquier clase de manifestaciones públicas de carácter político o contrarias a las decisiones del Supremo Gobierno o que efectúen declaraciones o publicaciones en el mismo sentido u ofensivas a las instituciones y/o autoridades nacionales. Que inciten de alguna manera al desobedecimiento a las leyes de la República o a las autoridades legalmente constituidas” (artículo 48).

En esta línea, se determina que la permanencia puede ser cancelada “cuando el extranjero se inmiscuya en asuntos de política interna o de dirección sindical” (artículo 44). A su vez, la condición de “indocumentado” en esta legislación es motivo de expulsión del migrante, estableciendo que “serán expulsados del país y no podrán ingresar en el futuro al territorio boliviano” aquellos que “fueran sorprendidos permaneciendo en el país, sin causa justificada, mayor tiempo que el que tuvieran autorizado por su respectiva visa o permanencia” (artículo 48).

Por otra parte, bajo la misma concepción asimilacionista de la normativa de 1976, en esta nueva disposición la noción de “integración” aparece como uno de los “requisitos” que establece el Estado para definir la condición de “inmigrante” (artículo 5) y para obtener la radicación (artículo 37). Al mismo tiempo, esta requerida integración es acotada a ciertos espacios de la sociedad boliviana, imposibilitando la participación en “cualquier forma de política interna o de dirección sindical” (artículo 44) y reduciéndola al ámbito estrictamente económico y para cierto tipo de inmigrante (empresario, industrial, poseedor de bienes inmuebles) (artículo 37). En relación a ello, el informe de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen (FIO, 2003) manifiesta que “el Estado no adopta, en forma global y sistemática, medidas destinadas a favorecer la integración social” y que son “las sociedades de la sociedad civil las que han tomado la iniciativa en este tema”¹⁰.

Asimismo, si bien desde mediados de la década del ochenta la salida de bolivianos al exterior se intensificó, la emigración y la situación de los nacionales en el extranjero no adquirieron un lugar preponderante en la normativa migratoria. En un contexto de profundización del fenómeno, el Decreto Supremo de 1996 hace escasa referencia a la problemática de la emigración. A pesar que define como uno de los roles del Consejo Nacional de Inmigración “estudiar, elaborar y proponer al Gobierno Nacional, planes y programas que tiendan a frenar la emigración de personas al extranjero” (artículo 12), y estipula que la Unidad de Planificación, Se-

10 También se afirma en este documento que tanto ACNUR como la Pastoral para la Movilidad Humana “han celebrado convenios con algunas escuelas para realizar talleres y otras actividades de promoción de los derechos de los migrantes y refugiados y contra la discriminación”, a la vez que la organización no gubernamental “Instituto de Terapia e Investigación” brinda apoyo psicológico a los migrantes (FIO, 2003: 92).

guimiento y Evaluación se encargará de “elaborar programas que permitan detener los flujos emigratorios y hagan posible el retorno de los ciudadanos bolivianos residentes en el extranjero” (artículo 21), es relativa la importancia que recibe el proceso emigratorio en una legislación monopolizada por la regulación y el control de la inmigración. Por otra parte, el importante número de migrantes bolivianos en una situación administrativa irregular en algunos países limítrofes como Argentina, Brasil y Perú motivó la realización de convenios migratorios bilaterales con estos países con el propósito manifiesto de adoptar medidas que “organicen y orienten los flujos migratorios” (Convenio Migratorio Argentina-Bolivia, 1998).

En el año 1998, elegido ya Hugo Banzer como presidente, se aprueba un nuevo Decreto Supremo (N° 25.150) mediante el cual se organiza el Servicio Nacional de Migración (SENAMIG), como órgano dependiente del Ministerio de Gobierno, reemplazando al antiguo CONAIN. Entre sus funciones principales se encuentra “regular, registrar y controlar el ingreso y salida de personas del territorio nacional; la de administrar el régimen de extranjería y naturalización, regulando y procesando el ingreso, residencia y permanencia de los ciudadanos extranjeros; la de administrar la emisión y control de pasaportes; así como de estudiar la política migratoria” (artículo 3). La implementación de planes de inmigración y la autoridad para la expulsión de extranjeros en base a lo previsto en la legislación de 1996 son algunas de sus atribuciones (artículo 7), revelando la persistencia de una mirada restrictiva y punitiva de la migración, fundada en el “control” como criterio central de la política migratoria y de los organismos encargados de ejecutarla. Aunque en el año 1999 el Servicio Nacional de Migración elevó una propuesta de modificación del Decreto Supremo firmado en 1996, ésta no llegó a instrumentarse. Vacaflores (2003) sostiene que si bien

este proyecto estaba en la línea *moderna* del rol socioeconómico de las migraciones, no lograba escapar a la mentalidad punitiva y policíaca, siendo el control de las fronteras como mecanismos de protección contra el narcotráfico y el terrorismo algunos de sus objetivos fundamentales.

En suma, si bien los distintos procesos sociales, económicos y políticos por los que atravesó Bolivia repercutieron de manera diferente en los flujos migratorios, la posición del Estado boliviano frente a las migraciones internacionales manifiesta continuidades significativas a lo largo del siglo pasado: la consideración de la inmigración como un factor de desarrollo económico y demográfico, la instrumentación de “políticas racialmente selectivas” buscando fomentar determinados orígenes de los flujos migratorios, el interés por contener la emigración, y el control y la restricción aparecen como principios recurrentes en el discurso estatal.

Las migraciones internacionales como prioridad: una mirada sobre el presente

A pesar de la importante cantidad de disposiciones jurídicas nacionales elaboradas durante el último siglo y la suscripción de acuerdos regionales e internacionales en materia de movimientos poblacionales internacionales durante los años noventa, diversos actores sociales y políticos coinciden en señalar que es desde la llegada del MAS al poder a principios del año 2006 que las migraciones internacionales adquieren una relevancia sin precedentes en la agenda política. Un primer indicador lo constituye el hecho de que hayan sido contempladas y se haya fijado una posición respecto a ellas en el programa de gobierno propuesto para los próximos años, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), especialmente en los apartados referidos a las relaciones exteriores e interna-

cionales¹¹. Por otra parte, en Bolivia, como podremos apreciar seguidamente, el discurso oficial –que denota en parte el modo en que el Estado se piensa a si mismo, la manera en que interpela a y es interpelado por los emigrantes/inmigrantes y la imagen que busca proyectar en la sociedad nacional y en el ámbito internacional– revela un giro significativo en materia de migraciones internacionales. Estos cambios en el discurso oficial reflejan la posición que se defiende desde la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREyC) antes que la perspectiva que se sostiene desde el Servicio Nacional de Migraciones (SENAMIG) dependiente del Ministerio de Gobierno. En este sentido, es preciso señalar que, si bien se manifiesta que la Cancillería y el SENAMIG “deben ir de la mano, [ya que] si falla uno, falla el otro”, en la práctica estos organismos se disputan el manejo de los asuntos migratorios y, en consecuencia, la definición de la política migratoria. Por el modo en que el resto de los organismos del Estado se relacionan con uno y otro en materia de migraciones, pareciera que –parafraseando una expresión popular– todos los caminos conducen a Cancillería.

Desde el gobierno nacional, con el sello de la figura presidencial, se ha procurado emitir una serie de señales que revelan la prioridad que han adquirido las migraciones en la agenda política nacional. Frente a determinados hechos sociales como la muerte de seis personas de la colectividad boliviana

11 El Plan Nacional de Desarrollo fue publicado a mediados de 2006. Según este Plan, las propuestas y orientaciones que contiene “son la base de la transición que iniciará el desmontaje del colonialismo y neoliberalismo, y servirán para construir un Estado multinacional y comunitario que permita el empoderamiento de los movimientos sociales y pueblos indígenas emergentes. Su principal aspiración es que los bolivianos y bolivianas vivamos bien” (Plan Nacional de Desarrollo, 2006). Para un análisis de los cambios acontecidos y en curso en la sociedad boliviana a partir de la llegada del MAS al poder, véase el número 209 de la revista *Nueva Sociedad* (mayo-junio 2007) dedicado especialmente al tema.

—cuatro de ellos eran niños— en un taller textil clandestino de un barrio de la ciudad de Buenos Aires, donde trabajaban numerosas familias bajo condiciones de explotación, se tomaron inmediatamente medidas al respecto¹². También se ha hecho presente el gobierno en eventos nacionales o internacionales dedicados a las migraciones internacionales. El propio presidente Evo Morales participó de la apertura de la Octava Conferencia Internacional de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, realizada en Santa Cruz de la Sierra en el mes de octubre de 2006, cuyo tema central fueron los derechos de los migrantes.

En estas ocasiones, Evo Morales ha recurrido a su experiencia en el extranjero, ya sea como hijo de migrantes, dirigente sindical o jefe de Estado, para ilustrar las vivencias e injusticias que padecen los emigrantes que pretenden ingresar o se encuentran en los principales destinos de la migración boliviana: “Por eso comprendo el dolor de los bolivianos que, por buscar fuentes de trabajo, por mejorar su situación, migran a la Argentina, a España o a Estados Unidos. Y, al no tener papeles, la vida se vuelve dramática para muchos de ellos” (*Página 12*, 16/04/06). En la Argentina estuvo de niño con

12 Por ejemplo, a la semana de ocurridos los hechos se envió una comisión del gobierno boliviano integrada por el Viceministro de Relaciones Exteriores y Culto, el Viceministro de Coordinación Gubernamental y el Viceministro de Trabajo, entre otros. Esta comisión propuso la conformación de equipos de trabajo para enfrentar los distintos problemas que afectan a la comunidad boliviana en la Argentina así como la reducción de los plazos en la atención y los costos de los documentos. También se habría acordado la creación de un observatorio de derechos humanos para hacer un seguimiento de las condiciones a las que están expuestos los inmigrantes bolivianos en la Argentina. Frente a una relación bilateral monopolizada por la venta y compra de gas, Evo Morales declara en una entrevista periodística publicada recientemente en la revista argentina *Veintitrés Internacional* (2007): “Y no sólo gas o hidrocarburos, también estamos avanzando en el tema de los inmigrantes”.

su padre que trabajó como zafrero a comienzos de los años sesenta en los cañaverales de azúcar de la provincia de Jujuy. Sus recuerdos se remontan a las dificultades que tuvo como aymara en la escuela (que hicieron que la abandonara) y la extrema pobreza en la que vivía su familia. Ya como adulto su relato se refiere a las limitaciones que tuvo en el otorgamiento de la visa, aún como presidente, para ingresar a los Estados Unidos. Tampoco su entrada a España, habiendo sido invitado a participar de un foro internacional como dirigente sindical, estuvo exenta de dificultades. Frente a la situación que se planteó con los agentes españoles de Migraciones, Evo Morales acudió al mismo argumento que sostendrá años más tarde como presidente en sus intervenciones públicas:

“Yo me acuerdo hace 10 años, teníamos la invitación del Ayuntamiento de Bilbao para participar en un foro internacional. Me pagaron mis billetes para que pueda participar ahí, me mandaron los billetes correspondientes, llegué al aeropuerto de Barajas en Madrid, y algunos policías o militares no me dejaron salir, me pedían 500 dólares, y yo no tenía 500 dólares, estaba detenido ahí, querían devolverme hacia Bolivia. Les dije, estoy invitado, aquí está la carta de invitación, me mandan los pasajes, tengo el pasaje de retorno, no me entendían, eran los uniformados de Barajas. Yo me enojé finalmente, les dije, si por 500 años saquearon, robaron oro, plata en Bolivia pues no hay 500 dólares, qué voy a hacer yo si no hay 500 dólares” (Discurso de apertura del presidente Evo Morales Ayma en la Octava Conferencia Internacional de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Santa Cruz, 2006).

Este relato personal del actual presidente refleja la visión que posee el gobierno actual sobre las causas y consecuencias

de los movimientos migratorios internacionales. En general, éstos son interpretados en el marco de la relación de dominación colonial entre países centrales y periféricos: uno de los asesores del Canciller expresa que la migración “es resultado de un proceso mucho más largo” y que se trata de “quinientos años de transferencia de recursos del sur al norte”. Cuando la mirada se vuelve sobre la realidad migratoria actual en Bolivia, los flujos de población –en particular, la emigración– son atribuidos a los efectos estructurales causados por el neoliberalismo. Consecuentemente, la emigración es vista como un hecho social que afecta a las “mayorías”, tanto en un sentido sociológico como demográfico. Así lo enuncia el Viceministro de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia en la VI Conferencia Sudamericana sobre Migraciones realizada en el mes de mayo de 2006 en Asunción, a unos pocos meses de que el MAS ocupara el gobierno nacional: “el actual gobierno ha priorizado los objetivos de los sectores mayoritarios de la población boliviana, como es el caso de la atención a la temática migratoria, particularmente por la situación que atraviesan miles de bolivianos que emigraron”. Como se precisa en diversos pasajes, estas condiciones objetivas son las que motivarían la emigración “en busca de mejores condiciones de vida”, entre otras estrategias individuales y colectivas. Esta relación también queda claramente expresada en el Plan Nacional de Desarrollo: “(l)as administraciones neoliberales ocasionaron significativos daños económicos al Estado, que repercutieron negativamente en los sectores productivos y en la generación de empleo, incrementando también una masiva corriente migratoria de bolivianos a países del exterior en busca de mejores oportunidades de vida”. Y así se pronuncia Evo Morales en los eventos sobre migraciones internacionales de los cuales participó hacia fines de 2006:

“Cuando la migración es de norte a norte no hay problema en esas migraciones, esas migraciones más bien son una gran solución para esos países de norte a norte. Cuando la migración es de norte hacia el sur, eso es bienvenido, no hay exclusión, no hay marginación, aunque nos dejan mucha diferencia económica y social en nuestro continente, en nuestros países, especialmente si hablamos de Bolivia y otros países de la región. [...] (D)e la migración del sur al norte, eso es lo que nos preocupa, y esa migración es satanizada, criminalizada, en algunos casos expulsada [...] En esta migración del sur al norte está el problema [...] (H)ay migración porque hay problemas económicos, porque hay problemas sociales, y si hay problemas sociales y económicos es porque hay profundas asimetrías de un país a otro país, de una nación a otra nación. Si no resolvemos esas asimetrías de un país a otro país, o de un continente a otro continente jamás vamos a resolver el tema de la migración...” (Discurso de apertura del presidente Evo Morales Ayma en la Octava Conferencia Internacional de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Santa Cruz, 2006).

“Cuando la migración es de norte a sur hay saqueo de los recursos naturales y acaparamiento de miles de hectáreas de tierra de nuestros pueblos, cuando es de sur a norte, se criminaliza, hay muros y deportaciones, esa es la violencia que estamos soportando en estos momentos [...] (M)ientras no haya políticas que permitan achicar las diferencias económicas de un Estado a otro, las asimetrías seguirán existiendo” (Intervención del presidente Evo Morales Ayma en la primera plenaria de XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Montevideo, 2005).

Entendida la emigración, a diferencia de períodos anteriores, en el marco de una relación de dominación entre

países centrales y periféricos como una consecuencia de factores económicos estructurales, no se trata únicamente –según declaraciones públicas del presidente Evo Morales y también de funcionarios de Cancillería– de cumplir con los compromisos asumidos en el ámbito internacional (desde la firma de convenios regionales hasta la ratificación de convenciones internacionales), sino de enfrentar las marcadas desigualdades existentes entre los países vecinos y entre los llamados “países desarrollados” y los “países en vías de desarrollo” a partir de cambios en la estructura del mercado internacional.

“Al margen de ratificar un acuerdo de las Naciones Unidas por medios internacionales, creo que todos saben eso, creo que hay dos o tres propuestas. Si no se termina con las asimetrías de un país a otro país, de una nación a otra nación, sería seriamente pensar cómo al migrar mejora el derecho de la ciudadanía planetaria. Segundo tema, yo apostaría cómo achicar esas asimetrías, y eso es dando mercados con precios justos a los países subdesarrollados, los llamados países en vías de desarrollo, [...] (E)n vez de que bolivianas y bolivianos cada día entren a Europa, quisiera que nuestros productos entren a Europa, sería la mejor forma de generar fuentes de trabajo y evitar el tema de migración, acabar con el tema de migración” (Discurso de apertura del presidente Evo Morales Ayma en la Octava Conferencia Internacional de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Santa Cruz, 2006).

Finalmente, como hemos podido observar con anterioridad, en contra de lo que cualquier descripción de la realidad migratoria del país podría sugerir, tradicionalmente el Estado boliviano se ha posicionado frente al fenómeno migratorio como país receptor de población, preocupado de manera particular por la regulación de los flujos migratorios provenientes

del *exterior* y el control de la presencia de extranjeros —en su sentido jurídico— al *interior* de sus fronteras. En la actualidad, como veremos enseguida, pareciera que estas cuestiones son desplazadas a favor de una preocupación mayor: los ciudadanos bolivianos residentes en el *exterior*.

Los nacionales bolivianos en el exterior

Si bien entre los distintos organismos estatales existe cierto consenso acerca de la relevancia que poseen las migraciones internacionales en la agenda del gobierno nacional, algunos funcionarios señalan que la política migratoria aún no ha alcanzado el rango de política de Estado. Lo que habría hasta el momento es, según la visión de algunos agentes de gobierno, una coyuntura política propicia para la revisión y discusión de la política migratoria nacional, en particular para la elaboración de una ley de migraciones¹³. En palabras de un funcionario del MREyC se trata de “una excelente ocasión para que en los próximos meses se pueda consensuar una nueva ley de migraciones”¹⁴. Y añade que actualmente se encuentra en desarrollo “una etapa de análisis y estudio de una nueva ley de migraciones... la primera”. Asimismo, señala que “la idea de las nuevas autoridades es crear una nueva ley”.

13 En esta dirección, uno de los representantes de la organización civil que se ocupó de organizar el Encuentro Alternativo de Migraciones en el año 2004, el Capítulo Boliviano sobre Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, sostiene que actualmente hay una coyuntura particular para el tratamiento de las migraciones. Afirma que “hay otra mirada, aunque no ha logrado materializarse en una propuesta” y que “hay otra sensibilidad” frente a las migraciones, que “hay voluntad política de proteger a los bolivianos en el exterior”.

14 Cabe recordar que durante todo el siglo XX la formulación de las principales directrices en materia de política migratoria estuvo sujeta a las decisiones del Poder Ejecutivo: las disposiciones jurídicas sobre migraciones adoptaron generalmente la forma de decretos.

Respecto a la actual legislación migratoria sostiene que “las normas que existen están desactualizadas” y que “el régimen legal migratorio está en desuso”. Para la directora del Servicio Nacional de Migraciones, el Decreto Supremo de 1996 es “sumamente incompleto” e indica que “hay muchas más cosas que normar” (también agrega que “mientras más normas, más infracciones” habrá).

Detrás de estos señalamientos se encuentra la imagen que sugiere que *en Bolivia no existe una política migratoria*. Un alto funcionario del MREyC indica, otorgando una definición de política migratoria, que “en Bolivia no hay política migratoria... lo que existe son normas jurídicas relativas a la migración solamente”¹⁵. También en el discurso estatal se subraya el carácter incipiente que se le adjudica al tratamiento de la problemática migratoria: algunos funcionarios afirman que en materia de políticas migratorias Bolivia “está en pañales” o que el tema se encuentra “en pleno proceso de germen”. Según otros testimonios, el Estado ha estado ausente o pasivo frente a las migraciones internacionales y se ha desentendido sistemáticamente de los ciudadanos bolivianos que se dirigieron o establecieron en el exterior¹⁶. En esta línea, una de las personas encargadas del tema en la oficina central del Defensor del Pueblo¹⁷, ubicada en La Paz, expresa que el Estado

15 Esto lo lleva a considerar que “la migración es espontánea, no obedece a ninguna política migratoria” implementada en el país.

16 De esta manera lo resume uno de los representantes de una organización de derechos humanos: “Hubo una despreocupación total del Estado”.

17 Entre los organismos estatales, el Defensor del Pueblo posee algunas particularidades. Así lo explica uno de sus funcionarios: “la Defensoría del Pueblo es una institución del Estado, aunque no depende de ninguno de los poderes, tiene cierta autonomía para vigilar al Estado. Nuestras conclusiones no tienen carácter vinculante, más bien son una obligación moral para los Estados”. Esta institución, cuya misión es “defender los derechos de las personas frente a los servicios públicos, tanto estatales como

se ha mantenido en “silencio” y que de esta manera ha sido “cómplice”. También uno de los asesores del MREyC considera que siempre se ha pretendido “sacarse el tema de encima” y que “no se toca la raíz del problema”, agregando que “el fenómeno migratorio no quiere ser visto por el Estado”.

Desde nuestro punto de vista, esta “ausencia” o “pasividad” que ha caracterizado –según la visión de diversos actores políticos, entre ellos los estatales– al Estado boliviano frente a las migraciones internacionales en las últimas dos décadas, puede comprenderse –en términos de Sayad (1998)– como parte de aquella *complicidad objetiva*, compartida por la sociedad de emigración, la sociedad de inmigración y los propios emigrantes/inmigrantes a través de categorías de pensamiento y de Estado, que permite el mantenimiento de la ilusión de una presencia/ausencia necesariamente provisoria o una presencia/ausencia durable, cuando no definitiva, de los migrantes. Sayad (1998: 45-46) sugiere que “(t)odo acontece como si la inmigración necesitase, para poder perpetuarse y reproducirse, ignorarse (o hacer que se ignora) y ser ignorada en

privados, y proteger y promover los derechos humanos”, se preocupa desde algunos años atrás por los derechos de los migrantes, pero es a partir de la reunión de los Defensores del Pueblo del año 2003 -y especialmente desde comienzos del año 2006- que el trabajo sobre el tema cobra un renovado impulso. En aquél encuentro se trató específicamente el tema de las migraciones y la Federación Iberoamericana del Ombudsman publicó un informe regional (FIO, 2003) dedicado a los derechos de los migrantes. Según una de las responsables de los asuntos migratorios en dicho organismo, la reunión tuvo como propósito impulsar e instalar el tema de las migraciones en la agenda de los Estados nacionales. Más recientemente, el Defensor del Pueblo de Bolivia organizó en Santa Cruz –con el auspicio de la Alta Comisaría de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos– la Octava Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, cuyo tema central fueron los derechos de los migrantes (Para conocer la posición de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, véase la Declaración de Santa Cruz del año 2006).

cuanto provisoria y, al mismo tiempo, no admitirse ni admitirla como transplante definitivo”. En el caso de la sociedad de emigración, ésta haría de cuenta que los emigrantes son simples ausentes, una ausencia provisoria. Así, aquél “silencio” a través del cual el Estado boliviano se vuelve “cómplice” o aquella actitud de “despreocupación” frente al fenómeno migratorio que perciben diversos actores políticos –no sólo estatales– es una muestra de la doble negación que ha mantenido el Estado, en un contexto de profundización de la emigración, ante la cuestión migratoria: por un lado, se imagina a sí mismo básicamente como país de inmigración y, por el otro, niega la condición durable o definitiva que puede adquirir la emigración de sus ciudadanos, cuya aparente provisoriedad le autorizaría a desentenderse de ellos, atribuyendo la migración a una decisión individual ajena a su responsabilidad. De esta manera, el Estado convierte a sus *connacionales* residentes fuera del territorio nacional en *no-nacionales*.

En la actualidad, en cambio, uno de los principales ejes del discurso oficial en el ámbito de las migraciones gira alrededor del interés nacional que representan las comunidades de emigrantes establecidas fuera del país –definidas por Torre Ávila (2006) como “Bolivia exterior”– bajo la forma de “protección y atención al ciudadano boliviano en el exterior”¹⁸. Según consta en el Plan Nacional de Desarrollo, esto supone objetivos como “documentar, facilitar la regularización migratoria, defender sus derechos, asegurar su participación en el voto electoral”. Se busca *(re)incorporar* a los emigrantes

18 Un antecedente importante en materia de normativa migratoria lo constituye el Decreto Supremo 27.698 del 24 de agosto de 2004 mediante el cual se reglamenta “la doble nacionalidad y la recuperación de la nacionalidad boliviana”. Por otra parte, las disposiciones establecidas por el Ejecutivo en materia de migraciones durante el año 2006 se refieren fundamentalmente a los ciudadanos bolivianos residentes en el exterior, ya sea en Argentina o España.

en la comunidad política reconociéndolos como ciudadanos del Estado boliviano e interpelándolos como miembros de la nación boliviana, disolviendo –en términos simbólicos– aquella división entre nacionales y no-nacionales establecida anteriormente de acuerdo a criterios de territorialidad y no de nacionalidad. Para el 182º aniversario de la Independencia de Bolivia el presidente Evo Morales se dirigió expresamente –lo cual subraya la importancia que se les atribuye– a las hermanas y hermanos residentes en el exterior de esta manera:

“Aunque estén lejos, nosotros los sentimos cerca, porque Bolivia somos todos, los que vivimos acá y los que, como ustedes, fueron al exterior en busca de mejores condiciones de vida. [...] No duden de nuestro esfuerzo. Desde Bolivia seguiremos trabajando y luchando para que sus derechos se reconozcan en todo el mundo.” (Mensaje del presidente Evo Morales, 182º Aniversario de la Independencia de Bolivia, 2007)¹⁹.

Según la visión oficial, la nueva relación entre el Estado –redefinido como multinacional y comunitario– y los emigrantes implicaría una reformulación del vínculo entre el servicio diplomático y los “ciudadanos en el exterior”, históricamente marcado por una relación de subordinación de carácter étnico y de clase, a partir del establecimiento de lineamientos políticos en el ámbito de las relaciones internacionales que

19 Esta expresión es graficada de manera elocuente por una funcionaria de la Defensoría del Pueblo de La Paz al referirse a la manera en que el Estado y los emigrantes deberían establecer su relación: “Esta propuesta, de acuerdo a lo que nosotros pensamos, va en la corriente de protección, aprovechar que el receptor garantice la protección de derechos y nosotros como emisor, acompañar la migración, *que el migrante no se vaya sin Estado, si no que el migrante sienta la presencia de su Estado donde vaya (...)* El intento es que el migrante que se va sepa que tiene un Estado que lo respalda”.

configuren una “diplomacia de doble vía”. En este sentido, un funcionario del MREyC indica que este organismo debería prestar un “servicio público en el exterior” y que debería trabajar de manera conjunta con las asociaciones de inmigrantes, los cuales son considerados como los “principales sujetos y actores”. Así lo cree también otro de los funcionarios entrevistados al señalar que los consulados trabajan como si fueran “una cosa extraña a ellos” cuando en realidad deberían ser “servidores de las comunidades bolivianas”. Afirma que la política consular implica “atención al boliviano en el exterior” y que “no se trata sólo de proteger, sino de darles los elementos necesarios... que los consulados sean representativos de ellos, siempre hubo un divorcio en esto”. En este marco, la obtención de la documentación, contemplada en este caso como un instrumento para hacer efectivos determinados derechos, resulta una tarea prioritaria para Cancillería, avalada por un Decreto Supremo de mediados del 2006²⁰. De esta manera lo expresa uno de los funcionarios del MREyC: “La obligación consular es documentar gente [...] La documentación es la base fundamental para que esta gente pueda acceder a cosas que en su vida jamás hubiera imaginado”. La siguiente declaración de Evo Morales reúne algunos de estos puntos:

“Estamos reformulando el servicio diplomático y en Argentina necesitamos gente que apoye a nuestros hermanos, especialmente en el tema de la provisión de documentación. Estamos muy preocupados, por eso ha

20 Se trata del Decreto Supremo N° 28.709 del 10 Mayo 2006 que pretende: “Establecer y promover acciones para que lo ciudadanos bolivianos en situación irregular migratoria que radican en la Republica Argentina, puedan contar con documentos personales, a fin de acogerse al Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria de la República Argentina”. El Decreto Supremo N° 28.844 del 30 de agosto de amplía la vigencia del primero.

viajado una comisión compuesta por cuatro viceministros y el director del Registro Civil que ya ha comenzado a trabajar para reducir los costos y los tiempos de provisión de partidas de nacimientos y certificados de antecedentes, que se requieren para el trámite de residencia y servirán también para implementar el voto de los ciudadanos bolivianos en el exterior. [...] También estamos evaluando poner en marcha un viceministerio o una dirección nacional para promover los derechos de nuestros hermanos en el extranjero. Como hemos dicho, vamos a implementar una diplomacia de doble vía, con los gobiernos y con las comunidades. Se incluirá en las agendas bilaterales con los países receptores programas de promoción de los derechos de los migrantes, pero los cónsules y embajadores bolivianos deben entender que la mayoría de los migrantes son indígenas, pobres, que tienen derecho a ser tratados de igual a igual. No vamos a tolerar expresiones de racismo contra sus propios compatriotas de parte de funcionarios que viven de espaldas a las comunidades.” (Entrevista al presidente Evo Morales Ayma, Página 12, 16/04/06).

