

Bela Feldman-Bianco
Liliana Rivera Sánchez
Carolina Stefoni
Marta Inés Villa Martínez,
compiladoras

La construcción social del sujeto migrante en América Latina Prácticas, representaciones y categorías



La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías / coordinado por Bela Feldman-Bianco ... et al. - Quito: FLACSO, Sede Ecuador : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO : Universidad Alberto Hurtado, 2011. (En FLACSO Serie Foro ; en CLACSO Colección Cátedra Iberoamericana de Estudios sobre Migraciones)

366 p.; mapas, tablas

ISBN: 978-9978-67-275-4

MIGRACIÓN ; ASPECTOS SOCIALES ; MIGRANTES ; AMÉRICA LATINA ; REFUGIADOS ; FAMILIA ; INDÍGENAS ; CIUDADANÍA ; POLÍTICA MIGRATORIA

304.8 - CDD

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito-Ecuador

Telf.: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

www.flacso.org.ec

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO

Av. Callao 875-4to. G

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Argentina

Telf.: 484-6588/0290

www.clacso.org.ar

Universidad Alberto Hurtado

Almirante Barroso 10

Santiago-Chile

Telf.: 562 692 0200

www.uahurtado.cl

ISBN: 978-9978-67-275-4

Cuidado de la edición: Santiago Rubio C.

Diseño de portada e interiores: Antonio Mena

Imprenta: Crearimagen

Quito, Ecuador, 2011

1ª. edición: mayo de 2011

Este libro forma parte de la Colección Cátedra Iberoamericana de Estudios sobre Migraciones de CLACSO que cuenta con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional de las Illes Balears.

Índice

Presentación	7
Prefacio	9
<i>Susana Novick</i>	
Introducción	15
<i>Bela Feldman-Bianco, Liliana Rivera Sánchez, Marta Inés Villa Martínez y Carolina Stefoni</i>	
PRIMERA PARTE	
LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES INSTITUCIONALES	
Crónica de una ‘amenaza’ anunciada. Inmigración e ‘ilegalidad’: visiones de Estado en la Argentina contemporánea	31
<i>Eduardo E. Domenech</i>	
Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante	79
<i>Carolina Stefoni</i>	
Migraciones en el Cono Sur: políticas, actores y procesos de integración	111
<i>Susana Novick</i>	

El sujeto migrante latinoamericano en Estados Unidos:
una breve comparación con el migrante cubano 1 4 7
Miriam Rodríguez

La familia migrante en las políticas públicas en Ecuador:
de símbolo de la tragedia a objeto de intervención 1 8 1
Gioconda Herrera

Negociando categorías, temas y problemas
Investigadores y organismos internacionales en el
estudio de la migración indígena 2 0 3
Sergio Caggiano y Alicia Torres

SEGUNDA PARE

LA PERSPECTIVA DE LOS SUJETOS MIGRANTES

Caminos de ciudadanía:
emigración, movilizaciones sociales
y políticas del Estado brasilero 2 3 7
Bela Feldman-Bianco

Los inmigrantes bolivianos,
¿sujetos de agenda política en la Argentina? 2 8 3
Roberto Benencia

¿Quiénes son los retornados?
Apuntes sobre el migrante retornado en el
México contemporáneo 3 0 9
Liliana Rivera Sánchez

Desplazados y refugiados: entre ser, merecer y ocultar su situación.
A propósito de la migración forzada de colombianos en Colombia,
Ecuador y Canadá 3 3 9
Marta Inés Villa Martínez

Presentación

El libro “La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías” es resultado del trabajo sistemático, reflexivo e interdisciplinario del equipo de investigadores que conforman el Grupo de Trabajo Migración, cultura y políticas, de CLACSO.

El tema central que orienta los argumentos y la discusión que presenta cada capítulo responde al interés por avanzar en una reflexión latinoamericana en torno a los procesos migratorios. Desde el cruce de distintas miradas provenientes de múltiples lugares fue posible el cuestionamiento a la idea de un sujeto migrante homogéneo y, por tanto, la emergencia de múltiples sujetos que se comprenden en la medida en que esas imágenes, discursos y categorías se anclan en procesos históricamente situados.

CLACSO, FLACSO-Ecuador y la Universidad Alberto Hurtado han querido participar y apoyar esta publicación pues contribuye al debate actual de las Ciencias Sociales en dos aspectos medulares: en primer lugar, se trata de una producción colectiva, de un diálogo multidisciplinar tan necesario en tiempos en donde prima lo individual; y segundo, la reflexión propuesta por este grupo aporta de manera significativa a la comprensión de los procesos migratorios que hoy se dan en el continente, interpellando las políticas que se están llevando a cabo en nuestros países y en los espacios multilaterales. En este sentido, como centros académicos tenemos una labor que cumplir y por ello nos sentimos gratificados de participar en él.

Emir Sader
Secretario Ejecutivo
CLACSO

Adrián Bonilla
Director
Flacso-Ecuador

Alejandro Pelfini
Director Sociología
Universidad Alberto Hurtado

Prefacio

¿Qué significa crecer colectivamente? ¿Cuáles son las condiciones materiales y subjetivas que deben existir para que la producción de conocimiento rompa los cánones individualistas y transite caminos grupales? ¿Qué acuerdos básicos deben lograrse para que la construcción intelectual influya y/o mejore la realidad en la que están inmersos esos mismos seres que pretenden generar conocimientos? ¿Qué espera la sociedad de sus intelectuales, en el sentido de cuáles serían las expectativas respecto de sus aportes a la sociedad? Estos interrogantes y muchos otros que surgen cotidianamente, nos llevan a evaluar positivamente la experiencia de los grupos de trabajo que, década tras década, se han ido conformando, creciendo y transformando bajo el amparo de una institución que ya ha dejado sus huellas en América Latina. El Programa de grupos de trabajo de CLACSO propone casi un imposible: que intelectuales de diferentes países, que poseen formación en diferentes disciplinas, que utilizan en sus trabajos marcos teóricos divergentes y con metodologías no compartidas piensen en conjunto sobre la realidad de nuestro continente. Y la dificultad del objetivo crece, si simultáneamente esas personas dialogan no para confirmar lo dado, lo existente, sino para recrear una mirada crítica –casi de niño que pregunta el por qué de las cosas–, indagando sin esperar respuestas rápidas, predeterminadas, modeladas al calor de esquemas conceptuales seniles.

A pesar de los obstáculos aquí mencionados, nuestro grupo nació en el año 2004, esperanzado y preocupado por una temática que, si bien

acompaña al hombre desde sus orígenes, se ha transformado, en los últimos tiempos, en una caricatura triste, dramática, quizá absurda de ese mundo desarrollado, occidental y modernizado que se constituyó en meta de muchas generaciones que nos precedieron. Como dice Said, los migrantes intentan participar de ese desarrollo alcanzado por un sistema alabado y único; y el rechazo, la exclusión, el impedimento con que ese mismo mundo les responde, transforma a las migraciones en un acto extremadamente clarificador, quizá el más autorizado y genuino para hacer evidente la contradicción básica que sustenta y da origen a ese tipo de desarrollo.

Cuando nuestro grupo de trabajo inició sus actividades, la convocatoria se había centrado en preocupaciones surgidas de realidades emergentes de países emisores, países latinoamericanos que derramaban su población en el resto del planeta, con consecuencias a nivel societal, individual, etc., y ese interés generado desde la región andina y el Cono Sur, recurría a las perspectivas del transnacionalismo para interpretar, explicar y comprender las “nuevas” transformaciones que esas migraciones producían en nuestra región. Se realizó así una primera reunión en Lima, Perú, del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2005, en el ámbito del Instituto de Estudios Peruanos (IEP), titulada: “Perspectivas sobre migración transnacional desde la Región Andina y el Cono Sur”, donde cada uno de nosotros presentó y compartió las investigaciones que estábamos realizando, surgidas de nuestras observaciones: nuevos paisajes demográficos en barrios y ciudades del continente, nuevas geografías de inclusión/marginalidad y nuevos procesos identitarios, tanto en los lugares de origen como en los de destino. Allí los ejes convocantes fueron: a) familias transnacionales, reproducción social y mercados de trabajo; b) medios y prácticas comunicativas; c) identidades transnacionales y translocales; d) derechos de los migrantes transnacionales; y e) ciudadanías, ‘ilegalidad’ y transnacionalidad. Este primer contacto nos permitió romper nuestro aislamiento y transformar la visión acerca de nuestro objeto de estudio en dos niveles, como fenómeno multidimensional, complejo, dinámico, alertándonos acerca de la flexibilidad que debíamos desplegar para comprenderlo; y la necesidad urgente de atravesar fronteras disciplinarias y geográficas proponiendo estudios transversales que excedieran el espacio nacional, y

con énfasis en una mirada regional. En síntesis, los temas puntualmente abordados en aquella ocasión giraron en torno a: i) dinámicas, flujos y tipologías migratorias; ii) actores sociales relacionados con los procesos migratorios; nociones y prácticas de ciudadanía, sujetos y subjetividades; iii) políticas públicas, contextos internacionales y locales; las normativas, las prácticas, los discursos y las representaciones.

Nuestra segunda reunión, realizada en Quito, Ecuador, del 27 al 29 de octubre de 2007, en el espacio de la FLACSO, titulada: “Migraciones en América Latina y el Caribe: una perspectiva crítica desde el Sur”, constituyó un punto de inflexión en nuestro crecimiento grupal. No solo se incorporaron nuevos colegas de Brasil y Cuba, sino que la decisión de concentrar los esfuerzos en publicar nuestro primer libro fortaleció el trabajo y nos permitió ahondar el diálogo. Allí nos ocupamos de los siguientes ejes: i) ciudadanía y organizaciones de migrantes transnacionales; ii) políticas migratorias en Latinoamérica: experiencias pasadas y desafíos del presente. Los trabajos discutidos en las sesiones fueron luego los capítulos que integraron nuestro primer libro. El resultado en aquella ocasión fue muy fructífero dado que nos impusimos un estricto calendario para la entrega de nuestros aportes, los que fueron posteriormente leídos y criticados por dos compañeros para, luego de ser revisados y reelaborados, integrar la publicación¹. El libro culmina con un capítulo colectivo que incluye a Bela Feldman-Bianco y Alicia Torres, fruto de un gran impulso por sintetizar e incluir todos nuestros debates e intercambios, así como un balance de los hallazgos, interrogantes pendientes y temas a investigar en el futuro.

Nuestra tercera reunión realizada en Buenos Aires, titulada: “Las migraciones en América Latina: debate abierto de un proceso contradictorio”, realizada en la sede del Instituto de Investigaciones Gino Germani (Facultad de Ciencias Sociales-UBA), del 22 al 24 de octubre de 2008, la organizamos siguiendo tres ejes: i) perspectivas teóricas y metodológicas para el estudio de las migraciones; ii) las dinámicas migratorias actuales

1 Novick, S. (Comp.) (2008). “Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias”, Editorial CLACSO y Catálogos, Buenos Aires, 2008. Disponible *on line* en la Biblioteca Virtual de CLACSO.

en América Latina; y iii) la agenda social y política de las migraciones. En ella, cada miembro del grupo presentó y discutió acerca del *Estado del arte* de su investigación, enfatizando aquellas preguntas que podían ser cardinales para una agenda de trabajo en común. Mediante esas presentaciones fuimos capaces de sistematizar los interrogantes compartidos y complementarios, teniendo como objetivo definir la temática y contenido de nuestro segundo libro. Para este entonces, ya habíamos transitado un camino, y si bien nuestro primer libro presentó el perfil de nuestro grupo de trabajo, en términos de intereses de investigación de cada uno, nos proponíamos algo más ambicioso: la construcción de una mirada colectiva en torno a una temática surgida como nuestra preocupación central y, por ello, debía ser planificada a través de una agenda elaborada conjuntamente. Una excelente síntesis de nuestros debates e interrogantes presentada por Bela Feldman-Bianco un tiempo después, nos permitió ajustar el foco de nuestras futuras reflexiones. Ella señalaba cuatro problemáticas: a) la relación entre representaciones sociales, o estudios sobre identificaciones, auto-identificaciones e identidades en construcción –inclusive en autoconstrucción– de los sujetos migrantes en situaciones coyunturales históricas específicas; b) la relación entre el Estado, los movimientos sociales liderados por migrantes internacionales y/o los grupos de la sociedad civil en la elaboración de políticas públicas; c) la relación entre los circuitos migratorios y la construcción de campos sociales transnacionales en las producciones de espacio, lugar y localidad; d) las relaciones entre lo local, lo nacional y lo global en los estudios de las migraciones internacionales.

Nuestra cuarta reunión, realizada en la Ciudad de Guatemala, del 14 al 16 de octubre de 2009, en la sede del INCEDES, tuvo por título la línea de trabajo surgida y consensuada el año anterior: “La construcción social del migrante. Reflexiones desde América Latina y el Caribe”; planteada a través de dos ejes: i) representaciones sociales e identidades en construcción; y ii) relaciones del Estado con los movimientos sociales y políticas migratorias. Lográbamos así darle continuidad a nuestras deliberaciones y avanzar en los contenidos concretos de nuestra segunda publicación.

Como resultado de nuestra última reunión, con referencia a las categorías propusimos: diferenciar y problematizar las que usamos los inves-

tigadores, las que utiliza el Estado, las sociedades, los sujetos migrantes; así como las categorías de análisis deben ser distinguidas de las situaciones o características identitarias. Asimismo, entender y profundizar el análisis de las políticas públicas como construcción social, esto es, no como algo dado, sino como el resultado justamente de estas construcciones y de las movilizaciones y presiones sociales; y abocarlas desde su diversidad: ni el Estado ni las políticas ni los movimientos sociales son homogéneos, todo lo contrario, existe diversidad, conflictos y tensiones.

Por último, la energía colocada en la reunión y la decisión grupal de impulsar esta segunda publicación nos inundó de entusiasmo: una etapa más de nuestro trabajo grupal, no hacia delante, sino en espiral. El libro que aquí les ofrecemos representa un nuevo momento de nosotros mismos, como científicos sociales, como observadores curiosos de una realidad cada día más tortuosa y como simples ciudadanos que aspiran a vivir en una sociedad más justa, inclusiva e igualitaria. Seguramente, el contexto histórico en el cual este trabajo emerge –países centrales con profundas crisis y restricciones crecientes en sus políticas migratorias– dejará un único y original rastro sobre sus páginas.

Susana Novick
Coordinadora GT “Migración, cultura y políticas”
Buenos Aires, julio de 2009

Introducción

Bela Feldman-Bianco
Liliana Rivera Sánchez
Marta Inés Villa Martínez
Carolina Stefoni

En la actual coyuntura global, caracterizada por una intensificación de los movimientos de personas, mercancías, información, símbolos y capitales a través del mundo, se tornan cada vez más centrales los temas relacionados con la configuración de circuitos migratorios entre sociedades desiguales, la producción concomitante de fronteras territoriales (y simbólicas), así como las restricciones diferenciadas de esos movimientos. El capital, los medios de comunicación y los bienes simbólicos parecen atravesar el mundo sin ningún tipo de barrera, mientras los inmigrantes se enfrentan a fronteras geopolíticas y simbólicas que establecen y controlan quién puede entrar y circular en los territorios nacionales, y cómo ellos son nombrados en uno u otro lado de los límites de los Estados nacionales. El mismo acto de nombrar devela, sin lugar a dudas, los intersticios históricos de la desigualdad global y el afinamiento de ciertos dispositivos categoriales que, a la vez que nombran, clasifican y otorgan sentido, separan mundos, crean fronteras, construyen, incorporando o excluyendo tipos diferenciados de sujetos migrantes.

Al mismo tiempo en que ocurren las experiencias de desplazamiento, tiene lugar una reconstrucción simbólica de las memorias, los lugares y las prácticas sociales de la tierra natal en los contextos de destino, de origen y de tránsito. El ir y venir tiende a estar sostenido en redes sociales, y enmarcado en políticas de Estado e instituciones supranacionales, modeladas en coyunturas históricas específicas. Los migrantes y los no migrantes, con sus prácticas y en su continua vinculación, forman campos socia-

les transnacionales que incluyen intercambios materiales y simbólicos, a través de los cuales constituyen y mantienen múltiples relaciones que ligan los diversos polos de sus existencias a través de las movilidades y las interconexiones. Así, el desarrollo de subjetividades, la reconstrucción de lugares e identidades interseclas en esos múltiples campos de relaciones sociales y las experiencias entre localidades (entre esos países) con modos de vida distintos, son parte medular de las reflexiones desarrolladas por los autores de este libro, con una mirada localizada en la realidad latinoamericana.

En el contexto de un proceso de democratización que está ocurriendo en América Latina, las tensiones, los conflictos y las paradojas de las relaciones entre el Estado y la sociedad se expresan, sin duda, en la forma de hacer política y de hacer políticas en nuestros países, en una coyuntura marcada por cambios en la economía política global. Como resultado de esos cambios, varios de esos países –históricamente receptores de inmigrantes– también se han tornado exportadores de emigrantes. Considerando este escenario histórico, el “Grupo de trabajo migración, cultura y políticas” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales –conformado por investigadores de diversos países de América Latina y el Caribe– se constituyó en un espacio académico plural e interdisciplinario para realizar una reflexión sistemática en el campo de estudio de las migraciones y las movilidades humanas, y sus múltiples aristas e impactos en Latinoamérica, tanto en relación a la emigración como a la inmigración. Este libro constituye precisamente una pieza de esta reflexión, la cual se centra fundamentalmente en la construcción social y política de los sujetos migrantes de y en América Latina en la contemporaneidad.

Tomar como un eje de reflexión el sujeto migrante contemporáneo implica reconocer que la construcción de los sujetos sociales es, desde luego, contingente. Partir de la idea de la construcción social y política del sujeto migrante, reclama de una comprensión de los procesos históricos, las continuidades y discontinuidades sociales, las políticas situadas en las que pueden leerse las interconexiones entre lo local y lo global, las negociaciones, las tensiones e interacciones entre múltiples actores, así como el reconocimiento de las similitudes y, al mismo tiempo, de la heterogeneidad entre los migrantes de nuestra región, sus contradicciones y ambi-

güedades. Es decir, se trata de reconocer que los migrantes son sujetos sociales que actúan en circunstancias históricas y coyunturas específicas, que su existencia es sociohistórica, y luego no se trata de esencializar al sujeto, pero tampoco de sustancializar las categorías sociales que se construyen para dar cuenta de su localización en el mundo y de su actuar en los contextos sociales contemporáneos. Ese interés por entender este proceso de formación y transformación de las categorías radica, fundamentalmente, en develar las formas en que se sustancializa a los sujetos migrantes y, luego, cómo se legitiman tales categorías en el diseño de políticas públicas y/o iniciativas de ley que los nombran y los clasifican y, de este modo, cómo influyen estas nominaciones en las representaciones sociales y en la vida misma de las personas que cotidianamente experimentan la vida como migrantes.

Con el objetivo de contribuir a la comprensión del proceso de construcción del sujeto migrante latinoamericano, este libro reflexiona en torno a cómo las categorías son construidas en sus significados, en situaciones y circunstancias específicas y sobre qué tipo de relaciones de poder se entretejen en esas políticas de enunciación que categorizan al sujeto social de las migraciones y las movilidades humanas. Para ello, se parte de una perspectiva que combina el estudio de las representaciones, las acciones, los procesos sociales y las políticas de enunciación en contextos de producción culturales y políticos específicos. De ello, emergen una serie de interrogantes: ¿Cómo se construye la categoría de migrante? ¿Qué dispositivos, prácticas y procesos (históricos, políticos, sociales y culturales) median la emergencia y transformación de las categorías con las cuales se nombra a estos sujetos? ¿Qué consecuencias e implicaciones tienen estas modalidades de la enunciación en la vida de los sujetos migrantes? ¿Cómo interpelan los sujetos migrantes estas categorías sociales? ¿Qué tipo de negociaciones tienen lugar entre el Estado y los sujetos en el proceso de transformación de las categorías y las políticas de producción de las mismas? ¿Por qué y por quiénes esas construcciones categoriales y estrategias discursivas están siendo elaboradas y negociadas?

Intentando responder a algunas de ellas, partimos de una reflexión colectiva que toma dos líneas como rutas de abordaje en el análisis de las construcciones y representaciones de los migrantes de y en América La-

tina y sus categorías nominales. La primera vía de abordaje es la perspectiva de las políticas emigratorias e inmigratorias; y la segunda, la de las prácticas, los discursos y las negociaciones de los sujetos migrantes. Ambas rutas se entrecruzan, pues existen interacciones entre contextos, actores, dispositivos institucionales y representaciones en este proceso y, se reconoce el dinamismo en la producción y uso de las categorías al considerarlas como contingentes; pero la mirada bifocal aquí articulada permite organizar analíticamente las relaciones entre las políticas de la enunciación, las representaciones sociales y la praxis política. Asimismo, esta dualidad analítica en torno a la construcción social de los migrantes no supone dos campos aislados del conocimiento, ni siquiera dos acercamientos paralelos, sino un énfasis en los lugares desde los cuales se producen o reconfiguran las categorías relacionadas con las movilidades humanas y las migraciones contemporáneas. Esta división temática y problemática permite también organizar los capítulos de este libro.

Los seis capítulos de la primera parte, intitulada *La perspectiva de los actores institucionales*, dialogan entre sí e interrogan acerca de las construcciones sobre el sujeto migrante desde las políticas de los Estados nacionales y las políticas institucionales que configuran sujetos y actores a través de la generación de categorías, y luego la definición de sujetos de derecho, sujeto/objeto de intervención, y/o de atención, así como su consecuente práctica política. A lo largo de los diferentes capítulos que integran esta primera sección se vislumbra el reconocimiento de la polifonía en los discursos estatales e institucionales, y el carácter no monolítico del Estado nacional. Asimismo, la condición de países receptores, expulsores o bien con ambos procesos paralelos, así como la presencia de migraciones limítrofes, o desplazamientos internos que se entrecruzan a su vez con otros movimientos de población, condicionan, sin duda, las políticas de enunciación y la configuración diferenciada de categorías de migrantes en América Latina.

Crónica de una "amenaza" anunciada. Inmigración e "ilegalidad": visiones de Estado en la Argentina contemporánea, de Eduardo E. Domenech; *Ley y Política Migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante*, de Carolina Stefoni, abren la discusión de la primera parte, poniendo en perspectiva las modalidades a través de las cuales se generan categorías clasificatorias que interrogan en relación a la protección de los

migrantes y los propios discursos globales sobre los derechos de los inmigrantes, tales como migrantes legales e ilegales, regulares/irregulares, documentados/indocumentados, migrantes limítrofes, por mencionar algunas de las categorías que son discutidas y analizadas en estos capítulos. Particularmente, interesa mostrar la configuración discursiva y la dimensión práctica de estas categorías nominales desde las instancias, las leyes y los programas estatales de política migratoria en Argentina, en el primer capítulo, y en Chile, en el segundo. Permiten establecer puntos de comparación entre visiones estatales acerca del papel de las migraciones internacionales, y el modo en que los instrumentos de política interpelan a los migrantes, enmarcando así el proceso de configuración de nuevos dispositivos de política migratoria.

Migraciones en el Cono Sur: políticas, actores y procesos de integración, de Susana Novick, continúa el debate acerca del papel de las políticas estatales en la configuración de actores y procesos ligados a las migraciones. Novick aborda particularmente la interrelación entre políticas migratorias y los procesos de integración regional entre los países del Mercosur, a través de un análisis comparativo de los discursos jurídicos y políticos en materia migratoria, de Uruguay y Paraguay, específicamente. El análisis comparativo entre los discursos estatales, las disposiciones jurídicas y los actores involucrados en estos dos países mencionados, permite a la autora mostrar cuáles son las condiciones y los escenarios políticos nacionales en los cuales se producen sujetos migrantes y luego se constituyen sujetos de derechos en el marco de las migraciones interregionales en el Cono Sur. Así, se vislumbran ciertos escenarios en los que tienen lugar las migraciones interregionales, así como qué dispositivos contribuyen a regular y clasificar los flujos, y cuáles son, finalmente, las consecuencias que tales movibilidades tienen en los países del Mercosur.

Estos tres capítulos abordan, en el contexto de procesos diferenciados de democratización, la construcción de categorías y políticas diseñadas para la población inmigrante en cuatro diferentes países de América Latina. En Argentina y Uruguay parecen predominar legislaciones en las que se ha adoptado el discurso o enfoque de los Derechos Humanos (aunque parcial y fragmentariamente y con enormes contradicciones), mientras en Paraguay, donde la democratización es más reciente, prevalece la construc-

ción del inmigrante como ‘peligroso’ y, como corolario, la inmigración como un factor de seguridad nacional. Comparativamente, en Chile, a pesar de los silencios respecto de las políticas, las acciones puntuales en relación a los inmigrantes tienen también, como base, el reconocimiento de los derechos humanos. No obstante, los avances detectados en las políticas e iniciativas de ley que interpelan a los inmigrantes, éstos siguen siendo tratados como un problema social en los cuatro países.

En el escenario de esa reflexión en materia de política migratoria, *El sujeto migrante latinoamericano en Estados Unidos: una breve comparación con el migrante cubano*, de Miriam Rodríguez, describe cómo a partir de la revolución cubana las relaciones migratorias entre Estados Unidos y Cuba se han convertido en un elemento circunstancial de las relaciones bilaterales y un componente del conflicto existente hasta hoy. A partir de la descripción de algunos de los parámetros que han operado en la política migratoria estadounidense hacia los latinoamericanos en general, y hacia los cubanos en particular, Rodríguez analiza cómo este último ha devenido migrante político y las implicaciones de esta construcción para Cuba. Como correlato, se indaga sobre el migrante que no tiene estas características y que se dirige hoy hacia otras latitudes del continente. La construcción social del migrante es, en este sentido, claramente enmarcada en un contexto de disputa y recomposición política.

La familia migrante en las políticas públicas en Ecuador: de símbolo de la tragedia a objeto de intervención, de Gioconda Herrera, constituye una pieza fundamental de este primer eje temático sobre la construcción social de los sujetos, desde la perspectiva de las políticas estatales en relación a la emigración de ecuatorianos y especialmente ecuatorianas. A partir del análisis del discurso sobre la familia migrante en las políticas públicas diseñadas por el Estado ecuatoriano durante la última década. Herrera argumenta cómo la familia ecuatoriana en contextos migratorios se convierte discursivamente en un sujeto/objeto de intervención estatal. La autora muestra la emergencia ambivalente tanto de los migrantes como de la familia migrante en el discurso del Estado. Por un lado, se vislumbra el contenido de un nuevo discurso basado en el reconocimiento de la diversidad de experiencias familiares, entre ellas las familias transnacionales. Por otro lado, persiste la apuesta por una maternidad social. Para

entender las paradojas entre un discurso estatal de reconocimiento a un sujeto de derecho emergente, en el contexto político contemporáneo, y una vertiente que apunta a prolongar la matriz histórica de las relaciones desiguales de género, Herrera analiza tres tipos de discurso: el discurso político sobre la migración, el discursos de las políticas públicas y sus instrumentos para la implementación, y las narrativas locales de los operadores de políticas. Se observa, a partir de este análisis, una suerte de amalgamamiento entre los discursos contemporáneos en torno al reconocimiento de nuevos sujetos sociales y la persistencia de continuidades culturales y concepciones de ciudadanía diferenciada, lo que genera, sin lugar a dudas, contradicciones entre el discurso político del reconocimiento y la praxis del quehacer político y de las políticas en Ecuador.

El texto que cierra esta sección y que a la vez nos permite transitar hacia la segunda parte del libro es, *Negociando categorías, temas y problemas. Investigadores y organismos internacionales en el estudio de la migración indígena*, de Sergio Caggiano y Alicia Torres, en el cual presentan otra dimensión de la producción del sujeto migrante. Los autores analizan este proceso en el contexto de un campo de negociación y de confrontación entre distintos discursos etnográficos e institucionales que refieren también diferentes formas de construcción y comprensión de un sujeto/actor migrante, sujeto/objeto de investigación y de políticas de atención institucional. Caggiano y Torres examinan diferentes niveles de complejidad en la construcción de los sujetos y lo realizan en torno a un actor contemporáneo que no solo es migrante, sino infante y además indígena. Estos niveles de complejidad suman dificultades en la definición del objeto/sujeto de estudio, generan contradicciones en el entrecruzamiento y negociación entre las instituciones que establecen acuerdos para realizar y financiar una investigación en esta línea; asimismo, influyen las pautas culturales de los participantes y sus contextos, los intereses y objetivos heterogéneos de los mismos y sus diferentes tradiciones investigativas, tanto disciplinarias como nacionales. Aún más, el tema del “trabajo infantil” como parte de la agenda global de los organismos internacionales sumó tensiones que se expresan como diferencias entre los distintos marcos interpretativos de los participantes en este campo de juego. Finalmente, el capítulo analiza cómo se posicionan los participantes en el campo, qué dice quién sobre

qué, permitiendo a los autores reconstruir el debate y mostrar las diferentes perspectivas a través de las cuales se construye y se representa al niño migrante indígena latinoamericano, desde un enfoque de la niñez y sus derechos. Desde esa perspectiva, son deconstruidas las categorías y clasificaciones impuestas por los organismos internacionales.

La segunda parte de este libro, *La perspectiva de los sujetos migrantes*, presenta un conjunto de cuatro textos que enfatizan una mirada a las interacciones entre los sujetos migrantes y las políticas, a través de hurgar en los procesos de construcción y deconstrucción de las categorías para identificar (o autoidentificar), representar y categorizar a los sujetos migrantes, y cómo en el interactuar entre actores y discursos se entretajan relaciones de poder que permean y articulan los procesos de enunciación y subjetivación. Así, se muestran ciertas formas de contestación, interpelación y negociación entre sujetos migrantes e instituciones; cómo en sus prácticas y experiencias sociohistóricas se conforman y delinean maneras de representarse, autorepresentarse, al mismo tiempo que son observados y representados por otros, no migrantes, en diferentes contextos locales e institucionales. Se vislumbra también, a lo largo de los capítulos, cómo se interconectan las miradas y los discursos entre lo local y lo global, las representaciones y los discursos institucionales, así como las representaciones sociales de los actores que, al final de cuenta, constituyen también una parte medular del proceso mismo de construcción del sujeto migrante contemporáneo.

El texto de apertura de esa segunda parte *Caminos de ciudadanía: emigración, movilizaciones sociales y políticas del Estado brasileiro*, de Bela Feldman-Bianco, expone las relaciones entre las construcciones de categorías, la formación de un movimiento social de emigrantes brasileños por sus derechos de ciudadanía en Brasil y la formulación de políticas por el Estado brasileño en el contexto del proceso de redemocratización. A partir de analizar esta problemática, con base en una investigación realizada sobre brasileños en Lisboa, la autora discierne cómo las re-elaboraciones de las antiguas representaciones coloniales en la vida cotidiana contienen elementos para la discriminación y la exotización de los brasileños, especialmente en relación a la construcción de estereotipos sobre la sensualidad y permisibilidad de las mujeres brasileñas en el Portugal poscolonial. Al mismo tiempo, indica cómo los juegos entre semejanzas y diferencias, que

permean las relaciones entre Brasil y Portugal, también posibilitan márgenes de maniobra, inclusive acceso e incorporación a los mercados de trabajo portugueses. En este escenario, Feldman-Bianco muestra cómo esos márgenes de maniobra generan las condiciones coyunturales para la formación y transformación de liderazgos de una asociación de migrantes brasileños, la cual constituye un movimiento social en pro de los derechos por la ciudadanía en Brasil, extendiéndose luego hacia otros países y continentes, tornándose entonces en un movimiento global. Por lo anterior, en este capítulo resulta fundamental la interrelación que se establece entre la formación de un movimiento pro-derechos como una reacción a las políticas restrictivas que imperan en Europa pos-Schengen, en esa conjuntura del capitalismo global.

De esa perspectiva, Feldman-Bianco discute cómo se construyen agendas gubernamentales o ministeriales desde las propias reivindicaciones y documentos de los movimientos sociales de los brasileños en el exterior, cuya reivindicación central se convierte en una demanda por los derechos ciudadanos en su Estado de procedencia, pero también en los Estados de destino migratorio. Diversos actores son presentados en el escenario como interactuantes en la demanda por derechos: La Casa de Brasil en Lisboa, la Iglesia católica, organizaciones de académicos que estudian las migraciones, núcleos del Partido de los Trabajadores, entre otros, quienes a partir de impulsar temas para una agenda de derechos, tales agendas son retomadas y reinterpretadas por el gobierno brasileño. De esa perspectiva, llama la atención la multiplicidad de actores y de coyunturas históricas que van configurando formas de mirar y de nombrar a los sujetos migrantes y, luego, otras formas de exclusión e inclusión en los contextos migratorios.

El capítulo siguiente, *Los inmigrantes bolivianos, ¿sujetos de agenda política en la Argentina?*, de Roberto Benencia, muestra las estrategias y condiciones históricas en las que los migrantes bolivianos, inmigrantes limítrofes en Argentina, se incorporaron en la producción de hortalizas para el consumo en fresco, en distintos cinturones verdes. Este proceso de incorporación como productores contribuyó en la visibilización de estos inmigrantes como actores sociales relevantes de la producción alimentaria, y luego el reconocimiento de ellos como sujetos de derechos, con presencia en la agenda política de los gobiernos locales. El autor muestra

cómo este proceso de reconocimiento en ciertas instancias gubernamentales e institucionales a nivel local/regional no ha implicado, necesariamente, un reconocimiento como ciudadanos con pleno ejercicio de sus derechos sociales y políticos. El análisis evidencia una suerte diferenciada de reconocimiento como sujetos sociales según escenarios y coyunturas, regiones y niveles de gobierno, de tal forma que el reconocimiento social de los inmigrantes bolivianos insertos en la horticultura argentina, permite observar estrategias discursivas y disposiciones legales que interpelan, de manera diferenciada, a grupos de migrantes por nacionalidad y pertenencia étnica; es decir, las políticas migratorias siguen siendo selectivas, pero también siguen sujetas a los vaivenes del comportamiento de los mercados, las consecuentes coyunturas económicas y, además, los termómetros de la política nacional y regional.

¿Quiénes son los retornados? Apuntes sobre el migrante retornado en el México contemporáneo, de Liliana Rivera Sánchez, reflexiona sobre el retorno migratorio y muestra cómo en el proceso de volver al país de origen e insertarse laboral y socialmente en el contexto de retorno, pueden identificarse las imbricaciones entre lo local, lo nacional y lo global, interconexiones que son consideradas por la autora como parte de la experiencia de las movilidades humanas contemporáneas. Se propone entender las lógicas del retorno y su interconexión con las lógicas de la emigración, por diferentes tipos de emigrantes y retornados; en este caso por personas procedentes de diferentes regiones en México y de regreso a un mismo espacio urbano. La evidencia presentada proviene del municipio de Nezahualcóyotl, estado de México, ubicado en la parte oriente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, donde se ha observado un incremento en el número de retornados durante la última década. De esta forma, a partir de cierta evidencia empírica de una investigación en curso, la autora argumenta cómo el retorno no es un resultado previsible o definido por las condiciones locales, o solo por los capitales acumulados, sino que está condicionado a las intersecciones contingentes entre contextos de retorno migratorio, contextos de destino y de salida, circulaciones migratorias, mercados de trabajo y las dinámicas propias del capitalismo global. Finalmente, Rivera Sánchez muestra cómo los sujetos de retorno se configuran precisamente en estas intersecciones societales, cómo los contextos de re-

torno sintetizan estas dinámicas y experiencias, producen cierto tipo de sujetos, pero, a la vez, cómo tales son también producidos y constituidos a partir de discursos gubernamentales y programas sociales que los interpelan, de representaciones sociales que también los constituyen, y de auto-representaciones e imaginarios que, al final de cuenta, contribuyen a generar tipos de migrantes de retorno o en el México contemporáneo.

La segunda parte cierra con un debate que, a su vez, abre una veta fundamental en el estudio de los procesos de movilidad humana en América Latina, mostrando otra dimensión del complejo proceso de las migraciones y las movilidades en nuestro continente, el desplazamiento y el refugio como experiencias de migración forzada. *Desplazados y refugiados: entre ser, merecer y ocultar su situación. A propósito de la migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*, de Marta Inés Villa, toma como punto de partida la hipótesis de que los migrantes forzados colombianos se identifican, o no, como desplazados o refugiados –tal y como los definen las políticas institucionales y gubernamentales– dependiendo de los contextos y las situaciones; esto es, los sujetos hacen un uso estratégico de estas categorías como parte de las formas de contestación social. Es decir, este uso estratégico es parte de la lucha por la sobrevivencia, el reconocimiento y/o la inclusión en sentido amplio. El capítulo discierne sobre el concepto de migración forzada y sus variados referentes empíricos, los cuales nos permiten entender el contexto histórico de los lugares de desplazamiento y refugio de los colombianos, pero también la forma en la que las representaciones y autorepresentaciones de los migrantes forzados se constituyen, se adaptan y se transforman según los contextos. Finalmente, este texto disecciona analíticamente las representaciones del migrante forzado, a partir del estudio y diferenciación entre ser (como identidad) y estar (como situación), disertación que constituye una de las aportaciones fundamentales de este capítulo.

Con énfasis en las construcciones sociales de los migrantes, este caleidoscopio de contribuciones sobre prácticas, representaciones y políticas relativas a las migraciones internacionales, articula una visión analítica que permite discernir en torno a las categorías y clasificaciones impuestas a los migrantes por las políticas estatales y las políticas de lo cotidiano. Desde esta perspectiva, esta compilación de capítulos muestra que los

procesos de redemocratización que están aconteciendo en América Latina, en esta coyuntura del capitalismo global, todavía son desiguales entre el diseño de políticas y la movilidad de los contingentes migratorios. Al mismo tiempo en que se establecen nuevas acciones e iniciativas legales (como en Chile) o políticas (como en Argentina y Uruguay, por ejemplo) que incluyen los derechos humanos de los inmigrantes, aún persisten (en Brasil y en Paraguay, por ejemplo) antiguas políticas inmigratorias de los periodos dictatoriales que consideran a los inmigrantes y a la inmigración como temas ligados a la seguridad nacional. Aún más, los mismos países latinoamericanos que enfatizan los derechos humanos de los inmigrantes, aún siguen considerándolos como *un problema social*, utilizando categorías duales como *regular e irregular* que, de hecho, son similares a considerarlos *inmigrantes legales e inmigrantes ilegales*. De manera similar, las políticas vigentes tanto en Europa como en Estados Unidos hacen esas diferencias, con el mismo énfasis, resultando en procesos de exclusión y de invisibilidad forzada al clasificar a los inmigrantes como *irregulares* (o *ilegales*). De la misma forma, las políticas públicas en Ecuador, en relación a las familias de migrantes transnacionales ecuatorianos, insisten en fundamentar su práctica en concepciones de ciudadanía diferenciada.

Los ciudadanos de América Latina que emigran a Europa o a Estados Unidos se exponen a políticas draconianas de inmigración, tienden a movilizarse transnacionalmente para obtener mejores condiciones de vida y reclamar derechos ciudadanos no solo en los países de destino migratorio, sino también derechos como ciudadanos en los países y localidades desde los cuales emigraron. Como lo ilustra el caso de Brasil, en el contexto del proceso de redemocratización, la formación de un movimiento social globalizado fue un factor de presión para la formulación de políticas estatales dirigidas a los ciudadanos *brasileños en el exterior*. Paradójicamente, si bien varias iniciativas han sido impulsadas en relación al reconocimiento de ciertos derechos de los inmigrantes (como la amnistía decretada por el Presidente Lula Da Silva), permanece aún vigente en el país la ley de extranjería establecida durante el periodo autoritario (1964-1984). Por tanto, más allá de las contradicciones y ambigüedades que permean estas políticas en el contexto de procesos desiguales de democratización en nuestro continente, los análisis realizados sobre las interacciones entre

sujetos migrantes y políticas permiten entender el papel activo de éstos y sus estrategias de negociación, prácticas y representaciones en curso, sea para conseguir movilidad social (como lo muestra el caso de los horticultores bolivianos), se trate de estrategias de migraciones interna e internacional, o bien el retorno de los migrantes mexicanos como parte constitutiva del mismo proceso o se relacione, finalmente, con el uso estratégico de las categorías y clasificaciones como una forma de contestación social (como en el caso de los migrantes forzados colombianos). Asimismo, en todas las situaciones analizadas, intentamos exponer las complejidades de los procesos sociales, los cambios y las continuidades, evitando tomar *a priori* las categorías, clasificaciones y representaciones.

Finalmente, las contribuciones y debates contenidos en este libro representan, por un lado, la conclusión de una etapa en el proceso de maduración académica colectiva de un grupo de investigadores latinoamericanos, preocupados por las transformaciones contemporáneas ocurridas a partir de la intensificación de las movilidades humanas y sus implicaciones societales en nuestro continente. Por otro lado, esta obra pretende también ser el punto de partida de una nueva etapa de reflexión que permita seguir ensanchando el espacio para el debate, la crítica y las propuestas que contribuyan a entender, a aportar insumos y, así, favorecer a la transformación de la realidad latinoamericana.

Expresamos nuestro agradecimiento al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, que ha hecho posible el diálogo entre investigadores latinoamericanos a través del “Grupo de trabajo migración, cultura y políticas”, haciendo realidad un espacio de intercambio y reflexión académicas. Su aporte ha sido fundamental no solo para la publicación de esta obra, sino también para el encuentro y el diálogo fructíferos. Asimismo, agradecemos a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede en Ecuador, y a la Universidad Alberto Hurtado de Chile por sus aportes para la publicación de este libro. Una mención especial nos merece la FLACSO-Ecuador por el profesionalismo en el trabajo editorial. También extendemos nuestro agradecimiento a Viridiana García-Martigñon, quien colaboró en la edición de esta obra.

Primera parte
**La perspectiva de los actores
institucionales**

Crónica de una ‘amenaza’ anunciada. Inmigración e ‘ilegalidad’: visiones de Estado en la Argentina contemporánea*

Eduardo E. Domenech**

Este artículo forma parte de una preocupación más amplia que busca comprender la visión que el Estado-nación, a través de sus agentes e instituciones, construye sobre las migraciones internacionales y el modo en que interpela a los inmigrantes según determinados momentos sociohistóricos y contextos sociales específicos. En esta ocasión, pretendo centrar la atención en la construcción social y política del *inmigrante limítrofe* como *ilegal* en la Argentina contemporánea, indagando sus orígenes y desarrollo durante el siglo veinte¹. En el artículo examino la manera en que fue apareciendo la *ilegalidad*² en el terreno de las migraciones y se fue construyendo su vínculo con los inmigrantes de países limítrofes a lo largo del siglo veinte, así como las respuestas técnico-políticas que ofrecieron diversos gobiernos,

* Un especial agradecimiento a Silvana Begala por su generosidad para facilitarme muchos de los documentos oficiales utilizados en el presente texto y a Sandra Gil Araujo por las conversaciones mantenidas, las cuales me permitieron repensar diversas cuestiones de mis trabajos y sirvieron de estímulo para elaborar otros. También las discusiones sostenidas a lo largo de estos años en el marco del GT “Migración, cultura y políticas” de CLACSO y el programa “Multiculturalismo, Migraciones y Desigualdad en América Latina” del CEA-UNC/CONICET, han sido de gran ayuda para revisar y alimentar algunas ideas y escritos.

** Docente-investigador del Centro de Estudios Avanzados, dependiente de la Universidad Nacional de Córdoba (CEA-UNC) y del CONICET (CEA-CONICET), Argentina.

1 Para evitar confusiones, en el texto se reserva el uso de las comillas solamente para aquellos términos, categorías o frases que expresa el Estado como actor social y político a través de documentos oficiales o sus agentes.

2 Véase De Genova (2002) para una aguda reflexión sobre los aspectos epistemológicos, teóricos, metodológicos y políticos del estudio de la *ilegalidad*.

cristalizadas en los denominados programas de *regularización* migratoria³. Al final, a manera de cierre, hago algunas consideraciones acerca del modo en que el Estado argentino, en el marco de la llamada “nueva política migratoria” apoyada en la ley de migraciones aprobada a comienzos del año 2004, interviene sobre la inmigración de países vecinos e interpela a los inmigrantes denominados *irregulares* a través del programa nacional de regularización migratoria, implementado a partir del año 2006.

Aunque en sus comienzos la inmigración —cuando hablar de *inmigración* equivalía a hablar de inmigración de ultramar o europea⁴— fuera concebida como *solución* a los distintos *problemas sociales* de la época, pronto empezará también a ser pensada como problema o asociada a problemas, al afectar o trastocar las nociones de orden y estabilidad social establecidos: así lo atestiguan los debates de principios del siglo veinte en torno a la identidad nacional y la incorporación de los inmigrantes (o, su equivalente, la cohesión social) a la vida social o las leyes que contemplaban a los extranjeros calificados de *indeseables*, como una amenaza al orden público y a la seguridad nacional. A partir de allí, durante las primeras décadas del siglo veinte, la presencia de extranjeros europeos, considerados de acuerdo a los parámetros estatales como *indeseables*, empezó a ser regulada a través de un conjunto de disposiciones relativas a su ingreso y permanencia, codificadas en términos de ilegalidad, al mismo tiempo que se instituía la figura de la expulsión, la cual estaba ausente en la primera norma nacional de inmigración, la ley N° 817 de Inmigración y Colonización aprobada en el año 1876 y que se popularizara como Ley Avellaneda.

El recorrido histórico realizado en el artículo sugiere que la *ilegalidad* en tanto artefacto de construcción estatal, cuyo origen se remonta a la primera mitad del siglo veinte, cuando los instrumentos de control migratorio aún eran rudimentarios y estaban dirigidos a regular aquella fracción de la inmigración europea considerada *indeseable* por sus adscripciones étnico-

3 Las acciones estatales de *legalización* migratoria suelen ser también denominadas *regularizaciones o amnistías*. Aunque en este artículo se utiliza la noción de *regularización* para nombrar los programas gubernamentales destinados a los inmigrantes *legales* o *irregulares*, se privilegia el uso del término *legalización*, ya que manifiesta abiertamente la idea estatal de colocar dentro de la ley algo que está al margen de o contra ella.

4 Para una revisión de una amplia variedad de dimensiones de la historia de la inmigración europea en la Argentina, véase Devoto (2003).

nacionales o político-ideológicas, se fue constituyendo como una dimensión central de la definición de la migración como problema y, consecuentemente, de la política migratoria argentina, en tiempos en que el aparato estatal empezó a prestar mayor atención al control de las fronteras y a validar la división entre *nacionales* y *extranjeros*, a partir de criterios jurídico-políticos de exclusión asentados en el estatuto legal del inmigrante. Este proceso de construcción de la *ilegalidad* también se consolida en un contexto en que la movilidad de trabajadores de países limítrofes, que a partir de la década del sesenta, adquiriría una más amplia difusión en el territorio y una mayor visibilidad social, comienza a ser reconocida como *inmigración* y sus protagonistas como *extranjeros indeseables*⁵. Fue a través de la producción como *ilegales*, que estos inmigrantes de países limítrofes pasaron a ser representados como *amenaza*, heredando el cuerpo de disposiciones estatales creadas y destinadas a aquellos extranjeros europeos considerados, durante las primeras décadas del siglo veinte, también como *indeseables*⁶.

Entiendo que así como la inmigración es construida como problema fundamentalmente a partir de la ilegalidad que se le adscribe, la ilegalidad estructura la *visión de Estado* —o lo que Sayad (1999) conceptualiza como *pensamiento de Estado* siguiendo la noción de *espíritu de Estado* de Bourdieu— sobre la inmigración contemporánea, más allá del carácter de facto

5 Por razones de espacio no resulta posible presentar la amplia gama de normas dictadas para regular el tema de la ilegalidad y otros asuntos relacionados a ella. En consecuencia, la selección realizada solo ilustra algunas de las variadas situaciones y acepciones contempladas en el marco de la política migratoria argentina desarrollada durante el siglo veinte.

6 Entre el reducido número de estudios históricos dedicados a la relación entre el Estado argentino y la inmigración de países limítrofes, véase el trabajo de Quinteros (2008), el cual ofrece una interesante mirada sobre la política migratoria argentina en el período 1930-1955. Dicho trabajo histórico ha sido muy importante para comprender el vínculo entre los extranjeros provenientes de países limítrofes (sean europeos o nativos) y el Estado argentino durante las décadas del treinta y cuarenta. Entre los primeros estudios, centrados específicamente en la migración limítrofe y la legislación migratoria argentina en el transcurso de la segunda mitad del siglo veinte, se destacan los trabajos de Pacecca (2000, 2001). Si bien para la elaboración del presente texto se consultaron diversos antecedentes, fueron sus trabajos los que sirvieron mayormente a los fines del artículo. Agradezco a ambas autoras el productivo intercambio mantenido. Respecto a los *inmigrantes ilegales* en la Argentina, Sassone (1987) y Casaravilla (1999) aparecen entre los escasos antecedentes que trataron específicamente el tema. En éstos como en tantos otros artículos de investigación aparece naturalizada la categoría de *ilegal*, aspecto que los propios autores pusieron de relieve en posteriores publicaciones o modificando las categorías utilizadas. Una cuestión central que habría que considerar al momento de trabajar estos temas es la que identifica De Genova (2002): es preciso diferenciar entre estudiar *indocumentados* y estudiar la *ilegalidad*.

o constitucional o del signo político del gobierno, asumiendo de este modo que la administración de la migración posee una autonomía relativa respecto a otras esferas estatales. El artículo muestra que en la Argentina, a lo largo del siglo veinte, se instaura en el ámbito de las migraciones –de manera progresiva y acumulativa, así como selectiva y fragmentada– un *régimen de control* de la *migración ilegal* mediante un conjunto de mecanismos y medidas referidos a la admisión, la permanencia y la expulsión de los extranjeros, que giran alrededor de ideas y prácticas de prevención y represión de individuos declarados como *ilegales*. Aunque por momentos no hayan sido puestas en práctica, las disposiciones derivadas de estas categorías, las cuales constituyen a mi entender el núcleo duro de la visión de Estado en materia migratoria, evidencian la imposibilidad del propio Estado-nación para pensar y regular la migración a través de políticas que no estén sustentadas en la división nacional/extranjero, pero sobre todo, en la división legal/ilegal. De la misma manera, aunque determinadas leyes o decretos de marcado carácter restrictivo y represivo hayan sido derogados, igualmente han contribuido a consolidar, a lo largo del tiempo, una visión de Estado sobre las migraciones, un modo de regularlas, muy próximos a aquellos parámetros. Como veremos a continuación, la división legal/ilegal, entre otras divisiones posibles, como principio constitutivo de la visión que dominó sobre la inmigración en la Argentina contemporánea, fue adoptada primero para ejercer el control de aquella fracción de inmigrantes europeos de ultramar considerados indeseables y luego trasladada a los inmigrantes de países limítrofes, quienes, bajo una mayor visibilidad social y política, pasaron a ser los *nuevos indeseables*⁷.

7 En escritos anteriores he contrapuesto, creo que desacertadamente, dos modos de concebir la inmigración: uno fundado en la migración como problema o amenaza y otro en la migración como oportunidad o necesidad. Actualmente, adhiero, más bien, a la idea de que la inmigración como hecho y relación social es construida como problema o ligada a problemas, con diversas acepciones, más allá de que se pongan de relieve los aportes o contribuciones que la migración realizaría. Como señala Sayad (1998), el discurso sobre el inmigrante y la inmigración establece una relación indefectible con otros objetos o problemas para poder hablar de su objeto: solo 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 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. En otros lugares (por ejemplo, Domenech 2007, 2009a) he argumentado en contra de la dualidad problema-oportunidad mediante la cual se ataca o se defiende de la inmigración y los inmigrantes al responder a la misma lógica de legitimación.

La inauguración de las políticas restrictivas: los extranjeros ‘indeseables’ y el ingreso ‘ilegal’

Aunque las primeras medidas restrictivas tuvieron lugar en la década de 1910, especialmente durante la posguerra (Devoto, 2001), fueron los años treinta los que marcaron el final de la llamada *política de puertas abiertas*⁸. Allí comenzó una nueva etapa caracterizada por importantes restricciones bajo las cuales se consolidó la figura del inmigrante como una amenaza al orden y cohesión sociales, instituida durante las décadas anteriores. Entre finales del siglo XIX y comienzos del XX, el activismo político de los extranjeros despertaba serios temores y preocupaciones entre sectores de la élite dirigente. La imagen del inmigrante comenzó a transformarse con la participación de españoles e italianos en la formación de asociaciones obreras y movimientos políticos anarquistas y socialistas. En este contexto, a su vez, las nociones de *orden público* y *defensa social* cobraban importancia entre los grupos gobernantes (Zimmermann, 1995), generalizándose el discurso criminológico positivista en distintos niveles de la sociedad y el Estado (Ruibal, 1993), y una fracción de los inmigrantes pasó a estar asociada al delito y a la marginalidad y a ser vista como parte de las *clases peligrosas*⁹.

En las dos primeras décadas, se dictaron algunas leyes que fueron fundantes de la visión restrictiva y represiva que mantuvo el Estado argentino a lo largo de todo el siglo, al margen de su derogación formal: la ley de Residencia de 1902, la ley de Defensa Social de 1910 y el decreto-ley de 1923 que reglamentó la ley Avellaneda¹⁰. La ley de Residencia facultaba al

8 Durante este período considerado de *puertas abiertas* sostenido mediante una explícita política de fomento de la inmigración europea, la selección de los *inmigrantes* se realizaba de acuerdo a lo establecido en la ley Avellaneda. En los años de la primera posguerra, frente a los acontecimientos conocidos como la Semana Trágica y la Patagonia rebelde, el gobierno de Yrigoyen recurrió a dos decretos de 1916 que reglamentaban el artículo 32 de la ley de 1876, los cuales establecían como requisito para ingresar al país, además del pasaporte con foto, la presentación de documentación que acreditara falta de antecedentes penales, no mendicidad y buena salud (Devoto, 2001), y a la ley de Residencia de 1902 (Quinteros, 2008).

9 Sobre el proceso y mecanismos de criminalización de los inmigrantes como parte de las *clases peligrosas* en el período 1880-1920, véase Ruibal (1993).

10 La ley N.º 817 fue la principal norma nacional por medio de la cual se sustentó la política de fomento que se desarrolló en la Argentina durante el período considerado de migración masiva o de masas.

Poder Ejecutivo a “ordenar la salida del territorio de la nación” e “impedir la entrada en el territorio de la República” al extranjero que “haya sido condenado o sea perseguido por tribunales extranjeros, por crímenes o delitos de derecho común”, o de aquél “cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público”¹¹. También disponía sobre su expulsión y su previa detención hasta que se hiciera efectiva su salida¹². La ley de Defensa Social, por su parte, reforzaba y extendía la prohibición de ingreso a “los que hayan sufrido condenas o estén condenados por delitos comunes que según leyes argentinas merezcan pena corporal”, a “los anarquistas y demás personas que profesan o preconizan el ataque por medio de fuerza o violencia contra los funcionarios públicos o los gobiernos en general o contra las instituciones de la sociedad” y a “los que hayan sido expulsados de la República”, sancionando mediante multa o arresto a quienes introdujeran o intentaren introducirlos en el territorio nacional. La prohibición de asociación o reunión de personas que tuvieran “por objeto la propagación de doctrinas anarquistas o la preparación e instigación a cometer hechos reprimidos por las leyes de la Nación” fue otra de las arbitrariedades estipuladas en esta ley¹³. El reglamento migratorio, de 1923 indicaba entre los motivos que permitían impedir el ingreso de pasajeros al país, además de carecer de las aptitudes físicas y mentales idóneas para el trabajo y la documentación exigida, el hecho de “ser clandestino” o, habiendo obtenido el permiso oficial para desembarcar en otros países, “traer como destino real la República Argentina”.

A lo largo de la década del treinta, se afianzaron y extendieron los criterios y mecanismos de control que se habían empezado a delinear en las décadas anteriores y que utilizará, en adelante, el Estado argentino para impedir o restringir la entrada de extranjeros al territorio nacional, adquiriendo la Dirección General de Migraciones (DGM) mayores competen-

11 Esta ley fue derogada recién en el año 1958 durante el gobierno de Arturo Frondizi mediante la ley N.º 14 445, la cual dejaba sin efecto los decretos de expulsión dictados y posibilitaba el regreso al país de los extranjeros beneficiados (Novick, 1997).

12 Véase Pacea (2003) para un análisis del debate parlamentario de la ley de Residencia, donde una de las principales discusiones que tuvo lugar fue el derecho de expulsión que dispone el Estado.

13 Véase Zimmermann (1995) para un análisis de la criminalización del anarquismo y la cuestión obrera a principios del siglo veinte y su relación con las leyes de Residencia y Defensa Social.

cias para regular los movimientos migratorios, tanto los de ultramar como los transfronterizos, y participando los consulados argentinos en el exterior del proceso de selección en los países de origen. Como muestra Quinteros (2008) en su estudio, durante la llamada *Década Infame* (1930-1943), iniciada con el golpe militar de José Félix Uriburu en 1930, se estableció un conjunto de disposiciones mediante las cuales se permitía a la DGM ejercer el poder de policía, ampliando las atribuciones que le confería el reglamento de 1923. Además, mediante estas disposiciones, al mismo tiempo que se promovía la entrada de colonos que tuviesen un destino rural efectivo, se buscaba instrumentar medidas que disminuyeran la llegada de extranjeros *indeseables*, desde el aumento de los requisitos de documentación y las tasas consulares hasta el impedimento del desembarco.

A finales de 1930, con el propósito de desalentar la inmigración, se dispuso, a través de un decreto, el pago obligatorio de un arancel consular más costoso que hasta entonces por cada certificado requerido, por el cual los inmigrantes debían acreditar la falta de antecedentes penales y de enfermedades físicas y mentales y su “no mendicidad” (Biernat, 2007; Quinteros, 2008). Al año siguiente, fueron eximidos de dicha obligación aquellos inmigrantes que llegaron como colonos agrícolas (Devoto, 2001). El decreto titulado explícitamente “Detención de indeseables que entran al país”, autorizaba a la Dirección de Inmigración, apoyándose en el reglamento migratorio de 1923, a detener a los extranjeros con carta de ciudadanía argentina que pretendieran reingresar a la Argentina “invocando el hecho de la naturalización” en caso que llegaran a figurar en el prontuario policial como “tratantes de blancas” o estuvieran relacionados con “cualesquiera de las otras tachas morales previstas por la ley 817 y sus reglamentaciones”¹⁴. En 1932, mediante decreto, primero se extendieron los requisitos habituales para acreditar el estado de salud¹⁵ y luego se condicionó la entrada al país a la presentación de un contrato o convenio de trabajo a los efectos de acreditar “un destino, empleo u ocupación que les

14 Decreto del 8 de noviembre de 1932.

15 Por ejemplo, un certificado donde constara no haber padecido tracoma, una de las enfermedades que figuraba junto a la tuberculosis entre las principales causas de rechazo en el ingreso (Quinteros, 2008). Sobre los mecanismos de selección de inmigrantes fundados en el tracoma, véase Di Liscia y Fernandez Marrón (2009).

asegure su subsistencia”, limitando la visación consular y la expedición de permisos de desembarco a dicha documentación, además de “la certificación sanitaria, la de no haber sufrido condena criminal o haber ejercido la mendicidad”. También permitía el ingreso de familiares de extranjeros radicados en el país mientras pudieran acreditar “solvencia y buena conducta” y, a su vez, se comprometieran “a costear su subsistencia en caso necesario”¹⁶. Un decreto del año 1934, por su parte, establecía que [t]odo pasajero que viaje a la República en segunda o tercera clase” debía contar con el pasaporte y los certificados de “buena conducta”, “no mendicidad” y “buena salud”, legalizados en el correspondiente consulado argentino¹⁷. Entre los individuos y grupos sociales que quedaban exentos del pago de la visación se mencionaba a los “nacionales de países limítrofes y antiguos residentes en esos países”, quienes tendrían que demostrar tal condición, haciéndola constar en su documentación personal: “En tránsito para país limítrofe, comprobó su antigua residencia en él”. También estaban exentos de este arancel los “trabajadores rurales” y sus familiares que pudieran probar un “destino rural” en el país mediante la presentación del contrato de arrendamiento o compra de tierra (reemplazable por la declaración de “una entidad colonizadora o industrial de reconocida responsabilidad”) o, en su defecto, la acreditación de un capital propio.

En la segunda mitad de la década, se extendieron las medidas de control, mediante la incorporación de mayores requisitos o reforzando el cumplimiento de los ya existentes, y se crearon nuevos organismos de inspección (Devoto, 2001). En el año 1936, un decreto sostenía que la coyuntura del momento exigía “extremar las medidas de control y vigilancia del movimiento de pasajeros con destino al país, tendientes a evitar infiltraciones en el mismo de elementos que puedan constituir un peligro para la salud física o moral de nuestra población o conspiren contra la estabilidad de las instituciones creadas por la Constitución Nacional”¹⁸. Según se establecía en su articulado, se trataba de prevenir la entrada de toda persona que pudiera corporeizar dicho peligro, encargándole a la Dirección de Inmigración, con la asistencia de la Prefectura Nacional Ma-

16 Decreto del 26 de noviembre de 1932 (con las modificaciones del decreto del 14 de diciembre).

17 Decreto del 19 de enero de 1934.

18 Decreto del 17 de octubre de 1936.

rítima, la Policía de la Capital y la Dirección de Aeronáutica Civil, que efectuara un control “en forma general y rigurosa”, “cualquiera sea el medio usado para llegar a la República y la clase o categoría del pasaje utilizado”. Además, según se indicaba en los considerandos, se pretendía que este control pudiera hacerse efectivo “en forma permanente, aun después del ingreso al país”, implicando a la Policía de la Capital, de los Territorios Nacionales y Provincias, a las oficinas consulares en el exterior y a los capitanes de barcos en la verificación de la documentación exigida. Más tarde, en 1938, se realizó el intento más importante por reducir la inmigración a través de mecanismos administrativos, estableciendo –además del resto de la documentación solicitada– la exigencia de un permiso de desembarco (Devoto, 2001) y predicando, al mismo tiempo, la conveniencia de estimular la inmigración con destino rural (Quinteros, 2008)¹⁹. El objetivo principal radicaba en reprimir el ingreso de los extranjeros con estatuto de refugiados que llegaran a la Argentina desde países limítrofes como Uruguay o Brasil por alguna vía no autorizada (Biernat, 2007).

Precisamente, en esta década el intercambio poblacional entre la Argentina y los países limítrofes empezó a recibir una atención específica por parte del Estado argentino fundamentalmente a raíz del ingreso y tránsito no autorizado –calificado por los funcionarios de gobierno como *clandestino* o *ilegal*– de aquellos extranjeros considerados *indeseables* en los años de la Segunda Guerra Mundial como los republicanos españoles o los judíos centroeuropeos expulsados de Europa, fortaleciéndose progresivamente la vigilancia en las fronteras terrestres y marítimas. Esta preocupación estatal en torno al ingreso y el tránsito *ilegal* o *clandestino* empezó a evidenciarse en las diferentes medidas de control implementadas. Quinteros muestra que durante estos años se establecieron condiciones de embarque de pasajeros en dirección a los países limítrofes que debían atravesar la Argentina para llegar a destino, se crearon nuevos puestos migratorios en la frontera²⁰ y un registro de extranjeros y se firmaron convenios de tránsito entre los Estados que compartían la frontera, como el Acuerdo

19 Decretos del 25 y 28 de julio de 1938.

20 Si bien Buenos Aires era la principal vía de ingreso al país, durante las décadas de 1910 y 1920 ya se podía constatar que muchos extranjeros entraban por otros lugares, lo cual motivó la creación de diversos puestos migratorios fronterizos (Quinteros, 2008).

de Inmigración de 1939 entre los ministros de Hacienda de Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina, cuya finalidad era fiscalizar y mantener informados a los países signatarios sobre la entrada de los extranjeros considerados *indeseables* (como los refugiados europeos) o el convenio firmado con Paraguay en el mismo año. Más adelante, la Argentina participó también de algunas conferencias regionales en las cuales su presencia tuvo lugar en las comisiones referidas al tránsito de extranjeros, en particular, de los *clandestinos*²¹. Mientras tanto, hacia finales de la década, se dictaban algunas medidas que facilitaban la entrada temporaria de jornaleros de países limítrofes, favoreciendo el inicio de un proceso de contratación de mano de obra temporaria para las haciendas y latifundios del norte del país que se profundizaría durante los años subsiguientes, disponiendo el Estado argentino una serie de medidas tanto para posibilitar su entrada como para garantizar su salida después de concluidas las cosechas y tareas agrícolas para las cuales habían sido contratados (Quinteros, 2008)²².

Durante los primeros años de la década del cuarenta, como señala Quinteros, el control migratorio continuó siendo una preocupación fundamental de la DGM. Ya no solo se trataba de vigilar la frontera, sino también de resolver las diferentes situaciones que se creaban una vez que el extranjero ya había ingresado al territorio nacional. El modo de nombrar y el interés por diferenciar los extranjeros que habían entrado al país eludiendo el control migratorio de aquellos que lo habían conseguido burlándolo (a través de documentación falsificada, por ejemplo) o residir violando alguna norma migratoria es una muestra de la relevancia que estaba adquiriendo en esta época el criterio legal para calificar el ingreso y la residencia: para la DGM, de acuerdo a lo que aconsejaba su director, los primeros tenían que ser denominados *clandestinos*, mientras que los

21 Quinteros (2008) se refiere concretamente a la conferencia realizada en septiembre de 1942 en Rivera, Uruguay.

22 Es preciso recordar aquí que la definición de *inmigrante* otorgada por la Ley Avellaneda de 1876, con la cual se manejaba el Estado, no contemplaba a los trabajadores de países vecinos (Devoto, 2004). Así lo definía el artículo 12: “Repútase inmigrante para los efectos de esta ley, 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 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”.

segundos debían ser llamados *residentes ilegales* (Quinteros, 2008). De uno u otro modo, diversos autores (Devoto, 2001; Biernat, 2007; Quinteros, 2008) coinciden en señalar que el traslado de la DGM desde el Ministerio de Agricultura al Ministerio del Interior en 1943 fue resultado de la mirada restrictiva sobre las migraciones que el Estado argentino, bajo diversos gobiernos militares y conservadores, había comenzado a desplegar, reforzada, a su vez, por el avance de la Segunda Guerra Mundial²³. Quinteros afirma que durante este período surgieron diversas normas que aspiraban a fortalecer el control migratorio: en 1940, se implementaron algunas medidas, las cuales no tuvieron demasiado éxito de acuerdo al objetivo explicitado, como prohibir el desembarco de las personas en tránsito, exigir el pasaje hasta el lugar de destino, requerir los impuestos consulares pagos y hacer constar en la documentación en la que conste que eran *pasajeros en tránsito*; en 1941 el Congreso nacional aprobó el proyecto de creación de nuevos puestos fronterizos y de un registro de extranjeros propuesto por la DGM, apoyándose el control en la exigencia de documentación (el permiso de desembarco y la visa consular) y la inspección sanitaria, para lo cual cada puesto contaba con un médico. En cambio, las medidas dirigidas a los trabajadores temporarios de los países limítrofes, dispuestas mediante decretos de carácter general como en resoluciones para cada situación regional específica, continuaron autorizando su entrada temporal debido a la necesidad de mano de obra en los ingenios azucareros y las plantaciones de tabaco y yerba mate del norte argentino, favoreciendo su reclutamiento. Por otra parte, hacia mediados de la década, las disposiciones de gobierno también alertaban sobre la amenaza que podía suponer la presencia de un extranjero para la seguridad nacional, previendo determinadas sanciones para aquél que la pusiera en riesgo: un decreto del año 1945 estipulaba penas para aquellos que atentaran contra la *seguridad del Estado*, determinando para los extranjeros castigos que consistían en prisión, pérdida de la nacionalidad y/o expul-

23 Hacia finales del segundo gobierno peronista, el organismo gubernamental especializado en las migraciones internacionales, fue nuevamente mudado: en el año 1954 pasó del Ministerio de Asuntos Técnicos al de Relaciones Exteriores. Quinteros (2008) indica que probablemente esta medida haya respondido a la voluntad de complementar “la resolución que obligaba a ambos ministerios a una mayor colaboración para impedir la entrada ilegal de extranjeros”.

sión del país. Esta norma preveía como actos ilícitos la entrada *ilegal* del extranjero al territorio argentino, la falsa declaración de la dirección de residencia y la realización de acciones a favor de otros países, contra el Estado argentino o contra países aliados (Quinteros, 2008)²⁴.

Encontrando el control: la 'permanencia ilegal'

En general, la llegada del peronismo al poder no supuso modificaciones importantes en materia de política migratoria, manifestando marcadas continuidades con el control migratorio iniciado en los gobiernos anteriores (Devoto 2001; Biernat, 2007; Quinteros, 2008). Las medidas llevadas adelante, que enfatizaron tanto aspectos concernientes a la promoción como a la selección y la restricción, si bien fueron presentadas y justificadas de otro modo, mostraban una constante preocupación por ejercer el control sobre los extranjeros, en particular sobre aquellos que pretendían ingresar como *turistas* o trasladarse como *pasajeros en tránsito* hacia algún país limítrofe, buscando otros medios para hacerlo más efectivo (Quinteros, 2008). La preocupación era que bajo estas categorías ingresaran aquellos extranjeros que ya habían sido definidos en los años anteriores como *indeseables*, los cuales pretendían ser evitados: refugiados, comunistas, judíos y otros grupos étnico-nacionales y religiosos minoritarios. Considerados en conjunto, la aplicación de las disposiciones legales emanadas de períodos anteriores y los mecanismos de control instituidos durante el peronismo destinados a regular estos grupos sociales como al resto de individuos identificados como *indeseables*, contribuirán decisivamente a la conformación de la visión punitiva y represiva que se afianzará en el seno del Estado argentino a partir de los años sesenta, como veremos más adelante, a través de diversas medidas destinadas fundamentalmente a los trabajadores inmigrantes originarios de Estados vecinos, nombrados genéricamente *inmigrantes limítrofes* o *extranjeros de países limítrofes*.

