

Las migraciones en América Latina: un factor clave para la integración regional. Avances en la legislación de Argentina, Bolivia y Uruguay

Susana Novick*

Resumen

Este artículo reflexiona acerca del vínculo entre la temática migratoria y el proceso de integración regional en el Cono Sur, en el contexto internacional de la crisis del capitalismo central. Nos interesa preguntarnos qué sentido tienen y qué representan las migraciones en el momento histórico que atraviesa hoy América Latina, qué impacto ha tenido sobre ellas el proceso de integración, e inversamente, cuáles han sido los efectos de los flujos migratorios sobre el proceso regional. Asimismo, insertas en ese contexto se analizan las recientes normas migratorias de Argentina (2004), Bolivia (2013) y Uruguay (2008), y sus avances en relación con los derechos y protección de los migrantes. Por último, nos interesamos acerca del modo diferenciado en que los gobiernos reaccionan frente a la crisis internacional al formular su política migratoria.

Palabras clave: Migraciones, Política migratoria, Mercosur, Legislación migratoria.

Resumo

As migrações na América Latina: um fator chave para a integração regional. Avanços na legislação da Argentina, Bolívia e Uruguai - Este artigo reflete acerca do vínculo entre a temática migratória e o processo de integração regional no Cone Sul, no contexto internacional da crise do capitalismo central. Interessa-nos perguntar que sentido têm e que representam as migrações no momento histórico que atravessa hoje a América Latina, que impacto ha tido sobre elas o processo de integração e, inversamente, quais têm sido os efeitos dos fluxos migratórios sobre o processo regional. Além disso, inseridas nesse contexto, analisam-s as recentes normas migratórias da Argentina (2004), Bolívia (2013) e Uruguai (2008), e seus avanços em relação com os direitos e proteção dos migrantes. Por último, interessamo-nos acerca do modo diferenciado em que os governos reagem frente à crise internacional ao formular sua política migratória.

Palavras-chave: Migrações, Política migratória, Mercosul, Legislação migratória.

Abstract

Migration in Latin America: a key factor for regional integration. Advances in the legislations of Argentina, Bolivia and Uruguay - This article reflects on the link between migration and the process of regional integration in the Southern Cone, in the international context of the central capitalist crisis. We are interested in asking what meaning do the migrations have and what do they represent in this historical moment, in which Latin America is today, what impact did the integration process have on them and, inversely, what have been the effects of the migration flows on the regional process. Additionally, in the same context, recent immigration rules in Argentina (2004), Bolivia (2013) and Uruguay (2008) are being analyzed, and their progress in relation to the rights and protection of the migrants. Finally, we are interested in the different ways in which governments respond to the international crisis when formulating their immigration policy.

Keywords: Migration, Immigration policy, Mercosul, Immigration legislation.

*Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Nuestro trabajo se ha realizado en el marco del proyecto UBACyT titulado: "La cuestión migratoria en la Argentina: procesos de transformación, integración regional, derechos y prácticas sociales", financiado por UBACyT. Correo electrónico: susananovick@yahoo.com.ar

1 Introducción

Este artículo tiene por objetivo reflexionar acerca del vínculo entre la temática migratoria y el proceso de integración regional en el Cono Sur, en el contexto internacional de la crisis del capitalismo central. Nos interesa preguntarnos qué sentido tienen y qué representan las migraciones en el momento histórico que atraviesa hoy América Latina, qué impacto ha tenido sobre ellas el proceso de integración, e inversamente, cuáles han sido los efectos de los flujos migratorios sobre el proceso regional.

En la actualidad, la dinámica de expansión capitalista mundial impulsada desde los países desarrollados conlleva la tendencia a profundizar la globalización tecno-mercantil restringiendo la movilidad humana. Dentro de este panorama, la reciente experiencia de América Latina al ampliar y garantizar derechos a sus migrantes resulta singular. En efecto, en el marco de un proceso globalizante de exclusión, claramente ejemplificado en las políticas de los Estados Unidos de Norteamérica (Ley de California, etc.) y la Unión Europea (Directiva de Retorno, etc.), las recientes normas de Argentina, Uruguay, Bolivia insertas en el proceso de integración en el Cono Sur -entre otras iniciativas- vienen implementando un modelo alternativo de inclusión en el cual la movilidad humana es reconocida como un derecho esencial.

La comunidad académica latinoamericana debate actualmente temas estratégicos para nuestro futuro. Las transformaciones políticas - el afianzamiento de los procesos democráticos, la emergencia de líderes que plantean rupturas ideológicas con el pasado reciente, la revalorización del rol del Estado, la profundización de políticas que enfatizan los derechos humanos, etc.-, y el fracaso evidente de las perspectivas económicas neoliberales han creado en la región un clima que abre originales espacios para replantear nuevas y viejas cuestiones.

Este clima acontece en un escenario internacional caracterizado por profundos cambios: desarrollo de nuevas tecnologías, concentración del poder económico y militar en el Norte, creciente polarización entre países, etc. Asimismo, la crisis de los países capitalistas centrales genera nuevos procesos: amplias zonas continentales cierran férreamente sus fronteras al ingreso de inmigrantes extranjeros; países ricos pretenden controlar el crecimiento de la población en países más pobres; flujos migratorios crecientes - con una mayor participación de mujeres - surgen como formas de estrategia de sobrevivencia ante situaciones económicas muy desfavorables, etc. Estas y otras variables han influido en el resurgimiento de la problemática poblacional como un espacio donde emergen con nitidez los aspectos más conflictivos de la crisis social, señalándonos la importancia que adquieren las políticas migratorias formuladas por los diferentes Estados ante los nuevos escenarios.

Nos proponemos abordar la compleja relación entre dos procesos: las migraciones, que en cada período histórico asumen un sentido diferente, con una tradicional, constante y fuerte presencia en nuestra región latinoameri-

cana; y la integración regional, uno de los más valiosos objetivos surgido durante la etapa de nuestra emancipación colonial, que posee experiencias concretas - con resultados dispares y enfrentando intereses divergente - desde la década de 1960[1].

Todos los autores acuerdan en la dificultad que presenta el examen de los procesos de integración regional en sus múltiples aspectos: a) los geográficos - local, nacional, regional e internacional; b) el de los actores implicados - integración en la cúpula, integración en la base; y c) las asimetrías - demográficas, económicas, sociales, políticas, culturales - que se observan en los países que intentan la integración. El estudio de las migraciones potencia la complejidad citada, pues las diversas dimensiones del fenómeno migratorio - culturales, geopolíticas, jurídicas, psicológicas, éticas, económicas, políticas, etc. - lo constituyen en un objeto de estudio de difícil aprehensión. Los reparos a tener en cuenta se incrementan cuando el proceso que analizamos está en pleno desarrollo y cada día adquiere inéditos rumbos. Así, por ejemplo, la reciente incorporación de Venezuela al bloque del Mercosur introduce elementos que sólo el enfoque histórico permitirá apreciar objetivamente.

La integración del Cono Sur no es exclusivamente económica, sino que justamente sus recursos humanos son el elemento clave que garantiza dicha estrategia integradora. En esta perspectiva, los movimientos migratorios dentro del proceso de integración regional emergen como el aspecto socio-cultural esencial que posibilitará una profundización de la unión, dado que existe una larga tradición cultural y de intercambio de bienes y desplazamientos poblacionales en nuestros países desde hace más de un siglo.

Si bien el Mercosur surge en la década de 1990 bajo el impulso de grupos empresariales interesados en ampliar mercados - garantizando la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos -, su evolución lo ha ido perfilando como una alternativa de desarrollo tendiente a disminuir injusticias y desigualdades.

2 Crisis, capitalismo y migraciones

En el campo de las ciencias sociales existe consenso alrededor de la idea de que durante el período comprendido entre 1945 a 1970 se vivió una época de bienestar que trajo aparejado un "rápido crecimiento económico, bajos niveles de desempleo, alta productividad y mejoras moderadas pero claramente asociadas a tendencias igualitarias"[2]. A partir de esa etapa se produce un retroceso caracterizado por: menor crecimiento económico, mayor desempleo, creciente desigualdad, inestabilidad del sistema financiero y un sesgo constante a rebajar los niveles de vida de los sectores populares (POLLIN, 2007).