Ahora bien, las acciones dirigidas a favorecer el acceso a la documentación no sólo servirán a los fines de proteger a los ciudadanos bolivianos en el exterior. Como contrapartida, en nombre de nociones como democracia, unidad nacional, participación, justicia e igualdad, el gobierno nacional –a través de la figura presidencial– exhorta a aquellos ciudadanos que se encuentran fuera del territorio nacional boliviano a apoyar la construcción del proyecto político que se lleva adelante en Bolivia mediante su contribución en las urnas: el *voto en el exterior*.

“Queridos hermanos y hermanas, ustedes tienen que ayudarme a construir una Bolivia con mayor democracia, con mayor participación de todos nosotros. El com-

promiso de nuestro gobierno es permitir que ustedes decidan el destino del país, votando, sufragando donde se encuentren. No sólo se trata de cumplir un mandato constitucional, sino se trata de profundizar la democracia con la participación de los distintos sectores y sobre todo de los hermanos que viven en el exterior. [...] Ustedes en el exterior son la garantía de la unidad nacional. Por eso quiero compartir con ustedes, estén donde estén, juntos celebrar un nuevo aniversario de la patria, pidiéndoles que nos acompañen en esta transformación histórica, en busca de la igualdad y la justicia en nuestro país.” (Mensaje del presidente Evo Morales Ayma, 182º Aniversario de la Independencia de Bolivia, 2007).

En este sentido, la implementación del *voto en el exterior* funcionaría a manera de lo que el origen etimológico de la noción de *suffragio* evoca (esto es, *ayuda* o *apoyo*), generando una particular relación de intercambio²¹. El gobierno nacional, al ocuparse de la protección y defensa de los ciudadanos en el exterior, también espera ser retribuido mediante la ayuda o apoyo que puedan brindarle mediante el voto en instancias de consulta popular o de elecciones de representantes políticos. Es decir, de algún modo, el Estado nacional también estaría protegiendo sus propios intereses al proteger los derechos de los ciudadanos en el exterior. A su vez, el voto en el exterior se vuelve una pieza clave en la estrategia política del gobierno nacional en la medida que confía en que los/as ciudadanos/as bolivianos/as en el exterior están dispuestos a apoyar al gobierno nacional en las urnas al identificarse con el proyecto político del MAS o la figura de Evo Morales. Así lo afirma un asesor del MREyC: “Esta población migrante tiene peso

21 Otro de los factores de peso que podría explicar la importancia que se le otorga en la posición oficial a las comunidades migrantes en el exterior son las remesas. Sin embargo, no hemos logrado reunir suficientes elementos que nos permitan sistematizar y apoyar dicha afirmación.

e importancia para el nuevo gobierno por su afinidad política, es decir de alguna manera es una población que se siente identificada con este proyecto político. [...] Yo me animaría a decir que es realmente importante ese voto del exterior en las próximas urnas, tanto en el referéndum como en las elecciones, que es una prioridad”.

Por otra parte, según la versión oficial, las medidas que puedan desarrollarse para enfrentar la “temática de migración” no se agotan en las modificaciones necesarias a nivel de política migratoria o en el campo de las relaciones exteriores o internacionales²². Uno de los asesores del Canciller señala que lo que se pretende es modificar –mediante el Plan Nacional de Desarrollo propuesto– la estructura productiva del país. Como dice otro funcionario de Cancillería, se trata de impulsar “políticas de Estado que creen condiciones de oportunidades”. La transformación de las políticas económicas y la producción de nuevas condiciones sociales permitirían el (¿esperado?) retorno de los “exiliados del neoliberalismo”²³. Afirma Evo Morales a pocos meses de asumir la presidencia:

“Parte de nuestro proyecto de refundación de Bolivia es crear las condiciones para que los compatriotas que migraron puedan retornar a su país. Quienes se fueron lo hicieron porque parecía que no cabían en este país

22 En algunas oportunidades, la “política migratoria” aparece, especialmente en el discurso de los funcionarios de Cancillería, equiparada a “política exterior”: “la política migratoria es una política exterior”.

23 Si bien la implementación del modelo neoliberal en Bolivia tuvo importantes efectos sobre la dimensión que adquirieron los flujos migratorios hacia países limítrofes, especialmente Argentina, y hacia Estados Unidos, España e Israel, entre otros destinos extracontinentales, la emigración de ciudadanos de nacionalidad boliviana no se produce exclusivamente en este período. En la Argentina, por ejemplo, la presencia de inmigrantes bolivianos es recogida desde el primero hasta el último censo nacional de población.

destruido por el neoliberalismo, que generó un masivo exilio económico y social; queremos que se incorporen a este proyecto de construcción de una nueva Bolivia que pueda contener a todos sus habitantes. Aspiramos a que, con el Plan Nacional de Desarrollo que estamos elaborando, que incluye la mecanización del agro y el apoyo a las comunidades, nuestros hermanos encuentren en Bolivia lo que buscaban y no encontraron en el extranjero. (...) Hay que cambiar las políticas económicas y recuperar e industrializar nuestros recursos naturales. Para mí los recursos naturales siguen siendo la esperanza para el pueblo boliviano.” (Entrevista al presidente Evo Morales Ayma, Página 12, 16/04/06).

En el discurso oficial, junto a la idea que el desarrollo productivo del país y la creación de fuentes de trabajo garantizarán un lugar para quienes permanezcan en o retornen a Bolivia, suele aparecer la noción de “resolver el tema de migración”, concebida de dos maneras. Mientras que por un lado puede expresar la convicción de que los cambios estructurales internos y externos en el plano económico y político atenuarán la magnitud de los movimientos de emigración y servirán para proteger los derechos de los emigrantes en la sociedad de destino/recepción, por el otro puede remitir a una representación ilusoria de la dinámica de las migraciones internacionales: el “fin de las migraciones”. Esta ficción no adquiere aquí el contenido de aquellos diagnósticos demográficos que pronostican una drástica reducción de la propensión a migrar, sino, más bien, frente a la perplejidad que puede producir el fenómeno migratorio, emerge como una expresión del resultado esperado de las políticas migratorias que aspiran a detener los movimientos migratorios hacia el interior/exterior y asegurar el regreso de los in/emigrados²⁴.

24 Esta segunda versión podría guardar cierta continuidad con el discurso de gobiernos anteriores.

La migración como fenómeno positivo

Desde el MREyC se considera que la legislación migratoria vigente en Bolivia no se ajusta a las transformaciones que la región sudamericana experimenta en el tratamiento de los asuntos migratorios, procesos que se han desarrollado o intensificado en el marco de iniciativas de integración subregional, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), y de foros consultivos regionales como la Conferencia Sudamericana de Migraciones²⁵ iniciada en el año 2000²⁶. En palabras de un funcionario en relación al Decreto Supremo de 1996: “no va con la dinámica política migratoria regional”.

En el proceso de consulta regional de carácter intergubernamental dedicado específicamente a la cuestión migratoria, la Conferencia Sudamericana de Migraciones –encuentro anual del cual Bolivia participa junto a otros Estados sudamericanos desde sus comienzos y del cual fue sede en el año 2004– el fenómeno migratorio es abordado desde una perspectiva que asume una nueva manera de organizar, clasificar y controlar los movimientos internacionales de población, basada fundamentalmente en la noción de equilibrio y eficacia: la gestión de las migraciones (o *migration management*)²⁷.

25 La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones se ha desarrollado hasta ahora en Buenos Aires (2000), Santiago de Chile (2001), Quito (2002), Montevideo (2003), La Paz (2004) y Asunción (2006). La VII Conferencia está prevista en Caracas. Los Estados participantes son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En la II Conferencia participó también Guyana y en la VI Suriname.

26 Para un análisis de la cuestión migratoria en estos procesos de integración subregional y de los foros consultivos regionales, véase Mármora (2003), Novick (2005) y Stuhldreher (2006).

27 Entre los temas principales aparecen ahora la promoción de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, la vinculación entre los

Desde este enfoque, apoyado en buena medida en la lógica costo-beneficio –encarnada en la figura del “balance contable” (Sayad, 1998)– y bajo una visión pragmática que reconoce la imposibilidad de controlar eficazmente (en el sentido de “restricción”) los flujos migratorios, especialmente aquellos de carácter “irregular”, los migrantes son clasificados en base a una supuesta (in)utilidad, estableciendo una serie de “ventajas o beneficios y desventajas o perjuicios” (no sólo económicos) de la inmigración. La novedad es que ahora las migraciones son consideradas mayormente en términos de “oportunidad” (se desplaza aquí la noción de “problema” asociado a las migraciones durante décadas en la agenda mundial), destacando por un lado la “vulnerabilidad de los migrantes” y acentuando por el otro las oportunidades que ofrecen, atribuyéndoles una capacidad de transformación inaudita: el papel de los migrantes en el crecimiento económico, el desarrollo y la reducción de la pobreza²⁸. Consecuentemente, desde esta perspectiva se clasifica a los flujos migratorios entre “deseables” y “no deseables” en nombre del “desarrollo” de acuerdo a su carácter

nacionales en el exterior y sus países de origen, la inserción de los migrantes en los países de destino, la regularización migratoria, la gobernabilidad de los flujos migratorios, la generación de información y conocimiento acerca de los procesos migratorios intraregionales y extraregionales, la modernización de las administraciones nacionales migratorias y la actualización de las legislaciones migratorias nacionales.

28 Bien sabemos que una cuestión es afirmar que la migración internacional contribuye a la economía global y que su expansión depende de la movilidad de mano de obra y otra muy diferente es sostener que el aporte de los migrantes al crecimiento de la economía mundial representa un progreso para el bienestar general, incluidos los sectores y clases sociales que se encuentran bajo condiciones de explotación y exclusión social, entre ellos los *trabajadores migrantes*. La expresión *Managing Migration for the Benefit of All* resume bien la posición que sostienen ciertas agencias de Naciones Unidas.

ordenado/desordenado, voluntario/forzoso y reducido/masivo²⁹.

En este contexto, la reformulación de los discursos del Estado boliviano en materia de migraciones no parece escapar a los efectos de estos procesos de *internacionalización de la política migratoria*, alejándose de la visión –fundada en la noción de conflicto– que se suele explicitar, como vimos anteriormente, en relación a las causas y consecuencias de los procesos migratorios³⁰. La intervención del Viceministro de

29 La estrecha relación existente entre las prioridades fijadas en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones y las directrices de organismos regionales e internacionales como algunas agencias de las Naciones Unidas o la OIM (véanse, por ejemplo, las conclusiones del Seminario sobre Migración Internacional en las Américas o del documento “Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe”, publicado a comienzos de 2006) pone en cuestión la autonomía de los Estados a la hora de definir la agenda política regional.

30 La internacionalización o transnacionalización de la política migratoria supone que ella ya no es definida exclusivamente por el Estado en el marco de las fronteras nacionales, sino mediante la actuación de diversos actores sociales y políticos, sean de carácter nacional o transnacional, en espacios locales o supranacionales. De los diferentes actores políticos que disputan los sentidos y la definición de la agenda política sobre migraciones, cada vez es más relevante el papel de determinados organismos internacionales en la elaboración de los lineamientos de la política migratoria nacional o regional. La actual directora del Servicio Nacional de Migraciones reconoce, por ejemplo, que la futura ley de migraciones surgirá de los organismos del Estado y de la participación de los organismos internacionales. Como hemos expresado en otra parte (Domenech, 2007), algunas de estas organizaciones –diversas agencias de Naciones Unidas, por ejemplo– despliegan su poder de influencia a través de la constitución de relaciones y redes transnacionales (Mato, 2001; 2004) que, en correspondencia con la misión institucional que tienen los actores transnacionales y globales, sirve a los intereses de difusión de las representaciones de las ideas clave que dan sentido a sus prácticas (Mato, 2004: 72). Estos organismos internacionales, que forman parte de las estructuras hegemónicas del sistema mundial (Guimarães, 2005), disponen de una producción y sistematización de conocimiento y experiencias mundiales y de una extensa red

Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia en la VI Conferencia Sudamericana sobre Migraciones da muestras al respecto: reconoce la importancia de los programas de regularización migratoria a la vez que relativiza su alcance y suscribe implícitamente aquella concepción que atiende la migración –bajo el prisma de la gobernabilidad de las migraciones– como un fenómeno positivo.

“Pero es importante atender el fenómeno migratorio no sólo desde una óptica de la regularización documentaria, sino como un *hecho social y económico que beneficia y da oportunidades para todos*. [...] La concepción actual y cada vez más generalizada, es ver *la migración como un fenómeno positivo* para los individuos como para las sociedades, que *deben ser encauzadas correctamente para alentar al máximo sus beneficios, no sólo en lo económico, sino también en lo social y cultural*” (Intervención y reporte de la República de Bolivia en su carácter de Presidencia Pro-Témpore saliente VI Conferencia Sudamericana de Migraciones, énfasis nuestro, Asunción, 2006).

Enfocada la migración a partir de sus “ventajas o desventajas” –es decir, como “oportunidad o problema”–, aunque pueda tener distintos efectos en la práctica, la visión subya-

de vínculos con organismos gubernamentales, instituciones académicas y centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado y medios de comunicación masivos, además de las organizaciones supraestatales regionales o internacionales asociadas, que les permite llevar adelante, no siempre con todo el éxito que desean, su proyecto político, confiriéndole al menos la base de su legitimación. Esto no significa que los Estados nacionales adopten mecánicamente ni que los organismos internacionales impongan unilateralmente sus lineamientos de política. Como muestra Dale (1999), cada agencia internacional desarrolla distintas estrategias y mecanismos.

cente a ambas aproximaciones es compartida: la migración es concebida en términos de costo/beneficio. De esta manera, como hemos sugerido en otro lugar (Domenech, 2007), la imagen del inmigrante queda signada por una visión dualista que lo concibe en términos negativos o positivos, ya sea atribuyéndole la responsabilidad de los problemas sociales o económicos del país, ya sea rescatando su contribución al crecimiento económico o su aporte al enriquecimiento cultural. Esta visión promueve la idea de que la presencia es legítima en tanto sea una “oportunidad” o ilegítima en tanto sea un “problema”. En cambio, bajo un enfoque de la migración como derecho humano no debería ser relevante si ella contribuye al crecimiento económico, aporta a la riqueza cultural del país o causa mayores desventajas que beneficios.

Finalmente, es preciso señalar que el rumbo de la política migratoria en Bolivia también está supeditado a los discursos y prácticas de aquellos actores locales que intervienen y disputan la definición política de los asuntos migratorios. De hecho, la cada vez más extendida participación de las organizaciones de la sociedad civil en el tema, protagonismo que no es ajeno a los organismos políticos nacionales e internacionales en el proceso de legitimación para la elaboración e instrumentación de sus políticas, es reconocida y alentada por el gobierno actual:

“No basta con la voluntad política de los gobiernos y sus gobernantes, y tampoco es suficiente contar con los instrumentos internacionales de derechos humanos universales y regionales. [...] Finalmente, deseo proponer a ustedes, señores delegados, podamos realizar una reflexión conjunta para que nuestros esfuerzos puedan trascender el enfoque intergubernamental, necesitamos conocer el sentir y la posición de nuestros pueblos sobre el tema de las migraciones” (Intervención y reporte de la República de Bolivia en su carácter de Presidencia

Pro-Témpore saliente, VI Conferencia Sudamericana de Migraciones, Asunción, 2006).

Esto se relaciona con el proceso sociopolítico que podríamos caracterizar como *ciudadanización de la política migratoria*, definido por una doble constatación: por un lado, la creciente intervención de movimientos y organizaciones de la sociedad civil en la determinación de los asuntos migratorios y, por el otro, el reconocimiento o extensión de derechos civiles, sociales, económicos, políticos y culturales a los migrantes, tanto a los emigrantes como a los inmigrantes. En Bolivia, distintos actores locales están involucrados desde hace tiempo con las migraciones y en especial con los derechos de los migrantes. Se trata en general de organizaciones o instituciones que interpelan de forma permanente al Estado y que desarrollan sus acciones tanto en el ámbito nacional como supranacional a través de redes internacionales o transnacionales. Entre ellas pueden destacarse organismos de derechos humanos como el Capítulo Boliviano sobre Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo³¹, instituciones de la Iglesia Católica como la Pastoral de Movilidad Humana³² y centros de

31 El Capítulo Boliviano sobre Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo forma parte de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD). Esta institución desarrolla una importante labor en relación a la promoción de los derechos de los migrantes. Actualmente está a cargo de la secretaria técnica de la *Mesa Técnica de Migraciones* (MTM), constituida como un espacio interinstitucional de la sociedad civil, que organizó el Encuentro Alternativo sobre Migraciones -en paralelo a la Quinta Conferencia Sudamericana sobre Migraciones- en La Paz en el año 2004. Como explican sus integrantes, la Mesa Técnica pretende ser un interlocutor entre la sociedad civil y el Estado, concebido como necesario garante (o eventual violador) de los derechos de los migrantes.

32 La Pastoral de Movilidad Humana forma parte de la Conferencia Episcopal Boliviana. Dado que se desempeña como socio del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Bolivia,

formación e investigación como el Programa de Investigación Estratégica de Bolivia (PIEB)³³. Asimismo, es posible que las distintas organizaciones de emigrantes bolivianos formadas o en formación en los países del sur y del norte comiencen a involucrarse en la política nacional boliviana y adquieran cierto peso político. Hasta el momento la actividad política de algunas organizaciones se ha dirigido principalmente a desafiar los límites que le imponen la estructura social y jurídica de la sociedad de destino/recepción negociando principalmente con las instituciones locales. Pero es muy probable que a partir de las (anunciadas) transformaciones en el servicio diplomático y la implementación del voto en el exterior, la actividad política de las organizaciones de inmigrantes traspasen las fronteras nacionales, adquiriendo un mayor protagonismo en la vida política de Bolivia. Ya algunas de ellas participan, a través de

sus actividades en materia de migraciones comprenden principalmente la orientación, asesoramiento y asistencia de los refugiados.

33 Hace algunos años que desde el ámbito académico se viene participando del debate público sobre las migraciones. A comienzos del año 2003 se realizó en Tarija el seminario internacional “Migraciones, Fronteras y Ruralidad en los umbrales del siglo XXI” organizado por el Centro de Planificación y Gestión de la Universidad Mayor de San Simón (Cochabamba) y el Centro de Estudios Fronterizos (Tarija) junto al Grupo de Investigaciones sobre América Latina de la Universidad de Toulouse (unos años antes, en 1998, se realizó también en Tarija el seminario “Migraciones campesinas internacionales”). A fines del año 2006 se desarrolló en La Paz el seminario internacional “Dinámicas de las migraciones transnacionales de los países andinos a Europa y Estados Unidos: Causas y efectos socioeconómicos y espaciales”. Ambos encuentros contaron con la participación de especialistas provenientes de países de la región sudamericana y del hemisferio norte y con el apoyo del Programa de Investigación Estratégica de Bolivia (PIEB). Esta institución, patrocinada por el Ministerio de Cooperación de los Países Bajos para el Desarrollo (NEDA), se ha convertido con el tiempo en un organismo clave en el financiamiento y difusión de los estudios relativos a las migraciones en Bolivia.

la creación de redes supranacionales, en instancias políticas regionales.

En suma, si bien es demasiado temprano para conocer lo que ocurrirá en el mediano plazo con las transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales emprendidas por el MAS (la convocatoria a la Asamblea Constituyente, la nacionalización de los hidrocarburos y la redistribución de las tierras, entre las principales), ya existen algunas señales que invitan a pensar que la relación entre el Estado boliviano y las migraciones internacionales sufrirá cambios significativos: protagonismo de las migraciones en la agenda pública, marcada presencia del gobierno nacional –especialmente a través de la figura presidencial– en eventos de trascendencia nacional o internacional sobre migraciones, anuncios de cambio en el servicio diplomático, inicio de una etapa de discusión y elaboración de una ley de migraciones acorde a la tendencia regional en materia de políticas migratorias, acompañada por una creciente participación de organizaciones de la sociedad civil.

Reflexiones finales

A pesar que la “cuestión migratoria” ha estado presente en el discurso oficial boliviano a lo largo del siglo XX, es recién en los últimos años cuando esta problemática adquiere mayor visibilidad y relevancia dentro de la agenda política nacional. Como hemos visto, las continuidades que muestra la posición oficial frente a las migraciones internacionales durante el siglo XX parecen desdibujarse desde la llegada del MAS al poder. Estos cambios observables en el terreno de las migraciones resultan de la conjunción de una importante multiplicidad de elementos que actúan de manera articulada: la inédita coyuntura política y económica en el país, la histórica nega-

ción e indiferencia política frente a la realidad migratoria, el crecimiento significativo de la emigración de bolivianos en los últimos dos decenios, la creciente demanda y modos de interpelación de las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas las organizaciones de migrantes, y las tendencias políticas regionales e internacionales que están redefiniendo el tratamiento de las migraciones contemporáneas.

Mientras que la política migratoria boliviana, como otras tantas experiencias nacionales en la región, se basó históricamente en la regulación y control de las migraciones internacionales y en el fomento de determinados flujos de población, en la actualidad, ante las nuevas demandas que el proceso migratorio plantea, se busca otro tipo de respuestas, sustentadas en un proyecto político que aspira a atender los sectores sociales tradicionalmente marginados y excluidos, entre ellos los emigrantes. También la magnitud que habría adquirido la emigración ha hecho que los ciudadanos bolivianos residentes fuera del país se vuelvan –como lo pone de manifiesto el voto en el exterior– sujetos de derechos en tanto objetos de política exterior. En este sentido, el propósito de “documentar gente” evidencia este doble interés: no sólo apunta a otorgarle a los residentes en el exterior una herramienta para hacer efectivos sus derechos, sino también a obtener un registro confiable de potenciales electores. Por otra parte, si bien es sabido que la historia migratoria del país se caracteriza por un éxodo persistente, que el propio Estado –según manifiesta la normativa migratoria examinada– buscó controlar en varias oportunidades, el discurso oficial actual se apodera del fenómeno migratorio más reciente –la emigración de hombres y mujeres a partir de las reformas neoliberales implementadas en Bolivia desde la década del ochenta– para posicionarse frente a esta problemática, otorgándole un lugar de peso en su lógica argumentativa.

A la par de estas transformaciones, los procesos de inter/transnacionalización y ciudadanía de la agenda política sobre migraciones condiciona el posicionamiento del Estado frente al tema. Debido a ello, es probable que la distancia entre los lineamientos que imponen o proponen los distintos actores políticos nacionales y transnacionales que protagonizan la construcción de tal agenda (desde organismos supranacionales hasta organizaciones de la sociedad civil) y los que se desarrollen –al menos en el plano discursivo– en algunas esferas del Estado sea cada vez menor. En este sentido, la referencia en el discurso oficial a la migración como “fenómeno positivo” –en consonancia con la agenda internacional emergente sobre migraciones– constituye un primer indicio. A la vez resulta una de las contradicciones latentes, ya que el cambio que promete el Estado boliviano en materia migratoria sugiere no sólo un reemplazo de la política vigente por otra que contemple las recomendaciones de la agenda internacional sobre migraciones, sino un cambio en el modelo social y económico que transforme la estructura productiva boliviana junto a otros factores estructurales del orden internacional. De todas maneras, si bien no es posible determinar los alcances de estas transformaciones, parece presentarse un contexto propicio para pensar que ciertos cambios podrán materializarse, en la medida en que se está discutiendo un nuevo proyecto de Estado y de sociedad, opuesto al que se defendió y construyó desde el siglo XIX.

Fuentes

Ley de Residencia 18 de enero de 1911.

Requisitos que debe llenar todo extranjero que desee ingresar al país Ley 12 de enero de 1924.

Ley que eleva al rango de Ley el Decreto Supremo de 18 de marzo de 1907 27 de diciembre de 1926.

Reglamento de permisos de ingreso a Bolivia Decreto Supremo 28 de enero de 1937.

Clasificación oficial de extranjeros en Bolivia, Decreto Supremo 2 de agosto de 1937.

Control de la emigración de braceros nacionales al exterior Decreto Supremo 5 de octubre de 1937.

Reglamento de Emigración, Decreto Supremo, 30 de julio de 1938

Normas para la aplicación de la Ley de Residencia a extranjeros indeseables Decreto Supremo 15 de febrero de 1939.

Reglamento para el ingreso de agricultores extranjeros Decreto Supremo 28 de junio de 1939.

De la concesión de tierras a colonizadores Ley 4 de enero de 1950.

Procedimiento que deben seguir los inmigrantes que desean radicarse en el país Decreto Supremo N° 2396 13 de febrero de 1951.

Plazo mínimo de permanencia obligada en el país para extranjeros que han obtenido su naturalización Decreto Supremo 12 de junio de 1958.

Ley de Inmigración Decreto-Ley N° 13.344 30 de enero de 1976.

Régimen Legal de Migración Decreto Supremo N° 24.423 29 de noviembre de 1996.

Servicio Nacional de Migración Decreto Supremo N° 25.150 4 de septiembre de 1998.

Convenio Migratorio Argentina-Bolivia 1998.

Reglamento sobre Doble nacionalidad y recuperación de la nacionalidad boliviana Decreto Supremo N° 27.698 24 de agosto de 2004.

Situación migratoria de los bolivianos en la Argentina, Decreto Supremo N° 28.709 10 Mayo de 2006.

Declaraciones finales de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones 2000-2006.

Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien. 2006-2010 Ministerio de Planificación del Desarrollo República de Bolivia, 2006.

Discurso de apertura del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia VI Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, Asunción, 2006.

Declaración de la Octava Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos Santa Cruz Bolivia 2006.

Discurso de apertura del presidente constitucional de la República de Bolivia, Evo Morales Ayma, Octava Conferencia Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos Santa Cruz, Bolivia, 2006.

XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Montevideo, 2006.

Intervención y reporte de la República de Bolivia, VI Conferencia Sudamericana de Migraciones, Asunción, 2006.

Entrevista con Evo Morales Ayma realizada por Pablo Stefanoni: “Todo gobierno debe evitar la servidumbre” *Diario Página 12*, Buenos Aires, 16 de abril de 2006.

Entrevista con Evo Morales Ayma realizada por Martín Sivak: “En América Latina se terminaron las democracias serviles” *Revista Veintitrés Internacional*, Buenos Aires, enero-febrero 2007, año 2, núm. 15.

Mensaje de Evo Morales, 182° aniversario de la Independencia de Bolivia, 2007.

Bibliografía

Balán, Jorge (1990) “La economía doméstica y las diferencias entre los sexos en las migraciones internacionales: un estudio sobre el caso de los bolivianos en Argentina” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 5, N° 15-16.

Benencia, Roberto (2003) “Ensayo bibliográfico sobre migraciones limítrofes” en Devoto, Fernando, *Historia de la inmigración en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.

Blanes, José (1986) “Movilidad espacial en Bolivia. Reflexiones sobre su carácter temporal” en ...*Se fue a volver. Seminario sobre migraciones temporales en América Latina*. México DF: PISPAL/CIUDAD/CENEP.

CEPAL (2006) *Migración internacional*, CEPAL, Observatorio Demográfico, Año 1, N° 1.

Cohen, Néstor y Mera, Carolina (comps.) (2005) *Relaciones interculturales: experiencias y representación social de los migrantes*. Buenos Aires: Antropofagia.

Cortes, Geneviève (2004a) “Una ruralidad de la ausencia. Dinámicas migratorias internacionales en los valles interandinos de Bolivia en un contexto de crisis” en Hinojosa Gordonava, Alfonso (comp.) *Migraciones transnacionales. Visiones de Norte y Sudamérica*. La Paz: Centro de Estudios Fronterizos / Plural.

Cortes, Geneviève (2004b) *Partir para quedarse. Supervivencia y cambio en las sociedades campesinas andinas de Bolivia*. La Paz: IRD/IFEA/Plural.

Dale, Roger (1999) “Specifying globalization effects on national policy: a focus on the mechanisms” en *Education Policy*, Vol. 14, N° 1.

Dandler, Jorge y Medeiros, Carmen (1991) “Migración temporaria de Cochabamba, Bolivia, a la Argentina: Patrones e impacto en las áreas de envío” en Pessar, Patricia (comp.) *Fronteras permeables*. Buenos Aires: Planeta.

Domenech, Eduardo (comp.) (2005) *Migraciones contemporáneas y diversidad cultural en la Argentina*. Córdoba: CEA-UNC.

Domenech, Eduardo (2007) “La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina” en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. 23, N° 1.

Farah, Ivonne, “Migraciones en Bolivia: estudios y tendencias” en *Umbrales*, La Paz, 2005, N° 13.

Fernández Terán, Roberto (2004) *FMI, Banco Mundial y Estado neocolonial: poder supranacional en Bolivia*. La Paz: UMSS/Plural.

FIO (2003) *I Informe sobre Derechos Humanos: Migraciones*. Madrid: CICODE/Dykinson.

Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comps.) (2006) *Migraciones regionales hacia la Argentina: Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo.