Que durante el peronismo no haya habido grandes innovaciones en materia de política migratoria, no significa que no haya tenido sus parti-

24 Decreto N.º 536/45.

cularidades. En 1949, bajo la primera presidencia de Juan Domingo Perón, además de crearse la Dirección Nacional de Migraciones²⁵ (DNM), una serie de decretos estuvieron destinados a regular diversos aspectos relativos al ingreso y permanencia de los extranjeros europeos *indeseables* que cruzaban la frontera proviniendo de países limítrofes. Uno de estos decretos fue el N° 1 162: establecido a inicios del año y dirigido a implementar múltiples medidas para controlar específicamente la inmigración de carácter temporal o transitorio, constituye una de las expresiones del Estado argentino que coadyuvó a instaurar la figura de la ilegalidad en el ámbito de las migraciones a través de la categoría de *permanencia ilegal*. En uno de sus artículos estipulaba que *el extranjero* que violara alguna de las disposiciones relacionadas con el ingreso al territorio nacional, lo cual produciría “la caducidad del término legal respectivo concedido por el Estado”, o que “sin autorización especial excediese el plazo de permanencia acordado, será considerado como de ‘permanencia ilegal’, sin perjuicio de las sanciones policiales que se estipulen para cada caso [...]”. Precisaba, asimismo, que “[e]l infractor deberá abandonar el país dentro del término que sea fijado por el medio de transporte que se determine al lugar de origen, de procedencia o a otro país que lo admitiere”.

Para ejercer dicho control, el “documento identificatorio” debía ser acompañado de una “tarjeta de contralor” donde se especificaba la correspondiente categoría de ingreso y permanencia, que podía ser turista, beneficiario de convenio, tránsito o permanencia temporaria, así como “los términos de estada legal de cada categoría de viajeros” y “el texto de la notificación de la fecha de vencimiento”, la cual, debía ser certificada y completada por la autoridad policial “con jurisdicción en el lugar de su primera permanencia o con jurisdicción en el lugar donde se efectuó el contralor migratorio” en el plazo de las primeras 72 horas de ingreso al país. Además de esta información, la autoridad policial debía consignar los datos personales del *viajero* (nombre y apellido, documento de identidad exhibido, localidad, calle y número “donde fijare su permanencia”) y una “constancia de la notificación al viajero de su obligación contraída

25 La DNM fue creada por el decreto N° 2 896/49 bajo la dependencia de la Secretaría Técnica de la Presidencia.

con el Estado de abandonar el país cumplido el término de estada legal y de no ejercer actividades comerciales o asalariadas bajo ningún concepto”.

El decreto también disponía sanciones para aquellos que “directa o indirectamente, facilitaren de cualquier modo el ingreso al país de extranjeros en infracción a las leyes inmigratorias, reglamentaciones dictadas por el Poder Ejecutivo nacional o a los convenios y tratados internacionales vigentes en la materia”. También eran objeto de sanción aquellos propietarios, administradores, gerentes o encargados de hoteles y hoteles-alojamiento como también propietarios, locadores o sublocadores de casas-habitación, entre otros, que aceptaren como pasajeros, pensionistas, inquilinos o huéspedes a extranjeros que “no poseyeren perfectamente al día la documentación exigida en las presentes disposiciones o documento extranjero con las constancias de su permiso de radicación definitiva en el país”.

Junto a ello, en el decreto se comprometía a un conjunto de agentes públicos y privados a ejercer el control de la documentación que acreditara la “permanencia legal” en el país. Si bien se encomendaba a la DGM “la función de contralor de aplicación de las disposiciones contenidas en el presente decreto”, cuyo cumplimiento también debía ser cuidado por la Policía Federal, Gendarmería Nacional, Prefectura General Marítima, las policías de los territorios nacionales y los gobiernos provinciales a través de acuerdos (con el Poder Ejecutivo nacional con el propósito de “desplegar una acción directa de contralor, vigilancia y represión” o “informar a la autoridad migratoria más próxima de la existencia de cualquier infracción prevista en la presente reglamentación”), también se obligaba a empleadores, reparticiones públicas, instituciones privadas, que prestasen servicios públicos y empresas de transporte marítimo, fluvial, aéreo y terrestre, exigir y verificar aquellos certificados y constancias que dieran cuenta de una estadía autorizada en el país.

De manera inédita, la división legal/ilegal también llegó a plasmarse en el articulado de la Constitución Nacional reformada en 1949²⁶. Mientras que el texto original de 1853 establecía en su articulado que “[l]os extranjeros gozan en el territorio de la Confederación de todos los derechos civiles del ciudadano”, la reforma constitucional introducía cambios que limi-

26 Agradezco este señalamiento a Silvana Begala.

taban dichos derechos a aquellos que “entren en el país sin violar las leyes”, pronunciándose también sobre la adquisición y pérdida de la nacionalidad así como sobre su expulsión: “La ley establecerá las causas, formalidades y condiciones para el otorgamiento de la nacionalidad y para su privación, así como para expulsar del país a los extranjeros”.

En general, las medidas de control dispuestas se mantuvieron principalmente para regular el ingreso y la permanencia de los europeos *indeseables*, entre los que se contaban en esta época los refugiados, pero evitaron ser aplicadas a los trabajadores temporarios provenientes de países limítrofes como Bolivia, Paraguay y Chile debido a la creciente demanda de trabajadores temporarios²⁷ en las economías regionales, cuyo ingreso fue favorecido y promocionado por el Estado a través de diversos organismos nacionales. Hasta aquél momento, como señala Karasik (1992, 2000) para el caso de la frontera argentino-boliviana, la presencia de los Estados estaba representada por los puestos aduaneros, concentrándose el control en los bienes antes que en las personas. La pertenencia a una u otra comunidad política no formaba parte de la división de la vida social local y no había obstáculos institucionales que dificultaran la residencia y la circulación entre ambos lados del límite estatal. Fue a partir de la década de 1940 que el límite entre Bolivia y Argentina comenzó a operar, tanto en términos materiales como simbólicos, como frontera política para los habitantes de la zona, adquiriendo visibilidad institucional y consecuencias político-sociales. Cabe recordar también, como destaca Quinteros (2008), que estos extranjeros, nombrados como *braceros*, no eran considerados *inmigrantes* según las definiciones estatales de la época, a diferencia de los trabajadores rurales europeos. A la vez, en tanto *braceros*, estos extranjeros eran vistos y tratados como una mano de obra temporal alejada de la noción de *trabajadores*: evidencia de ello sería, por ejemplo, la inexistencia de acuerdos bilaterales de trabajo entre la Argentina y los países latinoamericanos y la consecuente falta de protección jurídica; con los países europeos, en cambio, se firmaron diversos convenios bilaterales que contemplaban, al menos formalmente, apoyo y amparo de los Estados de origen.

27 En general, el tiempo de residencia y trabajo no superaba el año, oscilando el promedio entre tres y seis meses (Galante, 2008b).

Dado el interés en la mano de obra estacional, el cruce de frontera de trabajadores de países limítrofes fue facilitado por el Estado argentino. La sustitución de la “tarjeta de contralor” por la “cédula de bracero”²⁸ como documento de acreditación del ingreso y la permanencia legales y la simplificación de los trámites administrativos para la entrada, ilustran bien el modo diferencial en que operaba la frontera para los europeos *indeseables* y los trabajadores temporarios, ambos provenientes de países limítrofes. Mediante la “cédula de bracero” –otorgada en principio por tres meses pero que podía extenderse en ocasiones hasta un año– el “bracero” podía permanecer en el país durante el tiempo que había sido empleado para la zafra y a su término debía regresar a su país (Quinteros, 2008)²⁹. En el año 1951, frente a la falta de documentación de los jornaleros contratados y a partir de reclamos patronales se autorizó por medio de una resolución de la DNM, la entrada de trabajadores bolivianos conducidos a ingenios azucareros sin exigirles la documentación identificatoria, asumiendo como válida la declaración del contratante, trasladándose Gendarmería hasta los lugares de trabajo para extender las cédulas (Galante, 2008b; Quinteros, 2008).

28 Galante (2008b) comenta que la “cédula de bracero” surgió en respuesta a una demanda puntual de trabajadores paraguayos ejercida por empresarios algodoneros y avalada por los gobernadores de las provincias implicadas (Chaco y Formosa). La resolución N.º 206 de la DNM del 24/03/1950, partiendo de la premisa que “la mayoría de los braceros extranjeros disponibles” carecían de la documentación requerida, reclamaba una modalidad de control que no impidiera disponer libremente de la mano de obra estacional. Esta respuesta gubernamental, concebida originalmente como una medida de emergencia, se transformará luego, a través de sucesivas resoluciones de la DNM, en una “política de promoción del ingreso de braceros de origen limítrofe para una importante variedad de desarrollos regionales con frontera internacional” como Salta, Jujuy, Misiones, Chaco, Formosa y Santa Cruz. Estas resoluciones, originadas a partir de la solicitud de compañías privadas (ingenios azucareros del NOA, empresas algodoneras y yerbateras y cooperativas agrarias tabacaleras del NEA y construcciones ferroviarias o explotaciones mineras estatales en el Sur), organismos estatales como el Ministerio de Industria y Comercio de la Nación o la Gendarmería Nacional, pretendían agilizar el control fronterizo ante el numeroso ingreso de trabajadores de países limítrofes (Bolivia, Paraguay y Chile, principalmente).

29 Con el objetivo de sistematizar el otorgamiento de las “cédulas de bracero”, la DNM elaboró un proyecto de decreto sobre el ingreso de braceros, que suponía la derogación los decretos N.º 1 162 y 24 104 dictados en 1949 y alentaba la “radicación automática”, pero finalmente no consiguió que fuera aprobado. Con ello, la DNM continuó manejándose con resoluciones, mediante decisiones propias de su competencia (Galante, 2008b).

Los nuevos *indeseables*: los inmigrantes de países limítrofes y la *ilegalidad*

A partir de los años sesenta, con el advenimiento de nuevos gobiernos militares, el cuerpo de disposiciones jurídicas y demás mecanismos institucionales de control creados en las décadas anteriores para regular el ingreso y la permanencia de los europeos *indeseables* inspirará las medidas que serán aplicadas a los trabajadores de países limítrofes. Éstos, a medida que fueron percibidos como parte de una inmigración más permanente, en especial a partir de su concentración en los grandes centros urbanos del país, se convirtieron en los nuevos *indeseables*, adquiriendo la *ilegalidad* una especial relevancia en la normativa producida. Asimismo, como sugiere Pacecca (2000), a medida que el ingreso por tierra desde los países limítrofes se fue afianzando, la normativa migratoria se desplazó desde el *control del ingreso* hacia el *control de la permanencia*, administrado mediante importantes restricciones en las condiciones de residencia y trabajo formalizadas legalmente.

A poco más de un año del golpe militar de 1962, el gobierno presidido por José María Guido estableció nuevas medidas para regular la población inmigrante en el país mediante el decreto-ley titulado “Extranjeros: régimen de admisión, permanencia y expulsión del territorio de la República”, asociando explícitamente el *problema migratorio* a la ilegalidad³⁰. Según esta nueva disposición, era “imprescindible adecuar las normas de la Ley de Inmigración, dictada hace más de 80 años, a las reales necesidades del problema migratorio en nuestro país”. Pacecca (2000) indica que esta es la primera pieza jurídica que explícitamente propone una actualización de la Ley Avellaneda de 1876 a la vez que constituye el antecedente inmediato del Reglamento de Migración de 1965³¹.

Bajo la finalidad de “reglamentar la admisión, permanencia y expulsión de extranjeros”, uno de sus artículos ofrecía una definición de “ilegal” que recuerda lo establecido en el decreto dictado en enero de 1949

30 Decreto-ley N.º 4 805/63.

31 El decreto señala en los considerandos que “la legislación existente sobre la materia está constituida por un conjunto asistemático y, en ciertos casos contradictorio, de normas reglamentarias que han desvirtuado los lineamientos esenciales de la ley de Inmigración 817”.

en el cual se introduce y especifica la categoría de “permanencia ilegal”: “La Dirección Nacional de Migraciones considerará ilegal el ingreso o permanencia en el país de todo extranjero que hubiere ingresado sin someterse a contralor migratorio o por lugar no habilitado al efecto, no cumpliera con los requisitos legales que condicionan el ingreso y permanencia de extranjeros o permaneciere en territorio de la República vencido el plazo de permanencia autorizado”³². Como se desprende de los considerandos del decreto-ley, la política de control que se pretendía llevar adelante, bajo un recorte de derechos para los extranjeros cuyo ingreso o permanencia fuera considerado ilegal, buscaba ampararse en la Constitución Nacional, recurriendo a fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los cuales se declaraba que “el derecho de la Nación a regular y condicionar la admisión de extranjeros no es incompatible con los derechos individuales consagrados por la Constitución Nacional”. Según los fundamentos de la norma, el texto constitucional, en su artículo 14, no protegía al extranjero “que logra ingresar al país eludiendo el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley de inmigración y su reglamentación y la autoridad competente para exigir y verificar el cumplimiento de dichos requisitos”³³. El decreto también imponía limitaciones a quienes fuesen admitidos y estuvieran viviendo en el país aún bajo la categoría de “extranjeros residentes permanentes”, condicionándola a una permanencia continua en el territorio nacional³⁴. Asimismo, la DNM pasó a tener mayores competencias sobre la regulación de los movimientos migratorios, incrementando sus funciones de control, apoyadas por la Policía Migratoria Auxiliar conformada por la Policía Federal, Prefectura Nacional Marítima y Gendarmería Nacional.

32 Decreto-ley N.º 4805/63.

33 Véase Begala (2007) para un análisis del artículo 14 y la noción de *habitante* en el marco de la discusión sobre ciudadanía.

34 Según lo dispuesto en el decreto, perdían tal condición en caso de que se ausentaren del “territorio de la República” por un lapso de tiempo mayor a dos años de manera continuada. Su posible reingreso, previa solicitud de permiso, sería resuelto por la “autoridad migratoria”, la cual valoraría “su situación familiar en el país, su domicilio, la sede de sus negocios, profesión y antecedentes personales”. Además de las excepciones que podían otorgar, discrecionalmente, los ministerios del Interior y de Relaciones Exteriores y Culto, quedaban exceptuados aquellos cuya ausencia mayor a dos años se produjera por “razones de salud, de estudio, familiares, profesionales o de negocios”.

Iniciado ya el gobierno constitucional de Arturo Illia, en 1965 se aprobó el Reglamento de Migración, el cual se mantuvo vigente hasta mediados de los años ochenta, bajo el argumento de “[q]ue es necesario modernizar, sistematizar y facilitar los regímenes de admisión, ingreso, permanencia y salida de extranjeros, y disponer de un cuerpo normativo simple y coherente en beneficio de administrados y administradores”³⁵. Entre las numerosas funciones de la DNM relacionadas con la regulación de la población inmigrante figuraba “proveer lo necesario para la prevención y represión de la inmigración clandestina”. El criterio para establecer las categorías bajo las cuales los extranjeros podían ser admitidos se basaban en la noción de *permanencia*: los dividía entre extranjeros “con residencia permanente” y “con residencia no permanente” y proponía una clasificación en la cual, a la vez que introducía categorías concernientes a la inmigración de países limítrofes, diferenciaba entre los “inmigrantes”, clasificados como *espontáneos, llamados y asistidos*, y aquella mano de obra comprendida bajo rótulos como *temporarios* o “trabajadores de temporada” y los habitantes “de tránsito vecinal fronterizo”³⁶. Aunque todo extranjero, con o sin permanencia estaba expuesto a la expulsión, las diferentes disposiciones relativas a cada categoría permitían que esta distinción administrativa se tradujera en mayores o menores posibilidades de ser declarado *ilegal*³⁷.

Como ya se venía proponiendo desde las primeras décadas del siglo en la normativa migratoria, el reglamento preveía un sistema de control indirecto de la ilegalidad en el ingreso como en la permanencia que alcanzaba a todos aquellos que se vincularan o trataran con inmigrantes. Los empleadores que proporcionasen trabajo u ocupación o contratasen extranjeros estaban obligados a comprobar que contaban con la categoría de

35 Decreto N.º 4 418/65.

36 La categoría “con residencia permanente” incluye “inmigrantes”, “refugiados”, “ex-residentes” y “familiares de argentinos” (artículo 11) y aquella “con residencia no permanente” contempla “temporarios”, “turistas”, “trabajadores de temporada”, “pasajeros en tránsito”, “asilados políticos” y “de tránsito vecinal fronterizo” (artículo 28).

37 A su vez, el reglamento disponía de un conjunto de requisitos que condicionaban el ingreso y permanencia en el país con residencia permanente y distinguía entre extranjeros “absolutamente inhabilitados” y “relativamente inhabilitados”, retomando criterios de selección largamente asentados en la legislación migratoria argentina.

ingreso o permanencia solicitada o tenían el permiso correspondiente para “desempeñar actividades asalariadas o remuneradas en el país”. Asimismo, un amplio rango de individuos relacionados con el alojamiento (propietarios, administradores, gerentes, encargados o responsables de hoteles y demás sitios de hospedaje, como también los propietarios, locadores o sublocadores de casas habitación) así como todos aquellos que tratasen como pasajeros, inquilinos o huéspedes con extranjeros debían exigirles la documentación que acreditase que “se encuentran residiendo legalmente en el país, debiendo comunicar toda irregularidad de inmediato a la autoridad migratoria o policial más próxima”. En caso de que se declarara *ilegal*³⁸ el ingreso o la permanencia de un extranjero, en virtud del valor que tuviera “su situación personal y familiar, su profesión, condiciones personales y la utilidad del mismo para el país”, la DNM podía concederle la regularización solicitada, intimarlo a regularizar su situación o conminarlo a abandonar el país, “bajo apercibimiento de decretar su expulsión”, o decretar directamente su expulsión, pudiendo proceder a su detención.

Ese mismo año, al mes siguiente, se creó por decreto una Comisión Interministerial en el ámbito del Ministerio del Interior encargada de estudiar “los problemas emergentes –definidos en los considerandos como “complejos”– de la afluencia al país y permanencia en él de personas provenientes de países limítrofes”. Su misión consistía en analizar “los aspectos legales y administrativos, políticos, sociales, económicos, laborales, sanitarios, educacionales, etc., del problema” con el fin de proponerle al Poder Ejecutivo “un plan de soluciones”³⁹. Uno de los elementos que podría haber contribuido a percibir a la migración en términos de problema, como sugiere Pacecca (2000), es la radicación de inmigrantes limítrofes en respuesta al plan de regularización migratoria de 1964, que tratare-

38 Esta norma recoge la definición de *ilegal* otorgada en el decreto-ley N.º 4805/63. Según el reglamento, bajo el capítulo titulado “De la declaración de ilegalidad del ingreso y la permanencia”, la DNM “deberá declarar ilegal el ingreso y/o la permanencia en el territorio de la República a todo extranjero que: a) hubiere ingresado sin someterse a contralor migratorio; b) hubiere ingresado por lugar no habilitado a tales efectos, c) no cumpliero con los requisitos legales que condicionan el ingreso y/o la permanencia de los extranjeros en sus distintas categorías; d) permaneciere en la República una vez vencido el plazo de permanencia autorizada” (artículo 151).

39 Decreto N.º 5 144/65.

mos más adelante. Por estos años, a la vez que aumentaba la concentración de inmigrantes limítrofes en el AMBA también su presencia comenzaba a adquirir mayor visibilidad social.

Esta comisión interinstitucional involucraba una amplia variedad de organismos de gobierno, que según lo expresado en los considerandos, estarían afectados por los movimientos migratorios de países limítrofes. Estaría presidida por el Ministerio del Interior e integrada por representantes de los Ministerios del Interior, Relaciones Exteriores y Culto, Defensa Nacional, Trabajo y Seguridad Social, Asistencia Social y Salud Pública y Educación y Justicia como también por el Secretario General de la Presidencia de la Nación, el Secretario de Informaciones de Estado y los Directores Nacionales de Migraciones, Gendarmería, Prefectura Marítima y Registro Nacional de las Personas, el Director General de Provincias, el Jefe de la Policía Federal y el Presidente de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad. Las áreas de gobierno involucradas suponían, de por sí, una definición acerca de los ámbitos en los cuales se pensaba que estos problemas emergerían (Pacecca, 2000).

Con el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía (1966-1970) se reforzó el carácter restrictivo y represivo de las medidas estatales dirigidas a la población inmigrante, guiadas centralmente por el objetivo de “impedir la inmigración clandestina”⁴⁰. Bajo esta finalidad, mediante un decreto-ley, se prohibía a “los extranjeros que se encuentren ilegalmente en el país” y a los “residentes temporarios” llevar a cabo “tareas o actividades remuneradas en todo el territorio de la República, ya sea por cuenta propia o en relación de dependencia” (a los residentes temporarios se les permitía trabajar en caso de que “estuviesen habilitados por la autoridad migratoria”), obligando a “las reparticiones oficiales, empresas estatales y todo empleador o dador de trabajo”, así como a “los propietarios, administradores, gerentes, encargados o responsables de hoteles o casas de hospedaje” que les exigieran los comprobantes o constancias que acreditaran su “residencia legal en el país”, además de denunciar a las autoridades

40 Así se declara en la nota que acompaña el proyecto de ley: “Entre los objetivos fijados en el punto 4º –Potencial Humano– del Programa de Ordenamiento y Transformación del Gobierno de la Revolución Argentina, figura el de impedir la inmigración clandestina”.

migratoria o policial “las situaciones irregulares que pudieren comprobar”⁴¹. Acorde a los rasgos autoritarios de la norma en general, en caso de incumplimiento de estas obligaciones, la DNM, facultada a ejercer “el poder de policía migratoria en todo el territorio de la República” con la asistencia de la Policía Migratoria Auxiliar, podía aplicar un amplio abanico de sanciones⁴².

Los argumentos mediante los cuales se buscaba avalar dicha norma, expresados en la nota adjuntada al proyecto de ley, ofrecen algunos elementos que permiten comprender más cabalmente el modo en que se pretendía explicar en este período la existencia de la ilegalidad como problema necesario de solución y las consecuencias que se le imputaban. En primer lugar, se apoyaba en la *insuficiencia* que habían tenido las acciones de control ejercidas en el ingreso al territorio nacional, la aplicación de las medidas concernientes a la expulsión de los “extranjeros indeseables ingresados o establecidos ilegalmente” y las amnistías o “régimenes de excepción” –como se las denomina en la norma– para obtener “una solución integral del problema de la inmigración clandestina que subsiste vigorosamente” o, como también afirmaba, para “mitigar los males que nacen de esa situación anómala”. En segundo lugar, la existencia de “una considerable inmigración ilegal” era atribuida principalmente a “una insuficiencia normativa” que permitía que el “inmigrante ilegal” tuviera los mismos derechos, libertades y garantías que el “habitante de derecho”, la cual produciría “una irritante desigualdad a favor del ilegal”, desincentivándolo a que acuda a los procesos de “regularización”. Junto a ello, “la existencia de una dilatada frontera de difícil vigilancia” y “la vigencia de liberales régimenes para la admisión de turistas, pasajeros en tránsito, trabajadores de temporada y para el denominado tránsito vecinal fronterizo”

41 Decreto-ley N.º 17 294/67.

42 Unos meses más tarde, el gobierno de Onganía dictó un nuevo decreto-ley que actualizaba el monto de las multas para las infracciones relacionadas con el “transporte ilegal de extranjeros”, esgrimiendo que el monto máximo establecido en el año 1963 (por el decreto-ley N.º 4 805) carecía de “suficiente eficacia punitiva”, y por tanto, habría favorecido “un marcado aumento de las infracciones por parte de las empresas transportadoras” (decreto-ley N.º 17 489). Esta norma se fundamentaba en “[l]os perjuicios e inconvenientes que derivan de la llegada al país de extranjeros carentes de la documentación necesaria” (Nota al Poder Ejecutivo acompañando el proyecto de ley N.º 17 489).

contribuirían a explicar la presencia de la “inmigración ilegal” en la Argentina. La ‘solución integral’, por tanto, radicaría en la modificación de “las condiciones de atractividad que el país ofrece hoy al residente ilegal”, lo cual suponía, en los términos del decreto-ley, el establecimiento de un instrumento jurídico que evitara su acceso al trabajo remunerado y que sancionara y reprimiera las “infracciones” cometidas en torno a él. A su vez, la norma, en busca de legitimidad, pretendía respaldarse en la Constitución Nacional, argumentando que las restricciones que imponía a los “residentes ilegales” no contradecían sino que armonizaban con su finalidad: el reconocimiento de los derechos civiles a los extranjeros sería en función de su condición de “habitantes de la Nación”. Dicha condición solo sería alcanzable mientras hubiera un “previo acatamiento de las normas que regulan el ingreso de los inmigrantes”. Esta afirmación suponía una definición concreta acerca de los criterios de pertenencia a la nación, que si bien emerge explícitamente en esta oportunidad, está contenida en los supuestos básicos de la normativa migratoria en general: los *ilegales* no pueden formar parte de la nación; en la nación sólo tienen lugar los *legales*. Ser un *nacional* implica estar *legal* como condición *sine qua non*.

Este mismo año, otro decreto-ley otorgaba una cédula de identidad a los extranjeros que acreditaran ser residentes permanentes y una resolución de la DNM creaba el documento oficial –documento que perdurará hasta la actualidad bajo la denominación informal de “la precaria”– que colocaba al migrante en una situación inestable en la cual estaba “indocumentado” pero no se lo consideraba “ilegal” (Pacecca, 2000): un “certificado de autorización de residencia precaria y para ejercer actividades remuneradas para quienes estén regularizando la permanencia, por 180 días renovables”⁴³. De aquí en adelante, esta “residencia precaria” –denominación que pretende evocar una corta duración, pero que también funciona como reconocimiento del estado de *provisoriedad* en la que coloca al inmigrante que la posee– se institucionalizará, incorporándola a los distintos instrumentos legales, y se adoptará como una categoría administrativa que le permite al Estado distinguir entre aquellos inmigrantes que

43 Resolución de la DNM N.º 2 016.

han mostrado su voluntad de resolver su situación de ilegalidad, sometiéndose a los procesos de *legalización* o *regularización*, y los que persisten manteniéndose más allá de la *legalidad*, fuera o contra de la ley, según la interpretación que predomine.

En 1969, en un contexto marcado por la protesta social como *el Cordobazo*, la dictadura militar conducida por Onganía establecía, mediante un decreto-ley inspirado en la ley de Residencia de 1902⁴⁴, la facultad del Poder Ejecutivo a ordenar y decretar de manera “irrecurable” –tal como se expresa en su articulado– la expulsión de los extranjeros denominados por esta norma como “indeseables”⁴⁵, incluido el “extranjero residente permanente”, en los casos que “registrare condena en el extranjero y lo hubiere ocultado o no fuere conocido por la autoridad al producirse la admisión”, o “fueren condenados por los tribunales argentinos por delitos dolosos” o, finalmente, “realizare en la República actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público”⁴⁶. Alegaba que por “razones de seguridad” el Poder Ejecutivo podía “ordenar su detención hasta el momento que se haga efectiva la medida [de expulsión]”. Así, en nombre del orden público y la seguridad nacional, como se desprende de los fundamentos del decreto, al mismo tiempo que se destacaba la generosidad de la Constitución Nacional para recibir “a todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino”, así como la hospitalidad de su pueblo, se advertía que quienes no se atuvieron a las normas fijadas estaban en la posibilidad de ser “segregados de nuestra comunidad” –que tratándose de la voz del Estado podría ser interpretada como comunidad nacional o directamente como nación– mediante los mecanismos que posee el Estado para desterrar a quienes considera *indeseables*: la expulsión.

44 Así lo reconoce el decreto-ley N.º 18 235 en la nota dirigida al Poder Ejecutivo que acompaña el proyecto de ley. Dice textualmente: “El proyecto cuya aprobación someto a la consideración de V.E. se inspira en la ley N.º 4 144 que estuvo vigente más de medio siglo, y en disposiciones análogas de la legislación comparada.”

45 Este decreto-ley se titula explícitamente “Extranjeros – Expulsión de indeseables”.

46 Decreto-ley N.º 18 235/69.

La doctrina de seguridad nacional hecha norma: la ley Videla y su institucionalización

Durante la última dictadura militar, autodenominada *Proceso de Reorganización Nacional* e iniciada con el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, la normativa migratoria mantuvo y sistematizó la visión restrictiva y represiva sobre los inmigrantes de países limítrofes que, bajo los principios de la llamada doctrina de seguridad nacional⁴⁷, se había ido ratificando en la década anterior. Por medio de dicha ideología, la cual tuvo un marcado arraigo en las diversas experiencias de política migratoria en América Latina, se confeccionó una maquinaria estatal dirigida a identificar enemigos internos y externos identificados con la ilegalidad, entre los cuales estaban incluidos tanto los *subversivos* como los extranjeros *ilegales* o *clandestinos*. Asimismo, las normas dictadas a lo largo de este período revelan la importancia otorgada a la ilegalidad y las distintas acepciones que ésta podía adoptar según la corriente migratoria o el grupo social que se tratara⁴⁸. Aprobados a fines de los setenta los *Objetivos y Políticas Nacionales de Población*⁴⁹, en 1981 se dictó la ley N.º 22 439, titulada *Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración*, también conocida como ley Videla, la cual se mantuvo vigente a lo largo de los dos últimos gobiernos democráticos de distinto signo político (Novick, 1997), posteriores a la dictadura militar (1976-1983), hasta su derogación con la nueva ley de migraciones promulgada a inicios del 2004. En el marco de una “política de fomento de la inmigración”, como su propio título lo indicaba, la ley Videla postulaba un principio de selectividad basado en criterios étnicos y nacionales –dejando en claro que los inmigrantes *deseables* eran los europeos– que se combinaba con un articulado basado en una concepción represiva de la migración dirigida a los *nuevos indeseables*, los denominados *inmigrantes limítrofes*.

Como señala un informe del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), esta normativa era violatoria de diversas normas de la Constitu-

47 Sobre la doctrina de seguridad nacional en la Argentina y el Cono Sur, véase Tapia Valdés (1980), Cherfiavsky (1993), Leal Buitrago (2003) e Izaguirre (2004; 2006), entre otros.

48 Véanse, por ejemplo, los decretos N.º 1 483/76, N.º 464/77 y N.º 1 835/77.

49 Decreto N.º 3 938/77.

ción Nacional. Desconocía los derechos de las personas migrantes, omitiendo dos principios fundantes del sistema jurídico argentino: el derecho a la igualdad y a la no discriminación. Esta ley también le otorgaba facultades excesivas a la Dirección Nacional de Migraciones, dependiente de la Secretaría de Población del Ministerio del Interior: la autorizaba a “controlar el ingreso, egreso y permanencia y ejercer el poder de policía de extranjeros en todo el territorio de la República”. Según se disponía en su articulado, este organismo del Poder Ejecutivo estaba facultado a allanar aquellos lugares donde se sospechara la presencia de inmigrantes irregulares, detenerlos sin orden judicial y expulsarlos. Entre otras violaciones a los derechos humanos contenidas en esta ley, se destacaba la obligación legal de denunciar la existencia de una persona extranjera sin permiso de residencia ante la autoridad migratoria, las restricciones o prohibiciones respecto a la educación, al trabajo y a la libre circulación en el territorio nacional y la ausencia de garantías procesales (inexistencia de debido proceso y recurso judicial efectivo, allanamiento y detención sin orden judicial) (CELS, 2000)⁵⁰.

Agotada la dictadura militar, fue también esta ley la que rigió durante los sucesivos gobiernos democráticos. Es más, en el año 1987, bajo el gobierno de Raúl Alfonsín, se la reglamentó, derogando el establecido en 1965⁵¹. Las disposiciones relacionadas con la admisión y permanencia, las expulsiones y el reingreso, y el control de la ilegalidad no diferían sustancialmente de lo establecido en la legislación anterior. Entre las pocas modificaciones que realizaba, el reglamento especificaba quiénes serían los *extranjeros deseables*, limitando la concesión de la residencia en el país a extranjeros que representaran una mano de obra calificada, contaran con un capital que les permitiera desarrollar actividades económicas generalmente valoradas por los gobiernos para sus planes de desarrollo o revistieran un particular interés para el Estado argentino, entre los cuales –como ya lo advirtiera Pacea (2000)– no estaban contemplados los trabajadores de países limítrofes.

50 Existe una gran cantidad de trabajos dedicados a analizar la ley Videla. Véase Giustiniani (2004) para conocer una de las publicaciones, aparecida después de su derogación, que reúne diversos artículos sobre el tema.

51 Decreto N.º 1 434/87.

Durante los años noventa, con la llegada de Carlos Menem a la presidencia, el Estado jugó un papel trascendental en el proceso de visibilización de la inmigración limítrofe, (re)instalando –en estrecha relación con los medios masivos de información⁵²– la figura del inmigrante como problema social; su presencia, en particular a través de su representación como *ilegal*, sirvió de pretexto para explicar las distintas situaciones sociales por las que atravesaba el país durante los años noventa y justificar una serie de medidas económicas enmarcadas en las políticas de ajuste estructural del programa neoliberal que se pretendía consolidar. Fue principalmente desde determinados organismos y agentes del Estado nacional (como el Ministerio del Interior) 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 económicas implementadas en la Argentina bajo el neoliberalismo. Mientras las causas estructurales de los problemas económicos y sociales fueron desestimadas en gran parte del debate público (hasta hacerse finalmente evidentes), los inmigrantes de países vecinos –especialmente bolivianos, paraguayos y peruanos– fueron interpelados básicamente como un problema social, configurado en términos de amenaza: en sus declaraciones, [re]producidas por distintos medios de comunicación, altos funcionarios públicos adjudicaron a los *inmigrantes limítrofes* aquellas fracturas sociales que se materializaron a lo largo de la década como los máximos exponentes de la desigualdad social, exacerbada por las medidas neoliberales implementadas por el menemismo: la proliferación de enfermedades como el cólera, el aumento del desempleo y los bajos salarios, la ocupación de viviendas, el incremento de la pobreza, la delincuencia y la inseguridad⁵³.

52 Con marcado arraigo en el imaginario social de la década de los noventa, también los medios de comunicación jugaron un papel decisivo en la construcción de una imagen negativa y estereotipada de estos inmigrantes, mediante estrategias discursivas de criminalización, racialización y etnización, que privilegiaron noticias relacionadas con la ilegalidad, la delincuencia o la competencia con los *locales* por los puestos de trabajo. En los últimos quince años, la presencia del inmigrante en los medios de comunicación, especialmente en la prensa escrita, ha sido objeto de múltiples estudios en la Argentina, dando cuenta de las estrategias discursivas que fueron desarrolladas en relación con la cuestión migratoria, principalmente de origen limítrofe, asumiendo un rol central en la construcción de la imagen del inmigrante en la sociedad.

53 Véase Benencia y Karasik (1995); Oteiza y Aruj, 1997; Grimson, 1999; Casaravilla, 1999.

Durante la primera presidencia de Menem, las principales voces del gobierno nacional como la del ministro del Interior, identificaban las *migraciones ilegales* como un *tema de alta política*, además de advertir sobre las consecuencias negativas que traerían aparejadas. En 1993 se dictó un decreto por el cual se “preanuncia la nueva política restrictiva” (Oteiza y Novick, 2000) que se afianzará paulatinamente a partir del año siguiente, cuando la criminalización de la inmigración, antes de la última embestida hacia finales de la década, ya alcanzaba su apogeo. Mediante este decreto, el gobierno oficializaba las acciones policíacas y represivas dirigidas a los *inmigrantes limítrofes*, llevadas adelante por el Estado mediante la intervención articulada de dependencias del Ministerio del Interior y las fuerzas de seguridad. El objetivo político explicitado, según lo expresaba el decreto, era “encarar el grave problema provocado por las ocupaciones ilegales de viviendas y otros delitos que alteren la paz social”. Esta norma establecía también que “con el fin de hacer operativa la política migratoria instrumentada”, era “indispensable que el Poder Ejecutivo Nacional, por medio de sus operativos pertinentes, adopte las medidas necesarias para afrontar este grave problema, empleando una metodología ágil y efectiva, que permita la inmediata expulsión de los inmigrantes ilegales”⁵⁴. Al año siguiente se aprobó el nuevo Reglamento de Migración⁵⁵. En sus considerandos se puntualizaba, asumiendo implícitamente su carácter restrictivo, la voluntad de “retornar al carácter de país de esperanza para todos los inmigrantes del mundo acorde con la irrenunciable vocación de libertad que anima al pueblo argentino”, admitiendo, al mismo tiempo, que todo ello “no implica desconocer la facultad que asiste al Estado Nacional de autorizar la admisión y permanencia de extranjeros en la República”⁵⁶. Además, se consideraba la ilegalidad y los flujos migratorios

54 Decreto N.º 2 771/93.

55 Decreto N.º 1 023/94.

56 Mientras el carácter restrictivo de la política migratoria que llevaba adelante el gobierno nacional se reforzaba, representantes del Estado argentino pretendían mostrar en los foros internacionales los logros de su gestión en materia de migraciones internacionales bajo un envoltorio discursivo que destacaba el valor de la inmigración y el respeto que le confería el gobierno a los inmigrantes. En la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, celebrada en septiembre de 1994 en El Cairo, Egipto, el Ministro de Relaciones Exteriores (1991-1999), Guido Di Tella, en su intervención, define a la Argentina como un país conformado por inmigrantes, que se benefició primero de la inmigración originaria de Europa y luego de aquella pro-

regionales como asuntos a atender en la determinación de los criterios de admisión y permanencia: bajo la noción de una “correcta política migratoria” se expresaba la disposición a “fortalecer aquellas acciones e instrumentos que tiendan a evitar la existencia de situaciones de ilegalidad” y se apelaba a la necesidad de “efectuar un estudio previo de las corrientes migratorias que inciden en nuestro país, a fin de resguardar los intereses nacionales”. Sin demasiadas interrupciones, durante los últimos años de la década se produjo la embestida final del menemismo contra los inmigrantes *ilegales*. Entre las distintas acciones estatales llevadas adelante, el oficialismo impulsó en el Congreso Nacional tres proyectos de modificación de la ley Videla que aspiraban a endurecer los controles migratorios y a aumentar las restricciones, bajo el argumento de controlar la *inmigración ilegal*. En términos generales, estas iniciativas de reforma apuntaban a endurecer aquellos elementos que constituyen el núcleo duro de la visión de Estado sobre las migraciones: las condiciones de entrada, permanencia y expulsión. La voluntad expresa de incorporar normas que “armonicen el ejercicio del poder de policía de extranjeros con la política poblacional” no suponía otra cosa que el establecimiento de mayores restricciones a las ya contempladas en la Ley Videla⁵⁷.

cedente de los países limítrofes. Como parte de los logros en materia de migraciones internacionales, resalta, en un primer momento, la cantidad de regularizaciones de *migrantes ilegales* realizadas y la creación de instituciones especializadas en materia de población. Los nuevos criterios de admisión establecidos en el reglamento de migración de 1994, de marcado carácter restrictivo, son presentados como parte de la ‘modernización’ de la normativa migratoria.

57 Hasta 1994 las propuestas de modificación de la Ley Videla solo contemplaban cambios menores relativos a la actualización de tasas y multas y algunas competencias. A partir de esa fecha, se incrementa la labor parlamentaria dedicada a la elaboración de proyectos en materia migratoria (Courtis, 2006). Véase CELS (1997), Oteiza y Novick (2000), Novick (2001) y Courtis (2006) para una revisión de los proyectos de ley ingresados a la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, que pretendían modificar parcialmente o reemplazar y derogar a la Ley Videla. También Cozzani de Palmada (2000) para un análisis de los proyectos de ley de 1997 y 1998.

La *regularización migratoria* como *solución* a la ‘ilegalidad’

A lo largo de la última mitad de siglo, convertida la *ilegalidad migratoria* en uno de los asuntos que ponen en cuestión tanto la capacidad administrativa como la legitimidad del Estado, diversas administraciones buscaron en los llamados programas de *regularización*⁵⁸ *migratoria* el instrumento con el cual regular la acumulación de extranjeros o inmigrantes, tipificados como ilegales, recibida de gobiernos anteriores, en particular de las dictaduras militares. En este sentido, aunque sea considerada una medida de excepción, la legalización o regularización migratoria no corre por fuera, sino que forma parte del *régimen de control* instituido paulatinamente por el Estado para regular el ingreso, la permanencia y la expulsión de la población extranjera. Por más que la regularización migratoria se aleje de las convencionales medidas represivas, es importante que sea entendida como un mecanismo de control estatal para regular la inmigración en general y la construida como “ilegal” en particular, una medida que pone a prueba el poder del Estado.

La Argentina, como uno de los principales países receptores de inmigración, fue también uno de los primeros países del mundo en adoptar un proceso de regularización migratoria, cuya implementación recién comenzó a extenderse a nivel mundial en la década del setenta. Durante el siglo XX, estos procedimientos fueron llevados adelante en el país de manera periódica, únicamente por gobiernos constitucionales, en los años 1949, 1958, 1964, 1974, 1984 y 1994. Los dos primeros fueron de carácter general y los restantes estuvieron dirigidos particularmente a los *extranjeros de países limítrofes*. Más allá de las diferencias en los fundamentos ofrecidos en estas ocasiones, todos perseguían la misma finalidad: dar una *solución definitiva* a un hecho social, político y económico que se renueva constantemente, asumido por el Estado como un *problema* regulable en términos administrativos y legales. Aunque pareciera paradójico, a través de un proceso de legalización migratoria el Estado pretende solu-

58 La misma noción de *regularización* es significativa: 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.

cionar un problema que él mismo ha creado (a través de la ley) –como diría De Genova (2002), se trata de la *producción legal de la ilegalidad*. En este sentido, sin desconocer las implicancias que tiene para los migrantes en sus vidas cotidianas, podría decirse que la *ilegalidad* no es un problema en sí, sino un problema *para* el Estado.

El primer llamado de legalización migratoria tuvo lugar a mediados del siglo veinte. Como vimos en los apartados anteriores, progresivamente se fue constituyendo la migración como un asunto de ilegalidad. Es decir, hubo un momento histórico en que la migración se movía en el terreno de la *alegalidad*: el Estado regulaba los movimientos de entrada y salida sin que quedaran definidos y comprendidos en los términos de lo *legal/ilegal*. Por lo tanto, sin una declaración oficial de ilegalidad, tampoco hubiera podido haber una respuesta política dirigida especialmente a una población extranjera cuyo ingreso fuera calificado en base a esa clave interpretativa. En el año 1949 se estableció la primera medida de regularización migratoria en el país –denominada “indulto general” en el decreto que la anunciara– dirigida a “los extranjeros que hubieren penetrado al país ilegalmente”⁵⁹. El decreto obligaba a todos los extranjeros que se encontraran en el país y que no poseyeran “documentos de identidad argentinos” o “permiso de residencia definitiva” a presentarse ante la DNM para “regularizar su situación”⁶⁰. Esta medida, más allá de este objetivo explícito, también fue expresión de las deficiencias e irregularidades administrativas en el manejo de los asuntos migratorios durante el peronismo (Devoto 2001).

Casi una década más tarde, en 1958, el gobierno del presidente Frondizi impulsó la segunda iniciativa de legalización migratoria, denominada en sus considerandos como “una medida generosa de carácter excepcional”, con el objetivo de que obtuvieran “su radicación legal”, exigiéndoles los “requisitos mínimos indispensables en cuanto a identidad y residencia”. La justificación de la medida se apoyaba en dos hechos: por un lado,

59 Decreto N.º 15 972/49.

60 Galante (2008a) señala que si bien la regularización comenzó a partir del decreto N.º 1 162 (20/01/49; art. 16) con algunos requisitos (como la realización de trámites ante autoridad judicial) que podían ofrecer alguna dificultad para su acceso, las sucesivas normas (decretos N.º 15 972/49, 24 666/49, 12 369/50 y 29 950/50) la convirtieron en un “efectivo indulto general”.

en la existencia de “una apreciable cantidad de extranjeros [que] no formularon la presentación pertinente” bajo la regularización migratoria de 1949 y, por el otro, en la posterior incorporación al país de “nuevos núcleos de extranjeros que, a pesar de encontrarse en la misma situación, han ligado su vida y actividades a nuestro propio desarrollo”. Los potenciales beneficiarios de la medida, a quienes nombraba como “extranjeros establecidos de hecho en el país” (antes del 1 de mayo de 1958) que no podían “justificar su ingreso o estada legal”, no eran responsabilizados por dicha situación, indicando que “la mayoría de dichas personas no pueden satisfacer los requisitos usuales para radicarse legalmente en el país, no obstante su efectiva vinculación al mismo; hallándose además imposibilitados para obtener documentos de identidad”⁶¹.

A principios de 1964, durante el gobierno de Illia, se estableció la tercera medida de legalización migratoria para “todo extranjero nativo de país limítrofe que se encuentre establecido de hecho en el territorio de la República” (antes del 12 de octubre de 1963), sin importar “la forma y condición de su ingreso”, y que no poseyera “documentación personal argentina”. De todas maneras, los requisitos y exigencias para obtener la “radicación definitiva” se incrementaron en esta oportunidad. Ya no solo era necesario “acreditar su residencia” y “probar su identidad”: la radicación pasaba a estar supeditada también, al menos formalmente, a la “carencia de antecedentes penales” y “buena salud”.

En 1974, el tercer gobierno de Perón llevó adelante el cuarto proceso de legalización migratoria dirigido a los “ciudadanos provenientes de países limítrofes en situaciones legales irregulares”. Dicha medida, vista como parte de la necesidad de “traducir en hechos concretos las aspiraciones expresadas en el plano de las ideas, principios y propósitos”, se fundamentaba, por un lado, en las consecuencias que tendría la falta de “documentación adecuada” para los trabajadores inmigrantes, considerados “pasibles de abusos por parte de sus empleadores”, permitiendo con ello la formación de “un verdadero mercado negro de mano de obra” que deprimía los salarios establecidos por leyes y convenios laborales y obstaculizaba “el desenvolvimiento de sus vidas con las seguridades que la Na-

61 Decreto N.º 3 364/58.

ción está obligada a ofrecerles”⁶². Por el otro, la medida de legalización se apoyaba en la posición oficial del gobierno nacional en materia de migraciones y relaciones exteriores, declarando su adhesión a “los altos principios de hermandad e integración latinoamericana” y a una “política generosa, consecuente con su tradición en materia de inmigración”. Entre los requisitos que se les exigía para obtener la “radicación definitiva” figuraban la acreditación del ingreso al país y de identidad, un estado de salud que careciera de las “inhabilidades” establecidas en la normativa migratoria y la inexistencia de antecedentes penales.

Diez años después, a pocos meses de la asunción de Raúl Alfonsín como presidente, en marzo de 1984 se dictó un nuevo decreto de regularización migratoria destinado a “extranjeros de diversas nacionalidades con situación migratoria irregular” para la obtención de la radicación definitiva⁶³. Declaraba la necesidad de “plasmear con hechos concretos los principios consagrados en nuestra Constitución Nacional” y, en particular, “aquél que convoca a todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino”. En los considerandos explicaba que la “situación de irregularidad” era producto de la implementación de “una política migratoria escindida de la realidad socioeconómica del país y de los habitantes que la conforman” y declaraba que después de “sanearla” se seguiría una “política migratoria firme, racional, que sepa conciliar las necesidades poblacionales de la República con el legítimo derecho de sus habitantes o de quienes deseen habitarlo, de modo tal que no sea justificable en lo sucesivo, la permanencia en el país de grupos ilegales extranjeros”. Asimismo, afirmaba que dicha “situación de irregularidad” concernía a “todo el contingente extranjero que durante años ha aportado su trabajo fecundo en beneficio de la comunidad argentina, aún en los peores momentos que a la República le ha tocado vivir”. Suponía, asimismo, que las medidas de regularización harían “frustrar los espúreos intereses de aquellos empleadores que, aprovechándose de la situación de ilegalidad de estos extranjeros, los contratan proporcionándoles indignas condiciones de trabajo” y, simultáneamente, afirmaba que esta “mano de obra clandestina

62 Decreto N.º 87/74.

63 Decreto N.º 780/84.

compite con la mano de obra local”, la cual sería “rechazada y reemplazada” al exigir una contratación acorde a lo establecido por ley.

Hacia mediados de 1992, el gobierno de Menem implementó la sexta medida de legalización migratoria dirigida a inmigrantes nombrados como “extranjeros nativos de países limítrofes residentes en el territorio nacional” o “ciudadanos nativos de países limítrofes” en el marco del proceso de integración regional iniciado en 1991, el Mercosur⁶⁴. Esta iniciativa de regularización, según los considerandos expuestos en el decreto, era justificada apelando a las ventajas que traería consigo la presencia de inmigrantes, afirmando que “tales personas, aún sin la documentación legal necesaria, en su mayoría desarrollan actividades útiles para el país”. Además, se fundamentaba en los beneficios que tendría “adoptar medidas tendientes a normalizar” la situación producida por la falta de “documentación legal”, tanto para los inmigrantes como para el Estado. Se consideraba que la medida era necesaria debido a “las implicancias sociales y económicas que tiene para las personas y familias que residen en tal condición” y “al innegable perjuicio que ocasiona al fisco nacional, el hecho de que, tanto los empleadores como los extranjeros, puedan evadir todo tipo de contribución y aporte obligatorio que deba efectuarse en razón de su relación de empleo en el país”. Apropiándose de la letra del decreto de regularización migratoria de 1958, afirmaba que se trataba de una “medida de carácter excepcional”, orientada a “dar solución a las situaciones planteadas”, destacando las dificultades de la mayoría de los inmigrantes para “satisfacer los requisitos usuales para radicarse legalmente” y su “efectiva vinculación” con el país.

Coda: La ‘nueva política migratoria’ en la Argentina reciente (o cómo controlar eficazmente la ‘migración irregular’)

Después de la última embestida oficial contra la *inmigración ilegal* durante el menemismo en los noventa comenzaron a visualizarse algunos cambios significativos en el terreno de la política migratoria argentina, espe-

64 Decreto N.º 1 033/92.

cialmente a partir de la aprobación de una nueva ley de migraciones y la derogación de la anterior, la llamada Ley Videla, habiendo asumido ya Néstor Kirchner la presidencia en el año 2003. Según las explicaciones de los funcionarios de la DNM, las medidas estatales adoptadas en el marco la “nueva política migratoria” responderían a una nueva perspectiva⁶⁵ sobre los asuntos migratorios, que en algunas intervenciones y documentos oficiales es caracterizada como un “nuevo paradigma”⁶⁶, inscripta ya en algunos espacios del orden internacional y regional: las migraciones internacionales vistas desde el enfoque de los derechos humanos⁶⁷. Este “nuevo paradigma” o “cambio de paradigma” relativo a las migraciones internacionales habría sido adoptado con la “nueva política migratoria” del Estado argentino –plasmado en el “espíritu de su política migratoria”– y se habría materializado en sus instrumentos centrales: la ley de migraciones sancionada a fines de 2003 y promulgada de hecho en enero de 2004 y el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria “Patria Grande” implementado a partir del año 2006⁶⁸.

65 En los diversos documentos también se utilizan nociones como *mirada*, *enfoque* o *abordaje*.

66 MRECIyC, Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo, Madrid, 2006.

67 Para una revisión crítica de la actual política migratoria, véase Courtis y Pacecca (2007), Domenech (2007) y los diversos artículos reunidos en Domenech (2009b).

68 Entre las primeras medidas que ejecutó la DNM en el marco del proceso de regularización migratoria fue la suspensión de las expulsiones de “los nacionales de los países limítrofes, con excepción de aquellas expulsiones que estuvieren fundadas en la existencia de antecedentes penales” (Disposición N.º 2 079/04). A diferencia de lo que se suele sostener, esta medida no tiene que ver en absoluto con un enfoque humanitario: como el propio ministro del Interior lo explicó, la suspensión de las expulsiones pretendía evitar “una avalancha de presentaciones judiciales”. En el año 2002 se firmó el *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile*. Este acuerdo regional, considerado “un verdadero hito en la historia de la integración del bloque”, emana de una propuesta del gobierno argentino referido al acceso a la residencia para los nacionales del bloque regional. Fue presentado por los representantes del gobierno argentino en la XII Reunión de Ministros del Interior del Mercosur y suscripto en la Cumbre de Presidentes realizada en la ciudad de Brasilia en diciembre de 2002. Este Acuerdo fija un criterio de radicación basado fundamentalmente en la acreditación de la nacionalidad de uno de los países de la región. El Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, inscripto en la política migratoria regional que impulsa la Argentina en el marco del Mercosur 69, fue creado a mitad del año 2004 mediante decreto presidencial, 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” (Decreto N.º 836/04). Primero se dispuso un régimen especial de regularización migratoria para los “ciudadanos nativos fuera de la órbita del MERCOSUR” (decreto N.º 169/04).

De acuerdo al planteo subyacente a los diversos documentos oficiales e intervenciones públicas de los funcionarios, la “nueva política migratoria” estaría proponiendo la conversión de un enfoque basado en los principios de seguridad y control a otro fundado en el precepto de los derechos humanos. En este proceso, la “perspectiva del control y la seguridad”, colocada en el pasado, habría sido *reemplazada* por la “perspectiva de los derechos humanos”, en plena vigencia, acentuando de este modo, la idea de *ruptura* entre ambos sistemas de pensamiento y acción, en particular al considerar el cambio en términos de paradigma. Según esta visión, de acuerdo a los criterios de admisión y permanencia que una y otra propondrían, se plantea la contraposición de un modelo basado en una noción restrictiva y punitiva de la migración frente a otro fundado en las ideas de integración e inserción sustentadas por los derechos humanos⁶⁹. Sin embargo, la finalidad que invariablemente se asume en uno y otro período histórico –incluida la etapa de la ‘nueva política migratoria’– desde los organismos estatales especializados en materia migratoria se relaciona, de manera exclusiva, con el control de las migraciones y en particular con el control de la ilegalidad (que con el tiempo, eufemísticamente, es asumida como *irregularidad*).

Este nuevo paradigma o modelo que se propugna actualmente en la Argentina en materia de política migratoria no es otro que la perspectiva de la *governabilidad migratoria* (divulgada en inglés como *migration management* o *migration governance*)⁷⁰. Los derechos humanos tienen un rol

Al año siguiente, a través de otro decreto, se instruyó 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.º 578/05). La DNM dispone ejecutar esta medida el 13 de diciembre de 2005 (disposición N.º 53 253/05). Véase Domenech (2009a) para un análisis más extenso del programa de regularización migratoria Patria Grande.

69 Ya a pocos meses de aprobada la nueva ley de migraciones, en algunas disposiciones jurídicas se consideraba que “a la fecha se ejecutaron diferentes acciones para remediar la situación encontrada, como participar activamente en la modificación de la legislación cambiando un régimen expulsivo por un sistema de integración e inserción basado en los Derechos Humanos” (Decreto N.º 836/04).

70 Algunas intuiciones previas acerca de la importancia que cobraría la perspectiva de la gobernabilidad migratoria como visión dominante de alcance global, se encuentran en algunas ponencias y trabajos escritos durante el año 2005. Posteriormente, he buscado relacionar la emergencia de dicho enfoque técnico-político con las políticas de migraciones internacionales desarro-

central, aunque ambivalente, como observan Geiger y Pécoud (2010), en el despliegue del *migration management*, posibilitando la construcción de entendimientos comunes. De allí el habitual énfasis en la necesidad de respetar los derechos humanos de los migrantes y las constantes referencias a las convenciones internacionales que servirían para dicho propósito. Una de las tesis centrales de uno de los ideólogos del llamado *nuevo régimen internacional para el movimiento ordenado de personas*, Bimal Ghosh, es que la protección de los derechos humanos de los migrantes y la *administración efectiva* de la migración –asegurar que la migración sea ordenada y predecible y, en consecuencia, más manejable– están estrechamente interrelacionados; dicho nexo sería el “eslabón perdido” (Ghosh, 2008). La idea de una *migración ordenada*, basada fundamentalmente en la legalidad, es una de las premisas del nuevo régimen global de control de las migraciones internacionales. De acuerdo al propósito de convertir a la migración en un proceso más ordenado, predecible y manejable, además de hacerlo provechoso para todos los actores involucrados, el control de las ahora llamadas *migraciones irregulares* resulta fundamental. Asumidos como *fracaso*⁷¹ los resultados conseguidos para controlar de manera *eficaz* las fronteras y la inmigración mediante políticas restrictivas, desde la perspectiva de la gobernabilidad migratoria no se propone un esquema de control basado en el aumento de las restricciones (al menos no como principio), sino estrategias de regulación más sutiles que permitan *conducir, direccionar, canalizar* los flujos migratorios. De ahí las recomendaciones a los Estados para implementar programas gubernamentales, que eviten las *migraciones irregulares* y busquen modos alternativos a las medidas restrictivas para enfrentarlas, entre ellas la promoción de programas de *regularización migratoria*.

En la Argentina, la diferencia con épocas anteriores radica en que actualmente, bajo esta nueva perspectiva técnico-política, se pretende llevar adelante un *control con rostro humano*. Bajo el manto de *los derechos*

lladas tanto en el contexto argentino como sudamericano. Véase, por ejemplo, Domenech (2007; 2008).

71 La idea de *fracaso* de las políticas restrictivas para el control efectivo de las fronteras y la inmigración admite, a la vez, que confirma la finalidad perseguida: se establece un cuestionamiento al medio utilizado por su falta de eficacia que deja intacto el fin establecido.

humanos, que le otorgan la legitimidad necesaria para su instrumentación, se oculta, relativiza o minimiza el interés que tiene el propio Estado en la seguridad y el control de la migración y en especial de la *migración ilegal*, haciéndolo pasar por la atención de los intereses de los inmigrantes y la protección de sus derechos humanos⁷². En general, en sus intervenciones públicas, los funcionarios de la DNM suelen destacar aquellos aspectos de la nueva ley que son novedosos para la legislación migratoria argentina y contrarios a la norma anterior, inspirada en los principios de la doctrina de seguridad nacional, como el reconocimiento de determinados derechos a los inmigrantes. Ciertamente, esta norma nacional, la cual constituye –según palabras del ex-director de la DNM– el “andamiaje legal” de la nueva política migratoria, adopta como novedad una perspectiva fundada en los principios liberales de los derechos humanos, reconociendo 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”. Pero lo que generalmente los funcionarios no dan a conocer o no subrayan en sus intervenciones públicas son aquellos aspectos de la nueva ley que mantienen importantes continuidades con los principios de control de la normativa anterior, que no rompen con la visión hegemónica instituida en la legislación migratoria y/o que, posiblemente, hayan naturalizado en tanto portadores y hacedores del pensamiento de Estado.

En este sentido, la nueva ley de migraciones, si bien establece una serie de derechos y garantías para aquellos inmigrantes cuya permanencia en el país se constate como *irregular*, la cancelación de la permanencia y la con-

72 La metáfora que ofrece el ex director de la DNM, Ricardo Rodríguez, expresa de una manera elocuente la concepción sobre las migraciones y su control que subyace a la idea de *governabilidad* de los flujos migratorios como *finalidad*: las migraciones internacionales son como el agua. En una de sus intervenciones públicas explicó: “Las corrientes migratorias no se paran con el Ejército, la decisión humana no se puede detener con el Ejército, la única forma es direccionarlas. Siempre comparo las corrientes migratorias con el agua: por más que se construyan diques, por algún lado natural va a buscar el ingreso. Y cuando uno pide requisitos extremos e impide los ingresos, lo único que genera es el negocio de los malos intencionados que viven de las necesidades humanas. Lamentablemente existe esa parte de la naturaleza humana que nos lleva a eso.” (Ricardo Rodríguez, Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, 2005).

secuente expulsión, aunque no siempre se efectivice (ahí radica su efectividad), siempre está latente. Éste es quizás el elemento que mayormente pone de manifiesto el carácter *provisorio*⁷³ 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 extranjero como *no-nacional* (Sayad 1999), 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 a ingresar y permanecer. Entre otros motivos, la residencia –cualquiera sea su categoría– también puede ser cancelada “cuando se hayan desnaturalizado las razones que motivaron su concesión”. Por su parte, el nuevo reglamento de migración, aprobado en mayo de 2010, estipula que “[c]uando se verifique que un extranjero hubiere desnaturalizado los motivos que autorizaron su ingreso al territorio argentino o permaneciera en éste vencido el plazo de permanencia acordado”, la DNM primero lo intimará (en un plazo de 30 días) a “regularizar su situación migratoria” y luego, en caso de que no lo hiciera, “dictará un acto declarando la ilegalidad de su permanencia y dispondrá su expulsión con destino al país de la nacionalidad del extranjero o, a su petición, a otro país que lo admitiese”⁷⁴. Un aspecto transgresor de la ley de migraciones actualmente vigente como el reconocimiento de algunos derechos a los inmigrantes más allá de su condición administrativa (definida como legal/ilegal o regular/irregular) es neutralizado en la puesta en práctica del programa de regulariza-

73 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, 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).

74 Decreto N.º 616/10.

ción, 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 estadía o permanencia autorizada por el Estado. 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.

Por otra parte, además de las reformas institucionales llevadas adelante para fortalecer la capacidad institucional de la DNM, siempre mantenida en la órbita del Ministerio del Interior, la ‘nueva política migratoria’ estuvo centrada exclusivamente en el diseño y la implementación de un programa de regularización migratoria que, como innovación, adopta otra modalidad (de un proceso de regularización puntual a uno permanente). Esto muestra la principal preocupación del Estado: 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. En palabras del director de la DNM en el período 2004-2007: “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”⁷⁵. Los funcionarios declaran que el desafío es “encontrar una solución a esta problemática”, la llamada “problemática de la irregularidad migratoria”, para lo cual necesitan conocer “la raíz de la irregularidad”⁷⁶.

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 veinte y una muestra de su fracaso. En este sentido, el programa Patria Grande sería una propuesta superadora de las anteriores acciones de legalización migratoria, las cuales –como lo manifiesta una funcionaria de la DNM– estuvieron lejos de ser la “solución

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

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

última” a la problemática de la irregularidad migratoria y “no tuvieron realmente el éxito que buscábamos”⁷⁷. A raíz de ello, se toma distancia de ellas elevando el programa Patria Grande –así se pretende que sea entendido– al rango de *política de Estado*, buscando diferenciarlo claramente de las llamadas *amnistías*. 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. 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 legalización migratoria. Se trata, como reconoció en su momento el ex-director de la DNM, de “documentar a los que ya tenemos, que son los que hoy nos interesan”⁷⁸. “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, utilizando la metáfora de otro director de la DNM, los “desvelos del Estado”– en tanto problema y, consecuentemente, a quienes están dirigidos los planes de regularización. Así, el análisis del caso argentino sugiere que la comprensión de la *producción legal de la ilegalidad* (De Genova, 2002) no solo necesita considerar el proceso de *ilegalización*, sino también el mecanismo estatal que es asumido como su contraparte, la *legalización* o *regularización*. A su vez, si se toman en cuenta las transformaciones acontecidas en el ámbito regional sudamericano en materia de política migratoria en la última década, esta consideración podría contribuir a complejizar la dicotomía: derechos humanos versus seguridad, y animar a considerar también ciertas acciones estatales permeadas por el discurso de los derechos humanos como posibles de constituir nuevas formas de control de las migraciones y las fronteras internacionales, inscriptas en el nuevo régimen global de control de las migraciones –denominado por Düvell (2003) como *globalización del control migratorio*– que promueven actualmente organismos supranacionales como la Organización Internacional para las Migraciones

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

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

(OIM). Esto llevaría a descartar la idea de que se trata de experiencias nacionales aisladas o inéditas contrapuestas a las tendencias internacionales de endurecimiento de los controles fronterizos.

En suma, el hecho de que la *regularización migratoria* sea el eje de las prácticas estatales en materia de migraciones, por no decir la única política pública desarrollada por el Estado argentino en relación a la migración, hace que la compleja *problemática migratoria* sea simplificada a la vez en términos de una *problemática de irregularidad migratoria*. Es decir, aunque la nueva ley de migraciones habilita al Estado a desarrollar diversas acciones en materia de derechos, el organismo de aplicación –que no ha dejado de estar supeditado al ámbito del Ministerio del Interior en el marco de la ‘nueva política migratoria’– termina reduciendo la política migratoria a un proceso de legalización. Enmarcada como política de Estado, el *éxito* de la política migratoria dependerá entonces del desarrollo del programa de regularización, cuyos resultados son *medibles*⁷⁹. Así se materializa aquella tensión histórica entre la letra de la normativa y las prácticas de la DNM que marcan el rumbo de la política migratoria, más allá del *espíritu* de la nueva ley o los cambios de paradigma enunciados. Asimismo, la formulación de una política pública dirigida exclusivamente a una fracción de los inmigrantes, población diferenciada producida por el propio Estado, los llamados *inmigrantes ilegales* (también denominados eufemísticamente *irregulares* o *indocumentados*), más allá del marco de legitimidad que pueda proveerle una retórica inclusiva asentada en los derechos humanos, muestra –entre otras cosas– que la inmigración es aprehendida necesariamente por el Estado receptor como problema social, a la vez que pone de manifiesto que la división legal/ilegal es constitutiva –es decir, fundante, no accesoria– de la visión estatal contemporánea sobre la inmigración.

79 Apenas una muestra de ello es la publicación en la página web de la DNM de una importante cantidad de cifras, gráficos y cuadros que dan cuenta del proceso de regularización migratoria iniciado.

Bibliografía

- Alonso, Adriana (2005). “Migraciones y Derechos Humanos”. Seminario Rosario.
- Andrijasevic, Rutvica y William Walters (2010). “The International Organization for Migration and the international government of borders”. *Environment and Planning D: Society and Space* Vol. 28, N.º 6.
- Begala, Silvana (2006). “No condicionar los derechos de los inmigrantes a la situación de residencia”. *Desafíos Urbanos* Año 12, N.º 54.
- (2007). “El concepto de habitante en el artículo 14 de la CN: una medida a los derechos de los migrantes”. *Anuario del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba*, N.º 10.
- Benencia, Roberto y Gabriela Karasik (1995). *Inmigración limítrofe: los bolivianos en Buenos Aires*. Buenos Aires: CEAL.
- Biernat, Carolina (2007). *¿Buenos o útiles? La política inmigratoria del peronismo*. Buenos Aires: Biblos.
- Casaravilla, Diego (1999). *Los laberintos de la exclusión: relatos de inmigrantes ilegales en Argentina*. Buenos Aires: Lumen-Humanitas.
- CELS (1997). “Inmigrantes”. En *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina 1997*. Buenos Aires: Eudeba.
- (2000). “Inmigración, política estatal y vigencia de los Derechos Económicos Sociales y Culturales de los inmigrantes y trabajadores migratorios peruanos y bolivianos en Argentina”. Informe presentado a la Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. En *Los Derechos Humanos de los Migrantes*. La Paz: CEDLA / CEDAL / CELS [Versión electrónica en http://www.cels.org.ar/common/documentos/inmigrantes_peruanos_bolivianos.pdf visitada Noviembre 15, 2004].
- Cherňavsky, Moisés (1993). *La seguridad nacional y el fundamentalismo democrático*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- 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 *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia,*

- desigualdad y derecho*, Alejandro Grimson y Elizabeth Jelin, (Comps.). 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”. *Revista Jurídica de Buenos Aires*. S/r
- Cozzani de Palmada, María Rosa (2001). “Inmigrantes limítrofes en Argentina. ¿Tolerancia o rechazo?”. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM* N° 1 [Versión electrónica en <http://alhim.revues.org/index37.html> visitada en Agosto 15, 2010].
- De Genova, Nicholas (2002). “Migrant ‘Illegality’ and Deportability in Everyday Life”. *Annual Review of Anthropology* N.º 31.
- Devoto, Fernando (2001). “El revés de la trama: Políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919-1949)”. *Desarrollo Económico* Vol. 41, N.º 162.
- (2003). *Historia de la inmigración en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- (2004). “Las políticas migratorias de Francia y Argentina en el largo plazo”. *Estudios Migratorios Latinoamericanos* N.º 53.
- Di Liscia, María Silvia y Melisa Fernández Marrón (2009). “Sin puerto para el sueño americano. Políticas de exclusión, inmigración y trrama en Argentina (1908-1930)”. *Nuevo Mundo Nuevos Mundos* [Versión electrónica en <http://nuevomundo.revues.org/57786> visitada en Febrero 5, 2010].
- Domenech, Eduardo (2007). “La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina”. *Revue Européenne des Migrations Internationales* Vol. 23, N.º 1.
- (2008). “La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global”. En *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, Susana Novick (Comp.). Buenos Aires: CLACSO / Catálogos.
- (2009a). “La ‘nouvelle politique migratoire’. En Argentine: les paradoxes du programme ‘Patria Grande’”. *Problèmes d’Amérique Latine*, N.º 75.