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

struir el Estado de bienestar y desacelerar el declive del poder de los Estados Unidos de Norteamérica (WALLER-STEIN, 2010). En este momento histórico, las migraciones adquieren una trascendencia socio-política y cultural que coloca al fenómeno en el foco de las políticas públicas, especialmente la de los países centrales que enfrentan, a partir del 2007/8, una fase de crisis.

¿Cómo han respondido los países centrales en crisis ante el fenómeno migratorio? Con políticas muy restrictivas. El Parlamento Europeo aprobó el 18 de junio de 2008 la Directiva de Retorno. La norma establece procedimientos comunes, en los 27 países miembros de la Unión Europea, con respecto al retorno de nacionales de terceros países que se hallen en su territorio en “situación ilegal” y no sean beneficiarios del derecho comunitario a la libre circulación según el Código de Fronteras de Schengen[3], estableciendo: a) la posibilidad de expulsión sin intervención judicial; b) el peligro de encarcelamiento hasta por 18 meses, al transmutar una “simple contravención administrativa en un delito”; c) la arbitrariedad de no discriminar el tiempo de residencia, ni la situación familiar, ni la inserción económica del inmigrante; d) la prohibición de regreso implica a futuro el riesgo de impedir el ejercicio del derecho a la reunificación familiar o el derecho de asilo; e) la violación de convenios sobre derechos humanos de varias constituciones nacionales europeas, la propia Constitución de la Unión Europea y los tratados internacionales ratificados en la región. La norma ha sido rechazada por Parlamentos Regionales, organismos internacionales, instituciones académicas, organizaciones civiles, religiosas, defensoras de los derechos humanos y funcionarios de diferentes gobierno (PAZOS, 2009).

También en los Estados Unidos de Norteamérica se elaboró una política restrictiva. El 23 de abril de 2010, la gobernadora republicana del Estado de Arizona, Jan Brewer, promulgó una ley referente a la inmigración y seguridad fronteriza. La medida aprobada por el Senado, Senate Bill 1070[4], fue modificada en algunos aspectos por otra norma - la House Bill 2162[5] - aprobada por la Cámara de Representantes días después. La medida tiene como objetivo desalentar la entrada y “permanencia ilegal” de extranjeros e impedir que desarrollen actividades económicas: a) se extiende la facultad de control migratorio a otros agentes de diferentes áreas de gobierno ante la simple sospecha de que una persona puede ser extranjera; b) se agrega la sospecha de que está en situación ilegal permitiéndosele tomar contacto y solicitarle su documentación; c) si un policía tiene un motivo probable para creer que esa persona ha cometido algún delito público que permitiera expulsarla del país, puede arrestarla sin ninguna orden judicial. En síntesis, la ley promulgada en Arizona criminaliza a las personas extranjeras que no acrediten su situación con la documentación requerida: pueden ser interrogadas, detenidas, arrestadas sin orden judicial y trasladadas, sólo porque despertaron “razonable sospecha” de que se encuentran ilegalmente en el país en razón de su raza, color u origen nacional. La permanencia ilegal en los Estados Unidos de Norteamérica es un delito

así como solicitar trabajo por cualquier medio. Esta iniciativa también ha sido rechazada por organismos internacionales, instituciones regionales, gobiernos, etc. (PAZOS, 2010). En síntesis, esta política está asociada al modelo global de exclusión y resulta muy reveladora pues tiene como efecto concreto la persecución y expulsión de migrantes provenientes de México, a pesar de que entre ambos países se encuentra vigente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (North American Free Trade Agreement- NAFTA).

3 Proceso de integración

De Sierra (2000) sostiene el carácter específico del Mercosur, pues es el único que adoptó el formato de “tratado marco”, inspirado en los modelos clásicos y en particular en la Comunidad Económica Europea, generando una fuerte tensión estratégica con el modelo TLC/NAFTA en lo que hace a las relaciones América Latina-Estados Unidos de Norteamérica, de modo que abre una etapa de original refundación “latinoamericana” y se transforma en un instrumento de consolidación democrática.

Justamente, luego de la crisis política de Paraguay, en 1996, el Mercosur completó en 1998 su método de fortalecimiento de la democracia, pues ya no sólo se trata de afianzarla acelerando el desarrollo económico, sino también impidiendo o frenando los golpes de Estado (DABÈNE, 2000). En ese sentido, la más reciente experiencia ante el intento de desestabilizar el gobierno de Evo Morales, en 2008; el rechazo del intento de golpe de Estado en Ecuador en 2010, y la reacción del Mercosur ante el golpe institucional que concluyó - en el 2012 - con el derrocamiento del presidente Lugo en Paraguay, confirman la tendencia de visualizar la unidad regional como un instrumento para la defensa de las democracias en el Cono Sur.

Por otra parte, los expertos puntualizan que el ambiente en el que se creó el Mercosur, en la década de 1990, se caracterizaba por la coincidencia en la aplicación de programas de apertura, liberalización y desregulación; y por el fuerte presidencialismo en las relaciones bilaterales y multilaterales regionales. Estas circunstancias influyeron en el momento en que se plasmó su sello institucional: acuerdos realizados por consenso mediante órganos intergubernamentales y con fuerte decisión de los presidentes de cada país. La inexistencia de espacios supranacionales implica un grado de soberanía política nacional no delegada y, asimismo, impone limitaciones al nivel de profundización de la integración alcanzada.

Dentro de cada uno de los países, la necesidad de internalizar los acuerdos logrados muestra dos tendencias: a) genera tensiones entre los poderes ejecutivos y los poderes legislativos, basadas en los diferentes sectores sociales e intereses que cada uno de ellos representa; b) motiva dilaciones que podrían poner en duda la efectividad de la integración misma[6].

Asimismo, aparecen contradicciones permanentes en varios niveles: por un lado, en la preeminencia de los fines estrictamente comerciales - tarifas aduaneras exter-

nas, políticas macroeconómicas y comerciales comunes -, manifiestos en la libertad absoluta de movimiento de los capitales frente a políticas que aún limitan el movimiento de las personas; y, por otro lado, en el poder de decisión concentrado fundamentalmente en los gobiernos, empresas transnacionales y grandes grupos económicos locales, frente a la cuasi ausencia de los sindicatos, de las organizaciones intermedias de la sociedad civil o de pequeños grupos locales.

Esta vacilación entre un proceso liberador, sintetizado en la frase “el año 2000 nos encontrará unidos o dominados”, y un proceso de expansión y consolidación de mercados dirigidos por el poder económico concentrado se refleja en el avance que las cuestiones industriales y de comercialización han tenido frente al más lento desarrollo de los aspectos sociales y culturales de la integración ideada. Integración que, inspirada inicialmente en un modelo mercantilista, genera un análisis crítico acerca de su estructura institucional y un debate en la actualidad acerca del modelo a construir (CAETANO et al, 2009).

Por otra parte, la coordinación de políticas macroeconómicas entre los países también produce conflictos dentro del marco regional. Así, en 1999, con la devaluación del real en Brasil, el Mercosur parecía llegar a su fin. Sin embargo, una voluntad política conjunta dispuso su relanzamiento. En la actualidad, la crisis económica internacional lo pone a prueba una vez más. Paikin sostiene que, si bien las disputas comerciales “surgidas sobre todo a partir de la decisión argentina de imponer frenos a las importaciones”, generan dudas sobre el futuro del proceso, la situación es coyuntural y no afecta la clara elección política que Argentina ha realizado por el Mercosur al visibilizarlo como un reaseguro de su autonomía (PAIKIN, 2012).

La energía colocada en la concreción del Parlamento del Mercosur y el compromiso adoptado en 2011 por los cuatro gobiernos para aprobar la legislación que permita elegir sus miembros por voto directo en el año 2014, confirma una línea de consolidación creciente de la importancia de la esfera regional en los aspectos sociales y políticos domésticos (PASQUARIELLO MARIANO et al, 2012).

Por último, el Mercosur ha demostrado su capacidad para incluir países con experiencias gubernamentales de diferentes tendencias ideológicas, circunstancia que acrecienta su legitimidad.