Guimarães, Samuel (2005) *Cinco siglos de periferia. Una contribución al estudio de la política internacional*. Buenos Aires: Prometeo.

Hinojosa Gordonava, Alfonso (2004) *Migraciones transnacionales. Visiones de Norte y Sudamérica*. La Paz: CEF/Plural.

Hinojosa Gordonava, Alfonso (2006) “La diáspora boliviana: Estado de situación de los procesos migratorios transnacionales en Bolivia”, ponencia presentada en el Foro Internacional sobre el Nexo entre Políticas y Ciencias Sociales, 21 al 23 de febrero.

Hinojosa Gordonava, Alfonso; Cortéz Franco, Guido y Pérez Cautín, Liz (1999) “Estrategias migratorias: entre la subsistencia y la búsqueda de oportunidades en el valle tarijeño” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, N° 40-41.

Hinojosa Gordonava, Alfonso; Pérez Cautín, Liz y Cortéz Franco, Guido (2000) *Idas y vueltas. Campesinos tarijeños en el norte argentino*. La Paz: PIEB.

Jordán Pozo, Rolando (1999) “Siglo XX. La era del estaño” en Campero, Fernando (dir.), *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*. La Paz: Harvard Club de Bolivia.

Justo, Liborio (1971) *Bolivia, la revolución derrotada*. Buenos Aires: Juárez Editor.

Mansilla, Hugo (1997) “La identidad colectiva boliviana. Tradiciones y coerciones universalistas” en *Nueva Sociedad*, N° 152.

Mármora, Lelio (2003) “Políticas migratorias consensuadas en América Latina” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 17, N° 50.

Mato, Daniel (2001) “Producción transnacional de representaciones sociales y transformaciones sociales en tiempos de globalización” en Mato, Daniel (comp.) *Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*. Buenos Aires: CLACSO.

Mato, Daniel (2004) “Redes transnacionales de actores globales y locales en la producción de representaciones de ideas de la sociedad civil” en Mato, Daniel (comp.) *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES.

Mayorga, René (1999) “La democracia o el desafío de la modernización política” en Campero, Fernando (dir.) *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*. La Paz: Harvard Club de Bolivia.

Mugarza, Susana (1985) “Presencia y ausencia boliviana en la ciudad de Buenos Aires” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 1, N° 1.

Novick, Susana (2005) “La reciente política migratoria en el contexto del Mercosur” en Novick, Susana; Hener, Ale-

jandro y Dalle, Pablo *El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*, IIGG, Universidad de Buenos Aires, Documentos de Trabajo N° 46.

Paz Soldán, Edmundo (2000) “Obsesivas señas de identidad: los bolivianos en los Estados Unidos” en Grimson, Alejandro y Paz Soldán, Edmundo *Migrantes bolivianos en la Argentina y Estados Unidos*, PNUD, Cuaderno de Futuro N° 7.

Sayad, Abdelmalek (1998) *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: Universidade de São Paulo.

Seeghers Vargas, Patricia y Téllez Flores, José (2007) *Reflexiones sobre una política migratoria en Bolivia*. La Paz: Fondo Editorial de los Diputados.

Silva, Sidney da (1997) *Costurando sonhos. Trajetória de um grupo de imigrantes bolivianos em São Paulo*. São Paulo: Paulinas.

Silva, Sidney da (2005) *Bolivianos. A presença da cultura andina*. São Paulo: Lazuli.

Stuhldreher, Amalia (2006) “La problemática de la migración en América Latina: ¿De enfoques intergubernamentales hacia la transnacionalización de la política migratoria?” en Wehr, Ingrid (ed.) *Un continente en movimiento: Migraciones en América Latina*. Madrid / Frankfurt: Iberoamericana / Vervuert.

Torales, Ponciano; González, Estela y Pérez Vichich, Nora (2003) *Migraciones laborales en Sudamérica: la Comunidad Andina*, Oficina Internacional del Trabajo, Estudios sobre Migraciones Internacionales N° 60.

Torre Ávila, Leonardo (2006) *No llores, prenda, pronto volveré. Migración, movilidad social, herida familiar y desarrollo*. La Paz: PIEB/IFEA/UCB.

Vacaflares, Víctor (2003) “Migración interna e intra-regional en Bolivia. Una de las caras del neoliberalismo” en *Aportes Andinos*, N° 7.

Zalles Cueto, Alberto (2002) “El enjambramiento cultural de los bolivianos en la Argentina” en *Nueva Sociedad*, N° 178.

INTEGRACIÓN ECONÓMICA, DESARROLLO Y MIGRACIONES EN EL MERCOSUR UNA APROXIMACIÓN CRÍTICA

Silvina M. Romano

En el transcurso de la década de 1990, la migración ha pasado a formar parte de la agenda regional en general y de la agenda de los acuerdos subregionales en particular, como una preocupación explícita. Esto puede observarse en los documentos elaborados en el marco del MERCOSUR, así como también en las declaraciones y documentos emanados de la Conferencia Sudamericana de Migraciones y del Encuentro Iberoamericano de Migración y Desarrollo, cuyos discursos relativos a “migración y desarrollo” muestran una clara continuidad. Si bien es cierto que el papel de la migración en el MERCOSUR no constituía un tema prioritario en las negociaciones al momento de la firma del Tratado de Asunción (1991), esta temática fue ganando protagonismo, en especial a partir de la presente década. En esta coyuntura se inaugura la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM), que junto con espacios como el Encuentro Iberoamericano de Migración y Desarrollo, contribuyeron a una mayor visibilización de las migraciones a nivel regional y subregional.

La vinculación entre el proceso de integración materializado en el MERCOSUR y la discusión sobre migraciones ha estado demarcada por dos etapas: la primera, abarca el período comprendido entre la conformación del bloque y los últimos años de la década del noventa, caracterizada por un discurso neoestructuralista directa o indirectamente vinculado a premisas neoliberales o economicistas; la segunda etapa

se inaugura a partir de la presente década (el inicio del nuevo milenio) y se identifica por un pretendido “giro hacia lo social” a nivel discursivo e institucional, pero que no logra distanciarse de los supuestos economicistas característicos de los primeros años del MERCOSUR; este último período coincide con la conformación de la CSM, generándose estrechos vínculos entre ambos espacios en materia de migraciones¹. En este sentido, la CSM se instituyó como un espacio clave para la articulación entre migración e integración, promoviendo la complementariedad entre las conferencias regionales y los esfuerzos subregionales de integración como el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones; de hecho, la CSM abarca un ámbito geográfico similar al del MERCOSUR ampliado y, a pesar de que sus propuestas son “no vinculantes”, tienen bastante incidencia en los temas y el tipo de discusión generadas en diferentes órganos y comisiones del MERCOSUR².

1 La CSM se enmarca en una tendencia a nivel internacional y continental orientada a promover una mayor visibilización de las migraciones. Se desprende en buena medida de los postulados del Encuentro sobre Migraciones y Desarrollo organizado por las Naciones Unidas hacia 1994, así como también retoma las pautas de la Conferencia Regional sobre Migraciones o Proceso de Puebla, impulsado hacia mediados de los '90 (que agrupa a los países de América del Norte, América Central y República Dominicana), que tiene como principales objetivos lograr una valoración positiva de las migraciones e instalar la importancia de los derechos humanos de los migrantes (Stuhldreher, 2005). La CSM (constituida por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela), también denominada Foro Sudamericano sobre Migraciones, se conformó a partir del Encuentro Sudamericano sobre Migración, Integración y Desarrollo (Lima 1999), concretándose su primer encuentro hacia el 2000, en la ciudad de Buenos Aires.

2 Un ejemplo claro es la influencia en la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR: “El bloque del MERCOSUR y Estados Asociados coexiste cubriendo el mismo ámbito geográfico con la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, proceso consultivo de valía no vinculante, donde se discuten disposiciones acerca de diferentes aspectos de la problemática migratoria, se intercambian experiencias y se aconsejan buenas prácticas que suelen servir

Asimismo, resulta pertinente hacer referencia al Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo promovido por la Comunidad Iberoamericana de las Naciones³, debido a que mantiene una notoria continuidad con los discursos elaborados en el MERCOSUR y la CSM, a la vez que permite aproximarnos al tratamiento de las migraciones en un espacio conformado por países periféricos y centrales.

Desde la inauguración de estas instituciones, y especialmente en las últimas reuniones y encuentros, se ha destacado la relación entre migración y desarrollo. No obstante, no se plantean con claridad los alcances y las implicancias del concepto de desarrollo. Al no ser expuesta claramente su base teórica, se produce una suerte de naturalización que termina por atribuirle cierta neutralidad y objetividad a dicho concepto, en consonancia con un proceso de producción de conocimiento técnico orientado a la eficacia⁴. A fin de dar cuenta de esta creciente neutralidad asignada al “desarrollo” vinculado a la integración y a las migraciones, retomaremos el discurso de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) debido a que, por un lado, ha sido la entidad que logró “institucionalizar” la teoría sobre el desarrollo pensada desde una perspectiva latinoamericana; por otro lado, se ha ocupado de

como base al tratamiento de los temas migratorios abordados por la reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados (Carta de fecha 5 de septiembre de 2006 dirigida al Secretario General por el Representante permanente de Brasil ante las Naciones Unidas).

3 La Cumbre Iberoamericana está integrada por: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, Portugal, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y Andorra (que participó por primera vez en la XIV Cumbre celebrada en San José de Costa Rica).

4 Consideramos que este conocimiento dirigido hacia el logro de la “eficacia” se halla en el marco de una racionalidad de tipo instrumental en la cual todo deviene en “medio” para un “fin”, disminuyendo las posibilidades de generar un conocimiento guiado por el interés práctico y en última instancia, por el interés emancipatorio propio de la reflexión crítica (Habermas, 1986).

manera constante de realizar estudios, capacitación y asesoramiento sobre desarrollo a nivel latinoamericano (Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr, 2006). De esta manera, consideramos que en los planteos sobre integración regional en el marco del MERCOSUR y las reflexiones sobre migración generadas tanto a nivel subregional, como en el plano regional de la CSM y el Encuentro Iberoamericano, suele entrecruzarse el discurso cepalino, especialmente en los presupuestos teóricos que subyacen a los discursos y normativas actuales sobre integración, migración y desarrollo.

Es por ello que, en primer lugar, haremos referencia a la concepción de desarrollo estructuralista de la CEPAL⁵, comparándola con la visión de desarrollo presente en los postulados cepalinos de los noventa, a fin de señalar la relación/tensión entre tales premisas y las nociones actuales sobre integración, desarrollo y migraciones a nivel regional. En segundo lugar, abordaremos el actual proceso de integración regional materializado en el MERCOSUR, prestando atención al tratamiento de las migraciones, intentando visualizar la concepción de desarrollo que predomina en los discursos y documentos elaborados en el marco de dicha institución⁶. Asi-

5 Aquí nos referimos especialmente al trabajo de Prebisch (1949) *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*, que orientó las posteriores discusiones sobre desarrollo y sentó los puntos de partida para la “industrialización programada”, que implicaba la participación y planificación por parte de los gobiernos del sistema de industrialización para la sustitución de importaciones; a su vez, estos lineamientos constituyeron la base del proyecto de integración económica latinoamericana de los sesenta.

6 Los documentos abordados provienen de los siguientes encuentros: las Reuniones de Ministros del Interior del MERCOSUR y declaraciones de los presidentes de los países del bloque realizadas en el marco de las reuniones del Consejo Mercado Común; la Declaración de Santiago sobre cuestiones migratorias (2004), los Acuerdos de Residencia para Estados Partes y Estados Asociados del MERCOSUR (2002); las reflexiones sobre MERCOSUR y migraciones realizadas en el marco del Encuentro Sudamericano sobre Migración, Integración y Desarrollo (Lima, 1999).

mismo, señalaremos las continuidades de dichos lineamientos con las declaraciones y documentos de la CSM y del Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo, que tratan la temática a nivel regional y extra-regional. Por último, revisaremos el concepto actual de desarrollo recurriendo a la perspectiva estructuralista, específicamente a las categorías de centro-periferia y heterogeneidad estructural –las cuales constituyeron uno de los ejes articuladores entre los estudios de la primera CEPAL, su escuela “autocrítica” y la escuela de la dependencia⁷- que hacen hincapié en la dimensión conflictiva del desarrollo. Esta revalorización de conceptos, obedece al intento de recuperar el potencial de las perspectivas críticas,

7 Siguiendo la clasificación de Palma (1987), los trabajos de Furtado (1971); Pinto (1973) y Sunkel y Paz (1970) focalizan en los obstáculos para el desarrollo capitalista en la periferia, a diferencia de la corriente que niega la posibilidad del desarrollo en la periferia (desarrollo del subdesarrollo, asociado a la escuela de la dependencia), a la vez que se distancia de la vertiente que plantea que puede haber desarrollo capitalista en la periferia, pero siempre habrá relación de dependencia entre el centro y la periferia (representada por el trabajo de Cardoso y Faletto, 1970). Blömstrom y Hettne (1990: 77-86) plantean que los estudios de Furtado, Sunkel y Paz y algunos aportes de Cardoso de fines de los sesenta y principios de los setenta pueden ser agrupados en la “escuela autocrítica” de la CEPAL. Esta línea fue a su vez radicalizada por la escuela de la dependencia, que halla sus bases en el neomarxismo, el imperialismo y la crítica a la teoría neoclásica realizada por la CEPAL, sus principales postulados pueden resumirse del siguiente modo: el desarrollo y el subdesarrollo son dos caras de una misma moneda; el subdesarrollo está fuertemente vinculado con la expansión de los países industriales; el subdesarrollo no es la condición inicial de un proceso evolucionista; la dependencia no es solo externa sino que se reproduce en las estructuras internas (Blömstrom y Hettne, 1990). Además de este trabajo, existen diversos escritos que intentan agrupar o clasificar los investigadores tanto de América Latina como de otras latitudes, en diferentes escuelas, como los de Palma [1981] (1987); Dos Santos (2003); Beigel (2006). Coincidimos particularmente con la perspectiva de esta última autora, debido a que rastrea los aspectos en “común” entre dependentistas y estructuralistas, realzando la perspectiva crítica de ambas escuelas en lugar de centrarse en las diferencias.

ausentes en buena parte de los análisis actuales sobre integración en general y en migración e integración en particular⁸.

La noción de desarrollo y la integración económica latinoamericana

Las discusiones sobre desarrollo y subdesarrollo que cobraron especial importancia a partir de la década del cuarenta, centraron sus reflexiones en las críticas de Keynes a la economía neoclásica. Podemos mencionar rápidamente dos corrientes: la de los “Ricardianos” que retomaban las ventajas comparativas y los beneficios del comercio internacional⁹, entre los cuales se hallaban los estudios de Rostow y Nurske; la otra línea, representada por Myrdal y Hirschman criticaba

8 Una excepción es el aporte de Delgado Wise y Covarrubias (2007), aunque se centran en el caso de las vincualciones entre México y Estados Unidos en el marco del NAFTA.

9 El libre comercio y las ventajas comparativas constituyen el núcleo de la economía neoclásica. Con respecto al primero, Caputo y Pizarro exponen lo siguiente: “La teoría del comercio internacional plantea que existe una lógica interna del sistema de relaciones internacionales que lleva necesariamente al equilibrio, y se considera que cualquier situación de desequilibrio es disfuncional para la estructura misma de dicho sistema; tal desequilibrio se corregirá automáticamente, gracias a los desplazamientos internos que se producirán en ese sistema [...] en íntima relación con el factor anterior, la teoría del comercio internacional entiende las relaciones económicas entre los países sobre la base de la libre competencia de estos en el mercado internacional. Esto significa que los precios de los productos que entran en el mercado mundial sólo son definidos por la fuerza de las leyes de oferta y demanda que rigen en dicho mercado” (French-Davis y Griffith 1967 en Caputo y Pizarro 1975: 14-15). En lo relativo a ventajas comparativas, la economía “ortodoxa” sostiene que: “El principio de las ventajas comparativas es fundamentalmente una idea del sentido común e importante para toda economía; cada individuo, o cada comunidad, o cada país, deben especializarse en la producción de aquellos bienes respecto de los cuales son relativamente más eficientes” (Kindleberger, 1960 en Caputo y Pizarro, 1975, 15).

la posibilidad de “desarrollo equilibrado” a la vez que sostenía con mayor énfasis la necesidad de la intervención del Estado para la protección del mercado, la promoción industrial y de inversiones (Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr, 2006). A nivel latinoamericano, esta discusión fue retomada por los miembros de la CEPAL en la década del cincuenta en el contexto dado por la crisis de las economías de la región, caracterizadas por balanzas de pagos negativas y un creciente deterioro de los términos de intercambio de las materias primas en el mercado internacional.

La CEPAL se destacó por sus estudios acerca del desarrollo, discutiendo con algunas nociones básicas de las corrientes desarrollistas y los postulados de la economía neoclásica, lo cual finalmente condujo a la elaboración de un conjunto de presupuestos teóricos reunidos en lo que se denominó “estructuralismo cepalino”. Esta corriente se caracterizó por la presencia de una perspectiva histórico-estructuralista en su análisis de las economías y las sociedades latinoamericanas, aportando una nueva concepción acerca del orden internacional, organizado en “países centrales” y “países periféricos” componentes de una estructura mundial asimétrica que ponía en duda la premisa de que el desarrollo implicaba una serie de etapas que conducían al “despegue económico” y a la modernidad, más allá de los diferentes contextos temporoespaciales¹⁰. Asimismo cuestionaba los beneficios inherentes al comercio internacional (la apertura del mercado) y la supuesta conveniencia de centrar la producción de un país en

10 Uno de los trabajos que da cuenta de esta postura es el de Walter W. Rostow (especialmente su obra: *Las etapas del crecimiento económico: Un manifiesto no comunista*) en tanto expone la versión económica de la teoría de la modernización. Esta teoría presentaba a los países y sociedades con menores niveles de industrialización en una situación de “anormalidad” o de “falta de algo” que era necesario subsanar a través de las políticas de desarrollo (Escobar, 1996 en Nahón, Rodríguez Enríquez y Schorr, 2006).

las ventajas comparativas, al tiempo que desechaba (retomando los postulados de Myrdal y Singer) la posibilidad de un desarrollo equilibrado. En orden a lo anterior, se presentaba la necesidad de la participación del Estado como planificador de la economía, sobre todo en las economías de la periferia. En síntesis, los aspectos fundamentales planteados por la corriente cepalina de los cincuenta eran los siguientes: las relaciones centro-periferia se planteaban como inherentemente asimétricas; el desarrollo capitalista en la periferia era diferente al de los centros; se necesitaba una planificación del desarrollo económico por medio de la intervención del Estado; se necesitaba un cambio en la estructura social de América Latina destinado a paliar la acumulación de la riqueza (que no implicaba acumulación de capital, sino exagerado consumo de los estratos superiores); redistribución del ingreso a nivel social y geográfico; aceleración del ritmo de desarrollo económico y redistribución del ingreso a favor de las masas, teniendo en cuenta que el desarrollo económico debía ir en conjunto con el desarrollo social (Prebisch, 1949).

En orden a estas premisas, una de las respuestas que propuso la CEPAL para enfrentar la crisis económica de posguerra de los países de América Latina, fue el desarrollo y profundización de una industria sustitutiva de importaciones (ISI). A pesar de las expectativas depositadas en este proyecto, el proceso de la ISI no funcionó como se esperaba y hacia fines de los cincuenta, se buscaban nuevas alternativas para revertir la situación de los países latinoamericanos (Thorp, 2000). En este marco surge el proyecto de integración económica regional, impulsado por la CEPAL¹¹ y los gobiernos

11 Las principales normativas del Tratado de Montevideo de 1960 se basaron en un documento elaborado por los intelectuales de la CEPAL hacia 1959 titulado “El Mercado Común Latinoamericano” (México D.F: CEPAL, 1959).

del Cono Sur¹², que finalmente cristalizó en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) formalizada a través del Tratado de Montevideo (1960).¹³

La ALALC fue el primer intento de integración económica a nivel regional, constituyéndose como una Zona de Libre Comercio orientada a la liberalización de lo esencial del intercambio recíproco, la eliminación de las restricciones a la comercialización y a la circulación de los factores productivos, tales como las personas, los capitales y bienes. En general, se esperaba que el proceso de integración contribuyera a ampliar los mercados nacionales a fin de atraer mayores inversiones; a generar un desarrollo industrial complementario y a constituir un bloque regional orientado a mejorar las condiciones de negociación con los países centrales, teniendo en cuenta la situación desfavorable en la que se hallaba la región por su condición de periférica. A pesar del entusiasmo inicial, la ALALC no condujo a los resultados esperados, debido a las limitaciones internas y externas a la región, como la dificultad de poner en práctica la complementariedad industrial, debido en parte a que la mayoría del capital provenía del exterior y principalmente de empresas multinacionales; el aumento de la brecha entre las economías más grandes de la región y los países de “menor desarrollo relativo”; la negativa de los funcionarios a implementar lo acordado respecto a la desgravación arancelaria, especialmente cuando se trataba de productos cruciales para las economías nacionales; las limitaciones

12 Fueron los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay los que comenzaron a discutir la posibilidad de conformar una zona de libre comercio (en el marco de la CEPAL), no obstante, se tuvo en cuenta al resto de los países de América Latina como potenciales participantes del proyecto (Ortiz Urzúa, 1964: 118-119).

13 El tratado fue firmado por Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Chile y Perú, sumándose México y posteriormente Venezuela, Ecuador y Colombia.

generadas por las contradicciones y ambigüedades presentes en la letra del Tratado de Montevideo, como la vigencia de la cláusula de la nación más favorecida y los acuerdos preferenciales, etc. (Romano, 2005). Más allá de sus limitaciones, nos interesa este proceso por la incidencia de la CEPAL y la corriente estructuralista en las políticas de integración.

La impronta del pensamiento cepalino de los cincuenta y sesenta, y sus “fracasos”, marcaron el inicio de nuevas corrientes basadas en el estructuralismo pero que se inclinaban hacia una reflexión más crítica sobre la economía, la política y el orden mundial, como la escuela de la dependencia; a la vez que abrió el camino a posturas más conciliadoras con el sistema económico del momento, tales como el modelo de “desarrollo dependiente asociado” propuesto por Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto (1969). Este modelo resulta fundamental porque puede ser considerado como el articulador entre el pensamiento estructuralista y el neoestructuralismo de los noventa (retomaremos luego este modelo).

A la “desilusión” del programa cepalino, se sumó la crisis del petróleo y la crisis financiera estadounidense, contexto que propició el resurgimiento de los postulados neoclásicos, que hallaron posteriormente un terreno aún más fértil en las políticas neoconservadoras de los gobiernos de Thatcher en Gran Bretaña y Reagan en Estados Unidos a principios de los ochenta. Vale recordar que la perspectiva económica neoclásica halla su núcleo en los beneficios del libre comercio y las ventajas comparativas a la vez que se opone a la promoción de una industria sustitutiva de importaciones, a la intervención del Estado y a las políticas proteccionistas en general (Kuntz Ficker, 2005). Estos principios cristalizaron en el denominado Consenso de Washington (1989), siendo sus principales objetivos: disciplina fiscal; reformulación de las prioridades en el gasto público a favor de la salud primaria, la educación y la infraestructura; reforma impositiva; liberalización finan-

ciera; unificación de la tasa de cambio; apertura comercial; acceso a inversiones extranjeras; privatización de las empresas estatales; desregulación en aras de la competencia y facilitación de los derechos de propiedad (Williamson 1993 en Or-lansky, 2006: 10).

En este marco, reaparece la alternativa de una integración económica regional, como medio para lograr una mejor inserción del subcontinente en el mercado mundial, a la vez que era concebida como una posibilidad para consolidar las jóvenes democracias de los países de la región (Schvarzer, 2001). Este es, asimismo, el contexto en el cual se establece la corriente neoestructuralista, línea que cobró impulso a principios de los noventa, en el marco de los estudios de la CEPAL sobre “la década perdida”, intentando dar respuesta a los problemas de inflación y fuerte endeudamiento de las economías de la región. En este paradigma confluyeron diversos estudios que datan de mediados de los setenta, constituyéndose como una fusión entre principios característicos del estructuralismo y algunos aportes del neoliberalismo¹⁴. Uno de los trabajos que podría ser considerado como antecedente de la línea neoestructuralista es el de Cardoso y Faletto (1969) y su modelo de desarrollo dependiente asociado, que a nivel teórico postulaba que el dinamismo de las economías periféricas obedecía a cuestiones internas más que a condi-

14 Precisamente, esta búsqueda de un “equilibrio” entre el libre mercado y la participación del Estado es lo que caracterizó al denominado “consenso Post-Consenso de Washington”, propuesto por Joseph Stiglitz. Este economista (Premio Nobel de economía, ex funcionario del Banco Mundial y asesor del gobierno de Bill Clinton) se ocupó de señalar algunas de las falencias del Consenso de Washington en su aplicación a los países de África y América latina. Sugería, entre otras cuestiones, que los lineamientos debían ser más amplios y no centrarse simplemente en la estabilización y el aumento del PBI, sino tener en cuenta el logro de “aumentos sostenibles en los niveles de vida y la promoción del desarrollo democrático y equitativo” (Stiglitz, 2004).

cionamientos externos; mientras que en un plano histórico, concluía que la dependencia y el desarrollo podían marchar en forma paralela. De esta manera, eliminada la urgencia de superar la dependencia externa, las sociedades periféricas pasarían a depender de estrategias de asociación con el capital internacional, a fin de atraer capital extranjero, suponiendo que el avance de la acumulación capitalista aseguraría el éxito de la industrialización, entendida esta como factor clave del desarrollo (Sampaio, 1999).

Estos supuestos fueron retomados especialmente a comienzos de los noventa, considerándose que en tales circunstancias históricas (de creciente endeudamiento e inflación), había que fomentar la inversión extranjera directa, la empresa privada y las fuerzas de mercado, pero gestionarlas por medio del Estado. En este sentido, se sostiene que no es necesario “cambiar” el sistema sino aprovecharlo de la manera más positiva que sea posible (como lo demostraba la experiencia de los países del Sudeste asiático), así es que se retoma en buena medida el modelo de desarrollo dependiente asociado (Kay, 1998). La impronta neoliberal del neoestructuralismo se percibe en su pragmatismo, destinado a superar el pensamiento a largo plazo que caracterizaba al estructuralismo, implementando programas orientados a resolver la inflación y la brecha externa, a la vez que se recupera la percepción de las ventajas comparativas y la primarización como algo positivo (Nahón, Rodríguez Enriquez y Schorr, 2006; Devés Valdés, 2004)¹⁵.

Aquí nos interesa en particular, la incidencia de esta nueva corriente en lo relativo a la integración económica regional, que fue impulsada básicamente por la CEPAL. En este aspecto, podemos decir que dos categorías clave fueron la de

15 A fin de profundizar en las similitudes y diferencias entre el neoestructuralismo y el neoliberalismo, recomendamos la lectura del texto de Fernando Fajnzylber (1988).

“regionalismo abierto” y la de “transformación productiva con equidad” que terminaron por otorgar una nueva definición al concepto de desarrollo. Esta nueva perspectiva, no permanecía asociada ya a una visión crítica centrada en las asimetrías de un sistema estructurado en centros y periferias, caracterizada por una historia que definía la condición periférica de América Latina; sino que se centraba en la idea de “capitalización” de la condición de periferia, en el sentido de hallar la mejor manera posible de inserción en el sistema internacional, a pesar del subdesarrollo y la dependencia.¹⁶

La “transformación productiva” surge, de acuerdo a lo expuesto en un documento de la CEPAL, como un impulso para “aprovechar la desideologización del debate político que ha logrado dejar atrás las rivalidades entre países vecinos”, lo cual invitaba a un nuevo proyecto de integración¹⁷. Esta

16 Estos lineamientos de la CEPAL de los noventa hallan una importante continuidad con las ideas del “nuevo regionalismo”, corriente que plantea de manera explícita las diferencias con el “viejo regionalismo” (el de los cincuenta y sesenta inspirado en el proceso de constitución de la Comunidad Económica Europea) y que se identifica en buena medida con la propuesta neoinstitucionalista en tanto el cambio debe buscarse en las instituciones y mecanismos del orden político (Hettne, 2002). Nos interesa marcar la continuidad entre el neoestructuralismo cepalino y el “nuevo regionalismo” no sólo por los contenidos en común (como la crítica a las políticas proteccionistas; la necesaria apertura de los mercados; la globalización como eje; la concepción de que el Estado no es el único actor de las relaciones internacionales, etc.), sino por los postulados en los cuales se basan: el neoestructuralismo se sustenta en premisas neoliberales y en postulados estructuralistas, a la vez que el neoinstitucionalismo surge de los postulados de la economía neoclásica (Kuntz Ficker, 2005), los cuales constituyen las bases del neoliberalismo.