- (2009b). *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*. Córdoba: UNC.
- Düvell, Franck (2003). "The globalisation of migration control". En *OpenDemocracy* [Versión electrónica en http://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/article_1274.jsp vista en Octubre 3, 2009].
- Galante, Miguel (2008a). "La construcción de políticas migratorias en tiempos de transición y consolidación del primer peronismo: del nacionalismo racista a la planificación económico-social y la promoción de la inmigración" [Versión electrónica en <http://www.serviciosesenciales.com.ar/articulos/001-galante.pdf> visitada en Noviembre 11, 2009].
- (2008b). "La promoción de la inmigración en el primer peronismo y una política específica: las herramientas jurídicas de inclusión para los trabajadores de origen limítrofe". En *Actas del Primer Congreso de Estudios sobre el Peronismo: La Primera Década* [Versión electrónica en <http://redesperonismo.com.ar/archivos/CD1/EPP/galante.pdf> visitada en Junio 2, 2010].
- Geiger, Martin y Antoine Pécoud (2010). *The Politics of International Migration Management*. Houndmills/Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ghosh, Bimal (2008). "Derechos humanos y migración: el eslabón perdido". *Migración y Desarrollo* N.º 10.
- Giustiniani, Rubén (2004). "Fundamentos de la Ley". En *Migración: un derecho humano*, Rubén Giustiniani (Comp.). Buenos Aires: Prometeo.
- Grimson, Alejandro (1999). *Relatos de la diferencia y la igualdad. Los bolivianos en Buenos Aires*. Buenos Aires: Eudeba.
- Izaguirre, Inés (2004). "La ideología de la seguridad nacional. Ayer y hoy". En *Hasta que la muerte nos separe*, D. Feierstein y G. Levi (Eds.). La Plata: Ediciones al Margen.
- (2006). "Nuevas consideraciones sobre la ideología de la Seguridad Nacional". En *Historia y memoria colectiva. Dos polos de una unidad*, Irma Antognazzi y Luis A Lobato (Comps.). Rosario: UNR.

- Karasik, Gabriela (1992). "Plaza Grande y Plaza Chica: Etnicidad y poder en la Quebrada de Humahuaca". En *Cultura e identidad en el Noroeste argentino*. Buenos Aires: CEAL.
- (2000). "Tras la genealogía del diablo. Discusiones sobre la nación y el Estado en la frontera argentino-boliviana". En *Fronteras, naciones e identidades. La periferia como centro*, Alejandro Grimson (Comp.). Buenos Aires: CICCUS/La Crujía..
- Leal Buitrago, Francisco (2003). "La Doctrina de Seguridad Nacional: materialización de la Guerra Fría en América del Sur". *Estudios Sociales* N.º 15.
- MRECIy C (2006). "Encuentro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo". Madrid.
- Oteiza, Enrique y Roberto Aruj (1997). "Inmigración real, inmigración imaginaria y discriminación en la Argentina". En *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*, Enrique Oteiza, Susana Novick, Roberto Aruj. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Oteiza, Enrique y Novick, Susana (2000). "Inmigración y derechos humanos. Política y discurso en el tramo final del menemismo". *Documentos de Trabajo del IIGG* N.º 14.
- Pacecca, María Inés (2000). "Legislación, migración limítrofe y vulnerabilidad social". *Realidad Económica* N.º 171.
- (2001) *Migrantes de ultramar, migrantes limítrofes. Políticas migratorias y procesos clasificatorios. Argentina, 1945-1970*. Informe final del concurso: Culturas e identidades en América Latina y el Caribe, Programa Regional de Becas CLACSO [Versión electrónica en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2000/pacecca.pdf> visitada en Abril 24, 2008].
- (2003). "El fantasma en la máquina: la praxis política de los extranjeros y la ley de Residencia". En *Los contornos de la ciudadanía. Nacionales y extranjeros en la Argentina del Centenario*. Susana Villavicencio (Ed.). Buenos Aires: Eudeba.
- Pérez Vichich, Nora (2004). "Los trabajadores migrantes en la nueva ley de migraciones: de objeto de normas a sujetos de derecho". En *Migración: un derecho humano*, Rubén Giustiniani (Comp.). Buenos Aires: Prometeo.

- Quinteros, Marcela (2008). *Os Olhos da Nação. As imagens construídas sobre o estrangeiro nas políticas migratórias argentinas (1930-1955)*. Curitiba: Instituto Memória.
- Novick, Susana (1997). "Políticas migratorias en la Argentina". En *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*, Enrique Oteiza, Susana Novick, Roberto Aruj. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- (2001). "Democracia y Población: Argentina 1983-1999". *Documentos de Trabajo del IIGG*, N.º 28.
- Rodríguez, Ricardo (2005). "Comisión de Población y Recursos humanos". Cámara de Diputados de la Nación. Buenos Aires.
- Ruibal, Beatriz (1993). *Ideología del control social, Buenos Aires 1880-1920*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Sassone, Susana (1987). "Migraciones ilegales y amnistías en la Argentina". *Estudios Migratorios Latinoamericanos* N.º 6-7.
- Sayad, Abdelmalek (1998). *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo: USP.
- (1999). *La double absence. Des illusions aux souffrances de l'immigré*. Paris: Seuil.
- Tapia Valdés, Jorge (1980). *El terrorismo de Estado. La doctrina de Seguridad Nacional en el Cono Sur*. México D.F.: Nueva Imagen.
- Zimmermann, Eduardo (1995). *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*. Buenos Aires: Sudamericana / Universidad de San Andrés.

Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante*

Carolina Stefoni**

Introducción

Chile ha firmado y ratificado la mayoría de los instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos, incluida la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias¹. Pese a ello, el país no cuenta con una ley que esté acorde con dicho instrumento ni con las demandas que genera la realidad migratoria actual. Tampoco cuenta con una política explícita en materia migratoria. El camino adoptado ha sido, más bien, la implementación de diversos programas y medidas orientados a mejorar situaciones puntuales que aquejan a los migrantes. De hecho, en los últimos años, el país ha desarrollado diversos programas sociales tendientes a mejorar situaciones específicas de vulnerabilidad que afectan a los migrantes y sus familias como, por ejemplo, el Programa a mujeres embarazadas; la Iniciativa para asegurar el acceso al sistema escolar de niños y niñas migrantes y el Acuerdo para la atención de todos los menores de 18 años

* Una versión preliminar de este artículo se presentó en FLACSO-Uruguay. Los resultados se enmarcan dentro del Proyecto "Advancing the rights of female migrants: Case studies of Chile, Argentina, Costa Rica, Mexico, and the Dominican Republic" de IDRC y del Grupo de Trabajo de Clacso sobre Migración, Política y Cultura.

** Docente e investigadora. Universidad Alberto Hurtado, Chile. Correo electrónico: cstefoni@uahurtado.cl

1 Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990. Firmada por Chile en septiembre 2003 y ratificada en marzo 2005.

en los consultorios de salud. Adicionalmente, se llevaron a cabo dos procesos de regularización (1998 y 2007). El problema es que estas iniciativas no están ni han estado contenidas bajo una política explícita, lo que dificulta la coordinación interna, por una parte, y la adopción de una perspectiva común en la administración pública y en el país, por otra. Si bien estos programas buscan mejorar el acceso a los sistemas sociales y asegurar con ello derechos que estaban siendo vulnerados, no resuelven el problema de fondo, que es garantizar los derechos de todos aquellos que residen en el país.

Esta contradicción no es exclusividad de Chile, pues responde a la tensión que se instala en el centro del debate sobre políticas migratorias y que tiene relación con la forma en cómo se enfrenta la multiplicidad de intereses de carácter económico, político, laboral y social que sostienen distintos actores y el imperativo de legitimidad que busca todo Estado, en un contexto de fortalecimiento de la normativa internacional de derechos humanos que llevan adelante organismos internacionales, por un lado, y de globalización de la economía, por otro, cuestión que profundiza la interdependencia entre las distintas economías mundiales (Boswell, 2007).

En el caso de Chile, el proceso de democratización experimentado a partir de 1990, lejos de buscar resolver estas tensiones, continúa operando bajo ellas. Lo que se observa es que durante los gobiernos de la concertación el acento estuvo puesto en modernizar la gestión administrativa de la migración y suscribir acuerdos internacionales de protección de derechos humanos. Es durante la administración de Ricardo Lagos, (2000-2006) que se ratificó la Convención y los Protocolos de Palermo sobre trata y tráfico, y es bajo la administración de Bachelet (2006-2010) que los principios de estos acuerdos se incorporan como fundamentos de programas y propuestas de política migratoria. Pese a ello, el Estado no abandona los principios de seguridad que están presentes en la legislación vigente.

La actual ley de migración fue formulada durante el régimen militar por lo que se encuentra inspirada en el principio de seguridad nacional, lo que se tradujo, entre otras cosas, en la definición de una serie de criterios que impiden el ingreso de diversos extranjeros al territorio nacional.

Adicionalmente, establecieron una serie de procedimientos altamente burocráticos para la obtención de residencia temporal y definitiva, cuestión que deriva en que, año a año, exista un importante número de personas que no logran obtenerla o bien la pierden. Esta situación termina por reproducir un proceso de exclusión, pues no tener residencia (temporal o definitiva) dificulta el acceso a los servicios sociales y al ejercicio pleno de los derechos. Frente a este escenario, los programas e iniciativas impulsados por los distintos gobiernos democráticos buscaron solucionar los problemas que genera una ley anquilosada, restrictiva y lejos de las premisas de Derechos Humanos que debieran inspirarla, sin embargo, estas iniciativas no significan la eliminación de la normativa que genera estos problemas.

En este artículo quisiera desarrollar el siguiente planteamiento. La persistente ambivalencia que existe en el tratamiento de la migración, es decir, el avance en protección de derechos puntuales manteniendo una legislación que facilita la generación de migración irregular, responde, por una parte, a cómo la legislación y la política han entendido la migración y en particular, al migrante y, por otra, al impacto que tiene la normativa internacional en materia de derechos y que presiona a los Estados para que implementen sistemas de protección hacia aquellos grupos más vulnerables. En la historia de la legislación migratoria se observa una concepción dual del sujeto inmigrante (un extranjero deseable —el colono— y otro no deseado —el espontáneo), pero con la dictadura ganó terreno la visión negativa, pues se le señaló como una potencial amenaza a la nación. Esto justificó la implementación de mecanismos de control estatal establecidos en la legislación de 1975. En los gobiernos democráticos el migrante siguió siendo pensado como un extraño potencialmente peligroso aunque, esta vez, bajo la idea de un problema social. Al no modificar el espíritu que funda la ley, la consecuencia es la generación de condiciones para que las personas caigan en situación de irregularidad.

La irregularidad es una consecuencia de comprender al migrante como un peligro latente para la sociedad. A lo largo de la historia ha habido cambios en cómo se entiende esta amenaza. Durante los programas de colonización de fines del siglo XIX y principios del XX se trataba de inmigrantes indeseados, que corresponde a aquellos que llegaban sin vincula-

ción con el programa de colonización; durante la dictadura se acentuó la idea de peligro bajo la forma de terroristas (comunista-marxista), mientras que en la actualidad la representación se asocia, más bien, a un problema social (bajo las imágenes de pobre-subdesarrollo-delincuente). Lo interesante es que en todas estas narrativas encontramos un punto en común, la de *extranjero* cuya sola presencia constituye una amenaza para el orden social, representación que encuentra terreno fértil en la reproducción de estructuras de discriminación y exclusión.

Esta forma de comprender al migrante enfrenta en la actualidad un contrapeso importante en los avances en materia de derechos humanos universales, lo que explica la implementación de programas sociales específicos que buscan resolver situaciones particulares de vulneración de derechos. Sin embargo, no son suficientes para romper con la representación del inmigrante y no serán suficientes para romper con las estructuras de discriminación que comienzan a configurarse cada vez con mayor fuerza. Es en este contexto donde se explica la instalación de la *política de la no política*, una fórmula que permite *navegar* entre estas construcciones sociales, intentando mejorar situaciones particulares, sin cambiar el fondo del problema.

Para desarrollar este argumento se mostrará que la legislación de 1975 consolidó al extranjero como una amenaza al Estado-nación. Ello, sin embargo, no supuso una ruptura total respecto de la legislación anterior, sino una consolidación de ciertos elementos que venían gestándose desde fines del siglo XIX y principios del XX, especialmente a partir de la idea de migrantes libres y espontáneos, en oposición a la de colonizadores. La dictadura radicalizó estos elementos, utilizando una semántica política que permitió asociar la amenaza con ideologías de izquierda. Resulta interesante comprobar que esta ley reemplazó el uso de la categoría *migrante*, por la de *extranjero*, lo que puede interpretarse como un esfuerzo por alejarse del significado tradicional de migrante, asociado a los procesos de colonización y poblamiento en el sur del país, e instalar un nuevo referente que reforzara la idea de peligro.

El segundo argumento es que las medidas tendientes a resolver aspectos puntuales de vulneración de derechos, lejos de ampararse en una ausencia de política en materia migratoria, constituye en sí misma, una

política, una forma de hacer las cosas, y que permite desarrollar iniciativas que resuelven urgencias en distintas áreas, sin modificar el fundamento de seguridad y control que sustenta a la legislación actual. Estos programas, que se muestran ante la comunidad local e internacional como importantes avances, logran disminuir la presión para realizar cambios más profundos y para adoptar un nuevo marco nacional con respecto a la migración. Se trata de una *política de la no política*, algo extremadamente riesgoso, puesto que todas las buenas intenciones que están detrás de la promoción de los programas específicos relativos a la migración, pueden quedar anulados frente a una defensa más férrea de la actual legislación. De hecho, el actual Presidente, Sebastián Piñera, ha indicado que lo que le corresponderá a su gobierno en materia migratoria es “respetar la legislación vigente”².

El tercer argumento es que la *política de la no política* se sustenta en una paradoja. De un lado, los programas y medidas implementadas están cada vez más orientados por principios anclados en la protección a los Derechos Humanos y, por otro, estos mismos programas responden a una representación del migrante como problema social, sujetos de discriminación y exclusión, con lo que se refuerza la idea de un extranjero distinto que no forma parte del colectivo nacional. Una pregunta que surge en el contexto político actual, es ¿cómo enfrenta un gobierno de derecha esta ambivalencia?

Estas contradicciones dificultan el desarrollo de miradas comunes que permitan diseñar las mejores estrategias para lograr la integración de los migrantes desde una perspectiva de respeto y promoción de la diversidad. Más aún, promueve medidas aisladas que buscan resolver problemáticas puntuales que se generan en este grupo, precisamente por la falta de mejores diseños y políticas migratorias. En este sentido, la vulnerabilidad social, la precariedad laboral, el hacinamiento, entre otras, son resultados por una parte, de una ley basada en principios de seguridad nacional que dificulta el acceso a derechos y por otra, de deficiencias en las políticas migratorias. Esto es fundamental comprenderlo así, puesto que de lo contrario, los programas sociales impulsados olvidan las condiciones que gene-

2 Declaraciones realizadas en Debate de cara a las elecciones Presidenciales de 2009.

ran estos problemas y corren el riesgo de responsabilizar a los propios migrantes de las condiciones de vulnerabilidad en las que viven.

Para fundamentar estas afirmaciones plantearé en la primera parte un análisis en torno al tipo de migración y de migrante que subyace a las distintas legislaciones y programas migratorios que ha tenido Chile. La segunda parte analiza algunas características de la migración actual y los principales problemas que aquejan a la población migrante. Mi interés es identificar las causas que generan estos problemas y analizar en qué medida las soluciones implementadas responden o no a las causas que los generan. Este análisis permitirá demostrar: 1) que las medidas implementadas no resuelven los problemas de fondo; 2) que estas medidas no son aisladas, sino que constituyen una forma sistemática de abordar la migración, lo que da cuenta de la presencia de una *política de la no política*, y 3) esta *política de la no política* representa constantemente al migrante como un 'problema social' (asociado con pobreza, exclusión, violencia, marginalidad, etc.) lo que contribuye a la reproducción de la estigmatización de este grupo. En la tercera parte se retoma el análisis de la ambivalencia de una política basada en principios de soberanía y protección del Estado, por una parte, y en la protección de derechos, por otra. En este escenario, se abre la pregunta sobre las posibilidades que tiene un gobierno de derecha de inclinar la balanza hacia nociones más restrictivas en materia migratoria.

La persistencia del extranjero indeseado

Diversos autores han documentado la implementación hacia fines del siglo XIX y principios del XX, de programas y políticas para atraer a migrantes y colonos europeos bajo el argumento de poblar los territorios en el sur del país y mejorar la raza chilena (Norambuena, 2005; Cano, Soffia y Martínez, 2009). Uno de los primeros pasos para estos efectos fue la creación en 1824 de una ley que otorgaba ciertos privilegios a los extranjeros que se establecieran en Chile. Pero fue recién en 1845 cuando surgió el primer cuerpo legal de migración que permitió consolidar una serie de iniciativas tales como la liberación de franquicias para la impor-

tación de maquinarias, otorgamiento de créditos blandos y asignación de tierras entre otras. Con ello, se esperaba atraer y retener a la población blanca y europea.

Los argumentos del Programa de colonización eran la necesidad de poblar el territorio nacional (o más bien disputar el territorio a las comunidades mapuches de las regiones sureñas) e incentivar el desarrollo y la modernización del país a través de la incorporación de personas de ‘raza superior’.

Durante los años siguientes se trabajó en la institucionalización del programa de migración selectiva. Tal como documenta Cano et.al. (2009) en 1872 se creó la Oficina General de Inmigración, y unos años más tarde se estableció que el Servicio Nacional de Agricultura sería el encargado de ubicar a los colonos recién llegados. El proceso de industrialización iniciado en el país, llevó a la inclusión de nuevos perfiles de colonos en el programa, abriendo espacio a técnicos y obreros especializados.

Sin embargo, ésta no fue la única migración que llegó a estas tierras. Cano et.al (2009) señalan que, en forma paralela, comenzó a llegar una cantidad significativa de migración, que poco tenían que ver con los programas de colonización. Se trataba de migrantes espontáneos que llegaban a trabajar en las guaneras o salitreras en el norte del país y que provenían tanto de países limítrofes, como asiáticos (principalmente de China).

A comienzos del siglo XX, se crearon distintas oficinas en Chile y el extranjero que buscaron promover la migración europea hacia el país, sin embargo, seguían llegando migrantes espontáneos, por lo que en 1940 se elaboró una ley que normaba las diferencias entre inmigrantes libres (espontáneos) y colonizadores. Si bien este documento no fue aprobado por el parlamento, Cano, et.al (2009) analizan las diferencias que se establecieron en esa ley para ambos grupos. Mientras que para el primer grupo, los inmigrantes libres, se dispusieron requisitos raciales, sanitarios, morales, culturales y económicos, para el segundo se normaba sobre los beneficios, concesión de títulos de dominio –previo asentamiento asignado y se establecía la imposibilidad de transferencia de tierras asignadas.

El hecho de que la migración espontánea finalmente fuera superior numéricamente a la programada o promovida por el Estado, implicó que, desde 1947, se comenzara a adoptar una política que regulara este tipo de

migración, permitiendo con ello la llegada de inmigrantes vinculados con situaciones específicas tales como: el trabajo en salitreras, cobre, comercio, o por alguna invitación (Cano et.al, 2009).

En 1953 se adoptó una nueva ley (N.º 69) sobre migración, que dio continuidad a la necesidad de contar con un plan migratorio, pero incorporó un carácter industrial que se sumó al carácter agrícola inicial. El principio racial que inspiró a los programas de colonización, se mantuvo sin modificación, tal como se expresa en el siguiente párrafo de la nueva ley: “Teniendo presente...que la migración con elementos de selección contribuirá a perfeccionar las condiciones biológicas de la raza”³.

Si bien la nueva ley buscó facilitar la radicación, trabajo, desarrollo y adaptación de los inmigrantes que llegaron al país, estas disposiciones estuvieron dirigidas no a todos los migrantes, sino a aquellos que eran deseables para el desarrollo del país. Así, el artículo N.º 3 en relación a las funciones del Departamento de Inmigración señala: “Proponer todas las iniciativas que convenga adoptar en lo relativo a una política de inmigración que incremente la capacidad productora... y que asegure la unidad espiritual de la nación, mediante la incorporación de elementos aptos y fácilmente asimilables, evitando el ingreso de individuos indeseables o inadaptables”.⁴

De este modo, podemos observar una cierta continuidad respecto de la legislación de 1845. Migración dirigida y espontánea en un caso, migración deseable y no deseable, en otro. La ley de 1953 mantuvo esta diferencia al establecer, por un lado, aquella migración que es bienvenida en la medida en que se asumía fácilmente asimilable y aportara al desarrollo económico, social y cultural del país. Por otro lado, establece un tipo de migración distinta, catalogada como ‘inadaptable’ y por ende, frecuentemente rechazada. Los mecanismos de control que establece la ley, serán suficientes para detectar aquellos casos y dificultar su ingreso.

El golpe militar introdujo quiebres de todo tipo, y era de esperar que la legislación migratoria también experimentara cambios significativos. Sin embargo, es posible afirmar que la nueva ley instaurada por el régimen mili-

3 Decreto con Fuerza de Ley N.º 69, 1953. Sobre Migración y el Departamento respectivo, Dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores

4 Decreto con Fuerza de Ley N.º 69, 1953. Sobre Migración y el Departamento respectivo, Dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores

tar no destruyó la idea de un migrante indeseado, sino más bien lo radicalizó y amplió la sospecha a prácticamente todo extranjero (a no ser que demostrara lo contrario). Ello queda ejemplificado en artículo N.º 15 donde se establecieron las prohibiciones de ingreso a los siguientes extranjeros:

i) los que propaguen de cualquier manera doctrinas que tiendan a destruir o alterar por la violencia, el orden social o su sistema de gobierno, los que tengan reputación de ser agitadores... y en general los que ejecuten hechos que las leyes chilenas califiquen de delito contra la seguridad exterior, soberanía nacional, seguridad interior u orden público del país; ii) los que se dediquen al comercio o tráfico de drogas y en general los que ejecuten actos contrarios a la moral y las buenas costumbres; iii) los condenados o procesados por delitos comunes; iv) los que no puedan ejercer su profesión u oficio o carezcan de recursos que les permitan vivir en Chile sin constituir carga social; v) los que sufran enfermedades respecto de las cuales la autoridad sanitaria determine que constituye causal de impedimento para ingresar al territorio nacional.

La ley de 1975 reemplazó la categoría de migrante por la de extranjero, eliminando con ello cualquier referencia al migrante deseado establecido en las legislaciones anteriores. Con esta nueva ley todo extranjero es posible de sospecha, por lo que se establece una serie de mecanismos de control y vigilancia, que a la fecha de hoy no han sido derogados (aunque en la práctica algunos de ellos han dejado de aplicarse).

Durante los gobiernos de la Concertación la idea del extranjero como amenaza o potencial peligro, no desaparece. Más bien pasa a ocupar un lugar de latencia dentro de la construcción de la migración, a la vez que la idea de problema social comienza a ser más visible.

La implementación de mecanismos de control y seguridad establecidos en la ley de 1975, tuvieron como resultado a partir de los noventa, el incremento en el número de inmigrantes que no lograban regularizar sus papeles en un contexto de incremento sostenido en el número de extranjeros que llegaban al país. En otras palabras, el hecho de que los migrantes pierdan su visa y queden como indocumentados, es una consecuencia de mantener la idea de migrante-amenaza que fundamenta la legislación actual.

El contexto democrático permitió la lenta incorporación de un discurso de protección de derechos humanos en los planteamientos formulados por diversos actores sociales, tanto políticos como pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil. La firma y ratificación de instrumentos internacionales de Derechos Humanos entregó herramientas para solucionar algunos problemas puntuales generados por la legislación migratoria vigente. Un ejemplo de ello fue la circular sobre “Ingreso, permanencia y ejercicio de los derechos de los alumnos(as) inmigrantes en los establecimientos educacionales”, la que buscó garantizar el derecho a la educación de los niños/as migrantes, independiente de su situación legal (2005). En esta circular encontramos algunas claves que dan cuenta del enfoque que comenzaron a asumir los gobiernos de la Concertación frente al tema migratorio. El objetivo central fue corregir una condición de desigualdad y discriminación que afectaba a los niños y niñas migrantes, pero no solo a aquellos que estaban sin sus visas o documentos al día, sino a todos los migrantes que, de alguna manera, eran asociados a la categoría de *problema*, *indeseados* o de *difícil asimilación*. Así queda reflejado en el documento firmado en agosto de 2005 por el Ministerio de Educación. Después de contextualizar la circular en el marco de la protección del derecho a la educación y el deber del Estado de garantizar a todas las personas la igualdad ante la ley y la no discriminación, se plantean los siguientes objetivos:

[...] orientar a autoridades educacionales en el derecho a la educación de los niños y niñas inmigrantes, no pudiendo ser causal para no hacerlo el hecho de provenir de otro país o no tener los padres regularizada su residencia en el país [...] cautelar que los establecimientos no establezcan diferencias arbitrarias entre los alumnos en razón de su nacionalidad u origen [...] De este modo, el Ministerio de Educación reconoce que los niños/as extranjeros enfrentan un escenario de discriminación por el solo hecho de ser migrantes, por lo que no tener la residencia regularizada es una condición adicional, que por cierto agrava la situación de los niños, pero no se plantea como el tema de fondo en esta medida. (Circular 1179, 2005)

Esta medida se entiende en un contexto más general donde se había detectado problemas de discriminación en el acceso al sistema escolar. Se realizaron diversas denuncias respecto de las dificultades que enfrentaban los niños y niñas para obtener matrícula, aun teniendo todos sus papeles de residencia. De este modo, la circular del Ministerio de Educación buscó establecer un principio de igualdad con todos los niños y niñas nacionales. El establecimiento de una matrícula provisoria será la estrategia para garantizar el derecho a un grupo específico de niños que no contaban con su residencia temporal o definitiva.

A continuación, se profundizará en el análisis en torno a las características de la migración actual, con el objetivo de comprender la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los migrantes y cómo esta condición es la profecía autocumplida de comprender al migrante como un extraño, una amenaza y un problema.

Características de la migración actual en Chile

Los diversos estudios realizados coinciden en señalar que, a partir de los noventa la migración en Chile experimenta transformaciones significativas (Martínez, 2003; Stefoni, 2009; Mora, 2008; Cano, Soffia y Martínez, 2009). Si bien la disminución en el número de europeos en los flujos migratorios era un hecho que venía produciéndose desde mediados del siglo XX, a partir de los noventa y en forma sostenida, se incrementó la población de origen latinoamericano. De acuerdo con el Censo de 2002, el total de inmigrantes en Chile es de 184 464 y de ellos, el 67,8% proviene de América del Sur (125 161 personas). Del total de migrantes en el país, el 26,1% corresponde a argentinos, el 20,5% a peruanos y el 5,92% a bolivianos, lo que da cuenta de una alta concentración de países vecinos en el origen migratorio (Martínez, 2003).

Datos más actualizados entregados por el Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior⁵, indican que la cifra total de inmigrantes

5 Los datos entregados por el Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior no son comparables con los del Censo, puesto que en el Ministerio los cálculos los realizan en base a los registros de entradas y salidas así como en las solicitudes de visación.

habría alcanzado las 290 000 personas en 2008 y que en el caso de los de nacionalidad peruana, habrían alcanzado los 80 000, situación que los dejaría en el primer lugar de extranjeros en el país, desplazando a los argentinos a un segundo lugar.

La migración peruana presenta un cambio notorio en su perfil. De estar asociada históricamente al norte del país, desde los noventa comenzó a concentrarse en Santiago y a mostrar una mayor presencia de mujeres. Hoy en día se caracteriza por ser una migración laboral que participa en empleos de baja calificación como el trabajo doméstico, construcción y servicios (Stefoni, 2009, Cano, Soffia et.al, 2009, Mora, 2008). La migración argentina por su parte, se concentró históricamente en la región de la Araucanía y en la Patagonia (sur de ambos países), sin embargo, durante los años inmediatamente posteriores a la crisis económica del 2001 que afectó a la nación trasandina, el número de personas que llegaron a Santiago aumentó significativamente. En relación a su integración en el mercado del trabajo, se observa una amplia dispersión en las categorías laborales, sin que exista una categoría que concentre más del 30% de los trabajadores argentinos. Destaca por otra parte, la presencia de argentinos en sectores directivos y gerenciales, siendo ésta mayor que la observada en otros grupos migratorios (Stefoni, 2009).

En el caso de la migración ecuatoriana, el crecimiento intercensal fue de 314%, por lo que junto con la peruana, son las que más crecieron en dicho período. Sin embargo, este grupo sigue representando un porcentaje relativamente bajo respecto del total de migrantes en Chile (5%). Se trata de una migración reciente con un promedio de años de residencia de 6,7.

La migración ecuatoriana presenta un patrón polarizado de inserción laboral. Destaca, por una parte, la alta concentración de mujeres en trabajos de baja calificación, (trabajo doméstico, limpiadores de oficina y hoteles) y, por otra, una alta concentración en trabajos profesionales y directivos (50% de los hombres y 38% de las mujeres se encuentran en esta categoría laboral) y profesionales de la salud (36% de los hombres y 27% de las mujeres se encuentran en ese sector) (Stefoni, 2009). La alta participación en el sector de salud se explica por el convenio firmado en 1988 sobre mutuo reconocimiento de exámenes y tí-

tulos profesionales⁶. Este convenio permite la convalidación automática de títulos profesionales y por tanto el ejercicio en carreras liberales, entre ellas, medicina. A ello se agrega la alta demanda en Chile por profesionales de la salud en el sistema público, debido a que muchos médicos y enfermeras han emigrado al sector privado ya que allí encuentran mejores condiciones económicas. Esta situación demuestra que la aplicación de políticas específicas permite una efectiva integración en sectores más calificados del mercado laboral, revirtiendo la tendencia que se observa en el caso peruano, donde la mayoría de los inmigrantes terminan trabajando en los sectores más precarios, pese a tener un nivel de calificación que les permitiría integrarse en mejores condiciones al mercado laboral⁷.

De este modo, se constata que la migración de origen latinoamericano no es homogénea ni tampoco lo es su proceso de inserción laboral. Los problemas que los afectan, por tanto, no siempre son los mismos para los distintos grupos nacionales ni tampoco para las distintas clases sociales. Si bien la legislación es la misma para todos, y por ende todos deben someterse al mismo proceso para regularizar sus papeles y residencia, el capital social y económico con que cuentan los distintos grupos, determina diferencias en la forma en cómo se resuelven los problemas y cómo se ejercitan los derechos. Incide también la forma en cómo son percibidos y recibidos los distintos grupos migratorios por parte de la sociedad de llegada.

Considerando estos elementos, las mayores dificultades de inserción social, económica y cultural las enfrentan los grupos de inmigrantes que están en condiciones de mayor pobreza y vulnerabilidad. En estos grupos, la condición de indocumentados es más frecuente, lo que produce una mayor vulnerabilidad que afecta las distintas áreas de la vida personal y familiar. En los sectores más acomodados, en cambio, existen recursos económicos y redes sociales que facilitan todo el proceso de inserción, como por ejemplo, la regularización de papeles, la obtención de seguros de salud, matrículas en los colegios, arriendos de departamentos, etc. Así

6 Ver Biblioteca del Congreso Nacional www.bcn.cl

7 La mayoría de la población migrante tiene más años de estudio que los chilenos. En los casos ecuatorianos y peruanos, el 77% tiene más de 10 años de estudios, mientras que en el caso de los chilenos, solo el 49% de la población está en esa condición (Cano, Soffia et.al. 2009).

lo demuestran las siguientes entrevistas realizadas a mujeres de grupo socioeconómico alto.

Sí, somos 4, mi marido trabaja para una empresa transnacional y fue trasladado aquí por un período de tres años. De Lima a Santiago y viceversa, un compañero de él se ha ido a Lima desde acá. Llegamos el 3 de junio, al día siguiente mis hijos dieron el examen en el colegio, se demoraron 3 o 4 días en darnos los resultados, el viernes nos dijeron que estaban aprobados los dos, y el día lunes a clases. Ellos venían de cortar el período y empalmaban acá, entonces no han perdido mucho tiempo (apoderada peruana. colegio privado).

Como mi esposo ya estaba trabajando aquí hace un año, el trámite de ampliación para su familia, todo fue tramitado por gente de la empresa donde él trabaja. Entonces eso nos ayudó muchísimo porque solamente nosotros tuvimos que ir a sacar la foto, a poner las firmas, las huellas digitales y después de una semana nos enviaron los carnets. O sea, no tuvimos que hacer personalmente el trámite de ir a preguntar qué se requería, porque obviamente en la empresa donde trabaja mi esposo ayudaron así a todos los extranjeros y tienen un tramitador que les facilitaba, y nos acompañó él a todas las oficinas y nos dijo dónde teníamos que firmar. (Mujer boliviana, GSE alto).

Estas citas permiten comprender, una vez más, la diferencia que enfrentan los extranjeros deseados, esta vez, con capital económico y cultural, y aquellos no deseados. Si bien la ley establece un único procedimiento –basado en el control y seguridad tal como se ha visto en apartado anterior–, estos controles están pensados para frenar la migración de aquellos que son pensados como no deseados. De ahí que la situación de mayor vulnerabilidad económica, social y legal, se produzca precisamente en este grupo, y como profecía autocumplida, deban enfrentar una serie de problemas que terminan por reproducir la idea de migrantes como problema social.

A continuación se revisarán algunos de los problemas que afectan a los migrantes que se encuentran en condiciones de mayor precariedad.

Principales problemas que enfrenta la población migrante

Los migrantes deben enfrentar un proceso de inserción que se despliega en distintas áreas, desde los temas de visa, hasta los de vivienda, búsqueda de trabajo, acceso al sistema de salud y educación cuando hay niños y niñas. En términos generales, los problemas en estas áreas afectan a la mayoría de los migrantes que se encuentran en condición de vulnerabilidad y pobreza. A continuación, revisaré tres áreas donde se producen mayores problemas: visas, acceso al sistema escolar y acceso al sistema de salud. Se analizarán algunas de las soluciones que se han implementado y en qué medida estas soluciones terminan por reproducir las estigmatizaciones de los migrantes en la sociedad chilena.

Obtención de residencia

Uno de los problemas centrales es el lento y burocrático proceso para obtener visa temporal y definitiva. La ley actual establece una serie de condiciones que son difíciles de cumplir para los migrantes que viven en circunstancias de precariedad, situación que los lleva a perder sus visas de residencia. El hecho de perder su condición de regular significa que quedan despojados de sus derechos ciudadanos, manteniéndolos en un escenario de extrema vulnerabilidad social y económica. No tener los papeles al día les impide, entre otras cosas, acceder a los servicios sociales como salud, subsidio habitacional, subsidios sociales, viajar libremente por el territorio nacional y traer a sus hijos para una reunificación de la familia.

La legislación actual establece que los extranjeros podrán ingresar al país en calidad de turistas o residentes oficiales y, una vez dentro del territorio, podrán solicitar residencia temporal. Para ello, deben presentar en el Departamento de Migración y Extranjería (DEM, dependiente del Ministerio del Interior) un contrato vigente de trabajo o bien acreditar vínculo con chilenos/as, embarazo o tratamiento médico. La mayoría de los inmigrantes utilizan el contrato laboral como mecanismo para la obtención de una visa temporal. Esta visa temporal se entrega por un año

y es renovable por un segundo año. Al cabo de ese período y si cumple con los requisitos establecidos en la ley, podrá solicitar la residencia definitiva.

El primer problema que tienen los migrantes para presentar el contrato de trabajo en el DEM, es la cláusula que establece la ley en la que el empleador se compromete a pagar el pasaje de regreso al trabajador y a toda su familia, una vez que el contrato haya terminado y la persona decida volver a su país de origen. Esta condición inhibe a empleadores a contratar a extranjeros y deja a los inmigrantes en desigualdad de condiciones frente a otros trabajadores chilenos.

El problema de fondo, sin embargo, es que para solicitar la residencia definitiva, el trabajador debe demostrar que ha estado durante los dos primeros años trabajando con el mismo empleador. En otras palabras, la visa temporal está sujeta a un único empleador y no constituye un permiso general de trabajo en el país. Si el contrato se termina, el trabajador deberá presentar en el DEM –y antes de 30 días– un nuevo contrato y solicitar una nueva visa temporal, de lo contrario, perderá su visa. En las entrevistas que hemos realizado⁸ existen casos de personas que llevan trabajando más de 7 años en Chile y aún no pueden obtener la residencia definitiva, pues en ninguno de los trabajos han permanecido más de dos años seguidos. Esta situación permite afirmar que la legislación vigente no está adecuada a la realidad migratoria actual y que las disposiciones reglamentarias que establece, terminan por producir gran parte de los indocumentados en Chile. De acuerdo con los antecedentes, la inmensa mayoría de extranjeros ingresa de manera regular (es decir, con visa de turistas), pero las dificultades para conseguir un contrato y para mantenerlo durante dos años, imposibilita transformar esa visa de turista en residencia temporal y posteriormente en residencia definitiva.

Las dificultades para obtener un contrato y para mantener el empleo por dos años están asociadas directamente a las condiciones laborales de los sectores de trabajo en los que se insertan los migrantes más vulnerables. Esta situación afecta de manera diferenciada a hombres y mujeres. Tal como se ha señalado más arriba, las mujeres inmigrantes se concen-

8 Entrevistas realizadas en el marco del Proyecto Fondecyt 2007-2009, N.o 1070818.

tran fuertemente en el trabajo doméstico (especialmente en el caso de inmigrantes peruanas), mientras que los hombres lo hacen en la construcción y servicios. En Chile ha habido un esfuerzo importante por formalizar el trabajo doméstico, lo que se traduce en que, a nivel nacional, más de la mitad de las trabajadoras en este sector cuentan con contrato laboral⁹. Por otra parte, las mujeres inmigrantes saben que requieren del contrato laboral para obtener la visa, por lo que suelen solicitarlo al momento de negociar las condiciones laborales. Las organizaciones sociales que trabajan con migrantes también promueven la importancia de que las trabajadoras firmen un contrato laboral. En este sentido, la obtención del contrato no es particularmente difícil para las mujeres que se insertan en el trabajo doméstico, sin embargo, la alta rotación asociada a este sector, termina por afectarlas negativamente, pues complica la permanencia de dos años.

La rotación laboral se produce por diversas causas, entre las que destacan, el despido, la renuncia voluntaria y la incorporación de una práctica de trabajo intercalada con estadías largas en Perú. Las causas para el despido son múltiples, y van desde la frustración y enojo de los empleadores porque la trabajadora no cumple con demandas crecientes y extenuantes de trabajo que incluyen prácticamente todo el quehacer doméstico, hasta reducción del presupuesto de los empleadores, cambio de casa a una más pequeña, crecimiento de los hijos, viajes al extranjero, entre otras. La ley laboral establece el mes de aviso y el pago de indemnización, sin embargo, este derecho es fácilmente vulnerado, por lo que las mujeres, cuando son despedidas, enfrentan diversas complicaciones. El no pago de imposiciones o la ausencia de finiquito¹⁰ suelen ser algunos de los derechos no cumplidos por parte del empleador y motivo de denuncias en la inspección del trabajo.

La renuncia voluntaria, por otro lado, aparece como una estrategia utilizada por las mujeres inmigrantes para obtener trabajos con mejores suel-

9 Directora del Trabajo, Patricia Silva. Declaración emitida en Seminario “Construyendo redes. Mujeres latinoamericanas en las cadenas globales de cuidado”. 18 noviembre 2009. Centro de Estudios de la Mujer

10 Documento que confirma legalmente el término del contrato de trabajo y que es exigido para obtener el seguro de cesantía.

dos y condiciones laborales. Algunas entrevistadas señalan que es difícil la negociación de las condiciones laborales con las empleadoras. Incluso, si bien se puede haber pactado buenas condiciones en un inicio, por ejemplo, horarios de salida, funciones del trabajo y salarios, con el correr del tiempo estas condiciones se van modificando en la práctica. Los horarios se hacen más extensos, los días de salida se reducen, en ocasiones no se le cancelan los salarios, o bien no se firma el contrato en el tiempo indicado. Así lo expresa la siguiente entrevista a una mujer inmigrante:

Entrevistada: ... (La empleadora) me dijo de lunes a viernes. Y después, cuando estuve adentro, me pidió en dos oportunidades que me quedara el sábado, le dije que sí, porque ella tenía compromisos. Y después a raíz que yo le dije que sí esos dos sábados, no me dejó salir el siguiente, y así me tenía todo el tiempo “señora, pero yo quiero salir los sábados”, “ya”, me decía, “pero me haces todo y te vas”. Seis, siete, ocho de la noche recién, me iba... ¿Cuál era el régimen de trabajo que tenía ahí? Me levantaba a las 6 de la mañana y me daban las 12 de la noche y no me acostaba. ¿No descansaba en ningún momento en el día? No descansaba durante el día. [...] ¹¹

Frente a estas situaciones, una de las estrategias utilizadas por las mujeres para resolver la situación, es buscar un nuevo empleo con mejores condiciones de trabajo.

Otra causa para cambiarse de trabajo es la reunificación familiar. Cuando los hijos logran llegar a Chile, las mujeres intentan modificar el régimen de trabajo, pasando de uno *puertas adentro* a uno *puertas afuera*. Como en la mayoría de los casos los empleadores no están dispuestos a modificar el régimen, entonces las mujeres deben buscar un nuevo trabajo ¹².

La tercera causa es que parte importante de las mujeres viajan a Perú durante sus vacaciones para estar con sus familias e hijos. Allí se quedan por un tiempo más largo que lo que les permite las vacaciones legales (15

11 Entrevista realizada para el estudio sobre Migración, género y servicio doméstico. OIT-Chile.

12 *Puertas* o *camas adentro* significa que la mujer debe dormir en el lugar de trabajo. *Puertas* o *camas afuera* significa que la mujer regresa a su casa una vez cumplido su horario.

días hábiles). Al regreso se encuentran con que han perdido su trabajo, y deben buscar uno nuevo.

Estas causas llevan a que las mujeres trabajadoras no logren cumplir los dos años que establece la ley para adquirir la visa definitiva. Por otro lado, esta misma ley puede obligar a las mujeres a aceptar condiciones laborales precarias en caso de que les falte poco tiempo para cumplir con el plazo de dos años para la residencia definitiva.

La situación de los hombres presenta diferencias respecto de las mujeres. Al concentrarse en empleos como la construcción, resulta más difícil obtener contratos laborales, lo que dificulta su regularización. En la construcción, adicionalmente, los contratos suelen ser por obras, lo que los deja en una situación de alta rotación.

La ley y su reglamentación son, por ende, una de las principales causas de la pérdida del permiso de residencia en Chile. Tanto es así que ha sido necesario realizar dos procesos de regularización (mal llamados procesos de amnistía). El segundo de estos procesos se llevó a cabo entre octubre 2007 y febrero 2008. En esa ocasión, el gobierno otorgó visa de residencia temporaria a más de 50 000 inmigrantes que no contaban con sus papeles al día, provenientes de diversos países de la región. La convocatoria se realizó a todos aquellos que estuvieran como turistas irregulares, visas en trámite, indocumentados e incluso los del Convenio Arica-Tacna. El único requisito era no tener antecedentes penales.

La visa otorgada fue por un período de un año, lo que facilitaba la búsqueda de un contrato laboral. Al cabo de ese año, las personas debían presentar un contrato de trabajo y los comprobantes del pago de las imposiciones para obtener la residencia definitiva. Este proceso resultaba mucho más rápido que el procedimiento habitual para la obtención de visa definitiva (ya que la espera, en ese caso, podía demorar dos años). La Directora del DEM, en el marco del informe de DDHH de la Universidad Diego Portales, señala que se recibieron en 2007 cerca de 55 000 solicitudes de las cuales 47 580 se resolvieron favorablemente. En la misma entrevista, la directora señala que cerca de la mitad de las solicitudes provenían de personas que se encontraban con solicitudes 'en trámite', lo que confirma que incluso aquellos que estaban tramitando su visa, optaron por acogerse a la 'amnistía' pues permitía resolver más rápido su situación legal. La mayoría

de los beneficiarios fueron peruanos (35 071), seguidos de bolivianos (6 145), colombianos (2 003), ecuatorianos (1 958) y 2 403 provenientes de otros países (Informe Derechos Humanos, UDP, 2009). Los argentinos, siendo un grupo importante de extranjeros en el país, no se acogieron a este beneficio, pues ellos cuentan con un procedimiento especial que les permite tener la residencia definitiva de manera más directa.

Este proceso de regularización, si bien resolvió la situación de muchas personas, no transformó las condiciones que generan la pérdida del permiso de residencia. Tampoco se basó en un principio de residencia, es decir, otorgar derechos ciudadanos por el solo hecho de vivir en el país, puesto que, de todas formas, debían presentar un contrato de trabajo y el pago de imposiciones para poder obtener la residencia definitiva.

La difusión de este proceso de regularización se presentó en los medios de prensa como una “amnistía”, término que supone perdonar una situación criminal o ilegal, y como “un beneficio” que abriría oportunidades a los peruanos ilegales.

La siguiente cita extraída del diario El Mercurio¹³ ejemplifica este discurso:

Título: “Peruanos ilegales expectantes por mejores sueldos, beneficios sociales y negocios propios”.

Un abanico de oportunidades le abrió a la comunidad peruana la amnistía que anunció el Gobierno para los 15 mil inmigrantes sin residencia [...] Los peruanos ilegales podrán tener cobertura de salud, pago de previsión, carné de identidad, libreta de ahorro, reconocer a sus hijos, entrar y salir del país e iniciar actividades.

Presentar esta medida como un beneficio que resuelve una serie de carencias (no tener salud, previsión, carné de identidad, etc.) sitúa al inmigrante como un sujeto excluido por su condición de inmigrante, sin explicar que las verdaderas causas son administrativas y políticas, pues hay una ausencia de programas que promuevan la integración social y una ley que dificulta la regularización.

13 Diario de amplia circulación en el país y de carácter Conservador. Fecha: 25 octubre 2007.

La idea de *beneficio otorgado por el Estado chileno* queda reflejado en los medios de prensa cuando señalan que los migrantes deberían estar agradecidos de que se les resuelva su problema y una vez adquirida la residencia, no deberían tener excusas para no aprovechar el sinnúmero de oportunidades que se les abre con dicha medida.

Todos aquellos que han ingresado al país con posterioridad al 2007, siguen enfrentando las mismas condiciones de ingreso que establece la ley, y las mismas dificultades para regularizar definitivamente sus papeles.

Acceso al sistema escolar de niños y niñas inmigrantes

El proceso de reunificación familiar en Chile ha sido lento y con alto costo para las familias de migrantes que viven en condiciones de precariedad. Uno de los primeros objetivos al llegar a Chile es encontrar un trabajo, pagar deudas de viaje y luego enviar dinero a sus familiares. En este tipo de migración, la reunificación toma un tiempo que puede ser de varios años. Al menos tres razones confluyen y explican estos tiempos: a) los bajos sueldos que reciben, producto del tipo de inserción segmentada que hay en el mercado laboral (Stefoni, 2008), b) parte importante de ese salario se envía en forma de remesas para cubrir los costos del mantenimiento de la familia en el lugar de origen. Esto significa que queda muy poco dinero para preparar las condiciones materiales de llegada de la familia (contar con una habitación más adecuada para recibir a los niños, por ejemplo) y también contar con el dinero suficiente para cubrir los costos del traslado de la familia (pasajes, certificados, legalizaciones, matrícula, útiles escolares, uniformes, etc.) y, c) las dificultades y demoras para la obtención de la residencia temporal o definitiva. Aquellas personas que se encuentren en situación irregular enfrentarán mayores problemas para traer a sus hijos, ya que la visa que se entrega a los hijos está vinculada con la que tienen sus padres. Si ellos no tienen un permiso de residencia, sea temporal o definitivo, sus hijos no podrán obtener carné de identidad.

Para los migrantes que están en condiciones de precariedad, la reunificación familiar es un proyecto que comienza a gestarse cuando los

padres sienten que tienen algún nivel de estabilidad económica y también legal. La obtención de esta estabilidad no es garantía sin embargo, de tener las condiciones materiales más adecuadas para la llegada de los hijos. Los costos de la vida son altos, por lo que muchas veces sigue siendo más rentable enviar el dinero a Perú para mantener allá a los hijos que traerlos a Chile. A ello se suma el hecho de que en el país de llegada no cuentan con las redes familiares necesarias para cuidar a los hijos una vez que ellos están en el país.

Con todo, una vez en Chile, comienza un arduo proceso de inserción de los niños que parte, en primer lugar, con la búsqueda de colegios. Hasta hace algunos años los requisitos para obtener matrícula en un establecimiento educacional en Chile eran: i) tener carné de identidad, ii) tener algún tipo de visa vigente, iii) contar con el certificado de estudios del último año aprobado en el país de origen. Este último debía estar además sellado por el Ministerio de Educación I, el Ministerio de Relaciones Exteriores del país de origen y por el Consulado Chileno en país de origen.

El procedimiento establecido era altamente excluyente e implicaba que durante el tiempo que demoraba la obtención de los requisitos, el niño o niña inmigrante en Chile, quedaba en estricto rigor, fuera del sistema escolar. Este tiempo estaba en dependencia del curso regular de los trámites en Chile y en el país de origen, pero también de las dificultades operativas y económicas que los padres o tutores de los niños tuvieran para concretar los procesos. El mayor problema se producía en aquellos casos donde los padres no tenían sus permisos de residencia y, por tanto, el niño tampoco. Sin visa, establecía la ley, no había posibilidad de matrícula.

Como ejemplo de lo anterior, están las situaciones de exclusión escolar detectadas por el Colectivo Sin Fronteras el año 2003 en su trabajo con niños inmigrantes: i) Rechazo de matrícula en establecimientos públicos con el argumento de que el Ministerio estaría pasando multas a aquellos colegios que matriculen sin la documentación solicitada; ii) tiempos prolongados sin asistir al colegio con la consecuente permanencia de los niños en casa, sin cuidado de los padres, con efectos en su situación psicoemocional (angustia, tristeza extrema, riesgos en su integración social); iii) peregrinaje de los apoderados por diversas oficinas gubernamentales (MINEDUC, Municipios) y establecimientos educacionales

para poder conseguir matrícula; iv) aceptación de casos en calidad de oyentes en un establecimiento particular subvencionado, pero pagando normalmente la mensualidad; v) pérdida del año escolar a causa de la demora en la llegada de los papeles.

Este tipo de situaciones atentaba claramente contra todos los tratados internacionales sobre derechos de la infancia y del migrante a los que Chile se adscribe y, por lo tanto, se hacía prioritario realizar cambios que dieran coherencia a los planteamientos del país en la materia.

Es en este contexto que el Ministerio de Educación (MINEDUC) distribuyó una comunicación en la que Instruye sobre el Ingreso, permanencia y ejercicio de los derechos de los alumnos(as) inmigrantes en los establecimientos educacionales que cuentan con reconocimiento oficial. Esta norma marca importantes avances en materia de acceso escolar para los niños inmigrantes. En términos generales, estableció que las autoridades educacionales y los establecimientos deberán otorgar todas las facilidades para que los alumnos inmigrantes puedan ingresar, a la brevedad, al sistema escolar, los alumnos deberán ser aceptados y matriculados de manera provisoria, para lo cual solo será necesaria la autorización del respectivo Departamento Provincial de Educación y un documento que acredite su identidad y edad; esta autorización deberá ser entregada de forma expedita para quien la requiera, para lo que será suficiente que acompañe la documentación que acredite identidad, edad y últimos estudios cursados en el país de origen, no pudiendo constituir impedimento el hecho de que estos documentos no cuenten con el trámite de legalización; finalmente un alumno con matrícula provisoria será considerado, para todo efecto, un alumno regular, es decir, tiene los mismos derechos que un alumno con matrícula definitiva. De esta manera, el sostenedor del establecimiento educacional que matricule provisoriamente a un extranjero, tendrá derecho a la subvención correspondiente.

En resumen, esta normativa asegura a los niños y niñas acceso al sistema escolar independiente de su situación migratoria y los mismos derechos y beneficios que reciben los niños y niñas nacionales.

Esta normativa, si bien se alinea con los principios de protección de los derechos, no facilita ni permite tramitar la visa de los menores, pues ésta sigue estando determinada por la condición de los padres.

La circular enviada por el Ministerio de Educación, se sustenta jurídicamente en la Constitución y en la Convención de los Derechos del Niño y reconoce como deber del Estado implementar los mecanismos necesarios para garantizar el derecho a la educación y la no-discriminación.

Es interesante que el fundamento sea los derechos del niño, pero no la Convención de los Derechos de los trabajadores inmigrantes y sus familias. La razón probablemente se debe a que esta circular no estipula la posibilidad de otorgar residencia a los niños una vez que hayan sido matriculados en algún colegio. Es decir, se garantiza el derecho a la educación, pero no el derecho de los niños a residir legalmente en el país. En este sentido, el Convenio suscrito en el área de la salud (que se verá más adelante) es más completo y garantiza este tipo de derechos.

Salud

En materia de salud nos encontramos, al igual que en educación, con barreras en el acceso a los servicios y problemas en el tipo de servicio que reciben. La ley actual no facilita un acceso inmediato y, por ello, ha sido necesario elaborar programas específicos que resuelvan estas dificultades.

Uno de los primeros programas ha sido el de Atención a la mujer embarazada. Este programa consiste en que toda mujer embarazada, independiente de su condición legal, tiene el derecho a recibir atención médica, control de su embarazo y atención en el parto. El hijo/a de esa mujer será chileno (por principio de *ius solis* que rige en Chile) y la madre podrá obtener una visa temporal a través de su hijo. En un principio, este programa fue resistido, pues había quienes pensaban que las mujeres inmigrantes se embarazarían con el único propósito de regularizar su situación, sin embargo, las visas otorgadas por este concepto entre 2004 y 2008 han sido solo 1 208, lo que echa por tierra ese tipo de temores (Cano et. Al, 2009).

Este programa, si bien permite que un grupo reducido de mujeres obtenga una residencia, tampoco plantea el principio de derecho a la residencia, pues ésta sigue siendo temporal y deberá presentar un contrato por dos años para obtener la definitiva.

Un segundo programa es el convenio de colaboración entre Ministerio de Salud y el de Interior (suscrito en 2007) que proporciona a todos los niños y niñas extranjeros menores de 18 años, atención de salud en establecimientos públicos, en igualdad de condiciones que sus pares chilenos, independiente de su situación migratoria en Chile y la de sus padres, tutores o representantes legales. Esta disposición permite inscribir a los menores de 18 años en los establecimientos de atención primaria y con esta inscripción, solicitar un permiso de residencia temporal.

Es interesante notar que las consideraciones que sustentan a este convenio son la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migrantes, la XVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado, celebrada en Montevideo (2006), en donde se señala que “la protección de los derechos de las personas menores de edad debe formar parte activa de los grandes debates sobre migraciones, así como de las políticas que sean llevadas adelante por los países iberoamericanos. Es necesario incrementar esfuerzos para asegurar a los niños y niñas adolescentes migrantes, el acceso a la educación y salud en igualdad de condiciones con los menores de la sociedad de acogida”.

En el plano nacional, considera la propuesta del consejo asesor presidencial para la reforma de las políticas de infancia (julio 2006), que establece: “El Consejo propone que los niños y niñas extranjeros o hijos/as de padres y/o madres extranjeros, accedan a los mismos servicios y prestaciones propuestas para los niños y niñas chilenos [...] y que se les resguarde de cualquier discriminación en este acceso, independiente de la situación legal de migración de sus padres y madres”. La única consideración a la ley actual (N.º 1 094) es en relación a que el Departamento de Extranjería del Ministerio del Interior, es el encargado de tramitar las solicitudes de residencia y, por tanto, será ese organismo quien otorgará finalmente en este convenio, la visa temporaria.

Por tanto este convenio, a diferencia de los anteriores, tiene mayor sustento en los instrumentos internacionales y en principios de derechos humanos, siendo coherente con los acuerdos y compromisos que ha firmado Chile. Este acuerdo permite a aquellos niños obtener una residencia temporal en caso de que no asistan a un establecimiento educacional, o

bien obtener un permiso de residencia de estudiante, si acaso asisten a un colegio. Resulta interesante comprobar que este instrumento, siendo uno de los más avanzados en materia migratoria, tampoco permite una regularización definitiva de los niños y niñas. Otro problema que enfrenta este tipo de iniciativas es la difusión y conocimiento que tienen tanto los migrantes como los funcionarios de los servicios involucrados. En la medida en que los migrantes desconocen este tipo de información y los funcionarios no tienen claro los procedimientos, requisitos y derechos que tienen los migrantes, estas iniciativas dejan de tener todo el impacto que pudieran generar. Lamentablemente no ha habido campañas permanentes de difusión. Un tercer problema es el desconocimiento de los funcionarios y las contradicciones en la información solicitada en los distintos servicios. El cuarto problema es que no incluye a los mayores de 18 años, por lo que podría darse el caso de que los niños puedan residir sin problemas en el país, mientras que sus padres siguen en condición irregular.

Los avances en materia de acceso a la salud son importantes en la medida en que facilitan el acceso al servicio y garantizan con ello el derecho a la salud. Pero, tal como sucede en las otras áreas mencionadas, el establecimiento y garantía de un derecho, por sí mismo, no resulta suficiente. Los estudios e investigaciones realizadas dan cuenta de una serie de dificultades que siguen enfrentando los migrantes en los consultorios, en las salas de clase y en los trabajos.

Una política nacional explícita permitiría elaborar un discurso más amplio con llegada a los distintos sectores sociales. Permitiría encausar de mejor manera todas las iniciativas tendientes a mejorar el acceso a los servicios, y el ejercicio de los derechos. Pero la ausencia de esta política produce sospechas de hasta dónde efectivamente se quiere avanzar en materia de integración. Todas las buenas iniciativas terminan por tropezar con la ausencia de definiciones más claras sobre qué se espera de la migración, cómo se busca integrar a esta población y en qué medida se respeta la diversidad que ellos representan.

Entre la seguridad nacional y los derechos de los migrantes

El tratamiento que ha recibido el tema migratorio por parte de los gobiernos de la Concertación, responde a una ambivalencia fundada en dos principios opuestos. Por una parte, asumió acriticamente la representación dual de la migración, esto es un tipo de migrante que es acogido sin mayores problemas, y otro que resulta extremadamente incómodo para una parte importante de la sociedad chilena. Se señaló que la dictadura, más que constituir un quiebre con esta representación, significó una radicalización del indeseado, poniendo prácticamente a todos los extranjeros bajo la lupa de la sospecha.

La ley que cristalizó la idea del extranjero peligroso, con el consecuente aumento de las medidas de control y seguimiento por parte de las autoridades políticas y policiales, no ha sido modificada, y la consecuencia es el incremento de las personas que no tienen su permiso de residencia vigente, profundizando las condiciones de exclusión y vulnerabilidad de sus derechos.

El gobierno de Michelle Bachelet es, probablemente, el gobierno de la Concertación que más avanzó en la promoción de derechos de los migrantes, si bien no logró promulgar una nueva ley de migración. Bajo su administración se promulgó un Instructivo Presidencial, se firmó un convenio que permite la regularización temporal de todos los menores de 18 años de edad y formuló la nueva ley de refugio. Todas las iniciativas que se han desarrollado en su gobierno se encuentran fuertemente fundamentadas en los Derechos Humanos. El instructivo presidencial que dictó en 2008 sobre política migratoria se basó en el Sistema Internacional de Derechos Humanos, donde hace explícita referencia a la declaración universal de DDHH, pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, pacto internacional de derechos civiles y políticos, la convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Convención sobre los derechos del niño y la convención de los derechos de los trabajadores inmigrantes, entre otras.

Los principios que orientan esta política migratoria son: Residencia y libertad de circulación; Libertad de pensamiento y de conciencia; Acceso a la residencia en condiciones igualitarias; Acceso a la justicia; Integración y protección social de los inmigrantes, específicamente en la educación,

salud y trabajo; Principio de no discriminación; Regularidad de los flujos migratorios; Reunificación familiar y Participación ciudadana en la gestión migratoria.

Entonces, es posible señalar que el uso del sistema internacional de derechos humanos para la incorporación de convenios internos o propuesta de política migratoria, fue utilizado de manera más amplia y consistente durante el gobierno de la presidenta Bachelet. ¿Por qué entonces no se logró modificar la legislación vigente?

Es probable que las iniciativas impulsadas hayan sido comparativamente más fáciles de diseñar e implementar que lo que podría ser una nueva ley. Ésta última tendría que pasar a discusión en comisión en el Congreso, lo que sin duda significaría ampliar la discusión a la opinión pública y a los partidos políticos. Seguir el camino de implementar iniciativas y programas sectoriales, en cambio, permite resolver problemas puntuales, presentar avances a nivel de país en los informes internacionales y evitar una discusión política en torno a la migración. El camino escogido ha sido quizá más rentable en el corto plazo, sin embargo, no haber abierto la discusión de una política en una administración que logró enmarcar la temática migratoria en la perspectiva de los derechos humanos, tendrá un alto costo en el mediano y largo plazo.

La implementación de estos programas, por otra parte, refuerza una noción problemática de la migración, pues el esfuerzo siempre está en resolver condiciones de exclusión. El riesgo es seguir prestando atención a los síntomas que, como en todos los casos, se multiplican si no se resuelve el origen que los genera. Una transformación a la ley permitiría que las políticas de integración partan de una base distinta, no ya de resolver la ausencia de derechos puntuales, sino de un reconocimiento explícito de ciudadanías y derechos. El desafío en ese contexto, cambia, por cuanto las políticas y programas deberían enfatizar la exigibilidad de los derechos y la profundización de la construcción de ciudadanía.

¿Qué se espera del actual gobierno de corte liberal en lo económico y conservador en lo social y cultural? Sin duda que la disyuntiva entre protección de la soberanía nacional y protección de derechos continuará vigente, sin embargo, hay un interés asociado a actores específicos que puede emerger con mayor fuerza que en los gobiernos de la concertación

y puede reclamar su participación en la definición del debate en torno a una política. Me refiero al interés de sectores empresariales e industriales por obtener mano de obra más ‘competitiva’ que la local. Sectores agroindustriales (salmoneras, viñas, *packing* de frutas, entre otros), han visto un incremento en el número de trabajadores extranjeros. Por otro lado, sectores específicos de la economía, reconocen un déficit en profesionales altamente calificados, como son el caso de las áreas de tecnología y salud. La identificación de estas demandas podría promover una discusión selectiva de la política migratoria. Queda pendiente saber cuál será la postura del actual gobierno respecto de la protección de los derechos de todos los migrantes y sus familias. En este sentido, ha predominado hasta ahora, más bien, el silencio.

Bibliografía

- Biblioteca del Congreso Nacional (2010). [Versión electrónica en: www.bcn.cl]
- Boswell, Christina (2007). “Theorizing Migration Policy: Is there a third way?” En: *International Migration Review* Vol. 41, N.º 1: 75-100
- Decreto con Fuerza de Ley N.º 69 (1953). Del 27 de abril sobre inmigración y el Departamento respectivo, dependiente del ministerio de Relaciones Exteriores.
- Decreto 597 (1984) “Aprueba Nuevo Reglamento de Extranjería”. Última Modificación 23.05.2000.
- Decreto Ley N.º 1 094 (1975). “Establece normas sobre extranjeros en Chile”.
- CENSO Nacional de Población Chile (2002). 1992, 2002 [Versión electrónica en www.ine.cl]
- El Mercurio* (2007). “Peruanos ilegales expectantes por mejores sueldos, beneficios sociales y negocios propios”. 25 octubre 2007.
- Colectivo Sin Fronteras (2004). *Niños y niñas inmigrantes en Chile: derechos y realidades*. Santiago de Chile: Fundación Anide y Colectivo Sin Fronteras.

- (2007). *Niños y niñas migrantes. Políticas públicas, integración e interculturalidad*. Santiago de Chile: Editorial Quimantú.
- Cano, Verónica, Magdalena Soffia y Jorge Martínez (2009). “Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio”. *Serie de Población y Desarrollo*. N.º 88. Santiago de Chile: CEPAL/CELADE.
- Departamento de Extranjería y Migración, Ministerio del Interior de Chile (2003). “Ingreso, permanencia y ejercicio de los derechos de los alumnos (as) inmigrantes en los establecimientos educacionales que cuentan con reconocimiento oficial”. Circular N.º 1 179.
- Instructivo Presidencial (2008). “Política Migratoria”. 2 septiembre.
- Ministerio del Interior y Ministerio de Salud De Chile (2007). “Convenio de Colaboración”.
- Norambuena, Carmen (2005). “Migraciones limítrofes. Chile 1865-1960”. En: *Historia de las migraciones limítrofes en el cono sur de América. Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay, México D.F.*, Hernán Asdrúbal (Ed.). Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH).
- Martínez, Jorge (2003). “El encanto de los datos. Sociodemografía de la inmigración en Chile según censo 2002”. *Serie Población y Desarrollo* N.º 49. Santiago de Chile: CEPAL/CELADE.
- Mora, Claudia (2008). “Estratificación social y migración intrarregional: algunas caracterizaciones de la experiencia migratoria en Latinoamérica” *Universum*.
- Silva, Patricia (2009). “Construyendo redes. Mujeres latinoamericanas en las cadenas globales de cuidado”. Declaración emitida en Seminario llevado a cabo el 18 noviembre 2009. Centro de Estudios de la Mujer.
- Stefoni, Carolina (2008). “Mujeres inmigrantes y trabajo doméstico”. En: *Trabajo Doméstico y Equidad de Género en Latinoamérica: Desafíos para el Trabajo Decente*, M.E Valenzuela y Claudia Mora (Eds.). Santiago de Chile: OIT-Chile. Santiago.
- (2009). “Gastronomía peruana en las calles de Santiago y la construcción de espacios transnacionales y territorios” En: *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, Susana Novick (Comp.). Buenos Aires: Editorial Catálogos-Clacso, 253 páginas.

Stefoni Carolina, Elaine Acosta, Marcia Gaymer y Francisca Casas Cordero (2010). “El derecho a la educación de los niños y niñas inmigrantes en Chile”. En *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos* N.º 58. Bilbao: Universidad de Deusto. *de Derechos Humanos* N.º 58. Bilbao: Universidad de Deusto.

Migraciones en el Cono Sur: políticas, actores y procesos de integración

Susana Novick*

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 estrategias 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 el achicamiento del espacio planetario y la acentuada interdependencia entre las sociedades¹. En un contexto internacional de profundos cambios: caída del bloque soviético, desarrollo de nuevas tecnologías, concentración del poder económico y militar en el Norte, creciente polarización entre países, etc.; surge en el Cono Sur una

* Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas –CONICET– en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. Este trabajo resume algunos hallazgos del proyecto Ubacyt S016 titulado: “Dos dimensiones de la Argentina migratoria contemporánea: inmigrantes mercosureños y emigrantes argentinos. Aspectos demográficos, políticos y sociales”. Programación Científica 2008-2010. Agradezco los valiosos comentarios de mis colegas Bela Feldman Bianco y Gioconda Herrera, así como la ayuda de la Licenciada Luciana Vaccotti.

1 En los últimos veinte años se ha utilizado el término mundialización o globalización para describir este horizonte. Sin embargo, se ha señalado que el proceso no es nuevo, sino que acompaña al hombre desde tiempo inmemorial (Amin, 2001).

iniciativa de integración regional: el Mercosur². Si bien este proceso se inició 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 desigualdades³. Y será en esta atmósfera donde se desplegará la tensión entre la *desnacionalización* de las políticas económicas y la *renacionalización* de las políticas migratorias (Sassen, 2001).

En este capítulo nos proponemos abordar la compleja relación entre dos procesos: las migraciones, que acompañan al hombre desde el inicio de la humanidad, aunque en cada período histórico asumen un sentido diferente, con una tradicional, constante y fuerte presencia en nuestra región latinoamericana; y la integración regional, uno de los más valiosos objetivos surgido durante la etapa de nuestra emancipación colonial⁴, que posee experiencias concretas –con resultados dispares y enfrentando intereses divergentes– desde la década de 1960⁵. La integración del Cono Sur no es exclusivamente económica, sino que son sus recursos humanos el elemento clave que garantiza dicha estrategia integradora. En esta perspectiva, los movimientos migratorios dentro del proceso de integración regional emer-

2 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 solo el enfoque histórico permitirá apreciar objetivamente.

3 Desde esta perspectiva, la propuesta del Mercosur ha representado la posibilidad de resistirse al ALCA. La “Cumbre de las Américas”, realizada en la ciudad de Mar del Plata, en noviembre del 2005, fortalece esta visión.

4 El Mercosur actualiza históricas aspiraciones de unidad política ideada por nuestros próceres durante el siglo XIX, como la Unidad Latinoamericana propuesta por San Martín y Bolívar.

5 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).

gen 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 siglo⁶. Así, nos planteamos hacer un análisis comparativo de las políticas migratorias de Uruguay y Paraguay –ambos miembros originarios del Mercosur– a través del análisis de discursos jurídicos y políticos, vinculándolas con el proceso regional.

Introducción

Desde hace tiempo nos interesamos por indagar acerca de los aspectos político-sociales e ideológicos de los fenómenos poblacionales. Hemos utilizado la perspectiva histórica de largo plazo, analizando cómo el Estado gesta sus políticas, qué fuerzas sociales se encuentran por detrás, cuáles son sus discursos legitimantes y las ideologías que subyacen a ellas.

Trabajar sobre textos –los jurídicos incluidos– no constituye una práctica obvia e inocente. El análisis del discurso tiene grandes dificultades para dominar su objeto, pues un discurso no es una realidad evidente, un objeto concreto ofrecido a la intuición, sino el resultado de una construcción (Mengueau, 1980). El lenguaje y su uso no son neutros o transparentes, ni indiferentes al lugar desde el cual son realizados. Vasilachis de Gialdino nos llama la atención acerca de las posibilidades de los textos políticos, dentro de los cuales se encuentran las normas. La autora dice: “...la capacidad de dichos textos tanto para construir la realidad social como además y fundamentalmente, para proveer a los actores sociales de los modelos interpretativos con los que comprender esa realidad social, interrogarse acerca de la posibilidad de modificarla y, consecuentemente, orientar la propia acción.” (Vasilachis de Gialdino, 1997). Por su parte, la teoría crítica alude al derecho como una práctica social específica y como un discurso de poder, de allí que lo ideológico es considerado condición de producción necesaria del discurso jurídico (Ruiz, 1991; Cárcova, 1991).

6 Para la Argentina, los datos de los censos nacionales (1869 a 2001) nos confirman que el porcentaje de inmigrantes limítrofes sobre el total de la población –alrededor de un 2,5%– se ha mantenido constante desde fines del siglo XIX.