4 Migraciones en el Mercosur

Se ha señalado que, si bien todo proceso de integración tiene efectos sobre la migración internacional[7] y todavía no es posible evaluarlos adecuadamente, aquellos acuerdos que aspiran a crear mercados comunes contienen compromisos explícitos que propician la conformación de una ciudadanía comunitaria, exigiendo políticas migratorias más abiertas y flexibles (MARTÍNEZ PIZARRO, 2000). No existe una relación única y unívoca entre migración internacional e integración regional, sino que se trata de relaciones múltiples que incluyen temas variados y complejos (migración y comercio, adaptación e integración de

migrantes, derechos humanos, etc) en un contexto caracterizado por la coexistencia de políticas, normas y prácticas heterogéneas. Si bien en términos generales los acuerdos no han incluido la temática de la movilidad, se han observado avances (especialmente en el Mercosur y en la Comunidad Andina de Naciones) que manifiestan una voluntad política de consolidar formas de cooperación que “faciliten la integración facilitando la movilidad” (MARTÍNEZ PIZARRO; STANG ALVA, 2005).

Los expertos afirman que los cambios observados en los flujos migratorios en la región del Mercosur son en mayor medida consecuencia de las diferentes políticas macroeconómicas aplicadas y de las transformaciones operadas en los mercados de trabajo que el resultado de los efectos económicos específicos de los procesos de integración regional. Y concluyen que los flujos dentro de la región, durante la década de 1990 a 2000, se han mantenido estables o quizá presenten un leve aumento. Sin embargo, también advierten que la nueva estructura del Mercosur, aunque sea sólo formal, producirá efectos en términos de reestructuración de actividades económicas y mercado de trabajo, particularmente en las áreas de frontera (MÁRMORA, 1993, 1995, 2005; SASSONE, 2004).

Los recientes trabajos de Modolo puntualizan las dificultades que aun deben enfrentar los migrantes en la región a pesar de las mejoras implementadas. No obstante, el Estatuto de la Ciudadanía del Mercosur – que deberá estar implementado para el año 2021 - demuestra la existencia de una estrategia regional de avance progresivo y un enfoque multidimensional de la integración (MODOLO, 2013).

5 Acuerdos Mercosur

La maduración en el proceso de integración regional influyó para que en el año 2002 se firmara entre los cuatro países del Mercosur, más Bolivia y Chile, un acuerdo sobre la regularización permanente de nacionales, que tendía a “procurar en instrumentos jurídicos de cooperación la facilitación de los trámites migratorios”, en el sentido de permitir su regularización sin la necesidad de regresar a su país de origen (Acta N° 02/02-Anexo IV, octubre del 2002).

Unos meses después, el 6 de diciembre del 2002, se firma en Brasilia un acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur ampliado. Este instrumento fue aprobado por la Argentina el 9 de junio de 2004, mediante la Ley 25.902[8] . Dicho acuerdo reafirma “el deseo de los Estados Partes y Asociados del Mercosur de fortalecer y profundizar el proceso de integración así como los fraternales vínculos existentes entre ellos”. Y sostiene “que la implementación de una política de libre circulación de personas en la región es esencial para la consecución de esos objetivos”. Asimismo, se pretende “solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados Partes y Asociados en la región a fin de fortalecer los lazos que unen a la comunidad regional”. El acuerdo procura establecer reglas comunes para la tramitación de

la autorización de residencia de los nacionales de los diferentes países citados. Se permite a los ciudadanos de un Estado parte que se encuentra en su país, o ya viviendo en otro Estado, solicitar una residencia temporaria por dos años, cumpliendo algunos requisitos (presentación de pasaporte válido, partida de nacimiento, certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales, penales o policiales, certificado médico y pago de una tasa). La residencia temporaria podrá transformarse en permanente mediante la presentación del peticionante ante la autoridad migratoria del país de recepción, dentro de los noventa días anteriores al vencimiento de la temporaria.

El 20 de mayo de 2004 el Congreso Brasileiro aprobó este histórico Acuerdo. El Acuerdo excede la simple libre circulación de bienes e inicia una trayectoria rumbo a la libre circulación de personas, y busca asimismo ampliar el concepto de derechos humanos. Se intenta simplificar trámites para alentar un intercambio entre los países a fin de crear una real formación comunitaria, facilitando la entrada y garantizando los derechos fundamentales de los migrantes de un país a otro. Aparte de las libertades cívicas – derecho de ir y venir, de trabajo, de asociación, de cultos, etc. –, se consagra el derecho a la reunificación familiar y a la transferencia de recursos. En el caso del derecho de los trabajadores, se define claramente la igualdad en la aplicación del derecho laboral, además del compromiso de acuerdos recíprocos en relación con la legislación previsional. Asimismo, los hijos de los inmigrantes gozarán de idénticas condiciones respecto de la educación. La misma garantía que un Estado otorga a sus ciudadanos deberá extenderla a cualquier ciudadano perteneciente a los países del Mercosur que habiten su país. El artículo 11º incluye un criterio de interpretación general: ante la duda, siempre se aplicará la norma más favorable para el inmigrante.

En Uruguay, los acuerdos fueron aprobados mediante las leyes 17.927 y 17.941, publicadas el 26-12-2005 y 10-1-2006, respectivamente. Paraguay firma los Acuerdos en el 2008, pero el depósito de dicha ratificación ante la Secretaría del Mercosur, requisito para la entrada en vigencia, la realizó en el 2009 (MODOLO, 2012).

Resultan relevantes los “Acuerdos de Residencia”, pues marcan un punto de inflexión y representan un salto cualitativo fundamental en el tratamiento dado a la movilidad territorial: el principio de la libre circulación de personas ha ido fortaleciéndose (NOVICK, 2005).

6 Legislación migratoria en el Cono Sur

A continuación, se presenta un panorama general de la legislación de países de América del Sur[9], los cuales poseen una gran diversidad de contextos en tanto se comportan como emisores de tránsito y receptores de migrantes.

La cuestión migratoria ha sido formulada y aplicada a partir de un conjunto de instrumentos nacionales, bilaterales, regionales y multilaterales. La “Convención in-

ternacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares” - adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1990 y en vigor a partir de julio de 2003 - fue ratificada a partir de mediados de la década de 1990 por todos los países de América del Sur (excepto el Brasil, Guyana, Venezuela y Surinam); y el “Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire” fue también firmado y aceptado por casi todos los Estados (excepto Bolivia y Colombia) (UNODC, 2010).

En relación con los refugiados, todos ratificaron los dos principales instrumentos internacionales para su protección: la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 (con la excepción de Venezuela que sólo ratificó el Protocolo). Asimismo, el derecho al refugio es reconocido en algunas Constituciones Nacionales: Bolivia (Artículo 29), el Brasil (Artículo 4), Colombia (Artículo 36), el Ecuador (Artículo 41), el Paraguay (Artículo 43), el Perú (Artículo 36), y Venezuela (Artículo 69); así como en legislación específica: la Ley Nº 26165, “General de Reconocimiento y Protección al Refugiado” de la Argentina de 2006; Ley Nº 18076, “Estatuto del Refugiado” del Uruguay de 2006; la Ley Nº 20430, “Disposiciones sobre Protección de Refugiados” de Chile, y la recientemente aprobada Ley Nº 251, “Ley de protección a personas refugiadas” de Bolivia, las cuales reglamentan y ponen en práctica los principios internacionales.

Algunos Estados, a su vez, forman parte de procesos de integración: el Mercado Común del Sur (la Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y Venezuela) y la Comunidad Andina (Bolivia, el Ecuador, Colombia, el Perú); circunstancia que genera instrumentos multilaterales.

La Comunidad Andina aprobó - por Decisión 545 de junio de 2003 - el Instrumento Andino de Migración Laboral que tiene como objetivo establecer normas que permitan de manera progresiva y gradual la libre circulación y permanencia de los nacionales andinos con fines laborales bajo relación de dependencia. Para su entrada en vigencia esta decisión aún requiere la aprobación de su Reglamento. No obstante, el Perú ya lo implementa unilateralmente dando al ciudadano andino el mismo trato que a un trabajador nacional (AGUILAR CARDOSO; MENDIOLA HILDALGO, 2008).