17 Aquí es interesante retomar a Grimson (2002) debido a que señala lo relativo a la eliminación del conflicto en la mayoría de las definiciones y percepciones tanto “nativas” como “académicas” respecto del proceso de integración, tendiendo a asociarlo con nociones tales como “armonía” y “unidad”, apuntando a una “totalidad imaginada” en términos normativos

“transformación” debía darse en un marco de “equidad social”, apuntando a un “desarrollo sustentable”. Asimismo, siguiendo los postulados de la CEPAL, debía limitarse la participación del Estado y prestar suficiente atención al “equilibrio macroeconómico”. El eje de este proceso sería la industrialización, lo cual implicaba una mayor apertura de la economía a fin de mejorar la productividad y estimular la incorporación de progreso técnico. En este nuevo paradigma de desarrollo, las condiciones endógenas se consideran fundamentales, mientras que a nivel económico internacional, se señalaba la importancia de “buscar beneficios tanto para los países desarrollados como para los subdesarrollados” (CEPAL, 1990).

El “regionalismo abierto”, por su parte, se postulaba como la “opción menos mala” para enfrentar el entorno externo desfavorable, ya que permite conservar un mercado ampliado para los integrantes de cualquier acuerdo regional. Este regionalismo respondía a dos fenómenos: a la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. De esta manera, debía tenderse a la eliminación de las barreras aplicables a la mayor parte del comercio de bienes y servicios entre los signatarios en el marco de sus políticas de liberalización comercial frente a terceros, al tiempo que debía favorecerse la adhesión de nuevos miembros a los acuerdos (Fuentes, 1994). En el marco de estas premisas, se consideraba que la integración debía ser compatible con la apertura del comercio mundial, evitando acuerdos sectoriales de complementación que implicaran una fuerte intervención del Estado, apuntando en cambio a promover el protagonismo de la empresa privada (Di Filippo en Tavares, 1998).

que consiste en que “debemos” desarrollar una “cultura de la integración”, evitando reparar en los conflictos que desintegraron a América Latina.

Esta perspectiva cobró importancia a medida que pasaron los noventa, desplazando en alguna medida al discurso neoliberal, aunque sin lograr apartarse demasiado de la matriz economicista característica de los lineamientos neoclásicos. En el transcurso de los primeros años del nuevo milenio, los análisis sobre integración económica a nivel latinoamericano han tendido a dotar de mayor importancia aún al regionalismo abierto como respuesta a la problemática regional. Desde la Dirección de División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL¹⁸, se impulsa con mayor fuerza que nunca la necesidad de abrirse a acuerdos bilaterales con terceros, sin dejar de lado los procesos de integración subregionales, rescatando el regionalismo abierto como la vía más adecuada para una “mejor inserción en el mercado internacional”, capaz de generar “competitividad” y “crecimiento” (Rosales, 2006). Esta postura se complementa con diferentes investigaciones –publicadas por la misma CEPAL– que enfatizan asimismo la necesidad de liberalizar los mercados de la región (a fin de evitar las discriminaciones desfavorables en otras zonas, en orden al aislamiento), teniendo en cuenta la importancia de establecer acuerdos bilaterales con economías más desarrolladas, como es el caso de Chile y sus acuerdos con Estados Unidos (en base a la normativa de Tratado de Libre Comercio), con la Unión Europea y Japón (Vaillant, 2007). Esta postura implicaría una suerte de relegamiento de las diferencias a nivel político entre los países del Cono Sur, en tanto la guía de la integración deberían ser las tendencias económicas, y no

18 Es necesario aclarar que en otros documentos de la CEPAL, de alcance más general, se hace una clara alusión al desarrollo que en estos trabajos de integración regional no aparece. El “retorno” al concepto de desarrollo por parte de la CEPAL será brevemente analizado en el último apartado de este artículo, cuando retomamos los principales puntos del “desarrollo del milenio” en un trabajo de Machinea, Bárcena y León (2005).

tanto las “voluntades políticas coyunturales” de determinados gobiernos, teniendo como meta el rol protagónico del sector empresarial privado, que hasta el momento no ha podido ser conciliado con políticas estatales (Rosales, 2006: 24). En esta línea, se sostiene que algunas de las actuales limitaciones del proceso de integración se deben a las tensiones presentes entre los modelos integradores surgidos o reformulados en el marco del “regionalismo abierto” (Comunidad Andina de las Naciones y MERCOSUR) y las nuevas propuestas de integración como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSAN) y el ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas). Estos últimos se conformaron en el contexto de un retorno hacia políticas económicas nacionalistas, que finalmente condujeron a la “politización” de la economía exterior, lo cual “obstaculiza” en buena medida la posibilidad de “conciliar” las diferentes alternativas de integración (Motta Veiga y Ríos, 2007).

Estas continuidades nos permiten evidenciar que el discurso sobre integración permanece atravesado por conceptos asociados al neoestructuralismo y su pragmatismo, manteniendo en común (con la CEPAL de los noventa) la percepción negativa acerca de la discusión a nivel “político” sobre cuestiones económicas como la integración, acordando en la “neutralidad” otorgada a los análisis realizados desde la economía. Uno de los procesos en los cuales puede observarse con mayor claridad la influencia y continuidad del neoestructuralismo, es el de las migraciones a nivel regional en general y en el MERCOSUR en particular.

Desarrollo neoestructuralista, MERCOSUR y migraciones

El MERCOSUR halla sus bases tanto en la ALALC y la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración, 1980) como en

el acercamiento concreto entre los gobiernos de Brasil y Argentina, por medio de la firma del Programa de Cooperación e Integración Económica (PRICE, 1986). El Mercado Común del Sur se originó en un contexto signado por la consolidación del neoliberalismo, centrándose específicamente en la liberalización comercial y en las necesidades del mercado, que constituía el eje articulador de la propuesta de integración, dejando en un plano secundario la actuación del Estado. El documento que le dio origen a este proyecto fue el Tratado de Asunción (1991) firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay¹⁹, teniendo como metas principales: constituir un mercado ampliado en las cuatro Repúblicas, basado en la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; el establecimiento de un arancel externo y una política comercial comunes; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, y la armonización de las legislaciones de los Estados Partes con el fin de fortalecer el proceso de integración. Aquí pueden percibirse algunas diferencias, al menos a nivel normativo, con aquellos objetivos de la ALALC orientados al fomento de una industria complementaria, mejoras a nivel socioeconómico (que incluían medidas redistributivas y la necesidad de una reforma agraria a nivel nacional) y la consolidación de la región como bloque teniendo en cuenta las desventajas inherentes de las economías latinoamericanas en tanto periféricas (Rofman, 1993).

19 Debemos aclarar que, con posterioridad, se ha sumado la República Bolivariana de Venezuela como Estado Parte del MERCOSUR, mientras que Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú se hallan en condición de Estados Asociados.

¿Del MERCOSUR económico al MERCOSUR social?

A nivel MERCOSUR, el intento de un “giro” hacia lo social –al menos a nivel discursivo– ha sido bastante notable, lo cual puede percibirse en la siguiente declaración, que manifiesta que los presidentes de sus Estados partes:

“Reafirman su indeclinable compromiso con el proceso de integración regional, fundamentado en una concepción integral que busca el bienestar de sus pueblos [...] Reiteran la importancia de las dimensiones política y social del MERCOSUR y destacan los avances registrados durante el semestre en el accionar del Foro de Consulta y Concertación Política del MERCOSUR (FCCP)...” (Comunicado Conjunto de los Estados partes del MERCOSUR y Estados Asociados, XXXIII Reunión del Consejo del Mercado Común, 2007, apartados 1 y 3).

Este cambio se ve reflejado en una suerte de *aggiornamento* institucional destinado a problemáticas relativas a lo social y cultural, como por ejemplo la creación del MERCOSUR Social, de la Secretaría de Derechos Humanos del MERCOSUR, del Sector Educativo del MERCOSUR, de la Reunión Especializada de la Mujer del MERCOSUR, del Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR, la Cúpula Social del MERCOSUR, etc.

Si bien en este contexto de “cambio”, las migraciones han adquirido una importante visibilidad, esta “problemática” estuvo presente desde un principio –en la letra del Tratado de Asunción– encarada en torno a la “movilidad de mano de obra”. A su vez, fue estudiada de manera específica por los presidentes de los Estados Partes en diciembre de 1991 (Brasilia), cuando el Grupo Mercado Común decidió la creación del Subgrupo de Trabajo n° 11 (SGT) denominado “Relaciones

de Trabajo” que, hacia marzo de 1992, fue modificado por el título de “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social” ampliando los temas a ser tratados por el Subgrupo. En 1994, a partir del Protocolo de Ouro Preto²⁰, el SGT n° 11 pasa a ser el SGT n° 10 sobre “Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social” compuesto por tres comisiones: comisión temática 1) sobre relaciones de trabajo; comisión temática 2) sobre empleo, migraciones laborales, capacitación y formación profesional; comisión temática 3) sobre salud, seguridad, inspección del trabajo y seguridad social. A su vez, el tema de las migraciones ha sido abordado en otros ámbitos del MERCOSUR: la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR, surgida como resultado de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR (Cumbre de Mandatarios de Río de Janeiro, 1998) constituida en 1999 como órgano tripartito auxiliar del Grupo del Mercado Común (GMC); el Grupo de Servicios del MERCOSUR, en el marco del cual se propuso, entre otras cuestiones, la implementación de un visado para el movimiento temporal de personas físicas prestadoras de servicios; la conformación del Foro Consultivo Económico y Social, a partir del Protocolo de Ouro Preto; la Comisión Parlamentaria Conjunta que trata la cuestión de las migraciones en el marco de políticas laborales y asuntos culturales. Asimismo, en diciembre de 1997, el Grupo Mercado Común crea la Reunión de Ministros del Interior, como ámbito de debate sobre migraciones, seguridad y otros temas relativos a estos ministerios. En el marco de esta reunión se firmó el Acuerdo de Residencia de Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados (2002), a la vez que se propuso un “Foro Especializado Migratorio” en noviembre de 2003. Por último, podemos decir que en

20 Este Protocolo implicó la reestructuración institucional del MERCOSUR, creándose los principales organismos de Decisión, Ejecución y Consulta en los diferentes ámbitos de la Unión Aduanera

las reuniones del Consejo del Mercado Común también se ha hecho referencia de manera específica a esta problemática, lo cual puede percibirse claramente en el Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados, de julio de 2007²¹.

Estas reformas a nivel institucional, que tienden a otorgar mayor importancia a la “problemática” de las migraciones, se complementan con algunos discursos que plantean la necesidad de abordar las migraciones desde una perspectiva “ética y de derechos humanos”, que contribuya a la “regularidad migratoria” y rescate asimismo el “valioso aporte cultural de la migración” (Declaración de Santiago, 2004). Esta “nueva” manera de percibir y “valorar” las migraciones mantiene una continuidad con las afirmaciones realizadas en el marco de las sucesivas CSM, en las cuales se plantea que la “defensa y promoción de los derechos humanos y su aplicación a los migrantes y sus familias” deviene en una “obligación jurídica y una base ética para el desarrollo humano de la población de los países sudamericanos” (Declaración final, IV CSM, Montevideo, 2003). A su vez, se expone de manera explícita la relación entre migraciones y desarrollo, asumiendo que “los movimientos de personas en la actualidad están determinados en su gran mayoría, por cuestiones como la pobreza, el desempleo, la indigencia y el incremento de la brecha de

21 En el marco de dicho encuentro, se plantearon claramente las nuevas líneas que deberá seguir el MERCOSUR: “[los Presidentes de los Estados Partes y Asociados] Expresan su voluntad para dotar de mayor visibilidad y difusión a la dimensión política y social del MERCOSUR. Para ello, acuerdan reforzar el accionar del FCCP [Foro de Consulta y Concertación Pública] en el marco de la reforma institucional del MERCOSUR. Asimismo, reiteran que los múltiples acuerdos, normas y entendimientos ya implementados entre los Estados Partes y Asociados del MERCOSUR –en las áreas política, económica, social, cultural, educacional, migratoria, de seguridad y ambiental– constituyen una materia prima invalorable para las futuras construcciones a nivel subregional”.

ingreso y de condiciones de vida entre diferentes regiones del mundo y diferentes estratos sociales en cada país” situación que puede ser resuelta promoviendo la “governabilidad de las migraciones” orientada a resolver “las asimetrías del desarrollo económico y social que caracterizan el actual proceso de globalización” (Declaración final, VI CSM, Asunción, 2006). Asimismo, a nivel del Encuentro Iberoamericano se destaca también la necesidad de que “las políticas y prácticas migratorias de los países de origen, de tránsito y de destino [aseguren] la protección de los derechos humanos de los migrantes” (Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana, Montevideo, 2006) y la urgencia de “incluir de manera prioritaria en la agenda de las reuniones bilaterales, regionales e internacionales el tema de la migración y el desarrollo”, lo cual implicaría “incorporar los aspectos migratorios en el contexto de otras agendas internacionales referidas a temas que inciden en las *causas de los movimientos de población*” a fin de lograr “la legalidad y el ordenamiento de los flujos migratorios”. (Encuentro Iberoamericano de Migraciones y Desarrollo, Madrid, 2006, las cursivas son nuestras). Cuando se habla de “causas de los movimientos de población” se refiere a una descripción (enumeración) de situaciones que promueven la migración, dejando de lado el contexto de desigualdad estructural y ensanchamiento de la brecha entre países centrales y periféricos que subyace a tales situaciones que probablemente “no puedan modificarse a corto plazo”:

“Por una parte, todo hace prever que las condiciones estructurales que impulsan la emigración continuarán vigentes [...] hay claras indicaciones de que persistirá la demanda de las economías desarrolladas por mano de obra de distinta calificación originada en los países en desarrollo; es probable que esta demanda se incremente,

tanto a raíz de la gradual agudización del envejecimiento de las estructuras demográficas de los países desarrollados como en virtud de la disponibilidad de puestos de trabajo en ámbitos que no atraen a los nacionales de estos países” (Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo, Madrid, 2006).

En las anteriores afirmaciones se aborda al desarrollo y las migraciones asumiendo las limitaciones estructurales (pobreza, brechas socioeconómicas, desempleo y precariedad laboral, inestabilidad política, etc.) como un contexto dado, que al presentarse como difícilmente modificable, es simplemente “descrito” o “enumerado”. En orden a esta situación “natural” lo único que se puede hacer en un corto plazo es lograr una mayor “governabilidad”²² de los flujos migratorios, que favorezca por igual (como si esto fuera posible) a todas las partes implicadas en el proceso de migración. En este sentido, las condiciones que perpetúan el subdesarrollo de la periferia, no resultan un problema “inmediato”, como sí lo es la “ilegalidad” y la “irregularidad” de los movimientos de población, atendiendo a los objetivos de “control” basados en la “governabilidad”. En otras palabras, lo que al parecer se busca es capitalizar de la mejor manera posible esta situación, reduciendo sus “costos” y aumentando sus “ventajas”, asegurando su rentabilidad (abordaremos este punto más adelante). Esto se vincula claramente con las premisas neoestructuralistas que

22 La “governabilidad” descansa en dos pilares, el de la legitimidad y el de la eficacia. La legitimidad obedecerá a la equidad en la respuesta institucional, al grado de cumplimiento de los acuerdos y los principios internos y externos sobre migraciones, y a la transparencia con la que se gobierna. La eficacia implica la medida en la que se logren los objetivos establecidos en la definición de las políticas y los programas migratorios, agrupando tres cuestiones básicas: el conocimiento del hecho migratorio, el realismo en el establecimiento de objetivos y estrategias y la eficiencia de la gestión administrativa (Mármora, 2003: 89-94).

hacen referencia a la necesidad de lograr una mejor inserción de las “economías en desarrollo” de la región en el sistema internacional, intentando minimizar los “costos” en un corto plazo²³, en orden al predominio de una idea de rentabilidad anclada en una matriz económica neoclásica. De este modo, queda en evidencia que las prioridades del MERCOSUR –desde su conformación hasta la actualidad– siguen siendo los objetivos vinculados al aumento de la rentabilidad y el crecimiento económico, con lo cual queda relegada de hecho la posibilidad de alcanzar mejoras sustanciales a nivel social como producto de cambios estructurales.

Costos y beneficios de la “libre circulación de mano de obra” en el MERCOSUR

En el marco de las normativas del MERCOSUR, y teniendo en cuenta lo referido a la migración específicamente, entendemos que prevalece (desde el Tratado de Asunción hasta la actualidad) la perspectiva que sostiene la reducción de “lo social” a “lo laboral”, coincidiendo con la reducción de la migración a la “libre circulación de mano de obra”. En lo relativo al primer aspecto mencionado, entendemos que se halla presente de manera explícita en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR:

23 A fin de dar cuenta con mayor precisión de la primacía del corto plazo retomamos la siguiente afirmación: “La migración puede ser concebida dentro de coyunturas y márgenes limitados como un elemento funcional para una estrategia de desarrollo, pero no cabe en modo alguno entenderla como sustituto de esta última” (Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Madrid, 2006). Se pone de relieve aquí, que sí se perciben los “aportes de la migración” como una alternativa de desarrollo a corto plazo.

“Considerando que los Ministros de Trabajo del MERCOSUR han manifestado, en sus reuniones, que la integración regional no puede restringirse a la esfera comercial y económica, sino debe alcanzar la temática social, tanto en lo que se refiere a la adecuación de los marcos regulatorios laborales a las nuevas realidades configuradas por esa misma integración y por el procesos de globalización de la economía, como el reconocimiento de un nivel mínimo de derechos de los trabajadores en el ámbito del MERCOSUR ...” (Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, 1998).

Esta Declaración incluye derechos individuales y colectivos del trabajador migrante, considera explícitamente la igualdad de los derechos de los trabajadores migrantes fronterizos en relación a los nacionales y compromete a los estados a desarrollar normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de los trabajadores en los países miembros (Pérez Vichich, 2005)²⁴. También deja en claro que se alude al “trabajador” (migrante) más que a la “migración”. En esta misma línea, pero en un documento posterior, se afirma:

“En el largo e intrincado camino de la integración, los primeros tiempos suelen dedicarse a iniciar y consolidar la política de desgravación arancelaria y en general los demás aspectos económicos que resultan indispensables para sentar las bases de un futuro mercado común como se pretende en la región. Sin embargo, los efectos sociales de dicho proceso se manifiestan de forma inevitable

²⁴ El trabajo de Pérez Vichich es uno de los antecedentes que aborda en extensión el proceso de migración en el marco de la integración económica regional, centrándose en el mercado de trabajo y los avances y retrocesos de las normativas en torno a la libre circulación en el MERCOSUR. Si bien es un aporte imprescindible, consideramos que no se aparta de la tendencia de reducir lo social a lo laboral, y en definitiva a lo económico.

apenas se ponen en marcha los primeros elementos de integración económica. En este sentido, los aspectos laborales se presentan como los más sensibles y ello ha quedado de manifiesto en el caso del MERCOSUR...” (Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo. Políticas y Modalidades Migratorias Instituidas en el Ámbito Subregional: MERCOSUR, Lima, 1999).

Esta reducción de “lo social” a “lo laboral” se articula de manera clara con el objetivo de la “libre circulación de la mano de obra” a nivel de regulación del MERCOSUR. Podemos decir que los Acuerdos de Residencia de Nacionales de Estados Partes del MERCOSUR y de Estados Asociados del MERCOSUR (Bolivia y Chile) constituyen uno de los mayores logros en torno a dicho objetivo. Estos Acuerdos plantean como núcleo la libre movilidad, entendiendo que este aspecto resulta fundamental para fortalecer el proceso de integración, además de centrarse en el fomento de reglas comunes para la tramitación de la residencia de los nacionales (Acuerdo de Residencia, 2002). De igual manera, la libre circulación de mano de obra es asociada a la necesidad de establecer un mercado común de trabajo, capaz de homogeneizar la normativa laboral a nivel MERCOSUR, lo cual se percibe como “parte constitutiva” del proyecto de integración: “Se entiende que todo proceso avanzado de integración, como pretende llegar a ser el MERCOSUR aunque engendrado desde una perspectiva marcadamente economicista, llegará en su momento a constituirse en un auténtico mercado común de trabajo” (Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo, Lima, 1999). La insistencia en liberalizar la circulación de mano de obra obedece a una “doble ventaja: por un lado, garantizaría la equidad y protección de los trabajadores regionales, mientras que, por otro lado, contribuiría a poten-

ciar los niveles de competitividad necesarios para posicionar de mejor manera al bloque en el sistema internacional” (Pérez Vichich, 2005). En consonancia con las “ventajas” de la libre circulación de mano de obra, los Ministros del Interior del MERCOSUR, en la Declaración de Santiago (2004) sostenían: “Que se reconoce que el importante rol de los trabajadores migrantes es un valioso capital social que dinamiza y potencia a los diversos sectores económicos y sociales de los países de acogida migratoria”. Nótese aquí, que el “aporte” no es de la migración en general, sino del “trabajador migrante”.

Más allá de este *aggiornamento* en la normativa (orientado al logro de libre circulación de la mano de obra) puede afirmarse que los flujos de población intrarregionales no aumentaron significativamente con la creación del MERCOSUR, a la vez que, en todo caso, estos movimientos, obedecen en mayor medida a dinámicas macroeconómicas y modificaciones del mercado de trabajo al interior de cada país, más que a los avances en materia de acuerdos de integración (Mármora, 2003). En cambio, sí puede señalarse la presencia de un nuevo flujo migratorio en el marco del MERCOSUR, caracterizado por la movilización de mano de obra calificada en el denominado corredor “San Pablo- Buenos Aires” (Patarra, 2000), que también obedece en gran parte a las modificaciones a nivel de las economías nacionales y su inserción en el mercado internacional, como es claramente visible en el caso de la prestación de servicios. Este nuevo flujo nos introduce en las diferencias entre los migrantes de acuerdo al segmento del mercado laboral en el que se desempeñen, que (en orden a los postulados neoclásicos de “rentabilidad” subyacentes a las normativas) determinará en última instancia el tipo de regulación que será “aplicada” en cada caso. Así es que, teniendo en cuenta la idea de desarrollo y migraciones subyacentes a los documentos producidos en el marco del MERCOSUR, entendemos que el término de “migrante”, nomina especialmente a

aquellas personas que se insertan en los segmentos más precarios del mercado laboral (servicio doméstico, cuidado de personas, construcción, etc.)²⁵, a diferencia de los profesionales que se instalan en otros países para prestar determinados servicios, que son considerados “trabajadores especializados en el sector de servicios, que encarnan el servicio y la necesidad de cruzar las fronteras para prestarlo”, lo cual, a pesar de que implica una mano de obra “temporal”, no es asociado a la categoría de migrante (Sassen, 2001). Los profesionales que se mueven de un país a otro del bloque, en su mayoría insertos en el segmento de prestación de servicios, se hallan “regulados” (y legitimados) por las normativas de la Ronda Uruguay del GATS-OMC, destinadas a promover justamente la “liberalización” de los servicios²⁶, a diferencia de los “otros”

25 Esta clasificación se vincula al concepto de “dualismo laboral” que sostiene que existen métodos intensivos de capital que absorben la mano de obra calificada, lo cual lleva a la conformación de dos segmentos: un sector “primario” para los trabajadores calificados (reservado en general para los nativos) y un sector “secundario” para mano de obra no calificada (en general, el segmento de los migrantes y minorías étnicas) (Pioré, 1978 en Herrera Carassou, 2006). Esto se enmarca a su vez en un proceso de globalización que agudiza la polarización y la informatización del trabajo, lo cual implica mayor precariedad. Así es que los migrantes acceden a puestos de trabajo no calificados para realizar tareas repetitivas y sin posibilidades de capacitación, siendo en general trabajos ocasionales (Sassen y Smith 1992 en Canales y Zolniski, 2000).

26 Con respecto a los servicios en el ámbito del MERCOSUR, su liberalización se ha estipulado en base a las normativas propuestas por la Ronda Uruguay del GATS-OMC, que, vale la pena aclarar, no fueron diseñadas para procesos de integración económica (Torrent, 2006). El Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios en el MERCOSUR menciona de manera explícita que ante todo, se “tendrá en cuenta el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS) de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en particular su Artículo V, y los compromisos asumidos por los Estados Partes en el AGCS” (Preámbulo). En orden a las pautas del AGCS, hay diferentes “modos” de suministro de servicios: el comercio transfronterizo, el consumo en el extranjero, la

migrantes, que constituyen el público de las normativas de regularización destinadas a “controlar” (o más bien restringir) los flujos migratorios. De esta manera, se evidencia que el “problema” son los migrantes de bajos recursos (o sea, el migrante que genera “costos” al Estado receptor), porque son los que se mueven en la economía informal y utilizan los servicios de un Estado al que no aportan; en cambio los profesionales, en general “aportan” al Estado de recepción, e incluso suelen acceder a servicios de educación y salud privados, por lo cual no desgastan el presupuesto estatal (Di Filippo, 2000).

Queda claro aquí que la migración es percibida en términos de “costo-beneficio”²⁷, analizado en términos del lugar en el mercado de trabajo que ocupa el migrante, lo cual guarda una estrecha relación con la necesidad por parte del Estado de “gestionar/restringir” los flujos migratorios para aumentar

presencia comercial y la presencia de personas físicas. Este último tipo de prestación de servicios consiste en el desplazamiento de personas de un Miembro al territorio de otro Miembro para prestar un servicio (por ejemplo, contables, médicos o profesores). El documento donde se hallan estas normativas, contiene un anexo que enumera las excepciones o salvedades con respecto a la liberalización, entre ellas la posibilidad de que el Estado miembro aplique determinadas medidas “para proteger la integridad de sus fronteras y garantizar el movimiento ordenado de personas físicas a través de las mismas” (apartado 4), a la vez que aclara que “el acuerdo no será aplicable a las medidas que afecten a personas físicas que traten de acceder al mercado de trabajo de un Miembro ni a las medidas en materia de ciudadanía, residencia o empleo con carácter permanente” (apartado 2), siendo aplicable solo a “personas físicas abarcadas por un compromiso específico que suministren el servicio de que se trate de conformidad con los términos de ese compromiso” (apartado 3) (Organización Mundial de Comercio).

27 Algunos documentos que dan cuenta de esto son los siguientes: VI Conferencia Sudamericana sobre Migraciones; Declaración de Santiago; Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo; Comunicado Conjunto de los presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados, apartado 11; VII Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (Declaración final, primer párrafo).

los beneficios y reducir los costos. En orden a esta postura, puede plantearse una (in)utilidad del migrante y establecerse “ventajas” y desventajas” de la migración, clasificación que se origina en la imposibilidad de controlar eficazmente los flujos migratorios “irregulares” (Domenech, 2007).

Partiendo precisamente de esta percepción de las migraciones en términos de “costos” y “ventajas” para el desarrollo, y su vinculación con la regulación y sus características de acuerdo al segmento laboral en el cual se inserte el migrante, resulta fundamental tener en cuenta el rol de las remesas. El giro de remesas por parte de los migrantes implica tanto a los países de destino/recepción, como a los países de “origen” de la migración. En el marco del MERCOSUR, el migrante tiene el “derecho” a transferir remesas a su país de origen, “en particular los fondos necesarios para el sustento de sus familiares” (Acuerdo de Residencia, 2002). A nivel de la Conferencia Sudamericana de Migraciones se sostiene que la contribución de las remesas “al desarrollo familiar y comunitario de numerosos países de la región es insoslayable” siendo utilizadas en la mayoría de los casos para el consumo de las familias. El problema del destino de las remesas es que “si bien tiene un efecto positivo en el bienestar de las familias, son limitados sus efectos sobre el desarrollo” (Declaración final, VI CSM, Asunción, 2006). Esta “advertencia” sobre el escaso “alcance” de los fondos de las remesas permite instalar la discusión sobre del destino que deberían tener dichos recursos para ser “más productivos”, más allá de que se acepte que “las remesas son flujos financieros privados producto del trabajo de la población migrante” y que “no deben ser considerados como ayuda oficial al desarrollo, bajo ningún concepto” (Declaración final, VII CSM, Caracas, 2007).

La cuestión de las remesas, ha adquirido una particular relevancia a nivel Iberoamericano, lo cual es significativo en tanto –desde nuestra perspectiva– se produce en un contexto

dado por el giro de fondos desde países centrales (como España) a espacios periféricos, como América Latina. En este ámbito se remarca la potencialidad que implican las remesas en tanto “recursos [que] pueden ser un instrumento relevante para la financiación de proyectos sobre desarrollo”, por lo cual es necesario impulsar “iniciativas dirigidas a propiciar la utilización de las remesas con fines productivos” a la vez que “deben tomarse las medidas necesarias para seguir reduciendo el coste de remisión de remesas” (Encuentro Iberoamericano de Migración y Desarrollo, Madrid, 2006).