Nuestro interés por investigar la dimensión socio-jurídica en relación con la temática poblacional, en particular la actividad del Estado y sus políticas, nos llevó a preguntarnos sobre el papel que cumple el derecho en nuestra sociedad al constituir la legislación un elemento esencial dentro del sistema jurídico. Para nosotros la norma configura un relevante objeto de análisis pues ella resume y transparenta –hace más visibles– aquellos factores llamados genéricamente ideológicos, de manera que nos permite aprehender la riqueza y sustancia de la dimensión jurídica de lo social.

Nuestra perspectiva considera al sistema jurídico como un sistema parcialmente incoherente, relativamente autónomo y paradójicamente contradictorio. Adherimos a las teorías alternativas del derecho que afirman que las contradicciones profundas del sistema jurídico pueden servir a una praxis emancipadora (Barcellona y Coturri, 1976; Tigar y Levy, 1981).

Definimos a la ley como el elemento ideológico-concreto que elaboran los grupos –o el grupo– que, en un momento histórico puntual, detenta el poder político para explicar, comprender y legitimar un conflicto específico de intereses, intentando mediante ella –la ley– resolverla a su favor (Novick, 1992)⁷.

Para el análisis de la relación entre migración e integración, nos proponemos trabajar en dos dimensiones: a) la jurídica, a través de la recopilación de las normas de los países citados, entendidas como discursos políticos de características específicas; y b) la de los actores sociales, los discursos de los políticos y funcionarios involucrados en la formulación y aplicación de esas normas migratorias, a través de entrevistas realizadas mediante una guía de preguntas. El estudio de los discursos y normas nos permitirá transitar un sendero que, en vez de tomar *a priori* ciertas categorías analíticas dadas y fijas (tales como *inmigrante*, *emigrante*, *refugiado*, *exiliado*, *desplazado*, etc.), nos ayude a comprender cómo las mismas categorías son construidas y reconstruidas en sus significados, en situaciones y circunstancias específicas.

7 La legislación, como parte del derecho, constituye un objeto de estudio apto para la comprensión de las relaciones sociales y los cambios producidos en la sociedad. El estudio de la norma jurídica nos resulta un camino adecuado para responder a ciertos interrogantes: ¿Cuál es el conflicto social? ¿Quiénes pujan por resolverlo? ¿Cómo logran hacerlo? La ley es un fruto social, un hecho público, el punto final de un camino que podemos recorrer y estudiar.

El estudio comparativo entre las normas, entre los discursos de los actores políticos, y finalmente entre los dos niveles citados, –contextualizados en la evolución demográfica de los flujos y los escenarios políticos nacionales en que se producen y reproducen–, nos dejará hacernos algunas preguntas: de qué modo, por qué y con qué fin las normas jurídicas vigentes en los países del Cono Sur ‘construyen’ al migrante como sujeto de derecho, como sujeto político; cuál es el papel de la sociedad civil en la construcción de la nueva política migratoria, cómo se construye la agenda de éstas políticas; ¿las migraciones intraregionales pueden erigirse en una opción al patrón Sur-Norte, de negativas consecuencias para nuestros pueblos?; ¿representan las nuevas políticas un camino en la construcción plurinacional mercosureña del migrante?

Relacionando los tres planos hemos logrado una mirada global que 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. Comparando la dimensión jurídica con la subjetiva de los actores, podemos afirmar que en la primera se observa más profundamente la influencia del proceso de integración, en algún sentido ‘desnacionalizando’ las políticas migratorias de cada país, así como una desterritorialización del concepto de ciudadanía. Donde los efectos son menos visibles es en las perspectivas de legisladores y funcionarios que interpretan el fenómeno casi de forma exclusiva mediante una óptica nacional.

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 concierne 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 solo 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 de UNASUR, ante el intento de desestabilizar el gobierno de Evo Morales, en 2008, confirma la tendencia de visualizar la unidad regional como un instrumento para la defensa de las democracias en la región.

Los expertos puntualizan que el ambiente en el que nació 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 influyeron en el momento en que se le otorgó 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 ponen en duda la efectividad de la integración misma.

Asimismo, aparecen contradicciones permanentes en varios niveles: por un lado, en la preeminencia de los fines estrictamente comerciales –tarifas aduaneras externas, políticas macroeconómicas y comerciales comunes–, manifiestos en la libertad absoluta de movimiento de los capitales frente a políticas que aún restringen 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.

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. La energía puesta en la concreción del Parlamento del Mercosur, a pesar de los obstáculos, continúa esa línea de consolidación; así como su capacidad para incluir países con experiencias gubernamentales de diferentes tendencias ideológicas⁸.

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 en sus inicios 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).

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 importan-

8 Debe puntualizarse la creciente legitimidad que el proceso fue ganando, demostrada claramente con la firma de los diferentes acuerdos –con bloques y con países–, y con la incorporación de nuevos miembros asociados: Chile (1996); Bolivia (1997); Perú (2003); Colombia, Ecuador y Venezuela (2004).

cia a la temática de la integración, mientras las minorías carecen de representación. (Novick, 2005)⁹

Pese a todo, debemos apuntar que durante los últimos años el Mercosur, como idea global de unidad entre países cercanos, ha ido forjando actividades que, impulsadas desde abajo por diferentes sectores sociales, parecen otorgarle una dimensión que supera la concepción inicial.

Migraciones en el Mercosur

Se ha señalado que, si bien todo proceso de integración tiene efectos sobre la migración internacional¹⁰ 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). Un trabajo reciente sostiene que 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,

9 Podríamos agregar que, en relación con el aparato estatal argentino, profundos han sido los cambios que el proceso de integración ha ido generando en los diferentes espacios institucionales.

10 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 intraregional; 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).

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 y 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. También advierten que la nueva estructura del Mercosur, aunque sea solo 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).

Las políticas migratorias que los países del Mercosur están formulando con el objetivo de profundizar el proceso de integración regional, ofrece 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. En relación con los acuerdos migratorios firmados se observan demoras en su aplicación. Así, el acuerdo sobre residencia para nacionales de los mismos países miembros del Mercosur y asociados, firmado en diciembre del 2002, entró en vigencia en agosto de 2008¹¹.

Aspectos socio-institucionales y políticos

Habíamos apuntado el proceso de renovación de todas las Constituciones de los países del Mercosur¹² y consecuentemente el nuevo marco ideoló-

11 Fue aprobado por Argentina, Brasil y Bolivia en 2004, Uruguay y Chile en 2005 y Paraguay recién en el 2008.

12 Así, la Constitución de Uruguay promulgada en 1967, fue reformada en 1989, 1994, 1996, 2004. La Constitución de Paraguay fue promulgada en 1992. La de Brasil, de 1988 fue reformada en los siguientes años: 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001,

gico generado para la comprensión de los procesos migratorios en la región. Una de las características de los citados cambios a nivel de las normas constitucionales fue la recepción de los acuerdos y convenios internacionales firmados por los Estados en las últimas décadas. Este reconocimiento de la normativa internacional ha originado que los países, de forma lenta pero sostenida, fueran ratificando la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. Obsérvese el Cuadro N.º 1, donde figuran los países de América del Sur que la han ratificado. Resulta notable la inclusión de Chile y Argentina, dado que, en la actualidad, aún son países receptores.

Cuadro N.º 1	
Países de América del Sur que han ratificado la Convención sobre los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias. Año 2009	
País	Año de ratificación
Argentina	2007
Bolivia	2000
Chile	2005
Colombia	1995
Ecuador	2002
Paraguay	2008
Perú	2005
Uruguay	2001

Fuente: sitio:http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en

La convención fue aprobada por la Asamblea de Naciones Unidas en diciembre de 1990 –después de diez años de tratativas–, y entró en vigencia a partir de julio de 2003, al lograr la ratificación de veinte Estados. En la actualidad son, en total, 57 los países en el mundo que la han ratificado. Sin embargo, a pesar de que su vigencia demoró trece años, ningún

2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007. La de Argentina de 1853, fue reformada en 1994. La de Bolivia de 1896, fue reformada en: 1967, 1994, 2002, 2008. Y la de Chile, promulgada en 1990, fue reformada en el 2005.

país central –receptor de inmigrantes– parece estar dispuesto a adherirse a ella.

En los países latinoamericanos, las transformaciones acaecidas en sus patrones migratorios, en especial el cambio de roles –de países receptores a países emisores–, así como la lucha de las comunidades de residentes en el extranjero, trajo aparejado originales políticas. Comienza un proceso por el cual se les concede a los emigrados el derecho al voto aunque ya no residan en el país. Se consignan los países que han dictado sus normas reconociendo su participación en la vida política nacional, lo que implica una ampliación, extensión y ‘desterritorialización’ de la ciudadanía. Por otra parte, en Uruguay, Chile y Paraguay existe un intenso debate socio-político acerca de este tema, así como una amplia movilización de los emigrados, circunstancia que nos hace pensar que, en un corto o mediano plazo, el derecho será también consagrado en esos países (Ver Cuadro N.º 2)

Cuadro N.º 2		
Países de América del Sur que han otorgado el derecho al voto a sus ciudadanos residentes en el exterior		
País	Año de adopción	Año de aplicación
Argentina	1991	1993
Bolivia	2009	2009
Brasil	1965	1989
Colombia	1961	1962
Ecuador	2002	2006
Perú	1979	1980
Venezuela	1993	1998
Fuente: www.idea.int		

Legislación migratoria en el Mercosur

Como parte de nuestro trabajo de investigación recopilamos normas relacionadas con el tema migratorio sancionadas en el Cono Sur, con el fin de realizar un análisis comparativo, interrogándonos de qué forma estos discursos jurídicos construyen categorías¹³.

Dada la extensión que debe tener este capítulo, nos dedicaremos en particular al estudio de las experiencias de Uruguay y Paraguay. Tres criterios sustentan nuestra decisión: a) ambos conforman el Mercosur desde su origen; b) ambos son relativamente 'pequeños' y desde hace tiempo reclaman a Argentina y Brasil una articulación de las asimetrías; y c) ambos poseen un intenso proceso emigratorio en el cual la Argentina ha sido tradicional destino de sus ciudadanos, así como más recientemente Estados Unidos de Norteamérica y España.

Las experiencias en Uruguay y Paraguay

La perspectiva jurídica

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 migratoria¹⁴. 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.

La Constitución paraguaya fue promulgada en 1992, habiéndose incorporado amplios derechos, garantías y libertades fundamentales. Su artículo 140 establece que es un país pluricultural y bilingüe; y se recono-

13 Hemos recopilado en total 66 normas: 9 de Uruguay, 5 de Paraguay, 8 de Bolivia, 13 de Brasil, 14 de Chile y 17 de Perú, desde 1936 a 2009.

14 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".

cen expresamente los derechos de los pueblos indígenas. En relación con la temática migratoria, sostiene su reglamentación por ley teniendo en cuenta los convenios internacionales¹⁵.

El surgimiento y gestación de la normativa uruguaya¹⁶ 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 Nacional¹⁷.

Para el caso de Paraguay¹⁸, contrariamente, la legislación se origina en un contexto de profunda crisis política como consecuencia –entre otras causas– de la prolongada dictadura del general Stroessner (1954-1989), el régimen autoritario más duradero del continente americano. En las elecciones de 1993 triunfa Juan Carlos Wasmosy, el primer civil en gobernar Paraguay después de cuatro décadas de gobiernos militares, en cuyo gobierno se producen dos grandes crisis financieras que afectan gravemente a la sociedad. En 1996 se produce un grave conflicto institucional: el Presidente Wasmosy destituye de su cargo al Comandante en Jefe del

15 El artículo 41 establece: “Las migraciones serán reglamentadas por la ley con observancia de estos derechos. El ingreso de los extranjeros sin radicación definitiva en el país, será regulado por la ley considerando los convenios internacionales sobre la materia. Los extranjeros con radicación definitiva en el país no serán obligados a abandonarlo sino en virtud de sentencia judicial”.

16 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).

17 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>

18 Es uno de los países latinoamericanos que tiene una mayor proporción de su población viviendo en el exterior. En la década de 1970 se amplía la frontera agrícola e involucra la expansión de campesinos brasileños en la provincia de Alto Paraná, limítrofe con Brasil. Si bien el movimiento de los “brasiguayos” continuó creciendo en la década de 1980, la información censal registra una retracción importante de ese contingente durante el período intercensal 1992-2002. Por otra parte, se destaca el caso de los nacidos en Argentina, consecuencia de muchas décadas de migración a ese país. La presencia de migrantes mercosureños es pequeña y poseen un alto nivel educativo. Hasta 1990 su población emigraba casi exclusivamente hacia Argentina, pero en los últimos años eligen a Estados Unidos y España (Pellegrino, A, 2001).

Ejército, general Lino Oviedo, circunstancia que se conoció como la “Crisis de Abril”¹⁹.

La nueva ley migratoria uruguaya²⁰ puede incluirse en la generación de nuevas normas que adhieren al paradigma de los derechos humanos que hemos denominado ‘modelo integrador’. Por el contrario, la norma de Paraguay²¹ puede catalogarse como una clásica ley que protege el nivel de empleo interno, defiende sus fronteras, impone una selección estricta de los migrantes, reconoce limitados derechos y le otorga al Estado un fuerte control social. La norma puede ser incluida en el modelo dual-expulsor (Novick, 2008), con un clima de ideas cercano a los gobiernos militares y su perspectiva geopolítica de las migraciones.

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 alguna²², 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.

19 Ver Stromberg, T. “La integración regional y la preservación de la democracia en el Paraguay. El caso de la crisis de abril de 1996”, Documento de Trabajo N.º 96, disponible en <http://www.clasco@clasco.edu.ar>, 1998.

20 Ley N.º 18 250, sancionada el 27 de diciembre de 2007, 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.

21 Ley N* 978/96, sancionada el 3 de octubre de 1996, promulgada el 8 de noviembre de 1996. Posee 155 artículos, divididos en: un Título Preliminar, Título I, De la Inmigración (14 Capítulos); Título II, de la Emigración (4 Capítulos), Título III, Del retorno de nacionales y su protección en el exterior (4 Capítulos), Título IV, De la Organización administrativa y técnica (6 Capítulos). La norma deroga la Ley 470 del 15 de noviembre de 1974.

22 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”.

Derechos consagrados a los migrantes en la Ley 18.250 (Uruguay)	
Derecho a la migración	Artículo 1º
Derecho a la educación	Artículo 8º
Derecho a la salud	Artículo 8º y 9º
Derecho al trabajo	Artículo 8º
Derecho a la seguridad social	Artículo 8º
Derechos de igualdad de trato para nacionales y extranjeros	Artículo 7º
Derecho de libre acceso a la justicia	Artículo 9º
Derecho a la reunificación familiar	Artículo 10º
Derecho a la información sobre cuestiones migratorias	Artículo 12º
Derecho a la participación en las decisiones de la vida pública	Artículo 13º

La norma paraguaya, con diferente técnica legislativa, no explicita los derechos, sino que enfatiza el tipo de migrantes que el Estado necesita –recursos humanos calificados, extranjeros con capital, agricultores, etc.–, las actividades que se consideran ‘útiles al desarrollo del país’²³; así como los requisitos administrativos, jurídicos y sanitarios que deben reunir para acceder al estatus legal. No obstante, se establece que los que obtengan una residencia permanente “gozarán de los mismos derechos y tendrán las mismas obligaciones que los paraguayos”, con las limitaciones impuestas por las leyes. La migración de trabajadores fronterizos y de zafra posee un tratamiento especial: fuerte control estatal de permanencia, relevamiento de las zonas donde se produce y posterior planificación para proteger el pleno empleo.

¿Qué espacios institucionales involucrados en el fenómeno citan las normas? En el caso de Uruguay, el Ministerio del Interior es el encargado de la aplicación de la política (habilita lugares, otorga residencias, expulsa

23 Son consideradas ‘útiles’ las siguientes actividades: ensanchar la frontera agropecuaria, incorporar tecnologías, generar empleos a trabajadores nacionales, incrementar la exportación de bienes y servicios, reducir las importaciones e instalarse en regiones de baja densidad poblacional.

personas, etc); explicitándose las funciones de la Dirección Nacional de Migración (DNM) y del Ministerio de Relaciones Exteriores. Se constituye 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 Social²⁴. Asimismo, se crea el Consejo Consultivo de Migración integrado 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.

La ley paraguaya, por su parte, describe detalladamente las funciones de la Dirección General de Migraciones (DGM), dependiente del Ministerio del Interior, especialmente dedicadas al control de la permanencia, entrada y salida de extranjeros. El Instituto de Bienestar Rural es citado en relación con la inmigración colonizadora.

Con referencia a las huellas que el proceso de integración regional ha dejado en ambos textos, solo las hallamos en el caso del Uruguay: 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 reglamentario²⁵, 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.

Ambas normas poseen categorías similares 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 irregulari-

24 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

25 Decreto 394/2009, del 24 de agosto de 2009, reglamentario de la ley de migraciones 18 250.

dad tendrá acceso a la justicia, la salud y la educación. En la ley paraguaya los *ilegales*, no solo tienen prohibido ejercer tareas remuneradas, sino que tampoco se les puede proporcionar trabajo o alojamiento.

Ambas normas poseen capítulos dedicados a sus compatriotas emigrados, promueven 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. En el caso de Uruguay 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 requerido²⁶. Para el caso de Paraguay²⁷, la ley de migraciones le otorga al Poder Ejecutivo la función de promover el retorno de los paraguayos y ayudarlos para allanar los obstáculos que pueda presentar su reasentamiento en el territorio nacional. Sin embargo, sólo se realizará de acuerdo a las necesidades y posibilidades de incorporar recursos humanos que ofrezcan la ejecución de planes de desarrollo nacional. Las embajadas, en coordinación con la DGM, llevarán un registro actualizado de ciudadanos paraguayos en el exterior, a fin de informarles sobre las posibilidades concretas de regresar al país. Obsérvese que si bien ambas enfatizan la emigración como fenómeno y for-

26 Según el decreto reglamentario de la ley de migraciones, las oficinas consulares llevarán un registro de los Consejos Consultivos y Asociaciones de uruguayos, comunicando cuando se creen nuevas. Asimismo, los uruguayos residiendo en el exterior podrán declarar los nacimientos de sus hijos dentro de los 180 días siguientes al parto ante los Agentes Consulares de la República con jurisdicción.

27 En 1993, tres años antes de la sanción de la ley, se creó la Secretaría de Desarrollo para repatriados y refugiados connacionales dependiente de la Presidencia de la República (Ley 277/93 sancionada el 28 de junio de 1993 y promulgada el 9 de julio de 1993). La citada Secretaría tiene por atribuciones: definir políticas y estrategias; estudiar los fenómenos de la migración. Posee la siguiente estructura: Secretario Ejecutivo, Dirección de repatriados y refugiados connacionales, Dirección de desarrollo humano y seguridad social, Dirección de planeamiento y asistencia de asentamientos humanos.

mulan políticas para paliar sus efectos visualizados negativamente, ambos países aún no han desterritorializado el derecho de ciudadanía, pues, a pesar de los crecientes debates, en ninguno de los dos se ha otorgado el derecho al voto a los emigrados, primando aquí un enfoque estrictamente nacional.

Los momentos históricos puntuales en que emergen cada una de las leyes estudiadas, así como el clima ideológico en que se debatieron, explican, en parte, algunas diferencias entre ellas: a) solo la ley uruguaya posee un capítulo dedicado a los delitos asociados al proceso migratorio –tráfico y trata de personas–; b) la norma paraguaya construye al inmigrante indocumentado como *illegal*, mientras la norma uruguaya lo hace como *irregular*. A pesar de las dispares consecuencias que estas construcciones originan en la vida de los migrantes, subyace en ambas la idea de que la migración es un problema social; c) las causales de rechazo son mucho más amplias en la ley paraguaya –enfermedades, antecedentes penales, carencia de profesión, oficio o medios de vida, etc.–, mientras la ley uruguaya incorpora actos de “genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad”; d) las causales de expulsión son más extensas en la ley paraguaya e incluye una relacionada con “actos contrarios a la soberanía nacional”, que no existe en la normativa uruguaya.

Finalmente, mientras la norma uruguaya prohíbe la expulsión colectiva de migrantes, la paraguaya prohíbe el reclutamiento de migrantes paraguayos en el territorio nacional y el funcionamiento de agencias privadas de emigración. Se observa así una percepción más regional en la primera y una estrictamente nacional en la segunda.

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 asimismo su normativa con los convenios internacionales firmados. La norma paraguaya, por su parte, refleja una sociedad inmersa en una crisis de legitimidad, con huellas de autoritarismo, muy preocupada por su soberanía territorial así como la protección del nivel de empleo interno; intentando retener y repatriar a sus connacionales. Al Estado se le concede un fuerte rol de disciplinamiento social.

Perspectiva desde los actores

Como parte de nuestro trabajo de investigación nos interesaba indagar qué pensaban, cómo interpretaban el fenómeno y qué acciones concretas habían realizado algunos actores sociales que asumían directo interés por la temática migratoria. Así, nos propusimos realizar entrevistas a funcionarios y políticos²⁸, quienes podrían aportar una visión más subjetiva –sus creencias, sentimientos, actitudes, percepciones, experiencias pasadas e intenciones futuras– reflejando facetas que otras fuentes de datos no pueden revelar. Aunque existen limitaciones en este tipo de instrumento, es indudable que posee una potencialidad insustituible en la investigación social acerca de las motivaciones y expectativas de los sujetos (Cannell y Kahn, 1979). La entrevista es valiosa en la medida que puede dar cuenta de la vivencia individual del informante (manifiesta o latente), permitiendo al investigador conocer sus condicionamientos ideológicos y la forma social de la estructura de su personalidad (Alonso, 1998).

El material recogido en los encuentros es muy rico y extenso, pero dadas las limitaciones que el presente trabajo debe respetar, analizaremos solo seis ejes que atraviesan los discursos de todos los entrevistados en ambos países.

28 Las entrevistas fueron realizadas en cada uno de los países entre marzo y abril del 2008: dos en Uruguay (a la Presidenta de la Cámara de Diputados y a un funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores), y cuatro en Paraguay (tres diputados y un funcionario de la Dirección General de Migraciones). La guía de entrevistas abordaba las siguientes dimensiones: a) Aspectos personales: caracterización sociodemográfica y caracterización del puesto; b) Aspectos institucionales: competencias institucionales, uso de datos y percepciones y vínculos con medios de comunicación y otros actores institucionales; c) Política migratoria: periodización de la política, su relación con la dinámica política general, posición en organismos internacionales, percepción de la política y efectos del proceso de integración en la política. Anticipamos las limitaciones del análisis dado el escaso número de entrevistas realizadas.

Volumen y características de los flujos (emigrados e inmigrantes)

En el Uruguay existe conciencia de la importancia social del creciente flujo de emigrados²⁹; y si bien surgieron algunas experiencias de políticas públicas al momento de la recuperación de la democracia, será con la asunción del gobierno del Frente Amplio cuando el Estado asume un rol protagónico al decidir organizar a los uruguayos que viven en el exterior; quienes son percibidos como diferentes de otros flujos latinoamericanos: “Son una colonia muy estructurada en redes, con procesos asociativos super novedosos, [...] es una migración en familia...recrea mucho las pautas culturales, identitarias, se mantiene permanentemente vinculado al país” (Funcionario, Uruguay). La visión aportada por la legisladora³⁰ sintetiza la preocupación de la clase política sobre la emigración de personas calificadas, relacionando este proceso con un aumento de la dependencia.

De forma coincidente, en Paraguay, los legisladores alertan sobre los efectos negativos de la emigración. Uno de ellos habla de éxodo y de la crisis que producen al dejar al país sin recursos humanos indispensables³¹. Pero, a diferencia de la emigración uruguaya ‘en familia’, la paraguaya se caracteriza por ser de hombres y mujeres solos –que buscan formar nuevas parejas–, donde los roles tradicionales parecen trastocarse: mujeres que se sacrifican y envían remesas “[...] y el marido termina aquí gastándola, viviendo una buena vida...” (Legislador 1, Paraguay).

La clase política se queja de la incertidumbre que existe en relación a los datos disponibles y acusa al ‘oficialismo colorado’ de minimizar las nefastas consecuencias sociales de la emigración –de jóvenes y mujeres–, que para algunos reviste un carácter dramático “[...] si no tomamos en serio el tema migratorio... dentro de diez años estaremos viviendo un colapso social” (Legislador 2, Paraguay)³².

29 De las entrevista surge, sin embargo, que no se disponía de información exacta acerca del número, pero sí se percibía que el porcentaje era muy elevado en relación a la estructura demográfica del país.

30 Miembro del Frente Amplio.

31 Miembro del Partido Patria Querida.

32 Miembro del Partido Patria Querida.

En relación con la inmigración, se sostiene –con visiones antitéticas– que uno de los problemas poblacionales que enfrenta el Paraguay es el de los ‘brasiguayos’. Un legislador la percibe casi como una invasión “[...] están ocupando así, de a poco, van avanzando hacia la zona central... De hecho afecta la economía, afecta a la población en general porque luego estos ciudadanos que vendieron las tierras van a otros asentamientos o de repente vienen a engrosar los cinturones de pobreza en las ciudades” (Legislador 3, Paraguay)³³. Esta perspectiva la comparte el funcionario de la Dirección General de Migraciones, quien asegura que el diálogo con el país vecino es el camino más fructífero para la resolución de esta problemática asociada a la “seguridad nacional [...] a lo económico, para tributación, para salud pública, para todas las actividades...”

Otro legislador, sin embargo, señala las contradicciones entre el gobierno nacional y los gobiernos locales: “[...] desde el presidente de la República hasta los legisladores han tenido un discurso absolutamente agresivo, irrespetuoso y torpe con los inmigrantes, especialmente brasileños [...] Nosotros deberíamos acogerlos y convertirlos en paraguayos... o sea hay una xenofobia que se siente [...] Lo que es curioso aquí es que las comunidades aceptan al extranjero, pero las autoridades nacionales no los aceptan...” (Legislador 2, Paraguay).

Resulta importante mencionar que tanto en Uruguay como en Paraguay se desarrollan procesos de redemocratización, aunque en este último es mucho más reciente. Y es justamente aquí donde se construye la categoría de ‘brasiguayos’ como invasores, construcción social utilizada para la identificación de los brasileños en Paraguay, y también como auto-identificación. Bajo esta construcción subyace una imagen de peligro o amenaza al espacio nacional.

Legislación migratoria y política migratoria

En Uruguay la temática pone al descubierto tensiones, contradicciones e históricos reclamos: “¿Qué había en el país sobre políticas migratorias? Un

33 Miembro del Partido Liberal Radical Auténtico.

conjunto de disposiciones del gobierno militar, de la década del 30, inspiradas en el código de Mussolini, de hostilidad hacia el que venía, pero no había nada dispuesto hacia el que se iba... no nos importaba [...] un 13,14% de población residente en el exterior y no había ninguna disposición que regulara esa población. Eso, a partir de la Ley de Migraciones, se empieza a cambiar...” (Funcionario, Uruguay). La visión parlamentaria coincide en evaluar positivamente la nueva ley migratoria.

No obstante, emerge claramente una mirada crítica de la evolución de las políticas migratorias: “O sea que ni siquiera hubo políticas de ingreso poblacional cuando se necesitó poblar y construir el país... la crisis de los 50... ahí el Uruguay no hizo ningún tipo de política y la gente se fue; la resitura del Estado fue un poco ‘el que se va, se jodé’; entonces, Uruguay es un país pensado con una puerta que giraba para un solo lado: para irte. Ahora tenemos que girarla para el otro lado” (Funcionario, Uruguay). Desde el Parlamento se defiende la necesidad de que las políticas sean multisectoriales. “[es necesario] hacer una coordinación en el trabajo, desde las distintas esferas del Estado e inclusive organizaciones sociales” (Legisladora, Uruguay).

Para el caso de Paraguay, el funcionario plantea la necesidad de incorporar nuevas temáticas a la ley vigente –sancionada durante la década de 1990–: “En líneas generales yo creo que es una ley que está adecuada para esta época... lo que hay que modificar es justamente la creación de una Dirección de Asuntos Internacionales... Estamos enviando al Poder Ejecutivo un proyecto de política migratoria a nivel nacional que contempla la creación de una Comisión Nacional de Migraciones... que la van a integrar todas las instituciones involucradas”.

Las profundas críticas no apuntan solo al pasado, sino también a la actualidad: la ausencia del Estado, omisión y errores de la política y sus efectos en el agravamiento del proceso de emigración, etc. Uno de los entrevistados relaciona este complejo panorama con la necesidad de realizar una reforma agraria y un catastro: “[...] creemos que la política de gobierno tiene que ser mucho más fuerte... no se respeta el precepto constitucional que establece la prioridad de mano de obra nacional...y hay empresas que contratan solamente extranjeros [...] hay algunos estudiosos y militares que hablan de la inmigración brasilera, o sea hablan de una

nueva expansión geopolítica brasilera territorial y política...” (Legislador 3, Paraguay). El funcionario entrevistado, por su parte, se muestra más satisfecho y plantea acciones concretas: “Hoy día estamos hablando de un proyecto de regularización migratoria con la República de Brasil y entonces, en estas instancias, nos acompaña gente de cancillería, porque son los expertos en negociación internacional” (Funcionario, Paraguay)

Visiones partidarias del fenómeno migratorio

Para el caso de Uruguay detectamos dos imágenes: el funcionario afirma que el Frente Amplio ha sido la fuerza política que, por primera vez, ha tenido en cuenta a los emigrados y ha diseñado una política exitosa. La percepción de la legisladora es menos contundente: considera que la toma de posición frente al problema es más individual –de cada uno de los militantes y a partir de experiencias propias– que institucional.

En Paraguay, el escenario exhibe matices:

“El Partido Colorado obviamente lo ve y tienen sus voceros para explicar... doctores en Economía, en Derecho, que hablan de que esto es un fenómeno normal, y explican con cifras, inclusive lo que ha pasado en Irlanda, lo que ha pasado en Ecuador, en el Uruguay... o sea, ellos explican de una manera maravillosa... Los liberales, fieles a su tradición y a su historia [...] no es un tema para ellos, el tema para la dirigencia del partido liberal es conseguir votos duros... Para el partido UNACE ha tocado la fibra íntima, siguiendo la línea cuasi-fascista de Oviedo, ha hecho su reestreno a la política en época de fiestas entre navidad y año nuevo [...] una propaganda de una persona mirando la foto de su hijo, que le llama... y él hablando... y fue una cuestión que pegó muy fuerte o sea, tiene una visión nacionalista a ultranza del tema migratorio... pero no definen una línea muy clara acerca lo que quieren hacer...” (Legislador 2, Paraguay).

Voto en el exterior

Tanto en Uruguay como en Paraguay, el tema de la ampliación de la ciudadanía a sus emigrados constituye un debate pendiente y posee puntos

en común: las fuerzas políticas más conservadoras se niegan a otorgar el derecho al voto pues temen que lo hagan en contra de sus partidos: “[...]lo planteó el gobierno, y la oposición no lo quiere dar... y por el mismo problema, porque tenés una oposición que te bloquea la mayoría necesaria para cambiar la reglamentación” (Funcionario, Uruguay).

En Paraguay, por su parte, existen coincidencias de varios partidos políticos y se legitima el derecho fundado en el aporte económico y la movilización: “[...] la comunidad paraguaya, estas comunidades virtuales, están juntando treinta mil firmas para hacer una solicitud popular... ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos para exigir al Estado paraguayo que le reconozca el derecho al voto en vista a que el mayor ingreso de divisas al Paraguay se reporta a través de las remesas enviadas. Son 650 millones de dólares, superando los 500 millones de la soja y los 450 millones de la carne...” (Legislador 2, Paraguay). Otro entrevistado agrega: “El Partido Liberal Radical Auténtico iba con el proyecto de incorporar en la Constitución Nacional la posibilidad del voto de los paraguayos en el extranjero y, con una visión absolutamente mezquina, los Colorados, al contrario, incorporan una restricción que hasta hoy día está, el artículo 120 de la Constitución Nacional... se crea una especie de segregación hacia los paraguayos; [...] pero estoy viendo con mucha satisfacción que el Patria Querida propone que los paraguayos puedan votar en el extranjero, el UNACE también, y también grandes sectores del Partido Colorado” (Legislador 3, Paraguay)

Migraciones en el Mercosur

En Uruguay, la experiencia integradora es intensa y muy valorada por el funcionario: “[...] la libre circulación es una temática que está asumida institucionalmente en el Mercosur. Nosotros hemos fortalecido muchos espacios políticos, como la Conferencia Sudamericana de Migraciones... en algunas cosas somos un país chico, la escala nos permite tener creatividad, y eso nos posibilita liderar algunos procesos como el fortalecimiento político de la Conferencia”.

Asimismo, la construcción del espacio regional ha permitido el desarrollo de vínculos:

“[...] tenemos problemas que son comunes. Por ejemplo, con los chilenos discutimos e intercambiamos mucho... Ellos están haciendo muchas cosas parecidas a nosotros [...] la política con los compatriotas de alta calificación la empezamos a discutir con ellos que tenían más experiencia y empezamos a tomar algunas medidas que ellos ya habían tomado. La temática cultural..., el sistema asociativo-organizativo que nosotros tenemos, ellos están analizando la manera de trasladarlo a las comunidades. Argentina hace lo mismo, empezó ahora a organizar las colectividades en el exterior, a nosotros nos dicen el Departamento 20, ellos son la Provincia 25, en Chile es la Región 14, en Perú es el Quinto Suyo...” (Funcionario, Uruguay).

La opinión de la legisladora, por su parte, se muestra más cautelosa y menos entusiasta.

En Paraguay, aunque todos los legisladores se expresan muy esperanzados acerca del Parlamento del Mercosur, el proceso se percibe con más dificultades. No solo se asocia con cuestiones comerciales, sino que emergen fuertes denuncias sobre corrupción y contrabando, afirmándose que el proceso va a ser muy lento, aunque se acepta que el Mercosur puede acelerarlo: “La migración para nosotros, los paraguayos, es un problema, o sea, la libre circulación es una linda frase [...] circular nuestros productos dentro de Brasil [...] realmente tenemos muchos problemas, principalmente con la carne y con la soja, nos detienen las mercaderías... En Argentina tenemos el mismo problema...” (Legislador 1, Paraguay).

Registramos una posición que describe logros y frustraciones:

“...no existe posibilidad de desarrollo para el Paraguay sin el Mercosur [...]el tema del reconocimiento de los aportes jubilatorios, creo que eso es quizás la norma más importante que hemos tenido hasta ahora y ha sido ya ratificada por los parlamentos de los cuatro países. De hecho, tenemos al primer jubilado del Mercosur que es paraguayo, que trabajaba en Argentina [...] yo creo que es absolutamente necesario formular políticas que garanticen la libre circulación al interior del Mercosur [...] Porque

nos parece que el Mercosur ha fracasado... pha sido manejado por las burocracias. Nosotros tenemos más de 500 normas en el Mercosur, y solamente un cuarto han sido aprobadas por todos los congresos” (Legislador 2, Paraguay).

Cuando se indaga acerca del avance de las cuestiones migratorias en el Mercosur surge nuevamente una profunda inquietud por las potenciales amenazas al territorio nacional: “[...] a la presencia masiva de extranjeros [brasileros], eso es lo que cala más fuerte en estos momentos aquí, verdad, el tema de las ocupaciones... es que miles de extranjeros aquí en condiciones irregulares, sin documentos, y que vienen y muchas veces con autoridades... ellos hacen lo que quieren en nuestro país y son cuestiones que preocupan” (Legislador 3, Paraguay). La imagen de los extranjeros como invasores surge claramente y exhibe cuán profunda ha sido la influencia de la ideología de la ‘seguridad nacional’ en nuestros países.

No obstante, el funcionario entrevistado detalla algunos progresos: “[...] lo que hoy día se está tratando es de compatibilizar las normas migratorias. Hay un acuerdo para facilitar el desplazamiento y especialmente la residencia de los mercosurianos. Hoy día se habla de ciudadanos del Mercosur. Y hemos conseguido ampliar los documentos para viajes dentro del Mercosur..., estos acuerdos sobre residencia son muy importantes porque facilitan los trámites... y, alguna vez, se podrá llegar a un Pasaporte Comunitario como es en Europa...”. Respecto de las limitaciones del proceso de integración agrega: “Y bueno... siempre hay un poquito de descreimiento en estas asociaciones... y yo creo que también la cultura europea es superior a la nuestra, eso incide en el proceso de integración, es mi punto de vista...” (Funcionario, Paraguay).

Acciones realizadas o a realizar

Diversas y profundas son las transformaciones que se observan en las políticas migratorias uruguayas. El funcionario nos informa que para los emigrados crearon un escenario institucional –la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, en el ámbito del Ministerio de Rela-

ciones Exteriores³⁴–, y uno virtual –un portal en Internet– con un grado altísimo de accesibilidad:

[...] el portal tiene, en su momento pico 1500 navegaciones semanales... Nosotros en diciembre hicimos el lanzamiento de un canal digital [...] es la vidriera cultural más grande del Uruguay, y otro componente... un espacio de oportunidades, de negocios de retorno, que la gente pueda invertir sus ahorros allí, asociarse y utilizar ese negocio como plataforma para volver a instalarse en el país... que se suma a la valija diplomática, a las circulares, que se ejercen por las vías consulares.

Simultáneamente se transformó la función consular, circunstancia que generó mucha resistencia pues se partía de una concepción distinta de la actividad diplomática: “[...] no se van de vacaciones, van a atender los problemas de los compatriotas... También cambió la forma de elegir al cónsul honorario, antes era un amigo del ministro, ahora debe tener el acuerdo de la comunidad residente en ese lugar”. Asimismo, se han generado nuevos actores sociales que participan en el diseño de la política:

El gobierno llamó a conformar los Consejos Consultivos. En estos tres años se consolidaron cuarenta y dos Consejos, en trece o catorce países donde hay más uruguayos. Instituímos el encuentro mundial de Consejos Consultivos, un encuentro anual de delegados y delegadas. Nosotros recogemos las consultas que se le hacen a estos compatriotas para ver cómo estructuramos los planes de trabajo. Es un espacio muy dinámico, muy de ida y vuelta...que la gente proponga y que la gente controle.

Otra dimensión de la política consiste en el despliegue de las actividades culturales: “[...] es fundamental en los procesos mantener una identidad, recrearla. Hay cosas maravillosas...una comparsa en Sidney o una murga en Santiago de Chile...una orquesta sinfónica en Venezuela...”

La experiencia no posee en todos los países la misma intensidad ni la misma temporalidad: “[...] hay procesos que han sido muy rápidos y

34 Asimismo, mediante el Decreto 357/008, del 23 de julio de 2008, se crea la Oficina de Retorno y Bienvenida, dependiente de la Dirección General para Asuntos Consulares y Vinculación, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

novedosos, como los compatriotas que residen en Galicia, donde hay una convivencia muy buena, incluso es el lugar donde tienen menos amenaza de deportación... Pero en Estados Unidos, por ejemplo..., nosotros tenemos identificadas y localizadas las colonias, pero cuesta mucho mantener el nivel asociativo porque la gente tiene miedo, por la política de persecución migratoria". En la Argentina, dado el carácter masivo de la emigración, cuesta mucho más generar una política concreta e inclusiva:

[...] frente a los 120 o 140 mil que hay en Argentina... desde presos en las cárceles hasta hombres de fortuna. Tenés organizaciones de murga, culturales, representaciones políticas, gente del Partido Nacional, del Frente Amplio... Hay catorce programas de radio que están conducidos por compatriotas: desde comunitarias muy prestigiosas hasta formales... Son radios y programas muy escuchados. En los foros electrónicos...una cadena de unos cuantos miles de direcciones electrónicas donde se vierte la información del Consejo Consultivo, luego se saca un boletín mensual [...] varios miles que se reparten. Después tenés las asambleas, que normalmente la gente sabe, se hacen el segundo sábado de cada mes, y después lo que funciona más es el boca a boca... (Funcionario, Uruguay).

Una visión menos optimista de los Consejos Consultivos es la que transmite la legisladora, pues cita el caso de España, donde los emigrados no se animan a participar por temor a ser deportados.

El retorno constituye la otra cara de la política:

Nosotros ahora estamos armando lo que se llama... retorno y bienvenida...va a tener oportunidades y ofertas para los que quieran volver. Y de bienvenida porque también, por ejemplo, estamos discutiendo con la Embajada de Japón la posibilidad de que los jubilados japoneses quieran venir a vivir acá, les encanta el país, pueden cultivar flores que es su pasión [...] también nuestra embajada en Italia está promoviendo que los jubilados italianos, por afinidad cultural y familiar vengan a vivir acá (Funcionario, Uruguay).

Para Paraguay, los legisladores plantean algunas acciones necesarias. Así, ante la falta de datos sobre el volumen de los emigrados: "[...] vamos a

hacer un esfuerzo para que en el próximo censo se haga también en los consulados y embajadas a nivel global y poner fondos y partidas presupuestarias para hacerlo, eso es lo primero que deberíamos hacer”. Y sobre el acceso a la ciudadanía:

[...] en Paraguay no tenemos una ley de nacionalidad, tenemos una ley del año 60... muy incompleta[...] nosotros adherimos nominalmente al *jus soli* pero, en realidad, tenemos parte del *jus sanguinis* o sea hijos de paraguayos que vuelven al país pueden tener la nacionalidad [...] y como la Constitución también dice que uno pierde la ciudadanía después de dos años de no residir en territorio nacional... ¿qué ocurre?... que estamos produciendo apátridas [...] Entonces es más fácil para un norteamericano volver, venir a vivir al Paraguay que para un paraguayo volver a su patria; y eso ocurre porque no tenemos una ley de nacionalidad que haga un conjunto sistemático y coherente de todas las normas de nacionalidad.

En relación con los emigrados señala la ausencia del Estado nacional y de sus políticas, en contraposición a los municipios del interior a los cuales evalúa como muy activos (Legislador 2, Paraguay).

El funcionario, por su parte, nos informa que la Dirección General de Migraciones ha formulado una política de inclusión: “Nosotros hemos implementado un decreto de normalización migratoria aquí en Paraguay como el Programa Patria Grande de la Argentina...”. Asimismo, se proponen comenzar acciones para documentar a estudiantes de las universidades privadas, donde hay muchos extranjeros ‘ilegales’, especialmente brasileros: “[...] comenzando en marzo una campaña intensiva de documentación de estos estudiantes universitarios y de postgrado, y con eso también vamos a lograr un aumento en nuestra recaudación que hace falta plata, se necesita recaudar más” (Funcionario, Paraguay).

Notas finales

Retomando las preguntas iniciales de nuestro trabajo, presentaremos algunas reflexiones diferenciando: i) contexto general del Mercosur; ii) discurso jurídico; iii) discurso de los actores.

i) La evolución del tratamiento de las cuestiones migratorias a nivel latinoamericano presenta avances y retrocesos. Entre los primeros podemos incluir: a) el hecho de que la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares fuera reconocida y puesta en vigencia por catorce países; y si bien constituyen declaraciones formales, que muchas veces no llegan a cristalizarse en la vida cotidiana de los migrantes, otorga una protección real a la que se puede acudir. La circunstancia de que alguno de éstos sean países receptores nos obliga a valorizar aún más este progreso; b) la ampliación de la ciudadanía en doce países que han otorgado el derecho al voto a sus emigrados a pesar de no residir en sus países de origen³⁵. En aquellos que aún no lo han consagrado se observan debates y acciones dinamizadoras que hacen pensar en una obtención a corto o mediano plazo; c) la entrada en vigencia del Acuerdo de Residencia, si bien los tiempos para su internalización han sido considerablemente largos; d) la declaración de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) –creada mediante un tratado firmado el 23 de mayo de 2008, en Brasilia–, que coloca el tema migratorio entre uno de sus objetivos específicos prioritarios: “la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas” (artículo 3, letra k). Esta postura política implica una reafirmación de la trascendencia otorgada a la temática migratoria en el proceso de integración regional. Inversamente, el tratamiento del tema migratorio dentro de los órganos del Mercosur ha sido marginal, dado que no se creó un grupo de trabajo específicamente dedicado a esta materia, solo se debatió en espacios relacionados con cuestiones laborales, fronteras y previsión social. Asimismo, los avances citados no logran modificar arraigadas prácticas en las autoridades nacionales encargadas del control de las fronteras e interno, quienes perciben al migrante latinoamericano como un sospechoso *a priori* de

35 En Argentina se ha presentado en 2009 un proyecto de ley que avanza en esta línea, y no solo reconoce el derecho a votar, sino a ser elegido; dado que propone que cinco representantes de los emigrados argentinos obtengan bancas en la Cámara de Diputados.

diferentes delitos, así como un potencial competidor de la mano de obra interna.

- ii) En el discurso jurídico se observa una evolución positiva: desde una perspectiva casi centrada en la seguridad nacional (legislación paraguaya de la década de 1990³⁶) hacia una normativa integradora (ley uruguaya de 2008³⁷), en la cual subyace la ideología de los derechos humanos. La categoría inmigrantes —en el caso de Paraguay— es construida como amenaza que puede afectar la seguridad nacional. Para el Uruguay, si bien la visión es más humanista, la categoría de irregular nos indica que aún se percibe a la inmigración como un problema social. La primera expresa una absoluta desconfianza hacia el inmigrante, sujeto que puede poner en peligro la integridad territorial y la soberanía nacional. Esta perspectiva necesariamente conlleva fuertes controles estatales de ingreso y permanencia —los trabajadores fronterizos aún más—, así como su estricta selección (solo serán admitidos aquellos que aporten un beneficio indudable y específico para el país, sustentado en criterios economicistas). Una década después, la norma uruguaya reconoce amplios derechos (en algunos casos sin importar su condición de irregularidad) y descubre en los inmigrantes mercosureños un posible aporte al desarrollo nacional. El Estado garantiza esos derechos y los acordados por los instrumentos internacionales ratificados por el país. En ambos textos estudiados, sus emigrados son percibidos o contruidos como recursos humanos valiosos a los que hay que informar, proteger, estimular sus asociaciones en el exterior, preservar su identidad nacional y propender su retorno. No obstante el progreso apuntado, la ciudadanía mercosureña está lejos. Y en el caso de que se obtenga, será necesario un debate intenso para no repetir experiencias discriminadoras como la llevada adelante por la Unión Europea respecto de los no-comunitarios.

36 Aquí puede incluirse la ley de migraciones argentina de 1981 (del gobierno militar), así como la uruguaya de 1932.

37 Aquí puede incluirse la ley de migraciones argentina de 2004.

iii) Acerca de los discursos de los actores –legisladores y funcionarios– podemos añadir: a) respecto del volumen y sus características: en ambos países afloran quejas por carecer de datos fidedignos y existe una clara conciencia acerca de las nefastas consecuencias para sus sociedades, asumiendo en el Paraguay rasgos más dramáticos. Asimismo, mientras en Uruguay migran familias, en Paraguay lo hacen individualmente. Aquí el panorama se complica por la presencia de migrantes ‘brasiguayos’, flujo que despierta visiones encontradas; b) en relación con la política, en Uruguay se efectúa un balance positivo respecto de los cambios obtenidos a partir de la asunción del Frente Amplio, si bien se puntualizan las dificultades y resistencias al crear nuevos espacios y criterios en viejas estructuras ministeriales. En Paraguay las visiones son antitéticas: auspiciosa la del funcionario y extremadamente crítica la de los legisladores; c) en relación a las visiones partidarias, en Uruguay el nuevo gobierno asume una postura activa y novedosa respecto de los emigrados, revalorizándolos e incorporándolos en el diseño de las políticas. En Paraguay el panorama resulta espinoso: desde una negación del fenómeno, pasando por un nacionalismo a ultranza, hasta la indefinición de metas políticas; d) respecto del voto a sus emigrados, ambos países mantienen debates y una deuda pendiente en este tema, constituyendo la oposición conservadora el obstáculo esencial. El caso de Paraguay adquiere contornos específicos: la imposibilidad es mayor pues deviene de su texto constitucional y sus connacionales llevan adelante movilizaciones y reclamos a nivel jurídico latinoamericano; e) en relación con las migraciones en el Mercosur, Uruguay exhibe conciencia de su creatividad para generar políticas en la región (Conferencia Sudamericana de Migraciones) y ha intensificado vínculos e intercambios con funcionarios de otros países que enfrentan problemas comunes. Para el caso de Paraguay, si bien los legisladores colocan esperanzas en el Parlamento del Mercosur, son más escépticos respecto de los progresos, llegando incluso a sostener el fracaso del proceso. Cuatro cuestiones emergen justificando esta escéptica mirada: los obstáculos comerciales, la ‘amenaza’ expansionista de Brasil, las burocracias y la inferioridad de la cultura latinoamericana frente a la europea; f) en relación con las acciones: mientras en Uru-

guay son relatadas las exitosas políticas desarrolladas en los últimos tres años, especialmente con los emigrados; en Paraguay se enfatiza lo que debería hacerse (censo, ley de nacionalidad, voto en el extranjero) ante la ausencia del Estado y sus políticas; g) en relación con los espacios institucionales, en el Uruguay se han creado ámbitos de participación ciudadana tanto para la formulación de las políticas como para estimular su protagonismo. En Paraguay, por su parte, las instituciones son objeto de profundas y exacerbadas críticas. En ambos países la OIM ha desplegado un importante papel asistiendo al Estado con elementos técnicos y financiamiento.

Para finalizar, podríamos reflexionar acerca de la inexistencia de un Estado monolítico. En el caso de Uruguay, difieren las percepciones y evaluaciones que se despliegan desde el Poder Ejecutivo (funcionario) y desde el Poder Legislativo (Presidenta de la Cámara de Diputados). En Paraguay las disimilitudes se acentúan: en general la posición del funcionario es más optimista aportando propuestas concretas y a corto plazo, mientras que la de los miembros del Poder Legislativo refieren a procesos históricos de larga data, algunos de rasgos geopolíticos, otros que señalan profundas omisiones, ausencias y contradicciones entre el nivel político local y central.

Nos preguntamos cómo son nombrados, construidos y representados actualmente los sujetos migrantes –en el contexto de integración del Mercosur– a través del análisis de las transformaciones jurídicas y los cambios observados en los discurso gubernamentales. Mientras en Paraguay la construcción social del migrante está relacionada con una legislación que promueve la seguridad nacional, la del Uruguay, más democrática, considera a sus emigrados-inmigrantes desde una perspectiva cercana a la de los derechos humanos, donde los primeros son considerados ciudadanos en el exterior. Una de las causas que podría explicar estos contrastes se relacionaría con las etapas de redemocratización que transitan cada una de estas sociedades en el marco de sus singularidades históricas. Sin embargo, la concepción de la inmigración como dilema social subyace en ambas construcciones.

Relacionando los tres planos –contexto general del Mercosur, discurso jurídico y discurso de los actores– advertimos un proceso lento –y no

exento de contradicciones— que incorpora las migraciones como una variable esencial para la realización efectiva de la integración. Comparando la dimensión jurídica con la subjetiva de los actores, podemos afirmar que en la primera se observa, de forma más intensa, la influencia del proceso de integración, en algún sentido ‘desnacionalizando’ las políticas migratorias de cada país, así como una desterritorialización del concepto de ciudadanía. Los efectos son menos visibles en las perspectivas de legisladores y funcionarios, que interpretan el fenómeno casi exclusivamente mediante una óptica nacional.

Bibliografía

- Alonso, L. R. (1998). *La mirada cualitativa en sociología*. España: Fundamentos.
- Amin, S. (2001). “Capitalismo, imperialismo, mundialización”. En *Resistencias Mundiales. De Seattle a Porto Alegre*, Seoane, J. y E. Taddei (Compiladores). Buenos Aires: CLACSO, 2001.
- Bajraj, R. (2003). “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.
- Barcellona P. y G. Cotturri (1976). *El Estado y los juristas*. España: Fontanella.
- Cannell, C. F. y L. R. Khan (1979). “La reunión de datos mediante entrevistas”. En *Los métodos de investigación en las Ciencias sociales*, L. Festinger y D. Katz. (Comps.). Buenos Aires: Paidós.
- Cárcova, C. M. (1991). “Acerca de las funciones del derecho”. En *Materiales para una crítica del derecho*, E. Marí y otros. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Caetano, G., M. Vazquez y D. Ventura. (2009). “Reforma institucional del Mercosur. Análisis de un reto”. En: *La reforma institucional del Mercosur. Del diagnóstico a las propuestas*. Montevideo: CEFIR.

- Dabène, O. (2000). “¿Todavía tiene un proyecto el Mercosur?” En *O Mercosul no Limiar do século XXI*, M. Costa Lima, y M. Almeida Medeiros (Organizadores). Brasil: CLACSO, agosto.
- De Sierra, G. (2000). “Uruguay: limitaciones y potencialidades de un pequeño país frente al Mercosur”. En *O Mercosul no Limiar do século XXI*, M. Costa Lima y M. Almeida Mederos (Organizadores). Brasil: CLACSO
- (Comp.) (2001). *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLACSO.
- Maguid, A. (2001). “Migración e integración en el Cono Sur: la coexistencia de patrones intra y extrarregionales”. En *V Jornadas argentinas de estudios de población*. Universidad de Luján: Provincia de Buenos Aires y Asociación de Estudios de Población de la Argentina.
- (2005). *La migración internacional en el escenario del Mercosur: cambios recientes, asimetrías socioeconómicas y políticas migratorias*. Inédito.
- Mármora, L. (1993). “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.
- (1995). “Las políticas migratorias en el Cono Sur”. En *Los problemas sociales en el proceso de integración del Cono Sur*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI).
- (2003). “Políticas migratorias consensuadas en América Latina”. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 17, N.º 50, abril.
- Martínez Pizarro, J. (2000). Migración internacional de jóvenes latinoamericanos y caribeños: protagonismo y vulnerabilidad. Santiago de Chile: CEPAL.
- Martínez Pizarro, J. y M. F. Stang Alva (2005). “Lógica y paradoja: libre comercio, migración limitada”. En: *Memorias del Taller sobre Migración Internacional y Procesos de Integración y Cooperación Regional*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Mellado, N. B. (2009). “La integración latinoamericana: entre interrogantes y teorías”. En *Mercosur y Unasur. ¿Hacia dónde van?*, N. B. Mellado, (Editora). Córdoba: Lerner Ediciones.

- Mengueneau, D. (1980). *Introducción a los métodos de análisis del discurso*. Buenos Aires, Hachette.
- Novick, S. (2004). “Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso”. En *La migración: un derecho humano*, R. Giustiniani (Editor). Buenos Aires: Prometeo.
- (2005). “La reciente política migratoria argentina en el contexto del Mercosur”. En: *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, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Documento de Trabajo N.º 46, 2005.
- (2008). “Migración y políticas en Argentina: Tres leyes para un país extenso (1876-2004)”. En *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, S. Novick (Comp.). Buenos Aires: Catálogos-Clacso.
- Patarra, N. y R. Baeringer (2001). “Frontier and migration in Mercosur: Meaning, specificities and implications”. Ponencia presentada en el XXIV General Population Conference (IUSSP). Salvador-Brasil.
- Pellegrino, A. (2001). *Migrantes latinoamericanos: síntesis histórica y tendencias recientes*. Montevideo: CEPAL y UDELAR.
- Ruiz, A. (1991). “Aspectos ideológicos del discurso jurídico”. En *Materiales para una crítica del derecho*, Marí, E. y otros. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Sassen, S. (2001). “La inmigración pone a prueba el nuevo orden”. En *¿Perdiendo el Control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Bellaterra.
- Sassone, S. M. (2004). “Las condiciones de la movilidad para los ciudadanos en el MERCOSUR: hacia la reconfiguración de las territorialidades transfronterizas”. *Territorios et sociétés du MERCOSUR: jeux et enjeux de l'intégration, L'Ordinaire Latino-américain*, N.º 196: 50-62, abril-junio.
- Tygar E. M. y M. Levy (1981). *El derecho y el ascenso del capitalismo*. México: Siglo XXI.
- Vasilachis de Gialdino, I. (1997). *Discurso político y prensa escrita*. Barcelona: Gedisa.

El sujeto migrante latinoamericano en Estados Unidos: una breve comparación con el migrante cubano

Miriam Rodríguez*

Introducción

Los flujos migratorios desde Latinoamérica hacia Estados Unidos cuentan con dos siglos de existencia, pero es hasta finales de la década del 60 del siglo XX que puede evaluársele como de una magnitud considerable, siendo entonces reconocido como uno de los mayores flujos de inmigrantes arribantes a ese país.

Dentro de los cuatro grandes movimientos migratorios que, se indica, ha tenido Estados Unidos (Pedraza Silvia, 1996), el cuarto grupo está representado por los inmigrantes latinoamericanos, quienes –junto a los asiáticos– comenzaron a arribar a ese territorio de manera masiva a partir de 1965; dicho movimiento migratorio se mantiene hasta nuestros días.

Una excepción en este flujo lo constituye el migrante mexicano, el cual se ha mantenido entrando a Estados Unidos de manera constante. Cabe recordar que una parte considerable del territorio mexicano le fue arrebatado por la nueva nación americana a mitad del siglo XIX, de ahí que, a partir del proceso de expansión al oeste de los nuevos colonos, una parte de las familias mexicanas quedaron separadas, lo que propició un lógico movimiento de un lado a otro de las fronteras que separaban ambos territorios, y donde las personas muchas veces permanecían en los

* Investigadora y metodóloga de la Vice Rectoría de Investigación y Posgrado, Universidad de La Habana. Investigadora Asociada del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos.

nuevos asentamientos americanos sin documentos que reconocieran su real *status*¹.

La llegada de los migrantes mexicanos vino a ser considerada como un flujo migratorio solo a partir del siglo XX, controlado en función de la necesidad de fuerza de trabajo; cuando no existiera esta necesidad, se preveía el retorno al lugar de origen.

Por tanto, una de las características principales que identifican al migrante mexicano es ser una persona que está buscando empleo, es decir, su motivación principal para llegar a ese país es de carácter laboral. Puede indicarse que éste es el factor motivacional que caracteriza a todos los latinoamericanos que deciden emigrar y, durante muchos años a través de estos dos siglos, este fue el motivo que también guió al migrante cubano. Queda claro entonces el carácter de migrante laboral de los principales latinoamericanos que llegaban a Estados Unidos.

Por otra parte, un tema candente en la actualidad es la existencia de conductas discriminatorias hacia los inmigrantes, elemento éste que afecta considerablemente su posible inserción dentro de esa sociedad, más aún si se trata de un inmigrante indocumentado que tiene que vivir evitando ser detectado, expuesto permanentemente a la deportación a partir de las leyes migratorias existentes en Estados Unidos. Leyes que no toman en consideración si este migrante tiene familia constituida en el país, o incluso hijos nacidos en ese territorio. A este respecto, según datos recientes del *Pew Hispanic Center*, para el año 2010 se calculaba que habían nacido en Estados Unidos cerca de 350 000 niños de, al menos, un padre con *status* de indocumentado².

Recordemos solo que en el año de 1999 la cifra de deportaciones llegó a 176 990, la mayoría de origen mexicano, seguida de los salvadoreños, guatemaltecos, hondureños y dominicanos³. Como parte de la aplicación de la política de deportaciones a su país de origen, en el año 2009 se rea-

1 Ver Tratado Guadalupe-Hidalgo de 1848. Antes de esta fecha, estados como California, Arizona, Nuevo México, parte del estado de Colorado y de Nevada y Texas, estuvieron bajo el control de México. De igual modo Louisiana y la Florida fueron dominio de España.

2 *Pew Hispanic Center* "Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends", 2010. Febrero 1 2011, pag 12.

3 Ver reporte noticioso de EFE. Washington. 8.11.99

lizaron un aproximado de 48 vuelos a Guatemala, Honduras y El Salvador, para agilizar las deportaciones (Siglo XXI, 21/07/09)⁴. Según informaciones brindadas por el *Homeland Security*, se produjeron 400 000 deportaciones en el año fiscal 2009, el 70% de las cuales correspondieron a mexicanos⁵.

Téngase en cuenta que, muchas veces, el inmigrante vuelve a intentar llegar a Estados Unidos y se convierte éste en un proceso recurrente, ya que en su país no logra alcanzar un empleo y no cuenta con recursos para apoyar económicamente a su familia.

Existe otra categoría de migrante, que resulta bien diferente al otro sujeto que llega en búsqueda de dónde trabajar, se trata del latinoamericano que llega ya con su empleo, fruto del llamado “robo de cerebro”. Éste es el inmigrante profesional que recibe una visa para ocupar un determinado puesto, quien fue captado en su país de origen ofreciéndole ofertas muy ventajosas. Dicho inmigrante sabe que tendrá todas las condiciones para una inserción segura en ese país; sus características, por tanto, serán muy diferentes al del otro sujeto migrante.

Analizaremos, a continuación, las principales características del sujeto migrante latinoamericano y dentro de ellas identificaremos las semejanzas y diferencias que tiene actualmente éste con el inmigrante de origen cubano.

Algunas características de los flujos migratorios de latinoamericanos hacia Estados Unidos. Breve descripción de los principales grupos de migrantes latinoamericanos

Las actuales leyes migratorias vigentes en el continente latinoamericano no ofrecen una respuesta eficaz a toda la variedad de realidades y desafíos que plantea la migración dentro de nuestro continente, ni en lo que respecta a la relación hacia Estados Unidos, principal país receptor de los migrantes de la región.

4 Reportado en el Boletín Electrónico Información y Análisis de la Mesa Naciones para las Migraciones en Guatemala MENAMIG. Año 8 No. 84, Julio 2009.

5 Informe *Pew Hispanic Center* 2010: “Unauthorized Immigrant Population: National and State Trends”, 2010. Febrero 1 2011, pag. 10.

La migración internacional está inmersa y es consecuencia, a su vez, de la creciente desigualdad en los niveles de desarrollo socio-económico de los países, lo cual acentúa cada vez más la brecha entre ricos y pobres. De ahí que el migrante latinoamericano sea un sujeto trabajador, que sale de su país en busca de un empleo para satisfacer sus necesidades básicas y a veces arrastra consigo, bajo los mismos fines, a miembros de su familia, constituyendo, entonces, cadenas familiares. Un análisis de este proceso nos indica que, por una parte, están los grandes países receptores que no cuentan con la fuerza laboral necesaria en actividades constructivas, agrícolas y de servicios, y tienden a satisfacer esta carencia con los migrantes que arriban a sus países; por otro lado, está ese sujeto sin recursos y en condiciones precarias en busca de ese empleo, quien se lanza a ese proceso que lo atrae, muchas veces sin contar con los medios y los documentos que le permitan legalizar su situación migratoria.

No ha sido secreto para ninguno de los países de la región que la migración internacional ha sido utilizada como un instrumento de las políticas internas y externas por parte de los grandes países receptores de la emigración latinoamericana, a los cuales les resulta necesario un mayor control de quienes llegan —en el entendido de que lleguen solo los que ellos necesitan y no otros.

Dentro de las relaciones migratorias que deben existir entre las grandes potencias receptoras de migrantes y los países emisores latinoamericanos se deben tener presentes los intereses de esos trabajadores, sujetos que generalmente no se sienten ajenos a su país de origen, pero que, a su vez, reclaman ser considerados como personas en el lugar en donde en ese momento viven y en el que brindan su aporte a la economía.

El proceso de inserción de este migrante a la sociedad receptora resulta difícil y complejo, mucho más cuando intenta arrastrar consigo a su familia. Resulta importante tener presente que, como parte de este proceso, ha aumentado de manera considerable el lucro con el tráfico humano indocumentado a través de los llamados coyotes o polleros, reportándose la existencia de mafias que están detrás de tan ‘beneficioso’ comercio.

En la actualidad, el migrante indocumentado en Estados Unidos representa el 3.7% de su población y es el 5.2% de su fuerza laboral⁶.

6 Informe citado *Pew Hispanic Center* 2010, pag 17.

Cabría entonces analizar: quién es este sujeto migrante latinoamericano, qué características tiene, qué diferencia existe entre el migrante con permiso de residencia, o que incluso ha obtenido la ciudadanía norteamericana, de aquel que por años ha residido y reside en ese país pero que no cuenta con documentos legales para acreditar su *status*. Una de las instituciones de estudio en Estados Unidos, el *Pew Hispanic Center*, ha realizado desde el año 2005 y hasta la actualidad diferentes perfiles de los principales grupos de inmigrantes latinoamericanos residentes en Estados Unidos.

Tomando en cuenta estos perfiles, así como los resultados de otras investigaciones realizadas, presentamos, a continuación, algunas de las características que nos permitirán describir a este sujeto migrante latinoamericano, el que muchas veces, no importando si nació o no en Estados Unidos, se sigue considerando o identificando como latino:

- La familia migrante mexicana en promedio está compuesta por 3,8 personas.
- Tienen ingresos más bajos que el resto de los grupos de migrantes. Usualmente poseen los índices más altos dentro de la escala de nivel de pobreza. Tienden a trabajar en empleos que requieren menos destreza. Trabajan mayoritariamente en la construcción, en actividades agrícolas, en tareas de mantenimiento y en actividades de servicios. Suelen poseer los índices de desempleo más altos⁷.
- Es el migrante mexicano, por tanto, un trabajador dispuesto a realizar cualquier labor.

Esta caracterización del migrante mexicano en Estados Unidos no implica que no exista una migración de profesionales mexicanos hacia ese país. Cada año emigran hacia Estados Unidos un buen número de profesionales de diferentes especialidades; México, al igual que los restantes países de la región, también es afectado por la política de ‘robo de cerebros’ que aplica Norteamérica.

7 Ver tabla 1, 2 y 3 del Informe del *Pew Hispanic Center* de Abril 22 del 2010 “Mexican Immigrant in the United States”, 2010. Fact Sheet

Por otro lado es importante señalar que los migrantes mexicanos mantienen una relación directa con su país de origen, sea a través del envío de remesas, de visitas o de contactos frecuentes con sus familiares y relaciones.

Respecto a las características de la emigración mexicana, la investigadora Adela Pellegrino señala⁸: “La migración proveniente de México y América Central que tiene un perfil asimilable al de la migración fronteriza que señaláramos antes, en el que predominan los migrantes poco calificados y de bajo nivel educativo”.

Dentro de otros grupos de inmigrantes latinoamericanos en Estados Unidos se encuentran los centroamericanos, conformados por salvadoreños, guatemaltecos, hondureños y nicaragüenses, principalmente, siendo los dos primeros grupos los más numerosos: 1 560 000 salvadoreños y cerca de 985 000 guatemaltecos viven en Estados Unidos.

Al analizar algunas características de la migración centroamericana, puede observarse que un 29% de los salvadoreños ha logrado obtener la ciudadanía norteamericana, mientras que solo el 23% de los guatemaltecos lo ha logrado. La edad media de ambos grupos es similar, entre 28 y 29 años. Solo un 5% de los salvadoreños y de los guatemaltecos han alcanzado niveles de Bachelor o por encima de éstos. Respecto a su estructura ocupacional, se observa una similitud con la migración mexicana⁹. La estructura ocupacional de los migrantes centroamericanos en los Estados Unidos demuestra una selectividad hacia los trabajadores menos calificados, si se le compara con la de los migrantes procedentes de América del Sur. Es posible afirmar, según el estudio realizado por la investigadora Adela Pellegrino, que el perfil de los latinoamericanos es heterogéneo y varía bastante en función de los países de origen.

Indiscutiblemente los grupos de migrantes mexicanos y centroamericanos, dado que son los más vulnerables, han sido los más perjudicados tras la crisis económica que ha afectado y continúa afectando a Estados

8 Ver *La emigración internacional de América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes*, pag 22-24 Informe de CELADE, Santiago de Chile, 2003.

9 Ver Informes de *Pew Hispanic Center* “Hispanics of M Hispanics of Salvadoran Origin in the United States”, 2008 Fact Sheet April 22 2010 e “Hispanics of Guatemalan Origin in the United States”, 2008 Fact Sheet April 22, 2010.

Unidos: son los que han perdido sus casas, al no poder pagar hipotecas, además de que no cuentan con servicios de seguridad social.

Entre los migrantes de los países de América del Sur se encuentran los niveles educativos más altos; la distancia física seguramente actúa como un factor de selección. Pero es necesario matizar el peso del factor distancia, ya que las corrientes migratorias provenientes del Caribe anglófono y de Panamá se han destacado por un alto nivel educativo promedio y una participación elevada en los estratos altos de las ocupaciones, aun cuando la larga tradición de emigración hacia los Estados Unidos podría implicar la existencia de redes que facilitarían la incorporación masiva de inmigrantes.

En lo que respecta a su identidad como miembro de una nación latinoamericana, podríamos afirmar que generalmente el migrante latinoamericano tiene una posición positiva hacia su país, envía remesas y, cuando puede, visita regularmente a su familia. En los lugares donde se ubican grandes concentraciones de estos migrantes, llegan a participar en organizaciones propias de sus coterráneos, las cuales les sirven de apoyo y, muchas veces, es el lugar donde tratan de encontrar un espacio de identidad cultural.

En general, podría confirmarse que la inmigración de origen latinoamericano residente en Estados Unidos está conformada de manera más significativa, además de por los grupos antes mencionados, por dominicanos, ecuatorianos, colombianos y peruanos, incluyendo en este análisis a los portorriqueños que, aunque no se consideran inmigrantes, por la condición de Estado Libre Asociado que tiene este país, sí son tomados en cuenta como un grupo latino dentro de las estadísticas que aporta el Censo de Estados Unidos.

Una diferencia entre un grupo de inmigrantes y otro, entre otras cosas, es la factibilidad de acceder a una visa con posibilidades de residencia permanente, a partir, principalmente, de contar con una fuente de empleo, debido a que posee altos niveles educacionales y habilidades profesionales para su desempeño, y a que son demandados en determinadas empresas y en actividades económicas comerciales.