A nivel de cada uno de los países existe una extensa legislación que tiene como finalidad directa o indirecta la migración. Desde la etapa de la independencia, los Estados de América del Sur elaboraron disposiciones al respecto para poblar sus territorios y conseguir mano de obra. Así, Venezuela promulgó una ley para atraer extranjeros en mayo de 1837, y en la Argentina se sancionaron normas aún antes de su consolidación como Estado nacional. Para el período de la inmigración masiva de ultramar ya existen leyes regulando el fenómeno: la Argentina dicta su primer ley general en 1876 (Ley de Inmigración y Colonización Nº 817), el Paraguay, en 1881 (Ley de Inmigración y Colonización) y el Uruguay, en 1890 (Ley de Inmigración Nº 2096). A principios del siglo XX, surgen reacciones neg-

ativas hacia algunos extranjeros considerados como peligrosos para el orden social (HALPERIN DONGHI, 1987), visión que se acentúa con la crisis de 1929, donde se suman argumentos para defender el nivel de empleo interno. Entre las medidas restrictivas pueden mencionarse: en la Argentina, la “Ley de Residencia” de 1902; en Bolivia, el Decreto-Ley “Normas para la represión de toda tendencia social extremista” de 1938; en el Uruguay, la denominada “Ley de Indeseables” N° 8868 de 1932 y la N° 9604 de 1936 (FACAL SANTIAGO, 2006).

El marco jurídico de un país no se agota en el análisis de sus leyes sino que deben ser consideradas como un elemento más entre otras como las decisiones administrativas, fallos judiciales, prácticas burocráticas, discursos de funcionarios, etc., que afectan a los extranjeros. En la región conviven reglas elaboradas durante: a) gobiernos democráticos (Ley de Migraciones N° 25871 de la Argentina; Ley de Extranjería y Migración N° 37944 de Venezuela; Ley N° 18250 del Uruguay de 2008, Ley 370 de Bolivia, entre otras); b) gobiernos dictatoriales (Ley de Extranjería N° 1094 de Chile de 1975 y Ley de Migración N° 6815 del Brasil de 1980); c) normas antiguas (Ley General del Trabajo de Bolivia, de 1937), y d) leyes generales que les concierne (Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25164 de la Argentina).

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

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

Las legislaciones nacionales imponen requisitos para la entrada y permanencia de los extranjeros en sus territorios creando diferentes categorías migratorias. La residencia legal puede ser: transitoria, temporal o permanente, asociada a una actividad laboral, científica, deportiva, educativa, humanitaria, de inversión, por reunificación familiar o pedido de refugio, etc. Por otra parte, la irregularidad migratoria constituye, en la mayoría de los casos, una de las causales de expulsión estableciéndose los modos para

hacerla efectiva, con mayores o menores garantías, según los casos. En el Perú, la expulsión es una decisión administrativa. La norma argentina establece un procedimiento judicial que protege al inmigrante y le otorga un plazo para su regularización[10]. Tanto el Uruguay como la Argentina expresamente prohíben las expulsiones colectivas.

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

Algunos países legislan la cuestión de la emigración otorgando protección y beneficios para fomentar el retorno de sus ciudadanos. El Perú sanciona la Ley N° 28182 de Incentivo al Retorno y el Ecuador lanza el Plan Bienvenido a Casa para atraer a sus emigrados. Asimismo, algunos países de la región (la Argentina, el Brasil, Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Perú, el Paraguay y Venezuela) reconocen derechos electorales a sus ciudadanos en el exterior (IDEA, 2010). Por otra parte, la Argentina, el Brasil (limitado a los portugueses), Chile, el Paraguay, el Uruguay, Bolivia y Venezuela facilitan la participación política de los extranjeros concediéndoles ciertos derechos electorales (EARNEST, 2009; GOTTERO; MODOLO, 2010).

De la revisión realizada se desprende que el tratamiento normativo dado a las migraciones es heterogéneo: desde un continuo de restricción y negación hasta el reconocimiento pleno de los derechos humanos. El análisis de algunas normas nos muestra una evolución positiva: desde una perspectiva autoritaria (legislación chilena de 1975) centrada en la seguridad nacional (legislación paraguaya de la década de 1990) hacia una normativa integradora (ley argentina de 2004, ley uruguaya de 2008, ley boliviana

de 2013), en la cual subyace la ideología de los derechos humanos.

7 Los avances en la legislación de Argentina, Bolivia y Uruguay

Dada la extensión que debe tener este trabajo, en este apartado describiremos algunas dimensiones de las normas migratorias recientemente sancionadas en Argentina, Bolivia y Uruguay, sin desconocer la complejidad que cada iniciativa posee.

7.1 Argentina

La ley migratoria sancionada por la dictadura militar en 1981 tenía ya más de 20 años y no resultaba fácil lograr su derogación a pesar de haberse recuperado formalmente la democracia en 1983. Fue el proyecto unificado consensuado en diciembre de 1999 en la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados[11] la base que tuvo en cuenta el Diputado Giustiniani al redactar su proyecto, presentado en el Congreso en diciembre del 2001 y nuevamente en marzo de 2003. Luego de diferentes avatares, como ya no daban los tiempos para obtener los dictámenes de todas las comisiones y los plazos legislativos se acortaban, se acordó el tratamiento del proyecto sobre tablas en la última sesión ordinaria del año 2003. Allí todos los diputados la votaron sin objeciones. Pocos días después - en diciembre - fue aprobada en la Cámara de Senadores, bajo el número 25.871 y publicada en el Boletín Oficial en enero de 2004.

De la lectura de los Principios Generales de la nueva ley surge que la norma apunta a formular una nueva política demográfica nacional, a fortalecer el tejido sociocultural del país, y a promover la integración sociolaboral de los inmigrantes, manteniendo en alto la tradición humanitaria y abierta de la Argentina con relación a los migrantes y sus familias. Una de las más importantes reformas introducidas por la ley es el reconocimiento del derecho humano a migrar. El artículo 4º dice: “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”. Este artículo no sólo reconoce e introduce en el derecho interno lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sino que establece la obligación del Estado de garantizar ese derecho. Esta circunstancia determina un límite fundamental en las políticas migratorias a nivel general e individual (CERIANI CERNADAS, 2004).

La nueva ley, a diferencia de la normativa militar, consagra diferentes derechos a los inmigrantes[12]. El esquema que se observa los resume:

Asimismo, se introduce el principio del control judicial eficaz de todos los actos administrativos emanados de la autoridad de aplicación, poniendo punto final a “una situación denigrante para la condición humana”, como era la anterior ley, doblemente inconstitucional dado que traicionaba

los principios de nuestra Constitución Nacional y de los textos internacionales de protección de los derechos fundamentales (CHAUSOVSKY, 2004). Con la nueva normativa, en el caso de expulsión, el inmigrante puede interponer recurso administrativo y por vía judicial. Así, la detención a los efectos de su expulsión solo puede ser decidida por el juez competente. Según la ley militar, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) y la Policía auxiliar podían detener y expulsar inmigrantes sin intervención alguna del Poder judicial.

Por otra parte, el artículo 17º invierte el criterio relacionado con la radicación de extranjeros. Mientras en la legislación militar el énfasis estaba colocado en el control policial de los inmigrantes indocumentados e incluso se los empujaba a la irregularidad al obstaculizar trámites, en la nueva ley se propende a su regularización.

En relación con el Mercosur, la nueva norma cita, por primera vez en la historia de la legislación migratoria en la Argentina, un proceso de integración regional, y otorga a los ciudadanos de los países miembros de la región un trato diferenciado[13]. Posteriormente, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) creó el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, el que tenía como objetivos: a) la regularización de la situación de los inmigrantes; y b) la creación de nuevas políticas tendientes a la inserción e integración de la población inmigrante (Decreto 836/2004). En junio de 2005, un nuevo decreto prorroga la emergencia administrativa de la DNM y se dispone la regularización migratoria de los extranjeros nacionales del Mercosur y países asociados (Decreto 578/2005). Este proceso implementado a partir de abril de 2006, conocido como Patria Grande[14], posibilitó a las personas provenientes de países del Mercosur obtener, con requisitos simplificados, una radicación temporaria por el plazo de dos años. Luego de transcurrido ese plazo, las personas pueden optar por solicitar una radicación permanente en la Argentina si acreditan “medios de vida lícitos”.