En estas afirmaciones percibimos que, por un lado, se entiende a la remesa como un aspecto individual y privado, circunscrito al ámbito del migrante y su familia. Pero por otro lado, teniendo en cuenta que estos fondos se destinan a la “sociedad de origen”, se plantea la necesidad de impulsar medidas que permitan el “mayor y mejor aprovechamiento” de este dinero, generándose de esta manera una suerte de legitimación de la situación y una invisibilización de las condiciones de desigualdad estructural que subyace al envío de remesas. En este sentido, si bien generalmente se considera la situación de precariedad de los migrantes y de sus familias -y con ello la pobreza como una de las “causas” de las migraciones- no se cuestiona este modelo excluyente, en consonancia con una visión de desarrollo que promueve la mejor adaptación posible al sistema, dejando de lado la discusión acerca de las asimetrías implícitas en el mismo.

Revalorización del desarrollo desde una perspectiva crítica

En los documentos revisados hasta aquí, hemos podido destacar la presencia de importantes indicios que dan cuenta de la postura neoestructural subyacente, lo cual nos lleva a

realizar una relectura de la migración en el marco de la integración económica regional apelando a algunos conceptos que han sido desplazados de la mayoría de los análisis sobre esta temática, y que quizás nos permitan un abordaje más profundo de estas cuestiones.

A fin de adentrarnos en mayor medida en la actual concepción de desarrollo en el marco de la integración regional, resulta pertinente retomar –además de los documentos ya revisados– los “objetivos de desarrollo del milenio para América Latina y el Caribe” propuestos por la CEPAL (Machinea, Bárcena y León, 2005), en orden a los postulados para el milenio de las Naciones Unidas que definen una nueva agenda de desarrollo con una visión “integral”.²⁸ En los “objetivos para el desarrollo del milenio”, se rescatan algunos conceptos característicos de la primera CEPAL, aunque son interpretados de manera diferente a los estudios cepalinos del cincuenta y sesenta. Este documento hace referencia al concepto de “desarrollo integral” (mencionado en varios encuentros y reuniones sobre migraciones a nivel regional)²⁹ que consiste

28 La pertinencia de este texto se debe a la relevancia que ha adquirido en diferentes espacios intergubernamentales, en especial en el marco del MERCOSUR: “[los Presidentes de los Estados partes y Asociados] Renuevan su firme voluntad de redoblar esfuerzos en la lucha contra la pobreza y el hambre, las desigualdades y la exclusión social que representan una seria amenaza al bienestar de los pueblos de la región. Reafirman, en este sentido, su compromiso de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, consolidar la democracia y lograr un crecimiento económico con equidad...” (Comunicado Conjunto de los presidentes de los Estados partes del MERCOSUR y Estados Asociados, Asunción, 2007; las cursivas son nuestras).

29 En materia de migraciones, el “desarrollo integral” se presenta de la siguiente manera: “Para enfrentar las raíces profundas del fenómeno migratorio se necesita formular estrategias de desarrollo integrales, generadoras de empleo, que garanticen mejoras en términos de derechos sociales y ciudadanía, y que conduzcan a una distribución más equitativa de la renta” (Encuentro Iberoamericano de Migraciones y Desarrollo, Madrid,

en un cambio de enfoque en las políticas, centrado en que la economía debe estar subordinada a objetivos sociales más amplios (Machinea, Bárcena y León, 2005: 4).³⁰ Este desarrollo integral implica:

“[R]epensar la agenda del desarrollo y, en particular, dejar de lado la visión uniforme y lineal del desarrollo económico, más evidente en las últimas décadas que propugnaban una agenda única, independiente de las instituciones, de las realidades sociales y económicas, de la historia del desarrollo de cada país y que relegaba al Estado a un papel secundario y subordinado a las decisiones de los mercados, a los que adjudicaba la capacidad de resolver tanto la asignación de los recursos, como las cuestiones distributivas” (Machinea, Bárcena y León, 2005:10).

Asimismo, retomando uno de los conceptos clave del estructuralismo se asegura que uno de los problemas que se agravaron con la política de liberalización de los noventa fue la tendencia a la “heterogeneidad estructural” del sector productivo, generándose segmentos productivos que avanzan a

2006). En lo relativo a integración se plantea lo siguiente: “[los presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados] Destacan particularmente que se debe tomar en cuenta que entre los países de la región existen diferencias estructurales, que trascienden el tamaño de las economías. Sobre esta base, los acuerdos comerciales deben asegurar facilidades ampliadas de acceso a mercados para la oferta exportable de los países de menor desarrollo relativo y el apoyo a su desarrollo integral, de una manera transversal e interdependiente” (Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados, 2007, apartado 24)

30 Este cambio de enfoque se deriva de la Declaración del Milenio, del Consenso de Monterrey y del Plan de Aplicación de las decisiones de Johannesburgo y del Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas (2005).

velocidades disímiles (empresas informales, pequeñas y medianas empresas, grandes empresas nacionales y extranjeras), que no deriva en una igualdad de oportunidades, por lo cual debería otorgarse especial importancia al desarrollo de las empresas de menor tamaño relativo, que son las hacen un uso intensivo de la mano de obra (Machinea, Bárcena y León, 2005: 4-17)

Esta idea de “heterogeneidad estructural” que reduce la estructura productiva a cuestiones internas a cada economía o a la región, difiere de la definición de heterogeneidad estructural planteada por la escuela autocrítica de la CEPAL. Desde esta perspectiva, el concepto adquiere un mayor alcance ya que hace referencia a que los sectores “modernos”, aquellos que han alcanzado un mayor desarrollo tecnológico-industrial, en lugar de “irradiar modernidad” hacia los espacios “atrasados”, se hallan conectados con los países centrales, de manera tal que las brechas entre sectores se amplía sin generarse el efecto de “arrastre” esperado. Asimismo, la mayor atracción de población de las zonas más dinámicas, no implica la disminución de la llamada “periferia interna”, siendo cada vez mayor la cantidad de población que se mantiene al margen de los beneficios del proceso modernizador, con lo cual se puede caracterizar al progreso técnico por una triple acumulación: a nivel social, a nivel de sectores económicos y a nivel regional (Pinto, 2000).

De este modo, si bien a un nivel superficial la “nueva” concepción de desarrollo parece distanciarse de la postura neoestructuralista de los noventa, en tanto devuelve al Estado un rol primordial a la vez que subordina al mercado, planteando asimismo un retorno a la realidad social y a la historia de desarrollo de cada país, a la necesidad de reducir las desigualdades, etc., consideramos que este distanciamiento es aparente. Esto se debe a la ausencia de las categorías centro y periferia, tanto en la idea neoestructural de “transforma-

ción productiva”, como en los actuales planteos “integrales” acerca de migraciones y desarrollo. Lo que continúa presente en ambas perspectivas es la postura neutral y despolitizada frente al desarrollo, en tanto se deja completamente de lado la asimetría a nivel nacional e internacional en términos de conflicto, que constituyó una de las bases fundamentales del distanciamiento del estructuralismo con respecto a la economía neoclásica:

“El desarrollo forma parte del proceso histórico-global de subdesarrollo; que el desarrollo y el subdesarrollo son dos caras de un mismo proceso universal, que ambos procesos son históricamente simultáneos, que están funcionalmente vinculados, esto es, se condicionan mutuamente y que su expresión geográfica se materializa en dos grandes polarizaciones: por un lado, la polarización del mundo entre los países industriales avanzados, desarrollados y centrales, y los países subdesarrollados, atrasados, pobres, periféricos y dependientes; y por otros, una polarización dentro de estos países, en espacios, grupos sociales u actividades avanzados y modernos, y en espacios, grupos y actividades atrasados, primitivos, marginalizados o dependientes” (Sunkel y Paz, 1982 [1970]: 5).

Esta definición otorga mayor relevancia y profundidad al desarrollo y su relación con las migraciones, ya que parte del supuesto de la existencia de relaciones asimétricas consolidadas históricamente que —entre otras consecuencias— terminaron por impulsar un movimiento de población de la periferia al centro (especialmente a partir de los setenta) en orden al “mayor desarrollo” de determinadas regiones y países. Esto se reprodujo al interior de América Latina, aumentando los flujos que exceden las migraciones transfronterizas, a la vez

que crece continuamente el flujo hacia los países desarrollados (Pellegrino y Martínez, 2001 en Canales, 2007: 178).

En este sentido, las brechas muchas veces atribuidas a la globalización obedecen más bien a factores histórico-estructurales de las sociedades y las economías de la región, con lo cual se pone en evidencia la necesidad de apuntar a políticas planteadas a un mediano-largo plazo y pensadas en clave de “proceso”³¹, es decir, que tengan en cuenta otras dimensiones más allá de las migraciones en sí mismas, pero no como factores “causales” sino como parte del mismo fenómeno migratorio, con lo cual se haría necesario un abordaje en profundidad de cada uno de los aspectos que vinculan a estas dimensiones. Es en este aspecto donde retomamos los planteos de la escuela autocrítica de la CEPAL y especialmente los de la escuela de la dependencia, ya que fueron las corrientes que criticaron la visión limitada de la primera CEPAL por su reducción de la realidad a lo económico, dejando de lado lo político y lo social. Desde el punto de vista de la dependencia, un país o región no puede ser periférico en lo económico y central en lo político; la condición de periferia implica un determinado orden económico, que se condice con un orden social, político y cultural que permite y legitima la reproducción de la brecha centro-periferia.

La normativa y el discurso oficial del MERCOSUR, difieren en general de esta postura, centrando sus análisis sobre migraciones en cuestiones de mercado de trabajo, escaseando los análisis profundos sobre las relaciones entre las diferentes dimensiones que hacen al proceso de integración de econo-

31 Es necesario recordar aquí que en la definición de desarrollo de Sunkel y Paz (1982) se resalta justamente la idea de “proceso” en torno a las relaciones centro-periferia, dotando de una continuidad fundamental a las relaciones asimétricas inherentes al sistema.

mías periféricas, ignorando de este modo la “conflictividad” inherente a un sistema internacional asimétrico y polarizado.

Conclusión

A lo largo de este trabajo hemos intentado aproximarnos a las migraciones en el marco del MERCOSUR centrándonos en los alcances y limitaciones del concepto de desarrollo en estos procesos, de acuerdo a la perspectiva teórica desde la cual es abordado. En orden a esto, y por medio de los documentos y la bibliografía revisados, hemos señalado la visibilidad que adquirió el fenómeno migratorio en el contexto de integración económica, teniendo en cuenta la influencia que ha tenido la agenda internacional y regional sobre migraciones a nivel MERCOSUR. Esta importancia otorgada a las migraciones se inscribe en el giro hacia lo social del MERCOSUR, que se centró en el distanciamiento con las políticas centradas en el mercado, propias del Tratado de Asunción. No obstante, notamos que aún tienen vigencia los conceptos anclados en el neoestructuralismo de los noventa, en tanto si bien se han implementado reformas institucionales y se proclama la mayor importancia de lo social frente a lo económico, la noción de desarrollo permanece rodeada de un halo de neutralidad asociado al economicismo que lo sustenta. Como hemos señalado, uno de los indicios más claros de la vigencia de tales postulados es la ausencia de las categorías de centro y periferia en consonancia con los preceptos de las teorías económicas predominantes a nivel internacional, en orden a las “recetas” de diferentes organismos financieros internacionales.

Carentes de una aproximación profunda con respecto al subdesarrollo, las actuales posturas entienden que la pobreza, la brecha socio-económica, el sistema internacional asimétrico, el desempleo, la precariedad laboral, etc., constituyen

“indicadores” de subdesarrollo que tienden a ser naturalizados y asumidos como “incapaces” de ser resueltos en el corto plazo. Ante esta imposibilidad, y remitiéndonos al ámbito de las migraciones específicamente, se subrayan los aspectos que sí podrían ser resueltos en un corto plazo, contribuyendo a reducir los “costos” de las migraciones, como lo es el logro de una “migración ordenada” en el marco de políticas orientadas a alcanzar una mayor gobernabilidad.

Consideramos entonces, que sería enriquecedor recuperar la perspectiva histórico-estructural del desarrollo y su contenido crítico, sus alcances para dimensionar el contexto conflictivo en el que se hallan inmersas las relaciones centro-periferia, para abordar tanto el MERCOSUR como las migraciones, a fin de apartarnos de posturas economicistas y técnicas que se miden por su “eficacia” y que terminan por reducir la discusión sobre desarrollo a cuestiones meramente instrumentales focalizadas en el corto plazo.

Fuentes

Acuerdo de Residencia de nacionales de los Estados partes del MERCOSUR y Estados asociados 2002.

Compromiso de Montevideo sobre migraciones y desarrollo de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Iberoamericana Montevideo 2006.

Declaración de Santiago sobre Principios Migratorios, Santiago de Chile 2004.

Declaración Sociolaboral del MERCOSUR 1998.

Declaraciones finales de la Conferencia Sudamericana de Migraciones 2000-2006.

El Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios en el MERCOSUR 1995.

Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y desarrollo Madrid, 2006.

Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo. Políticas y Modalidades Migratorias Instituidas en el Ámbito Subregional: MERCOSUR, Lima, 1999.

Organización Mundial del Comercio. El acuerdo general sobre el comercio de servicios (AGCS): objetivos, alcance y disciplinas.

http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/gatsqa_s.htm

Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del MERCOSUR 1997.

Protocolo de Ouro Preto 1995.

Reunión de los Presidentes del MERCOSUR y Estados Asociados en el marco de la XXXIII Reunión del Consejo de Mercado Común Asunción 2007.

Tratado de Asunción 1991.

Tratamiento de la temática migratoria en la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados, 2006.

Bibliografía

Beigel, Fernanda (2006) “Vida, muerte y resurrección de las teorías de la dependencia” en *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO.

Blömstrom, Magnus y Hettne, Björn (1990) *La teoría del desarrollo en transición* México: Fondo de Cultura Económica.

Canales, Alejandro y Zlolniski, Christian (2000) “Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización” ponencia presentada en el Simposio sobre Migración

Internacional en las Américas, San José, Costa Rica, 4 al 6 de septiembre, CEPAL/ CELADE/ OIM.

Canales, Alejandro (2007) “Incluidos y segregados. La inserción laboral de los migrantes latinoamericanos en Estados Unidos” en Gandásegui, Marco A. (coord.) *Crisis de Hegemonía de Estados Unidos*. México: CLACSO- Siglo XXI.

Caputo Orlando y Pizarro, Roberto (1975) [1971] *Imperialismo, dependencia y relaciones económicas internacionales*. Buenos Aires: Amorrortu.

Cardoso Fernando y Faletto, Enzo (1969) *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

CEPAL (1959) *El Mercado Común Latinoamericano*. México D.F: CEPAL, ONU.

CEPAL (1990) “Transformación productiva con equidad” *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, Marzo.

Delgado Wise, Raúl y Covarrubias, Humberto (2007) “Teoría y práctica de la relación dialéctica entre desarrollo y migración” en *Migración y Desarrollo*, segundo semestre.

Devés Valdés, Edurado (2004) *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Entre la modernización y la identidad*. Buenos Aires: Biblos. Tomo III.

Di Filippo, Armando (2000) “Globalización, integración regional y migraciones” *Simposio sobre inmigración internacional en las Américas*, San José de Costa Rica 4 al 6 de septiembre, CEPAL.

Domenech, Eduardo (2007) “La agenda política sobre migraciones en América del sur: el caso de Argentina” *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol 23, N° 1.

Dos Santos, Thetonio (2003) *La teoría de la dependencia. Balance y perspectivas*. Buenos Aires: Plaza & Janes.

Fajnzylber, Fernando 1994 “La Cepal y el neoliberalismo” *Revista de la Cepal*, Santiago de Chile, n° 52, abril.

Fajnzylber, Fernando (1998) “Competitividad internacional, evolución y lecciones” en *Revista de la Cepal* N° 36

Fuentes, Juan Carlos (1994) “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad” en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, N° 53.

Grimson, Alejandro (2002) “¿Qué hacemos con ‘integración’ frente a las ‘políticas de integración?’” (epílogo) en Grimson, Alejandro *El otro lado del río. Periodistas, nación y MERCOSUR en la frontera*. Buenos Aires: Eudeba.

Habermas, Jürgen (1986) [1968] *Ciencia y técnica como ideología*. Madrid: Tecnos.

Herrera Carassou, Roberto (2006) *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*. México D. F.: S.XXI.

Hettne, Björn (2002) “El nuevo regionalismo y el retorno a lo político” en *Comercio Exterior*, Vol 52, N° 11, noviembre.

Kay, Cristobal (1998) “Estructuralismo y teoría de la dependencia en el periodo neoliberal. Una perspectiva latinoamericana” en *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, N° 158, noviembre-diciembre.

Kuntz Ficker, Sandra (2005) “From structuralism to the new institutional economics: the impact of theory on the study of foreign trade in Latin America” en *Latin American Research Review*, Austin, Vol 40, N° 3.

Machinea, José Luis; Bárcena, Alicia y León, Arturo (Coord.) (2005) *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL). En:

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/21541/lc-g2331e.pdf>.

Mármora, Lelio (2003) “Políticas migratorias consensuadas en América Latina” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Buenos Aires, Año 17, N° 50.

Motta Veiga, Pedro y Ríos, Sandra (2007) “O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas” *Series CEPAL Comercio Internacional*, Santiago de Chile, nº 82, Julio.

Nahón, Cecilia, Rodríguez Enríquez, Corina y Schorr, Martín (2006) “El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo” en *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO.

Orlansky, Dora (2006) “El concepto de desarrollo y las reformas estatales: visiones de los ‘90” en *Revista Documentos y Aportes*, Santa Fé, Nº 6.

Ortiz Urzúa, Gastón (1964) *La ALALC y el Tratado de Montevideo* (Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile).

Palma, Gabriel (1987) [1981] “Dependencia y desarrollo: una visión crítica” en Seers, Dudley (comp.) *Teoría de la dependencia. Una reevaluación crítica*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.

Patarra, Neide (2000) “Migrações internacionais e integração no Cone Sul: notas para Discussão” *Simposio sobre inmigración internacional en las Américas*, San José de Costa Rica 4 al 6 de septiembre, CEPAL.

Perez Vichich, Nora (2005) “El MERCOSUR y la migración internacional” ONU, *Expert group meeting on international migration and development in Latin America and the Caribbean*. 30 noviembre-2 diciembre, México DF.

Pinto, Aníbal (2000) “Natureza e Implicações da Heterogeneidade Estrutural” *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record/CEPAL, vol 2.

Prebisch, Raúl (1949) *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL.

Romano, Silvina (2005) *La integración económica latinoamericana en el contexto de las relaciones político-económicas con Estados Unidos (1960-1973)*. Trabajo Final de Grado, Es-

cuela de Historia, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba.

Rosales, Osvaldo (2006) “Integración regional: propuestas de renovación” Seminario Internacional: *Paradojas de la Integración en América Latina*, Santiago de Chile, 13-14 de diciembre. CEPAL, FLACSO, Fundación Carolina.

Sampaio, P. (1999) *Entre a Nação e a Barbarie. Os dilemas do capitalismo dependente*. Petrópolis: Vozes Editora.

Sassen, Saskia (2001) *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Bellaterra.

Schvarzer, Jorge (2001) “El MERCOSUR: un bloque económico con objetivos a precisar” en De Sierra, Jerónimo (comp) *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLACSO.

Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro (1982) [1970] *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México D.F: Siglo XXI.

Stiglitz, Joseph (2004) “Del Consenso de Washington a una nueva Gobernanza Global” Conferencia auspiciada por la Fundación CIDOB y The Initiative for Policy Dialogue, Barcelona, septiembre. En:

http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Stiglitz_PWCC_SPA.pdf

Stuhldreher, Amalia (2006) “La problemática de la migración en América Latina: ¿De enfoques intergubernamentales hacia la transnacionalización de la política migratoria?” en Wehr, Ingrid (ed.) *Un continente en movimiento: Migraciones en América Latina*. Madrid / Frankfurt: Iberoamericana / Vervuert.

Tavares, María (1998) “La CEPAL y la integración de América Latina” en *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, número Extraordinario, Octubre.

Thorp, Rose M. (2000) [1994] “Las economías latinoamericanas 1939c.- 1950” en Bethell, Leslie (comp) *Historia*

de América Latina. Economía y sociedad desde 1930. Barcelona: Crítica. Tomo XI.

Torrent, Ramón (2006) “Papel en los procesos de integración y concertación de actores externos: la UE, EEUU y Asia y actores internos: parlamentarios, sociedad civil y grupos empresariales” en *Seminario Internacional: Paradojas de la Integración en América Latina.* CEPAL-FLACSO-Fundación Carolina, 13-14 de diciembre, Buenos Aires.

Vaillant, Marcel (2007) “Convergencias y divergencias en la integración sudamericana” en *Series CEPAL Comercio Internacional,* Santiago de Chile, N° 83.

EL MIGRANTE UNIDIMENSIONAL
EL DISPOSITIVO JURÍDICO MIGRATORIO
EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES

María Fernanda Stang

La Comunidad Andina de Naciones (CAN), un proceso de integración regional surgido de los últimos impulsos de la primera ola regionalista, y renovado en los años noventa desde el enfoque del “nuevo regionalismo” latinoamericano, realizó una deliberada inclusión de objetivos sociales y culturales desde sus inicios (Martínez Pizarro, 2000). Convenios tempranamente acordados en el marco del proyecto de integración andina, como el Hipólito Unanue, sobre salud, o el Andrés Bello, específicamente ligado a la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura, son prueba de ello. El propio Acuerdo de Cartagena o Acuerdo de Integración Subregional Andino (1969), su documento germinal, revela un explícito propósito de constituir un espacio de integración multidimensional, al hablar de gobiernos resueltos a “fortalecer la unión de sus pueblos y sentar las bases para avanzar hacia la formación de una comunidad subregional andina”, y conscientes “que la integración constituye un mandato histórico, *político, económico, social y cultural* de sus países a fin de preservar su soberanía e independencia” (énfasis propio).

Sin embargo, la hipótesis que propone este artículo es que el dispositivo jurídico migratorio andino opera una “unidimensionalización” del sujeto migrante, y del proceso migratorio en general, interpeándolo exclusivamente como “trabajador migrante/migrante laboral”, y por lo tanto despolitizándolo y desculturizándolo. Pese a los ecos marcusianos

que evoca un término teóricamente denso como “unidimensional”, en este espacio sólo se considera a modo de paráfrasis del conocido título del libro de Herbert Marcuse, y no como una hipótesis subsidiaria de los argumentos desarrollados por el autor en esa obra¹. Mientras que lo unidimensional marcusiano alude a esta virtual eliminación de la posibilidad de posicionamiento de segundo orden que supone el pensamiento crítico, la “unidimensionalización” se utiliza aquí por contraste con la idea de multidimensionalidad levantada por el discurso integracionista en estas latitudes. Es decir, pretende significar la acentuación –prácticamente oclusiva de otros aspectos– de la dimensión económica del proceso de integración, y el énfasis en la actuación económica del sujeto de tal proceso.

A la luz de los antecedentes del proceso de integración andino –es decir, de aquella temprana consideración de objetivos sociales y culturales–, cabe preguntarse las razones por las que tal hipótesis alude precisamente a la CAN. Pero es justamente porque esta operación se articula al interior del bloque de integración con pretensiones más amplias, que resulta más decidor de la primacía de la lógica económica por sobre la histórica-política-cultural en los procesos integradores que tienen por escenario al cono sur.

Como uno de los aspectos intersticiales entre lo económico, lo político y lo cultural, la migración constituye un elemento clave para la lectura del tejido jurídico elaborado en el bloque de integración, o más específicamente, de una de las formas en que se construyen/instituyen “las percepciones y relaciones entre nosotros/los otros en el marco de los pro-

1 En términos muy básicos, sintéticos y generales, en “El hombre unidimensional” Marcuse habla de una reducción de toda posibilidad de rechazo y crítica por el modo de pensamiento y conducta unidimensional prevaleciente en (y constituyente de) la sociedad industrial avanzada (Marcuse, 1990).

cesos de regionalización” (Calderón y Szmukler, 2000: 3). El entrecruzamiento de procesos, líneas tendenciales y fuerzas heterogéneas (instituciones, procesos económicos y sociales, sistemas de normas) (Foucault, 1989) que ha establecido a la migración como objeto de discurso en el campo de los bloques de integración –entre los que se cuentan los propios flujos migratorios verificados históricamente entre los países del grupo– merecería un extenso espacio de debate. Pero lo que está en discusión en este artículo no es este complejo proceso de institución, sino la forma en que la migración se ha transformado en objeto de ese discurso, y fundamentalmente el modo en que esa construcción de objeto habla del real alcance integrador del proceso de integración –la redundancia es aquí deliberada–.

La hipótesis de la “unidimensionalización” se apoya en tres ejes argumentales, inextricablemente ligados, y por lo tanto tratados separadamente sólo a los fines analíticos: que el dispositivo jurídico andino interpela al migrante sólo como trabajador (o más puntualmente, como uno más de los factores productivos); que de ese modo enmascara el carácter intrínsecamente político del migrante, y del fenómeno migratorio, y que silencia su dimensión cultural, y las implicancias políticas de la diversidad cultural ligada a los procesos migratorios, incorporándola como diferencia y eludiendo la desigualdad que la atraviesa. A esta operación del dispositivo jurídico migratorio andino le subyacería una función estratégica: el mantenimiento de un orden de dominación en el que el migrante sirve a los intereses de la formación social capitalista contemporánea. La noción de cohesión social, transformada en el eje argumental de la “agenda social” de la CAN, abonaría esta estrategia, en la medida en que revela una concepción social aconflictiva, y la visualización de un proceso de integración homogeneizante, en el que la búsqueda de una “competitividad sistémica” impulsa la gestación e implemen-

tación de medidas que apuntan, ilusoriamente, a reducir todo tipo de fricción social (a “cohesionar” la sociedad).

La metodología empleada para el abordaje de esta problemática ha sido el análisis de un *corpus*² de documentos de la normativa migratoria de la CAN. El artículo comienza por aportar algunos antecedentes sobre la constitución del bloque de integración andino y su situación política actual, poniendo especial atención a la impronta que la noción de *cohesión social* ha tenido sobre la agenda reciente de la CAN. Una segunda parte describe la normativa andina que, directa o indirectamente, aborda el tema migratorio, para luego centrarse en la sustentación de la hipótesis central del artículo, es decir, la de la “unidimensionalización”-despolitización-desculturización de la migración en el dispositivo jurídico migratorio andino. Se ensaya en esta parte una acotada propuesta de delimitación conceptual de la categoría de migrante, que podría servir a un replanteamiento teórico de la relación migración-integración, con implicancias políticas y socioculturales. Finalmente, se dedica un pequeño espacio a la apertura de nuevas preguntas.

Crónica de una transformación: breves antecedentes históricos y situación actual de la CAN³

La larga historia de la integración—en el sentido acotado del término— de los países andinos merece opiniones más o menos positivas y coincidentes respecto de sus orígenes, pero bastante menos optimistas cuando lo que se coloca bajo el ojo analítico

2 Siguiendo a Gilles Deleuze, se entenderá por “corpus” un conjunto de frases y textos del que pueden extraerse enunciados (Deleuze, 1991: 26).

3 Para el análisis coyuntural se ha considerado información actualizada hasta junio de 2009.

es su presente y sus perspectivas. El Grupo Andino, antecedente directo de la Comunidad Andina allá por los años sesenta –conformado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, que se retira en 1976, y Venezuela, incorporada en 1973–, fue considerado en el ámbito regional una de las más ambiciosas iniciativas de integración, un caso ejemplificador, e incluso un modelo de integración para el “mundo en desarrollo” (CEPAL/CELADE y OIM, 1999). La coyuntura contemporánea, signada por el retiro de Venezuela anunciado en abril de 2006 –que estimó que el hecho que Colombia y Perú firmaran el TLC con los Estados Unidos hacía inviable la propuesta de integración subregional, y prefirió adherirse al MERCOSUR (Daza, 2006; Sainz Borgo, 2007; Malamud, 2006)⁴, y el clima enrarecido que causaron estas negociaciones, además de los potenciales efectos que estos acuerdos podrían generar en el bloque⁵, han ensombrecido aquel panorama.

4 El presidente Hugo Chávez hizo público el retiro de su país de la CAN en una reunión multilateral con sus pares de Paraguay, Uruguay y Bolivia, celebrada en Asunción en abril de 2006. Entre los argumentos mencionados en la denuncia venezolana del Acuerdo de Cartagena –entendiendo por denuncia “el procedimiento por el cual un Estado soberano notifica la decisión de no cumplir o dar por terminadas ciertas obligaciones internacionales” (Sainz Borgo, 2007–, se afirma que “1. Las recientes negociaciones y firma de los tratados de libre comercio por parte de Colombia y Perú con los Estados Unidos de Norte América, han conformado un nuevo cuerpo legal que pretende asimilar la normativa de los TLC a la Comunidad Andina, cambiando de facto su naturaleza y principios originales” (Sainz Borgo, 2007).