Las mayores diferencias las encontramos cuando se trata de inmigrantes indocumentados. Según el informe del *Pew Hispanic Center* de febre-

ro del 2011, el número de inmigrantes indocumentados decreció un tanto del 2008 al 2009 –a partir, principalmente, de los controles de fronteras y de las deportaciones masivas–, los mexicanos siguen siendo el mayor número de inmigrantes indocumentados en Estados Unidos con un 58%, equivalente a 6,5 millones de los 11,2 millones que se calcula. Se indica que el 23% de estos inmigrantes indocumentados proceden de otras áreas de América Latina, más de la mitad de los cuales provienen de Centroamérica y el resto de América del Sur¹⁰. De los inmigrantes indocumentados, el 25% trabaja en actividades agrícolas; son el 19% de los que laboran en tareas de mantenimiento de edificios; además son el 17% de los que trabajan en la construcción; también constituyen el 12% de los trabajadores de los servicios gastronómicos y el 10% de los que desempeñan labores productivas¹¹. Las dos terceras partes de los migrantes indocumentados, el 66%, realizan estos tres tipos de actividades.

Respecto a los niveles educacionales de este grupo de inmigrante indocumentado, el 29% tiene menos de un 9no grado y el 18% no alcanzó la enseñanza media.

Asimismo, los inmigrantes indocumentados son los que reciben menores ingresos, por debajo de cualquier otro grupo de inmigrantes. Uno de cada cinco inmigrantes indocumentados vive por debajo del nivel de pobreza, lo que representa algo más del 21%.

Breve balance de las relaciones migratorias entre Estados Unidos y Cuba a partir de 1959

Antes de 1959 Estados Unidos mantenía vínculos migratorios con Cuba similares a los que sostenía con el resto de los países de América Latina. Pero las relaciones migratorias entre Estados Unidos y Cuba a partir de 1959 cambiaron significativamente desde la agudización del conflicto político después del triunfo revolucionario. Este conflicto político ha tenido repercusión en la vida de todos, de un lado y del otro, en muchas

10 Informe *Pew Hispanic Center* “Unauthorized Immigrant in the United States”, Febrero 2011.

11 *Pew Hispanic Center* Report abril 2009. “A Portrait Unauthorized Immigrant in the United States” de Jeffrey S. Passel y D’Vera Cohn.

de las ocasiones con mayor incidencia en Cuba, ya que es el país que recibe, de manera directa, la aplicación de una política hostil y agresiva que le afecta en todos los órdenes: sociales, económicos y políticos. La aplicación por parte de Estados Unidos de una política desestabilizadora en lo que se refiere al tema migratorio, con incidencia en lo interno del país, en lo que respecta al otorgamiento de visas, incentivos para las salidas por vías ilegales desde territorio cubano, entre otros aspectos, son elementos ampliamente conocidos y descritos en algunos de los estudios realizados¹².

Una de las leyes, promulgada por Estados Unidos para estos fines desde los primeros años, fue la Ley Pública 87-510, conocida como *Acta de Asistencia a la Migración y los Refugiados del Hemisferio Occidental*, dirigida fundamentalmente a canalizar la emigración desde Cuba, después del fracaso de la Invasión de Girón. Con esta Ley se trataba de demostrar que los cubanos que deseaban emigrar, lo hacían porque eran perseguidos por sus 'opiniones políticas contrarias a la Revolución', a la vez que se proclamaba que la emigración de cubanos hacia los EEUU implicaba un problema de 'seguridad nacional' y que el proceso que se desarrollaba en Cuba era un total fracaso.

Posteriormente, con la firma del *Acta de Inmigración y Nacionalidad* el 3 de Octubre de 1965, queda plasmado que lo referido a la migración cubana tenía que ser analizado de manera diferente al resto de los procesos migratorios que se dieran en la región. Ya quedaba claro en el cuerpo de la Ley la necesidad del reajuste del *status* migratorio a los llamados 'refugiados' cubanos.

En noviembre de 1966 se firmó la Ley Pública 89-732, conocida como *Ley de Ajuste del Status de los Refugiados Cubanos*, que constituye una excepción de la legislación migratoria de los EEUU, y que se promulga especialmente para los 'refugiados' cubanos. Dicha ley da un tratamiento preferencial a los inmigrantes de origen cubano en lo que respecta a

12 Ver estudios realizados por investigadores cubanos y extranjeros que han profundizado en el tema; entre los cubanos residentes en Cuba podemos mencionar a Jesús Arboleya, Antonio Aja, Rafael Hernández, Jorge Hernández, Ernesto Rodríguez Chávez y la propia autora de este trabajo. Entre los investigadores cubanos residentes en el exterior que han incursionado en el tema mencionamos a Lisandro Pérez, Felix Masud, María de los Ángeles Torres, Guillermo Grenier, entre otros muchos.

legalizar su *status* de residentes. Así, indicaba que cualquier ciudadano cubano o natural de Cuba que entre en los EEUU, por cualquier vía o medio y en cualquier condición, después del 1ro de enero de 1959, y que haya permanecido en los EEUU por un período no menor de un año, puede recibir la condición de residente permanente si presenta una solicitud con tal motivo. A esta ley se la llamó *Ley para Ajustar el Status de los Refugiados Cubanos a la de Residentes Permanentes Legales de Estados Unidos, y para otros fines*, que fue firmada por el Presidente Lyndon B. Johnson y conocida también como Ley Pública 89-732. El cubano que llegara al país y que hubiera sido inspeccionado y admitido o puesto bajo palabra (*parolee*) en Estados Unidos después de 1959 y que hubiera estado físicamente en el territorio durante un año, podía tener ‘ajustado’ su status por el Fiscal General como extranjero admitido legalmente para residir de forma permanente. Las disposiciones de esta norma serían aplicables al cónyuge e hijo de este extranjero. Recibe de inmediato una visa de inmigrante y un permiso de residencia permanente, válida desde treinta meses antes de haber presentado la solicitud o desde la fecha de su arribo a territorio de los EEUU, según cuál de los dos períodos sea mayor. Este tiempo les sirve como parte de los cinco años necesarios para recibir la ciudadanía norteamericana. (Aja, Antonio y Miriam Rodríguez: 2000)

Esta ley permanece vigente y continúa siendo un vehículo de desestabilización interna, ya que incentiva a la emigración indocumentada, por un lado propiciando la utilización de embarcaciones a veces no seguras, poniendo en riesgo la vida de las personas que hacen el intento y, por otro, potenciando el tráfico de personas.

El conflicto migratorio entre ambos países se ha caracterizado por momentos de crisis, las que han incidido en las intenciones del sujeto con interés de emigrar. La primera de estas crisis ocurre a mediados de 1965, cuando aumentan las salidas ilegales al disminuir la posibilidad de una emigración documentada ante la suspensión de los vuelos regulares entre un país y otro, a través del cual se decide por parte del gobierno cubano abrir el puerto de Camarioca, en la provincia de Matanzas, para permitir la salida de todos aquellos que contaran con familias que los recogieran en embarcaciones seguras (Rodríguez, 2008: 202). A partir de entonces y

en ese mismo año, se firmó un Memorando de Acuerdo entre ambos países, lo que permitió el establecimiento de un puente aéreo regular entre Varadero y Miami. Este tráfico aéreo fue suspendido en abril de 1973. Durante la aplicación de este Memorando de Acuerdo, y hasta 1973, fueron excluidos de emigrar, por parte de Cuba, los técnicos y profesionales esenciales para el desarrollo del país, los jóvenes en edad de Servicio Militar y los presos que cumplían sanciones por delitos contrarrevolucionarios.

En paralelo a estas situaciones de crisis entre ambos países, se produce, a finales de la década del 70, un proceso de acercamiento desde Cuba con los emigrados cubanos, conocido como *Diálogo del 78*, el que fue establecido entre representantes de esa emigración cubana, conocida como *Comunidad cubana en el exterior* y miembros del gobierno. Una centena de cubanos viajaron al país y se sostuvieron conversaciones. A partir de éstas se iniciaron, a finales de 1979, las visitas de los emigrados a Cuba. Muy pocos de los cubanos que habían emigrado, tanto a partir de 1959 como antes de esa fecha, habían viajado al país con posterioridad a su salida. Con esta posibilidad se contribuyó al acercamiento de la familia cubana y se facilitó la posible reunificación familiar de personas que estaban o habían estado presos en Cuba por delitos contra la seguridad del país.

Aunque los cubanos emigrados podían visitar el país, no todos los cubanos que deseaban emigrar contaron con la posibilidad de obtener una visa para residir en Estados Unidos, de ahí que en los primeros meses de 1980 se creara nuevamente una crisis conocida como la *Crisis de Mariel*¹³. El nombre de este proceso se debió a que fue por el puerto de Mariel el lugar escogido para que todos aquellos que quisieran emigrar pudieran ser recogidos por sus familiares en embarcaciones navales. A partir de la respuesta de apertura del puerto por parte de Cuba, Estados Unidos solicita el inicio de conversaciones migratorias, y en los días 22 y 23 de

13 La Crisis del 80 tuvo como antecedente el incentivo por parte de Estados Unidos, a través de acciones de propaganda en diferentes medios, a penetrar por la fuerza en embajadas diplomáticas radicadas en Cuba y, de esta forma, crear focos de conflictos con varios países de la región, el hecho detonante de esta situación fue la penetración por la fuerza a la embajada del Perú por parte de un número considerable de personas. En este intento murió el custodio cubano, razón por la cual el gobierno retiró la custodia a la embajada y se produce la entrada masiva de personas.

diciembre de 1980 se inician éstas. Durante cuatro años se discutió entre ambos países cómo llegar a un acuerdo que permitiera un flujo regular. EEUU estuvo de acuerdo en aceptar una cuota de hasta 20 000 emigrantes por año, así como la aceptación de una cuota anual adicional durante tres años de algo más de 3 000 ex-presos y sus familiares, así como cantidades ilimitadas de emigrantes cubanos con familiares de ciudadanía norteamericana residentes en los EEUU; Cuba, por su parte, debía aceptar el retorno de aquellos que Estados Unidos consideraba que eran “excluidos”¹⁴. (Rodríguez, 2008: 203).

Para Cuba este proceso resultó de importancia ya que permitía la posibilidad de normalizar el flujo migratorio hacia Estados Unidos, tomando en cuenta que existía un potencial migratorio (de personas con intereses de reunificación familiar y con otros motivos personales para emigrar), además de que se mantenía un factor de atracción desde el exterior. Este proceso se consideró también como una posible solución al problema de las salidas del país por vías ilegales, pero en la práctica nunca se logró dicho propósito.

Después de la firma de este acuerdo se consideró que podía regularizarse el flujo migratorio entre ambos países, pero no fue así, durante el resto de la década del 80 y los primeros años de la del 90 aparecieron diferentes problemas: por un lado, el no cumplimiento de las cifras de visas para emigrar por parte del gobierno norteamericano; por otro, el permitir la entrada a territorio norteamericano utilizando vías ilegales a partir de la existencia de la Ley de Ajuste Cubano, incluso no importando si, para la salida, la persona hubiera cometido actos delictivos, robos de embarcaciones e incluso asesinatos.

A partir de esta situación se crea en 1994 la llamada *Crisis de los Balseros*, pues ante las acciones de estímulo a la inmigración indocumentada y la consiguiente aceptación por parte del gobierno de los Estados

14 Este Acuerdo contempló un Comunicado Conjunto y un Acta de Ejecución; el Acuerdo de Normalización de las Relaciones Migratorias entre los dos países se firmó finalmente el 14 de diciembre de 1984, por su parte Cuba aceptó recibir de vuelta a 2 746 ciudadanos cubanos que habían salido por el Puerto de Mariel, considerados como ‘excluidos’ por las leyes norteamericanas, y Estados Unidos se comprometió con el otorgamiento de las visas indicadas. Para ampliar sobre este tema ver: “Cronología de los Acuerdos Migratorios entre Cuba y Estados Unidos”, MINREX www.minrex.gov

Unidos de los migrantes cubanos que llegaran al país por cualquier vía, el gobierno cubano decide no cuidar sus costas y permitir que todo el que quisiera emigrar lo hiciera a través de embarcaciones navales. Por primera vez, Estados Unidos no aceptó la llegada de estos migrantes, los interceptaba en alta mar y los concentró en la Base Naval de Guantánamo. A partir de ese momento, Estados Unidos propone establecer un nuevo acuerdo migratorio y sentarse en una mesa de negociación.

Entre el 1ro y el 9 de septiembre de 1994, en la ciudad de Nueva York, se desarrollaron estas conversaciones entre delegaciones de Cuba y Estados Unidos, y se adoptó un nuevo acuerdo tendiente a tomar medidas para que la migración entre los dos países fuera segura, legal y ordenada. Fue emitido un Comunicado Conjunto, en el que Estados Unidos se comprometía a que los emigrantes que utilizaran vías ilegales para llegar a territorio norteamericano no pudieran hacerlo y, al interceptarlos, se les trasladara a instalaciones de refugio fuera de los Estados Unidos, para lo cual fue utilizada la Base Naval de Guantánamo. Por su parte, Cuba tenía que tomar las medidas necesarias para impedir las salidas inseguras a través de métodos persuasivos, se trabajaría por parte de ambos países para impedir el traslado ilícito de personas con destino a Estados Unidos, así como la no utilización de la violencia en estas acciones. De igual modo, se aprobó el otorgamiento por parte de Estados Unidos de 20 000 visas anuales como mínimo para aquellas personas que desearan viajar a ese país, dándole cierta preferencia a aquellos que tuvieran familiares ciudadanos norteamericanos o residentes allí, así como por otras causas.

Para dar continuidad a este proceso de conversaciones se sostuvieron otras reuniones, tanto en 1994 como en 1995, que permitieron revisar el cumplimiento de lo acordado. En estas reuniones, Cuba insistió en su preocupación por la no solución al problema de los refugiados cubanos radicados en la Base Naval de Guantánamo. Finalmente, en mayo de 1995 se llegó a la firma de una Declaración Conjunta, considerada como un acuerdo complementario, que permitía resolver la situación de los cubanos que se encontraban en Guantánamo y el compromiso de devolver a Cuba a aquellos cubanos que fueran interceptados en alta mar por los guardacostas norteamericanos, o que penetraran por la Base naval de

Guantánamo. Cuba, por su parte, no podía tomar acciones represivas contra ellos. Se establece a partir de entonces la política de *pies secos y pies mojados*, a través de la cual quien llega y pisa territorio norteamericano se puede quedar, y entonces aplica a través de la Ley de Ajuste, pero quien es interceptado en el mar debe ser devuelto.

Se aprobó, a su vez, sostener encuentros semestrales para evaluar la marcha de estos acuerdos, encuentros que se mantuvieron hasta el 2003. Es precisamente durante el gobierno de George W. Bush, en enero del 2004, cuando se interrumpen estas conversaciones y no fueron restablecidas sino hasta el 2009, con la llegada a la presidencia de Barack Obama, habiéndose producido, a partir de entonces, varias rondas de conversaciones.

A través de este proceso migratorio comienza Cuba a ser beneficiada por el otorgamiento de visas bajo varios procedimientos: uno centrado en el llamado Sorteo de Visas para Cuba; otro a través de la concesión de visas a personas que habían estado presas por delitos contra la Seguridad del Estado (Programa de Refugiados); además, bajo la cláusula de reunificación familiar con ciudadanos norteamericanos; asimismo, en los primeros años de este proceso, fueron recibiendo visas aquellas personas que se encontraban en la Base Naval del Guantánamo. Cuba también fue considerada para un número de visas dentro del llamado Sorteo Internacional que Estados Unidos aplica para otros países de América Latina.

Algunas evaluaciones no oficiales han indicado que, generalmente, de las 20 mil visas que deben otorgar cada año, solo se cumple entre un 70% y un 80%.

Aun cuando han sido reanudadas muy recientemente las conversaciones entre ambos países para evaluar el cumplimiento de los acuerdos migratorios, la existencia de este incumplimiento en el otorgamiento de visas, así como la persistencia de la Ley de Ajuste Cubano y las ampliaciones de la misma, primero en 1999¹⁵, después en el 2006¹⁶ y finalmente en

15 Ampliación de la Ley de Ajuste:

Marzo de 1999 - Circular de la Directora del INS garantizó el permiso de trabajo desde el propio momento de llegada a los que arribaran ilegalmente. De acuerdo con esta Ley, los cubanos son los únicos inmigrantes que, sin importar la forma y la vía utilizada para arribar, pueden de forma inmediata y automática recibir el Permiso de Trabajo, sin necesidad de presentar una Declaración Jurada de Manutención para recibir su residencia legal. Además, obtienen un

el 2007¹⁷ –que promueven abiertamente tanto la salida por vías ilegales, como la deserción de cubanos que se encuentren en otros países–, continúa haciendo de éste un proceso complejo, que pudiera desencadenar nuevos y graves conflictos entre ambos países. Un ejemplo de esto lo constituye el hecho de la estimulación al abandono de sus misiones internacionalistas y de cooperación del personal médico cubano, acciones que son abiertamente promovidas desde Estados Unidos, con apoyo directo por parte del propio gobierno y a partir de la utilización de organizaciones-pantallas, creadas para estos fines y que cuenta con un Programa de acogida de Médicos Desertores, formulada en agosto del 2006.

La aplicación de una política migratoria diferente para los cubanos de la que se mantiene para el resto de los latinoamericanos, la que está claramente definida como desestabilizadora –pues se presenta públicamente como de promoción de brazos abiertos a todo el que quiera emigrar por vías legales–, realmente se desarrolla según las circunstancias, el momento y sus propios intereses, tal como se ha descrito en los períodos en que se han producido crisis migratorias. Hay momentos de apertura y otros de cierre, y es aquí cuando las leyes existentes para el cubano lo llevan a utilizar la vía ilegal como única forma para emigrar, ya que conoce que si llega, se queda y nunca será deportado. Es importante analizar que a lo interno de Cuba esta política crea tensión e incentiva la realización de acciones arriesgadas, algunas incluso al margen de la ley, a partir del robo de embarcaciones y otras actividades delictivas. Claramente se demuestra

número de seguridad social, beneficios públicos de alimentación y alojamiento. Tampoco para este proceso requieren de abogados, ni hacer gastos extras.

- 16 Agosto del 2006 - La utilización de la potestad de *parole* a favor de los médicos cubanos que cumplen misión en terceros países y tomen la decisión de desertar, beneficio que incluye a los familiares en Cuba. La base de esta medida ya estaba siendo aplicada en la práctica, no solo con los médicos, sino con cualquier profesional de origen cubano. Se le da carácter oficial, de forma pública, con el propósito de que se convierta en un estímulo adicional para deserciones dentro del personal médico cubano que cumple misiones internacionalistas.
- 17 Junio 31 del 2007- decisión del Servicio de Inmigración y Ciudadanía de no exigir que quienes hayan nacido fuera de Cuba tengan que presentar documentos que digan específicamente que son ciudadanos cubanos. Los documentos consulares que digan que son hijos de, por lo menos, un padre cubano, serán suficientes para probar la ciudadanía cubana.

que la migración es utilizada por Estados Unidos como un componente de su política de agresión directa hacia Cuba¹⁸.

Paralelo a los Acuerdos Migratorios de 1994, resulta interesante señalar que en Cuba se intensifica el proceso de acercamiento del gobierno cubano con su emigración, celebrándose, a partir de entonces, tres conferencias llamadas *Nación y Emigración*, así como también se llevan a cabo otros encuentros y reuniones temáticas, y se amplían las posibilidades de intercambios y de participación de cubanos emigrados en la vida cultural, académica y profesional de Cuba. Todas estas actividades se basan en un solo principio, el respeto a la Nación, la soberanía e independencia nacional, así como a la historia y a los símbolos patrios.

Unido a este proceso el gobierno cubano desarrolla un proceso tendiente, por un lado, a cierta flexibilización de su política migratoria; y, por otro, a garantizar una atención más personal al emigrado cubano, que reside en cualquier parte del mundo, en sus visitas a las Embajadas y Consulados de Cuba en el exterior. En lo referido a la flexibilización de la política migratoria, una de las primeras medidas que se aprueba es eliminar el requisito que se exigía de esperar cinco años desde que la persona emigra legalmente para regresar de visita al país. Al mismo tiempo, se autoriza a jóvenes cubanos que residen en el exterior a cursar estudios de postgrado en Cuba.

Después de 1995 se incluyen otras medidas de flexibilización, entre las que se encuentran: el disminuirse hasta 18 años la edad mínima para realizar viajes temporales al exterior; se amplía de 6 a 11 meses el tiempo de estancia para las visitas de cubanos que viajan temporalmente al exterior; se amplían las autorizaciones de otorgamiento de Permisos de Residencia en el Exterior (PRE) a familiares de quienes lo reciben; se amplían las causas para autorizar solicitudes de regreso definitivo al país; se aplican criterios de mayor flexibilidad a los artistas y escritores que viajan al exterior y no regresan al vencimiento de sus contratos de trabajo o al término de los

18 Ver trabajo de Aja Antonio y Magali Martín sobre Evaluación de las medidas inmigratorias de los Estados Unidos hacia Cuba anunciadas el 11 de agosto del 2006. Fondo Bibliográfico CEMI, Universidad de La Habana. Las medidas anunciadas en el 2006 involucran al Departamento de Estado en su implementación, de conjunto con el Servicio de Inmigración y Ciudadanía (USCIS).

11 meses. Posteriormente, y ya en los primeros cinco años del 2000, solo se exige que el emigrado tenga su pasaporte habilitado y actualizado para viajar a Cuba, eliminando definitivamente todo lo relacionado con la solitud del Permiso de Entrada o de la Vigencia de Viaje, figuras que se requirieron en determinados momentos como parte de la política migratoria cubana¹⁹.

La composición social del migrante cubano

El migrante cubano siempre ha tenido a Estados Unidos como su principal país receptor, proceso que comenzó a ser evidente a partir del siglo XIX y que se hizo cada vez más presente en el siglo XX. Diferentes causas de índole económica, política, social y familiar matizaron los motivos por los cuales el cubano emigraba, muy a merced, además, de las coyunturas históricas por las que atravesaba el país.

Resulta importante resaltar el papel jugado por los emigrados cubanos en Estados Unidos en la lucha por la independencia de Cuba de finales del siglo XIX, el que ha sido ampliamente estudiado, destacándose cómo se fraguó la guerra y cuánto apoyaron los emigrados cubanos que se encontraban asentados en varias ciudades de Estados Unidos, como Cayo Hueso, Tampa, Nueva York, solo por mencionar algunas²⁰. Posteriormente, durante las luchas revolucionarias de las décadas del 30 y del 50 del siglo XX, también los cubanos emigrados apoyaron considerablemente a la causa política que se libraba en Cuba. Indiscutiblemente, además de todos estos elementos de índole político que formaba parte del entramado de motivos que llevaron al cubano a emigrar, estaban también los de tipo económico, la falta de empleo y la propia existencia de redes familiares que ya se habían creado. Claro está que, además, estaba presente la

19 Es importante tener en cuenta que, debido al conflicto político existente entre Estados Unidos y Cuba, la política migratoria que Cuba se vio obligada a tener es de carácter defensivo totalmente, tendiente a garantizar la preservación de su soberanía e integridad nacional y garantizando, por encima de todo, la seguridad nacional del país, a partir precisamente de la manipulación política que Estados Unidos llevó a cabo en sus relaciones migratorias con Cuba.

20 Ver, entre otros, el artículo de la Dra. Francisca López Civeira en el libro de referencia bibliográfica "Cuba Cayo Hueso una Historia compartida, pag. 96-122.

existencia de lazos entre ambos países, procedentes de las altas y medias capas sociales de la sociedad cubana, la que establecía negocios conjuntos y enviaba a sus hijos a formarse en Estados Unidos. Un porcentaje importante de los cubanos que emigraron en este período lo hacían solos, después de logrado cierto asentamiento traían a la familia. Otros concibieron este proceso como una emigración temporal.

Es por ello que podemos afirmar que el sujeto migrante cubano antes de 1959 era similar a cualquier otro inmigrante latinoamericano; como se mencionaba, casi la mayoría emigraba en busca de empleo, con una intención de temporalidad, hacer algún capital y volver, aunque algunos llegaron a asentarse en Estados Unidos de manera permanente. Es posible identificar dos flujos importantes: el ocurrido en la década del 30 y otro a inicios de la década del 50, los cuales llegaron a constituir pequeños grupos poblacionales en Cayo Hueso, Tampa, y en el área conocida de Nueva York Oeste²¹, volviendo, muchas veces, a repoblar los pequeños enclaves cubanos ya existentes en esas ciudades. Hubo también cubanos que viajaban a Estados Unidos por razones políticas, ya que se sentían amenazados por sus posiciones o simpatías políticas²². Y finalmente, formando parte de este flujo, estaban presentes también migrantes con recursos y altos niveles profesionales que decidían residir en Estados Unidos para ocupar determinadas posiciones en negocios empresariales.

En general, durante esos años lo más característico era la existencia de un flujo sistemático de ir y venir, llegando incluso, muchas veces, a mantener residencia en ambos países.

Aunque Estados Unidos ha sido siempre el principal país receptor de migrantes cubanos, existió de manera paralela un flujo histórico hacia otros países, tal es el caso de México, Venezuela, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, entre otros, en América Latina y, por supuesto, en España y Francia, en Europa.

21 Es importante recordar que en estas mismas ciudades se asentaron cubanos a partir de la última mitad del siglo XIX, principalmente conformando un contingente de trabajadores de la industria del tabaco.

22 Durante toda la etapa de la Colonia, así como después de 1902, en la etapa "republicana", existieron en Cuba fuertes movimientos de oposición a los diferentes gobiernos que se sucedieron durante esos años, que desplegaron acciones violentas contra éstos, incluso con hechos históricos de crímenes y asesinatos.

A partir de 1959, de una manera significativa, se presentan diferencias sustanciales en la composición social de la emigración cubana a partir de esa fecha en lo que respecta al tamaño de los flujos, tanto en el orden cualitativo como cuantitativo, así como en lo que respecta a sus rasgos socio-demográficos y motivacionales y, de igual modo, en el carácter de sus actores sociales.

Desde esa fecha la emigración cubana se caracteriza por ocurrir en oleadas, las que están caracterizadas por situaciones coyunturales que así las definen; la primera de estas oleadas ocurre a inicios del mismo año, 1959 y se extiende hasta los inicios de 1965.

Entre los cubanos que emigraron o salieron del país por diferentes vías, se encuentran los que salieron de Cuba entre 1959 y 1962, éstos son los que se han autodefinido como ‘exiliados’, quienes formaban parte de la clase social cubana con más altos recursos económicos, muchas veces vinculados al capital norteamericano.

Indiscutiblemente estos cubanos pertenecían a la clase social que más se afectó económicamente con las transformaciones sociales y económicas que se introdujeron en Cuba con el triunfo de la Revolución, de igual modo son éstos los que reciben el impacto directo de la acción de la política migratoria cubana, en lo que respecta a su carácter defensivo y estricto. Se encontraban dentro de este grupo también un buen número de profesionales cubanos. Junto a ellos salieron del país otras personas que estuvieron estrechamente involucradas con el gobierno de Batista e incluso tuvieron una participación directa en hechos de torturas y asesinatos, así como personas que habían cometido delitos de corrupción; éstos para lograr su salida del país utilizaron vías ilegales en el mismo inicio del proceso revolucionario. Se reporta que en este período, de 1959 a 1962, emigraron de Cuba algo más de 274 mil personas. Del resto de los cubanos que emigraron por vías regulares en este período, muchos lo hicieron con visas temporales y posteriormente decidieron no regresar. Este grupo es, como decíamos, el considerado “el exilio histórico”, se indica que en los primeros momentos una cifra cercana a los 70 mil emigraron sin realizar trámites migratorios (Aja, 2009: 162).

El segundo período migratorio de cubanos se ubica entre 1965 y 1973. Éste continúa conformado por personas con recursos económicos

y con altos niveles profesionales, algunos de los cuales habían permanecido en Cuba aunque no se habían integrado plenamente al proceso. En esta segunda oleada se incluyen como migrantes dueños de pequeñas empresas, los que, producto del proceso de nacionalización llevado a cabo en Cuba a finales de los años de 1960, decidieron salir entonces. Algunos emigraron directamente hacia Estados Unidos, otros lo hicieron a través de España u otros países que les proporcionaron visas. Cálculos realizados indican que en este período emigraron algo más de 268 mil personas. Durante esos años estuvieron principalmente limitados para salir del país los jóvenes en edad del Servicio Militar.

Durante la *emigración del Mariel*, considerada la tercera oleada, la composición social de los migrantes fue mucho más heterogénea: algunos lo hicieron impulsados por intereses de reunificación familiar, otros por incentivo a partir del proceso de atracción que produjo la visita de cubanos residentes en el exterior, que había comenzado solo unos meses atrás, así como, además, por contradicciones a lo interno de la sociedad, que llevaron a unos a quedarse e integrarse plenamente al proceso y a otros a decidir salir del país. Durante la *emigración de Mariel* salieron de Cuba algo más de 125 mil personas.

Durante los últimos años de 1980, a partir de la firma de los Acuerdos de 1984, comienzan a marcarse diferencias cada vez más claras entre los migrantes cubanos, diferencias relacionadas con la composición social de éstos.

En el período que media de la firma del Acuerdo Migratorio de 1984 hasta el año 1994, dado el no cumplimiento del número de visas a otorgar para una emigración ordenada y regular —de personas que deseaban hacerlo por intereses personales, económicos y familiares— solo quedaba la opción de emigrar a través de una vía ilegal utilizando, en muchas ocasiones, embarcaciones no seguras. En este período solo fueron otorgadas realmente 11 222 visas, de las 100 000 que debían haberse otorgado (Aja, 2009: 166). Debido a esta situación se crea una nueva crisis migratoria en 1994, a través de la cual emigraron por vía irregular, desde la Isla y hacia los Estados Unidos, más de 36 700 personas.

Esta situación dio lugar a la firma de un Acuerdo Migratorio, el que se mantiene hasta el momento. Entre 1990 y hasta el 2005, Estados Uni-

dos reconoce haber admitido, tanto por vía legal como ilegal una cifra cercana a los 278 400 (Aja, 2009: 115).

Es ésta la última oleada migratoria, la que se mantiene actualmente. Y es en este período cuando se distinguen más las diferencias entre los migrantes de uno y otro momento, en términos principalmente de composición y rasgos motivacionales. Dentro de las aspiraciones y motivaciones de los migrantes cubanos a partir de la década de los 90 tienen una mayor presencia los motivos de índole económica.

Es necesario, a su vez, precisar que dentro de los factores económicos que llevan al cubano a emigrar en estos momentos se incluyen aspectos relacionados con la movilidad laboral, junto a factores de reunificación familiar cada vez más presentes, sin dejar de mencionar otros elementos de orden político, referidos a un desinterés por el proceso revolucionario y desconfianza en el proyecto social de la Revolución, donde se busca una vía que le garantice salir de la crisis económica y social que afecta a Cuba grandemente y que aún continúa afectándola.

De acuerdo con un estudio realizado por el *Pew Hispanic Center* en el 2010, dedicado específicamente a los cubanos, los migrantes cubanos siguen siendo el tercer grupo de inmigrantes de origen latino en Estados Unidos, representando el 3,5% de esa población; tienen la edad media más alta dentro de los otros grupos de migrantes latinos, tienen más altos niveles educacionales y mayores ingresos que el resto de los migrantes, en especial los cubanos que llegaron antes de 1980²³. Se reconoce también que los cubanos continúan viviendo de manera concentrada en el estado de La Florida, representando el 68,5% de esta población, teniendo el condado de Miami-Dade como su principal enclave.

En este mismo estudio, y en anteriores realizados por el mismo centro²⁴, se confirma que los cubanos han sido recibidos mejor en Estados Unidos que el resto de los migrantes latinos; han sido admitidos bajo reglas especiales con carácter excepcional en ese país, que les ha garantizado acceder más rápidamente a la obtención de la ciudadanía norteameri-

23 *Pew Hispanic Center* Fact Sheet de Abril del 2010, "Hispanics of Cuban Origin in the United States", 2008.

24 *Pew Hispanic Center* Fact Sheet de Agosto 2006: "Cubans in United States".

cana que al resto de los migrantes latinos; así también, todo aquel cubano que pisa tierra es inmediatamente admitido.

Los cubanos residentes en Estados Unidos alcanzan la cifra de 1 631 000 personas, de las cuales casi el 40% nació en Estados Unidos de padres cubanos. Los cubanos que han emigrado a Estados Unidos a partir de los años 90 a la fecha constituyen una cifra cercana a las 400 mil personas. La media de edad es de 41 años. Algo más del 60% de los migrantes cubanos han obtenido la ciudadanía norteamericana y, entre aquellos que llegaron antes de 1980, nueve de cada diez ya son ciudadanos, es decir, algo más del 74% de esa población tienen plenos derechos como ciudadanos de ese país. Respecto a esta situación se reportaba por el diario Miami-Herald, en octubre del 2009, que un total de 49 500 cubanos recibieron oficialmente su residencia permanente en Estados Unidos en el año fiscal del 2008²⁵.

El mismo informe señala que algo más del 90% de los cubanos se autodefinen como blancos. Respecto a los niveles educacionales se indica que uno de cada cuatro cubanos posee niveles por encima de *College*, el 25% tiene nivel de *Bachelor* o por encima de éste, y más de la mitad de los cubanos posee nivel de enseñanza media. Respecto de la incorporación a empleos, los cubanos se caracterizan por ocupar puestos de mejor remuneración económica que los otros grupos de migrantes latinos. El ingreso medio anual de los cubanos es de \$26 478 y se encuentra por encima del promedio de los latinos, que es de \$21 488. Comparativamente, son los cubanos los que más participan en registros electorales²⁶. Desde el punto de vista de actitudes de identidad como grupo latino, el estudio del *Pew Hispanic Center* indica que son los que menos se involucran en temas relacionados con reformas migratorias y beneficios hacia los latinos.

Indiscutiblemente, el grupo de cubanos que llegó antes de 1980 tuvo oportunidades significativas, que han sentado pautas a la hora de describir qué se entiende como migrante cubano en Estados Unidos. Son estos cubanos, y sus descendientes, los que han avanzado más en su introducción en la vida política de Estados Unidos, al ocupar incluso cargos gu-

25 Diario Miami Herald 7 de octubre del 2009.

26 Informe *Pew Hispanic Center* "Cuban origin in US" Abril 2010, pag. 2.

bernamentales y llegar a alcanzar posiciones claves en la Cámara de Representantes y en el Senado del país, quienes, por lo regular, comenzaron su vida pública en el estado de La Florida. Dentro de este grupo de figuras prominentes dentro de la comunidad cubana se encuentran los que controlan la mayoría de los medios de prensa, la radio y la televisión, de ahí que los mensajes que transmiten estos medios tienden a ser más intolerantes en lo referido al tema del mejoramiento de las relaciones entre Cuba y su emigración, aun y cuando pudiéramos indicar que el discurso de estos mensajes cada día tienden a tener un carácter más retórico y poco impacto dentro de la propia comunidad. Son éstos los que participan más directamente en organizaciones propias de cubanos e incluso celebran fechas históricas o conmemorativas en correspondencia a las que se celebraban en Cuba antes de 1959.

A partir del siglo XXI, en varios estudios desarrollados por investigadores en Estados Unidos, se refleja, de manera muy clara, el hecho de que la comunidad de cubanos que residen en ese país, y en especial la que se asienta en el condado de Miami-Dade, está cambiando; se confirma, además, que los hechos de intolerancia a todo lo que venía de Cuba, que antes eran frecuentes entre grupos y organizaciones de esa comunidad, y que eran muy divulgados en noticieros y en la prensa, cada día se hacen más esporádicos y el número de sus participantes es mucho menor²⁷.

A nuestra consideración, varios son los elementos que han influido en este cambio: por un lado se encuentra la existencia de una segunda generación que reclama su espacio, para quienes la confrontación con Cuba les es bastante lejana y sienten, muchas veces, cierta curiosidad por acercarse de algún modo a Cuba; por otro lado está el permanente flujo de migrantes cubanos que ha continuado arribando al país, cuya motivación para residir en Estados Unidos ya no es tan política y sí es más de índole familiar y económica; y, por último, podrían estar influyendo también los cambios que han ocurrido a lo interno de la sociedad cubana que ve el proceso de migrar como algo natural y continúa manteniendo vínculos e

27 Ver cronología de hechos de Intolerancia en el sur de La Florida, descrito en el trabajo *Migración e Intolerancia en el sur de la Florida* de la autora de este artículo.

intercambios con los familiares que han emigrado durante estos últimos años.

Un ejemplo de las posiciones de los primeros dos grupos mencionados fue brindado en la encuesta que llevó a cabo el Instituto de Opinión Pública de la Universidad Internacional de la Florida y el *Brooking Institute* en el año 2008, donde se señala que son los jóvenes y los que han arribado después de 1998 los que se muestran más favorables al intercambio: a favor del envío de remesa con un 70% los primeros y un 78 % el otro grupo; a favor de los viajes a Cuba, 71% el primero y 78% el segundo; y a favor del restablecimiento de relaciones diplomáticas, con un 77% y un 80% respectivamente²⁸.

Todos estos elementos han sido reiterados en otras encuestas que se han desarrollado durante estos diez últimos años dentro de esa comunidad, así como en estudios llevados a cabo por investigadores de Estados Unidos y de Cuba²⁹.

Un aspecto importante a considerar es el referido al aumento de los contactos de los cubanos residentes en Estados Unidos con su país, en especial en lo relativo a las visitas y el envío de remesas a las familias en Cuba. Cada año aumenta la cifra de estos cubanos, algunos datos indican que en 1994 viajaron 37 mil emigrados y en el 2003 lo hicieron 115 mil. Solo durante el período del 2004 al 2009 se observó un ligero decrecimiento, producto de las medidas aplicadas por el entonces presidente George W. Bush, quien limitó éstas a partir de reducir los permisos de visitas cada tres años, aplicar conceptos cerrados de familia, considerando solo al núcleo conformado por padres e hijos, y permitir las visitas de otros cubanos solo bajo licencias especiales otorgadas por el Departamento del Tesoro. De igual modo, durante ese período se redujeron los envíos de remesas. Después del 2009, se han restablecido los intercambios

28 "2008 Cuba/US Transition Poll" Institute for Public Opinion Research, Florida International University, The Brookings Institution Cuba Study Group.

29 Ver Encuestas IPOR 2004-2007, estudios desarrollados por: Julia Sweig, Jorge Domínguez, Max Castro, Alejandro Portes, Lisandro Pérez, Guillermo Grenier, entre otros, y la propia autora de este artículo quien ha podido constatar esta tendencia a partir de los estudios y estancias de investigación realizados desde 1998 al 2003 en La Florida y, en especial, dentro del enclave de Miami Dade, lugar donde se asientan el mayor número de cubanos que allí residen.

de manera más significativa, y las motivaciones que llevan a las visitas son mayoritariamente de índole familiar.

En lo referido a la cifra de cubanos que han visitado Cuba, en una encuesta realizada por IPOR en el 2007 se indicaba que casi el 40% de los migrantes cubanos reconocían que habían viajado por lo menos una vez a Cuba después de la regularización de las visitas, y el 58% también afirmaba que habían enviado remesas a sus familiares en Cuba³⁰.

Los cambios que se producen a partir de la segunda mitad de la década de los 90 dentro de la emigración cubana, se observan también en la composición sociodemográfica de los emigrantes y en sus causas y motivaciones.

Investigaciones realizadas por el CEMI hasta el 2007, demuestran que los flujos migratorios actuales están caracterizados por una multiplicidad de causas y motivaciones vinculadas también con factores internos de la sociedad, a partir de las transformaciones políticas y económicas que han ocurrido, que se perciben por un lado en el valor disminuido del salario real que se recibe, que no alcanza para satisfacer determinadas necesidades, aun y cuando el Estado Cubano continúe garantizando la salud y la educación de manera gratuita, y se ha garantizado el alcance de altos niveles de instrucción y de calificación. Pero la no satisfacción de todas las necesidades ha conllevado a la disminución del nivel de vida. Junto a estos elementos está presente además la existencia de contradicciones socioclasistas dentro de la sociedad cubana, así como la persistencia de cadenas migratorias, y la presencia y desarrollo de redes sociales claramente establecidas. Indiscutiblemente estas cadenas de relaciones y redes sociales tienen una incidencia especial en las relaciones familiares, así como en la subjetividad de las personas. Cadenas migratorias que ya no sólo están en Estados Unidos, sino también se encuentran presentes en una buena cantidad de países tanto de América Latina como de Europa³¹.

Algunas de las razones antes expuestas pudieran explicar el porqué los migrantes cubanos deciden sentar residencia en otros países. Queda clara

30 Institute for Public Opinion Research, IPOR Survey 2007.

31 Ver investigaciones y resultados de estudios llevados a cabo en el CEMI a finales de 1998 y hasta el 2007, por varios de los entonces investigadores de ese centro, entre los que se destacan: Antonio Aja, Consuelo Martín, Magali Martín, Angela Casaña y la autora de este artículo.

la existencia de redes de parentesco en Estados Unidos y en otros países, a partir de la tradición que existió durante la primera mitad del siglo XX a emigrar hacia estos lugares; de igual modo sería necesario, además, incluir lo referido a los cambios ya mencionados en la política migratoria cubana que flexibiliza las salidas e incluyen nuevas figuras, como lo es el Permiso de Residencia en el Exterior, a través del cual el cubano que recibe este *status*, mantiene sus derechos como ciudadano cubano, generalmente aplican, para ello, personas jóvenes bajo la figura de matrimonio con extranjero. Todos estos elementos pudieran considerarse como las principales tendencias presentes en el flujo migratorio hacia otros países³².

Aunque se reportan cubanos residiendo en más de 150 países, el 98% se concentra en 20 naciones: Estados Unidos, España, Venezuela, México, República Dominicana, Costa Rica, Alemania, Italia, Canadá, Colombia, Nicaragua, Francia, Chile, Argentina, Suecia, Suiza, Rusia, Ecuador, Panamá y Brasil. Algunas fuentes indican que hay cerca de 500 mil cubanos residiendo en otros países fuera de Estados Unidos³³.

A partir de los Acuerdos Migratorios vigentes con Estados Unidos, y en lo relativo a la política migratoria cubana, pudiera decirse que la gran mayoría de los que reciben visas para emigrar lo puede hacer de inmediato, sea tanto para Estados Unidos como para otros países; las excepciones son muy puntuales y a tenor de políticas especiales de dos o tres instituciones del país, como es el caso de los médicos, determinados científicos de alto nivel vinculados a sectores claves del desarrollo del país y a los militares en activo. Tanto los médicos como los científicos tienen una moratoria de cinco años para poder emigrar, una vez que comunican su intención de hacerlo.

En el caso de Estados Unidos y también Canadá, se conoce que privilegian el otorgamiento de visas a los jóvenes y a los profesionales o personas con habilidades especiales. No siempre se accede a otorgar visas a personas de edad avanzada. Por lo que podría decirse que las personas a las que se les otorga visas para Estados Unidos en estos momentos, pudieran ser ‘seleccionadas’ a través del potencial que se involucró en esta

32 Igual a lo explicado anteriormente.

33 Cálculos realizados en el CEMI (2007-2008) a partir de informes de fuentes oficiales.

aplicación y se inscribieron para el sorteo de visas a finales de los años de 1990.

Podríamos afirmar que la emigración en estos últimos años ha estado compuesta por personas mayormente jóvenes, con presencia de niños en compañía de sus padres, en la que se observa un fortalecimiento de la feminización, donde el color de la piel es predominantemente blanco, y los niveles de instrucción están entre medio a medio superior³⁴.

Los cubanos que emigran a otros países fuera de Estados Unidos, se insertan con cierta facilidad en el mercado laboral, llevan consigo nivel cultural y experiencia laboral, aunque no siempre laboran en empleos acordes a su nivel profesional, pero para ellos, muchas veces, estos empleos les resultan gratificantes para cubrir sus necesidades, por lo que podemos afirmar que no siempre está presente la existencia de una movilidad ascendente de su escala profesional. Indiscutiblemente, a estos cubanos que residen en otras partes no siempre les es fácil asentarse en estos lugares, así como tampoco alcanzan posiciones en estructuras del gobierno de esos países como sucede en Estados Unidos. Un elemento que caracteriza a estos cubanos es el mantenimiento de un sistemático intercambio con su familia y amigos en el país, utilizando para ello las visitas, el correo electrónico y la vía telefónica.

Cálculos realizados por diferentes fuentes estiman que Cuba tiene actualmente cerca de un 15% de su población en el exterior.

Los acercamientos que se han producido de los emigrados con el país, no solo a través de las visitas, sino también a través de la participación en encuentros e intercambios, han favorecido la existencia de lazos de índole cultural, patriótica, profesional y social.

A modo de conclusión

Las disímiles situaciones políticas y económicas por las que ha atravesado América Latina en los últimos 60 años, junto a las particulares relaciones

34 Ver Publicación del CEDEM. Cuba Población y Desarrollo 2009.

migratorias que ha sostenido la región con Estados Unidos, han marcado, de alguna forma, el carácter del sujeto migrante latinoamericano, considerándolo esencialmente como un migrante laboral.

Los migrantes que admite Estados Unidos en su territorio solo están ahí en función de resolver problemas propios del país, sea de índole laboral, para el caso de la mayoría de los inmigrantes que se les otorga visa o permiso de trabajo, o aquellos que llegan de forma indocumentada. Cuando buscan personal calificado, generalmente, entran con la categoría de inmigrantes económicos y se les otorgan visas y permisos de residencia.

Aquellos que cuentan con familiares cercanos que sean ya ciudadanos norteamericanos, tienen posibilidad de residir permanentemente, por tanto, la cláusula de reunificación familiar solo se aplica para estos casos. Los familiares de indocumentados, aunque lleven viviendo en Estados Unidos más de 10 años, no reciben estos privilegios y se exponen, de manera sistemática, a la deportación. Esta situación ha marcado de manera significativa a la condición de ese sujeto migrante.

Por su parte, la política inmigratoria que aplica Estados Unidos hacia Cuba, ha tenido matices políticos, tal como demuestra lo analizado anteriormente, ha marcado la situación de 'privilegio' que ha tenido el migrante cubano por encima del migrante latinoamericano. El cubano que llegó a territorio norteamericano después de 1959, se ha sentido siempre diferente al resto de los migrantes latinoamericanos, tanto el que arribó por vía ilegal y logró regularizar su *status* rápidamente y no siente temor de ser deportado, como aquel que lo hizo ya con posesión de visa. Éste percibe que es un inmigrante deseado y siente cierta seguridad de contar con apoyo para lograr su inserción en esta sociedad.

Por otra parte, el migrante latinoamericano, a no ser aquel que está consciente de que forma parte de una fuerza laboral calificada y necesaria para Estados Unidos, estará siempre pendiente de tener un empleo, de demostrar que se le necesita para realizar labores que no quieren ser desarrolladas por otros residentes regulares en ese país. Es este inmigrante el que siente, sobre sí mismo, el peso de conductas discriminatorias y está a merced de la aplicación de nuevas políticas anti-inmigrantes, que pueden conllevar el ser deportado.

De ahí que, a partir de la evaluación realizada, se hace evidente que existen diferencias entre el migrante cubano y el migrante latinoamericano en Estados Unidos.

Aun cuando se ha demostrado que se están produciendo cambios de todo tipo dentro de la emigración cubana asentada en Estados Unidos, dadas las particularidades que ha tenido ésta para el logro de su asentamiento, la presentarán siempre, de algún modo, diferente a las restantes comunidades de origen latinoamericano.

Quizás con la aplicación de una nueva política inmigratoria por parte de Estados Unidos pudieran eliminarse, de alguna forma, estas diferencias entre uno u otro inmigrante. Los derechos del migrante latinoamericano deben también ser respetados, dado el aporte social que ha brindado a esa economía y a la conformación de la nación estadounidense.

Bibliografía utilizada

- Aja, Antonio (2000). "La emigración Cubana hacia los Estados Unidos a la luz de la política Inmigratoria de Estados Unidos". En *Anuario CEMI 2000*. Universidad de La Habana.
- (2000). "Estimados de cubanos emigrantes a Estados Unidos". En *Anuario CEMI Año 2000*. Universidad de La Habana.
- (2006). "Tendencias de la Emigración Cubana a inicios del siglo XXI". En *Anuario CEMI, Universidad de La Habana*.
- (2007). "Cuba en el contexto de los principales flujos y tendencias de la migración internacional Compilación". En *Anuario CEMI 2007*. Universidad de La Habana.
- (2007). "Posibles tendencias de la migración desde Cuba". En *Anuario CEMI*. Universidad de La Habana.
- (2009). *Al cruzar las Fronteras. 2009*. Centro de Estudios Demográficos y el Fondo de Población de Naciones Unidas. Cuba: Molinos Trade.
- Aja, Antonio y Magali Martín (2007). *Evaluación de las medidas inmigratorias de los Estados Unidos hacia Cuba anunciadas el 11 de agosto del 2006*. Fondo Bibliográfico CEMI, Universidad de La Habana.

- Aja, Antonio y Miriam Rodríguez (2000). *La Ley de Ajuste Cubano. Antecedentes y Particularidades*. La Habana: Fondo CEMI, Universidad de La Habana.
- Aragónés, Ana María (2006). “Política migratoria, análisis y propuestas”. [Versión electrónica en: ierd.prd.org.mx/coyuntura_100/ana1.htm]. México
- Arbolea, Jesús (2000). *La Contrarrevolución Cubana*. La Habana: Editorial Ciencia Sociales.
- (2007). *La Revolución del Otro Mundo. Cuba y Estados Unidos en el horizonte del Siglo XXI*. Australia: Ocean Sur.
- (2009). *El Otro Terrorismo. Medio Siglo de Política de los Estados Unidos hacia Cuba*. La Habana: Editorial Ciencias Sociales.
- Benítez Manaut, Raúl (2008). “Geopolítica, Seguridad Nacional y nuevas amenazas en el Hemisferio Americano”. Trabajo presentado en el Department of National Defence of Canada, FLACSO-Secretaría General RESDAL. [Versión electrónica en: www.cdma2008.ca/].
- Boletín Electrónico (2009). “Información y Análisis de la Mesa Naciones para las Migraciones en Guatemala”. *MENAMIG*. Año 8 N.º 82, 83 y 84.
- Bueno Sánchez, Eramis (Coord.) (2007). *La Migración Internacional y su Estudio*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Castro, Max (1998). “¿Habrà transición en la ideología del exilio?” *Temas*. N.º 12-13: 191-202, octubre 1997-marzo 1998.
- Colectivo de Autores (2009). *Cuba Población y Desarrollo*. Cuba: Molinos Trade.
- (2006). *Cuba-Cayo Hueso: Una Historia Compartida*. La Habana: Editorial Ciencias Sociales.
- Council on Foreign Relations (2006). “US-Cuba Relations”. Visita Julio 17 2006 http://www.cfr.org/publication/11113/uscuba_relations.
- Documentos MINREX Cuba (2011). “Cronología Acuerdos Migratorios entre Estados Unidos y Cuba” [Versión electrónica en: www.cubaminrex.cu/index]; www.cubaminrex.cu/actualidad/2011.htm www.cubaminrex.cu/archivo/Presidente/2003.htm www.cubaminrex.cu/cdh/61cdh/libroblanco2005/index]
- Diario Miami Herald (2009). “Noticias Cuba”. 7 de Octubre.

- Jeffrey S. Passel y Robert Suro (2005). "Rise, Peak and Decline: Trends in US Immigration 1992-2004". Pew Hispanic Center. [Versión electrónica].
- Jeffrey S. Passel y D'Vera Cohn (2009). "A Portrait Unauthorized Immigrant in the United States". Pew Hispanic Center. abril.
- Martín, Consuelo (1995). "Perspectiva teórica psicosocial para el estudio de la familia cubana emigrada". *Anuario CEP*. La Habana: Universidad de La Habana.
- Martín, Consuelo, Magali Martín, Ángela Casaña y Aja Díaz (2007). "La emigración de Cuba desde finales del siglo XX a inicios del siglo XXI". *Anuario CEMI*. La Habana: Universidad de La Habana.
- Martín Quijano, Magali (2007). "Migración Irregular América Latina y Gran Caribe". *Aldea Mundo*. Venezuela: Universidad de los Andes.
- Martin Philip L. (1994) "The United States: Benign Neglect toward Immigration". En *Controlling Immigration: a Global Perspective*. Stanford University Press.
- Moyano, Ángela y Estela Báez (1993). *Estados Unidos: Una nación de naciones*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- Pedraza, Silvia y Ruben Rumbaut (1996). *Origins and Destinies: Immigration, Race, and Ethnicity in American History*. California: Wadsworth Publishing Company.
- Pellegrino, Adela (2000). "Las tendencias de la migración internacional en América latina y el Caribe". *Revista Internacional de Ciencias Sociales* No. 165.
- (2003). *La migración internacional en América Latina y el Caribe: Tendencias y perfiles de los migrantes*. Santiago de Chile: CEPAL-CELADE.
- Pérez, Lisandro y Guillermo Grenier (2003). *The Legacy of Exile: Cubans in the United States*. Boston.
- Pew Hispanic Center. (2006). "Cubans in the United States". En pewhispanic.org/factsheet.php?FactsheetID=23
- (2009). "Mexican Immigrant in the United States, 2008". Fact Sheet. En [http://pewhispanic.org/factsheets/factsheet.php? Factsheet ID=47](http://pewhispanic.org/factsheets/factsheet.php?FactsheetID=47)

- (2010). “Mexican Immigrant in the United States, Hispanics of Cuban Origin in the United States, 2008, Hispanics of Salvadoran Origin in the United States, 2008, Hispanics of Dominican Origin in the United States, 2008, Hispanics of Guatemalan Origin in the United States, 2008, Hispanics of Ecuatorian Origin in the United States, Hispanic of Colombian Origin in the United States, etc.”. Fact Sheet. En pewhispanic.org/files/factsheets/60.pdf
- (2011). Unauthorized Immigrants Population: National and State Trends, 2010. En pewhispanic.org/files/reports/133.pdf
- Portes, Alejandro y Alex Stepick (1993). *City on the Edge. The Transformation of Miami*. Berkeley: University of California Press.
- Rodríguez Martínez, Miriam (2002). “El Miami cubano y su intolerancia”. Centro de Estudios de Migraciones Internacionales, La Habana-Cuba. Visitada en Enero 2002. En: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cuba/cemi/miamicu.pdf>
- (2003). “Las Relaciones Cuba-Estados Unidos: Migración y Conflicto”. En *Anuario CEMI*. La Habana: Universidad De La Habana.
- (2008). “Migración y Política. Particularidades del proceso migratorio Cubano dentro de América Latina”. En *Las Migraciones en América Latina*, Susana Novick (Comp). Editorial Catálogos en Coedición CLACSO.
- (2009). “Migración e Intolerancia. La Intolerancia de los cubanoamericanos en el sur de La Florida”. Ponencia presentada en el Coloquio Internacional Tolerancia y Derechos Humanos: Diversidad y Paz, Sao Paulo, 22-26 abril 2009. Memoria del evento. Laboratorio de Estudios de Intolerancia. Universidad de Sao Paulo.
- Santana, Adalberto (Coord.) (2008). *Proyección Global de la Migración Latinoamericana*. México: Centro de Investigaciones sobre América Latina y del Caribe, UNAM.
- Schmith, Philip (2004). “Ignored Majority. The Moderate Cuban American Community”. The Latin American Working Group and The Cuban American Alliance. En www.globalexchange.org/countries/americas/cuba/1775.html

- United States (2000). "Latin in US, Social and Demographics Characteristics". Tabla. Department of Commerce.
- (2004). Statistics Yearbook. Washington: Immigration and Naturalization Service.
- Valido, Ana María (2006). "Debate inmigratorio en Estados Unidos: ¿reforma integral para el nuevo siglo?". *Anuario CEMI*. La Habana: Universidad de La Habana.
- (2008). "Migración y Derecho". Monografía. En *Anuario CEMI 2008*, La Habana: Universidad de La Habana.
- Villa, Miguel y Jorge Martínez Pizarro (2000). *Tendencias y Patrones de la Migración Internacional en América Latina y el Caribe*. San José de Costa Rica: OIM-CEPAL.

Encuestas revisadas:

- Bendixen and Associates. Survey of Cuban and Cuban American Resident Adults in Miami-Dade and Broward, September, 2006 Tomado de: www.bendixenandassociates/cubanpoll. 2006
- Institute for Public Opinion Research School of Journalism and Mass Communications Cuban Research Institute. Florida International University. Tomado de: <http://www.fiu.edu/orgs/ipor/cuba8/pollresults.html/> . 2007.
- Encuestas IPOR Octubre 1991- Junio 1993 - Marzo 1995 - Junio 1997- Octubre 2000 - Marzo 2004. Tomado de: <http://www.fiu.edu/orgs/ipor/cuba/>
- 2008 Cuba/US Transition Poll Institute for Public Opinion Research, Florida International University The Brookings Institution-Cuba Study Group
- Encuesta Cubanoamericanos del siglo XXI 2006: residentes en Miami-Dade Universidad Texas Panamerican, investigadoras Jessica Lavariega Monforti y Lisa García Bedolla de la Universidad de California

La familia migrante en las políticas públicas en Ecuador: de símbolo de la tragedia a objeto de intervención*

Gioconda Herrera**

Uno de los rasgos sobresalientes del flujo masivo de ecuatorianos/as al extranjero a finales de la década de 1990 fue su feminización. La presencia de las mujeres como pioneras de los proyectos migratorios familiares, como migrantes autónomas o como madres transnacionales rompió la representación anterior de las mujeres como las figuras fijas de los proyectos migratorios familiares encargadas de la reproducción social de la familia en sus hogares mientras el esposo migraba al Norte¹. La migración de las mujeres ecuatorianas ha sido ampliamente documentada tanto en los contextos de salida como en algunos países de destino como España e Italia². Por el contrario, el Estado se ha ocupado poco de las mujeres migrantes en tanto sujetos de derecho; no existen políticas explícitas dirigidas a ellas y tampoco se han reconocido impactos de género específicos en el discurso del Estado que deriven en proyectos o programas concre-

* El material para este artículo fue recogido en el marco del proyecto “Mujeres Latinoamericanas en las cadenas globales de cuidado” ejecutado en 2009 por FLACSO-Ecuador y auspiciado y coordinado por INSTRAW. En este texto, se retomaron algunas partes del informe final de este proyecto. Javier Mazeris, becario del programa de sociología de FLACSO Ecuador, facilitó el acceso al material. Agradezco los comentarios de Miriam Rodríguez y Eduardo Domenech a una primera versión de este texto.

** Profesora-investigadora, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Sede Ecuador.

1 Un texto que analiza la situación de las mujeres que se quedaban es el de Borrero y Vega (1995).

2 En el balance que realizan Carrillo y Cortés (2009) sobre los estudios acerca de la migración ecuatoriana en España, encuentran que el tema de género es el más trabajado. Para una revisión sobre los estudios de género y migración en Ecuador ver Herrera (2010).

tos. Más bien, lo que vemos es una manera indirecta de abordar el tema, a través de la construcción de un sujeto de intervención, el de la familia migrante que, en su forma de enunciación, construye una determinada mirada sobre las mujeres migrantes, enfatizando su condición de madres³.

Este artículo analiza la forma en que el Estado ecuatoriano ha construido a esta familia migrante en sus políticas en los últimos 10 años. El interés es, precisamente, analizar la forma en que la familia migrante se empieza a construir como problema social y cómo esta construcción social es, por un lado, producto de un determinado orden de género y por otro, construye un sujeto-migrante-mujer sobre el cual, al mismo tiempo, busca intervenir. Mi interés es analizar de qué manera el Estado ha creado o no un *sujeto/objeto de intervención* para la política pública. En este proceso, busco entender qué sentidos se le ha otorgado a la familia y a las madres migrantes en diversas capas del aparato estatal, para determinar qué configuraciones han sido construidas como legítimas y naturales en el orden de género. Me pregunto entonces: ¿cuáles han sido los discursos autorizados sobre la familia migrante? ¿Cuál es el sentido común que se ha formado en torno a la familia migrante desde las políticas públicas?, ¿cómo estas diversas maneras de construir a la familia migrante expresan sentidos en disputa sobre las relaciones y normas de género?

Si bien el Estado no es el único depositario del poder, puesto que desde Foucault sabemos que éste se constituye y reconstituye en las prácticas cotidianas, éste sigue siendo un importante espacio de concentración de poder y una institución que legitima determinadas nociones que incluyen inevitablemente a las normativas de género y de la familia. Siguiendo a Bourdieu, en tanto estructura organizacional y como instancia reguladora de las prácticas, el Estado “ejerce una acción formadora de disposiciones durables” (1996: 23). Para este autor, uno de los poderes del Estado es el producir e imponer categorías de pensamiento y actuar en el dominio de la producción simbólica: “las administraciones públicas y sus

3 Ni la Secretaría Nacional del Migrante (SENAMI) ni la Comisión de Transición hacia el Consejo de Equidad de Género, que son las dos entidades encargadas del diseño de políticas hacia la población migrante y la equidad entre hombres y mujeres respectivamente, cuentan al momento con políticas específicas dirigidas hacia las mujeres migrantes y tampoco con una visión de género transversalizada en sus políticas.

representantes son grandes productores de problemas sociales que la ciencia social no hace a menudo sino ratificar al retormarlos por su cuenta como problemas sociológicos” (Bourdieu, 1996:7). Al describir, el Estado también prescribe (Bourdieu, 2005). Por ello, al examinar la construcción de este sujeto de intervención llamado *familia migrante* lo que se trata es de desmontar y cuestionar los presupuestos y las pre-construcciones inscritas en la realidad, es decir, de mirar el origen de determinadas estructuras cognitivas y evaluativas, de lo que Bourdieu denomina *principios de visión y de división*, en otras palabras, de clasificación, con el fin de desnaturalizarlas, reconociendo su carácter socialmente construido y, por tanto, susceptible de transformación. En definitiva, si el orden social descansa en determinados “esquemas de clasificación, que ajustados a las clasificaciones objetivas producen una forma de reconocimiento de ese orden...la capacidad de modificar la realidad social dependerá también de modificar la representación que se hacen de esta realidad sus agentes.” (Bourdieu, 2005: 97).

Por otra parte, puesto que las relaciones de género son significantes de poder y son elementos constitutivos de las relaciones sociales (Scott, 1996), al analizar cómo determinadas instituciones claves, como el Estado y la familia, organizan el género se puede ver cómo se constituyen determinados significados acerca de lo que es legítimo para hombres y mujeres y lo que no lo es, es decir, la constitución de un determinado sentido común. De acuerdo a Elizabeth Dore (2000), las políticas del Estado vuelven normativas una serie de relaciones de género, a través de un conjunto de instituciones jurídicas, de gobierno, culturales y coercitivas. Lo que las sociedades consideran aceptable o no, en términos de construcción social de lo femenino y lo masculino, varía ampliamente de acuerdo a la clase social y otros ejes de diferencia y desigualdad, pero los Estados construyen un régimen de género que regula muchos aspectos de la vida social, incluidos la sexualidad y la familia. En América Latina, en el siglo XIX fueron las leyes las principales portadoras de este régimen de género; ya en el XX el Estado se vuelve más interventor y las políticas económicas y sociales se convierten, también, en regímenes portadores de determinados ordenes de género (Molyneux, 2000). En esa línea, este artículo examina cómo el Estado construye un determinado orden de género, en

este caso, a través de sus concepciones sobre la familia migrante y el cuidado. Interesa, entonces, enfocar el análisis en el dominio de la producción simbólica. Siguiendo los planteamientos de Bourdieu (1996), se trata de examinar la forma en que determinadas estructuras mentales y categorías de percepción son legitimadas por el Estado.

Parto de la existencia no de uno, sino de varios discursos sobre la familia en el Estado, lo concibo, entonces, como un campo de fuerzas donde se producen y disputan sentidos. En ese sentido, sostengo que este momento en el Ecuador se está produciendo al interior del Estado una disputa por cambiar la representación en torno a la familia migrante. Más que un discurso homogéneo y naturalizado, estamos frente a significados en disputa en torno a la familia migrante, que se expresan en varios niveles: diferencias entre discursos nacionales y locales, diferencias entre el discurso político y el discurso de las políticas, diferencias entre discursos y narrativas de las prácticas de intervención. Esto hace que la forma en que se definen problemas específicos a ser enfrentados por las políticas e instrumentos para enfrentarlos sea un proceso contradictorio y en disputa, y que su definición sea parte de su producción. Por otra parte, me interesa dejar sentado que estos discursos de poder son importantes de desmontar porque terminan afectando la vida concreta de hombres y mujeres, migrantes y no migrantes y que estos discursos, desde el punto de vista de los agentes sociales, nunca tienen un solo significado, son resignificados y pueden ser utilizados por los actores sociales de varias maneras. No se trata, por tanto, de un proceso de dominación simbólica vertical.

En otras palabras, lo que se sostiene es que la migración internacional ha reactualizado versiones tradicionales sobre la maternidad, la familia y el cuidado, pero también ha permitido, de manera no intencionada y más bien marginal, la circulación de otro tipo de representaciones de la familia, en donde aparecen los vínculos a la distancia entre familias y cómo éstos alimentan imaginarios distintos sobre qué es una familia y qué es el cuidado. La circulación en los medios, en las noticias o en la anécdota, de otros tipos de familia y de otras formas de cuidar también empieza a visibilizarse en los discursos del Estado. Consecuentemente, el discurso tradicional sobre la familia y, sobre todo, la familia nuclear como institución fijada en el tiempo y el espacio nacional, y garante del orden social, en-

cuentra fisuras de distinto tipo en el discurso público: desde las luchas por los derechos de las mujeres y la equidad de género, desde la realidad misma que muestra prácticas divergentes con el modelo de familia nuclear, históricamente y culturalmente hablando, y desde la experiencia migratoria que recrea formas de cuidado a la distancia que se vuelven cada vez más visibles en la sociedad ecuatoriana en la experiencia vital de las infancias transnacionales. Por otra parte, es necesario recorrer al Estado en sus diferentes capas, es decir, averiguar cómo los significados sobre el rol de la familia migrante y de los cuidados en el discurso estatal van a variar dependiendo del espacio desde donde se habla: si se trata de una política nacional, regional, local o internacional.

Se analizan varios discursos en el marco del Estado. Por un lado, aquellos presentes en el discurso político, a partir de alocuciones del presidente Correa sobre la familia migrante. Luego se mira un texto jurídico, el de la Constitución de 2008, que busca erigirse como discurso legítimo que irradia al resto de la sociedad la norma aceptada; y el discurso desde las políticas públicas, tanto de ciertas ONGs que trabajan con los migrantes como del organismo estatal que trabaja en torno a la protección de los derechos de los y las migrantes. En ese sentido, discursos y políticas no son cosas distintas, son dos componentes de la producción de la familia migrante como problema social y como objeto de intervención en donde se encuentran representaciones en disputa.

La familia migrante en el discurso político nacional: victimización, vulnerabilidad y déficit de cuidados

Como lo menciono anteriormente, contrario a lo esperado, la feminización de la migración en el Ecuador a partir de 2000 no generó reacciones inmediatas en el discurso oficial, y menos aún provocó el diseño de políticas específicas. Es más bien a nivel local, en los entornos de alta incidencia migratoria en donde se localizaron discursos negativos sobre los efectos de la migración de las mujeres sobre los menores, muchas veces cargados de miradas moralizantes y estigmatizantes sobre las madres migrantes. La migración de las mujeres y de las mujeres madres es un fenómeno

que fue ampliamente documentado en términos estadísticos y también a través de estudios cualitativos, pero brilla por su ausencia tanto en las propuestas del Estado como en las intervenciones de las ONGs⁴. De los documentos oficiales revisados sobre política migratoria del Estado ecuatoriano en los últimos diez años, la única forma en que aparece la migración femenina es en el tema de trata⁵. Pero la familia migrante si ha estado presente en el Estado. Así por ejemplo, al rastrear el origen de las políticas migratorias en el ámbito legislativo, Eguiguren (2010) encuentra que se menciona a la familia migrante en varias ocasiones en el debate legislativo, pero no para demandar políticas específicas a su favor sino como “condensación simbólica de la alteración del orden social” (Eguiguren, 2010). Este trabajo cita una alocución de un diputado de la provincia de Cañar, una de las provincias con mayor incidencia migratoria en el país, que dibuja a la familia migrante en los siguientes términos, para argumentar a favor de una ley contra el tráfico de personas:

Siendo la migración una de las causas directas para los grandes males sociales y económicos de la región nuestra y del país, yo si quiero dar lectura solamente a los efectos de la explotación de los agiotistas: niños sin padres, ancianos a cargo de adolescentes rebeldes por falta de la figura paterna, jóvenes madres solas a cargo de una familia sin educación, ni oportunidades para salir adelante, los índices más altos de divorcio en el país, el fin del concepto de familia, deserción infantil, pandillas, aculturación de los adolescentes, desprecio por las tradiciones y culturas propias...⁶

4 Ver documento de trabajo de análisis de coyuntura para el diálogo político, proyecto INSTRAW-FLACSO Ecuador.

5 El Ecuador a partir del año 2004 declaró como política prioritaria de Estado, el combate a la trata de personas. En base a este compromiso, en el 2006 se elaboró el *Plan Nacional para Combatir la Trata de personas, Tráfico Ilegal de Migrantes, Explotación Sexual Laboral y otros modos de Explotación y Prostitución de Mujeres, Niños, Niñas y Adolescentes, Pornografía Infantil y Corrupción de Menores*, las tareas de ejecución y seguimiento del Plan están a cargo de un grupo de 10 Ministerios, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que preside este grupo de Ministerios; el de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración; el de Gobierno y Policía; el de Educación; de Trabajo; de Turismo; de Inclusión Económica y Social; el Ministerio de Salud; la Secretaría Nacional del Migrante SENAMI, y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES.