Por otra parte, por primera vez se incluye un apartado (Título IX) dedicado a los argentinos emigrados, a quienes se les otorga beneficios en el caso de que retornen al país. Asimismo, se promueve la firma de convenios con los Estados en que ellos residan buscando la protección de sus derechos laborales y de seguridad social, invocándose el principio de reciprocidad. Los emigrados poseen el derecho al voto desde el año 1991, y para poder ejercerlo deben inscribirse en un registro especial.

¿Cuál es el modelo de sociedad que subyace en la nueva ley? A diferencia de la norma dictada durante el régimen militar, que reflejaba una sociedad disciplinada, discriminadora en relación con el origen de los migrantes y extremadamente controlada, el nuevo modelo nos remite a una sociedad integrada en la región e inclusiva, que respeta los derechos de los extranjeros y valora su aporte cultural y social.

Table 1: Derechos consagrados a los migrantes en la Ley 25871 (Argentina)

Derecho a la migración	Artículo 4 ^o
Derecho a la educación	Artículo 7 ^o
Derecho a la salud	Artículo 8 ^o
Derechos iguales para nacionales y extranjeros	Artículo 6 ^o
Derecho al debido proceso en situaciones de detención y expulsión	Artículo 61 ^o y 70 ^o
Derecho a la asistencia jurídica gratuita	Artículo 86 ^o
Derecho a la asistencia de un intérprete	Artículo 86 ^o
Derecho a la participación en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales	Artículo 11 ^o
Derecho a la reunificación familiar	Artículo 10 ^o

7.2 Bolivia

El derecho a la igualdad y la no discriminación es reconocido en la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, en la cual se mencionan y protegen a los extranjeros. La nueva ley migratoria, sancionada el 8 de mayo de 2013 (Ley 370)[15], deroga el Decreto Supremo N^o 24423, del 29 de noviembre de 1996, norma basada en el paradigma de la seguridad nacional: no poseía un solo artículo donde expresamente se declarara algún derecho de los migrantes y enfatizaba los mecanismos de selección y control.

Así, en el marco de la nueva constitución política, que entró en vigencia en febrero de 2009, se legisla de manera novedosa el fenómeno migratorio. La norma implica una ruptura ideológica con la antigua normativa e introduce claramente el ideario de los derechos humanos basado en varios principios: el del vivir bien (armonía con la madre tierra, el cosmos, la memoria, la convivencia con interculturalidad y sin asimetrías de poder); el de no discriminación (el Estado garantiza a los nacionales y a los extranjeros – en igualdad de condiciones – el goce y ejercicio de todos los derechos establecidos en la Constitución Política, sin distinción de sexo, edad, cultura, color, nacionalidad, etc.); el de equidad de género (el Estado garantiza la igualdad entre hombres y mujeres); el de reciprocidad (el Estado garantiza los derechos que reclama para sus connacionales en otros países); el de soberanía y transparencia (asegurando el derecho a la información).

¿Cuáles son los espacios institucionales involucrados en el fenómeno? El Ministerio del Interior es la autoridad responsable de la formulación y ejecución de la política migratoria. Al Ministerio de Relaciones Exteriores se le asigna la tarea de desplegar políticas (de protección, vinculación, retorno, etc.) relacionadas con los bolivianos que residen en el extranjero. Por su parte, el Consejo Nacional de Migración es la instancia de coordinación, cooperación e información de las políticas migratorias[16]. La Dirección Nacional de Migración, por su parte, tiene a su cargo la implementación de la política migratoria[17]. Las Administraciones Departamentales y Regionales de Migración son las encargadas de los trámites de migración, extranjería, pasaporte, control migratorio, etc.

El Título III consagra los derechos y garantías de las

personas migrantes extranjeras. El esquema siguiente sintetiza el texto.

Como podemos observar, la norma concede un amplio resguardo a los extranjeros, y de la lectura de su articulado se desprende un espíritu generoso basado en el principio del respeto a los derechos humanos, a diferencia de lo estatuido en la ley anteriormente vigente. Por otra parte, se incluye de manera original a las asociaciones de migrantes, las que, constituidas legalmente y registradas en la Dirección Nacional de Migración, coadyuvarán en el resguardo de sus derechos.

La ley establece diferentes categorías de permanencia: a) transitoria, por un período máximo de 180 días; b) temporal, por un período máximo de 3 años; y c) definitiva, para la que es necesario poseer ya 3 años de permanencia[18].

Muy relevante resulta el Título IX, relativo a la protección laboral para los trabajadores migrantes extranjeros, dado que otorga el derecho a desarrollar tareas lucrativas – por cuenta propia o en relación de dependencia – a todas las categorías de permanencia. Los empleadores, por su parte, están obligados al cumplimiento estricto de la legislación laboral vigente, sin importar el estatus jurídico del migrante, su condición de regular o irregular.

El Título X legisla acerca de las bolivianas y bolivianos que residen en el extranjero. La norma estimula la firma de convenios bilaterales y multilaterales con el fin de mejorar el tránsito y permanencia en los países de la región y el mundo. Asimismo, el Estado se compromete a asistirlos en el caso de trata y tráfico de personas, violencia y delitos conexos. El Ministerio de Relaciones Exteriores tendrá a su cargo la promoción y protección de los emigrados bolivianos. Y el Consejo Nacional de Migración, por su parte, generará políticas efectivas de protección, atención, vinculación, retorno y reintegración de los emigrados que así lo soliciten; otorgándoseles distintas facilidades para su retorno. En relación con su derecho al voto, una reciente disposición les posibilitará ejercerlo en las elecciones que se llevarán a cabo en el año 2014[19].

Una novedad que introduce la ley en el Título XI es el reconocimiento expreso de la categoría de migrantes climáticos, distinción que no habíamos encontrado en ninguna

Table 2: Derechos consagrados a los migrantes en la Ley 370 (Bolivia)

Derecho a la migración	Artículo 12 ^o	Derecho a la reunificación familiar	Artículo 12 ^o
Derecho a la salud, derechos sexuales y reproductivos	Artículo 12 ^o	Derecho a sufragar en las elecciones municipales	Artículo 12 ^o
Derecho a la educación básica y superior	Artículo 12 ^o	Derecho a pedir y recibir refugio	Artículo 12 ^o
Derecho al trabajo	Artículo 12 ^o	Derecho a la libertad de culto y religión	Artículo 12 ^o
Derecho al habitat y vivienda	Artículo 12 ^o	Derecho a difundir libremente sus ideas y opiniones	Artículo 12 ^o
Derecho a la seguridad social	Artículo 12 ^o	Derecho a asociarse	Artículo 12 ^o
Derechos a petionar (individual o colectivamente)	Artículo 12 ^o	Derecho a la información	Artículo 12 ^o
Derecho a la libertad de residencia, permanencia y circulación	Artículo 12 ^o	Derecho a la asistencia de un intérprete	Artículo 15 ^o

norma migratoria.

Para concluir, la ley boliviana otorga explícitos derechos a los migrantes, protege a sus emigrados y propende su retorno. Subyace a ella la valorización de una sociedad democrática, igualitaria y participativa, armonizando la normativa con los principios consagrados en su Constitución política, recientemente sancionada, y los convenios internacionales firmados. De la lectura de la ley podemos afirmar que ésta se basa, junto con las de Argentina y Uruguay, en el paradigma de los derechos humanos, otorgando extensos derechos y comprometiendo al Estado en la efectivización de los mismos.

7.3 Uruguay

La Constitución uruguaya fue sancionada en 1967 y posteriormente reformada (en 1989, 1994, 1996, 2004). Varios de sus artículos tratan directa o indirectamente la temática migratoria[20]. Sin embargo, las argumentaciones y exigencias sobre el estado físico y mental de los migrantes reproducen climas eugenésicos, así como una actitud de defensa o protección frente a potenciales daños o peligros.