5 Algunos efectos de esta firma, al menos en ciertos aspectos de la dimensión económica, ya habían sido advertidos. La Secretaría General de la CAN había solicitado analizar el grado de sensibilidad del comercio intrasubregional andino frente a una liberación comercial con los Estados Unidos. El estudio resultante, publicado en 2004 bajo el título “Análisis de la sensibilidad del comercio subregional andino en el marco del TLC con Estados Unidos”, y que utilizó información correspondiente al período 1996-2003 del Sistema Subregional de Información Estadística de la Se-

La constitución oficial del Grupo Andino se produjo el 26 de mayo de 1969, con la firma del Acuerdo de Cartagena, que daba forma a la Declaración de Bogotá de 1966, consensuada en el contexto de la voluntad integradora de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC, actual ALADI)⁶ y de una etapa de protagonismo del Estado en la actividad económica. La decisión de los países andinos de iniciar su propio proceso de integración respondió en buena medida al languidecido proyecto de integración hemisférica de la ALALC (Casas Grazea, 2002).

La gestación del Grupo Andino se corresponde con los últimos impulsos de la primera ola integracionista latinoamericana (1950-1960), enmarcada en lo que la literatura especializada denomina “antiguo regionalismo”⁷, ejemplificado sobre todo por los primeros pasos de la actual Unión Europea,

cretaría General de la Comunidad Andina (SICEXTSG CAN), anunciaba que el 56% del comercio andino sería amenazado con la firma del tratado (Daza, 2006).

6 La ALALC, que se proponía crear un mercado común latinoamericano, tuvo por “acto fundacional” la suscripción del Tratado de Montevideo (1960) entre Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En 1980, y con base jurídica en el Tratado de Montevideo del mismo año, se transformó en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), un acuerdo de liberalización comercial más flexible que “situó su interés prioritario en los acuerdos bilaterales o plurilaterales en apoyo a la multilateralización necesaria para alcanzar el mercado común latinoamericano” (Casas Grazea, 2001: 75).

7 El “antiguo regionalismo” se habría formado en el ámbito bipolar de la guerra fría, impulsado “desde arriba”; era, en términos económicos, proteccionista y orientado hacia el interior; tenía objetivos específicos (económicos, de seguridad, etc.) y se centraba en las relaciones entre Estados-nación. El “nuevo regionalismo”, en cambio, aparecería en un “orden mundial multipolar” signado por la globalización; sería un proceso “más voluntario”, más abierto económicamente, tendría un carácter multidimensional, y comprendería también a una variedad de actores no estatales (Hettne, 2002). Esta comparación, que podría abrir numerosas discusiones, es sin embargo, y a grandes rasgos, útil para comprender algu-

que en muchos aspectos institucionales constituyó un modelo para la CAN. También estuvo influida por la reflexión cepalina sobre la función de los mecanismos de integración regional en el modelo de desarrollo económico que la CEPAL proponía entonces para la región: el de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Según su análisis, la integración regional podría constituir un instrumento para sortear algunos de los obstáculos a los que se enfrentaba el modelo, fundamentalmente el tamaño del mercado.

Las huellas de este contexto germinal pueden rastrearse en la letra del Acuerdo de Cartagena, que explicitaba como objetivos “promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano” (artículo 1). Pero sobre todo se vislumbran en los mecanismos propuestos para el logro de estos objetivos, entre los que se mencionan “la programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de programas industriales y de otras modalidades de integración industrial” y “la armonización gradual de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes” (artículo 3).

Aunque para la década de 1970, y desde un análisis estrictamente económico, se habla de signos de una impetuosa integración –que para algunos, sin embargo, no obedecieron a las políticas del Grupo–, pronto se experimentaron considerables obstáculos, fundados principalmente en las dificultades para superar las diferencias entre las estructuras productivas y

nos aspectos de las transformaciones del proceso de integración andino en sus ya cuatro décadas de existencia.

las políticas económicas de sus miembros. Un claro ejemplo de ello fue el retiro de Chile en 1976, atribuido puntualmente a su desacuerdo con los niveles arancelarios establecidos en el Arancel Externo Común (AEC) (Casas Gragea, 2001), pero que en el fondo obedecía al modelo económico adoptado por el país bajo el régimen dictatorial del General Augusto Pinochet, neoliberal y de índole aperturista, y que el resto de los miembros consideraba incompatible con los objetivos y la estrategia conjunta planteada por el Grupo.

Además, otros elementos intrínsecos entorpecían el proceso, uno de ellos, el énfasis industrialista del Acuerdo de Cartagena, que había soslayado al sector agropecuario y a la dimensión social. Un factor externo crucial complicó aún más el panorama: la grave crisis estructural que atravesó la región durante la década de 1980 –deterioro de los términos de intercambio, crisis del petróleo, tendencia proteccionista de los “países desarrollados”, caída en los niveles de inversión extranjera, corte de los flujos internacionales de capital, elevación de los tipos de interés internacionales e incremento constante de la deuda externa, que condujo al estallido de la “crisis de la deuda” en 1982–. El ascenso de gobiernos dictatoriales en la región fue otro tópico relevante de este escenario. La aplicación de medidas proteccionistas entre sí, contradictorias con los acuerdos pautados, el declive del comercio intrasubregional, sumados a conflictos anteriores no resueltos, cuestionaron entonces la propia existencia del proceso de integración.

No obstante la desfavorable coyuntura socioeconómica regional de los años ochenta, a fines de aquel decenio los países andinos reafirmaron su voluntad integradora, firmando en 1987 el Protocolo de Quito, acontecimiento relevante de la que se considera una etapa de reactivación del proceso de integración, pero ahora desde un transformado perfil, definible dentro lo que se ha llamado “nuevo regionalismo”

o “regionalismo abierto”⁸. Desde mediados de la década los países latinoamericanos habían comenzado a aplicar políticas económicas de corte neoliberal, decididamente influidas por el Consenso de Washington. Y los países del Grupo no fueron la excepción. Este giro ortodoxo dejó su impronta en el proceso de integración, conduciendo a una flexibilización del marco legal del Acuerdo de Cartagena y a una mayor apertura hacia la economía de mercado. Reformas de los modelos de administración pública; privatización de actividades del Estado; mayor apertura a la competencia externa, eliminación de restricciones a la importación y a la inversión extranjera, y mayor desregulación del mercado laboral y financiero, fueron algunas de las medidas adoptadas en esta revisión del acuerdo, y que modificaron el modelo inicial.

El decenio siguiente se caracterizó por el fortalecimiento de la institucionalidad del proceso. El Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena de Trujillo (1996) es el documento del que emanó la nueva estructura institucional andina, que en agosto de 1997 transformó al Grupo Andino en la actual CAN y en el Sistema Andino de Integración (SAI). Si bien la nueva estructuración recogió en el SAI los órganos e instituciones creados durante la vida del Acuerdo de Cartagena –tanto supranacionales como intergubernamentales–, estuvo signada por una nueva tendencia de robustecimiento de los órganos políticos intergubernamentales en detrimento de los de carácter comunitario. Así, al Consejo Andino de Ministros

8 El regionalismo abierto es definido por la CEPAL como “un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región” (CEPAL, 1994). A esta nueva ola integracionista regional corresponden el nacimiento del MERCOSUR (Mercado Común del Sur) y el rediseño del MCCA (Mercado Común Centroamericano) y la CAN.

de Relaciones Exteriores, creado en 1979, se sumó en 1990 el Consejo Presidencial Andino: “Se trata de dos órganos de carácter político de más alta jerarquía que la Junta, que era la institución comunitaria creada por el Acuerdo de Cartagena –luego sustituida por la Secretaría General– y que en estos años vio recortadas sus competencias, llegando incluso a sufrir problemas presupuestarios” (Casas Gragea, 2001: 79).

La institucionalidad de la CAN es calificada como de las más avanzadas por su evolución y complejidad. Varios autores coinciden en atribuir al mayor protagonismo de los presidentes de los países miembros, concedido por este replanteamiento institucional, un rol determinante en la reactivación y consolidación del proceso de integración (Casas Gragea, 2002; Malamud, 2002). Sin embargo, “los actores sociales previstos [en esta institucionalidad] son solamente los empresarios y los trabajadores” (Rocha Valencia, 2002: 32), un elemento importante desde la hipótesis de “unidimensionalización” del migrante que caracteriza al dispositivo jurídico de la CAN –y en general a la normativa migratoria intergubernamental en el cono sur–.

Las sombras sobre el escenario actual de la CAN, anunciadas al principio de este apartado, se perciben tanto desde un análisis “oficial” como desde posiciones políticas críticas. En una de las ponencias del Seminario Subregional Andino “Hacia una estrategia comunitaria de cohesión social y la constitución de un fondo social andino”, realizado en Lima en septiembre de 2005 –e incluida en el informe de la Secretaría General sobre esa actividad–, se sostiene que: “La región andina es hoy la zona de mayor inestabilidad en América Latina. No sólo han ocurrido seis crisis institucionales con la salida de otros tantos presidentes electos antes de terminar su período en los últimos ocho años, sino que en uno de sus países (Colombia) se desarrolla uno de los conflictos armados internos más extensos y sangrientos que hayan tenido lugar

en el mundo en los últimos 50 años y en dos países (Colombia y Ecuador) hay una importante presencia militar norteamericana, con el argumento de la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico” (Nieto Montesinos, 2005: 40). Ello acontece además en el marco de un diagnóstico de modernización incompleta y distorsionada de los Estados y las sociedades⁹, descentralizaciones bloqueadas¹⁰, formas de organización y representación política en crisis, economías poco diversificadas y sin crecimiento sostenido, pobreza extendida y creciente, intolerables patrones de desigualdad social, expansión del narcotráfico, delincuencia común y violencia social, entre otras problemáticas (Nieto Montesinos, 2005).

Desde un posicionamiento crítico, Daza (2006) sostiene que el “auge del debate sobre integración encuentra a la CAN en su peor momento”. El autor justifica su apreciación con la salida de Venezuela del bloque, la participación de Bolivia en el MERCOSUR como miembro asociado, y las actitudes ambiguas de Perú y Colombia, que “desesperadamente ponen

9 Entendiendo a la “modernización”, al menos en la apropiación que aquí se hace de este diagnóstico, en el marco de la dinámica modernidad-modernización, como “aquellos procesos duros que siguen transformando materialmente el mundo” (Gorelik, 2003: 26), y sin poner en cuestión lo positivo o necesario que pudiera ser ese proceso.

10 El del bloqueo de los procesos de descentralización es un obstáculo que merece muchas reservas, en tanto hay una complementariedad estratégica entre los procesos de descentralización del Estado, el discurso de la democracia participativa, y el nuevo modelo de acumulación capitalista (financiarizado), con su justificación ideológica neoliberal. Como sostiene Restrepo: “Descentralización y participación son formas de organización de la política en el capitalismo contemporáneo, aquel que resulta de la crisis del Estado Nación y del Estado de Bienestar” (Restrepo, 2001), y este proceso de reestructuración capitalista se apoya en el neoliberalismo como ensayo racionalizador de sus necesidades. La necesaria focalización de los recursos y la “eficiencia” en su uso y distribución en la que se excusa el discurso descentralizador no pueden disimular los ecos de las recomendaciones del Consenso de Washington.

todos los huevos en la canasta del TLC con Estados Unidos, pero al mismo tiempo participan en las reuniones y planes hacia otras propuestas, como la reorientación de la CAN y la Comunidad Suramericana” (Daza, 2006). Si bien las implicancias de esta coyuntura actual no son evaluables aún, este recorrido histórico es una de las herramientas necesarias para comprender la interpelación del migrante en el dispositivo jurídico andino y sus transformaciones.

Cohesión social o la oclusión del conflicto

Además de los elementos históricos reseñados en el apartado anterior, emprender el análisis del corpus normativo migratorio andino requiere dilucidar, previamente, la idea de integración que sustenta actualmente el proceso. En este sentido, el viraje que supone la impronta de la noción de “cohesión social” no parece ser el más apropiado. O, visto de otro modo, es decidor de esta estrategia de “unidimensionalización”-despolitización-desculturización que se propone como hipótesis sobre el tratamiento de la migración en la CAN.

Desde la XIII Reunión de presidentes andinos (Valencia, Venezuela, junio de 2001), la necesidad de adoptar una agenda conjunta para el desarrollo social entre los países miembros comienza a ganar protagonismo en la Comunidad Andina. Este proceso, que finalmente tomará cuerpo en el Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), se concreta en la Cumbre de Quirama (Colombia, 2003), a partir de la que el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores establece sus lineamientos. La Decisión 553 (2003) define los objetivos, líneas de acción y procedimientos para la formulación del plan, que se aprueba mediante la Decisión 601 (2004). El PIDS, el programa de mayor envergadura de la agenda social andina (Pareja, 2005), es entendido como una estrategia social

comunitaria que “tiene el propósito de encauzar acciones de alcance subregional (actividades, proyectos y programas) que enriquezcan y complementen las políticas nacionales de superación de la pobreza y la inequidad social” (Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, 2004: 10). Se inscribe puntualmente en el segundo de los tres ejes de la dimensión social del proceso de integración, es decir, el diseño e implementación de programas, proyectos y actividades de alcance comunitario que complementen y agreguen valor a las políticas sociales de los países miembros¹¹. Hay en este objetivo una referencia directa a las metas del milenio propuestas por las Naciones Unidas¹².

La noción de cohesión social, junto con la de desarrollo, fundamentarían la visión compartida de la integración entre los países de la CAN –según lo expresa el Acta Presidencial de Lima, surgida de la decimosexta Reunión del Consejo Presidencial Andino, en julio de 2005–, y representarían la vía por la cual el proceso contribuiría a superar situaciones de pobreza extrema, exclusión e inequidad, y a reducir las disparidades regionales (SGCAN, 2006a). El acriticismo del concepto de

11 Los otros dos ejes en los que se apoya la dimensión social del proceso de integración son: acciones de carácter social necesarias para la plena operación del mercado ampliado y para avanzar en la integración, y la creación de instancias para democratizar el proceso de integración y volverlo más participativo.

12 Las metas del milenio u Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), acordados por los jefes de Estado de los países miembros de las Naciones Unidas en el quincuagésimo período de sesiones de su Asamblea General (Nueva York, 2000), son: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) lograr la enseñanza primaria universal; 3) promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; 4) reducir la mortalidad infantil; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y 8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo (Naciones Unidas, 2000; SGCAN, 2006b).

desarrollo que ha logrado la naturalización de su uso, y el carácter aséptico que ha adquirido su empleo en vinculación con la integración regional, queda más que fundamentado en el capítulo precedente¹³. Interesan aquí las implicancias de la idea de cohesión social, especialmente por sus posibles lazos con la despolitización del fenómeno migratorio y la “unidimensionalización” del migrante que opera el dispositivo jurídico andino de las migraciones.

Según Reguillo (2007), se estaría asistiendo a una crisis de nomenclatura en el análisis sociocultural contemporáneo, la que se manifestaría, por un lado, en la existencia de un conjunto de conceptos que se muestran incapaces de ofrecer herramientas ciertas para un acercamiento a estos fenómenos, y por otro, en una especie de voluntarismo teórico, donde parecería que un conjunto de neologismos podría superar este problema de intelección. Aunque no es exactamente equiparable a un neologismo, la idea de “cohesión social” podría ser parte de esta suerte de voluntarismo teórico del que habla la autora –o, por qué no, de una especie de estrategia de parálisis política–. Junto con nociones como la de empoderamiento y capital social –versiones más que aggiornadas de la idea de poder en Foucault, y de la de capital social en Bourdieu–, se han transformado en una especie de recetario de dudoso valor.

En un documento que sistematiza aproximaciones conceptuales y metodológicas a esta reformulación de la idea, la cohesión social es definida como “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan” (CEPAL, AECI y SEGIB, 2007: 21). El concepto se referiría “tanto a la eficacia de los *mecanismos instituidos* de inclusión social como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman

13 Se alude al capítulo de autoría de Silvina Romano.

parte de la sociedad”. Los mecanismos incluirían, entre otros, el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social. Los comportamientos y valoraciones de los sujetos abarcarían ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia, y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos (CEPAL, AECI y SEGIB, 2007: 20, énfasis propio). Con una cuasi-ingenuidad roussoniana, y muy en sintonía con los planteos sobre un “contrato social”, se habla de un “pacto de cohesión social”, una suerte de contrato social cristalizado en un pacto fiscal.

La noción deja ver una concepción social aconflictiva, en la que una entidad indefinida (lo instituido) definiría un adentro y un afuera de la sociedad, y en la que los sujetos no tendrían otro propósito que “ser parte”. Este modo impersonal de aludir a los “mecanismos instituidos de inclusión” —es el empleo, y no las empresas, se habla de sistemas educacionales o de políticas, en vez de aludir explícitamente al Estado— es una forma de eludir las responsabilidades de la desigualdad —y no la inequidad, idea de alcances bien distintos, coherente con este modo aconflictivo de abordar la formación social¹⁴—. Que un concepto con estas implicancias esté guiando el nuevo diseño estratégico de la integración andina es preocupante. Permite advertir, en el fondo, la visualización de un modo de integración homogeneizante. ¿Qué lugar le cabe al migrante en este enfoque? Su “unidimensionalización” emerge así como una pieza coherente de esta estrategia¹⁵.

14 Mientras que la equidad alude a, o se sustenta en, un abstracto criterio de “justicia natural”, la igualdad tiene la impronta de la positividad, de la materialidad histórica.

15 Estrategia no debe entenderse aquí como una planificación con intenciones deliberadas o subjetivamente situadas, sino como acciones o

El tono acomodaticio de la idea de cohesión social emergía en aquel seminario subregional andino realizado en Lima en 2005, titulado “Hacia una estrategia comunitaria de cohesión social y la constitución de un fondo social andino”: “la cohesión social es parte de la agenda internacional en disputa, especialmente a partir del debate y la crisis del modelo europeo. Como en América Latina, y en particular en la región andina [...] allá también el nudo problemático es la relación entre las demandas de la competitividad global y el crecimiento económico, por un lado, y las necesidades de convivencia y calidad de vida para las sociedades, aún si mínima” (Nieto Montesinos, 2005: 38). Podrá argumentarse la obviedad de este tipo de planteo –de esta necesidad de “conciliar” una economía competitiva con las demandas de las personas–, cuando de lo que se está hablando es de un proceso de integración que apunta hacia la constitución de un mercado común. Pero que esto pueda parecer obvio no deja de ser sugerente. La recomendación del analista pone nitidez a este aspecto que se trata de evidenciar: “Abordar consistentemente la cohesión social debe significar, por ello, la reflexión sobre el desarrollo integrado y sustentable de los países andinos, sobre sus reales contextos de viabilidad política, es decir, sus dimensiones de gobernabilidad democrática; y el impulso a alianzas estratégicas entre el Estado, la empresa privada y las organizaciones sociales que generen *competitividad sistémica*” (Nieto Montesinos, 2005: 40, énfasis propio). El acento pragmático de los términos utilizados es insinuante: el abordaje consistente de la cohesión social supone una “alianza estratégica”, evaluar los “reales contextos de viabilidad política”, y todo para alcanzar “competitividad sistémica”. La noción de cohesión social, tal como se ha presentado en términos teóricos y como ha sido aprehendida por el discurso de la CAN,

actitudes que “sirven a...”.

revela así la subsunción de los diferentes campos de lo social a la dimensión económica en el proceso de integración andino, por eso es que se encastra sin fricciones en este escenario de “unidimensionalización”-despolitización-desculturización del migrante que se sugiere. A medida que se avance en el desarrollo de la hipótesis se irá aclarando el sentido de esta articulación.

Normativa migratoria andina: la nominación legítima de la jerarquización social

La hipótesis de la “unidimensionalización” del migrante que se propone aquí supone que el sujeto migrante sólo es objeto del discurso jurídico andino como trabajador, es decir, que es interpelado únicamente desde su dimensión económica. Y si se da por supuesta una dialéctica en la relación de interpelación —es decir, si se considera que el “Sujeto” de la interpelación también es constituido por el sujeto interpelado—, resulta que este modo de constitución del sujeto migrante habla de un proceso de integración que, a pesar de lo precoz y persistente de los intentos de generar un espacio multidimensional, termina por empobrecerse en un proyecto de mercado común. Es decir, en qué medida puede considerarse “real” esta preconizada multidimensionalidad si el habitante de este espacio de integración es interpelado con énfasis sólo en una de las dimensiones de su actuación social. Esta afirmación remite a su vez a otra precisión, y es lo revelador que resulta en definitiva el hecho que una persona que forma parte de un espacio de integración sea nominada como “migrante”¹⁶ por el dispositivo jurídico de ese espacio cuando se desplaza

16 Dando por descontado, además, que ya la de “migrante” es una categoría naturalizada: ¿por qué interpelar de este modo a personas que

dentro de él –al considerar luego la forma de interpelación al trabajador calificado, quedará más clara esta anotación–.

Avanzar en la fundamentación de esta hipótesis supone, como paso previo, revisar el corpus normativo de la CAN que tematiza explícitamente las migraciones. Este corpus es uno de los componentes de lo que se denomina aquí el *dispositivo jurídico migratorio andino*, es decir, el conjunto heterogéneo de elementos discursivos y extradiscursivos (las decisiones, resoluciones, declaraciones que pretenden normar el fenómeno migratorio; las instituciones a las que corresponde esa tarea, tanto las creadas en el proceso de integración como las de los países que lo componen; los espacios migratorios densos, como los controles aduaneros internacionales, las zonas fronterizas, entre otros; los enunciados científicos, filosóficos, morales, entre otros, que subyacen a la manera en que se instituye al migrante), relacionados mediante un vínculo de naturaleza peculiar (cambios de posición, modificaciones de funciones, en definitiva, un juego variable en cada formación social histórica), y que tiene una función estratégica dominante estrechamente ligada a ese momento histórico (Foucault, 1989: 185). La hipótesis central del capítulo es un intento por acercarse a esa función estratégica¹⁷.

Puede considerarse que las dos normas más importantes del actual dispositivo jurídico migratorio andino las constituyen la Decisión 545 o Instrumento Andino de Migración Laboral (2003), reformulación de la Decisión 116 (1977), y la Decisión 583 o Instrumento Andino de Seguridad Social

participan de espacios y procesos migratorios? El poder de la nominación legítima es revelador de las estructuras de dominación.

17 El análisis que sigue no aborda todos los elementos que componen este dispositivo; hacerlo implicaría un esfuerzo investigativo de mucho más largo alcance. Sin embargo, la capacidad heurística del concepto justifica su inclusión, aún como elemento de apertura para futuras investigaciones.

(2004), reformulación de la Decisión 113 (1977). El desplazamiento que se produce entre ambas desde la categoría de “trabajador migrante” a la de “migrante laboral” podría aportar una clave interpretativa interesante, que se propone luego de un abordaje descriptivo de ambas normas.

El Instrumento Andino de Migración Laboral o Decisión 116, una de las más tempranas disposiciones migratorias de la Comunidad Andina, surge en 1977 dentro del Convenio Simón Rodríguez¹⁸. Entre otras áreas, definía disposiciones y mecanismos institucionales sobre procedimientos de contratación de *trabajadores andinos*, y para su protección y la de sus familias. Se trató del primer instrumento regional que tipificó categorías y procedimientos migratorios, y se lo consideró un ejemplo de acuerdo migratorio en el marco de un proceso de integración, por varias razones: “Contiene definiciones y disposiciones precisas para los diferentes tipos de trabajadores migrantes, establece los procedimientos de contratación de dichos trabajadores por medio de un instrumento operativo: las Oficinas de Migración Laboral, y plantea los mecanismos para la legalización de los inmigrantes indocumentados” (Mármora, 1997: 272).

18 El Convenio Simón Rodríguez, creado el 26 de octubre de 1973 con el propósito de concretar la participación de los Ministros de Trabajo en los aspectos sociolaborales de la integración, fue redefinido mediante un Protocolo Modificatorio (2001) como “el Foro de Debate, Participación y Coordinación para los temas sociolaborales de la Comunidad Andina” (artículo 1). Entre sus objetivos se considera el de “definir y coordinar las políticas comunitarias referentes al fomento del empleo, la formación y capacitación laboral, la salud y seguridad en el trabajo, la seguridad social, las migraciones laborales” (artículo 2). Un aspecto fundamental de la reformulación del Convenio fue la incorporación de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos, que se sumaron al Consejo Asesor de Ministros de Trabajo (www.comunidadandina.org) y Protocolo Sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez).

El artículo 12 de esta norma sintetizaba los principios sobre los que se basaba: “No podrá haber discriminación alguna en el empleo de los *trabajadores migrantes* en razón de sexo, raza, religión o nacionalidad. En consecuencia, tendrán idénticos derechos laborales que los trabajadores del país de inmigración, inclusive los alcanzados en contratos colectivos, y recibirán igualdad de trato en lo relativo al ejercicio de los derechos sindicales, con sujeción a la legislación nacional del país de inmigración”.

A pesar de su carácter precursor, el instrumento fue desactivado a mediados de los años ochenta (Martínez Pizarro y Stang, 2006). La referencia temporal permite intuir las razones principales, ligadas a la crisis socioeconómica y política que atravesó América Latina en aquellos años. Algunos observadores opinan que el momento histórico de su proclamación no fue el más oportuno, pues tras la crisis regional de aquella década, el apoyo político y económico al cumplimiento de convenios sociales fue insuficiente (Franco y Di Filippo, 1999), y además la revisión de los sistemas de prestación de servicios sociales públicos tras el gran viraje en el modelo económico latinoamericano de los noventa desalentó este tipo de compromisos (Di Filippo, 2000).

A fines del decenio siguiente la temática migratoria recuperó visibilidad en la agenda de la CAN. En 1999 el Consejo Presidencial Andino se propuso –en sus palabras– crear las condiciones para que a la libre circulación de bienes en el Mercado Común Andino se añadiera la libre movilidad de servicios, capitales y personas –la enumeración liga a las personas, claramente, a la noción de factores productivos¹⁹. Al año siguiente, en su duodécimo encuentro, el Consejo ex-

19 Esta equiparación de las personas a factores productivos es explícita en uno de los considerandos de la Decisión 545, que afirma “que el

presaba que “la conformación del Mercado Común Andino persigue el desarrollo humano de los pueblos de los Países Miembros, ratificándose que la libre circulación de personas es una de las condiciones requeridas para la constitución gradual del mismo”. El tratamiento de la libertad de circulación merece una breve digresión. Considerada como condición para la constitución de un mercado común, la libre circulación de personas también se “unidimensionaliza”, puesto que de derecho civil, su estatuto se acota a un paso requerido en la progresiva conformación de este mercado –junto con la libre circulación de capitales, bienes y servicios, la armonización de políticas macroeconómicas, entre otras medidas–. Ciertamente es que, más allá de esta limitada función, la libertad de circulación de personas trae aparejadas implicancias en las esferas política, social y cultural, pero no son estos los propósitos perseguidos con el reconocimiento de esta libertad.

Siendo realistas, debe reconocerse que, tanto en su consideración general como derecho humano (artículo 13-2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos), como en la más acotada de derecho civil (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), la de la circulación es una libertad desigualmente repartida: “En el mundo actual, la mayoría de las personas son libres de salir de su país²⁰; pero sólo una minoría de ellas tiene derecho a entrar en otro país de su elección. El derecho a la emigración seguirá siendo problemático mientras haya restricciones importantes a la inmigración que impidan migrar o incluso viajar a otros países” (Pécoud y Guchteneire, 2005: 139). Pero más allá de

contexto económico-social internacional ha asignado al Estado un nuevo rol regulador en cuanto a la movilización de los factores de producción”.

20 Si se consideran los recursos necesarios para salir del propio país, también esta libertad está reservada a un grupo de personas, que difícilmente podría considerarse una mayoría.

esta advertencia –no menor, y que alude en última instancia a las desigualdades entre países y personas–, la consideración de esta libertad en el bloque de integración andino está, al menos por ahora, fuertemente dirigida a los fines económicos del proceso, y no a los políticos o socioculturales. Una revisión de un documento oficial reciente parece confirmarlo. La publicación explica que “[u]n mercado ampliado, como el andino, no se reduce al comercio de bienes. Varias normas comunitarias están destinadas a facilitar el libre intercambio de servicios, como los que prestan instituciones financieras, *pero también* los que proveen profesionales andinos (arquitectos, ingenieros, médicos, etc.). Para ello es indispensable garantizar la libre circulación de ciudadanos andinos en el espacio subregional” (SGCAN, 2006b: 20, énfasis propio). La primera consideración es, pues, para los migrantes calificados. Paso seguido, se menciona en la enumeración a los turistas, y la facilitación de su desplazamiento mediante la Decisión 503 –descrita más adelante–. Recién en último término se consideran las normas relativas a la “migración con fines laborales” (las Decisiones 545 y 583). No hay razones para negar la presencia de una jerarquización en la enumeración, puesto que otro criterio valórico habría otorgado más relevancia a los dos últimos instrumentos.