6 Archivo Congreso Nacional, 2 de septiembre de 2000, citado en (Eguiguren, 2010).

Aquí, la familia migrante condensa todos los males y la descomposición de la sociedad. Eguiguren en su estudio muestra cómo esta condena del coyotero y del traficante, al mismo tiempo construye al migrante como un sujeto pasivo, ingenuo, engañado y lo infantiliza. Yo añadiría que esta visión sugiere una identificación de la familia migrante con la desestructuración y un déficit extremo de cuidados, que se convierte en una patología de la sociedad. Curiosamente, ni los gobiernos locales, ni las ONGs vieron a las familias como objetos de intervención sino hasta después del éxodo migratorio de 2000.

Es, en medio de la masificación del flujo migratorio y de la salida de las mujeres que se activa también la emergencia de la familia migrante como problema social en sí mismo, ya no como expresión de otros problemas.

En efecto, entre 2000 y 2006, el Estado hace varios intentos por institucionalizar una política migratoria de atención a los derechos de los y las migrantes, pero la *familia migrante concebida desde su desintegración* seguirá siendo vista como víctima y resultado negativo del proceso migratorio. Esta concepción victimizante se mantiene con el advenimiento de la candidatura de Rafael Correa en 2006, a pesar de que en otros aspectos como: la participación política, la atención consular o los derechos laborales de los migrantes; en la propuesta de Movimiento País sí aparecen rupturas importantes pues se empieza a dibujar una imagen de los migrantes como actores del proyecto de cambio.

En efecto, en el discurso de la campaña electoral, la familia migrante es comparada con la 'familia rota' y sirve como metáfora para hablar de la tragedia de la migración. En varias de sus alocuciones durante la campaña política de 2006, el presidente Correa insiste en esta imagen partiendo de la experiencia de su propia familia:

Mi familia, como la de cientos de miles de ecuatorianos/as, también ha quedado rota por la migración. Como muchos, comparto el dolor de las despedidas y de las enormes distancias que me separan de mis seres queridos. Por eso conozco bien los problemas y las necesidades que padecen los que han tenido que salir al extranjero para tener una vida digna. Y también sé de los padecimientos de quienes nos hemos quedado en el país a la espera de vuestras noticias y vuestra ayuda... vamos a hacer lo posi-

ble para que nuestras familias se reencuentren en el Ecuador... (esta revolución ciudadana) perseguirá sin descanso... a todos los culpables de esta gran tragedia nacional que se llama migración. (Correa: carta con motivo del día del ecuatoriano ausente, 25 de julio de 2006, campaña presidencial)

En otras palabras, se asume que la familia migrante es un problema más que una nueva/vieja realidad, con dinámicas propias, vínculos económicos, sociales, afectivos. La imagen es la de un problema que se solucionará con el retorno o la reunificación y no en destino, sino en Ecuador. Esta presencia de la familia migrante en el discurso político, con sus variaciones, se va a traducir de manera diversa en las políticas, como veremos más adelante.

Con el advenimiento del gobierno de Alianza País en enero de 2007, la política migratoria adquiere un impulso significativo. Por un lado, se crea una institucionalidad a nivel ministerial para atender las necesidades de la población migrante. Esta institucionalidad abrirá oficinas en las principales ciudades de destino de la migración ecuatoriana, ensayando una suerte de ampliación extraterritorial del Estado, diferente a la acción de los consulados. Por otro lado, la Constitución de 2008 establece una serie de derechos para los migrantes, sentando las bases para la elaboración de un nuevo marco normativo todavía pendiente.

Este impulso institucional y regulatorio es producto de la presencia de organizaciones y asociaciones defensoras de los derechos de los migrantes en acciones de cabildeo, pero también del lugar central que ocupa el migrante en el discurso político del Presidente. En efecto, más que un sujeto de derechos el migrante se convierte en el elemento que condensa el pasado y el símbolo de la crisis. Este lugar central en el discurso político del Presidente se traduce también en el diseño de ciertas políticas claves.

De manera muy esquemática, se puede pensar en dos formas predominantes de construcción del migrante en el discurso del Presidente: como la expresión por excelencia de un modelo desarrollo que ha fracasado, (la larga noche neoliberal) y, por tanto, ha expulsado del país a miles de ecuatorianos; y, como sujetos activos que deben formar parte de la refundación de la nación. En ese sentido, el gobierno prioriza dos políticas casi

inmediatamente después de su instauración: un Plan Retorno, que luego se llamará *Plan Bienvenidos a Casa*, y la promoción de la participación política de los migrantes a través del voto y de su representación en la Asamblea Nacional. Es decir, se busca incluir a los migrantes al nuevo proyecto político, ya sea promoviendo su regreso, ya sea a través de la representación política.

Sin duda, el mayor costo del fracaso del modelo neoliberal y la consiguiente destrucción de empleo, ha sido la migración. En la historia política de América, una de las prácticas más aberrantes fue la del destierro, que se inició con los mitimaes, en trasplantes forzosos de comunidades que fueron disgregadas de su entorno original. La migración supone precisamente este tipo de ofensas a la humanidad, de desarraigos y desgarramientos familiares. Los exiliados de la pobreza, en nuestro país, suman millones, y, paradójicamente, son quienes, con el sudor de su frente, han mantenido viva la economía a través del envío de remesas, mientras los privilegiados despatchan el dinero hacia el exterior. Solamente la banca ecuatoriana tiene cerca de dos mil millones de dólares de ahorro nacional depositados en el extranjero, en nombre, según su particular visión, de supuestas prudencias, eufemismo que disfraza su falta de confianza y compromiso con el país. Que a todos les quede claro: a este país lo mantienen los pobres (Rafael Correa, discurso de posesión, 15 de enero 2007).

Las consignas del Plan Retorno que luego será llamado *Plan Bienvenidos a Casa*, concuerdan con esta visión de la migración en la cual el país de origen es el 'hogar' al que deben regresar los migrantes. *Estamos arreglando la casa para que vuelvan, para que nadie más tenga que salir forzado*, es uno de los lemas de este proyecto. La lógica es que en el proceso de reconstrucción del país también se van a reconstruir los lazos familiares rotos. En definitiva, si bien los migrantes adquieren una presencia importante en el discurso político del gobierno del Presidente Correa, la concepción sobre la familia migrante se construye en base a miradas que no recogen todas las experiencias de la vivencia migratoria. Prevalece una idea de la familia rota desconociendo los vínculos transnacionales existentes y una multiplicidad de prácticas que recrean otras formas de familia. Así, durante una de las visitas del Presidente a los migrantes en Italia, uno

de los países de destino donde existe un número importante de padres y madres que mantienen hijos en Ecuador, su discurso volverá a señalar con fuerza esta visión de la familia rota:

[...] Tenemos generaciones enteras que se están criando sin padres [...], tenemos suicidios de niños y adolescentes porque sus padres están en Italia, en España y en Estados Unidos. Para nosotros la migración es una tragedia y una vergüenza nacional (Correa, 2007b).

En definitiva, una primera construcción dominante sobre la familia migrante es aquella de la familia como símbolo de una tragedia, en sí misma no surge como objeto de intervención pero ya aparece como reflejo de un problema mayor, el de la migración. En otras palabras, lo que tenemos en el discurso de la política es la construcción de la migración como problema social a través de la familia rota.

La familia migrante en las políticas públicas: niñez desvalida y cuidados

A partir de 2001, cuando se crea el *Plan Nacional de Migrantes Ecuatorianos en el Exterior* (PNEE) y se conforma la Subsecretaría de Asuntos Consulares y Migratorios del Ministerio de Relaciones Exteriores, podemos hablar del inicio de una serie de iniciativas en torno a las migraciones que buscan transformarse en políticas públicas. Es importante notar que en este documento la atención a las familias de los migrantes, es uno de los tres ejes a partir de los cuales se plantea un tratamiento integral al tema migratorio. Los otros dos ejes fueron la protección del migrante en el exterior por parte del Estado ecuatoriano y la vinculación del país con los Estados de destino de la migración ecuatoriana (Moncayo, 2010)⁷. Las acciones concretas del PNEE respecto a las familias migrantes denotan una construcción de las mismas como grupos vulnerables, es decir, repro-

7 Como lo han señalado Eguiguren (2010) y Moncayo (2011) este Plan se queda en el papel.

ducen, con un discurso menos trágico, la versión encontrada en el discurso del diputado de Cañar y más tarde del presidente de la República. Las actividades que se proponía el Plan, tenían que ver con asistencia psicosocial, que incluía ‘mejoramiento del autoestima, disminución de la violencia intrafamiliar y crecimiento personal’. Es decir, nuevamente lo que prima es una concepción del cuidado como déficit y como un problema casi estrictamente psicológico. El carácter moral del discurso político sobre la familia, examinado en la sección anterior, aterriza aquí en una concepción psicologizante de la familia migrante en las políticas públicas. La familia se convierte en sujeto de intervención necesario para la restauración del orden social.

Sin embargo, no es en las instancias de definición de las primeras políticas migratorias, básicamente el Ministerio de Relaciones Exteriores, que aparecen con más frecuencia los discursos sobre la desprotección de la familia migrante. A partir de 2004, asistimos a la puesta en marcha de una maquinaria de discursos y prácticas desde un sector específico: las instituciones encargadas de políticas de protección a la infancia, en muchas ocasiones con apoyo de la cooperación internacional. En efecto, liderados por UNICEF se producen varias actividades orientadas a analizar y recomendar acciones sobre la situación de ‘los hijos dejados atrás’. Así el Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA), el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, la ONG Defensa de los Niños Internacional, el, en ese entonces, Ministerio de Bienestar Social (ahora Ministerio de Inclusión Económica y Social), varias ONGs internacionales y las oficinas sociales de algunos municipios del país, emprenden una serie de actividades, de talleres y de discusiones sobre la situación de los menores de familias migrantes⁸. En ese sentido, pasamos de una representación de la familia migrante como condensación de la tragedia a una visión de la fami-

8 La sistematización de varias de estas acciones interinstitucionales se pueden encontrar en Camacho Zambrano, Gloria y Hernández Basante, Katty; Memorias del I Seminario – Taller internacional: Familia, niñez y migración en el Ecuador; UNICEF - INNFA - CEPLAES; Quito, 2007 y en Camacho Zambrano, Gloria y Hernández Basante, Katty; Diagnóstico de situación: Niñez y migración en el Ecuador; UNICEF - INNFA - CEPLAES; Quito, 2008.

lia migrante como ‘objeto de intervención’, pero con atención a un actor específico, los y las niño/as⁹.

Para entender el surgimiento de esta pronunciada preocupación en torno a la suerte de los niños en la familia es necesario rastrear la forma en que se han construido las políticas de protección a la infancia en el Ecuador. El trabajo de Kim Clark (2000) permite ubicar cómo el cuidado y la protección a la infancia se vuelven temas de debate público activo entre 1910 y 1940. Toda la maquinaria de protección a la infancia y la noción de que el Estado debe asumir el bienestar de los niños, surge con mucha fuerza en el país, a partir de las políticas higienistas de ese periodo que toman al hogar y a la madre como ejes de intervención (y no a la mujer obrera o trabajadora). La familia, sostiene Clark, es construida como unidad fundamental entre los ciudadanos y la nación, lo doméstico ocupa un lugar central, los comportamientos morales de madres y padres son identificados como de interés público.

Es importante recordar este tipo de construcciones pues ese es precisamente el discurso que parece reactivarse en el ámbito de lo político y de las políticas con la migración a comienzos del siglo XXI.

Como ya lo han señalado otros trabajos sobre el origen de las políticas sociales (y del movimiento de mujeres) en América latina, existe una concepción bastante expandida de lo que Maxine Molyneux (2000) ha denominado el *maternalismo cívico*, que tiene sus orígenes en concepciones provenientes del catolicismo social y que otorgan un rol social y moral fundamental a las madres dentro de la nación, como productoras de ciudadanos sanos y productivos. El Catolicismo brindaba una ideología de género contundente, con una división de esferas, públicas y privadas, claramente delimitadas y no fue necesario cuestionarla. Para Molyneux, con el advenimiento de las políticas higienistas, lo que pasó es que las élites liberales construyeron un discurso racional y científico sobre la maternidad como necesidad de la sociedad. De acuerdo a Molyneux (2000), el

9 Es notorio como esta preocupación por la familia migrante desde la infancia y su producción como problema social tiene su correlato también en los estudios, es decir se transforma, como diría Bourdieu, en problema sociológico. Solo en 2009 y 2010 se han producido cuatro estudios, tres de ellos financiados por UNICEF sobre infancia y migración. (Escobar 2008, Escobar 2010; Torres (Coord.) 2010; Unda y otros, 2010)

dilema del siglo XX para las elites latinoamericanas fue cómo modernizar la sociedad sin alterar mucho el orden social. La familia se convierte en un bastión para alcanzar esos cambios de manera ordenada. Puesto que las mujeres estaban fuera del terreno de la ciudadanía, fueron consideradas sujetos en necesidad de protección al igual que los niños más que como individuos con derechos. Así, parte de la legislación sobre permisos a las trabajadoras por maternidad y reducción de las horas laborales que, en ciertos países del Cono Sur llega tan pronto como 1905 y 1906, y en el Ecuador en la década de los años 1930, son obtenidos con argumentos que resaltan la necesidad de salvaguardar las capacidades reproductivas de las mujeres y/o sus virtudes morales (Molyneux, 2000: 49). Tanto los Estados como las mujeres usaron el maternalismo cívico para sus propios fines. Éstas usaron ideas de virtudes femeninas y maternales para crear solidaridad entre mujeres y pidieron, por ello, ser reconocidas como servidoras de la nación. Los Estados, por su parte, se sirvieron de estas concepciones y a través de la legislación y de las políticas sociales crearon un determinado orden de género, que tuvo sus variaciones dependiendo de los Estados y los períodos históricos, pero que fundamentalmente construyó a las mujeres como madres sociales. Así, durante el periodo de los populismos corporatistas en América Latina, se dieron pasos importantes de incorporación de las mujeres en tanto ciudadanas de la nación en la retórica populista. Sin embargo, la mujer trabajadora era compadecida por el Estado, primaba una visión por la cual su inserción al mercado laboral no representaba una visión de progreso sino todo lo contrario, la colocaba en necesidad de protección por parte del Estado y de su esposo (Molyneux, 2000: 55). El trabajo era entonces considerado como un mal necesario entre las mujeres pobres y no como un derecho. En definitiva para Molyneux, los Estados en América Latina, ya sean socialistas, populistas o liberales, continuaron sosteniendo nociones tradicionales de la familia basadas en concepciones de dependencia, servicio y subordinación de las mujeres, a través de la retórica, las políticas y las leyes, hasta bien avanzado el siglo veinte (Molyneux, 2000: 56).

Para Molyneux la presencia de estas concepciones en torno a la maternidad social han frenado el desarrollo de los derechos individuales de las mujeres y todavía permean muchas de las políticas sociales en distintos

países de América Latina. Es decir, el cuidado y la maternidad no han sido cuestiones ajenas al Estado y han entrado en tensión a la hora de pensar los equilibrios y desequilibrios entre trabajo y organización del cuidado. La familia y el lugar de las madres no han sido realmente la esfera privada sino que en el Ecuador, desde los años 1920, las dos eran sujeto de intervención por parte del Estado, y las madres eran intermediarios fundamentales que proveían de bienestar (o malestar) a los menores.

La preocupación por la familia migrante y el malestar por la migración de las mujeres en su calidad de madres se instalan en un terreno de sentidos sobre maternidad y cuidado ya abonado desde hace muchos años.

Con el advenimiento de las políticas neoliberales y la disminución de la capacidad interventora del Estado en las políticas sociales, curiosamente la retórica de la protección de las madres se mantiene como eje de las políticas de focalización y estos programas se levantan sobre concepciones que representan continuidades con la idea de maternidad social. Las madres deben ser tomadas en cuenta pues a través de ellas los niños serán beneficiados¹⁰. Estas son tomadas como objetos transmisores de bienestar antes que como sujetos de las políticas, con una clara reminiscencia a los que fueron las concepciones higienistas descritas por Clark (2000).

Si bien en los discursos estatales sobre la niñez ya no prima únicamente una concepción de vulnerabilidad sino, más bien, un enfoque de derechos, es decir, ya no se trata de un actor pasivo, en la discusión sobre los hijos e hijas de migrantes, se prioriza un solo lado de la relación del cuidado, el de las personas en necesidad de cuidados y una sola figura en necesidad de cuidados, los menores. Toda la atención se concentra en la niñez, dejando de lado la situación de las abuelas, abuelos, otros cuidadores y, sobre todo, de los propios padres y madres migrantes. Por tanto, el cuidado se lo entiende desde los que son cuidados y se invisibilizan a los cuidadores.

Pero además prima claramente una concepción de la situación de la niñez migrante desde la vulnerabilidad. Así por ejemplo, el ámbito desde el cual el Estado trabaja la problemática de la familia migrante es desde

10 Un ejemplo es el programa del Bono de Desarrollo Humano, un bono que se entrega a las madres pobres del país.

las llamadas políticas de protección integral de la niñez, señaladas en el artículo 193 del Código de la Niñez y Adolescencia. Dentro de estas políticas se señalan cinco tipos, uno de éstos son las políticas de protección especial, “encaminadas a preservar y restituir los derechos de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situaciones de amenaza o violación de sus derechos, tales como: maltrato, abuso y explotación sexual, explotación laboral y económica, tráfico de niños, niños privados de su medio familiar, *niños hijos de emigrantes*, niños perdidos, niños hijos de madres y padres privados de libertad, adolescentes infractores, niños desplazados, refugiados o con discapacidades, adolescentes embarazadas, etc.” (Código de la Niñez y Adolescencia). Este discurso contrasta con una realidad mucho más compleja en la que la migración de los padres y el mantenimiento de las familias transnacionales no siempre significa la desprotección integral. Más bien los arreglos y desarreglos en torno al cuidado que se han encontrado (Herrera, 2010) refieren a situaciones en donde la migración de las madres y padres tienen mucho que ver con la falta de cumplimiento de sus derechos económicos y sociales, y a un cuidado digno y, por tanto, están muy articulados a los derechos de los niños. De ahí que, uno de los problemas del énfasis sobre la niñez y la niñez desvalida es una construcción de la migración y de las familias desde la vulnerabilidad.

De la desintegración familiar a las familias transnacionales

Uno de los ámbitos en que se vislumbra una ruptura con esta visión del cuidado y la familia basada en la diada madre/hijo/a y que, a su vez, también rompe con la imagen negativa de la migración y de la consecuente desintegración familiar es aquella que se construye en la Constitución de 2008.

En efecto, la Constitución de 1998 no contemplaba normas expresas sobre los derechos de los trabajadores/as migratorios nacionales y extranjeros y sus familias y el ejercicio de los derechos políticos estaba limitado por falta de normas y procedimientos.

En 2007, como producto de un proceso de cabildeo de varias organizaciones de defensa de los derechos de los migrantes, y bajo el impulso de

los seis representantes de los migrantes en calidad de asambleístas constituyentes, se insertan 58 artículos relativos a la migración, a la que, además, se la denomina *movilidad* para denotar la diversidad de flujos presentes en el país. Se concibe al Ecuador como un país de origen, tránsito, destino y retorno migratorio en el que la movilidad adquiere diversas caras: la emigración, la inmigración, el refugio y el asilo, el desplazamiento y la migración interna, la trata y el tráfico de personas.

De acuerdo a Patricio Benalcázar (2009),

los avances que la Constitución ha incorporado en materia de movilidad humana son: la no discriminación por la condición migratoria de las personas, el reconocimiento de la organización y participación política de los ecuatorianos en el exterior y de los extranjeros residentes en el país; el establecimiento de un capítulo sobre la movilidad humana, donde se consagran los derechos de los ecuatorianos y ecuatorianas en el exterior, *se reconoce la existencia de la familia transnacional*; se garantizan los derechos de las personas asiladas, refugiadas y las personas internamente desplazadas; se vincula la protección de las personas víctimas de los desastres naturales, conflictos armados y emergencias con el desplazamiento interno; se garantiza la debida orientación de las remesas en el ámbito productivo, entre otros avances importantes¹¹.

En la sección tercera, capítulo tercero, artículo 40 de la Constitución se dice que se “protegerá a las familias transnacionales y los derechos de sus miembros”. Además, en otra sección, cuando se menciona el reconocimiento de las familias diversas, se incluye en ellas a las familias migrantes.

Este avance conceptual contrasta con otro de los principios que se establece en otras secciones relativas a los derechos de los niños en las que se menciona que: “la madre y el padre estarán obligados al cuidado y la crianza, educación, alimentación, desarrollo integral, protección de los derechos de sus hijos e hijas, *en particular cuando se encuentren separados*

11 Pero además “se propugna el principio de ciudadanía universal, la libre movilidad de todos los habitantes del planeta y el progresivo fin de la condición de extranjero como elemento transformador de las relaciones desiguales entre los países, especialmente en las relaciones Norte-Sur; y se exige el respeto de los derechos humanos de los migrantes, propiciando su pleno ejercicio a través de la suscripción de Tratados y otros Instrumentos Internacionales.” Benalcázar (2009).

de ellos por cualquier motivo. El Estado...prestará especial atención a las familias disgregadas por cualquier motivo.”

Es decir, si bien hay un paso muy importante respecto al reconocimiento de las familias transnacionales y de la necesidad del Estado de velar por su bienestar, también permanece la idea de que en ‘las familias disgregadas por cualquier motivo’ se debe prestar especial atención a la responsabilidad de padre y madre del cuidado de los y las menores.

Otro ámbito en el cual está presente la familia transnacional es en el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010, instrumento que delinea las principales políticas de la Secretaría Nacional del Migrante. En efecto, entre sus cinco objetivos, el segundo busca “generar y consolidar los vínculos de las personas migrantes con sus familiares y su país” y en el desarrollo de las políticas se mencionan dos políticas fundamentales relacionadas con las familias: por un lado, el impulso a la reunificación familiar y, por otro, el apoyar la consolidación de familias transnacionales. Es decir, aquí existe otra visión, más centrada en los vínculos entre familiares que en la desintegración familiar y que reconoce la existencia, relativamente normalizada de la familia transnacional. De ahí que sea muy distinto al discurso de las instituciones de protección a la infancia reseñado anteriormente. Además, se indica que el Estado tiene la obligación de atender y acompañar de forma integral a las personas, familias y territorios que sufren los efectos negativos del hecho migratorio. Si bien no se menciona a los cuidados y su organización social, al menos se coloca al Estado como un actor fundamental en la protección de “personas y familias”.

Al igual que en el caso de la Asamblea Constituyente, la presencia de la familia transnacional y la obligatoriedad del Estado de protegerla, surgen de un proceso anterior a la creación de la SENAMI y responden al trabajo de varias organizaciones sociales que desde sus actuaciones locales mantenían ya un discurso que buscaba des-estigmatizar a las familias migrantes. Así por ejemplo, determinados núcleos de la pastoral de movilidad humana de la zona sur del país hablaban, desde hace varios años, con sus feligreses de la existencia de familias diversas. Esto como producto del trabajo cotidiano con jóvenes, mujeres, abuelas y con los propios migrantes que fueron sensibilizando a ciertos agentes de la pastoral social

a reflexionar sobre qué tipo de discursos y qué modelos de familia eran los más adecuados para sostener el autoestima de las familias migrantes en los contextos de salida. Este tercer tipo de discurso, presente a nivel de la normativa constitucional y en ciertas políticas hacia las familias migrantes es todavía muy débil y está poco legitimado al interior del Estado. Se asiste a la presencia de un discurso hegemónico basado en la hipervaloración de la maternidad fija o de lo que hemos llamado la diada madre/hijo, en detrimento de una mirada menos homogénea de la familia y del reconocimiento de la diversidad de familias, de formas de maternidad, de relaciones de paternidad, entre otras. Sin embargo, el que esté instituido como norma constitucional, la convierte en un referente simbólico importante que está disputando los sentidos de la familia y de la migración al interior del propio Estado. Puesto que no es suficiente con desmontar los sentidos naturalizados de la familia sino de avanzar hacia la transformación de las representaciones, es importante reconocer que, a pesar de que no constituye todavía un discurso hegemónico ya circula en los corredores del discurso estatal y puede potenciar un uso simbólico de la norma a la hora de reivindicar derechos para los familiares de migrantes.

En conclusión, podemos decir que, al analizar estos tres espacios donde está presente la familia migrante, vemos que hemos pasado de una ausencia de retórica sobre la familia migrante a una sobre circulación de estos discursos entre los que podemos destacar tres tipos. En primer lugar, está muy presente el discurso de la desintegración familiar y éste parece cumplir una doble función: legitima una visión destructiva de la migración, muchas veces relacionada en el discurso político, con el país que hay que dejar atrás; por otro lado, sirve de sustento para el establecimiento de políticas de atención de corte psicológico que ejecutan tanto los poderes locales, como ciertas ONGs y están presentes en los planteamientos de la oficina estatal. Se trata de servicios de atención que construyen sus acciones sobre la base de una familia 'rota' cuya salida es la atención psicológica. En este tipo de discurso, la organización social del cuidado y las múltiples estrategias que en ausencia del Estado y la poca mercantilización del cuidado, despliegan las familias y permanecen ocultas.

En segundo lugar, se percibe un segundo tipo de discurso cercano al anterior pero que prioriza un tipo de sujeto, el niño o niña, como espa-

cio de intervención. Aquí si existe una determinada concepción de cuidados, relacionada con un solo polo de la organización social del cuidado que son las personas en necesidad de ser cuidadas. Este es un discurso que prioriza el “déficit de cuidados”. Si bien hay un mayor reconocimiento de que se trata de un fenómeno social, quedan ocultas tanto la experiencia migratoria de las mujeres como las condiciones estructurales en que ocurren estos ‘déficits’ de cuidados. Es decir, el reconocimiento de la falta de cuidados no está acompañado de un análisis de cómo este fenómeno está conectado con la globalización, la privatización de la reproducción social en los países de destino de la migración y las desigualdades sociales que significa la experiencia migratoria de las mujeres. También permanecen ocultos los vínculos y las prácticas transnacionales que establecen ciertas familias migrantes y que coadyuvan a reproducir el cuidado a la distancia. Es decir, este discurso se construye sobre una base muy local, dejando de lado el carácter global de la experiencia migratoria y la existencia de vínculos que se construyen más allá del espacio local y nacional. Se ha examinado aquí cómo este discurso del déficit de cuidados se deriva de una noción muy arraigada en el imaginario estatal de las políticas de protección social que tiene que ver con el maternalismo social y la diada madre/hijo como objeto de protección por parte del Estado. La migración internacional de las mujeres madres es leída por las instituciones con este marco referencial, históricamente construido, que coloca a los niños y las niñas en los principales sujetos de las políticas y a las madres en intermediarias de su bienestar. En su ausencia, la lectura es la de déficit de cuidados, desconociendo la existencia de redes locales y transnacionales que se activan para suplir la presencia de estas madres y la de una organización social del cuidado que antes de la migración es mucho más compleja que la diada madre hijo/a.

El Estado, sin embargo, a través de sus programas sociales y de la atención ofrecida a las familias migrantes, prioriza en sus discursos ésta reducida construcción del cuidado de la diada madre/hijo.

En tercer lugar está el discurso, todavía muy tímido y con poco contenido, de la familia transnacional. Al nombrarla en la Constitución de 2008 se ha dado un paso importante para que, desde su enunciación, cobre existencia legal. Pero hace falta todavía que el propio Estado la plas-

me en políticas concretas que necesariamente van a significar el visibilizar la organización transnacional del cuidado, la existencia de vínculos a la distancia y las redes de cuidado locales que se tejen, se componen y se descomponen con la migración internacional, sobre todo de mujeres. La existencia de las familias transnacionales como motores de la organización social del cuidado no es todavía reconocida y menos aún la necesidad de imaginar políticas que incluyan estas prácticas. En parte, esto parece estar relacionado con la ausencia de la experiencia de las mujeres migrantes, sus problemas y vivencias, en el discurso y las políticas del Estado. Como si la figura fija de la madre, tan arraigada en las construcciones sobre la familia y la nación impidiera la enunciación de la experiencia legítima de las maternidades transnacionales. Así, la tímida aparición de las familias transnacionales en el discurso del Estado, es una ventana de oportunidad para disputar los sentidos que, sobre el cuidado, la maternidad, la familia y la familia migrante, construyen las distintas capas del poder del Estado. El ejercicio de desmontar estos significados puede contribuir a modificar el orden de género que subyace en la organización social de los cuidados en el país.

Bibliografía

- Benalcázar, Patricio (2009). “Movilidad Humana, La Constitución Política y la Defensoría del Pueblo”. Hoja Informativa, Consejo Andino de Defensores de Pueblo y Comisión Andina de Juristas. Año 2, número 1, enero 2009. Lima
- Borrero Vega, Ana Luz y Silvia Vega Ugalde (1995). *Mujer y Migración. Alcance de un fenómeno nacional y regional*. Quito: ABYA YALA.
- Bourdieu, Pierre (1996). *Espíritu de Estado: génesis y estructura del campo burocrático*. Buenos Aires: [s.n.]. p. 5-29.
- (2005). “El misterio del ministerio: de las voluntades particulares a la ‘voluntad general’”. En *El misterio del ministerio: Pierre Bourdieu y la política democrática*, Loic Wacquant (Coord.). Barcelona: GEDISA.

- Camacho Gloria y Katty Hernández Basante (2007). “Memorias del I Seminario-Taller internacional: Familia, niñez y migración en el Ecuador”. Quito: UNICEF - INNFA CEPLAES.
- (2008). “Diagnóstico desituación: Niñez y migración en el Ecuador” Quito: UNICEF – INNFA CEPLAES.
- Carrillo, María Cristina y Almudena Cortés (2008). “Por la migración se llega a Ecuador: una revisión de los estudios sobre la migración ecuatoriana en España.” En *América Latina migrante: estado, familias, identidades*, Gioconda Herrera y Jacques Ramírez (Ed.). Quito: FLACSO-Ecuador, Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Clark, Kim (2001). “Género, raza y nación: la protección de la infancia en el Ecuador (1910-1945)”. En *Antología de estudios de género*, Gioconda Herrera (Comp.). Quito: FLACSO-Sede Ecuador.
- Dore, Elizabeth (2000). “One Step Further, Two Step Back: Gender and the State in the Long Nineteenth Century”. En *Hidden Histories of Gender and the State in Latin America*, E. Dore y Maxine Molyneux. London: Duke University Press.
- Eguiguren, María Mercedes (2010). “Sujeto migrante, crisis y tutela estatal. Construcción de la migración y modos de intervención desde el Estado ecuatoriano”. Tesis previa obtención de Maestría en Sociología. FLACSO Ecuador.
- Escobar, Alexandra (2008). *Niñez y Migración en el cantón Cañar Quito*. Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia: Fundación Observatorio Social del Ecuador. FLACSO-Ecuador. SENAMI: Municipio del Cantón Cañar: Plan Internacional AECID-UNICEF.
- (2010) *Niñez y migración forzada*. Quito: Observatorio de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.
- Foucault, Michel (2006). “Governmentality”. En *The Anthropology of the State*, Aradhana Sharma y Akhil Gupta (Eds.). Reino Unido: Blackwell Publishing.
- Herrera Gioconda, (2010). “La migración de las que se quedan. Organización social de los cuidados y desigualdad social en Ecuador” Informe de Investigación proyecto *Mujeres latinoamericanas en las cadenas globales de cuidado*. FLACSO Ecuador-INSTRAW. Marzo.

- Molyneux, Maxine (2000). "Twentieth Century State Formations in Latin America". En *Hidden Histories of Gender and the State in Latin America*, E. Dore y M. Molyneux. Pgs. 33-84.
- Moncayo, María Isabel (2011). "Migración y retorno en el Ecuador: entre el discurso político y la política de Estado." Cap. 2: *El juego de fuerzas*. Tesis para la obtención de la Maestría en Relaciones Internacionales. FLACSO-Ecuador.
- Ramos, Patricia (2009). "Entre el escándalo y la rutina: medios y familia en la migración internacional." Tesis previa a la obtención de la Maestría en Sociología, FLACSO-Ecuador.
- Scott, Joan (1996). *Feminism and History*. Nueva York y Londres: Oxford University Press.
- (1996, 1986). "El género: una categoría útil para el análisis histórico" En *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, Marta Lamas (Comp.). México: PUEG-UNAM.
- Torres, Alicia (Coord.) (2010). *Niñez indígena en migración. Derechos en riesgo y tramas culturales*. FLACSO-UNICEF-AECID.
- Unda, René (Coord.) (2010). *Familia, niñez y adolescencia: procesos de subjetivación emergentes en el hecho migratorio*. Quito: Universidad Politécnica Salesiana: Abya Yala.

Negociando categorías, temas y problemas Investigadores y organismos internacionales en el estudio de la migración indígena

Sergio Caggiano*
Alicia Torres**

Introducción

El objetivo de este artículo es elaborar una reflexión metodológica sobre el proceso de definición del sujeto migrante y sus prácticas por parte de un equipo de investigadores –del que formamos parte– y representantes de un organismo internacional. Se trata de ilustrar cómo un proyecto de investigación que buscaba poner de relieve las distintas formas de la migración indígena en América Latina¹, se constituye en objeto y campo de negociación y de confrontación de distintos discursos, los etnográficos y los institucionales, que nos refieren a formas diferentes de comprensión y de construcción del fenómeno. Asumimos una doble posición: la de ‘actores’ en la negociación y la de espectadores del proceso y, desde ésta, intentamos construir un argumento que permita ilustrar los aspectos metodológicos relevantes del proceso de construcción de las categorías analíticas en la investigación social.

El discurso etnográfico construye un *sujeto/actor* migrante a partir del repertorio de las prácticas y concepciones de estos migrantes. Este su-

* Investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), Argentina.

** Profesora-investigadora. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Sede Ecuador.

1 El proyecto se denominó *Migración y niñez indígena en América Latina* e incluyó tres estudios de caso: la migración aymara de Bolivia a Argentina, la migración kichwa otavalo de Ecuador a Colombia y la migración mam de Guatemala a México.

jeto/actor puesto a discusión en las agendas de los organismos internacionales y en el campo de las políticas públicas es postulado como *objeto* de intervención de esas políticas, ya sea como materia de actuación o bien de protección, de sanción o, en su defecto, como un no-sujeto, circunstancia bajo la cual no es protegido ni sancionado: entra en un estado de indefinición no susceptible de reconocimiento.

Las agendas políticas de los organismos requieren de un sujeto migrante que pueda constituirse en objeto de la política pública. Aquel sujeto/actor construido por el discurso etnográfico es retomado por el discurso institucional como víctima o como agente de una trasgresión de normativas. En ocasiones esto puede conducir a que sus prácticas aparezcan como sancionables, desplazando, de esta manera, la mirada crítica de las prácticas del Estado y de los agentes del ‘mercado’ hacia los protagonistas de la migración.

El debate nos remite a la politicidad de las formas de construcción del sujeto migrante, así como a la de las distintas perspectivas en juego: una, la institucional, que supone que las normas internacionales referidas a los derechos de niños, niñas, migrantes, indígenas, mujeres, etc., son de aplicación e interpretación universal frente a otra, la etnográfica, que mira las prácticas de los actores como cultural, económica, social e históricamente situadas y busca interpretar esas prácticas de acuerdo a esos contextos.

En nuestra investigación sobre migraciones indígenas encontramos que, para muchas de las personas migrantes, la idea misma del movimiento migratorio, las concepciones sobre la edad o las generaciones, las referentes al trabajo y otras de igual relevancia podían no ser las mismas ideas o concepciones definidas por los organismos estatales –o por los propios investigadores– y que están establecidas con claridad reglamentaria en los documentos y convenciones que el organismo aprueba. ¿Qué hacer con ello?, ¿cómo dar lugar a estas prácticas y estas formas de comprender la realidad que no se condicen con los derechos y garantías tal y como son entendidos por los organismos internacionales sin interpretarlas como la violación o el incumplimiento de un derecho?, ¿cómo comprender las responsabilidades de los involucrados?

Las migraciones indígenas transnacionales ponen de manifiesto que los espacios sociales donde conviven marcos normativos, requieren de es-

trategias interpretativas creativas, que nos permitan trabajar a diferente escala, entre la contextualización inmediata y la reposición de los marcos globales, intentando seguir la pista en movimiento de las normas, leyes, creencias y valores de los involucrados (inmigrantes, nativos, 'nativos migrantes', funcionarios estatales, organismos internacionales, científicos sociales). Atender el entrecruzamiento de institucionalidades y pautas culturales es clave para comprender el proceso complejo de construcción y definición de problemas relevantes en torno a la migración, con sus intereses heterogéneos, sus diferencias y sus desigualdades en juego. No hacerlo es abandonarse a asumir como dados ciertos problemas que se nos muestran con la fuerza de la evidencia, y a asumir también como dado, en consecuencia, un cierto estado de las relaciones de poder que ese juego de intereses, diferencias y desigualdades supone.

Buscamos ilustrar esta discusión y sus posibles salidas presentando algunos de los debates entre el equipo de investigación y los representantes de la agencia internacional durante el proceso de formulación, implementación y divulgación de resultados de este proyecto de investigación.

El artículo presenta tres tópicos a partir de los cuales reflexionar sobre los procesos de negociación que constituyen el núcleo de su interés. El primero de ellos refiere a lo que podría considerarse una negociación tácita que los investigadores tienen, no tanto con el organismo internacional que financia el estudio como con los presupuestos y asunciones más o menos naturalizadas que comparten muchos de los involucrados en proyectos de investigación sobre procesos migratorios, y que se ponen de manifiesto en las categorías y los criterios utilizados en el registro de la migración. Concretamente, este primer punto expone, a partir del caso de la migración aymara en Buenos Aires, las dificultades para dar cuenta sociodemográficamente de la migración *indígena*, subsumida generalmente en la migración *nacional*. Las estadísticas definidas nacionalmente por los Estados nacionales, y que constituyen fuentes privilegiadas de los organismos internacionales, conforman aquí el factor condicionante de mayor peso.

Los restantes tópicos aluden a negociaciones explícitas del equipo de investigación con los representantes del organismo internacional que tomaron forma durante el proceso de investigación y durante la evaluación

de sus resultados. Por un lado, daremos cuenta de las dificultades que se presentaron a la hora de concertar cuáles podían constituir inquietudes e intereses prioritarios. Con base en el caso de los kichwa otavalo en Bogotá, presentaremos lo que puede considerarse una ‘impermeabilidad de la agenda’ que puede derivar en una impermeabilidad de la mirada del organismo internacional: frente a una de las problemáticas propuestas por el equipo que suponía un reto analítico importante al abordar temas como las formas históricas de movilidad, los procesos de desigualdad en el interior de un grupo étnico y otros semejantes, la agencia evitó asumir las evidencias empíricas y mantuvo impenetrable su agenda pues estos temas parecían no concordar con las prioridades establecidas por las oficinas locales.

Por otro lado, el intrincado tema del *trabajo infantil* nos permitirá tratar las tensiones entre diferentes marcos interpretativos. Como apuntamos, muchas de las prácticas que hallamos en el trabajo de campo son comprendidas y explicadas por los migrantes de acuerdo con marcos de sentido diferentes a los de los funcionarios de la agencia (y también a los de los investigadores). ¿Cuándo es que determinadas prácticas constituyen (son categorizadas como) *trabajo infantil*? o ¿cuándo deberían serlo?, ¿de acuerdo con qué marco interpretativo? Resolver prácticamente este punto durante el desarrollo del proyecto avivó el debate entre investigadores y funcionarios. Repondremos aquí aristas de esa discusión, mostrando los caminos teórico-metodológicos por los cuales intentamos zanjarla: interrogar no solamente por lo que se dice, sino sobre *quién dice qué* sobre *quién* (Bourdieu, 2001) y situar el análisis en una configuración general de poder, lo cual implica reponer el conjunto de condicionantes sociohistóricas que explican y sostienen tanto las prácticas como los marcos interpretativos diversos a partir de los cuales comprenderlas.

¿Quién es quien migra? Estadísticas *nacionales* y migración *indígena*

El referido proyecto de investigación propuso discutir con ciertas perspectivas presentes en la literatura sobre migración. Una de ellas es la tendencia a la ‘nacionalización’ de las poblaciones involucradas en los flujos

migratorios, es decir, la preferencia a identificarlas por el país de donde provienen (*i. e.* migración ‘boliviana’, ‘mexicana’, etc.), subordinando y hasta eliminando las diferencias regionales, étnicas, de clase y otras en su interior. Efectivamente, una de las homogeneizaciones más relevantes, sobre todo en los países de destino, tenía que ver con la identidad étnica de los migrantes. Así, indígenas kichwa kañaris del sur del Ecuador, por ejemplo, podían pasar a ser ‘ecuatorianos’ a secas en España². Una homogeneización que pone en evidencia, por un lado, el “nacionalismo metodológico” –definido como la concepción en las ciencias sociales que asume que la nación/Estado/sociedad es la forma social y política natural del mundo moderno (Wimmer y Glick Schiller, 2002: 302)– y, por otro, la invisibilidad de la diversidad en la composición étnica de esas poblaciones migrantes, explicada ya sea por razones asimilacionistas o directamente racistas.

Por tanto, la investigación se planteaba la migración indígena como un campo desde el cual desafiar esas perspectivas, pues permitiría la desnacionalización y la ‘eticización’: la desnacionalización partiendo del hecho de que las prácticas de movilidad de algunos grupos indígenas podían realizarse en territorios ancestrales, anteriores a la constitución de los Estados-nación, y la etnicización dando cuenta de la pluralidad étnica y cultural en los procesos de movilidad.

En relación con ello, en este primer apartado no abordamos, en rigor, un aspecto de la negociación entre los investigadores y el organismo que promoviera el estudio sino las dificultades que supuso para el proyecto de investigación el hecho de que las estadísticas de los Estados nacionales constituyeran una fuente fundamental y, a veces, la única de información demográfica. Como es común entre los organismos internacionales, nuestra agencia financiera manifestaba un marcado interés por contar con cifras y estadísticas demográficas. Pero en algunos países de la región esto no es posible si se espera hallar estas cifras entre las estadísticas oficiales

2 En el año 2008 se editó el libro *Al filo de la identidad. Migración indígena en América Latina* (Torres, A. y J. Carrasco), producto de un seminario que buscó hacer visible la migración indígena en las corrientes migratorias de las últimas décadas hacia el Norte: Estados Unidos y Europa, especialmente. Véase Pedreño (2001, 2007) para un ejemplo de cómo se conceptualiza lo nacional como étnico.

del Estado. El caso de los aymaras en Argentina muestra que las formas de registro estatal de las migraciones y de la presencia indígena vuelven virtualmente imposible un recuento de las migraciones indígenas. En los párrafos subsiguientes no tratamos de resumir los resultados de la investigación (que pueden consultarse, como los otros dos estudios de caso, en Torres, 2010) sino apenas ofrecer algunos datos para ilustrar esta dificultad metodológica. Es decir, intentamos mostrar cómo la centralidad que estas fuentes de información tienen para los organismos internacionales puede obstruir el desarrollo de estudios que procuren ir más allá del marco interpretativo inter-*nacional*.

El modo en que cada Estado nacional opera como “productor de diversidad” (Segato, 1997: 163) afecta directamente a las formas en que estos mismos Estados registran y miden los desplazamientos de personas y grupos sociales, tanto dentro de sus fronteras como hacia o desde fuera de ellas. Las categorías étnicas, regionales, de clase, de estrato socioeconómico u otras producidas por los organismos estatales distinguen a las poblaciones y constituyen el código que dará *una* inteligibilidad a los registros y las mediciones. Los censos, encuestas permanentes y complementarias, y toda la serie de instrumentos de medición estadística conforman una herramienta clave en el proceso de producción de diversidad (Otero, 1998). Al mismo tiempo que registran, en un momento dado, una cierta diversidad social, ayudan a producirla y reproducirla. En otros términos, permiten ‘ver’ y permiten ver desde una óptica específica.

La colocación del carácter indígena de la migración en el corazón mismo de nuestras preguntas trajo consigo, desde el inicio, complejidades y retos al proyecto de investigación. Las preguntas acerca de la migración indígena implicaron un desafío en tanto los Estados nacionales involucrados utilizan criterios (étnicos y otros) diferentes entre sí, para visualizar (distinguir, registrar, medir) a sus poblaciones. Esto tiene como consecuencia inmediata volver difícil cualquier intento comparativo. Pero implicaron, además, un desafío aun más básico en la medida en que las estimaciones estatales de las migraciones a través de las fronteras internacionales son realizadas precisamente en una clave nacional, no siendo visualizada como tal la migración indígena que forma parte del flujo migratorio. En cada uno de los Estados involucrados en los tres estudios de caso esta problemá-

tica presentó ribetes propios. En las páginas que siguen haremos hincapié en el caso concreto de la migración aymara en Buenos Aires.

El Estado argentino se muestra ambiguo en el reconocimiento de la presencia aymara en su territorio. Algunos de sus instrumentos administrativos más recientes reconocen la existencia de aymaras entre su población indígena. La Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI) desarrollada en el país durante 2004 y 2005 (y que complementa los datos del censo de 2001), por ejemplo, contempla dicha categoría entre las posibles para la autoadscripción de las personas consultadas. El total de “población por pueblo indígena” registrado para el conjunto del país arroja un resultado de 4 104 personas que se autodientifican como aymaras. Dadas algunas características socioculturales históricas que han dificultado la visibilización pública de los indígenas en la Argentina (Briones, 1997 y 1998; Otero, 1998), el número no es menor. Del conjunto de treinta categorías étnicas presentes en la planilla de la encuesta (que llegan a ser cuarenta y seis si se considera las denominaciones que aparecen agrupadas como “otros pueblos declarados”) apenas quince cuentan con un número que supere las 5 000 personas. Por otro lado, el cuadro de “población nacida en Argentina según inscripción legal del nacimiento en el país por pueblo indígena” indica que, del total de esas poco más de 4 100 personas aymaras, menos de la mitad (1 957) han nacido en el país. Más del 50%, consecuentemente, ha nacido en el extranjero, lo que querría decir, podemos aventurar, en Bolivia. Además, ante la proporción amplia de aymaras nacidos en el extranjero, vale conjeturar que entre los aymaras nacidos en el país existan descendientes de aquellos procedentes de Bolivia.

En otros instrumentos y en otros organismos, en cambio, el Estado no cuenta a los aymaras. Nada menos que el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) parece no hacerlo. Al menos en su “nómina de Pueblos Originarios”, construida a partir de los datos suministrados por el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI), y en el mapa que la acompaña y que ubica espacialmente estos pueblos en el territorio argentino, el INAI no hace mención del pueblo aymara³. Esto es posible que

3 Puede consultarse el sitio oficial del INAI, en www.desarrollosocial.gov.ar/INAI/site/pueblos/pueblos.asp. Último acceso: julio de 2009.

tenga que ver, como el mapa sugiere, con un cierto modo de territorializar las identidades indígenas u originarias. Volviendo a la ECPI, encontramos un elemento de corroboración de esta hipótesis. Esta encuesta ofrece estimaciones detalladas acerca de determinados pueblos indígenas y entre ellos no se cuenta el aymara. Si bien el mismo está numéricamente lejos de los pueblos con mayor población (mapuche, kolla, toba y wichí), muchos de los que presentan una población menor a la aymara (chorote, chulupí, ona, etc.) sí están entre aquellos de los cuales se ofrece información específica. La razón para que unos pueblos sean relevados y otros no, se ofrece en un documento metodológico de la ECPI en el que se señala que uno de los criterios para la selección ha sido la “localización tradicional de los pueblos indígenas en el actual territorio de nuestro país” (INDEC, 2004-2005: 4).

En cuanto a los números de la migración, el INDEC releva la condición de inmigrante en términos de procedencias nacionales. Entre la inmigración procedente de Bolivia, entonces, como de otros países, no se distingue la población indígena de la no indígena, menos aún la de algún pueblo en particular, como el aymara, de la de otros. Entre 2002 y 2003 se llevó a cabo una Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales (ECMI) que fue aplicada a colectividades nacionales (personas nacidas en Bolivia, Chile, Paraguay, Brasil y Uruguay). El abordaje de cada una de las colectividades se realizó de forma regionalizada, privilegiándose aquellas jurisdicciones del país donde alcanzaran mayor representación en el censo de 2001. Para el caso de las personas provenientes de Bolivia, la Encuesta se aplicó en las jurisdicciones de Ciudad de Buenos Aires, Partidos del Gran Buenos Aires, Gran Jujuy y Gran Salta. La lectura de algunos de los datos relevados por la ECMI permite hacer inferencias significativas.

A partir del relevamiento del *departamento de última residencia en Bolivia* de los bolivianos de 18 años y más en Argentina, por ejemplo, es posible identificar un crecimiento en la llegada de inmigrantes procedentes del departamento de La Paz a los Partidos del Gran Buenos Aires y a la ciudad de Buenos Aires. En el Gran Buenos Aires, la presencia paceña ha ido incrementándose desde el 10,75% del total que ingresó entre 1970 y 1979 al 11,6% que lo hizo entre 1980 y 1989 y, especialmente, al

20,11% que llegó a la zona entre 1990 y 2003. A su vez, en la ciudad de Buenos Aires los paceños representan el 31,69% del total de inmigrantes de Bolivia, constituyendo uno de los grupos más numerosos entre los bolivianos allí. Su gran crecimiento se dio una década después, pasando de menos del 15% del total a más de un 30% diez años más tarde, porcentaje que se mantuvo durante años, promediando una leve alza hasta alcanzar el 32,86% entre 1990-2003.

Ambos datos, la importante cantidad de migrantes procedentes del departamento de La Paz y su tendencia al aumento, resultan significativos si tenemos en cuenta la gran proporción de población aymara que tiene el departamento de La Paz⁴ y si interpretamos el conjunto de esta información a la luz de lo que, en el marco de la ambigüedad del Estado argentino respecto de su registro, podemos advertir sobre la presencia aymara en el país. La puesta en relación del registro de la ECMI de una importante y creciente presencia en Buenos Aires y Gran Buenos Aires de migrantes que proceden de la región boliviana, de mayor concentración aymara de Bolivia, con el de la ECPI de una población aymara urbana de la cual una significativa parte son personas nacidas en el extranjero, ofrece pistas ciertas sobre la existencia de la inmigración aymara desde el norte del altiplano boliviano hacia la región rioplatense argentina.

El punto es que esta lectura en diagonal de los datos censales nos permite estas inferencias y otras semejantes; es la interpretación la que conecta datos que *podrían estar refiriendo* a los mismos grupos poblacionales o sectores sociales, pero que se nos presentan relevados (visualizados y reconocidos) a partir de categorías diferentes. El Estado argentino no registra 'migraciones aymaras' en tanto tales. Los inmigrantes son sujetos nacionales, es decir, reconocidos e identificados de acuerdo con el criterio de la nacionalidad. Los indígenas son los pueblos originarios y, si bien es claro que el 'origen' al que alude esta segunda categoría no se ciñe a las fronteras nacionales, en ocasiones (en instrumentos y programas estatales) pareciera que es esa noción la que toma forma; por eso aquella idea de la

4 De acuerdo con los datos del último censo nacional de población en Bolivia, en la ciudad de La Paz un 50% de las personas se autoidentificó como aymara y en la ciudad de El Alto lo hizo un 74% (Albó y Barrios Suvelza, 2006: 25). En la zona rural del departamento el porcentaje de autoidentificación aymara asciende a cerca del 87% (INE, 2003).

“localización tradicional en el actual territorio de nuestro país” (INDEC, 2004-2005: 4) constituye un factor para definir a cuáles pueblos incluir y a cuáles no en una encuesta. Por un lado, el cruce de la frontera nacional parece convertir a quien la atraviesa en un sujeto nacional en la misma medida en que se constituye en ‘migrante internacional’. Por otro lado, parece operar más o menos tácitamente una cierta concepción de lo indígena que se mantiene tributaria de una definición tradicional de territorio y de la asunción de una presunta correspondencia entre sociedad, cultura y territorio. En el encuentro de ambos caminos no queda lugar para pensar y registrar la migración indígena o los desplazamientos de indígenas como ‘migración’.

Los restantes estudios de caso presentan sus particularidades al respecto. Para la investigación de la migración mam desde Guatemala a México fueron halladas mediciones en origen que distinguen la migración internacional de ‘indígenas’ de la de ‘no indígenas’ y, entre los primeros, las pertenencias étnicas (Girón, 2010). Por su parte, el caso de los kichwa otavalo en Colombia presenta su propia complejidad. Existen datos diversos sobre salud, género, ciclo vital, etc. de la población kichwa en Bogotá, y muchos de esos datos los brinda una institución política de reciente creación y gran relevancia para comprender el reconocimiento de este pueblo en la ciudad: el Cabildo Kichwa de Bogotá. Ahora bien, la conformación del cabildo no ha estado exenta de polémicas. El interrogante para los funcionarios públicos locales fue desde un principio “si esta figura político-administrativa [podía] instaurarse para indígenas provenientes de territorios ubicados en otros países y si bajo su jurisdicción [podían] estar comprendidos todos los integrantes de este pueblo o solo los descendientes nacidos en territorio colombiano”. La respuesta, hasta hoy, ha sido que la institución solo se reconoce para “quienes tengan la nacionalidad colombiana” (Caicedo, 2010: 168-169).

El proyecto *Migración y niñez indígena en América Latina* puso entonces de manifiesto una carencia de datos para estudiar la dimensión demográfica de la migración indígena a través de las fronteras internacionales y para hacerlo de manera comparativa. La reseña del caso de los aymara en Buenos Aires muestra que los actores sociales protagónicos de la migración se ven *a priori* nacionalizados por efecto de los instrumentos estadís-

ticos de medición disponibles. Las dificultades de registro pueden apenas paliarse ensayando conectar datos que, en principio, no se muestran articulados, para encontrar entre los inmigrantes internacionales a los indígenas migrantes. Junto a este caso, la resumida mención de los otros (kichwa otavalo en Bogotá y mam en México) permite recordar que, además, las estadísticas estatales se confeccionan según códigos nacionales, es decir, según la tradición específica en que cada Estado opera como 'productor de diversidad', lo cual dificulta considerablemente la posibilidad de comparar las inferencias estadísticas a propósito de los indígenas migrantes que se consiga hacer en cada lugar.

Los organismos internacionales acuden comúnmente a dichas estadísticas debido a la frecuente ausencia de otras fuentes de información, y ello pone en el centro de la escena las categorías con que los Estados ordenan, regulan y dan visibilidad a sus poblaciones. No sin consecuencias. El nacionalismo metodológico encuentra en esta carencia de datos de escala regional un canal por donde filtrarse en proyectos de investigación como éste, diseñados justamente en esa escala. La superación de estas trabas parece requerir de una producción de datos a partir de categorías regionales transnacionales que puedan poner en suspenso las categorías consagradas por los Estados en su administración de la diversidad.

Impermeabilidad de la agenda y enfoque de derechos

El primer tema de negociación explícita con la agencia internacional lo constituyó la ejecución de los estudios de caso, pues si bien la propuesta general había sido discutida, aceptada y aprobada en las instancias regionales del organismo, las investigaciones de cada uno de los casos escogidos debían ser discutidas y respaldadas por las oficinas sucursales de la agencia en los respectivos países. Varios elementos se pusieron en juego en esta negociación, referidos especialmente a lo que llamaremos la agenda y el enfoque, los cuales impactan directamente en la construcción de la categoría *migrante*.

El momento de las definiciones de qué y cómo mirar puso en evidencia lo que llamaremos la *impermeabilidad* de la agenda. Fue el caso de la

migración de los kichwa otavalo a Bogotá el que debió enfrentar la resistencia de las oficinas de la agencia tanto en Ecuador como en Colombia. La propuesta fue cuestionada porque la problemática a ser analizada no se ajustaba a la agenda de prioridades definida para las oficinas locales. Para Ecuador esta agenda contemplaba el apoyo a iniciativas tanto de acción como de investigación en temas relacionados con la migración de ‘ecuatorianos’ hacia Europa y Estados Unidos y sus efectos sobre la niñez en ‘origen’; para Colombia la agenda estaba circunscrita al desplazamiento de poblaciones –indígenas o no– ocasionadas por el conflicto armado y sociopolítico que se vive en ese país. Unas agendas y prioridades que el equipo investigador no pretendía cuestionar pero en las cuales buscó insertar un tema ‘distinto’. Esta impermeabilidad nos situaba ante una lógica institucional interna al organismo que transparentaba cómo esas agendas están informadas por una política que decide quién es, y quién no es migrante y, previamente, quién es sujeto de derechos y, en esa medida, objeto de la política pública.

Cuando el estudio se llevó a cabo y sus resultados fueron entregados y discutidos, una vez más se hizo evidente la impermeabilidad ya no de la agenda, sino de la mirada, pues el estudio no solamente significó un reto analítico importante al aludir a temas como formas históricas de movilidad, procesos de construcción de la identidad, procesos de desigualdad en el interior de un grupo étnico y temas de exclusión y de racismo, sino al ofrecer importante información empírica útil para la intervención bajo la mirada que se había demandado: la de derechos. Por ejemplo, en términos de las discusiones alrededor de la identidad, el caso de los kichwa otavalo abre varias aristas. El cabildo kichwa otavalo reconocido por el gobierno del distrito de Bogotá está conformado por miembros de esta etnia nacidos en Colombia, lo que los hace susceptibles de acceder al reconocimiento por parte del Estado colombiano. Esta disposición supone una tensión para el propio cabildo en tanto sus miembros se consideran un grupo indígena colombiano pero, al mismo tiempo, en la práctica no pueden excluir de su organización a los kichwa otavalo ecuatorianos quienes son los que constituyen, básicamente, la población itinerante. Es decir, son los colombianos quienes pueden acceder a una serie de derechos, especialmente de tipo político, mientras que los ecuatorianos quedan

excluidos de esos derechos. Por otro lado, de manera paradójica, es la historia del movimiento indígena ecuatoriano, su proceso de organización y sus luchas por la obtención de derechos, más la posibilidad de organización en cabildos indígenas, reconocidos a partir de la Constitución colombiana de 1991, los factores que intervinieron en la formación del cabildo kichwa otavalo de Bogotá, que ahora por disposiciones estatales, solo puede incluir a nacionales colombianos.

Desde que se inicia el análisis de la pertinencia de su conformación, el director de etnias de la época se pregunta si se debe dar igual tratamiento a los habitantes indígenas de los países vecinos pues “revisada la Legislación Nacional Indígena de Colombia, la Ley 21 de 1991, aprobatoria del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989, no encontramos que a los habitantes indígenas de los países vecinos que ingresen a nuestro país y en el caso que nos ocupa los indígenas Quichua, se les deba dar similar tratamiento al de los nacionales” (Ministerio del Interior y de Justicia, 2003, 29 de julio; citado en Caicedo, 2010:169).

Esta identificación estatal supone dejar por fuera a miembros del mismo grupo étnico quienes deberán enfrentar el arbitrio de unas identificaciones hechas en el mundo del sentido común (Guerrero, 2002, 2010) por quienes los consideran ‘indios ecuatorianos’. Ello no quiere decir que quienes pertenecen al cabildo no sean también identificados como tales, pero la formación del cabildo implica un modo de retar los marcadores más tradicionales de identificación.

En esa medida, la organización del cabildo kichwa supone un desafío pues se conforma sobre la base de una identidad étnica desterritorializada y no sobre la base de la condición migrante. A diferencia de la experiencia de varios grupos indígenas, mexicanos por ejemplo, que se organizan, si bien sobre la base de la identidad étnica, sobre todo en base a su condición de migrantes (Fox y Rivera-Salgado, 2004), el caso de los kichwa otavalo es el de una organización que se forma a partir de una población asentada, por largo tiempo, en Bogotá y en Colombia pero que reivindica su origen étnico y con base en ese asentamiento consigue el reconocimiento por parte del Estado colombiano como grupo étnico. En resu-

men, el cabildo kichwa en Bogotá reta a cierta concepción de la relación entre identidades étnicas y nacionales y reta a las concepciones que fijan las identidades sociales a un territorio pues es un ejemplo claro de cómo se ha dado el proceso de creación de un lugar: un grupo étnico, cuyo ‘lugar natural’ es Ecuador, es reconocido por otro Estado, el colombiano, como grupo étnico de ese Estado, gracias a la migración y al asentamiento permanente de manera simultánea. La tríada territorio-identidad-cultura es desafiada y es revisada también la relación que esta tríada guarda con la nacionalidad.

Los resultados del estudio de caso de los kichwa otavalo demandaban la implementación de una política pública del organismo *internacional* que respondiese de manera *transnacional*; es decir, requería de un diálogo de las oficinas nacionales que estuviese acorde con la dinámica que las formas de identidad y organización de este pueblo habían adquirido. Por otra parte, este caso aludía al ejercicio y aplicación de derechos de los pueblos indígenas consagrados en varias declaraciones y convenios que son las que guían la acción de este organismo.

Sin embargo, y a pesar de la evidencia de la inacción de las agencias estatales y de la permanente violación a esos derechos, las respuestas de los representantes del organismo fueron tanto la imposibilidad de tomar acciones frente a temas no contemplados en las agendas de prioridades (migración a Europa y niñez en origen en el caso de Ecuador y población desplazada en el caso de Colombia), así como la escasa relevancia política que la temática tenía en los dos países. En resumen, mientras el trabajo etnográfico describía formas y prácticas de movilidad, de identidad y de organización y, en esa medida, construía un migrante, para el discurso institucional éste no se constituía en tal pues no respondía a la agenda y a la política, y, por tanto, al no constituirse en *sujeto* migrante, tampoco era *objeto* de la política pública, entrando así en ese espacio de indefinición de las identificaciones del sentido común.

Otro elemento a resaltar del caso kichwa otavalo es la puesta en evidencia de distintas formas de concepción del trabajo y de la niñez: los casos de intervención del Estado colombiano en relación con denuncias de trata no únicamente descartan la posibilidad de otras prácticas y concepciones, sino que aún más, desconocen los derechos de los niños y niñas y de las

poblaciones indígenas en general, aquellos por los que estas instituciones pretenden velar y, por el contrario, criminalizan unas prácticas y las hacen objetos de sanción. De esta manera, se descentra la atención de las responsabilidades que le competen al Estado en materia de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños, las niñas y los y las adolescentes para traspasarla, en la práctica, a sus cuidadores y cuidadoras. Se trata de mirar los ‘pecados’ de los migrantes y sus familias y no las condiciones y las constricciones en medio de las cuales pueden maniobrar. Un enfoque en los migrantes como actores individuales con escasa discusión del contexto en el que se mueven y actúan, perpetúa lo que De Genova identifica como la simultánea “visibilidad de los migrantes ilegales” y la “invisibilidad de la ley” (Boehm, 2008: 791). La impermeabilidad impidió asumir las evidencias empíricas y, por ende, considerar la construcción de esos actores como objetos de políticas; existió una clara negativa a tomar acciones referidas a algunos casos de trata para explotación laboral; por ejemplo, en el que reporta Caicedo (2010: 209-210) sobre una clara denuncia realizada por los padres de un adolescente kichwa. En un inicio ésta es ‘atendida’ por la entidad estatal colombiana a cargo de velar por los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Ante la irresolución del caso, se solicita a la agencia intervenir sin obtener respuesta alguna. Hasta el final de la investigación, el adolescente seguía en Bogotá.

Esta dinámica permite volver sobre la interrogante acerca de la construcción del sujeto migrante. El caso antes referido pone en evidencia que la definición de una agenda de políticas públicas significa, al mismo tiempo, la captación de unos recursos disponibles y, por tanto, los objetos a construirse deben ajustarse a ese perfil. Es decir, se trata de la construcción de una categoría discursiva y, en esa medida, de una disputa por los términos de una definición ajustada que permita acceder a recursos escasos (Reynold, Nieuwenhuys y Hanson, 2006: 298). Un migrante indígena kichwa otavalo en Bogotá es un actor, es un sujeto migrante, pero no es un objeto de políticas públicas. No es una categoría válida para acceder a financiamiento. De actores a objetos: esta impermeabilidad implica, además, una mirada paternalista. Los migrantes, como actores informados por la clase, la etnia, el género, la cultura, la historia implementan una serie de estrategias que permiten dar sentido a sus prácticas y enfrentar las

condiciones más o menos adversas en los lugares donde habitan; sin embargo, estas iniciativas son invisibilizadas por las agencias y las 'soluciones' pasan por las decisiones y los diálogos interagencias.

Al lado de la definición de la agenda, la centralidad del enfoque de derechos también impactó en la forma de acercarnos a los procesos migratorios en estudio. Las propuestas de investigación construidas de acuerdo con los lineamientos generales del proyecto regional privilegiaban el análisis de la migración como un proceso social y buscaban enfatizar las prácticas de los actores en los distintos campos escogidos como una manera de documentarlas y, de esa manera, responder a los interrogantes iniciales. Por su parte, los agentes institucionales demandaban una mirada más referida al análisis de la normativa; es decir, poner por delante como eje de análisis las normas internacionales vigentes para los campos que serían objeto de análisis: migrantes, indígenas, niños, niñas y adolescentes, y el modo en que las prácticas de los migrantes y los Estados irían o no en concordancia con esa normativa. Es decir, se insistía en adoptar para las investigaciones un enfoque de derechos. Esta perspectiva suponía enriquecer el análisis planteado y permitir la aplicabilidad de las investigaciones.

Ahora bien, ¿qué significa adoptar un enfoque de derechos para las investigaciones y qué significa para los funcionarios institucionales? ¿Supone 'ordenar' las prácticas de los actores de acuerdo al incumplimiento de normas o a la transgresión de los derechos? ¿Cómo conciliar una perspectiva etnográfica y un enfoque de derechos? Estos interrogantes sitúan el tema entre la perspectiva de unos conceptos universales acerca de la niñez, del trabajo, de la edad, de la movilidad, sostenidos y promovidos por los organismos internacionales tales como la OIT, UNICEF, el Banco Mundial y también presente en la Convención de los Derechos del Niño y otros marcos normativos, y una perspectiva que propone mirar las formas de construcción de los conceptos y las concepciones de manera histórica, como construcciones sociales (Haider, 2008: 50-51).

Las investigaciones encuadradas en el proyecto se situaban en esta última línea. Planteaban mirar las prácticas de los migrantes, cómo son construidas y cómo son legitimadas tomando en cuenta que tanto las prácticas como los discursos intersectan la etnicidad, la clase, el género, la edad. Interesaba mirar cómo en el día a día se ponen en juego ese conjunto de

prácticas que responden también a un diálogo con las condiciones socio-económicas y políticas y, al mismo tiempo, “relacionarlas con las categorías morales y las ideas de bienestar en la práctica, donde la vida cotidiana toma lugar”⁵ (Reynold, Nieuwenhuys y Hanson, 2006: 295). Antes de asumir un discurso hegemónico sobre los derechos, se buscaba más bien analizar la puesta en ejercicio de otros marcos normativos, otras concepciones sobre aquellas categorías que los derechos pretenden garantizar y cómo sus interpretaciones se ponen en juego en la interacción entre el Estado, las familias y los niños. Es decir, los estudios de caso planteaban una investigación que combinaba una perspectiva etnográfica y un enfoque de derechos, aquellos que las personas escenifican cotidianamente, que se implementan en condiciones de desigualdad y de exclusión. Prácticas y derechos que tienen relación con la identidad, con el trabajo, con la familia, con el cuidado, con la economía. A través de este enfoque etnográfico, los estudios buscaban evitar lo que provoca el uso de estas categorías, *i. e.*, “reducir la relevancia del contexto”, al tiempo que buscaban poner en evidencia que “el mismo hecho de adoptarlas como unidades de análisis lleva a legitimarlas y apoya el proceso de equiparación que subyace a un eficiente ejercicio de poder” (Reynold, Nieuwenhuys y Hanson, 2006: 296).

Estas propuestas y luego sus resultados, una vez conocidos por los funcionarios, debieron enfrentar la demanda ya no de un ‘enfoque de derechos’ sino, más bien, de una lectura evaluativa de ‘cumplimiento’ de acuerdo a unos parámetros y categorías propios de la misma metanarrativa estandarizada. Es decir, las categorías de análisis debían acomodarse a un discurso normativo que las legitima como herramientas válidas para analizar y dar cuenta de las prácticas de los ‘otros’. Esto implicaba, en cierto modo, que las prácticas de las personas fueran observadas y/o evaluadas de acuerdo al cumplimiento de una normativa que es la regente de las acciones y de los discursos de la agencia.

En la encrucijada, prácticas-políticas, ¿dónde situar la etnografía como un discurso que construye un sujeto? Respondemos con las preguntas que se plantean Reynold, Nieuwenhuys y Hanson (2006: 300): “¿Deben los

5 Todas las traducciones son nuestras.

antropólogos tratar de traducir sus hallazgos a un idioma que convoque a los diseñadores de políticas? ¿Hasta qué punto es posible esa traducción sin alterar los matices esenciales que corroboran sus afirmaciones? ¿Están los diseñadores de políticas dispuestos a tomar en cuenta las afirmaciones antropológicas que contradicen sus objetivos políticos o sus convicciones?”.

Entre las prácticas, las definiciones y los marcos interpretativos: el trabajo infantil

Como ya hemos mencionado, los organismos internacionales de defensa y promoción de derechos revisan el estado de cumplimiento de un conjunto de derechos y garantías establecidos en una serie de declaraciones, convenciones y pactos de alcance internacional. Diagnostican, a partir de esta revisión, y sugieren a los Estados y a otras organizaciones las acciones o medidas que creen convenientes para lograr la protección y promoción de los derechos a los cuales apuntan con su labor institucional. En consecuencia, los diálogos con estos organismos presuponen marcos normativos: aquellos que fundan precisamente su existencia o que son el resultado de sus luchas y sus intervenciones.