El surgimiento y gestación de la normativa uruguaya[21] se caracteriza por ser el resultado del afianzamiento de su sistema democrático y la asunción de la coalición de centro izquierda Frente Amplio, por primera vez en la historia - marzo de 2005-, luego de 174 años de gobiernos ejercidos por los partidos Colorado y Nacional[22].

La ley migratoria uruguaya vigente (Ley N^o 18.250, sancionada el 27 de diciembre de 2007)[23] puede incluirse en la generación de nuevas normas que adhieren al paradigma de los derechos humanos que hemos denominado “modelo integrador” (NOVICK, 2008).

En relación con los derechos de los migrantes, la norma uruguaya explicita que el Estado reconoce y garantiza como

derechos inalienables de las personas migrantes y sus familiares – sin perjuicio de su situación migratoria - el derecho a la migración, a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia e igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción de clase alguna[24], comprometiéndose a implementar acciones para promover su integración socio-cultural y su participación en las decisiones de la vida pública. El esquema siguiente sintetiza el texto.

¿Qué espacios institucionales son los involucrados en el fenómeno? El Ministerio del Interior es el encargado de la aplicación de la política (habilita lugares, otorga residencias, expulsa personas, etc); explicitándose las funciones de la Dirección Nacional de Migración (DNM) y del Ministerio de Relaciones Exteriores. La ley crea un órgano asesor de políticas migratorias: la Junta Nacional de Migración, integrada por representantes de los ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, y Trabajo y Seguridad Social[25]. Asimismo, se introduce el Consejo Consultivo de Migración constituido por las organizaciones sociales y gremiales relacionadas con la temática, cuya función será asesorar a la Junta. Aquí vemos plasmado en el discurso jurídico un nuevo proceso que ha ido incorporando actores sociales – especialmente de la sociedad civil -, voces que son tenidas en cuenta a la hora de formular la política.

Con referencia a las huellas que el proceso de integración regional ha dejado en el texto podemos detectarlas: a) al establecer que “los ciudadanos de los Estados miembros del Mercosur y Estados asociados” podrán solicitar también la condición de migrantes temporarios; b) al puntualizar las funciones de la Junta Nacional de Migración: “Promover la adopción de decisiones que favorezcan el proceso de integración regional en relación con las migraciones intra y extra zona”. Y en el decreto reglamen-

Table 3: Derechos consagrados a los migrantes en la Ley 18.250 (Uruguay)

Derecho a la migración	Artículo 1 ^o	Derechos igualdad de trato para nacionales y extranjeros	Artículo 7 ^o
Derecho a la educación	Artículo 8 ^o	Derecho de libre acceso a la justicia	Artículo 9 ^o
Derecho a la salud	Artículo 8 ^o y 9 ^o	Derecho a la reunificación familiar	Artículo 10 ^o
Derecho al trabajo	Artículo 8 ^o	Derecho a la información sobre cuestiones migratorias	Artículo 12 ^o
Derecho a la seguridad social	Artículo 8 ^o	Derecho a la participación en las decisiones de la vida pública	Artículo 13 ^o

tario[26] , cuando establece que el plazo de permanencia de los nacionales de los países del Mercosur y Estados Asociados se regirá por los acuerdos firmados y ratificados por el Uruguay.

Se explicitan las siguientes categorías de admisión: residentes – permanentes y temporales - y no residentes (turistas, tripulantes de barcos, periodistas, artistas, estudiantes, etc.); siendo el ánimo de permanecer o no en el territorio el criterio que determina la categoría. Para la norma uruguaya, aunque el inmigrante esté en condiciones de irregularidad, tendrá acceso a la justicia, la salud y la educación.

La norma posee un capítulo dedicado a sus compatriotas emigrados, promueve su retorno, otorgan franquicias para la introducción de bienes y fomentan la firma de convenios con los Estados en los cuales residan sus connacionales, exigiéndose el principio de reciprocidad. Será el Ministerio de Relaciones Exteriores el encargado de coordinar, planificar, programar y ejecutar la política nacional de vinculación y retorno a través del Servicio Exterior, considerando las sugerencias que emitan los Consejos Consultivos: asociaciones de la sociedad civil, representativas de los uruguayos en el exterior “cuyo cometido central será la vinculación con el país en sus más diversas manifestaciones”, organizadas en base a principios democráticos, y a las cuales el Estado - a través de sus misiones diplomáticas y oficinas consulares - los reconocerá como tales y les brindará el apoyo que le sea requerido. Obsérvese que, si bien se considera la emigración como fenómeno relevante y se formulan políticas para paliar sus efectos visualizados negativamente, aún no se ha desterritorializado el derecho de ciudadanía, pues, a pesar de los debates, Uruguay no ha otorgado el derecho al voto a sus emigrados, primando aquí un enfoque estrictamente nacional de la temática. Finalmente, la norma prohíbe la expulsión colectiva de migrantes.

Para concluir, la ley uruguaya otorga explícitos derechos a los migrantes, protege activamente a sus emigrados y estimula su retorno. Subyace a ella la valorización de una sociedad democrática y participativa, que reconoce – en parte - el proceso de integración regional, armonizando su normativa con los convenios internacionales firmados.

8 Conclusiones

Una mirada global y regional nos muestra un proceso lento - y no exento de contradicciones - pero ascendente en la consideración de las migraciones como un elemento crucial para la realización efectiva de la integración. En efecto, las normas analizadas revelan la influencia del proceso de integración, en algún sentido “desnacionalizando” las políticas migratorias de cada país, así como una desterritorialización del concepto de ciudadanía. Y los avances en relación con el reconocimiento y protección de derechos de los migrantes que en cada una de las leyes se observa no habría sido posible sin el contexto propicio de la unión e integración regional.

Las políticas migratorias que los países del Mercosur están formulando con el objetivo de profundizar el proceso de integración regional brinda un complejo panorama, puesto que la política de cada uno de los países deberá respetar los objetivos de integración acordados y proyectarla en un área mayor a la de sus respectivos territorios nacionales.

La crisis económica internacional coloca nuevamente al proceso de integración latinoamericano en una encrucijada, situación que también observamos en la Unión Europea, donde la movilidad espacial resulta un tema que genera profundas contradicciones entre los países miembros, especialmente en aquellos donde la tasa de desocupación se ha incrementado. No obstante este difícil panorama global, resulta interesante señalar que, mientras los países centrales responden con políticas migratorias cada vez más restrictivas, desde el Cono Sur la experiencia de integración ha ido construyendo una alternativa de políticas inclusivas que se contraponen con aquella tendencia.

Retomando nuestra pregunta inicial acerca de qué sentido tienen y qué representan las migraciones en el momento histórico que atraviesa hoy América Latina, qué impacto ha tenido sobre ellas el proceso de integración, e inversamente, cuáles han sido los efectos de los flujos migratorios sobre el proceso regional, podemos decir que ellas representan un factor muy valioso en el proceso de integración, a pesar de las dificultades y limitaciones que el otorgamiento formal de derechos posee a la hora en que se

estudian las prácticas concretas de funcionarios o políticos y de prejuicios vigentes en nuestras sociedades; circunstancias que llevan a conductas de discriminación, segregación y explotación. Y en relación con los efectos de las migraciones sobre el proceso integrador, han sido ellas las que han sustentado el intercambio económico, cultural y social que refleja una historia nacida mucho antes de la construcción de nuestros Estados nacionales. En síntesis, los migrantes poseen un potente rol como actores sociales que al unir mundos dispares y diversos - lo global y lo local - generan transformaciones en la sociedad (de recepción y de origen), interrogan y cuestionan los límites de nuestros sistemas democráticos, interpelando categorías como ciudadanía, residencia, nacionalidad.

Notas

[1] Podemos citar: ALALC, mediante el Tratado de Montevideo, firmado el 18-2-1960, que en 1980 se transforma en ALADI; MCCA, mediante el Tratado General de Integración Centroamericana de Managua, firmado el 13-12-1960; la Asociación de Libre Comercio del Caribe, en diciembre de 1965, la que en 1972 se transforma en CARICOM; Grupo Andino 1966-1969, luego convertido en Comunidad Andina de Naciones (CAN) (ver Mellado, 2009).