Retomando el hilo de la argumentación –es decir, la descripción del proceso de revisión de la Decisión 116–, en junio de 2003 el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en su undécima reunión, aprobó una reformulación del Instrumento Andino de Migración Laboral, la Decisión 545, que se propone como objetivo el establecimiento de normas que permitan la libre circulación y residencia de los nacionales andinos en la subregión, *con fines laborales* y bajo relación de dependencia y, además, de manera progresiva y gradual. Esta progresividad es considerada una de las razones de esta reformulación (Capriles, 2006), pues en aquella reunión del

Consejo Presidencial realizada en Lima en el 2000 también se había expresado que el objetivo de la libre circulación de personas sería abordado “de manera progresiva, a partir de la flexibilización de las normas nacionales, tomando en cuenta las peculiaridades del tránsito en las regiones de frontera respectivas, de trabajadores, de empresarios y hombres de negocios, estudiantes, turistas y ciudadanos en general” (Decisión 545). Una vez más, las distinciones planteadas en la enumeración son sugerentes.

La Decisión 545 reconoce a todos los trabajadores migrantes andinos el derecho a la igualdad de trato y de oportunidades en el espacio comunitario, y tal como lo hacía en la primera formulación, se lo resguarda de la discriminación por razones de nacionalidad, raza, sexo, credo, condición social u orientación sexual. También se concede el derecho a la sindicalización y a la negociación colectiva, y se dispone la adopción de medidas para la protección de la familia del trabajador migrante. Además se le garantiza la libertad de transferencia de los fondos provenientes de su trabajo; el acceso a los sistemas de seguridad social; el pago de prestaciones sociales y el libre acceso a instancias administrativas y judiciales competentes para ejercer y defender sus derechos (Martínez Pizarro y Stang, 2006).

Gestadas ya en la Decisión 116, las Oficinas de Migración Laboral son las dependencias que los Ministerios de Trabajo de los países miembros mantienen para el cumplimiento de las funciones que les asigna el instrumento. En la reformulación experimentan algunas modificaciones en sus funciones, entre ellas la más importante es la eliminación de la cláusula restrictiva por la cual se las facultaba a “[d]eterminar la necesidad o conveniencia, de acuerdo con la legislación nacional, de contratar trabajadores migrantes, así como velar porque las ofertas y el contrato mismo cumplan los requisitos de esa legislación y del presente documento” (artículo 7, inci-

so c). El artículo 15 incorpora otro elemento importante: “En ningún caso la situación migratoria de un nacional andino ni la posible repatriación del mismo menoscabará sus derechos laborales frente a su empleador”.

La Decisión 545 fue aprobada por los presidentes de los países andinos. Luego, el Consejo Asesor de Ministros de Trabajo, con el apoyo técnico de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), avanzó en las bases del proyecto reglamentario de este Instrumento. Además, en la IX Reunión del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina (junio de 2005) –celebrada en Ginebra en el marco de la 93 Conferencia Internacional del Trabajo–, algunos ministros y sus representantes revisaron el proyecto de reglamentación, consolidado por los viceministros y expertos del Trabajo anteriormente. A fines de octubre de 2006 los ministros y viceministros de Trabajo acordaron impulsar y culminar las tareas de reglamentación de la normativa comunitaria de seguridad social y migración laboral, y en la Declaración de la III Conferencia Regional Andina sobre Empleo, realizada en Quito en diciembre del mismo año, se comprometieron entre otras cosas a incluir en la agenda de trabajo del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo “los temas analizados por las mesas de migración y empleo juvenil, y en especial lo concerniente a los derechos laborales de los migrantes”²¹.

21 No puede dejar de señalarse, sin embargo, la nueva brecha que debe salvarse una vez aprobada y reglamentada una decisión: la del alcance real de la norma. A modo de ejemplo, en Perú el Ministerio de Trabajo aprobó entre los años 2004 y 2005 una serie de normativas internas para dar cumplimiento, en tanto no se apruebe el Reglamento comunitario andino, a los beneficios y derechos que se conceden a los nacionales andinos en territorio peruano en virtud de la Decisión 545. El Registro de Trabajadores Andinos abierto en este marco contaba a octubre de 2006 con 91 trabajadores inscritos, cuando los migrantes andinos en edad activa (15 a 59 años) censados en Perú en 1993 –último relevamiento disponible en la base de datos IMILA (Investigación de la Migración Internacional en

Actualmente el reglamento sigue en su fase de formulación técnica²².

Otro elemento de este corpus normativo que abona la hipótesis de la “unidimensionalización” es la Decisión 583 o Instrumento Andino de Seguridad Social, aprobado en Ecuador en la Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en mayo de 2004. Fundada en la necesidad de garantizar la adecuada protección social de los *migrantes laborales* y sus beneficiarios, para que no vean mermados sus derechos al migrar, la norma considera la relevancia de la preservación del derecho de los migrantes laborales a percibir prestaciones de seguridad social, y a conservar los derechos adquiridos en la totalización de los períodos de seguro.

El principio básico que la sustenta es el reconocimiento, para todos los migrantes laborales andinos y sus beneficiarios, en cualquiera de los países miembros, de “los mismos derechos y obligaciones en materia de seguridad social que a los nacionales de esos países”. Así, el artículo primero garantiza la aplicación del principio de igualdad de trato nacional; el derecho del migrante laboral y sus beneficiarios de percibir las prestaciones de seguridad social durante su residencia en otro país miembro; la conservación de los derechos adquiridos y la continuidad entre las afiliaciones a los sistemas de seguridad social de los países miembros; y el derecho a percibir las pres-

Latinoamérica), del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE, CEPAL)– eran 31.197. Aunque no todos estuvieran efectivamente empleados, si se considera el subregistro censal de los migrantes y la distancia temporal del dato, se concluye la diferencia abismal entre ambas cifras.

²² Comunicación vía correo electrónico con la Gerencia de Proyectos Agenda Social de la CAN, 31 de enero de 2008. A marzo de 2009 la formulación técnica del reglamento seguía en proceso (Mendoza Fantinato, 2009).

taciones sanitarias y económicas que correspondan, durante la estancia del migrante y sus beneficiarios en el territorio del país miembro, y de conformidad con la legislación del país receptor²³ (Martínez Pizarro y Stang, 2006). El Consejo Asesor de Ministros de Trabajo, con el apoyo técnico de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), ha trabajado en las bases del proyecto de reglamentación de este instrumento. Se encuentra pendiente la revisión técnica final del reglamento por parte del comité respectivo (el Comité Andino de Autoridades de Seguridad Social, CAASS)²⁴, para ponerlo luego a consideración del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo y dar paso a la resolución de la Secretaría General que lo pondría en vigencia (SGCAN, 2006a).

Retornando al problema sugerido al comienzo, mientras que el sujeto de la Decisión 545 es el “trabajador migrante andino”, el de la Decisión 583 es el “migrante laboral” (aunque también debe recordarse que la denominación de la primera norma mencionada es “Instrumento Andino de *Migración Laboral*”). La variación no es menor: en la primera expresión el sujeto es el trabajador –un término al que subyace la categoría de clase social–, que es calificado como migrante; en la segunda es el migrante, especificado como “laboral”, en teoría, en función de la razón de su desplazamiento. La elección de estas categorías diferentes no parece accidental, toda vez que cada uno de los instrumentos se preocupa por definirlos:

23 Se entienden por “prestaciones sanitarias” los servicios médicos de promoción, prevención, recuperación, rehabilitación, servicios terapéuticos y farmacéuticos, conducentes a conservar o restablecer la salud, tanto en el caso de enfermedad común como profesional, maternidad o accidente. Las “prestaciones económicas” se definen como cualquier prestación en efectivo, renta, subsidio o indemnización previstos por las legislaciones.

24 El CAASS se creó con el propósito de asesorar al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, a la Comisión, al Consejo Asesor de Ministros de Trabajo y a la Secretaría General de la Comunidad Andina en los temas vinculados a la seguridad social en el espacio comunitario.

el “trabajador migrante andino” es, según la Decisión 545, “el nacional de un País Miembro que se traslada a otro País Miembro con fines laborales bajo relación de dependencia, sea en forma temporal o permanente” (artículo 3), mientras que el “migrante laboral”, para la Decisión 583, es “toda persona que se haya trasladado del territorio de un País Miembro a otro, independientemente de su nacionalidad o de su condición de trabajador dependiente o independiente” (artículo 2). Dos precisiones distinguen al “trabajador migrante andino” del “migrante laboral”: la nacionalidad de alguno de los países miembros y el carácter únicamente dependiente de su desempeño laboral. Cabría preguntarse entonces si el hecho que la categoría de migrante laboral incluya a personas de otras nacionalidades, y que pueden desempeñarse laboralmente en forma independiente –en general, personas con algún nivel de calificación–, incide en el hecho que no haya una nominación ligada a la idea de clase social como la de trabajador.

Otro elemento interesante en esta línea de argumentación surge de la comparación de estas Decisiones con los instrumentos de los que constituyen su reformulación, lo que traería a escena la transformación de la naturaleza del vínculo entre los elementos del dispositivo jurídico andino que habrían supuesto los cambios en la formación social desde la primera etapa del proceso de integración (que es el contexto en el que surgen las Decisiones 113 y 116) hasta la actual, en la que se han gestado sus reformulaciones –y a las que se aludía de manera aproximativa y muy general al hablar de viejo y nuevo regionalismo–. La categoría de “trabajador migrante” se mantiene entre la Decisión 116 y su replanteo en la 545. El cambio que podría considerarse decidor ocurre entre la Decisión 113 y su reformulación en la 583, puesto que en el instrumento primigenio no existía la categoría de “migrante

laboral”, y el sujeto de la norma era aludido como “persona” o “trabajador”, obviando nominarlo como migrante.

Resulta difícil ensayar una explicación concluyente para este cambio, aunque pueden aventurarse algunas razones. Por ejemplo, la mutación de ciertos elementos discursivos y extradiscursivos del dispositivo: fundamentos teóricos e ideológicos, y reformas institucionales ligadas a estas transformaciones. Como es sabido, la primera etapa del proceso de integración andina, que “buscaba un desarrollo autocentrado y autosostenido a partir de una base endógena donde el Estado tenía un papel activo e inductor (planificación negociada) del desarrollo económico” (Casas Gragea, 2002: 27), fue influida por el modelo cepalino de industrialización por sustitución de importaciones y también en cierta medida por el pensamiento de la llamada “escuela de la dependencia”. La categoría de clase subyacente a la noción de trabajador tiene sustento en este trasfondo teórico-ideológico, que se diluye con el giro neoliberal que ha acompañado la reactivación del proceso, giro que ha supuesto un rol completamente distinto del Estado, que ha tendido a desprenderse de funciones abarcadas bajo el concepto de seguridad social, y también se ha despojado de su papel empresarial, vía reformas y privatizaciones. Estos cambios en ciertos elementos del dispositivo y en sus vínculos ofrecerían una explicación plausible de la transformación del sujeto interpelado por la Decisión 583, considerando que los sistemas de seguridad social han sido escenario de profundas reformas en la región en el marco del viraje neoliberal²⁵.

La migración de trabajadores calificados también ha sido objeto de tratamiento en la agenda de trabajo de la Co-

25 Para el caso puntual de los actuales países miembros de la CAN, Ecuador es el único que no ha incorporado un régimen de capitalización individual a su sistema de seguridad social (Mujica Petit, 2003).

munidad Andina, y la forma en que se nomina al migrante con estas características en la norma en cuestión –la Decisión 439 (1998), que establece el Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios, basado en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), de la OMC– abona la línea de análisis iniciada con la comparación entre el sujeto de la Decisión 545 y el de la 583. En la búsqueda de una liberalización del comercio intrasubregional de servicios, y entendiendo la libre circulación de personas prestadoras de algunos de estos servicios como meta subsidiaria de este propósito mayor –contribuyendo de este modo a la hipótesis de la “unidimensionalización” del migrante–, se las alude como “personas naturales de un país miembro” en el territorio de otro. Es decir, ni migrantes laborales, ni trabajadores migrantes. La desigualdad que introduce la calificación en el tratamiento del migrante, que es básicamente una desigualdad de clase, surge claramente en este modo de interpelación al que apela la norma.

Tal como lo dispone el AGCS –el acuerdo en el que se basa este instrumento–, la Decisión 439 establece que cada país miembro otorga acceso a su mercado a los servicios y los prestadores de servicios de los otros, reconociéndoles los derechos de trato nacional y de nación más favorecida. La decisión preveía el reconocimiento de las licencias, certificaciones, títulos profesionales y acreditaciones otorgadas por otro país andino, en cualquier actividad de servicios que lo requiriera (Capriles, 2006). En ese sentido, instituciones de formación profesional de los países miembros se comprometieron, en junio de 2006, a trabajar conjuntamente para lograr la homologación de títulos y certificados dentro de la CAN y con terceros países. El compromiso se formalizó mediante la firma de un Acuerdo de Intención en el marco del “II Taller sobre experiencias de formación profesional y diseño de un sistema normalizado y de certificación de competencia laboral para

la CAN”, realizado por entonces en Bogotá. En el acuerdo suscrito se planteaba la necesidad que la Secretaría General de la Comunidad Andina elaborase una norma comunitaria que refrendara esa homologación. Luego de este taller, los temas referidos a la certificación de competencias laborales y homologación de titulaciones técnicas son coordinados por el Comité Nacional de Seguimiento del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) de Bolivia. Durante el primer semestre de 2007 se realizaron talleres técnicos de consultas con las autoridades nacionales encargadas de estos asuntos, y se esperaba consensuar un proyecto subregional para el primer semestre de 2008²⁶, sin embargo, para el primer trimestre de 2009 esta tarea seguía pendiente (Mendoza Fantinato, 2009).

Todo esto sería complementado con mecanismos que permitieran responder a las ofertas de trabajo de la subregión y con normas comunes en materia laboral, de previsión social, salud y seguridad en el trabajo, como la Decisión 584 o Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo. Aprobada en la misma instancia que la Decisión 583, esta norma busca promover y regular las acciones que se deben desarrollar en los centros de trabajo de los países andinos para disminuir o eliminar los daños a la salud del trabajador. En septiembre de 2005 la Secretaría General reglamentó este instrumento, a través de la Resolución 957, después de varias reuniones de coordinación impulsadas por el Comité Andino de Autoridades en Seguridad y Salud en el Trabajo (CAASST).

También se ha avanzado en la puesta en marcha del Plan Piloto del Observatorio Laboral Andino, iniciativa surgida de la II Reunión del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo de la Comunidad Andina (La Paz, diciembre de 2001). En 2002 se suscribió el “Acuerdo Marco Tripartito entre las

²⁶ Comunicación vía correo electrónico con la Gerencia de Proyectos Agenda Social de la CAN, 31 de enero de 2008.

Presidencias del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo y de los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos”, para aunar esfuerzos en la constitución de este Observatorio. El propósito subyacente es que se convierta en el instrumento fundamental para el análisis, definición y seguimiento de las políticas comunitarias en materia sociolaboral en la subregión, en el marco del Convenio Simón Rodríguez. En la primera etapa de implementación se busca construir una base de datos que recopile y sistematice información estadística, normativa y documental sociolaboral de los países miembros, que sirva de referencia para la orientación de las acciones a nivel comunitario en esta materia.

Otras normas han reglamentado aspectos “administrativos” para la facilitación de la “libre circulación” de los nacionales de los países miembros. Por ejemplo, la Decisión 503, aprobada en junio de 2001, y que reconoce los documentos nacionales de identificación como único requisito para que los nacionales y extranjeros residentes en los países miembros puedan viajar por la subregión en calidad de turistas. Es además el propósito que sustentó la Decisión 397, aprobada en septiembre de 1996, que crea la Tarjeta Andina de Migración como único documento obligatorio de control migratorio y estadístico para la entrada y salida de personas del territorio de los países miembros. El contenido y formato de la tarjeta fue reglamentado por Resolución 433, de septiembre de 1996, y luego modificado a través de la Resolución 527, de julio de 2001. La Decisión 504 sobre Pasaporte Andino, que propone un modelo uniforme de este documento para todos los nacionales de los países miembros –medida que aún no entra en vigencia²⁷ es otra norma fundada en esta intención de facilitación de desplazamientos intracomunitarios.

27 Mediante la Decisión 709, de diciembre de 2008, se decidió postergar su entrada en vigencia hasta el 31 de diciembre de 2009. Ecuador lo

Pero que la intención de eliminar obstáculos a la libre circulación se plantee, sobre todo, respecto de las personas en su calidad de turistas, vuelve a evidenciar la desigualdad que atraviesa a esta libertad, una desigualdad que, en última instancia, termina remitiendo a la categoría de clase social –por ejemplo, por la disponibilidad de recursos que supone, en términos prácticos, ser un turista internacional, aunque este es sólo uno de los elementos, y ni siquiera libre de contradicciones²⁸, que se entretajan en esta compleja desigualdad–. Bauman (2003), construyendo implícitamente una categoría de “turista” no restringida a la concepción acotada y habitual del término²⁹, atribuye un profundo significado simbólico al fenómeno actual en que se combinan la anulación de visas de ingreso (para algunos) y el refuerzo de controles de inmigración (para otros, los *Otros*), significado que constituiría una metáfora de una estratificación emergente: “el ‘acceso a la movilidad global’ se ha convertido en el más elevado de todos los factores de estratificación” (2003:115). En este proceso de estratificación se inscriben las medidas de facilitación al ingreso de “turistas” o personas con cierto nivel de calificación en los espacios de integración sudamericanos.

La administración de espacios migratorios densos como las zonas fronterizas también ha generado algunas normas. La Decisión 501, sobre “Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina” –establecidas con la finalidad de generar

otorga ya desde 2004, y Perú desde septiembre de 2006.

28 Dice Zygmunt Bauman (2003:119), en una comparación entre la movilidad de los habitantes del primer y segundo mundo, que estos últimos “en ocasiones pagan más por la superpoblada tercera clase de un bote pestilente y derrengado que otros por los lujos dorados de la business class”.

29 El autor habla de los turistas, contraponiéndolos a la categoría de vagabundos, aludiendo a los empresarios, administradores de la cultura e intelectuales globales, que hacen de la “extraterritorialidad” y el “cosmopolitismo” características de su cotidianeidad (Bauman, 2003).

condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración fronteriza entre los países miembros (artículo 4)–, promueve el libre tránsito y propone armonizar, simplificar y eliminar los obstáculos que dificulten los procedimientos migratorios (artículo 5, inciso e). En tanto, la Decisión 502 crea los “Centros Binacionales de Atención en Frontera”, que tienen entre otros objetivos “implantar un sistema eficiente e integrado de gestión y control de los tráficos bidireccionales que se canalizan por los pasos de frontera” (artículo 3, inciso a) (Mármora, 2003). La Decisión 548 –Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios (2003)– establece un mecanismo en favor de las personas naturales nacionales de cualquiera de los países miembros que por diversos motivos se encuentren fuera de su país de origen. Según este beneficio, todo nacional de cualquier país miembro de la CAN que se encuentre en el territorio de un tercer Estado o en una localidad en la que su país de origen no tenga representación diplomática ni consular, puede acogerse a la protección de las autoridades diplomáticas o consulares de cualquier país miembro de la Comunidad (SGCAN, 2006a).

Una “excepción” al tratamiento laboral o administrativo de la migración fue la adopción de la *Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos* de parte del Consejo Presidencial Andino, el 26 de julio de 2002. Esta “excepcionalidad” no alude, claro está, al desconocimiento de los derechos humanos de los migrantes en el espacio de integración, sino al hecho que de alguna manera el instrumento rompe con la tónica del abordaje de la migración en el corpus jurídico de la CAN. Sin duda, la adopción de la Carta está estrechamente ligada a la participación de los países del bloque en el proceso consultivo regional constituido por la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, y es reveladora de las diferencias en las prioridades de las agendas políticas

de los Estados sudamericanos cuando cambian los espacios de negociación. Así, mientras que en el proceso de integración subregional, de carácter básicamente económico, la migración es tratada, como vimos, en el marco de los asuntos sociolaborales, y como “migración laboral”, en el proceso de consulta regional específicamente dedicado a las migraciones, el tratamiento atiende separada o simultáneamente a los intereses de los Estados y de los migrantes (Domenech, 2007), y en este sentido la promoción y protección de sus derechos humanos ha sido un eje relevante y una preocupación recurrente en este foro³⁰.

Ahora bien, volviendo puntualmente a la Carta, su Parte IX, dedicada a varios “Grupos Sujetos de Protección Especial”, expresa, entre otros, los derechos de los migrantes andinos y de sus familias (artículo 51), en los que se incluyen el derecho a la migración, al trabajo, al libre tránsito y circulación de los migrantes y sus familias; la eliminación de la discriminación a los migrantes y sus familias en el acceso a servicios públicos y sociales; la dotación a los migrantes y sus familias de documentos de identificación sin discriminaciones por ninguna razón; la reunificación familiar en el país de destino, la regularización de la situación migratoria por los medios legales y administrativos correspondientes y la protección a los familiares de los migrantes que continúen viviendo en su país de origen y se hayan separado como consecuencia de la migra-

30 La Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM), un proceso consultivo regional que tiene su primera reunión en Buenos Aires, durante el 2000, surge de lo acordado en el Encuentro Sudamericano de Migraciones, Integración y Desarrollo, celebrado en Lima en 1999 (Mármora, 2003). Ya en su primera Declaración Final se proponía: “Aunar esfuerzos para garantizar la protección, defensa y promoción de los Derechos de los migrantes” (artículo 3), y desde entonces esta preocupación ha estado presente en cada uno de los documentos surgidos de cada encuentro anual.

ción. Sin embargo, la consideración de los migrantes se realiza entre otros grupos sujetos de protección, además calificada de “especial”, no toma en consideración aspectos culturales, y no tiene el estatuto de una decisión o resolución, es decir, es casi una declaración de principios, sin operacionalización práctica, puesto que no es jurídicamente vinculante para los países, a pesar que la propia Carta menciona la posibilidad de su transformación en una norma jurídica con este rango, en la medida que su factibilidad sea analizada y consensuada por los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países miembros, lo que aún no ha ocurrido.

Esta descripción del corpus normativo que, directa o indirectamente, aborda el tema migratorio en la CAN, permite avanzar en una conclusión provisoria. Si se considera que, “por el monopolio de la nominación legítima, los agentes empuñan el capital simbólico que adquirieron en las luchas anteriores y que puede ser jurídicamente garantizado” (Bourdieu, 1988: 138), que el sujeto migrante sea *legítimamente nominado* en el espacio comunitario casi exclusivamente como trabajador migrante/migrante laboral, supone una violencia simbólica en la que se juega una desigualdad de poder, o para decirlo en términos bourdieanos, una relación dominante-dominado. Esa podría ser, en última instancia, la función estratégica del dispositivo jurídico migratorio andino.

Los artilugios de la “unidimensionalización”

Las normas analizadas no sólo consagran derechos, establecen prohibiciones o procedimientos, lo que hacen, sobre todo, es definir de un cierto modo al migrante a través de un trabajo que, a la vez que jurídico, es político, social y cultural. ¿Y cómo es que se está definiendo al migrante en este corpus normativo? No cabe duda que, casi exclusivamente, como

trabajador³¹. Como migrante, pero también como persona, su presencia en el territorio-sociedad que lo constituye como in-migrante está casi enteramente sujeta al trabajo (Sayad, 1998), parece que sólo bajo esta condición es aceptable una presencia que, en última instancia, sigue siendo extraña, aún a pesar de una declarada búsqueda de “cohesión social”.

A través de un juego lógico, esta ligazón esencial del migrante al trabajador migrante (o al migrante laboral) que se realiza en la normativa analizada puede pensarse del mismo

31 Aunque la dimensión de género no es abordada en este artículo, cabe también preguntarse cómo es interpelado el migrante por el dispositivo jurídico andino desde esta perspectiva. Si bien una respuesta apropiada a esta pregunta merecería una investigación exclusiva –que implicaría, entre otras cosas, revisar exhaustivamente la consideración de la mujer migrante en la legislación migratoria de cada uno de los países miembros y su relación con la normativa del proceso de integración, las características y situación de los flujos migratorios femeninos al interior del bloque, entre otros varios elementos–, puede afirmarse provisionalmente que hay una neutralización de género en el tratamiento jurídico del “migrante laboral” –siguiendo el análisis que propone Magliano en este libro, respecto de los mecanismos de producción y reproducción de las desigualdades de género que operan en los modos de pensar y tratar a la “mujer migrante” por parte del Estado argentino–. Excepto por el reconocimiento de la igualdad de trato y oportunidades según “sexo” (artículo 10 de la Decisión 545), no hay una consideración de los rasgos peculiares de la migración de mujeres –la informalidad por ejemplo, que suele afectarlas especialmente, y que las excluye del reconocimiento jurídico–. Sin embargo, asumir la categoría de dispositivo supone ir más allá de los elementos discursivos. En este sentido, debe mencionarse la creación de la Coordinadora de Mujeres Trabajadoras Andinas (COMUNADE) en julio de 2000, integrada por las representantes de las Secretarías de la Mujer, Departamentos de Asuntos Femeninos o comisiones afines, y cuyo objetivo es “generar un espacio de coordinación e intercambio de experiencias entre las representantes de las trabajadoras andinas, como una estrategia para incrementar y mejorar la participación de la mujer en el ámbito sindical, social y político dando mayor dinamismo a las luchas y reivindicaciones de la mujer trabajadora en un mundo cada vez más globalizado” (Tello Vidal, 2004: 54). Debería evaluarse la real incidencia que ha tenido esta entidad en sus años de existencia.

modo en que Foucault habla de la vinculación del trabajo a la esencia humana: “el trabajo no es en absoluto la esencia concreta del hombre o la existencia del hombre en su forma concreta. [...] Para que la esencia del hombre pueda representarse como trabajo se necesita la operación o la síntesis operada por un poder político” (Foucault, 1991: 138). Es preciso comprender, por extensión, que la asociación entre migrante y trabajador migrante/migrante laboral es una construcción histórica determinada –pero no por ello que resulta de la intención de una subjetividad concreta–. Es en buena medida a partir de esta asunción que puede desenmarañarse la estrategia de “unidimensionalización”-despolitización-desculturización que se opera desde el dispositivo jurídico migratorio andino.

La construcción de trabajador a la que se liga al migrante es la que, no sin contradicciones y vaivenes, ha instituido la formación social capitalista. Es por eso que el inmigrante sólo tiene sentido y razón de ser en esa dimensión, y en tanto el saldo entre los costos y los beneficios de su presencia sea positivo. Esta lógica perversa era totalmente explícita en la cláusula restrictiva que contenía la primera versión del Instrumento Andino de Migración Laboral, aquella que supeditaba la contratación de trabajadores migrantes a la “necesidad o conveniencia” para el país (Decisión 116, artículo 7, inciso c). Y aunque su eliminación no deja de ser un signo, la jibarización del campo normativo migratorio a su aspecto socio-laboral estaría revelando la función “objetiva” del dispositivo jurídico aplicado a los inmigrantes andinos, que buscaría imponer una definición instituida en función de las necesidades del momento, “para orientar la inmigración en el mejor sentido para nuestros intereses, materiales y simbólicos” (Sayad, 1998: 53, traducción libre).

Esta “unidimensionalización” del migrante –es decir, la reducción de sujeto-migrante a trabajador-migrante– está estrechamente ligada, casi debería decirse “obviamente”, a su

despolitización (del propio migrante, y de la migración como fenómeno social): “Se exportan’ o ‘se importan’ exclusivamente trabajadores, mas nunca –ficción esta indispensable y compartida por todos– ciudadanos, actuales o futuros” (Sayad, 1998: 66, traducción libre). Sayad denuncia en esto un enmascaramiento del carácter intrínsecamente político del fenómeno migratorio, exigido por la lógica del orden simbólico. Considerados los migrantes como mano de obra, y no como sujetos-ciudadanos, resulta difícil visualizar la vía por la que pretendería lograrse una integración más amplia, o la preconizada cohesión social. Ciertamente es que la concesión del derecho a la sindicalización y a la negociación colectiva que otorga al trabajador migrante andino la Decisión 545 constituye una forma de politización del migrante –la ciudadanía no se reduce al ejercicio del derecho al voto, también la constituyen ciertos derechos económicos y sociales, entre ellos éste–. Pero no es un detalle menor que el Instrumento aclare que ese derecho se concede “de conformidad con la legislación vigente en la materia” (artículo 11), y por ejemplo la normativa migratoria actualmente vigente en Bolivia –Decreto Supremo N° 24423 (1996)– atenta implícitamente contra este derecho, al establecer la expulsión de los inmigrantes que participen en la dirección sindical³².