De acuerdo con la perspectiva de estos organismos, el principio del interés superior de la niñez es fundamental para la investigación, el desarrollo de las políticas y la práctica (Alston, 1994 y Goonesekere, 1998; citados en Haider, 2008: 50). Alston (1994) “justifica la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del Niño como una norma ideal con la que todas las culturas del mundo deben concordar” (citado en Haider, 2008: 50), aceptando que “la niñez y los niños y niñas son actores culturalmente específicos, pero manteniendo que la Convención es un rayado de cancha que sirve de referencia para medir la calidad de vida de la niñez y de los niños y niñas” (Boyden, 1998 y Biseell, 2003; citados en Haider, 2008: 50). Así, casos como el de los niños soldados, niñez en la prostitución, niños en la calle y otros, generalmente son analizados como producto de las culturas en las cuales surgen, y evaluados desde unos parámetros que definen de manera ‘iluminada’ cuáles son los elementos ‘natu-

rales' de la niñez y, por ende, terminan condenando esas culturas como propiciadoras del 'descuido' y atentatorias contra el derecho de los niños. Esta postura, conocida como la del universalismo abstracto, sustenta su argumentación en el carácter universal de los derechos humanos que presume que todos los seres humanos son iguales, principio que aplica también para la niñez:

la esencia de los niños sería la misma, todos los niños comparten las mismas características. Es por esto que la Convención de los Derechos del Niño habla de un niño abstracto —el niño— como si todos los niños, sin consideración de la edad, el sexo, la cultura y otras particularidades, compartieran un set de cualidades inmutables [...] cuyo conocimiento produciría un conjunto de principios morales universalmente válidos, al cual todas las culturas deben subsumirse (Nieuwen-huys, 2008: 4-5).

Para los investigadores sociales, formular nuestras preguntas, objetivos y estrategias metodológicas dentro de estos marcos normativos es formularlos conscientemente dentro de un estado de situación jurídica, valorativa e ideológicamente determinado. Pero en la medida en que la investigación arroje resultados que son producto de una descripción cuidadosa y una interpretación aguda de la realidad en estudio, es probable que afloren tensiones, las que tienen relación con una segunda postura que contextúa las prácticas de los actores y que sostiene que “los fenómenos sociales y culturales, tales como los cambios en los sistemas familiares, el modo de producción, las crisis, los avances científicos y tecnológicos y las estructuras de poder relacionadas con clase, género, raza y etnicidad afectan y enmarcan diferentes concepciones de niñez antes que una sola o universal” (Pattanik, 2005; citado en Haider, 2008: 50). Los autores afines a esta postura están conscientes de que sus argumentos a favor de una mirada más atenta a esas formas locales enfrentan en desventaja una discursividad oficial universalista y dominante que ocasiona que esas formas de vida sean vagamente comprendidas (Haider, 2008: 51). Esta perspectiva plantea, por tanto, que todas las culturas tienen igual valor y que se requiere una mirada neutral que analice y dé cuenta de sus prácticas en ese contexto cultural que sería el que brinde sentido a las nociones de niñez. Por tanto, el cumplimiento de los derechos de la niñez no podría ser 'evalua-

do' globalmente a partir de estándares establecidos *a priori*, pues no existiría manera de establecer esos estándares por fuera de un contexto cultural específico, siendo el occidental uno más de esos contextos posibles (Nieuwenhuys, 2008: 5-6). “Intentos de hacer esto no solamente no tendrían sentido sino que podrían ser potencialmente perjudiciales: podrían reprimir otras culturas e infundir en aquellos que pertenecen a ellas de un sentido de inferioridad por fracasar en el logro de unos estándares establecidos por «extraños» quienes, además, son más poderosos” (Nieuwenhuys, 2008: 6).

Estas dos posiciones, más allá de ser irreconciliables, esencializan la niñez, por un lado, y la cultura por el otro, lo cual dificulta la comprensión de las relaciones entre las concepciones de la niñez y las prácticas culturales. La salida se sitúa en comprender que ni las culturas ni la niñez, como construcción social, son campos aislados de las configuraciones del poder; en consecuencia es necesario interrogar cómo quienes hablan y formulan definiciones, ponen en juego relaciones de poder y capacidades desiguales para excluir o incluir tanto social, como cultural, política y económicamente (Bourdieu, 2001), y situar la problemática de la niñez en un contexto macro que analice el proceso de globalización (Sykes, 2003: 5).

En el desarrollo del proyecto *Migración y niñez indígena...* el trabajo infantil fue uno de los tópicos en el que se hicieron evidentes estas vertientes y las tensiones entre ellas. El trabajo infantil constituye desde siempre una de las áreas de preocupación y trabajo de la agencia financista del proyecto, en el marco del tópico más amplio de “protección de la infancia”. Desde la década del noventa, por otra parte, el tema ha ganado progresivamente lugar en las agendas políticas a nivel internacional. La Convención sobre los Derechos del Niño, el Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la edad mínima de admisión al empleo, el 182 sobre las peores formas de trabajo infantil y la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo han producido los que serían, junto a otros convenios y declaraciones, los marcos principales en los que se plantea la necesidad de la erradicación del trabajo infantil. Durante este período se han producido avances en esta dirección en los países de la región. Los Estados de los países incluidos en la investigación definen entre los 14 y los 15 años la

edad mínima para que el trabajo infantil sea calificado como legal, con algunas especificaciones y variaciones del umbral de acuerdo con el tipo de trabajo y los riesgos que supone. Los gobiernos actuales se manifiestan comprometidos con aquellos marcos de referencia internacionales.

El trabajo infantil, tal como es comprendido por estas agencias estatales e internacionales, está presente en cada uno de los seis países involucrados en el estudio. Los niños, las niñas y los/as adolescentes migrantes se suman a los locales en el desarrollo de actividades que pueden calificarse de esa forma. Como trabajo doméstico en México, pelado de ajo en Argentina o costura en talleres de confección en Colombia, entre otras muchas variantes, el trabajo de niños y niñas migrantes reviste diversas modalidades que van desde las 'peores formas' hasta las consideradas contextual y momentáneamente aceptables. Las tres investigaciones que conforman el proyecto macro encontraron realidades diferentes, no solo respecto del tipo de actividades desempeñadas por niños y adolescentes sino también respecto de las condiciones mismas en que el viaje de los más jóvenes se origina y tiene lugar. Por poner un ejemplo claro, la migración de niños y adolescentes solos que se da entre los mames a México, no se presenta entre los aymaras en Buenos Aires. A pesar de estas diferencias, las tres investigaciones coincidían en un punto clave: la existencia entre los inmigrantes del 'trabajo infantil', tal y como es caracterizado en las convenciones, declaraciones y demás instrumentos internacionales comúnmente incorporados por los Estados nacionales.

Sin embargo, los tres estudios presentaron también otra coincidencia fundamental: los involucrados directos no siempre o, en rigor, casi nunca, experimentan y conceptúan sus prácticas o las prácticas de sus hijos, parientes o vecinos con esta noción de 'trabajo infantil'. No se trata solamente de que no recurran a una categoría técnica letrada como esa, sino de que las ideas de abuso, desprotección e incluso explotación que ella contiene no aparecen en las interpretaciones que los y las indígenas migrantes hacen de las labores y tareas desempeñadas por los más pequeños. Esto no quiere decir que los/as investigadores/as hayan propuesto en sus informes desconocer las formas en que esas tareas podían sostener relaciones de desigualdad o jerarquía censurables según los parámetros de los organismos internacionales y las leyes estatales (y muchas veces según los

propios parámetros de cada investigador/a), sino simplemente reconocer y comprender las formas en que éstas son entendidas y vividas por los propios indígenas migrantes.

La migración conlleva, asimismo, la asunción temprana de responsabilidades de carácter económico. Dicho proceso siempre es asumido primero por los hermanos o hermanas mayores quienes marcan el ejemplo para los más chicos. De manera que antes del viaje se acuerda de manera verbal en la mayoría de los casos y sobreentendiéndose en otros, que de estos niños/as y adolescentes derivará una buena parte de los recursos que perciba la familia. En este caso se pudo encontrar que se ahorra por lo menos el 80% del ingreso para llevarlo a su comunidad (Girón, 2010: 274).

Descripciones como esta suscitaron discrepancias entre los/as antropólogos/as a cargo de los estudios y de la coordinación general de los mismos, por un lado, y los oficiales y demás representantes de la agencia internacional, por otro. Las desavenencias se expusieron en la evaluación de los informes y en las reuniones y talleres realizados a lo largo del proceso, y pueden ser sintetizadas en pocas palabras: de acuerdo con los oficiales de la agencia, era preciso registrar estas prácticas de los indígenas migrantes y sus interpretaciones acerca de ellas, pero era preciso también apreciarlas según el marco normativo internacional que el organismo encarna; es decir, debíamos intentar estimar la inadecuación que esas prácticas y esas interpretaciones presentaban respecto a dicho marco normativo. Como indicó un funcionario en uno de los talleres, “sabemos que la realidad no se ajusta a nuestro marco normativo; precisamente por eso, dicho marco se convierte en un horizonte y guía nuestra acción en la búsqueda de modificar esa realidad”.

Como señalamos, este es el tipo de situación al que se enfrenta cualquier proyecto de investigación formulado dentro de un determinado marco normativo, sea éste cual fuere. Estas situaciones no son de difícil resolución. Puede suceder que, al ser contrastadas con ‘la realidad’, las definiciones contenidas en el marco resulten mucho menos claras que cuando son leídas en los documentos de las convenciones y declaraciones. Por ejemplo, qué es y qué no es trabajo infantil puede entrar en una zona gris cuando se establece como factor determinante para su reconocimiento el

hecho de que interfiera en la educación de los/as niños/as: ¿qué significa 'interferir?', ¿'educación' de los niños quiere decir 'asistencia a la escuela'? Pero en estos casos, salvadas esas zonas grises con un trabajo cuidadoso, es posible mantener las preguntas y las respuestas sobre 'la realidad' dentro del marco normativo. Cuando Girón señala, para el caso de los mames, que la situación de pobreza y pobreza extrema demanda valorar "[e]l «trabajo» como una oportunidad para la subsistencia familiar" (Girón, 2010: 287), o Caicedo apunta, para el caso de los adolescentes kichwa otavalos, que "vincularse como ayudante o empleado en el comercio o la confección es considerado, sobre todo por los y las adolescentes de las comunidades más pobres, como una oportunidad" (Caicedo, 2010: 182), se trata evidentemente de realidades estructurales que no se ajustan a los patrones y a los horizontes políticos de la agencia internacional, y es claro también que las autoras están hablando de circunstancias que exceden la responsabilidad personal de los y las protagonistas de la migración. En esas condiciones es posible comprender que el trabajo sea valorado como 'oportunidad' por los indígenas migrantes o por sus familiares, así como es posible apreciar, al mismo tiempo, cómo el mercado laboral y el corrimiento de los Estados de áreas estratégicas es lo que aleja a esas situaciones del horizonte normativo de los derechos de los niños y las niñas.

Ahora bien, si situaciones como las anteriores pueden ser resueltas de manera relativamente sencilla, el trabajo etnográfico coloca un problema adicional más profundo, que no se deja aprehender en términos de un desajuste entre el marco normativo y 'la realidad'. Lo hace al relevar no ya unas prácticas que no se ajustan a dicho marco sino otros marcos normativos, diferentes a los del organismo promotor del estudio, que explican y que sostienen aquellas prácticas. Nos deparamos con esta circunstancia en diversas ocasiones. Por ejemplo, para muchos de los migrantes las concepciones sobre la edad o las distinciones generacionales, tanto como las referidas al trabajo y la participación en las actividades productivas de 'adultos', 'jóvenes' y 'niños/as' diferían de las nociones que los organismos internacionales definen y que están establecidas con claridad en los documentos y convenciones que aprueban. Más concretamente, la percepción y la valoración de aquello que los organismos llaman 'trabajo infantil' parecía ser comprendido según otros marcos normativos o interpretativos.

Es por ello que incluso las mismas personas migrantes que en un caso distinguían críticamente entre trabajo, ayuda y explotación, en otro caso podían explicar que otras tareas, que luego serían juzgadas críticamente por la agencia, hallaban sus fundamentos en tradiciones y costumbres del grupo de pertenencia y así debían comprenderse. Registrábamos, entonces, formas de entendimiento y justificación de prácticas que, evaluadas desde los marcos normativos de los organismos internacionales, se considerarían violatorias de derechos.

Entre los aymaras en Buenos Aires el trabajo ‘infantil’ es ligado a la educación o formación general de las personas, desde pequeñas, y al desarrollo de una ética. Suele ser presentado como parte de los principios andinos sintetizados en el *ama qhilla*, *ama llulla*, *ama shuwa* (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), y asociado al hecho de que todos los miembros tienen la obligación de aportar a la familia, de colaborar encargándose de alguna tarea. Las reflexiones de los/as inmigrantes aymaras sobre el tema aluden, de una u otra manera, a la responsabilidad, al trabajo como generador de pautas o como actividad edificante. Algo semejante se pone de manifiesto entre los kichwa otavalo en Bogotá. Entre ellos, que alguien inicie las actividades laborales recién cuando alcanza la mayoría de edad significa comúnmente que la persona es ‘vaga’, y esto es negativamente valorado según los mismos principios andinos mencionados. Para el caso de los jóvenes mames en México, por último, el trabajo constituye, en ocasiones, un espacio donde se pone en juego el estatus personal y el reconocimiento de los pares. Ser tomado en los viveros de las fincas cercanas a la frontera, por ejemplo, otorga estatus no solamente por el tipo de actividad realizada sino porque el ingreso suele estar condicionado a la capacidad de leer y escribir.

En los tres casos, el trabajo de los niños, niñas y adolescentes suele desarrollarse en el contexto familiar, aunque no necesariamente en el ámbito doméstico sino acompañando a padres, madres o hermanos/as mayores en la realización de actividades fuera del hogar. Cuando los jóvenes no viajan con integrantes de su familia nuclear, suelen hacerlo con miembros de una red de parentesco ampliada. El migrante aymara que vuelve a su lugar de origen a ‘pasar fiesta’, a participar de alguna celebración o simplemente de visita puede llevar consigo en la vuelta a un ahijado, a un so-

brino o al hijo de un amigo. En el ‘enganche’ de adolescentes kichwa en Ecuador para ser llevados a trabajar a Colombia, la concertación del viaje y la paga se pacta directamente con su padre y su madre, sea que el contacto inicial se haya hecho en una parroquia, en la calle, en la plaza o en la misma casa. “En la propuesta, quien contrata, garantiza que el niño o la niña van a ser tratados como hijos” (Caicedo, 2010: 185).

La aceptación extendida del trabajo de niños y niñas y, sobre todo, la comprensión del mismo como parte de unas formas culturales propias, ligadas a principios éticos y morales, advierte sobre los peligros del traslado del concepto de ‘trabajo infantil’ de su contexto occidental y capitalista específico de surgimiento hacia otras condiciones socioculturales. La misma definición de esas prácticas como ‘trabajo infantil’ puede resultar enojosa. ¿Qué hacer entonces?, ¿cómo interpretar estas prácticas y estas formas de comprender la realidad que no se condicen con los derechos y garantías tal y como son entendidos por los organismos internacionales sin catalogarlas como la violación o el incumplimiento de un derecho?, ¿cómo entender las responsabilidades de los involucrados, es decir, quiénes son responsables, ante quiénes y en qué sentido lo son? En otros términos, ¿cómo dar cuenta de una realidad en la que coexisten marcos normativos diferentes y, en algunos aspectos, quizá incompatibles, sin incurrir en una simple elección *a priori* de uno de estos marcos?

De cara a esta complejidad, es preciso evitar la imagen de una línea divisoria, de un lado de la cual quedarían las personas respetuosas de las normas, los protectores y los promotores de los derechos de los niños y, del otro lado, sus violadores o sus potenciales amenazas. Claro que no se trata de abandonar esta figura para abrazar una que sería igualmente inapropiada: la de una línea divisoria, de un lado de la cual quedaría una cultura auto-contenida, acabada y con límites claros y, del otro lado de la misma, otra cultura, igualmente delimitada. Vale, una vez más, un llamado a evitar dualismos, particularmente si lo que se quiere ordenar de manera dual son conductas humanas y modos humanos de entender las conductas. En términos sustantivos, se impone evitar esencialismos porque hay actores sociales (acaso todos, aunque en diferente medida) que están transitando a través de esa presunta línea divisoria y borroneando su contorno: profesionales migrantes o hijos de migrantes, activistas políticos,

religiosos, antropólogos, hijos/as de migrantes criados en ‘destino’, empresarios culturales, etc. En términos conceptuales, por otro lado, evitar ese dualismo permite eludir las trampas de las concepciones de ‘cultura’ que la entienden como sistema y colocar, entonces, en el centro de nuestra tarea la intelección de los diálogos, los intercambios, los flujos y las conexiones (Abu Lughod, 1991; Hannerz, 1997).

Ciertamente, evitar los dualismos no resuelve o disipa la complejidad (al contrario). Se desmoronan las salidas sencillas pues ya no se trata ni de detectar cumplidores e infractores a un lado y otro de una línea divisoria, ni sistemas culturales a un lado y a otro de otra línea.

Es preciso entender las diferentes tradiciones culturales entrecruzándose en este proceso y las ideas específicas en torno al ‘trabajo’ y a la ‘niñez’ que ellas involucran. Si se toma en cuenta la perspectiva de los adultos aymaras [kichwas o mames] sobre el trabajo, la categoría misma de ‘trabajo infantil’ puede resultar problemática. Al mismo tiempo, es preciso comprender que esas ideas y prácticas no funcionan en un supuesto ‘sistema cultural’ cerrado y colocarlas, en cambio, en el contexto social mayor del que forman parte, en los circuitos de producción, circulación y consumo globales. Nos encontramos ante un entrecruzamiento y una superposición de institucionalidades y de lógicas culturales, económicas y sociales: los/as niños/as, reclutados/as para trabajar en clave cultural aymara [kichwa o mam] (esto es, de acuerdo con principios éticos que valoran el trabajo como actividad formativa e inserto en redes y relaciones de parentesco ritual) pasan a trabajar en emprendimientos empresariales que cuentan entre sus objetivos la acumulación y la maximización de ganancias, muchas veces por fuera de los controles estatales y también por fuera de los controles familiares y comunitarios (Caggiano, 2010: 126).

De esta forma, el entrecruzamiento de institucionalidades y lógicas culturales opera para que los principios que rigen ciertas actividades en un contexto socioeconómico y cultural (pastoreo de animales, comercio a pequeña escala, ayuda en tareas domésticas) acaben legitimando otras actividades en otro contexto (tareas pesadas ligadas al mundo de los talleres textiles o de costura, a las fincas cafetaleras), realizadas en extensas jornadas, a veces en condiciones insalubres.

Conclusiones

Cualquier proyecto de investigación se desenvuelve en unas determinadas condiciones y con unos determinados condicionantes. Sea que la investigación esté financiada por una agencia internacional o por un organismo de investigación científica estatal o por otra fuente cualquiera, sean quienes fueren nuestros interlocutores directos e indirectos durante el proceso y sean cuales fueren los circuitos por los cuales los resultados serán difundidos y los lectores potenciales a quienes se dirige el mismo, siempre desarrollamos nuestra investigación en un encuadre complejo, ciertamente dinámico pero delimitado, y formulamos las preguntas y las respuestas en ese marco.

El Proyecto *Migración y niñez indígena en América Latina* pudo ser llevado adelante gracias a un fondo internacional que forma parte del sistema de Naciones Unidas. Este hecho constituye un factor clave para entender los elementos condicionantes que tuvo su realización. Revisar el proceso conjunto de construcción y desarrollo del proyecto permite apreciar el espacio de negociación desplegado entonces. En parte, es justamente de las negociaciones que tuvieron lugar en ese espacio que resultó una cierta forma de concebir a quien migra y una cierta forma de conceptualizar la migración, es producto de dichas negociaciones que se privilegiaron unos temas y problemas a indagar y no otros, y se definieron las categorías que se utilizarían para abordarlos.

El proyecto general buscaba poner de relieve aspectos específicos de procesos migratorios indígenas en la región. La propuesta inicial y su enfoque fueron aceptados y se definieron los tres estudios de caso que lo conformaron. Las negociaciones y las fricciones fueron apareciendo a medida que se lograban avances. Como vimos en el segundo apartado, los estudios pusieron de manifiesto una carencia de datos para estudiar la dimensión demográfica de la migración indígena a través de las fronteras internacionales. Esta limitación es conceptual y política puesto que responde a un efecto de 'nacionalización' de los/as migrantes por efecto de los instrumentos estadísticos de medición disponibles. En tanto los organismos internacionales acuden a dichas estadísticas, la limitación persiste y, con ella, las dificultades para poner en suspenso conceptos y categorías nacionalizados *a priori*.

El apartado siguiente mostró la manera en que las agendas de los organismos internacionales suelen estar informadas por una política que precisa definir quién es sujeto de derechos y, en calidad de tal, objeto de la política pública, como parte de una estrategia de captación de recursos. Por esta vía se decide quién es y quién no es migrante y cuáles son las prioridades que debe atender un estudio sobre migración. En ocasiones, esta dinámica vuelve a estas agendas impermeables a las inquietudes e intereses no ya de los/as investigadores/as sino de los y las migrantes con quienes los/as investigadores/as han entrado en contacto en el campo, lo que es mucho más relevante.

Por último, la investigación etnográfica planteó el problema de la relación entre el marco normativo del organismo promotor, que organizaba los lineamientos generales de la investigación, y determinadas prácticas de los/las migrantes que no se adecuaban a tal marco sino a otros, históricamente moldeados, con su propio ritmo de conservación y transformación. Pero estos marcos normativos no solo coexisten sino que se relacionan, enredándose. Ante el entrecruzamiento y la superposición de institucionalidades y de pautas culturales, económicas y sociales propusimos evitar dualismos y seguir estrategias interpretativas que permitan trabajar simultáneamente en diferentes escalas, que nos lleven desde el contexto doméstico y laboral inmediato de los/as migrantes a las dinámicas globales con las cuales está directa o indirectamente conectado.

Es claro que estos procesos de negociación directa e indirecta en los que se producen modos de concebir la migración y los/as migrantes y en los que se definen temas, problemas, conceptos y categorías son procesos complejos y múltiples. En ellos no participan solamente representantes de la academia y de los organismos que financian las investigaciones; sin ir más lejos, es evidente que los/as propios/as migrantes participan en esa negociación. De hecho, gran parte de la riqueza que intentamos mostrar aquí de los debates entre investigadores/as y funcionarios/as de la agencia internacional es producto de una interacción previa en el campo, en donde los/as migrantes pusieron en juego sus propias categorías y modos de definir los asuntos. ¿Quiénes están interesados en pensar, en explicar o en comprender las migraciones? El espectro es muy amplio. Desde los bancos y organismos financieros internacionales preocupados por la regu-

lación de los flujos de las remesas hasta cualquier migrante en su vida cotidiana, se abre un extenso abanico de actores institucionales e individuales que inciden, bien que con desigual peso y capacidad de decisión, en los procesos de construcción social de lo que la migración es y de sus consecuencias, en la definición de quiénes y cómo son sus protagonistas, etc.

Lo que hemos intentado presentar en estas páginas es una pequeña pero importante parte de ese amplio espectro de acuerdos y discrepancias que intervienen en la construcción social del sujeto migrante. Hemos intentado mostrar las fricciones y las tensiones entre los discursos de los etnógrafos y los de los funcionarios internacionales y sus diferentes mediaciones en dicha construcción. Al exponer este camino y sus atolladeros hacemos una invitación a explorar las condiciones (y los condicionamientos) en que actualmente las ciencias sociales abordan el tema de las migraciones, es decir, las condiciones en que nuestras preguntas, conceptos y objetivos son definidos (Bourdieu, Chamboredon y Passeron, 2002; Bourdieu y Wacquant, 1995). Ensayamos un examen crítico de nuestra posición y de nuestros movimientos en el proceso de investigación, buscando mostrar los efectos de nacionalización que pueden tener las fuentes de información sobre nuestros datos (y sobre los sujetos que forman parte de nuestro objeto de estudio), advirtiendo cómo una agenda puede volverse impermeable (precisamente para sugerir, al mismo tiempo, las filtraciones posibles) y procurando suspender o desnaturalizar las categorías que pueden llevarnos a juzgar antes de permitirnos comprender a los actores de los procesos que estudiamos.

Bibliografía

- Abu-Lughod, Lila (1991). "Writing against culture" En *Recapturing anthropology: Working in the present*, Richard Fox. Santa Fe: School of American Research Press.
- Albó, Xavier y Fraz X. Barrios Suvelza (2006). *Cuaderno de Trabajo. Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías*. La Paz: IND, PNUD.
- Boehm, Deborah (2008). "For my children': Constructing family and Navigating the State in the U.S.-Mexico Transnation". *Anthropological Quarterly*, Vol. 81, N°. 4, pp. 777-802.
- Bourdieu, Pierre (2001). "El lenguaje autorizado: las condiciones sociales de la eficacia del discurso ritual". En *¿Qué significa hablar?* Madrid: Akal Ediciones.
- Bourdieu, Pierre y Löic Waquant (1995). *Respuestas por una Antropología Reflexiva*. México: Grijalbo.
- Bourdieu, Pierre, Jean-Claude Chamboredon y Jean-Claude Passeron (2002). *El oficio del sociólogo. Presupuestos epistemológicos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Briones, Claudia (1997). "Mestizaje y blanqueamiento como coordenadas de aboriginalidad y nación en Argentina". *Runa* Vol. XXIII, Universidad de Buenos Aires.
- (1998). *La alteridad del "Cuarto Mundo". Una reconstrucción antropológica de la diferencia*. Buenos Aires: Ediciones del Sol.
- Caggiano, Sergio (2010). "Del Altiplano al Río de La Plata: la migración aymara desde La Paz a Buenos Aires". En *Migración y niñez indígena en América Latina*, Alicia Torres (Coord.). Quito: FLACSO-AECID-UNICEF.
- Caicedo, Luz Piedad (2010). "Los kichwa-otavalos en Bogotá". En *Migración y niñez indígena en América Latina*, Alicia Torres (Coord.). Quito: FLACSO-AECID-UNICEF.
- Fox, Jonathan y Gaspar Rivera-Salgado (2004). *Indígenas mexicanos migrantes en los Estados Unidos*. México DF: H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Universidad de California Santa Cruz, Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa, grupo editorial.

- Girón, Carol. (2010). “Migración desde Guatemala hacia el sur de México: efecto de los procesos en niños, niñas y adolescentes de El Naranjo (municipio de Malacatán)”. En *Migración y niñez indígena en América Latina*, Alicia Torres (Coord.). Quito: FLACSO-AECID-UNICEF.
- Guerrero, Andrés (2002). Estudio introductorio: “El proceso de identificación: sentido común ciudadano, ventriloquía y transescritura”. En *Etnicidades*. Quito: FLACSO – Sede Ecuador, Colección Antología.
- (2010). *Administración de poblaciones, ventriloquía y transescritura*. Lima: FLACSO Sede Ecuador – Instituto de Estudios Peruanos.
- Haider, Mostafa (2008). “Recognising Complexity, Embracing Diversity: Working Children in Bangladesh”. *South Asia Research*; Vol. 28, N.º 1 [versión electrónica en <http://chd.sagepub.com> visitada por Alicia Torres en Octubre 21, 2009]
- Hannerz, Ulf (1997). “Fluxos, fronteiras, híbridos: palavras-chave da antropología transnacional”, en *Mana* 3 (1).
- Hess, Julia y Diana Shandy (2008). “Kids at the Crossroads: Global Childhood and State”. *Anthropological Quarterly*, Vol. 81, N.º 4, pp. 765-776.
- INDEC (2004-2005). “Características de la ECPI”. *Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas (ECPI) 2004-2005*, Capítulo 2. Visitada en: julio de 2009 en http://www.indec.gov.ar/webcenso/ECPI/index_ecpi.asp
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2003). “Bolivia: población total, por condición indígena y área de residencia, según departamento”. Visitada en: agosto de 2009, disponible en www.ine.gob.bo
- Nieuwenhuys, Olga (2008). “The Ethics of Children’s Rights”. *Childhood*; Vol. 15, No. 1. [Versión electrónica en <http://chd.sagepub.com> visitada por Alicia Torres en Octubre 9, 2009]
- Otero, Hernán (1998). “Estadística censal y construcción de la nación. El caso argentino, 1869-1914”. En *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, Primera Serie, N.º 16 y 17.
- Pedreño, Andrés (2001). “Gitanos, magrebíes, ecuatorianos: una segmentación étnica del mercado de trabajo en el campo murciano (España)”. *Ecuador Debate*, N.º 54.

- (2007). “Proletarizados y etnificados: la Inmigración Ecuatoriana en la agricultura intensiva en la región de Murcia”. En *Ciudadanía y exclusión. Ecuador y España frente al espejo*, Víctor Bretón, et al. Madrid: Catarata – GIEDEM.
- Reynolds, Pamela; Olga Nieuwenhuys y Karl Hanson (2006). “Refractions of Children’s Rights in Development Practice: A View from Anthropology – Introduction”. *Childhood*, 13 291 [Versión electrónica en <http://chd.sagepub.com> visitada por Alicia Torres en Octubre 9, 2009]
- Segato, Rita (1997). “Identidades políticas/alteridades históricas: una crítica a las certezas del pluralismo global”. En *Anuario Antropológico/97*, pp. 161-196, Río de Janeiro.
- Sykes, Karen (2003). “Introduction: The Ethnography of Children’s and Youth’s Work in the Age of Capitalist Restructuring”. *Critique of Anthropology*; Vol. 23, N.º 1. [Versión electrónica en <http://coa.sagepub.com> visitada por Alicia Torres en Octubre 21, 2009]
- Torres, Alicia y J. Carrasco (2008). *Al filo de la identidad. Migración y niñez indígena en América Latina*. Quito: FLACSO – UNICEF.
- Torres, Alicia P. (Coord.) (2010). *Migración y niñez indígena en América Latina*. Quito: FLACSO-AECID-UNICEF.
- Ward, Sally (2003). “On Shifting Ground: Changing Formulations of Place in Anthropology”. *The Australian Journal of Anthropology*, 14:1: 80-96.
- Wimmer, Andreas y Nina Glick Schiller (2002). “Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences”, *Global Networks* 2 (4): 301-334.

Segunda parte
**La perspectiva de los
sujetos migrantes**

Camino de ciudadanía: emigración, movilizaciones sociales y políticas del Estado brasileiro*

Bela Feldman-Bianco**

Introducción

En la década de 1980, al ritmo de la globalización contemporánea, Brasil –históricamente país de inmigración– se transformó también en país de emigración. Sin embargo, todavía no se sabe exactamente cuántos brasileños viven y trabajan en todo el mundo. Esa imprecisión se debe al gran número de personas que se encuentran en situación de indocumentados o ‘sin papeles’, es decir, sin los documentos y visas apropiados. Según estimaciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, el número total varía entre dos a cuatro millones de personas. Aunque dispersos por todo el mundo, hay indicadores de que la mayoría se encuentra concentrada en América del Norte (especialmente Estados Unidos, donde vivirían cerca del 40% del total estimado) y en la Unión Europea –especialmente en Reino Unido y Portugal (cada uno con 5% del total), España e Italia (cada uno con aproximadamente 4%). Sigue Paraguay (que se distingue por una migración fronteriza, de carácter predominantemente rural, iniciada por la década de 1970 y que bordea el 16% de ese total) y, después, Japón (que apunta 10% de ese total). Si la emigración de Paraguay fue consecuencia directa de la construcción de hidroeléctricas en áreas rurales, durante el régimen militar, los demás flujos comenzaron a ocurrir más de

* Agradezco a Carlos Vianna, Guilherme Mansur Dias, Liliana Rivera Sánchez, Liliana Sanjurjo, Marcia Sprandel, Sergio Caggiano y Marta Villa, la lectura, crítica y sugerencias.

** Profesora - Doctora. Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP).

una década después. Constituyen en su conjunto, poblaciones diaspóricas con experiencias diferenciadas de incorporación y/o exclusión en las localidades y países en que escogieron vivir y trabajar.

Mientras los japoneses y sus descendientes nacidos en Brasil y que retornaron para Japón son caracterizados (y se definen) como *dekasegui*, los que viven en la frontera con Paraguay se designan y son designados *brasiguaios*. Otros brasileños, que se radicaron en países de Europa y de los Estados Unidos, fueron conocidos (y también muchas veces se representan) como *brazucas*. Hace un poco más de una década, autoridades gubernamentales y algunos estudiosos de las migraciones internacionales se negaban a considerar esas poblaciones de Brasil como parte de una diáspora, prefiriendo caracterizarlos, como emigrantes. En comparación, actualmente, no solo el término diáspora hace parte del vernáculo de altos funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores, como esas poblaciones desterritorializadas, independientemente de sus caracterizaciones y experiencias diferenciadas, pasaron a constituir la *Comunidad de los Brasileños en el Mundo*, señalando, así, por lo menos retóricamente, su incorporación por el Estado brasileño en la nación.

En este ensayo, con base en investigación de campo y documental realizada entre brasileños de Lisboa, mi intención es exponer las relaciones entre la constitución de esa Comunidad de Brasileños en el Exterior, la movilización de transmigrantes de Brasil a favor de sus derechos de ciudadanía y la formulación de políticas por el Estado brasileño, en un período marcado por la redemocratización del país¹. De ese ángulo, focalizo la formación de ese movimiento social y los procesos relacionados de construcción y deconstrucción de categorías y representaciones utilizadas en la identificación (o auto-identificación) de migrantes, desde el primer caso de deportación de brasileños ocurrido en el aeropuerto de Lisboa a inicios de 1993, como sus evoluciones en contextos diversos a través de

1 Sigo las definiciones elaboradas por Glick-Schiller, Basch y Blanc-Szanton relativas al transnacionalismo y transmigrantes. De acuerdo con esas autoras, el transnacionalismo se refiere a los procesos por los cuales los inmigrantes construyen campos sociales que unen su país de origen y su país de residencia, transmigrantes son aquellos “inmigrantes que construyen esos múltiples campos sociales que traspasan fronteras nacionales” (1992: 1).

un período de 17 años². Se trata de un análisis preliminar teniendo como punto inicial las movilizaciones de la Casa de Brasil de Lisboa, debido a la importancia de esa asociación y de sus prácticas transnacionales en la lucha por los derechos de poblaciones desterritorializadas tanto en el escenario europeo como brasileiro.

Parto de la premisa de que existe una relación intrínseca entre las movilizaciones de brasileiros que viven y trabajan en Europa a favor del reconocimiento de sus derechos de ciudadanía en Brasil, y las políticas restrictivas de la Unión Europea de la era Schengen. Argumento también que las diferentes identificaciones y auto-identificaciones de esas poblaciones desterritorializadas –como, por ejemplo, ‘emigrante’, ‘inmigrante’, ‘extranjero’, ‘extranjera’, ‘legal’, ‘ilegal’, ‘regular’, ‘irregular’ y, aún, la diferenciación entre ‘ciudadanos comunitarios’ y ‘ciudadanos extra-comunitarios’ en el caso de la Unión Europea– expresando procesos de incorporación y exclusión en contextos y situaciones específicas, son constitutivas de sus movilizaciones sociales. Por eso, en lugar de imponer a *priori* categorías, examino las representaciones y auto-representaciones sobre migrantes brasileiros durante sus movilizaciones por derechos en Lisboa en el contexto de las relaciones históricas que se desarrollan entre Brasil y Portugal. Para ello, me baso en un cuadro de referencias que lleva a consideración tanto la producción de semejanzas como de diferencias culturales entre esos países ligados por antiguas relaciones coloniales.

Desde esa perspectiva, revelo cómo en la vida cotidiana de Lisboa, los procesos de incorporación y exclusión de brasileiros tienden a ser cargados de reelaboraciones de las antiguas relaciones y representaciones coloniales entre los dos países, inclusive en lo que atañe a género y generación. Pero, al mismo tiempo, los juegos entre semejanzas y diferencias, a pesar de estar basados en preconceptos mutuos, posibilitan márgenes de maniobras y negociaciones, que proporcionaron, inclusive, las condiciones coyuntu-

2 Originalmente, examiné ese primer caso de deportación a partir de un acceramiento en los procesos de remodelación de Portugal de una metrópolis imperial a una nación pos-colonial subordinada a las políticas de la Unión Europea (2001, 2002, 2007). He seguido, desde entonces, tanto las políticas portuguesas de inmigración como las movilizaciones de la Casa do Brasil de Lisboa, sea a través de trabajo de campo o documental. Regreso ahora a un análisis preliminar de esas movilizaciones a partir de una focalización en Brasil, con base solamente en una parte del material disponible.

rales para que los liderazgos de la Casa de Brasil de Lisboa pudieran despegar un movimiento social a favor de los derechos de ciudadanía en Brasil que se extendió por otros países y continentes.

Con base en ese escenario más amplio, indico los principales logros de esa movilización que se volvió global, con particular atención en la actuación de órganos de la Iglesia católica, estudiosos del tema migratorio y núcleos del PT (Partido de los Trabajadores) en el exterior. Sobre todo, muestro cómo un conjunto de documentos reivindicativos, lanzados en diferentes países y momentos de ese movimiento social, se transformó en pauta de una agenda interministerial del Estado brasileiro, liderando, así, la formulación de políticas públicas destinadas a los así llamados Brasileños en el Exterior, durante el gobierno Lula.

Nuevas concepciones de nación, políticas de inmigración y las construcciones sociales del inmigrante en la era pos-Schengen

Brasil, como otros países de América del Sur, al mismo tiempo en que se convierte en exportador de migrantes, también atrae nuevos inmigrantes, especialmente del continente sudamericano, además de chinos y africanos. Su reposicionamiento en la economía política global llama la atención sobre la interrelación entre emigración e inmigración, en un contexto de internacionalización de la economía, flexibilización del capital y del trabajo, y predominancia de políticas e ideologías neoliberales, que traen a tono dos procesos simultáneos y aparentemente contradictorios. De un lado, surgen, desde mediados de la década de 1980, nuevas concepciones de nación y nacionalismo que incorporan, sea por legislación o por discurso, sus poblaciones emigrantes tanto por parte de ex-metrópolis imperiales como de ex-colonias. En el caso de países miembros de la Unión Europea, el remodelamiento de las naciones, incluyendo la ampliación de derechos de nacionalidad y ciudadanía fue realizada predominantemente a través del *jus sanguini* (o derechos a las raíces), con vistas al control de la circulación en el espacio comunitario europeo. Como corolario, antiguos emigrantes y descendientes pasaron a ser identificados como *ciudadanos en el exterior* y *ciudadanos comunitarios* en contraposición a los

extra-comunitarios, delimitando así derechos a la entrada y circulación en el espacio comunitario europeo. Por otro lado, con base en esa diferencia, desde el Tratado de Schengen, firmado a inicios de la década de 1990, políticas inmigratorias europeas, cada vez más restrictivas, están fundamentadas en políticas de seguridad nacional que criminalizan a los ciudadanos extra-comunitarios, sobre todo a los indocumentados, creando, a decir de Balibar (2004), un virtual *apartheid* europeo³. De la misma forma, en los Estados Unidos entraron en vigor en 1996, y especialmente después del 11/9, políticas de seguridad nacional que equiparan inmigrantes con el terrorismo y el narcotráfico. Esas legislaciones restrictivas están en consonancia con reconstrucciones de la noción de tráfico de personas por la ONU (Protocolo de Palermo) y sus diferentes organismos multilaterales (como, por ejemplo, UNICEF, UNIFEM, UNODC y OIT). En consecuencia, los inmigrantes pasaron a ser representados y percibidos como ‘peligro’, ‘amenaza’ y ‘obstáculo’ para los Estados nacionales⁴. Además de que, categorías duales han sido empleadas para clasificarlos, identificarlos y diferenciarlos, de forma discriminatoria, sea *legales* o *ilegales–regulares* o *irregulares*, implicando en procesos de (parcial) incorporación a los documentados y exclusión y, por tanto, clandestinidad e invisibilidad para los indocumentados⁵. No por azar, en reacción a esas categorías, campañas contestando las políticas de inmigración en la Unión Europea y a favor de los derechos de los/ de las inmigrantes piden *puentes, no muros* como una forma de decir no a la *Europa de la Vergüenza*, especialmente debido a las Directivas de las Expulsiones y al Pacto Sarkozy⁶.

3 Balibar, Étienne, *We, the people of Europe*, Princeton University Press, 2004.

4 Tanto en Brasil como en algunos otros países de América Latina (como por ejemplo Paraguay) todavía prevalecen políticas inmigratorias de la era de las dictaduras militares que también tratan a los inmigrantes como tema de seguridad nacional (ver Novick, en este volumen). Algunos países latinoamericanos que, en el contexto de procesos de democratización, han establecido acciones o políticas más liberales, si bien tienden a considerar a los migrantes como “problema social” (ver Domenech, Novick y Stefoni, en este volumen).

5 Esas categorías han sido naturalizadas y adoptadas incluso por estudiosos de las migraciones internacionales

6 En <http://www.despontspasdesmurs.org/>

Hay una inseparabilidad entre esas políticas restrictivas que, desde el Tratado de Schengen, han resultado en deportaciones sistemáticas, muertes, y hasta el asesinato de inmigrantes indocumentados, y las movilizaciones de brasileros que viven y trabajan en Europa y en los Estados Unidos a favor del reconocimiento de sus derechos de ciudadanía en Brasil. En un Portugal poscolonial que se había transformado también en país de inmigración –y a la época atrayendo predominantemente a sus antiguos sujetos coloniales–, la adhesión del gobierno portugués al Tratado de Schengen y la promulgación de una *ley de extranjeros* en diciembre de 1992 llevó a un aumento de fiscalización en los aeropuertos portugueses. Como consecuencia de esa elevación de vigilancia, hubo luego, a inicios de 1993, deportaciones y no admisión de brasileros y caboverdianos. La no admisión del grupo de brasileros coincidió con un Tratado Bilateral de Igualdad de Derechos, que había sido firmado entre Brasil y Portugal en 1972, por ocasión de las guerras coloniales, permitiendo al Estado colonial portugués mover para Brasil una buena parte de los contingentes de ‘retornados’ de África. Ese evento dramático, resultó en conflictos diplomáticos que se asemejaron a un ‘drama familiar’, reveló los impases y ambigüedades latentes en las relaciones luso-brasileras, como en los límites, espacios de maniobra y negociaciones bilaterales sobre el respeto a las relaciones bilaterales entre los dos países y las estrategias de los líderes transmigrantes brasileros en Portugal. Simbolizó también el inicio de la movilización de transmigrantes brasileros en favor de sus derechos de ciudadanía en Portugal y en Brasil.

La Casa de Brasil y los movimientos sociales a favor de los derechos de los inmigrantes que ‘hablan portugués’ en Portugal: la deconstrucción de la alteridad

Tanto en Brasil como en Portugal –países históricamente ligados por relaciones ambivalentes y contradictorias resultantes de la *inversión del pacto colonial* (Novais y Mota, 1986)⁷, por la larga historia de la inmigración

7 Luego de la venida de D. João VI al Brasil, la metropoli se tornó un apéndice de la colonia.

portuguesa en Brasil y constante reafirmación de vínculos de descendencia, cultura y lengua compartida, estaban, en la época da deflagración de esos conflictos diplomáticos, confrontando nuevas inversiones. Hasta la década de 1960 Brasil se constituyó en el mayor receptor de emigrantes portugueses, Portugal –desde su ingreso en el espacio comunitario europeo en la década de 1980– comenzó a atraer transmigrantes de Brasil, bien como capitales e inversionistas brasileiros. De inicio, durante el proceso de preparación hacia la integración plena en la (entonces) Comunidad Europea, profesionales altamente calificados de Brasil fueron contratados para prestar asistencia técnica y entrenamiento para portugueses. Las demandas existentes para la realización de grandes proyectos de infraestructura en Portugal y las posibilidades de penetración en el espacio comunitario europeo atrajeron empresas y emprendimientos de Brasil, propiciando también el retorno de capitalistas y capitales portugueses que se habían movido para allá por ocasión de la Revolución de los Claveles. Además de eso, bienes culturales brasileiros, incluyendo las populares telenovelas, progresivamente comenzaron a ‘conquistar’ el mercado portugués. Así, en el contexto de la prolongada crisis económica brasileira, cuando contingentes de Brasil comenzaron a buscar alternativas por el mundo entero, Portugal se volvió opción atrayente para un creciente número de profesionales calificados, estimulando aún más el regreso de contingentes de portugueses y luso-descendientes que, desde 1981, tienen derecho a la doble ciudadanía. Y, aunque en menor proporción, la antigua metrópoli imperial comenzó a atraer también a los así llamados *indeseables*, hombres y mujeres de las capas económicamente desfavorecidas de Brasil, además de ciudadanos ligados a las redes internacionales de tráfico de drogas y prostitución. Comparativamente, desde finales de la década de 1990, con el redireccionamiento de las redes de reclutadores de inmigrantes –de los Estados Unidos para Portugal– principalmente trabajadores indocumentados de los estratos económicos bajos de Brasil pasaron a desembarcar en los aeropuertos portugueses. Al mismo tiempo, inmigrantes del este de Europa y de otros países de África también aportaron a la ex-metrópoli colonial, juntándose así a los inmigrantes de las antiguas colonias portuguesas.

En esa coyuntura histórica, la Casa de Brasil de Lisboa (CBL) se volvió protagonista importante en la lucha por los derechos de los inmigrantes en Portugal. Fue fundada en 1992 por brasileiros, luso-descendientes y portugueses con larga residencia en Brasil, la mayoría formada por profesionales liberales, algunos de los cuales fueron antiguos exilados de Brasil y de Portugal con influyentes redes transnacionales, inclusive con acceso a los centros de poder en ambos países. Sus principales líderes comenzaron a reunirse en Lisboa cuando, durante la campaña para las elecciones presidenciales brasileiras de 1989, Lula, juntamente con miembros de su delegación, estuvieron en Lisboa y establecieron contacto con militantes, simpatizantes y amigos del PT (Partido de los Trabajadores⁸). Posteriormente, en 1992, esos electores de Lula se movilizaron en favor del *impeachment* de Collor, formando, incluso en aquel año, la Casa de Brasil de Lisboa. Al año siguiente, algunos fundadores de esa asociación de inmigrantes también constituyeron un núcleo del PT en Lisboa, indicando su continuidad en la participación política institucional brasileira, como estrategia de ese partido para favorecer la creación de núcleos en exterior.

Reconocida legalmente como asociación de inmigrantes, la CBL es definida más ampliamente por uno de sus fundadores, como “una asociación civil de la sociedad portuguesa, ligada a los inmigrantes y a las cosas de Brasil y de los brasileiros, compuesta por amigos de Brasil y de los brasileiros, tengan la nacionalidad que tuvieren”. Al mismo tiempo en que promueve la cultura brasileira y la brasilidad, con sus noches de música brasileira y sus cursos de samba, forró y busca también dar, en palabras de su actual presidente: “bastante visibilidad a las dificultades y reivindicaciones de los brasileiros” (Behr, 2010). En ese sentido, se caracteriza por una doble construcción social, pues de acuerdo con el actual sitio de la asociación:

Las luchas por los derechos de los ciudadanos y la afirmación de la práctica de la ciudadanía de los (y por los) inmigrantes en Portugal (...) son

8 En aquella época, como resultado de la “apertura democrática”, los brasileiros radicados en el exterior ya habían adquirido derecho a votar en las elecciones para presidente y vicepresidente de Brasil, situación que se mantiene hasta hoy.

9 Ver portal de la Casa de Brasil de Lisboa www.casadobrasil.pt

nuestro norte permanentemente. La otra cara de esta moneda es la lucha de los emigrantes brasileiros por el reconocimiento de sus derechos y problemas específicos por parte de la sociedad, de los gobiernos y de los varios órganos del Estado brasileiro¹⁰.

Las actividades de la CBL a favor de los inmigrantes en Portugal se iniciaron en el año de su fundación cuando se juntó a la asociación de inmigrantes de Países Africanos de Expresión Oficial Portuguesa (PALOP)¹¹. De inicio, los líderes de esas asociaciones de los PALOP demandaban políticas educacionales y de re-alojamiento y habitación dirigidas especialmente a las poblaciones inmigrantes carentes de las ex-colonias de África. A pesar de las historias distintas y necesidades diversas de las poblaciones originarias de Brasil y de los PALOP, el proceso de regulación extraordinaria de inmigrantes indocumentados y, especialmente, la nueva Ley de los Extranjeros, agregó también a los líderes de la CBL a las manifestaciones en favor de los derechos de los inmigrantes ‘que hablan portugués’¹². Pero, al mismo tiempo, la CBL se enfrentaba con el rompimiento del Tratado Bilateral de Igualdad de Derechos entre Brasil y Portugal de 1972, las asociaciones de los PALOP, de descolonización más reciente, confrontaban la situación de los inmigrantes apátridas, muchos de los cuales, aunque aliados a los portugueses durante las guerras coloniales en África, habían perdido los derechos a la nacionalidad portuguesa, después de la disolución del imperio portugués.

Esas asociaciones, aliadas al Partido Socialista (PS), a la Iglesia Católica y a las Centrales Sindicales, ya estaban comenzando a planear la formación del Secretariado Coordinador de las Asociaciones para la Legaliza-

10 www.casadobrasil.pt

11 En aquella época, la CBL era la única asociación de inmigrantes brasileiros en Portugal. Actualmente, además de la Casa de Brasil que es la más antigua y más conocida, reconocida por la Ley 115/99, hay la Asociación Más Brasil, con sede en Porto, fundada en 2004, reconocida por el ACIDI en 2005, la Asociación Lusofonía, Cultura y Ciudadanía, fundada en 2007 y la Asociación Comunitaria, creada en 2008, además de algunas asociaciones estudiantiles. Según Coelho (2009: 272) hay, actualmente, la tendencia a la formación de una confederación portuguesa de asociaciones brasileiras que pueda ser integrada en una red asociativa transnacional.

12 Se debe intentar aún para las diferentes políticas portuguesas en relación con las diversas colonias. Al respecto de diferentes colonialismos, ver Cooper, F. y A. L. Stoler (1997).

ción (SCAL), en función de la ley de regularización extraordinaria promulgada de acuerdo al decreto-ley que establecía el nuevo régimen de control de entrada, salida, permanencia y expulsión de extranjeros¹³. Ese decreto fue fuertemente contestado debido especialmente

a la obligación de los portugueses de avisar a las autoridades si se estuviese recibiendo extranjeros en casa y la instalación de los “centros temporales de acogimiento, centros esos que se volvieron realidad en el siglo XXI. Por ocasión de las primeras extradiciones ocurridas en enero de 1993, esos liderazgos recrudecieron sus manifestaciones junto al gobierno portugués reivindicando que la “comunidad lusófona debe tener tratamiento diferencial, por razones históricas y culturales” y que “la integración europea no puede ser hecha a costa de la negación de esos lazos”¹⁴.

En aquella época, la diplomacia brasilera ya confrontaba problemas relacionados a la falta de reconocimiento, por parte del gobierno portugués, de los diplomas de dentistas que desde mediados de 1980 se estaban trasladando para Portugal. La transformación de Brasil (también) en país de emigración y los temas referentes a la emigración de brasileros, así como las implicaciones de la adhesión de Portugal al Tratado de Schengen, eran hechos mucho más recientes. Tal vez por eso, la primera noticia sobre la detención de once brasileros en el Aeropuerto de Lisboa aparentemente agarró de sorpresa al gobierno brasilero que, de inicio, intentó minimizar el incidente.

Los conflictos diplomáticos entre los dos países eclosionan solamente después de que el primer grupo de deportados hubo retornado a Brasil. Se supo entonces que la mayoría pertenecía a los estratos pobres de la población brasilera, estaba desempleada o tenía ocupaciones de baja remuneración en Brasil, y era originaria de Governador Valadares –ciudad conocida por subsistir de la migración. Fue evidente el proceso selectivo, enraizado en significados y prácticas estigmatizadas en términos de clase,

13 La CBL hace parte de la coordinación del SCAL, plataforma de unidad de las asociaciones de inmigrantes, Iglesia Católica y Centrales Sindicales, desde su formación en 1992 hasta su extinción en 2001.

14 Daltro Santos, G.A. P “Incidentes Diplomáticos: contextos y antecedentes en Portugal - Asociaciones y Legislación de inmigración portuguesa”, informe, 1999, mimeo.

género y raza, dando lugar al apresamiento de extranjeros, incluso al ingreso de la aduana. Pero fue una entrevista ampliamente divulgada en la que el Embajador de Portugal en Brasil caracterizó a los brasileños impedidos de entrar a Portugal de *vagabundos* y *mulatitas de minifaldas* aquello en transformarse en el primer foco de la crisis, trayendo a tono las ambigüedades de las relaciones luso-brasileras y la exacerbación de preconceptos mutuos, entremezclados por la antigua inversión del pacto colonial.

Esas declaraciones provocaron protestas y adhesiones tanto en Brasil como en Portugal (Jornal do Brasil, 1993b). De inmediato, las asociaciones de inmigrantes portugueses de Brasil y de brasileños en Portugal afirmaron públicamente su apoyo al gobierno brasileño. Uno de los líderes de la Casa de Brasil en Brasil, revelando su ancestralidad portuguesa y considerándose privilegiado por “convivir, desde mi infancia, con portugueses-brasileros, o brasileros-portugueses (...)”, afirmó:

Me rehusó a creer que una persona con las habilidades literarias del embajador [...] no sepa el significado para los brasileños del término *vagabundo*. Para los lectores portugueses aclaro: *vagabundo* quiere decir descalificado, insolente, individuo sin voluntad de trabajar, y *vagabunda* quiere decir prostituta o mujer que se va con cualquiera. *Vagabundos* no quiere decir, ni en Brasil, ni en Portugal, personas “que están al margen del trabajo, que son marginalizados”, como intentó explicarse el señor embajador. Porque, al aceptar los conocimientos filológicos del Señor embajador, ‘*vagabundos*’ serían los millones de portugueses que emigraron por estar, aquí, verdaderamente, marginalizados del mercado de trabajo. Y eso no es verdad.¹⁵

Significativamente, “*vagabundos*”, junto con las “hordas de negros y monitos”, fueron insultos utilizados por portugueses de Portugal, a lo largo del período cercano a la independencia de Brasil y a la Primera República, para demarcar la diferencia entre los (europeos) ‘civilizados’ y los (portugueses de Brasil y/o brasileños) ‘no-civilizados’ [Ribeiro, 1994; 1997]. Repetidos a través de los tiempos, esas presuntas huellas culturales eran vistas como impedimento en el camino del ‘progreso’ [Ribeiro, 2000]. Esos estereoti-

15 En Público, 3/2/93.

pos, que contienen caracterizaciones basada en preconceptos sobre la construcción de género entre brasileros, fueron re-actualizados y resignificados en Portugal posteriormente a la llegada de cuotas de Brasil, importación de telenovelas brasileras y el creciente mercantilismo de la así llamada *cultura brasileras o noche brasileras* en discotecas y bares administrados por brasileros o portugueses que vivieron en Brasil y volvieron a Portugal. Vale notar que esa ‘cultura brasileras’ para consumo, se fundamenta en la apropiación de narrativas maestras sobre el ‘carácter nacional’, incluyendo el mito de ‘democracia racial’ y el resultante ‘mestizaje positivo’, que tienden a esencializar la ‘ginga’ y la ‘sensualidad tropical’, además de promover la tradicional imagen de la mulata como producto nacional de exportación. De la misma forma, esas huellas esencializadas –especialmente el modo de hablar el portugués de Brasil, la ‘ginga’, o truco y la ‘democracia racial’ brasileras, junto con la mezcla de las célebres ‘tres razas’ (indios, negros, portugueses) dan a los brasileros la pauta para elaborar positivamente su alteridad personal y nacional en relación a los portugueses.

En un contexto histórico marcado por competencias feroces en el mercado de trabajo portugués, esas huellas culturales fueron apropiadas por portugueses de Portugal en sus caracterizaciones sobre los así llamados *branzucas* que se diferencian y se diferencian de los portugueses por el modo de hablar el portugués. Pero si, de un lado, esas huellas culturales traen a tono exacerbadas discriminaciones sobre el otro, especialmente en relación a la supuesta sensualidad y permisividad de la mujer brasileras, por otro, abren posibilidades en el mercado de trabajo portugués (y tal vez europeo) para los que llenan esos estereotipos. Como Machado (2009) muestra en su estudio sobre brasileros en Porto, visiones estereotipadas y mercantilizadas de un Brasil exótico abren oportunidades para los inmigrantes que incorporan esos estereotipos (especialmente los mulatos y las mulatas) para acceder al mercado de trabajo ‘de la alegría’ y así conseguir movilidad social. Esos estereotipos, que invierten la jerarquía racial existente en Brasil, aparecen también en la reestructuración de las relaciones de poder entre los propios brasileros en el contexto de la migración permitiendo, por tanto, márgenes de maniobra y de negociaciones en la vida cotidiana¹⁶.

16 *Cárcere Público: processos de exotização entre Brasileiros no Porto*: Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais 2007.

Espacios para maniobras y negociaciones salieron a la luz cuando el gobierno brasileiro reprimió con retaliaciones y amenazó romper el Tratado de Derechos de Igualdad, debido a las declaraciones dadas por el Primer Ministro Cavaco e Silva, para justificar nuevas deportaciones, de que “Portugal busca combatir la entrada de drogas, criminalidad y marginalidad, especialmente, ‘disculpe que lo diga, los travestís” (Folha de São Paulo, 1993d). A fin de apaciguar los conflictos, el Presidente Mario Soares y sus aliados del PS, que venían defendiendo un tratamiento diferenciado para ‘los migrantes que hablan portugués’, utilizaron el discurso de la *hermandad luso-brasilera*, fundamentándose, así, en una supuesta historia, cultura y lengua compartidas entre los dos países. Intelectuales y políticos del PS resaltaron que los *500 años de vocación histórica no podrían ser destruidos por las deudas de Portugal con Europa*. Por su parte, el Embajador de Brasil en Portugal declaró que “la imagen creada en 500 años de relaciones no puede ser administrada por el Servicio de Extranjeros y Fronteras en el aeropuerto de Congonhas, incluso porque los brasileiros no serán extranjeros en Portugal” (Folha de São Paulo, 1993f, comillas mías). Al interpretar de esa forma las ‘raíces históricas’ entre Portugal y Brasil, el embajador sobrepuso, a las rígidas fronteras territoriales portuguesas en Europa, las ambiguas fronteras culturales (recurrentemente producidas a partir de reconstrucciones de la historia colonial en términos de hermandad, cultura y lengua similar, esto es, de la ancestralidad compartida) para contestar situacionalmente la construcción del ‘brasileiro’ en tanto el ‘otro’, ‘extranjero’. De modo similar, las auto-identificaciones entre la población oriunda de Brasil en Portugal reflejan ambigüedades y márgenes de maniobra posibilitadas por el discurso de ‘hermandad’ luso-brasilera, tratado bilateral de igualdad de derechos, larga historia de la inmigración portuguesa en Brasil y redes de parentesco y matrimonio transnacional, incluyendo, desde 1981, derechos de doble ciudadanía y nacionalidad, basadas en una definición amplia de descendencia. *Ser extranjero o no ser extranjero*, considerarse *inmigrante* o residente con derechos de igualdad, o incluso *luso-brasilero militante, por-tugués con alma de brasileiro y portugués brasileiro* se vuelve un tema de *posicionamiento* y de localización social, sea para expresarse como el ‘mismo’ o como el ‘otro’. De cierto modo, esas auto identificaciones recuerdan las diferencias entre *ser portugués y ser brasileiro* en el Brasil del período de la Independencia [Ri-

beiro, 1994; 1997] o (posteriormente), entre ser *comerciante* o *inmigrante* portugués, construcciones políticas que dependen de posicionamientos sociales diversos [Ribeiro 1997; Alencastro]¹⁷.

De la misma forma, durante ese ‘drama familiar’, la movilización de varias asociaciones de migrantes originarios de las ex-colonias portuguesas que inicialmente se auto-identificaban como *ciudadanos no comunitarios*, comenzaron a aprovecharse de los márgenes de maniobra proporcionados por la producción de semejanzas culturales para dirimir categorías y representaciones que los caracterizaban como el ‘otro’, ‘extranjero’ e ‘inmigrante’. Por sugerencia de la CBL, ante las deportaciones de brasileros y cabo-verdianos, esos líderes optaron por congregarse alrededor de un *Movimiento sin Fronteras*, con base en la afirmación de las semejanzas culturales y en la producción de homogeneidad por el énfasis en la (misma) lengua portuguesa como vínculo de sangre y, por tanto, en último análisis, de descendencia común. Así, en un marco histórico marcado por encuentros, en la antigua metrópoli, entre líderes diaspóricos originarios de Brasil de los PALOP a favor de los derechos de inmigrantes que hablan portugués, la reconfiguración poscolonial del antiguo imperio portugués como *territorio de la lengua portuguesa*, tamizó las relaciones bilaterales entre Brasil y Portugal, como una supuesta unidad luso-brasilera. En esa tentativa de eliminar retóricamente las diferencias, comenzaron a reivindicar, a partir de ese lema, derechos a las raíces históricas comunes, sin mencionar ninguna deuda o exploración colonial. Sin mencionar tampoco que, por lo menos en el caso de Brasil, la lengua proporciona, al mismo tiempo, la producción de semejanzas y de diferencias identitarias (nacionales), o, a decir de Stull Hall (1996), “de los puntos críticos de diferencia profunda y significativa que constituyen [...] lo que nosotros nos volvemos”¹⁸.

17 En comparación, en los Estados Unidos, donde los líderes transmigrantes de Brasil están más distantes de las arenas de poder, la categoría *inmigrante* tiende a ser menos maleable, marcando rigidamente diferencias entre americanos y extranjeros.

18 Esas estrategias fueron sugeridas por Agostinho da Silva, un humanista y filósofo portugués que estuvo años exilado en Brasil y cuyas posiciones influenciaron a las altas esferas políticas en Brasil y en Portugal, especialmente en lo que concierne a la formación de una Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa (CPLP). No por casualidad, después de la “reconciliación” entre los dos países, el Embajador de Brasil se empeñó en la creación de tal comunidad supranacional, que se convirtió en faceta poscolonial del antiguo imperio portugués (Feldman-Bianco 2001, 2007).

Sin embargo, eventos posteriores al triunfo del Partido Socialista en las elecciones de 1996 para el gobierno central revelaron los límites de esa política de semejanzas culturales. Con la creación del Alto Comisionado de las Comunidades Inmigrantes y Minorías Étnicas (ACIME)¹⁹, algunas reivindicaciones de esos líderes transmigrantes fueron atendidas —en especial, los procesos de regularización de inmigrantes indocumentados, realizado en 1997, y el derecho al voto en las elecciones municipales. Pero los procesos de regulación de inmigrantes indocumentados y el tratamiento diferencial dado a los *inmigrantes que hablan portugués* posibilitó a los nuevos gobernantes configurar un campo limitado de inclusión, por medio de la concesión de acceso diferenciado solamente a los representantes de algunas asociaciones de inmigrantes lusófonos a las interlocuciones y negociaciones con el Estado portugués. Así, tuvieron como objetivo la ‘integración armoniosa’ de inmigrantes a la sociedad portuguesa, pero solamente de aquellos que tenían documentos. Mientras tanto, el gobierno PS siguió en *stricto sensu* las normas europeas con respecto a los inmigrantes: de un lado, intensa vigilancia en las fronteras territoriales a fin de evitar la entrada de aquellos inmigrantes *indeseables*, considerados tema de seguridad nacional y supranacional; y, de otro lado, enarbolando la bandera de los derechos humanos, subrayando los diálogos interculturales, multiculturalismo y la lucha contra la xenofobia y el racismo, en relación únicamente a los inmigrantes documentados.

Aunque el gobierno portugués hubiese continuado el tratamiento diferenciado para los que ‘hablan portugués’, el movimiento de inmigrantes lusófonos perdió fuerza. En el umbral del siglo XXI, con la llegada de nuevos y masivos contingentes de inmigrantes y leyes de inmigración cada vez más rígidas, las movilizaciones por los derechos de los migrantes en Portugal tomaron otros rumbos. Todavía a finales de la década de 1990, dado el redireccionamiento de las redes de reclutadores de inmigrantes de los Estados Unidos para Portugal, trabajadores de las clases económicas bajas de Brasil empezaron a desembarcar en gran número en los aeropuertos portugueses. Sin estructura para atender a esa población,

19 ACIME se convirtió en 2007 en un instituto público, cambiando su designación para Alto Comisionado para la Inmigración y Diálogo Cultural (ACIDI).

el consulado de Brasil en Portugal optó por encaminarlas para la CBL. De inicio, contando solamente con una abogada voluntaria, la CBL tampoco estaba preparada para recibir esos contingentes poblacionales, sin embargo, en el contexto de esos movimientos transnacionales consiguió crear, a través de subsidios, un sólido Centro de Atención Jurídica para inmigrantes, especialmente para los indocumentados²⁰. También, en esa época, llegaban grandes contingentes del este de Europa y de otros países de África.

Frente a esos desarrollos, la aprobación de una nueva Ley de Inmigración en Portugal en el año 2000 incidió en el control todavía más rígido en las fronteras territoriales portuguesas, sea por la negación de entrada a *ciudadanos no comunitarios* o a través de la alteración de la legislación sobre la entrada, salida, permanencia y eliminación de extranjeros²¹. Además de atribuir al Servicio de Extranjeros y Fronteras la calidad de órgano de policía criminal, dependiente del Ministerio de Administración, así como a sus funcionarios, el gobierno formuló un nuevo tipo de contrato de trabajo, basado estrictamente en una autorización de permanencia para los extranjeros interesados en trabajar en Portugal²².

En un contexto marcado por la creciente politización del tema migratorio en Europa, esa nueva ley fue interpretada por activistas como una *Ley de Nueva Esclavitud* por favorecer a los patrones, de quienes los empleados pasaron a depender, inclusive para la concesión del contrato de trabajo, esencial para la obtención de la “autorización de

20 De acuerdo con informaciones en su *site*, las actividades de la CBL dependen de las mensualidades de sus asociados, de donaciones y de subsidios. Así, su Centro de Documentación contó con el apoyo de Itamar Franco, entonces Embajador de Brasil en Portugal; Brasilnet, red creada con el objetivo de posibilitar la creación u obtención de empleos, trabajos temporales y la prestación de servicios por y para miembros de la comunidad brasilera recibió apoyo del Instituto de Empleo y Formación Profesional (IEPP), transformándose en una Unidad de Inserción en la Vida Activa (UNIVA), etc.

21 En la época, el gobierno portugués también rechazó realizar una nueva regulación extraordinaria de extranjeros. Como veremos, además de la regulación de brasileros, en el ámbito del llamado *Acuerdo Lula*, una nueva regulación ampliada de extranjeros solamente ocurriría en 2004.

22 Propuesta de ley N.º 35/viii, 2000. La autorización de permanencia ligada a un contrato de trabajo está en vigor en otros países, inclusive de América Latina, como, por ejemplo, Chile (ver Stefoni en este volumen).

permanencia”²³. Esa semejanza que se hacía entre las categorías *inmigrante*, *trabajador* y *contrato de trabajo* provocó en la época fuertes protestas –no solo por parte de los inmigrantes, sino también de ONGs y partidos políticos. Las manifestaciones contrarias a esa ley trajeron a escena nuevos protagonistas. Integrantes del Bloque de Izquierda llamaron la atención de la continuidad de la lógica de Schengen de “mantener cerrada la puerta de concesión de derechos a los inmigrantes, abriendo la puerta de atrás al trabajo sin derechos”²⁴. Inmigrantes indocumentados de “Europa del Este, de África y de América Latina”, en protesta organizada por un conjunto de asociaciones reunidas en una Red Anti-Racista, demandaban “No a la esclavitud” y “Derechos iguales, documentos para todos” y no más “tratamiento diferencial para los lusófonos”²⁵.

En esa coyuntura, la CBL optó por una estrategia más pragmática, orientando inmigrantes indocumentados a obtener autorización de permanencia y, al mismo tiempo, posicionándose a favor de los derechos de los migrantes internacionales en Portugal:

El gobierno reconoció que la economía portuguesa necesita permanentemente de trabajadores extranjeros. Solo que es difícil importar temporalmente trabajadores, porque lo que vienen son personas. Personas que quieren y merecen tener los mismos derechos de los ciudadanos nacionales, con las naturales excepciones de algunos derechos políticos. Pues los deberes son los mismos.

En los años que siguieron, los líderes de la CBL, participaron incesantemente en las campañas por los derechos de los inmigrantes indocumentados y contra el racismo y la xenofobia en Portugal y en Europa. Además de ocupar un puesto en el Alto Comisionado de las Migraciones (hoy ACIDI), desde su creación en 1996, la CBL actualmente integra la Co-

23 Mientras que la *autorización de residencia* posibilita a los inmigrantes derechos básicos de ciudadanía, la *autorización de permanencia* propició solamente el *derecho de trabajo* en Portugal por un período máximo de cinco años para los extranjeros, a partir de que presentaran anualmente un contrato de trabajo legalizado en el Ministerio del Trabajo.

24 Fernando Rosas en Jornal de Notícias, 26/06/2000.

25 Público, 26/06/2000.

misión Coordinadora de la Plataforma de las Estructuras Representativas de las Comunidades Inmigrantes en Portugal (resultado del movimiento asociativo, con más de 40 asociaciones) y es una de las asociaciones de inmigrantes que hace parte del Consejo Municipal de Lisboa para la Interculturalidad y Ciudadanía. Todavía participa de dos consejos nacionales de Portugal: el Consejo para la Igualdad y Contra la Discriminación Racial y en el Consejo Consultivo para Asuntos de Inmigración²⁶. Al mismo tiempo, desde 1997, al tener un puesto en un recién creado Consejo de las Comunidades junto al Consulado de Brasil en Lisboa, sus líderes intensificaron sus diálogos con el gobierno brasileño, y su lucha en torno de las exigencias de reciprocidad de derechos, pues para ellos el hecho de que los portugueses de Brasil hubieran usufructuado de ese tratado desde su establecimiento en 1972, confiere a los brasileños los mismos derechos.