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

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

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

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

[6] El análisis de la dimensión socio-jurídica del Mercosur nos muestra algunas características: a) acentuados cambios y actualización de las leyes fundamentales que rigen los diferentes países. En efecto, durante la década de 1990 y principios de la siguiente se han reformado todas las Constituciones Nacionales, lo que ha originado un flamante marco jurídico global que incorpora nuevos derechos, actores, concepciones e instituciones; b) una fuerte actividad regulatoria de los órganos del Mercosur, especialmente del Grupo del Mercado Común, en la que predominan las temáticas comerciales; c) si bien lo socio-

poblacional representa un tema menos tratado, se observan avances en algunas áreas específicas (seguridad, educación, integración jurídica y políticas de salud), y aquí el Consejo del Mercado Común se percibe comparativamente más activo; c) escaso protagonismo de los poderes legislativos de cada uno de los países, tensiones con sus respectivos poderes ejecutivos y acciones más a la defensiva que propulsoras de iniciativas relacionadas con la integración regional. Asimismo, los partidos políticos parecen otorgarle exigua importancia a la temática de la integración, mientras las minorías carecen de representación. (Novick, 2005).

[7] En América Latina las migraciones internacionales han sido un factor esencial en su historia social, política y económica; y se han observado tres patrones migratorios: a) agotamiento indeclinable de la inmigración transoceánica (europea); b) moderada intensidad de la migración intrarregional; y c) emigración continua hacia países desarrollados. La región - convertida en expulsora de población durante los últimos 30 años - exporta capital humano en condiciones de vulnerabilidad, con creciente participación femenina y generando un flujo importante de remesas. Por ello, esta emigración conlleva un factor de erosión de recursos humanos con consecuencias adversas para el desarrollo económico y social de nuestros países (Bajraj, 2003). En relación con las migraciones interregionales, más visibles desde la década de 1970, los trabajos de Patarra y Baeninger (2001) señalan que a los tradicionales movimientos fronterizos se agregan más recientemente los movimientos entre metrópolis, especialmente entre San Pablo y Buenos Aires. Debe destacarse, sin embargo, que el Mercosur presenta grandes asimetrías poblacionales (Maguid; 2001, 2005).

[8] La Argentina ha sido el primer país en implementarlos - en el año 2006 - a través del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria (conocido como "Patria Grande"), haciéndolo extensible además a los seis Estados Asociados (Modolo, 2010).

[9] Este apartado se basa en el artículo: Novick, Susana y Modolo, Vanina "South America, immigrant legislation and laws", en: *Encyclopedia of Global Human Migration*, Emmanuel Ness and Peter Bellwood (eds.), Blackwell Publisher, Oxford, 2013.

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

[11] El Proyecto resulta del Dictamen de las Comisiones de Población y Recursos Humanos, de Legislación

Penal y de Legislación del Trabajo; y de las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo, por los diputados Rampi y Pichetto y la del diputado Juan P. Cañero y otros.

[12] Para conocer en detalle la legislación migratoria argentina ver: Novick, S. "Migración y políticas en Argentina: Tres leyes para un país extenso (1876-2004)", en: *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*. Novick, S. (comp.), editorial Catálogos-Clacso, Buenos Aires, 2008.

[13] Esta nueva perspectiva queda confirmada en el decreto de amnistía (Decreto 1169/2004) elaborado por el Poder Ejecutivo, mediante el cual se otorga a los extranjeros nativos de países fuera de la órbita del Mercosur, que al 30 de junio de 2004 residan de hecho en el territorio de la Argentina, la posibilidad de regularizar su situación migratoria en un plazo de 180 días. Un total de 12.065 personas se acogieron a los beneficios de esta amnistía, la mayoría proviene del continente asiático, seguida por los latinoamericanos. Efectivamente, el grupo más numeroso está formado por personas originarias de China, al que siguen en importancia los ciudadanos coreanos y luego los colombianos y dominicanos.

[14] A diferencia de los decretos de amnistía que se fueron dictando en la Argentina desde 1949 por todos los gobiernos democráticos, este Programa plantea la regularización permanente de inmigrantes. Ha sido un plan ideado por el gobierno con la colaboración, por primera vez en este tipo de trámites, de organismos municipales, asociaciones de inmigrantes y de la sociedad civil.

[15] En La Paz, el 19 de junio de 2012 se inició el proceso de socialización del nuevo proyecto de Ley de Migración elaborado por la Comisión de Política Internacional y Protección del Migrante de la Cámara de Diputados, y en el que también participaron representantes del Poder Ejecutivo (Ministerios de Gobierno y Relaciones Exteriores). La presidenta de la Cámara de Diputados, Rebeca Delgado, destacó que el proyecto de Ley Migratoria no sólo trata de llenar el vacío jurídico existente en esta materia sino de plasmar los derechos consagrados en la Constitución Política del Estado, los instrumentos internacionales de derechos humanos, tratados, convenios y acuerdos internacionales vigentes. Hemos formulado, dijo, una propuesta de ley integral que además de poner énfasis en la necesidad de formular políticas públicas para proteger a los bolivianos y bolivianas en el exterior, también garantiza los derechos de los ciudadanos extranjeros que han decidido radicarse en Bolivia. Ver: <http://www.sindicatoseinmigracion.org/pais/bolivia/default.asp>

[16] El Consejo Nacional de Migración está constituido por los Ministros de Gobierno, de Relaciones Exteriores y de Trabajo, Empleo y Previsión Social (artículo 6).

[17] Es la encargada de emitir los pasaportes, gestionar el Registro Nacional de Extranjeros y el Registro Nacional de Arraigos, conceder las permanencias definitivas o temporarias, condonar el pago de multas, crear y controlar puestos fronterizos, elaborar y aprobar disposiciones técnicas y operativas, suscribir convenios, etc. (artículo 7).

[18] Por su parte, la permanencia de refugiados se rige

por una ley específica (Ley 251 del 20 de junio de 2012).

[19] Según una noticia periodística publicada el 19 de agosto de 2013, por Europa Press, todos los bolivianos radicados en el exterior, un total de 660.000 residentes en 33 países, ejercerán su derecho al voto desde el año 2014, según anunció la presidenta del Tribunal Supremo Electoral (TSE), Wilma Velasco. Los esfuerzos para empadronar a los miles de bolivianos residentes en el exterior se concentrarán inicialmente en Argentina, Brasil, Chile, España, Estados Unidos, Italia y Gran Bretaña, por ser los países que mayor cantidad de bolivianos acogen. De acuerdo con datos del Órgano Electoral, el mayor número de bolivianos radica en Argentina (273.470). En orden descendente aparecen España (137.013); Estados Unidos (133.458); Brasil (62.950); Chile (16.700); Italia (15.000) y Gran Bretaña (10.000). Asimismo, Velasco informó que, tras este proceso, en octubre se iniciará el empadronamiento de los bolivianos para que así puedan en 2014 ejercer su derecho al voto. Ver: <http://www.economistaamerica.com/Am/noticias/5077314/08/13/Bolivia-Los-bolivianos-radicados-en-el-exterior-ejerceran-su-derecho-al-voto-desde-2014.html>; http://www.la-razon.com/suplementos/la_gaceta_juridica/derecho-sufragio-bolivianos-exterior_0_1870013043.html.

[20] Entre ellos, el artículo 37 dice: "Es libre la entrada de toda persona en el territorio de la República, su permanencia en él y su salida con sus bienes, observando las leyes y salvo perjuicios de terceros. La inmigración deberá ser reglamentada por ley, pero en ningún caso el inmigrante adolecerá de defectos físicos, mentales o morales que puedan perjudicar a la sociedad".

[21] Uruguay, al igual que otros países latinoamericanos, fue un activo receptor de inmigrantes europeos, pero desde mediados del siglo XX se convierte en un país de emigración y posee un volumen importante de población residiendo fuera de su territorio, estimada casi en un 15%. La presencia de uruguayos en Argentina ha sido una constante en su historia. A partir de la década de 1970 emergen nuevos destinos: Estados Unidos, Venezuela, Canadá, Australia y varios países europeos. Desde la década de 1990 son los Estados Unidos y España los países elegidos para emigrar. La presencia de migrantes de los países mercosureños es mínima y solamente en el caso de los argentinos se observa un crecimiento para el año 1996 (Pellegrino, 2001).