Crecientemente el proceso migratorio tiende a extenderse durante gran parte de la vida activa del sujeto. Ante esa evidencia, que el migrante permanezca privado durante ese tiempo del derecho de ser un nacional, de pertenecer a un cuerpo político que “lo legitime”, del derecho a tener derechos –y no los remedos de derechos que le concede una entidad intergubernamental limitada en su capacidad de acción para equiparar (no igualar) en algunos aspectos el es-

32 Para mayor detalle véase el artículo de Eduardo Domenech y María José Magliano incluido en este libro.

tatuto jurídico del migrante respecto del nacional—, implica privarlo de la posibilidad de darle un sentido a sus acciones, sus palabras y su existencia: “es no ser habilitado, no poder adquirir los medios para tener una historia, un pasado y un futuro y, así, la posibilidad de dominar esa historia” (Sayad, 1998: 270, traducción libre). A esta afirmación subyace una concepción de lo político que excede el ejercicio del derecho al voto, e incluso de otros derechos políticos (libertad de pensamiento y conciencia, igualdad ante la ley, libertad de expresión, derecho de reunión y asociación, etc.), y que significa la posibilidad de participar en la construcción de lo social³³. Esa es la idea de lo político que está detrás de la hipótesis de “unidimensionalización”-despolitización-desculturización que se propone aquí. Esta hipótesis habla de un énfasis, un acento, un volcamiento hacia la dimensión económica, pero no puede obviar el juego permanente entre todas las dimensiones de lo social, juego que implica tensiones, negociacio-

33 Es preciso mencionar, más allá de estas afirmaciones sobre el significado de lo político en el contexto de este artículo, que entre los principios del “Plan Andino de Desarrollo Humano de las Migraciones” (PADHM), revisado y actualizado en el marco de la reunión preparatoria del Segundo Foro Andino de Migraciones (abril de 2009), aparece mencionado el “derecho al ejercicio de la ciudadanía incluyendo el derecho al sufragio y de representación de toda persona migrante” (SGCAN, 2009). Este derecho al sufragio alude únicamente a la sociedad de origen. Respecto de la sociedad receptora, en cambio, la expresión utilizada es mucho más vaga: “la persona migrante debe ser reconocida como parte activa en la sociedad receptora, en la cual debe poder participar democráticamente como ciudadano pleno”. Si bien la “plenitud” de la ciudadanía incluye necesariamente el voto, entre otras varias cosas, la ambigüedad de la expresión plantea dudas sobre el real deseo de materialización de este derecho. El documento fue elaborado a instancias del gobierno ecuatoriano, como una “base para la formulación de sus políticas migratorias internacionales”. Sin embargo, en la citada reunión preparatoria, la delegación boliviana planteó que “no está entre los intereses actuales de Bolivia generar un nuevo documento vinculante en esta materia” (SGCAN, 2009).

nes, corrimientos, transacciones, cambios, permanencias en los vínculos entre tales dimensiones, que sólo pueden distinguirse a los fines analíticos.

Una salvedad es necesaria refiriéndose a la consideración de los actores políticos en el proceso de integración andina, y es que hay un propósito, al menos explícito, de lograr “una integración más participativa” y “una sociedad civil más comprometida” (SGCAN, 2006b). En este sentido, los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos, considerados “mecanismos de representación y expresión de la sociedad civil de los Países Miembros de la Comunidad Andina” (Tello Vidal, 2004: 2), han contribuido a la formulación de los instrumentos sociolaborales, de las normas comunitarias sobre migración laboral, seguridad social y seguridad y salud en el trabajo, y al establecimiento y administración del Observatorio Laboral Andino. Pero que los actores considerados en este caso sean representantes de los sectores laboral y empresarial no contradice, sino que por el contrario abona, la hipótesis de la “unidimensionalización”. El Consejo Económico y Social Andino (CESA), “el proyecto más importante que al momento encara la Comunidad Andina en el ámbito de la participación ciudadana” (SGCAN, 2006b: 36), superaría esta limitación, puesto que además de los sectores laboral y empresarial incorporaría organizaciones vinculadas con diversos gremios y actores sociales, entidades académicas y comunicadores sociales, entre otros actores. En 2005 se presentó además la propuesta de creación de la “Red andina de organizaciones sociales no gubernamentales y entidades académicas en apoyo al PIDS”, dispuesta en la Decisión 553, y complementaria a la participación de estos actores en los Comités Nacionales del PIDS, establecida en la Decisión 601. Sin duda se trata de iniciativas valiosas, pero que no consideran de manera específica la participación de los migrantes.

A la “unidimensionalización” del migrante en el dispositivo jurídico migratorio andino subyace, entonces, su despolitización, o el solapamiento del carácter político del migrante y del fenómeno migratorio. Y ambos procesos también se ligan, de manera compleja y variable, a su “desculturización”. Con este término se pretende aludir a dos aspectos: por un lado, al casi nulo tratamiento de la dimensión cultural del migrante y de la migración en este corpus normativo en particular, y por otro, a la operación que se solapa tras la incorporación del tema de la diversidad cultural en el bloque de integración andino, que se desentiende de las implicancias políticas de esta diversidad, pues en tanto la incorpora como diferencia, elude la problemática de la desigualdad (Ortiz, 2000).

Sobre el primer punto, se trata de la presencia de una ausencia, con lo cual sólo puede apoyarse la afirmación señalando la inexistencia de un tratamiento de la dimensión cultural de la migración en el dispositivo jurídico migratorio andino. Pero este silencio no deja de ser una prueba potente si se considera, con Foucault, que los silencios “son parte integrante de estrategias que subtienden y atraviesan los discursos” (Foucault, 1990: 37). Este silenciamiento sería, como se trata de demostrar, parte de la estrategia de “unidimensionalización” del migrante. Expresándolo en términos bourdianos, lo que es decible en un campo es el resultado de una puesta en forma, que obedece a un propósito de mantenimiento del orden simbólico. Es en este sentido que es reveladora la ausencia de tematización de la dimensión cultural en el discurso jurídico migratorio de la CAN.

El segundo acercamiento a esta idea de desculturización alude a un solapamiento de la desigualdad en esta concepción de convivencia armónica de diversas culturas que propone el discurso oficial de la Comunidad Andina, en afirmaciones como aquellas que sostienen que es fundamental que “sobre

la base de ese reconocimiento de otras identidades culturales diferentes a la propia *pero igualmente válidas*, se dé paso al fortalecimiento del diálogo intercultural y a la construcción de sociedades multiculturales socialmente cohesionadas” (SG-CAN, 2006b: 37, énfasis propio).

“La diversidad cultural –afirma Ortiz– es diferente y desigual porque las instancias y las instituciones que las construyen tienen distintas posiciones de poder y de legitimidad (países fuertes o países débiles, transnacionales o gobiernos nacionales, civilización ‘occidental’ o mundo islámico, Estado nacional o grupos indígenas)” (2000: 52). No basta con afirmar la existencia de una multiplicidad de voces que habría que poner a dialogar, para una unidad en la diversidad, como hace el multiculturalismo acrítico. Es preciso asumir que las diferencias culturales esconden relaciones de poder, y que esta idea de una coexistencia armónica y horizontal, no conflictiva y no jerárquica, de formas o grupos culturales, es una de las trampas del multiculturalismo (Domenech, 2003), que esconde muy concretas y violentas situaciones de explotación, exclusión y discriminación. Esta “ingenuidad” analítica (y procedimental) está presente en el programa cultural y educativo de la CAN: “En lo que respecta al *fortalecimiento y promoción de la diversidad cultural*, se busca preservar la identidad cultural andina, trabajar por la salvaguardia de nuestras distintas expresiones culturales y artísticas, promover el diálogo intercultural como vía para profundizar el entendimiento entre los pueblos andinos y proteger las culturas indígenas. También se pretende desarrollar una cultura de la integración y para lograrlo se está buscando introducir de manera sistemática contenidos de integración en los planes y programas de estudio en escuelas y colegios” (en: <www.comunidadandina.org>, énfasis propio).

El modo en que se ha planteado el debate sobre la diversidad cultural –y en que lo ha asumido el bloque de integra-

ción andino— tiene, pues, implicancias políticas. No puede olvidarse (o desconocerse) que las diferencias se articulan según diversos intereses. Hay que exigir, en consecuencia, que los grupos “portadores” de estas diferencias cuenten con los medios efectivos para que se expresen y se realicen como tales³⁴. Incorporar esta dimensión en la normativa migratoria sería un paso, pero ciertamente insuficiente, por un lado porque el dispositivo jurídico migratorio comprende mucho más que las instrumentos jurídicos propiamente tales, y por otro, porque este proceso excede el dispositivo jurídico³⁵.

Este discurso de la diversidad oculta entonces la desigualdad, en tanto la multiculturalidad se asume como superación de los antagonismos sociales. Se retira así toda diferencia de la historia, “reificando a los individuos en una visión idílica de la sociedad (o sea, conveniente para las elites dominantes)” (Ortiz, 2000: 50). La misma operación que subyace a la despolitización de la migración, evidenciando los nexos entre estos procesos.

34 Un paso en este sentido puede considerarse la Mesa de Trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, instituida mediante la Decisión 524 (2002).

35 Una vez más, parecería evidenciarse en el borrador del PADHM puesto a consideración en la reunión preparatoria del Segundo Foro Andino de Migraciones una apertura, en este caso a la dimensión cultural del proceso de integración, en su principio sexto: “El derecho de toda persona migrante a una inserción con garantías de acceso a las diversas áreas sociales, económicas y culturales de la sociedad receptora, en el marco de un proceso de integración intercultural” (SGCAN, 2009). Sin embargo, el persistente enfoque monolítico y cohesivo de la cultura surge en afirmaciones como la que considera que tanto nativos como migrantes deben estar dispuestos a “conformar nuevas identidades comunes para su convivencia”, o en el rechazo al multiculturalismo pero por el hecho que, en función del derecho a la diferencia, constituiría “sociedades fragmentadas a partir del origen nacional, étnico o religioso de cada uno de sus participantes” (SGCAN, 2009).

El solapamiento de la desigualdad por la diversidad, o este desconocimiento de las relaciones de poder que atraviesan/constituyen el campo cultural, tiene su génesis en la manera de concebir la cultura que se advierte en el proceso de integración. La cultura es definida en un documento oficial reciente como “el conjunto de rasgos distintivos que nos caracterizan. Además de las artes y letras, incluye: modos de vida, sistemas de valores, tradiciones y creencias. La cultura es la visión que cada persona tiene sobre sí misma y su pueblo; las naciones son su reflejo” (SGCAN, 2006b: 30). Es decir, se elimina de la noción de cultura todo su carácter procesual (de negociación, de antagonismo, de transacción), y en última instancia, político. La terminología empleada es sumamente reveladora: la idea de la nación como “reflejo” de la cultura es indicativa de este carácter pasivo, aconflictivo, que se le confiere a los procesos culturales. La hipótesis de la desculturización se plantea desde una noción de cultura que, en cambio, la concibe como el proceso social de producción, circulación y consumo de significación (es decir, de valores, creencias, ideas, conocimientos, imaginaciones, y las prácticas en que ellas se realizan), que acontece al modo de una lucha entre agentes desigualmente dotados de poder, relaciones de poder que se eufemizan en este proceso, permitiendo la reproducción provisoria (porque es potencialmente subvertible, tergiversable, fracturable) de la sociedad.

Algunas puntualizaciones son necesarias respecto de esta idea de cultura. Una de ellas, que el empleo de esta terminología fuertemente ligada al campo económico (producción, circulación, consumo), que podría parecer contradictorio respecto de ciertas observaciones realizadas en el análisis del corpus normativo migratorio (especialmente, la crítica a la expresión “libre circulación de personas”), es una forma cuasi metonímica de expresar la materialidad del proceso cultural (y también un modo de conjurar esa interpretación de la cultura

como un reflejo superestructural de la base material). Otra aclaración tiene que ver con el hecho que al hablar específicamente de un proceso de producción, circulación y consumo de significación se procura poner el acento en que, si bien todas las prácticas sociales tienen una dimensión de significación, no todas ellas pueden considerarse prácticas culturales, y esto es bien importante al momento de afirmar el silenciamiento del aspecto cultural del fenómeno migratorio en el dispositivo jurídico de la CAN, porque aunque puede argumentarse que ciertos derechos reconocidos a los migrantes en la normativa migratoria tienen “implicancias culturales” (el derecho de sindicalización es un ejemplo), no constituyen específicamente “prácticas culturales”.

Finalmente, otra especificación importante tiene que ver con esta idea de eufemización de las relaciones de poder en el proceso cultural. Su importancia respecto de la hipótesis central del artículo tiene que ver con este solapamiento de la desigualdad que operaría tras esta declaración de convivencia tolerante y cohesionada de las diferentes culturas en el espacio de integración, y que se silenciaría en parte con el no tratamiento de la dimensión cultural del proceso migratorio en la normativa andina. La eufemización se concibe desde la idea de “poder simbólico” –“un poder de hacer cosas con palabras” (Bourdieu, 1990: 131), o con silencios, se agregaría en este caso—. Según Bourdieu, en el poder simbólico “se transfiguran las relaciones básicas de poder para legitimarse” (Bourdieu, 1990: 41). Cuando el autor se refiere a estas “relaciones básicas de poder”, está hablando de las relaciones objetivas que conforman la estructura de los campos, relaciones que tienen que ver con lo no simbólico, con las estructuras económicas y políticas en las que también se asienta la dominación. Lo que se eufemizaría, entonces, sería esta posición dominada en la que el dispositivo jurídico andino coloca al migrante.

Una propuesta teórico-política que podría deducirse de este análisis sería, entonces, el replanteo del abordaje de la migración (y del migrante), por un lado, para permitir su consideración multidimensional (es decir, económica, política, social y cultural), y por otro, para lograr una expresión y realización efectiva de la diferencia –lo que implica, a su vez, una asunción del problema de la desigualdad–. Quizás una forma de comenzar este replanteo sea considerar lo que señalaba el demógrafo uruguayo Guillermo Macció en las reflexiones finales de las actividades realizadas en la sede cordobesa del Foro Internacional sobre el Nexo entre Ciencias Sociales y Políticas³⁶, respecto de que es preciso preparar nuestras mentes para pensar en procesos de ruptura, pues lo que es una excepción es la estabilidad. Parece una propuesta paradójica cuando de lo que se habla es de un proceso de integración, pero esa percepción surge de un concepto aconflictivo de la integración, que en el fondo puede significar un desincentivo, tal vez estratégico, del cambio.

El replanteo de la noción de migrante desde este énfasis en la ruptura/el quiebre podría por ejemplo beneficiarse de las consideraciones de un autor como Cornejo Polar, es decir, asumir la perspectiva de una multiplicidad de espacios y tiempos conviviendo inestablemente en la experimentación contradictoria y no dialéctica de un sujeto migrante. El migrante, dice el autor, está más atento “a la fijación de sus experiencias distintas y encontradas que a la formulación de una síntesis globalizadora” (Cornejo Polar, 1990: 119). Es por eso que “el discurso migrante es radicalmente descentrado, en cuanto se construye alrededor de ejes varios y asimétricos, de alguna manera incompatibles y contradictorios de un modo

³⁶ Organizado por UNESCO y la Universidad Nacional de Córdoba, a través de su Centro de Estudios Avanzados, Córdoba (Argentina), 21 al 23 de febrero de 2006.

no dialéctico” (Cornejo Polar, 1990: 120). Algo similar concluye Abdelmalek Sayad de sus entrevistas con inmigrantes argelinos en Francia: “así como los colonizados, ellos [los inmigrantes] cargan en sí, producto de su historia, un sistema de referencia doble y contradictorio” (1998: 226). La incorporación de estas citas es casi metafórica, puesto que lo que se pretende al traerlas a colación es, sobre todo, poner el acento en el hecho que no es posible abordar/construir al migrante, y a los procesos migratorios, de un modo homogeneizante y totalizador, asumiéndolo como un Otro portavoz de una cultura monolítica a la que se da voz en un concierto cohesionado de culturas asépticamente diferentes. Y estas consideraciones, a su vez, no pueden obviar las estructuras objetivas sobre las que se construye esta experimentación multiforme, estructuras marcadas por una desigualdad que el concepto de clase social ha permitido y seguirá permitiendo clarificar. Esta experimentación fracturada, turbadora y jerarquizada en modo alguno es aprehensible desde la idea de cohesión social que postula como guía el proceso de integración andino.

Abriendo signos de interrogación

Para que la conclusión no termine por convertirse, como suele suceder, en una síntesis, se avanza en este espacio en dos ideas fuerza, que se derivan claro está del desarrollo del artículo. Una es que resulta imperioso considerar críticamente el *régimen de verdad* que respecto del migrante instituye el dispositivo jurídico migratorio andino, los sistemas de poder que lo producen y mantienen, y los efectos de poder que induce y que lo acompañan (Foucault, 1995). Es decir, el discurso que esta formación social hace funcionar como verdadero respecto del migrante (el que lo equipara casi por completo a un trabajador, y por lo tanto desconoce su dimensión política

y cultural) tiene un efecto de poder, que debe precisarse y dimensionarse en tanto contribuye a la persistencia de la desigualdad.

Segundo, que como bien advierte Ortiz, “para aquellos que discuten acerca de la integración, sobre todo en el marco de una política de formación de bloques..., es crucial que el debate vaya más allá de los intereses económicos inmediatos. De no ser así, el marco de reflexión quedará atrofiado, circunscrito a los temas legitimados por el statu quo” (2000: 54). El capital simbólico que se pone en juego en estas discusiones –es decir, “el capital económico o cultural cuando es conocido y reconocido, cuando es conocido según las categorías de percepción que impone” (Bourdieu, 1988: 138)– legitima un debate sobre la integración circunscrito a su dimensión económica, y hace percibir como evidente esta limitación. Deben pues cuestionarse las relaciones de fuerza que llevan a naturalizar esta percepción de la integración, y por ende, de la relación migración-integración.

Probablemente una forma de avanzar en las respuestas a estas nuevas preguntas sería emprender una investigación exhaustiva sobre los elementos, relaciones y funciones del dispositivo jurídico migratorio andino –considerando que aquí se puso el acento especialmente en las normas–, una inquietud que procuró dejar instalada este trabajo.

Bibliografía

Bauman, Zygmunt (2003) [1998] *La globalización. Consecuencias humanas*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.

Bourdieu, Pierre (1988) [1987] *Cosas dichas*. Buenos Aires: Gedisa.

Bourdieu, Pierre (1990) [1984] *Sociología y cultura*. México: Grijalbo.

Calderón, Fernando y Szmukler, Alicia (2000) “Aspectos culturales de las migraciones en el Mercosur” en *Cuadernos para el Debate*, N° 8.

Capriles, Gonzalo (2006) “La regulación del mercado laboral en la Comunidad Andina” en *Integración Regional: intercambio de experiencias entre la Comunidad Andina, el Mercosur y la Unión Europea*. São Paulo / Lima: Embajada Británica / Department for International Development / CEPAL.

Casas Gragea, Ángel María (2001) “La Comunidad Andina: 30 años en busca del desarrollo” en *Revista de Fomento Social*, Vol. 56, N° 221.

Casas Gragea, Ángel María (2002) “La economía política internacional de la nueva integración regional de las Américas: El caso de la Comunidad Andina” en *Integración & Comercio*, Año 6, N° 16.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994) *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL, AECI y SEGIB (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Agencia Española de Cooperación Internacional y Secretaría General Iberoamericana) (2007) *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL/CELADE y OIM (Comisión Económica para América Latina y el Caribe / Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía y Organización Internacional para las Migraciones) (1999) *Un examen de la migración internacional en la Comunidad Andina basado en datos censales*. Santiago de Chile: CEPAL.

Comunidad Andina (1977) *Decisión 116. Instrumento andino de migración laboral* en <www.sice.oas.org>.

Comunidad Andina (2003) *Decisión 545. Instrumento andino de migración laboral* en <www.comunidadandina.org>.

Comunidad Andina (2004) *Decisión 583. Instrumento andino de seguridad social* en <www.comunidadandina.org>.

Comunidad Andina (2004) *Sustitución de la Decisión 547, Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo* en <www.comunidadandina.org>.

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (2004) *Decisión 601. Plan Integrado de Desarrollo Social*, Reunión Extraordinaria del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, Nueva York.

Cornejo Polar, Antonio (1990) “Una heterogeneidad no dialéctica: Sujeto y discurso migrantes en el Perú moderno” en *Revista Iberoamericana*, N° 176-177.

Daza, Enrique (2006) “América del Sur, la CAN y la integración sudamericana” en *América Latina en Movimiento (ALEM)*, N° 414-415.

Deleuze, Gilles (1991) *Foucault*. México: Paidós.

Di Filippo, Armando (2000) “Globalización, integración regional y migraciones”, en <www.choike.org/documentos/migr_globaliz.pdf>.

Domenech, Eduardo (2003) “El multiculturalismo en Argentina: ausencias, ambigüedades y acusaciones” en *Estudios*, N° 14.

Domenech, Eduardo (2007) “La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de Argentina” en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. 23, N° 1.

Foucault, Michel (1989) [1983] *El discurso del poder*. México DF: Folios.

Foucault, Michel (1990) [1976] *Historia de la sexualidad I. La voluntad de verdad*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Foucault, Michel (1991) [1978] *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.

Foucault, Michel (1995) [1981] *Un diálogo sobre el poder y otras conversaciones*. Buenos Aires: Alianza.

Franco, Rolando y Armando Di Filippo (comps.) (1999) *Las dimensiones sociales de la integración regional en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Gorelik, Adrián (2003) “Lo moderno en debate: Ciudad, modernidad, modernización” en *Universitas Humanística*, N° 56.

Grupo Andino (1969) *Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)* en www.comunidadandina.org.

Hettne, Björn (2002) “El nuevo regionalismo y el retorno a lo político” en *Comercio Exterior*, Vol. 52, N° 11.

Malamud, Andrés (2002) “Jefes de gobierno y procesos de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina”, ponencia presentada al *I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, Universidad de Salamanca, 9 al 11 de julio.

Malamud, Carlos (2006) “La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional” (primera parte), Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, en http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/970/970_Malamud.pdf.

Marcuse, Herbert (1990) [1965] *El hombre unidimensional. Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*. Barcelona: Ariel.

Mármora, Lelio (1997) *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: OIM / Alianza.

Mármora, Lelio (2001) “Prejuicios y gobernabilidad” en *Encrucijadas*, Año I, N° 7.

Mármora, Lelio (2003) “Políticas migratorias consensuadas en América Latina” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 17, N° 50.

Martínez Pizarro, Jorge (2000) *La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional*, CEPAL, Serie Población y Desarrollo N° 10.

Martínez Pizarro, Jorge y Fernanda Stang (2006) “El tratamiento migratorio en los espacios de integración subregional sudamericana” en *Papeles de Población*, N° 48.

Mendoza Fantino, Guido (2009), “Instrumento Andino de Migración Laboral”, ponencia presentada en la Reunión Andina de Migración de los Profesionales de la Salud, Lima, 2 y 3 de marzo.

Mujica Petit, Javier A. (2003) *La reforma de los sistemas de seguridad social en los países andinos*. Lima: Consejo Consultivo Laboral Andino.

Naciones Unidas (2000) *Declaración del Milenio*, Quincuagésimo período de sesiones Nueva York.

Nieto Montesinos, Jorge (2005) “Cohesión social, territorio y etnicidad. Propuestas para la Comunidad Andina de Naciones” en SGCAN *Informe Seminario Subregional Andino “Hacia una estrategia comunitaria de cohesión social y la constitución de un fondo social andino”*, 5 y 6 de septiembre, Lima.

Ortiz, Renato (2000) “Diversidad cultural y cosmopolitismo” en Moraña, Mabel (ed.) *Nuevas perspectivas desde/sobre América Latina*. Santiago de Chile: Cuarto Propio.

Pareja, Francisco (Coordinador de la Agenda Social, Secretaría General de la Comunidad Andina) (2005) “El plan integrado de desarrollo social: fundamentos para la definición de una estrategia comunitaria de cohesión social en la Comunidad Andina” en SGCAN *Informe Seminario Subregional Andino “Hacia una estrategia comunitaria de cohesión social y la constitución de un fondo social andino”*, 5 y 6 de septiembre, Lima.

Pécoud, Antoine y Paul de Guchteneire (2005) “Migración sin fronteras: una investigación sobre la libre circulación de personas” en *Migraciones Internacionales*, Vol. 3, N° 2.

Reguillo, Rossana (2007) “Análisis sociocultural contemporáneo: teorías, métodos y problemas”, conferencia pronunciada en la Universidad ARCIS, 23 de agosto, Santiago de Chile.

Restrepo, Darío I. (2001) “Dimensión espacial y política de la reestructuración capitalista” en *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. III, N° 9.

Rocha Valencia, Alberto (2002) “América Latina y el Caribe. La dimensión política de los procesos de integración regional y subregional” en *Revista de Ciencias Sociales, Uruguay y América Latina ante la(s) integración(es)*, Año XV, N° 20.

Sainz Borgo, Juan Carlos (2007) “La salida de Venezuela de la Comunidad Andina” en *Politeia*, Vol. 30, N° 38.

Sayad, Abdelmalek (1998) [1991] *A Imigração ou os Paradoxos da Alteridade*. São Paulo: Universidade de São Paulo.

SGCAN (Secretaría General de la Comunidad Andina) (2009) *Informe de la Reunión Preparatoria del Segundo Foro Andino de Migraciones* (SG/RP.FAM.11/INFORME), Lima, 29 de abril.

SGCAN (Secretaría General de la Comunidad Andina) (2006a) *Avances y perspectivas de la Comunidad Andina. Informe de la Secretaría General de la Comunidad Andina 2005-2006*. Lima: CAN.

SGCAN (Secretaría General de la Comunidad Andina) (2006b) *La Comunidad Andina. Una apuesta por nuestro futuro*. Lima: CAN.

Tello Vidal, Luis (2004) *Apuntes para una historia del Consejo Consultivo Laboral Andino*. Lima: CCLA.

SOBRE LOS AUTORES

JANNETH CLAVIJO

Maestranda en Relaciones Internacionales, CEA-UNC. Becaria de la SECyT-UNC. Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia.

EDUARDO DOMENECH

Docente e investigador del CEA-UNC y CEA-CONICET. Miembro del Grupo de Trabajo “Migración, Cultura y Políticas” de CLACSO.

SANDRA GIL ARAUJO

Doctora en Sociología, Universidad Complutense de Madrid. Investigadora Juan de la Cierva adscripta al Dpto. de Antropología Social de la Universidad de Granada. Integrante del Grupo Interdisciplinario de Investigador@s Migrantes (GIIM).

MARÍA JOSÉ MAGLIANO

Doctora en Historia, UNC. Becaria posdoctoral del CONICET con lugar de trabajo en el CEA, Unidad Ejecutora del CONICET. Docente de la Escuela de Historia, FFyH-UNC.

CLAUDIA ORTIZ

Doctoranda en Ciencias Sociales, IDES/UNGS. Magister en Comunicación y Cultura Contemporánea, CEA-UNC. Docente de la Escuela de Ciencias de la Información, UNC.

SILVINA ROMANO

Doctoranda en Ciencia Política, CEA-UNC. Becaria del CONICET con lugar de trabajo en el CEA, Unidad Ejecutora del CONICET. Miembro del Grupo de Trabajo “Estudios sobre Estados Unidos” de CLACSO.

SILVANA SANTI

Maestranda en Relaciones Internacionales, CEA-UNC. Becaria del Programa Red Macrouiversidades de América Latina.

SOFÍA SORIA

Doctoranda en Ciencia Política, CEA-UNC. Becaria del CONICET con lugar de trabajo en el CEA, Unidad Ejecutora del CONICET.

FERNANDA STANG

Maestranda en Estudios Culturales, Universidad de Arte y Ciencias Sociales (ARCIS), Chile. Licenciada en Comunicación Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
<i>Eduardo Domenech</i>	
PRÓLOGO	
Interrogar al Estado desde la inmigración	13
<i>Sandra Gil Araujo</i>	
La visión estatal sobre las migraciones en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión	21
<i>Eduardo Domenech</i>	
Mujeres migrantes, Estado y desigualdad social: la política migratoria argentina desde una perspectiva de género	71
<i>María José Magliano</i>	
Las migraciones y el discurso multi/intercultural del Estado en Argentina	103
<i>Sofía Soria</i>	
Agendas institucionales locales en torno a la nueva Ley de Migraciones: aspectos preliminares de su constitución. El caso de Córdoba	139
<i>Claudia Ortiz</i>	

El Estado argentino y la emigración: cooperación, gobernabilidad y reciprocidad <i>Janneth Clavijo y Silvana Santi</i>	167
Migraciones internacionales y política en Bolivia: pasado y presente <i>Eduardo Domenech y María José Magliano</i>	201
Integración económica, desarrollo y migraciones en el MERCOSUR. Una aproximación crítica <i>Silvina Romano</i>	257
El migrante unidimensional. El dispositivo jurídico migratorio en la Comunidad Andina de Naciones <i>Fernanda Stang</i>	301
Sobre los autores	355

Se terminó de imprimir
en diciembre de 2009
Córdoba • Argentina