[22] Frente Amplio, "Programa 2010-2015". Aprobado por el V Congreso Extraordinario "Zelmar Michelini" realizado el 13 y 14 de diciembre de 2008. Disponible en <http://www.pvp.org.uy>. [23] Fue promulgada el 6 de enero de 2008. Publicada en el Diario Oficial el 17 de enero de 2008. Posee 84 artículos, organizados en 16 Capítulos. Incluye un Capítulo de delitos: Tráfico de Personas y trata de personas. La norma deroga normativa de 1890, 1932 y 1936.

[24] El artículo 1 dice: "...sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión pública o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición".

[25] A este nuevo espacio se le asignan importantes funciones como coordinador, dinamizador y promotor de las políticas migratorias, no solo respecto de los inmigrantes, sino también acerca del “retorno de uruguayos, de la vinculación con compatriotas en el exterior, y de poblaciones con alta propensión migratoria”.

[26] Decreto 394/2009, del 24 de agosto de 2009, reglamentario de la ley de migraciones 18.250.

Referencias

- AGUILAR CARDOSO, Luis; MENDIOLA HIDALGO, Mariana. Grupos en situación de especial protección en la región andina: migrantes. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2008.
- BAJRAJ, R., Globalización, equidad, desarrollo y ciudadanía. La situación mundial y las particularidades de América Latina, entre otras el Regionalismo Abierto y las inequidades. Ponencia presentada a VII Jornadas Argentinas de Estudios de Población, organizadas por la Asociación de Estudios de Población de la Argentina Tucumán, 5-7 de noviembre de 2003.
- CAETANO, G., Vazquez, M.; VENTURA, D., Reforma institucional del Mercosur. Análisis de un reto. En: La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas. Montevideo, CEFIR, 2009.
- CERIANI CERNADAS, P. Nueva ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración. In: GIUSTINIANI, R. (Org.) Migración. Un derecho humano. Buenos Aires: Editorial Prometeo, 2004.
- CHAUSOVSKY, G. Apuntes jurídicos sobre la nueva ley de migraciones. In: GIUSTINIANI, R. (Org.). Migración. Un derecho humano. Buenos Aires: Editorial Prometeo, 2004.
- DABÈNE, O., ¿Todavía tiene un proyecto el Mercosur?. In: COSTA LIMA, M.; ALMEIDA MEDEIROS, M. (Org.). O Mercosul no Limiar do século XXI. São Paulo : Cortez 2000. DE SIERRA, G. (comp.). Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires: CLACSO, 2001.
- EARNEST, D. Old Nations, New Voters. Nationalism, Transnationalism, and Democracy in the Era of Global Migration. New York: Suny Press, 2009.
- FACAL, S. Recorriendo el largo camino de la integración: los judíos alemanes en Uruguay. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 12, 2006. <<http://alhim.revues.org/index1412.html>> acceso 15 de octubre de 2012.
- FERRER, Aldo. Globalización, desarrollo y densidad nacional. Cuadernos Clacso (I-VI) Pensamiento Crítico Latinoamericano. Santiago: Editorial Aun Creemos en los Sueños, 2005.
- GOTTERO, L.; MODOLO, V. Migración deseada y participación política en Argentina y Paraguay. Análisis comparativo de normas migratorias y electorales. Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de la Población, La Habana, 16 al 19 de noviembre de 2010.
- HALPERIN DONGHI, Tulio. El Espejo de la Historia. Buenos Aires: Sudamericana, 1987.
- MAGUID, A. La migración internacional en el escenario del Mercosur: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias. Manuscrito, 2005.
- MAGUID, A. Migración e integración en el Cono Sur: la coexistencia de patrones intra y extraregionales. In: V Jornadas argentinas de estudios de población, Universidad de Luján, Provincia de Buenos Aires, 1999 y Asociación de Estudios de Población de la Argentina, 2001.
- MÁRMORA, L., Políticas migratorias consensuadas en América Latina. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 17, No. 50, abril de 2003.
- _____. Las políticas migratorias en el Cono Sur. In: Los problemas sociales en el proceso de integración del Cono Sur, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), 1995.
- _____. Desarrollo sostenido y políticas migratorias: su tratamiento en los espacios latinoamericanos de integración. Ponencia presentada al Seminario Regional Latinoamericano, organizado por la OIM, Punta del Este, Uruguay, 22-26 de marzo de 1993.
- MARTÍNEZ PIZARRO, J. Migración internacional de jóvenes latinoamericanos y caribeños: protagonismo y vulnerabilidad. Santiago de Chile: CEPAL, 2000.
- MARTÍNEZ PIZARRO, J.; STANG ALVA, M. F. Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada. In: Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional. Santiago de Chile: CEPAL, 2005.
- MELLADO, N. B. La integración latinoamericana: entre interrogantes y teorías. In: MELLADO, N. B. (Ed.), Mercosur y Unasur. ¿Hacia dónde van? Córdoba: Lerner Ediciones, 2009.
- MODOLO, V. Libre Movilidad Territorial como factor de desarrollo en el Mercado Común Europeo y Mercosureño. In: Novick, Susana (dir.) Migraciones y Mercosur. Una relación inconclusa. Buenos Aires: Catálogos, 2010.
- _____. Política migratoria regional. El caso de la residencia Mercosur (2002-2011). *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XVIII, n. 26, p. 40-58, Junio 2012.
- _____. Movilidad territorial en el Mercado Común del Sur. La construcción del residente mercosureño y el Estado argentino (1991-2012). Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, abril 2013 (inédita).
- NOVICK, S., Migración y políticas en Argentina: Tres leyes para un país extenso (1876-2004). In: Novick, S. (Comp.). Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias. Buenos Aires: Catálogos-Clacso, 2008.
- _____. La reciente política migratoria argentina en el contexto del Mercosur. In NOVICK, Susana El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes.

- Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, 2005. p. 6- 63.
- _____. Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso. In: Giustiniani, R. (Ed.). La migración: un derecho humano, Buenos Aires: Prometeo, 2004.
- PAIKIN, D. La Argentina y el Mercosur en tiempos de crisis internacional: las bases regionales del modelo kirchnerista. *Revista Perspectivas (Universidad Estadual Paulista)*, v. 42, p. 139-158, julio-diciembre 2012.
- PASQUARIELLO MARIANO, K. L.; LUCIANO, B.T. Implicações nacionais da integração regional: as eleições diretas do Parlamento do Mercosul. *Revista Perspectivas (Universidad Estadual Paulista)*, v. 42, p. 41-77, julio-diciembre 2012.
- PATARRA, N.; BAERINGER, R. Frontier and migration in Mercosur: Meaning, specificities and implications. Ponencia presentada en el XXIV General Population Conference (IUSSP). Salvador, Brasil, 2001.
- PAZOS, N. Un desafío para Argentina frente al nuevo escenario en la política migratoria europea. Ponencia presentada a las X Jornadas de AEPA, San Fernando del Valle de Catamarca, 4, 5 y 6 de noviembre de 2009.
- _____. La directiva de retorno de la Unión Europea y la ley de Arizona: dos normas recientes que violan los derechos de las personas migrantes. Ponencia presentada al XI Congreso Nacional y I Latinoamericano de Sociología Jurídica, Buenos Aires, 7, 8 y 9 de octubre de 2010.
- PELLEGRINO, A. Migrantes latinoamericanos: síntesis histórica y tendencias recientes. Montevideo: CEPAL y UDELAR, 2001.
- POLLIN, R. La resurrección del rentista. *New Left Review*, n. 46, septiembre-octubre 2007.
- SASSONE, S. M. Las condiciones de la movilidad para los ciudadanos en el MERCOSUR: hacia la reconfiguración de las territorialidades transfronterizas. *Territorios et societés du MERCOSUR: jeux et enjeux de l'intégration, L'Ordinaire Latino- américain*, n. 196, p. 50-62, abril-junio 2004.
- WALLERSTEIN, I. Crisis estructurales. *New Left Review*, n. 62, mayo-junio 2010.