Como veremos, su localización estratégica en la antigua metrópoli colonial y su acceso directo a los centros de poder, tanto en Portugal como en Brasil, y su constante interlocución y actuación junto a los representantes del poder público de Brasil fueron cruciales para el reconocimiento de la problemática emigratoria para el Estado brasileño. Desde esa ubicación, sus dirigentes consiguieron despuntar un movimiento de emigrantes brasileños en pro de sus derechos de ciudadanía en Brasil, en un escenario marcado por sociedades e intereses mutuos luso-brasileños en lo que concierne a la Unión Europea y al MERCOSUR y, por eso, con más espacio para la negociación bilateral acerca del tema migrante.

La Casa de Brasil de Lisboa y la movilización a favor de los derechos de ciudadanía de emigrantes brasileños en Brasil

En contraste con otros países de América Latina y el Caribe, que tienen larga historia de emigración, cuyos gobiernos han invertido desde la década de 1980 en sus poblaciones desterritorializadas, las primeras acciones

26 Ver Comunicación y propuestas de la Casa de Brasil de Lisboa, "Brasileños en el Mundo", II Conferencia de las Comunidades de Brasileños en el Exterior.

gubernamentales de Brasil comenzaron a ser realizadas solamente en 1997, durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, con la formación del Consejo de Comunidades junto a los consulados. Al tomar asiento en el Consejo de las Comunidades del Consulado de Brasil en Lisboa, la CBL se movilizó rápidamente, realizando en octubre de aquel mismo año, con el apoyo del Consulado y del Centro de Estudios de Migraciones Internacionales de la UNICAMP, el I Seminario Internacional sobre Emigración Brasileña.

Vale recordar que, en aquella época, la emigración de brasileños estaba comenzando a atraer a la academia y el CEMI iniciaba un programa de investigaciones que incluía estudios de caso entre migrantes brasileños en Lisboa y en Porto²⁷. Como resultado de esas primeras incursiones de investigación, una monografía de graduación sobre el periódico *Sábina*, publicado por la CBL, fue concluida en 1996²⁸. El envío de un ejemplar a sus dirigentes implicó una propuesta para la organización conjunta de un seminario para comenzar a mapear la situación de los brasileños en diversos continentes, con la participación de representantes del poder público de Brasil e investigadores que estaban estudiando la cuestión migratoria brasileña²⁹. Sin embargo, la CBL y el CEMI planearon inicialmente denominarlo *I Seminario Internacional de la Diáspora Brasileña*, pero debido a la fuerte reacción del Cónsul contra la categoría *diáspora*, reacción en la época compartida también por otros participantes, inclusive de la academia, fue titulado *I Seminario Internacional de Emigración Brasileña*³⁰. Reuniendo líderes transmigrantes de Suiza, Canadá y Estados Unidos, representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), Congreso Nacional, Comisión Nacional de Población y Desarrollo y la academia, ade-

27 Se trata de un programa de investigaciones coordinado por mí, titulado *Identidades: Estudios de Cultura y Política – Movimientos transnacionales de personas, símbolos y capitales*, MCT/Pronex/CVnpq (1997-2004).

28 Gustavo Adolfo Pedrosa Dalto Santos. *Sabiá em Portugal: Imigrantes Brasileiros e a Imaginação da Nação na Diáspora* (Bolsa PIBIC/CNPq), Programa de Graduación en Ciencias Sociales IFCH/UNICAMP, defendida en agosto de 1996.

29 Ese simposio fue co-organizado por la Casa de Brasil de Lisboa, Consulado de Brasil de Lisboa y Centro de Estudios de Migraciones Internacionales (CEMI), IFCH/UNICAMP.

30 Habíamos pensado en utilizar el término *diáspora* metafóricamente para describir pertenencia e identificación por sobre las fronteras nacionales. Se trata también de un término nativo en Portugal utilizado para describir la histórica experiencia peregrina portuguesa.

más de organizaciones portuguesas, ese seminario se constituyó en el marco inicial de la movilización en pro de los Brasileños en el Exterior –categoría utilizada para resaltar los derechos de ciudadanía de los que escogen vivir fuera de Brasil. En una ocasión en que el MRE poco sabía sobre la cuestión emigratoria, ese evento desempeñó un papel importante para conscientizar a investigadores y representantes del poder público sobre la necesidad de establecer políticas públicas para esas poblaciones desterritorializadas de Brasil, no solamente en la esfera de los derechos humanos, pero como parte constitutiva de la política externa brasileña.

Como consecuencia directa de ese encuentro de Lisboa, un grupo de trabajo sobre migraciones internacionales fue creado en el ámbito de la Comisión Nacional de Población y Desarrollo³¹, que se responsabilizó en organizar un segundo seminario internacional titulado *Migraciones Internacionales: contribuciones para las políticas extranjeras en el Brasil y brasileños en el exterior*, realizado en Itamaraty (MRE), en diciembre de 2001 y que contó con la participación de académicos y representantes de varios ministerios³². Utilizando las categorías *extranjero* y *brasileños en el exterior*, ese seminario llamó la atención sobre la interrelación entre emigración e inmigración y, consecuentemente, también sobre la necesidad de revisarse la Ley del Extranjero en vigor desde el régimen militar (1964-1984) y que se fundamenta en temas relativos a la seguridad nacional. Además, varios simposios y mesas redondas sobre la temática comenzaron a ser organizados por académicos con la participación de representantes del poder público y de organizaciones de la Iglesia que venían actuando junto a los inmigrantes en Brasil. Sin contar con representación de *brasileños en el exterior*, ese evento fue importante por insertar esa discusión en diferentes esferas del poder público de Brasil.

Se siguió el *I Encuentro Ibérico de la Comunidad de Brasileños en el Exterior*, como parte del Proyecto Brasileños en el Exterior, lanzado por la Procuraduría Regional de los Derechos del Ciudadano del Distrito Fe-

31 A la época sobre la dirección de la demógrafa, Elza Berquó, que participó del I Simposio de Emigración Brasileña.

32 Los textos presentados en ese simposio fueron publicados en *Migraciones Internacionales: Contribuciones para Políticas*, libro organizado por Mary García Castro y distribuido gratuitamente por el CNPD/IPEA.

deral. La elaboración de ese proyecto se debió a una investigación instaurada en Brasilia en el ámbito de la Sub-Procuraduría de los Derechos del Ciudadano, inicialmente dirigida a buscar las causas de un accidente ocurrido con varios brasileños en una ciudad mexicana próxima a la frontera con los Estados Unidos. Pero, en la medida en que evolucionaba ese estudio reveló la situación crítica de la *comunidad de brasileños en el exterior*, se juzgó oportuno organizar un evento de carácter eminentemente propositivo como forma de obtener mayores informaciones y de dar visibilidad a los brasileños que migraron para el exterior (Milesi y Fantazzini, 2007). Realizado en Lisboa, en mayo de 2002, ese encuentro contó con el apoyo organizacional de la CBL y con la colaboración de varias organizaciones de la Iglesia Católica³³. A partir de ese encuentro, fue creado un grupo de trabajo para la elaboración de propuestas de políticas públicas dirigidas a emigrantes, especialmente el recién creado IMDH –una ONG de las hermanas scalabrianas³⁴– desempeñó un importante papel, señalando la importancia de actuación de organizaciones de la Iglesia Católica para la globalización de ese movimiento social³⁵.

Así como el seminario internacional realizado en 1997, ese encuentro contó con la participación e interlocución de portugueses, inclusive de autoridades gubernamentales y personas que trabajan directamente con inmigrantes, además de representantes de asociaciones de inmigrantes de otras nacionalidades, congregando un total de 62 entidades. Resultó en un conjunto de reivindicaciones y propuestas, conocido como el *Docu-*

33 La elección de Lisboa se debió a la indicación de una asesora que ayudó en la planificación de ese evento que, además de ser parte de la red de contactos de la CBL, había participado del I Simposio Internacional de la Emigración Brasileña realizado en 1997. Vale anotar que, en ese mismo año, la CBL, juntamente con otras asociaciones de inmigrantes en Portugal constituyó el Secretariado Coordinador de las Asociaciones de Inmigrantes (SCAI), buscando una acción coordinada contra las alteraciones en la ley de extranjeros en Portugal arriba mencionadas.

34 Se trata de la Congregación de las hermanas Misioneras de San Carlos Borromeo Scalabrinianas, reconocida en 1934 como Instituto de Derecho Pontificio. Su origen se da en el año de 1887, cuando Monseñor G.B. Scalabrini fundó en Italia la Congregación de los Misioneros de San Carlos, con el carisma específico de acompañamiento a las poblaciones italianas emigrantes. Al año siguiente, partieron los primeros misioneros a Brasil.

35 De ese grupo de trabajo, resultó el libro *Políticas Públicas para las Migraciones Internacionales – Migrantes y Refugiados*, llamando la atención del gobierno sobre la necesidad de defensa y protección de los derechos de esas poblaciones. Puede accederse al libro en: http://www.dhnet.org.br/dados/livros/dht/livro_migracoes_fantazzini.pdf

mento de Lisboa, que se convirtió en la principal referencia tanto para la movilización de los brasileros en Europa, como para las autoridades gubernamentales de Brasil.

Todavía en 2002, el recuperar posicionamientos concretos en relación a las comunidades de brasileros en el exterior por parte de la CBL para los candidatos a la presidencia de la República, dio origen a la carta del candidato Lula destinada a los *Brasileros que Viven Lejos de Casa*³⁶. En esa carta, ampliamente divulgada en las comunidades migrantes por los núcleos del PT que proliferaron en el exterior, Lula proyecta su propia experiencia como migrante y se compromete a:

- 1) apoyar la creación de organismos de representación de los emigrantes junto a los Consulados y Embajadas; 2) crear instrumentos en los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Justicia para coordinar la atención y apoyo a los emigrantes, 3) reducir las tasas bancarias cobradas por el Banco de Brasil para remesas mensuales; y 4) buscar construir también los caminos para que los brasileros viviendo lejos de casa puedan contribuir a la apertura de nuevos mercados para nuestros productos³⁷.

En 2003, después de su posesión como Presidente de Brasil, en medio del establecimiento de sociedades bilaterales luso-brasileras en el ámbito del Mercosur y Unión Europea, fue firmado un acuerdo relativo a contratos de trabajo recíprocos, para beneficiar a inmigrantes indocumentados de Brasil en Portugal y de Portugal en Brasil. Conocido como *Acuerdo Lula*, es, en gran parte, resultado de las demandas y negociaciones de los líderes de la CBL junto a los representantes del poder público brasiler, que conforme a un documento de esa asociación contextualiza:

[a] lo largo de su existencia, la CBL ha mantenido varios contactos con los Poderes Ejecutivos y Legislativo de Brasil. Un punto alto de esta relación fue un conjunto de encuentros realizados en 2003 que resultaron en el famoso Acuerdo Lula, responsable de la legalización de casi mil ciuda-

36 Título de libro de autoría de Tereza Salles sobre los brasileros de Framingham, MA, EUA.

37 Ver carta completa en el Portal de la Casa de Brasil de Lisboa, <http://www.casadobrasil.info/spip.php?article118>

danos brasileiros en Portugal. En abril de 2003, conseguimos sensibilizar en Brasilia a los [...] secretario-ejecutivo y general del Ministerio de Justicia y Relaciones Exteriores, respectivamente, así como a la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados y del Senado. No podemos dejar de expresar públicamente nuestro reconocimiento al Dr. Luís Paulo Barreto, secretario-ejecutivo del Ministerio de Justicia, por su empeño en la concretización del Acuerdo Bilateral, firmado el 11 de julio de 2003 por el presidente Lula en Lisboa, en su primer viaje oficial al extranjero como presidente de la República. En la audiencia que el presidente Lula nos concedió, en esa ocasión, con la presencia de la mayoría de su comitiva, procuramos sensibilizar al gobierno en la necesidad de que se vea reflejada en la estructura del Estado brasileiro la creciente presencia de esta parcela especial de la población brasileira, que hoy se aproxima probablemente a 4 millones de ciudadanos (Casa de Brasil de Lisboa, 2007).

No deja de ser significativo que el Presidente Lula hubiese incluido a Portugal en su primer viaje internacional y concedido audiencia a los líderes de la CBL, algunas integrantes del Núcleo del PT en Lisboa. El acuerdo bilateral firmado con esta ocasión es resultado de negociaciones bilaterales bastante pragmáticas, similares a la realizada por la CBL en el año 2000 que se distinguen por *una política de lo posible*. Estuvo basado en el Estatuto de Igualdad de Derechos y Deberes reglamentado en Portugal en 2003, además que es resultado directo del Tratado de Amistad, Cooperación y Consulta entre Brasil y Portugal, firmado el 22 de abril de 2000, durante las celebraciones de los 500 de Brasil y que substituye a aquel firmado en 1972. Incluye un modelo de legalización de inmigrantes brasileiros residentes en Portugal a través de contrato de trabajo con el fin de “concretar el régimen procesal de atribución y registro del estatuto de igualdad para los ciudadanos brasileiros residentes en Portugal”. Por tanto, está también vinculado a la ley de inmigración antes mencionada, a partir de la cual, la autorización de permanencia para extranjeros interesados en trabajar en el país quedó condicionada a un contrato de trabajo. Saludado como “una señal de amistad entre los dos países” (Noticias Lusófonas, 2003), ese acuerdo, celebrado una década después de las primeras deportaciones de brasileiros de la era Schengen, que llevaron a conflictos diplomáticos entre

Brasil y Portugal, representa, en el contexto de la legislación portuguesa vigente, una discriminación positiva a favor de los brasileros. Posteriormente, en 2004, ocurrió una regularización ampliada dirigida a todos los extranjeros, a la que los brasileros indocumentados pudieran una vez más acceder. A pesar de la lentitud y límites de ese proceso de regularización, sistemáticamente denunciados por el periódico *Sabiá*, los brasileros continuaron ocupando una posición superior entre los demás migrantes, acentuando las ambigüedades de sus relaciones con Portugal.

Mas esa discriminación positiva, defendida persistentemente por la CBL, ya había sido incorporada en esa ley de inmigración del año 2000, en lo que tiene que ver con la autorización de residencia en Portugal para los trabajadores provenientes de países que hacen parte de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP). Así, mientras que aquellos provenientes de las ex-colonias portuguesas podrían solicitar la residencia después de vivir en Portugal por seis años consecutivos, el plazo para los demás era de diez años. A pesar de cambios en los plazos al transcurrir de los años, los trabajadores oriundos de las ex-colonias portuguesas continuaron siendo privilegiados. Esa distinción también ocurre en los aeropuertos de Portugal, donde hoy, al lado del portón para los ciudadanos comunitarios, hay otro para los ciudadanos de la CPLP. Esa diferenciación indica la persistencia de una política portuguesa re-elaborada a partir de antiguas jerarquías coloniales en cuyo tope, después de los ciudadanos comunitarios, se sitúan los brasileros, seguidos por los demás ciudadanos lusófonos y, solo después, los inmigrantes “extra-comunitarios” cuya lengua nativa no es el portugués (Baganha, 2001; Machado, 2000; Machado, 2008).

En comparación, la nueva ley de nacionalidad, aprobada en Portugal en 2006, de cierta forma es más completa. Además del principio de descendencia basado en el *jus sanguini*, incluye también el *jus de soli*, específicamente en el caso de los hijos de extranjeros nacidos en territorio portugués cuyos padres no se encuentran al servicio del respectivo Estado y siempre que, en el momento del nacimiento, uno de los progenitores haya residido legalmente en el país desde hace, por lo menos, cinco años. Mas, a pesar de las afirmaciones del Primer Ministro José Sócrates de que esa ley se fundamenta en una “política de apertura responsable hacia la inmigra-

ción” destinada a la inclusión y a la “integración de sus inmigrantes”, continúa excluyendo y mantiene en la invisibilidad a los inmigrantes indocumentados (Público, 2006)³⁸. No por casualidad, esa situación es frecuentemente denunciada por la CBL y otras asociaciones de inmigrantes.

Aparentemente, en el contexto de su persistente militancia tanto en favor de los inmigrantes en Portugal como de los emigrantes de Brasil, la realización del *I Encuentro de las Comunidades Brasileñas en el Mundo* en 2008 fue, en gran medida, resultado de una propuesta dirigida al Ministro Celso Amorim por la CBL, durante una de las visitas de Lula a Portugal. Esas interlocuciones, entre los dirigentes de esa asociación de inmigrantes con el gobierno brasileiro, han sido moldeadas y reflejan la larga experiencia y prácticas de gobernantes portugueses en relación a sus propias poblaciones desterritorializadas. Hasta la designación de *Comunidades Brasileñas en el Mundo* está copiada de la expresión *Comunidades Portuguesas en el Mundo* que se relaciona con la experiencia secular portuguesa por todo el mundo. Pero si las *Comunidades Portuguesas en el Mundo* están jurídicamente amparadas por el *jus sanguini*, a través del cual la nacionalidad es transmitida por descendencia (y no por territorio), las categorías *Brasileños en el Mundo* y *Brasileños en el Exterior* tienden a ser utilizadas como estrategias de las movilizaciones por los derechos de ciudadanía de los emigrantes brasileiros para reafirmar la pertenencia a Brasil, país donde tiene vigencia el *jus di soli*. Al mismo tiempo, los líderes transmigrantes continúan utilizando las categorías *emigrantes de Brasil e inmigrantes* en los países donde viven para distinguir sus movilizaciones en relación al país de origen y al país donde están radicados³⁹. En otras circunstancias críticas que implican, por ejemplo, luchas por derechos de circulación internacional en un *mundo sin fronteras*, pueden preferir migrante, en vez de inmigrante o emigrante, debido a lo que esa categoría implica el “derecho de ir y venir”, sin coerciones⁴⁰. Y hay, por lo menos, una voz entre los líderes transmigrantes, que critica la categoría *Brasileños*

38 En “José Sócrates defiende la política de ‘apertura responsable a la inmigración’”. En Público, 04 de noviembre de 2006.

39 Como es el caso de la Casa de Brasil de Lisboa.

40 De acuerdo con las consideraciones hechas por el coordinador político de la Red Brasileñas y Brasileñas en Europa.

en el Exterior (o en el Mundo) en su posición a favor de un *Estado Emigrante*, con representantes emigrantes electos para el Congreso Nacional⁴¹. Constituyen, por tanto, opciones (y construcciones sociales) estratégicas a ser utilizadas en situaciones y por objetivos específicos.

En comunicación presentada en ese I Encuentro, titulada *La Emigración brasilera en el mundo: La agenda de los emigrantes*, la CBL proporciona una retrospectiva de sus movilizaciones que da una idea de sus contactos e influencia junto a los poderes ejecutivos y legislativos de Brasil. En sus propios términos:

Queremos creer que nuestro encuentro en Lisboa con el Ministro Celso Amorim, el día 4 de julio de 2007, por ocasión de la Cumbre Brasil-Unión Europea, en la que discutimos justamente la necesidad de un seminario de este formato, haya sensibilizado al ministro. En aquella ocasión, entregamos formalmente una carta dirigida al Presidente Lula da Silva [...] proponiendo la realización de un seminario a ser promovido por el gobierno, con la presencia de las entidades representativas de la emigración brasilera en todo el mundo, de varios órganos del Estado ligados directa o indirectamente al tema, de la academia y de la sociedad civil. Tal fue, básicamente, el formato de los 2 eventos, realizados en Lisboa, que dejaron su marca, tanto en la academia, como en las relaciones entre la emigración y el Estado brasilero. Fueron el pionero I Seminario Internacional sobre la Emigración Brasilera (octubre de 1997), organizado por la CBL, Centro de Estudios de las Migraciones Internacionales de la Universidad de Campinas y por el Consulado de Brasil y el I Encuentro Ibérico de Brasileños en el Exterior (mayo de 2002), una iniciativa de la Subprocuraduría General de los Derechos Humanos de la PGF de Brasilia. En ambos eventos, la Casa de Brasil de Lisboa fue co-organizadora y ejerció un papel fundamental para el éxito de los mismos. Del Encuentro de 2002 resultó el “Documento de Lisboa”, basado en el documento de discusión preparado por la CBL, que todavía hoy es la referencia indiscutible de articulación de las reivindicaciones y propuestas de la emigración brasi-

41 Actualmente los brasileños radicados en el exterior solo tienen derecho a votar en las elecciones presidenciales. La concepción de un Estado emigrante está basada en la representación de emigrantes en el Congreso Nacional y, por tanto, en la posibilidad de derecho al voto a nivel de diputados federales. Funcionaría, así, más como un Estado que a ser parte de la República federativa brasileña.

lera en el mundo. Más recientemente, contribuimos al Documento de Bruselas, salido del Encuentro de 2007, que reafirma las propuestas del Documento de Lisboa y recoge nuevos e importantes puntos.

Ciertamente, los liderazgos de la CBL desempeñaron un papel pionero en la deflagración de esa movilización en favor de políticas públicas para las poblaciones brasileras desterritorializadas y continúan tenazmente activas en sus reivindicaciones frente a los representantes del poder público de Brasil. Pero el proceso por el que ese movimiento social se globalizó, contó también con otros protagonistas y eventos realizados en otros contextos, que son inclusive reconocidos en el documento que prepararon para la *II Conferencia de los Brasileños en el Mundo* en octubre de 2009, en el que fue subrayado que:

una larga caminata fue hecha hasta llegar a la presente conferencia. Existen por lo menos cinco documentos que condensan decenas de documentos de todas las partes del mundo y que deben ser valorizados: el Documento de Lisboa (mayo de 2002), el Documento de Boston (2005), el Documento de Bruselas (Diciembre de 2007), las conclusiones del acta de consolidación de 2008 (de la I Conferencia) y el Documento de Barcelona (julio de 2009).

Esos documentos de varios encuentros realizados, frecuentemente citados, hacen parte de una memoria que está siendo construida por los propios transmigrantes sobre ese movimiento que se inició en Lisboa y que se extendió no solo por Europa, sino también por otros continentes⁴². Aparentemente, más que cualquier otro partido político brasilero, el PT ha invertido en esas comunidades en el exterior. En cumplimiento a las promesas hechas en la campaña presidencial de 2002, aunque lentamente y gracias a insistentes y recurrentes reivindicaciones, el gobierno de Lula finalmente incorporó esas comunidades de brasileros en el mundo, pasando a considerarlas, por lo menos retóricamente, como parte constitutiva de su pregonada ‘democracia participativa’.

42 Ver síntesis de esas reuniones y documentos en: <http://www.cemsp.com.br/index.php?lingua=1&pagina=not17062010>

Algunas vías de un movimiento social que se volvió global: Academia, Iglesia, Internet y Núcleos del PT.

Concomitantemente a las iniciativas de la CBL, desde la década de 1990, con el aumento de los flujos migratorios y el aumento de casos de deportaciones, se sucedieron movilizaciones de emigrantes en localidades de otros países y continentes, pasando a congregarse también diferentes segmentos de la sociedad civil brasileña. Se ha de recordar que, en Estados Unidos, cuando se realiza *Little Brazil*, primera etnografía sobre los brasileños en Nueva York, publicada en 1993, Maxine Margolis había notado la ausencia de un movimiento asociativo. Sin embargo, pocos años después, empezaron a proliferar asociaciones de inmigrantes brasileños en aquel país, concentradas predominantemente en el Estado de Massachusetts, como, por ejemplo, el Grupo de Mujeres Brasileñas/Brazilian Women's Group y el Centro del Inmigrante Brasileño/Brazilian Immigrant Center, ambos creados en 1995, en Boston. Varias de esas comunidades y asociaciones recibieron la visita de una comitiva del PT que estaba divulgando la carta de Lula a los *Brasileños Lejos de Casa* durante la campaña presidencial de 2002. Posteriormente, en septiembre de 2003, durante el viaje a los Estados Unidos, el Presidente Lula se reunió en Nueva York con líderes comunitarios y activistas del PT radicados en aquel país, que demandaban mejoras en atención consular y, después, por su sugerencia, con el Embajador de Brasil en Washington que, aparentemente dejó de atender en aquella época a sus reivindicaciones.

Esa movilización de activistas y líderes comunitarios, en su mayoría formada por profesionales liberales y académicos, culminó con un Encuentro de Líderes Brasileños en los Estados Unidos, realizado en Boston, en el año 2005, con el objetivo de desarrollar una agenda en común con los inmigrantes brasileños en los Estados Unidos⁴³. En esa época, una comisión parlamentaria mixta de fiscalización⁴⁴ había sido instalada en

43 En Encuentro de Líderes Brasileños en los EUA/ Summit of Brazilian Leaders in the United States www.senado.gov.br/senadores/Senador/MarceloCrivella/noticias/encontroeu.htm

44 Conforme el párrafo 3º del artículo 58 de la Constitución, las comisiones parlamentarias de fiscalización, que tendrán poderes de investigación propios de las autoridades judiciales, además de otros previstos en los reglamentos de las respectivas Casas, serán creadas por la Cámara de

Brasil para investigar los crímenes y otros delitos penales y civiles practicados con la emigración indocumentada de brasileiros en los EUA y que resultó en la visita de parlamentarios a varias comunidades diaspóricas, dos de los cuales fueron invitados para participar de ese encuentro nacional. Contando también con la participación de líderes americanos (inclusive con una conferencia del Senador Edward Kennedy) y brasileiras (entre las cuales estaba el Ministro Luiz Dulci de la Secretaría General de la Presidencia de la República y fundador del PT), esa reunión muestra la importancia de los núcleos del PT exterior y de sus redes sociales en Brasil⁴⁵.

Con base en las experiencias cotidianas de esos liderazgos transmigrantes brasileiras en América, el programa focalizó tanto las (rígidas) leyes de inmigración norteamericanas y el tema de los consulados brasileiros, como la inserción socioeconómica y política de los brasileiros en varias regiones de los EUA y su transformación en un “nuevo grupo minoritario dentro de la sociedad multiétnica y multicultural” en el escenario americano. Indicó, así, la movilización de los brasileiros como un grupo étnico empeñado en transformarse en una *minoría visible* en aquel país. Conocido como I Brazilian Summit, ese encuentro resultó en el *Documento de Boston*, con un conjunto de reivindicaciones al Estado brasileiro.

El año 2005 se transformó en otro marco en el tema emigratorio. En el mes de julio, el dramático asesinato por la policía de Londres del brasileiro Jean Charles, por haber sido confundido con un supuesto terrorista árabe, tuvo gran repercusión en Brasil, trayendo a tono la vulnerabilidad de los migrantes brasileiros indocumentados y la necesidad de acompañamiento permanente de la política externa brasileira en lo que concierne a los derechos humanos. No es por casualidad, la idea de creación de un Comité Brasileiro de Derechos Humanos y Política Externa compues-

Diputados y por el Senado Federal, en conjunto o separadamente, mediante requerimiento de un tercio de sus miembros, para la indagación de hecho determinado y por plazo cierto, siendo sus conclusiones, si fuera el caso, encaminadas al Ministerio Público, para que promueva la responsabilidad civil o penal de los infractores.

45 Estaban, entre los representantes brasileiros del encuentro, el subsecretario de Cooperación y Comunidades Brasileiras en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Embajador de Brasil en los Estados Unidos, además de miembros de la Comisión Parlamentaria de Fiscalización de la Migración ‘Ilegal’ del Congreso Brasileiro.

to por entidades no gubernamentales y organismos del Estado; surgió durante una audiencia pública sobre política externa y derechos humanos en la Cámara de Diputados, en septiembre de aquel mismo año, por iniciativa de la Comisión de Derechos Humanos y Minorías. También en el espacio comunitario europeo, donde predomina el *jus sanguini* (que atribuye nacionalidad solamente por lazos de sangre), *Movimiento de los Brasileiros Apátridas*, iniciado por un periodista brasileño radicado en Suiza, se difundió vía Internet. De esa manera y, contando además con la ayuda de políticos, consiguió derrocar una legislación de 1994 que prohibía el registro de hijos de brasileños nacidos fuera de Brasil en divisiones consulares y que los dejaba en condición de apátridas.

A finales de 2007, todavía en el escenario europeo, dos participantes del I Encuentro Ibérico de Brasileiros en el Exterior realizado en 2002 en Lisboa – la presidenta del IMDH y un asesor de ese Instituto, ex-diputado federal que perteneció al ala católica del PT y que había presidido la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados– organizaron un nuevo encuentro en Bruselas. Al denominarlo *II Encuentro de Brasileiros y Brasileiras en el Exterior-Europa*, los organizadores del IMDH simbólicamente retomaron el ya desmovilizado Proyecto Brasileiros en el Exterior, con el objetivo de formar una red de organizaciones en Europa, “Red entendida como una importante herramienta de defensa de los derechos individuales y colectivos y que vendría a sumarse a tantas otras valiosas iniciativas que ansían colaborar en la construcción de políticas públicas que aseguren condiciones dignas para el migrante brasileño” (Milesi y Fantazzini 2007)⁴⁶.

Contando con representantes brasileños de once países europeos (entre estos la Casa de Brasil de Lisboa), ese encuentro dio origen al así llamado *Documento de Bruselas* que reafirmó las sucesivas reivindicaciones de líderes transmigrantes junto al Estado brasileño, por políticas públicas trans-

46 Ese encuentro de Bruselas contó con la participación de setenta personas, que representaron a instituciones de 11 países europeos (Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Holanda, Inglaterra, Irlanda, Italia, Portugal y Suiza), de Brasil, además de representantes del gobierno brasileño, del Legislativo Federal y de académicos e investigadores enfocados en esta temática. Contó con fondos de la Funag, de la Organización Internacional de las Migraciones de Argentina y Entraid et Fraternité de Bélgica. Contó con el apoyo de la Pastoral de los Brasileiros en el Exterior y de Cáritas Internacional de Cáritas de Bélgica (Milesi y Fantazzini 2007).

nacionales para proteger los derechos de esa población brasilera por el mundo. Al mismo tiempo, retomó una propuesta de formación de la red que había sido lanzada en el encuentro de Boston, pero, restringida a los liderazgos transmigrantes de los Estados Unidos.

Pero, muy probablemente, en la organización de ese encuentro de Bruselas, el IMDH también siguió las recomendaciones del I Foro Social Mundial de las Migraciones (FSMM), promovido por sectores ligados a la Iglesia Católica, que despuntó en 2005 en Porto Alegre (Brasil) y cuyas ediciones bienales han desempeñado un importante papel en la globalización de movimientos sociales a favor de la cuestión migratoria. Ya en su primera edición, además de llamar a la ciudadanía universal, había la recomendación de “trabajar en redes teniendo en cuenta unir y articular las diversas entidades y movimientos sociales en la defensa de la ciudadanía”⁴⁷. Realizado a través del proyecto Diplomacia Parlamentaria y Derechos Humanos de la Fundación Alexandre Gusmão (que está vinculada al Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil), el Encuentro de Bruselas propició las condiciones para la movilización política de esa recién creada red *Brasileros y Brasileiras en Europa* durante la I Conferencia de Brasileños en Mundo, conforme fue relatado y contextualizado en la presentación del Documento de Barcelona, porque si,

[el] Documento de Lisboa es la base propositiva y reivindicativa de lo que aún hoy no se concretó [...], en Bruselas, florece lo que sería la movilización social y política para que el Documento ganara fuerza y “saliera del papel”: la Red de Brasileiras y Brasileños en Europa. Ernesto Guevara acostumbra decir “atreverse a luchar, atreverse a vencer”. Y la Red ya nace atrevidamente, como tendría que ser, con pretensiones mundiales (y provocadoras de la centralidad de la discusión de género).

[...]

De Bruselas a Barcelona, es expresivo el diálogo que se establece entre la Red y el Gobierno de Brasil. El Documento de Bruselas fue protocolizado en el Palacio de Planalto y con una de sus principales propuestas –la creación de un departamento en el MRE para cuidar de la emigración brasilera– comienza el proceso histórico de realización de la 1ª Confe-

47 En <http://adital.com.br/site/noticia2.asp?lang=PT&cod=15907>

rencia “Brasileros en el Mundo”. Una Conferencia exitosa, incluso antes de comenzar, pues posibilitó la primera reunión promovida por la Red [...] con representantes de las comunidades brasileras en todos los continentes. Y es exactamente la participación intensa de la Red en la 1º Conferencia que asegura la posibilidad de constituir la principal sociedad para la realización del 3º Encuentro, el Encuentro de Barcelona: el apoyo de la Organización Internacional de las Migraciones –OIM. (Carvalho 2009: 7/8).

Organizado por la Subsecretaría General de las Comunidades de Brasileños en el Exterior, creada en 2006 en el ámbito del MRE, el *I Encuentro de los Brasileños en el Mundo* en julio de 2008 constituyó un ritual de reconocimiento en Brasil de esas poblaciones desterritorializadas extendidas por países de los cuatro continentes del globo. Si las remesas de divisas –que llegaron a alcanzar los 7,5 billones de dólares en el año 2007– mucho han beneficiado a las localidades de donde parten esos transmisores y han dinamizado la economía brasilerá, ese reconocimiento por parte del Estado brasileró señala sus derechos de ciudadanía en Brasil y, por tanto, legitima su construcción social en tanto brasileros residentes en el exterior o brasileros en el mundo⁴⁸. No es coincidencia que, Luiz Dulci, Secretario General de la Presidencia de la República, presente en el evento, haya señalado que ese tipo de encuentro constituía “instrumento de la democracia participativa del gobierno Lula para direccionar las políticas públicas”.

48 La preparación de ese I Encuentro exigió diversas providencias. Embajadas y Consulados actualizaron sus asignaciones de liderazgos comunitarios y entidades de apoyo a brasileros para auxiliar en la elección de los 55 representantes invitados por el Gobierno. Fue creado un directorio de asociaciones brasileras en el exterior. Fue elaborada una biblioteca de referencia de obras sobre brasileros en el exterior para orientar la encomienda de estudios específicos a académicos de renombre. Transmitido en tiempo real por Internet, el encuentro fue documentado íntegramente y el material resultante disponible en DVD y por Internet.

Reivindicaciones de los liderazgos transmigrantes y la formulación de políticas públicas para la Comunidad de Brasileños en el Mundo

Por casi dos décadas, recurrentes presiones junto al Estado brasileño, por parte de los líderes transmigrantes, organizaciones religiosas (especialmente ligadas a la Iglesia Católica), estudiosos de las migraciones y otros militantes, en lo que tiene que ver con los derechos de nacionalidad y ciudadanía de brasileños residentes en el exterior, tendieron a ser, muchas veces, solamente conquistas puntuales. Pero, en su conjunto, esas diversas movilizaciones, dramatizadas por crecientes deportaciones de brasileños indocumentados, prisiones, muertes y hasta asesinatos en Europa y en los Estados Unidos, o bien como conflictos en situaciones de frontera en América del Sur, ciertamente influyeron para que el tema migratorio finalmente haga parte de una agenda gubernamental. La realización del I Encuentro de los Brasileños en el Mundo, con las reivindicaciones de los líderes transmigrantes consolidadas en acta, resultó en la institucionalización del diálogo entre el Estado brasileño y su diáspora y, por tanto, en el compromiso oficial de acciones gubernamentales a favor de sus derechos de ciudadanía como, por otro lado, se expresó en el Portal Brasileños en el Mundo. Resultado de una antigua reivindicación de los liderazgos transmigrantes, ese portal tiene como objetivo “instrumentar y ampliar el diálogo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y las comunidades brasileñas en el exterior, y de éstas entre sí”, manteniendo informaciones detalladas sobre (y para) esa población brasileña desterritorializada, como noticias sobre acciones del Gobierno dirigidas a los brasileños residentes en el exterior⁴⁹.

En respuesta a las demandas de esos líderes, varias otras acciones comenzaron a efectuarse en el ámbito del MRE, entre las que cambios en el concepto de asistencia consular, que implicó aumento en el número de reparticiones consulares y racionalización tecnológica, incluyendo la emisión de pasaportes biométricos. Incluso fue introducida la libreta de matrícula consular biométrica, inspirada en la experiencia de los consulados mexicanos en Estados Unidos, destinadas a atribuir a los indocumentados, en su vivencia en la clandestinidad, el mínimo de identidad civil,

49 ver. <http://www.brasileirosnomundo.mre.gov.br/pt-br/>

representada por el acceso a asistencia social, a asistencia médica a la posibilidad de abrir cuentas bancarias, especialmente en el escenario americano. Junto con el establecimiento de consulados itinerantes, ya en funcionamiento en algunos condados americanos y en Portugal, esa matrícula consular hace parte de una antigua lista de reivindicaciones de los liderazgos transmigrantes brasileiros de los Estados Unidos, así como del acta consolidada de la primera reunión de la comunidad brasileira en el mundo.

En lo que tiene que ver con la política externa, diferentes demandas han derivado en acciones específicas estén ellas relacionadas con situaciones de conflictos en la frontera con países limítrofes de América del Sur—especialmente Bolivia, Paraguay, Surinam y Guyana Francesa— o al retorno de brasileiros en Japón o incluso, a situaciones de restricción en la circulación de personas en la Unión Europea⁵⁰. Reflejan, así, la heterogeneidad subyacente a la Comunidad de Brasileiros en el Exterior compuesta por mineros en Surinam y Guyana Francesa, grandes hacendados, agricultores sin tierra y pequeños propietarios de tierra en la frontera de Bolivia y Paraguay, operarios fabriles en Japón, que se distinguen de los contingentes con perfiles más diversificados que se radicaron en Europa y en los Estados Unidos. Concomitantemente a las acciones multilaterales en el ámbito del Mercosur, existen también grandes esfuerzos en acciones bilaterales como, por ejemplo, en temas que involucran la circulación internacional de personas en Europa. Nótese, sin embargo, que aunque la no admisión de brasileiros y brasileiras se haya vuelto usual en los aeropuertos de varios países, las negociaciones bilaterales con España, por ejemplo, solo se iniciaron luego de que una joven estudiante de postgrado fue apresada y supuestamente maltratada en el Aeropuerto de Madrid cuando se dirigía a un congreso en Portugal. Ese caso, ampliamente divulgado por

50 Así, por ejemplo, en el caso de Bolivia, la decisión del Gobierno de Morales de mover a los brasileiros instalados en la franja de frontera norte por motivos constitucionales está siendo descartada, a través de un acuerdo tripartito entre Brasil, Bolivia y OIM, que apunta al establecimiento del proyecto de villas agrícolas en el territorio boliviano, para acoger a los brasileiros desalojados que desean permanecer en el área. En comparación, el retorno de los brasileiros en Japón—en su mayoría inmigrantes japoneses y sus descendientes (o casados con descendientes de japoneses que habían migrado para Brasil) que habían sido regulados en Brasil para trabajar en Japón, como operarios de fábrica con contrato de trabajo, está siendo patrocinado por el gobierno japonés, inclusive con medidas de apoyo financiero para el retorno.

los medios de Brasil y que provocó protestas por parte de la academia, se transformó en generador para el establecimiento de un mecanismo bilateral de consultas en el área consular, acoplado a la cooperación en el área policial. Incluyó también el establecimiento de una *hot line* entre los consulados brasileños y las autoridades locales de inmigración para la comunicación rápida entre los consulados brasileños y las autoridades locales de inmigración⁵¹.

Emigrantes brasileños, reconocidos hoy por el poder público de Brasil como brasileños residentes en el exterior, pasaron además a hacer parte de una pauta interministerial, que incluye como importante protagonista al Consejo Nacional de Inmigración (CNIG) del Ministerio de Trabajo. Se trata de un órgano de carácter tripartito, que involucra al gobierno, entidades sindicales y sociedad civil, con la atribución legal para discutir y elaborar leyes migratorias enfocadas al inmigrante en Brasil. La incorporación de temas relacionados al trabajo emigrante y a la posibilidad de ese organismo de transformarse en un Consejo Nacional de Migraciones (CNM), actualmente en trámite en el Congreso Nacional, viene al encuentro de la inseparabilidad entre inmigración y emigración, defendida por activistas de la causa migratoria en Brasil, especialmente por sectores de la Iglesia Católica, con base en su práctica con ambas poblaciones. Esos activistas también han buscado revertir la legislación brasileña en vigor, elaborada durante la dictadura (1964-1984), que trata a los inmigrantes como tema de seguridad nacional. Si la amnistía concedida por el Presidente Lula a los inmigrantes en situación indocumentada en Brasil es en gran parte resultado de sus movilizaciones, esos activistas incluso luchan por una ley más incluyente dirigida a las migraciones, en sustitución a la nueva ley de extranjeros cuyo anteproyecto está para ser votado en el Congreso Nacional.

La movilización de los liderazgos diaspóricos a favor de un Consejo Nacional de las Migraciones refleja la centralidad del trabajo en la vida de los migrantes. Atendiendo a sus reivindicaciones, el documento *Contribuciones para la Construcción de Políticas Públicas enfocadas hacia la migración para el trabajo*, resultado del diálogo tripartito sobre políticas públi-

51 Ver <http://www.brasileirosnomundo.mre.gov.br/pt-br/News.xml>

cas de migración para el trabajo, producto del seminario organizado por el CNIG y por la OIT en 2008, incorpora a los trabajadores brasileños en el exterior y adopta las recomendaciones y propuestas constantes en los documentos de Lisboa, Boston y Bruselas⁵². Además de haber lanzado en 2007 la cartilla *Brasileras y Brasileños en el Exterior: Informaciones Útiles*, el CNIG se compromete a desarrollar el proyecto *Casa del Trabajador Brasileño*, ya establecida en Foz de Iguazú, en la frontera de Paraguay, prioritariamente en Japón, Estados Unidos y Unión Europea, para la formación y calificación profesional, actividades de prevención al tráfico de personas, asesoramiento jurídico, inclusión digital y promoción de eventos culturales, además de medidas para facilitar el traslado de cuerpos o restos mortales. Incluso recomienda al Ministerio de Relaciones Exteriores la necesidad de mejorar la atención de los consulados brasileños y crear mecanismos para reducir los costos de envío de remesas y simplificación de sus procedimientos.

Cambios legislativos en Japón en la esfera del trabajo también motivaron movilizaciones junto al Estado brasileño en pro de los derechos de aseguramiento de los emigrantes, que resultaron en acciones del Ministerio de Pensión y Asistencia Social de Brasil. Además de los acuerdos bilaterales ya existentes, con Alemania, Portugal, España, Italia, Luxemburgo, Grecia, Cabo Verde y Chile y el acuerdo multilateral del Mercosur (Argentina, Paraguay y Uruguay), otros están en curso. En una coyuntura en la que Brasil figura como país emergente, participante de los BRIC, y, por tanto, con mejores condiciones de participar en negociaciones bilaterales, adicionalmente a una misión a Japón en junio de 2009 para discutir un Acuerdo de Aseguramiento Brasil-Japón, fueron iniciadas negociaciones para un acuerdo de aseguramiento Brasil-EUA en agosto del mismo año. Incluso están en curso ruedas de conversaciones con Canadá, Alemania, Siria y Colombia que tienen como objetivo ampliar el número de países con los cuales Brasil mantiene acuerdo de cooperación en materia de pensiones. Debido al énfasis en la migración de trabajo, el principal objetivo de esos acuerdos es “permitir que los trabajadores puedan sumar, para

52 Ver artículos 4.20 a. 4.26 .(CNIG 2008)

finés de solicitudes de jubilación u otros beneficios, los tiempos de contribución registrados en los dos sistemas de aseguramiento”⁵³.

Acciones iniciadas en el ámbito de otros Ministerios, como los de Cultura, Educación, Salud y Justicia, también responden a las demandas de los liderazgos transmigrantes. Sobre todo, esas acciones y políticas públicas en construcción están siendo elaboradas conjuntamente con ellos. Reflejan la fuerza de ese movimiento social iniciado en la diáspora en una democracia que se pretende participativa.

Y la movilización de los líderes transmigrantes continúa

La realización del III Encuentro de Brasileños y Brasileñas en Europa en Barcelona en julio de 2009, como antesala de la II Conferencia de la Comunidad de Brasileños en el Mundo ocurrida en octubre del mismo año, reflejó la institucionalización de esa movilización. Fue organizado por participantes de la red en la localidad, coordinado por un sociólogo, militante del PT con la ayuda institucional del Consulado de Brasil de Barcelona⁵⁴. Contó con participantes de 10 países europeos (entre los cuales la Casa de Brasil de Lisboa), representantes del poder público brasileño, además de enviados de organismos internacionales y entidades brasileñas de apoyo a los emigrantes. Como resultado del apoyo del CNIG, una representación de entidades sindicales y patronales también estuvo presente en el evento, reflejando, así, la centralidad del trabajo y, al mismo tiempo, la incorporación de sindicatos de trabajadores de Brasil en ese movimiento social.

En la preparación para la II Conferencia de los Brasileños en el Mundo, los participantes procuraron establecer una *priorización estratégica* de las propuestas y reivindicaciones de la red, base del Documento de Barcelona. Con el mismo objetivo, fueron discutidos los criterios para la participación en esa segunda conferencia, como la creación de un *Consejo de*

53 Ver <http://www.brasileirosnomundo.mre.gov.br/pt-br/News.xml>

54 Participaron 87 personas, siendo 74 representantes de asociaciones o colaboradores de iniciativas a favor de esas brasileñas y brasileños, distribuidos en diez países: Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Holanda, Italia, Portugal, Reino Unido y Suiza.

Ciudadanos, en el ámbito de jurisdicción consular con representantes electos por voto directo. Ambos asuntos eran bastante polémicos por un consejo provisorio nominado en la primera conferencia y por existencia de una propuesta alternativa encaminada por uno de los participantes para la creación de un *Estado del Emigrante*. En medio de esas divisiones, el Presidente Lula optó por asegurar, antes del término de su mandato presidencial, la creación del Consejo de Representantes de Brasileños en el Exterior (CRBE), en el marco del decreto 7 214, de 15 de junio de 2010, a través del cual se establece principios y directrices para las comunidades brasileñas en el exterior e institucionaliza las Conferencias *Brasileños en el Mundo*. Si bien corresponde al Gobierno brasileño la defensa y promoción de los derechos de los brasileños en el exterior a nivel nacional e internacional y acciones para atender a los objetivos de esa política, los miembros de ese consejo no remunerado (electos por proceso vía Internet) tendrán como responsabilidad asesorar a Itamaraty en los asuntos de interés de la comunidad brasileña en el exterior y en la realización de las conferencias. Por tanto, a través de ese decreto, el Presidente Lula buscó garantizar la continuidad de diálogos con, y políticas para, esa población brasileña des-territorializada, antes del término de su mandato.

Además de los problemas de inserción política, incluso durante el Encuentro de Barcelona, se decidió también realizar dos seminarios en Italia, sobre temas prioritarios, relativos a la Migración en Situación Irregular y a temáticas de Género. Temas sobre derechos humanos (inclusive derechos al trabajo decente) y ciudadanía constituyen, hace mucho, bandera de lucha. Pero, la relación entre identidades sexuales, género y trabajo sólo recientemente comenzó a ser explicitada e incorporada en esas movilizaciones, a pesar de los estereotipos que proliferan acerca de las mujeres brasileñas y del gran número de trabajadores del sexo —mujeres, travestis y transexuales en la diáspora.

Con la realización del *I Seminario sobre Migración Brasileña y Temas de Género*, realizado en Roma en julio de 2010, esas problemáticas finalmente entraron en la agenda de la red de los Brasileños y Brasileñas en Europa. El Documento de Roma resalta el lanzamiento de un grupo de trabajo europeo dedicado a los temas de género y migración, “con el fin de articular colectivos, asociaciones brasileñas y centros de investigación que actúan

en esas áreas; desarrollar estudios o investigaciones especializadas; lanzar campañas de sensibilización y de lobby en defensa de los derechos de las mujeres y LGBT migrantes”. Propone una serie de recomendaciones destinadas al Gobierno Brasileiro para conseguir la intensificación de campañas institucionales del Estado brasileiro y de los países receptores de migrantes en favor de la promoción más crítica y amplia de la imagen de la mujer brasileira, deconstruyendo, así, estereotipos históricos. Sugiere también, entre otros, crear centros de atención, públicos o en sociedad con ONGs especializadas, para víctimas de tráfico, de violencia de género y migrantes deportados en aeropuertos brasileiros de mayor circulación de flujos migratorios hacia Europa; además de insertar el tema de las comunidades LGBT (Lésbicas, gays, bisexuales, transgéneros) en los debates sobre migración en lo que dice: respeto a sus problemas de salud física y psíquica, explicita la necesidad de posibilitar la formación específica y la capacitación de los funcionarios consulares para mejorar la asistencia a la comunidad LGBT y a las víctimas de tráfico y de violencia de género. Adicionalmente sugiere el Consejo Nacional de Inmigración (CNIG) incorporar las agendas de género en el marco de la Política Nacional de Protección al o la Trabajador/a migrante, contemplando, de manera articulada, las problemáticas concernientes a violencia de género, a las comunidades LGBT y al tráfico de seres humanos en el contexto de las migraciones⁵⁵.

Particularmente la discusión sobre las relaciones entre tráfico de seres humanos, género, y trabajo (en especial lo que concierne al trabajo sexual) es polémica en Brasil, pues algunos autores han llamado la atención sobre las ambigüedades entre la yuxtaposición de normas internacionales, específicamente en la ratificación de Brasil del Tratado de Palermo de 2004 y el Código Penal brasileiro en lo que tiene que ver con prostitución. Mientras el Tratado de Palermo tiene una definición ampliada de tráfico (relativo al proceso de reclutamiento, movilización y recepción para ser explotado en cualquier actividad) el Código Penal todavía trata específicamente la prostitución como sinónimo de tráfico de personas. Como argumenta Piscitelli (2008), si el tráfico de personas está considerado una violación

55 Ver Documento de Roma 2010-I Seminario sobre Migración y Temas de Género-www.rede-brasileira.eu

a los derechos humanos de los migrantes, el contrabando de migrantes es tenido como violación a los derechos de los Estados. Si se toma en consideración que la prostitución es un trabajo y que trabajadores del sexo (sean mujeres, hombres o transexuales) no son necesariamente víctimas involuntarias de mafias organizadas, la situación liminal a la que están expuestos y su derecho al trabajo se torna emblemático y exacerba el drama de los migrantes indocumentados y su derecho al trabajo.

A modo de conclusiones

El análisis demuestra la importancia de una perspectiva etnohistórica y transnacional para el entendimiento de los procesos socio-políticos subyacentes a la constitución de un movimiento social de emigrantes brasileños por sus derechos de ciudadanía en Brasil, en la globalización contemporánea. Indica los procesos por los cuales los liderazgos transmigrantes se han movilizado en favor de sus derechos de ciudadanía, tanto en el país de inmigración como en los de origen en la actual coyuntura global, marcada por políticas inmigratorias restrictivas que perciben a los inmigrantes, especialmente aquellos clasificados como “ilegales” e “irregulares”, como amenaza a la seguridad nacional⁵⁶. A través de ese abordaje, el punto inicial en la Casa de Brasil de Lisboa permitió delinear diferentes momentos de la movilización de los inmigrantes en Lisboa por sus derechos de ciudadanía en Portugal, desde las primeras deportaciones de brasileños y caboverdianos de la era Schengen. Al mismo tiempo, posibilitó describir la resultante formación, a partir de la antigua metrópolis imperial, de un movimiento social de emigrantes brasileños por políticas públicas que incluyan sus derechos de ciudadanía en Brasil, en un período marcado por procesos de redemocratización de ese país. Ambos movimientos sociales están interrelacionados, catapultando problemáticas sobre la relación entre migraciones, nación y nacionalismo, y entre esos movimientos sociales y los Estados (de origen y de residencia) en la actual coyuntura global,

56 Ver, por ejemplo, Hardt y Negri (2000) sobre la importancia de los movimientos sociales en la actualidad.

así como cuestiones sobre las especificidades que conducen las movilizaciones de ex-sujetos coloniales en antiguas metrópolis imperiales.

Continuos desplazamientos de ciudadanas y ciudadanos de Latinoamérica hacia las antiguas metrópolis imperiales europeas señalan reversiones en la ruta de las migraciones, resultantes de la transformación de los Estados-miembros de la Unión Europea en países de inmigración, y de la concomitante mutación de los países latinoamericanos en exportadores de emigrantes. En el contexto de esas reversiones, es fundamental examinar las inter-relaciones existentes entre migraciones, colonialismo y pos-colonialismo en las movilizaciones de transmigrantes brasileños en Lisboa. Anclado en el análisis de mis datos etnográficos, argumento que el movimiento migratorio de ex-colonias portuguesas hacia Lisboa actualizan las antiguas y ambiguas relaciones coloniales en la era pos-colonial, reflejando espacios de maniobra y negociación que están directamente relacionados a las antiguas jerarquías coloniales y a los diferentes posicionamientos de las ex-colonias, como también de Portugal, en la economía política global. En el contexto de la continua jerarquía que Portugal impone a sus antiguas colonias, los liderazgos transmigrantes formados por brasileños, luso-brasileños y hasta portugueses que habían emigrado a Brasil, siguieron ocupando posición superior, acentuando las ambigüedades de sus relaciones con Portugal, re-elaboradas de manera recurrente por la inversión del pacto colonial.

Esas ambigüedades, que constituyen las relaciones entre Brasil y Portugal, resultan en un juego recurrente entre diferencias y semejanzas en el contexto de la migración. De un lado, hay una constante actualización de antiguos estereotipos coloniales que retratan a las brasileñas y a los brasileños como exóticos y vagos, destacando, por extensión, su sensualidad y permisividad. Con base en esos estereotipos, los ‘europeos civilizados’ se diferencian de los sujetos coloniales ‘incivilizados’ no solamente en Portugal, sino también en toda Europa. Pero si se marcan las diferencias entre brasileños y europeos, en situaciones de conflicto y competición en el mercado laboral, al mismo tiempo, se abren oportunidades para los que cumplen estos mismos estereotipos. Por otro lado, considerando que los juegos identitarios proporcionan espacios de maniobra tanto para la producción del *mismo* cuanto del *otro*, en situaciones de conflictos entre los

dos países, hay una tendencia a que la ambigüedad sea activada para atenuar las diferencias entre antiguos colonizadores y colonizados, a través de la reafirmación de los lazos de descendencia comunes, historia cultural compartida y, especialmente, el idioma.

Ese juego entre el *mismo* y el *otro* es un patrón recurrente de las relaciones diplomáticas luso-brasileras y, según la situación, favorece las estrategias de los liderazgos transmigrantes de Brasil en sus diálogos con los Estados brasilero y portugués. Sin embargo, considerando que los inmigrantes están radicados y viven en localidades específicas, la explicación sobre por qué y cómo la movilización de los emigrantes brasileiros empezó en Lisboa y no en los Estados Unidos, país hacia donde migran un número superior de brasileiros, exige también el considerar la inserción de esa ciudad en la economía política global, así como los procesos históricos de inserción de los liderazgos transmigrantes de Brasil en esa ciudad. En ese sentido, es importante notar que en el contexto de la historia secular de las transmigraciones entre Portugal y Brasil, la reversión de las rutas a partir de mediados de la década del 1980 estuvo en principio motivada por la apertura de un mercado para profesionales de alto nivel, destinado a la preparación del ingreso de Portugal a la Comunidad Europea, en un periodo de crisis económica y retenciones bancarias de la era Collor. Liderazgos de la Casa de Brasil de Lisboa con una larga trayectoria política en Brasil, inclusive del exilio durante el gobierno militar, formaron parte de esos primeros contingentes de brasileiros que se radicaron en la metrópolis lisboeta. En esa ciudad se aliaron a los antiguos exiliados portugueses en Brasil que volvieron a Portugal después de la *Revolução dos Cravos*, todos con redes de relaciones estratégicas en los dos países y con acceso directo a los centros de poder. Esa inserción de la Casa de Brasil en la ciudad y sus redes sociales estratégicas, acoplada a la política asociativa del Estado portugués, en un contexto marcado por las ambigüedades de las relaciones luso-brasileras, propiciaron su posición de liderazgo en la deflagración de un movimiento social en favor de los derechos de ciudadanía de los migrantes brasileiros en Brasil que se convirtió global.

Como parte de su lucha por el reconocimiento de sus derechos en Brasil, esos líderes transmigrantes han hecho uso estratégico de su identificación de pertenencia nacional como *Brasileiros en el Exterior*, dirimien-

do de esa forma las diversas experiencias y todos los tipos de diferencias de una población diaspórica altamente heterogénea, con demandas específicas según su localización. Al mismo tiempo, siguieron utilizando estratégicamente las categorías *inmigrante*, *emigrante* y *migrante*, según sus posicionamientos en situaciones específicas. Por lo tanto, esas movilizaciones ponen en evidencia el uso situacional de categorías y representaciones, inclusive la desaparición de la construcción social de *emigrante* o *migrante* cuando sea políticamente relevante.

Como ya he destacado en la descripción etnográfica, ese movimiento de *Brasileros en el Exterior*, iniciado en Lisboa, se ha vuelto global, a través del apoyo de la Iglesia Católica, de Núcleos del PT en el Exterior y de la utilización de las nuevas tecnologías. Si por casi dos décadas seguidas, presiones de liderazgos transmigrantes lograron solamente conquistas puntuales, en años recientes, la formulación de políticas públicas por parte del gobierno brasileiro en la era Lula, dirigidas a su diáspora, estuvo pautada por sus reivindicaciones. Mientras haya interés en las remesas de divisas de esas poblaciones que viven afuera de Brasil y que constituyen también un potencial electoral a nivel presidencial, esas políticas también reflejan el proceso de redemocratización del país. Como parte de esas políticas, la elección de un Consejo de Representantes de Brasileiros en el Exterior en diciembre de 2010, en el final del gobierno Lula, inició un nuevo ciclo de ese movimiento social.

Bibliografía

- Ambros, Simoni (2011). *Políticas públicas para a Migrações Internacionais-Migrantes y Refugiados*. Visita 2011 en http://www.dhnet.org.br/dados/livros/dht/livro_migracoes_fantazzini.pdf
- Baganha, Maria I. (2001). "A cada Sul o seu Norte: dinâmicas migratórias em Portugal". En *Globalização: Fatalidade ou Utopia*, Boaventura de Sousa Santos (Org.). Porto: Afrontamento.
- Balibar, Étienne (2004). *We, the people of Europe*. Princeton University Press.

- Behr, Gustavo (2010). *Entre filas, conselhos e maracatus*. Lisboa: Sabiá, março, N.º 84: 2.
- Carvalho, Flavio (2009). “Documento de Barcelona”. Ponencia impresa.
- Coêlho, Christiane, “Associativismo transnacional: as formas de organização da comunidade brasileira no exterior como uma boa prática” En *Migrações entre Portugal e América Latina*. Migrações.
- Costa, P.M. (2006). “A legislação de estrangeiros em Portugal: a situação dos brasileiros”. En *Um mar de identidades: imigração brasileira em Portugal*, Igor José de Renó Machado (Org.). São Carlos: UFSCar.
- Castro, Mary G. (Org.) (2001). *Migrações Internacionais: Contribuições para Políticas*. Brasília: CNPD/IPEA.
- Cooper, F y A. L. Stoler (1997). *Tensions of Empire: Colonial Cultures in a Bourgeois World*. Berkeley: University of California Press.
- Feldman-Bianco, Bela (2001). “Portuguese in Brazil, Brazilians in Portugal: Constructions of Sameness and Difference”. *Identities: Global Studies in Culture and Power*, 2001, Vol.4, N.º 4.
- (2007) “Entre a ‘fortaleza’ da Europa e os laços afetivos da ‘irmandade’ luso-brasileira: um drama familiar em um só ato”. En *Trânsitos coloniais: diálogos críticos luso-brasileiros*, C Bastos, M. Vale de Almeida y B. Feldman-Bianco (Orgs.). Campinas: Editora da Unicamp.
- Glick-Schiller, Nina, Linda Basch y Cristina Blanc-Szanton (1992) *Towards a Transnational Perspective on Migration: Race, Class, Ethnicity, and Nationalism Reconsidered*. Nueva York: Annals of the New York Academy of Sciences.
- Hardt, Michael y Antonio Negri (2000). *Empire*. Harvard University Press.
- Machado, Igor J.R (2000). “Exclusão anunciada: reflexões sobre a nova lei de imigração portuguesa”. *Revista Temáticas* año 8, N.º 15/16.
- (2007). *Cárcere Público: processos de exotização entre Brasileiros no Porto*. Lisboa: Imprensa Nacional.
- (2008). Reflexões antropológicas sobre as políticas de imigração e controle de estrangeiros em Portugal. Texto presentado en la RAM, ms.
- Milesi, Rosita y Orlandi Fantazzini (2007). “Cidadãs e Cidadãos Brasileiros no Exterior: O Documento de Lisboa, a Carta de Boston e o Do-

- cumento de Bruxelas.” [Versión electrónica en http://www.rede-brasileira.eu/atividades/i_conferencia_comunidades_brasileiras_exterior/TextoRositaMilesietOrlandoFantazziniLaConferenciaRio.pdf]
- Novais, Fernando Antonio y Carlos Guilherme Mota (1986). *A independência do Brasil*. São Paulo: Hucitec.
- Padilha, Beatriz, (2008). *Migrações e Diplomacia Parlamentar, in Diplomacia Parlamentar: Uma Contribuição ao Debate*. Rio de Janeiro: Instituto Universitas/ Fundação Alexandre Gusmão.
- Ribeiro, Gladys S. (1994a) “Por que você veio encher o pandulho aqui? Os portugueses, o antilusitanismo e a exploração das moradias populares no Rio de Janeiro da República Velha”. *Análise Social*, 127 (XXIX/3): 631-654.
- (1994b) “Ser Português ou ‘Ser Brasileiro’ considerações sobre o Primeiro Reinado”. *Ler História*, N.º 25: 27-55.
- (1999) *A Liberdade em Construção: Identidade Nacional e Conflitos Lusitanos no Primeiro Reinado*. Disertación de doctorado. Campinas: UNICAMP.
- Salles, Tereza (1999). *Brasileiros Longe de Casa*. São Paulo: Editora Cortez.
- Santos, Gustavo. D. P. (1996). *Sabiá em Portugal: Imigrantes Brasileiros e a Imaginação da Nação na Diáspora*. Monografía de graduación. Curso de graduación en Ciencias Sociales. Campinas: IFCH-UNICAMP, mimeo.
- (2002). *Relações Interétnicas em Lisboa: Imigrantes Brasileiros e Africanos no contexto da Lusofonia*. Disertación de maestría defendida el 30 de julio. Programa de Maestría en Antropología Social, IFCH/ UNICAMP.
- Sprandel, Marcia A. (2010). “Breve análise da relação entre o Estado brasileiro e seus emigrantes”, En *Deslocamentos e reconstruções da experiência migrante*, Ademir Pacelli Ferreira, Carlos Vainer, Helion Póvoa Neto, y Miriam de Oliveira Santos. Río de Janeiro: Garamond.

Páginas Web

- <http://www.adital.com.br/site/noticia2.asp?lang=PT&cod=15907>
<http://www.brasileirosnomundo.mre.gov.br/pt-br/>

<http://www.brasileirosnomundo.mre.gov.br/pt-br/News.xml>
<http://www.casado brasil.pt>
<http://www.casado brasil.info/spip.php?article118>
<http://www.cemsp.com.br/index.php?lingua=1&pagina=not17062010>
<http://www.despontspasdesmurs.org/>
http://www.dhnet.org.br/dados/livros/dht/livro_migracoes_fantazzini.pdf
www.senado.gov.br/senadores/Senador/MarceloCrivella/noticias/encontro-eua.htm

Los inmigrantes bolivianos, ¿sujetos de agenda política en la Argentina?

Roberto Benencia*

Introducción

En este capítulo procuraremos mostrar de qué manera inmigrantes bolivianos, en particular aquellos que forman parte de esa corriente que se incorporó a la producción de hortalizas para el consumo en fresco en distintos cinturones verdes de la Argentina, se constituyeron, en los últimos tiempos, en actores sociales relevantes de la producción alimentaria y, por qué no, también de la vida política en determinados espacios donde su actividad es predominante desde la perspectiva de las economías étnicas que constituyen; a punto tal que comenzaron a ser tenidos en cuenta como sujetos de agenda política en el ámbito de los gobiernos locales donde desarrollan su actividad; es decir, en los cinturones verdes que rodean las ciudades del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), prácticamente el corazón económico del país.

Trataremos, por lo tanto, de mostrar cómo este conjunto específico de inmigrantes bolivianos fueron organizándose colectivamente y ganando poder e influencia políticos a nivel regional, a partir de su capacidad de trabajo y organización, elementos clave de su agencia política, que los llevaron a no solo adquirir visibilidad y aceptación pública, sino también a ser considerados sujetos sociales de interés por parte de los gobiernos locales.

* Investigador Principal del CONICET y Profesor Titular Consulto de la Facultad de Agronomía de la UBA, Centro de Estudios y Servicios Rurales (CEDERU/FAUBA).

En este trabajo buscamos mostrar sus posibilidades como agentes políticos, así como también sus limitaciones a la hora de redefinir sus derechos de ciudadanía a un nivel más amplio.

Los inmigrantes bolivianos en la Argentina

Entre los inmigrantes limítrofes que ha recibido la Argentina, quienes han dado muestras de mayor vitalidad, por su persistencia y fortaleza, en los últimos tiempos han sido los paraguayos y los bolivianos; en décadas recientes, ambas colectividades se han concentrado mayoritariamente en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), la más importante del país, desde el punto de vista político y económico.

Pero tal vez, de acuerdo con nuestros estudios, sean los inmigrantes bolivianos quienes han adquirido mayor protagonismo a partir de la construcción de trayectorias laborales novedosas y el desarrollo de organizaciones potentes, siendo quizás a quienes puede adjudicarse con mayor propiedad la denominación de migrantes transnacionales en el sentido más preciso y abarcador de su definición (Basch et al., 1992).

En la actualidad, los podemos ver como fuerza laboral hegemónica en actividades de producción de verduras y hortalizas en la mayoría de los cinturones verdes de la Argentina (Benencia, 2006); como patrones y operarios en la industria textil de Buenos Aires (Benencia, 2007), así como en una importante proporción en actividades de producción de insumos para la construcción (ladrillerías) (Oliva, 2003; Pizarro et al., 2008) o conformando cuadrillas de peones o mano de obra especializada en la construcción de edificios (Vargas, 2005).

Ante fenómeno tan sorprendente, nos preguntamos ¿cuáles son las cualidades de estos inmigrantes para que, de pronto, en la actualidad la sociedad los admire y los rechace por partes iguales? Se los admire por su capacidad de trabajo y por ser casi los únicos que durante los noventa lograron un ascenso económico importante, y se los rechace por la misma causa; porque durante esa década una alta proporción de argentinos se convirtieron en desocupados, sin la posibilidad, muchos de ellos, de recuperar el trabajo en la actualidad en un nivel similar al que disponían con anterioridad a la crisis.

Pensamos que dentro de las cualidades de los inmigrantes bolivianos para posicionarse favorablemente en esas áreas territoriales y económicas del país de destino se encuentran la inteligencia, la tenacidad, la constancia en el trabajo, la conservación de las tradiciones, las redes de relaciones, la capacidad organizativa, el ahorro y lo que llamaríamos una *lectura correcta* de la realidad.

Cuando hablamos de esta última cualidad, queremos poner el acento sobre determinados indicios referidos al comportamiento económico y político de estos actores sociales en situaciones ‘normales’ y en situaciones críticas. Por ejemplo, durante la crisis acaecida en la Argentina durante el 2001-2002¹, mientras gran parte de los argentinos quedaban paralizados ante la imposibilidad de sacar su dinero de las cuentas corrientes de sus bancos o de los depósitos a plazo fijo, con intereses especulativos, ellos, los horticultores, que conservaban el dinero en sus hogares, resolvieron comprar insumos e implantar invernáculos en sus tierras, propias o alquiladas; con posterioridad, dejaron de adquirir tierras, y optaron por tomarlas en arriendo, para evitar inmovilizar capital, y levantaron invernáculos en ellas.

Un poco más adelante en el tiempo, estos inmigrantes avanzaron hacia el eslabón más importante de la cadena de valor hortícola, como son los mercados mayoristas de concentración y distribución de frutas y hortalizas frescas. Desde esa fecha hasta la actualidad, comenzaron a aparecer cada vez más ‘mercados bolivianos’ en el área hortícola bonaerense.

Cuando se dieron cuenta de que, cada vez, era más costoso traer mano de obra boliviana de carácter temporal, como en épocas anteriores, debido a que los salarios en Bolivia, a partir de la asunción del presidente Evo Morales, se estaban incrementando, decidieron dejar de pagar por jornal, y ofrecieron retribuciones a porcentaje.

A la vez toman la decisión de conducir gran parte de su economía en negro, en la medida que la ausencia de controles normativos en determinados espacios productivo-comerciales lo posibilite.

1 Crisis económico-política que culminó con la entrada del país en situación de *default* respecto del pago de su deuda externa.

La articulación de todos o algunos de estos elementos les han permitido, en cada lugar donde se han asentado, conformar una masa crítica², punto a partir del cual han podido convertirse en un colectivo con poder de decisión para imponer sus propias reglas de juego y pasar a dominar, de manera total o parcial, uno o varios eslabones de la cadena de producción de valor en la que se han instalado (puede ser, como mencionamos, en la horticultura, la industria textil o la construcción).

Veamos, ahora, de qué manera lo han conseguido refiriéndonos específicamente a su performance en la *producción hortícola*: 1) desarrollando la capacidad de ahorro necesaria como para tener acceso a la tierra productiva, sea en calidad de arrendatarios o propietarios, lo que les ha permitido ser fuertes demandantes de mano de obra de trabajadores de su misma nacionalidad, a partir del clan como institución estructurante de dicho mercado de trabajo. 2) Adquiriendo el conocimiento acabado de una producción, que requiere, en cada momento, la aplicación de determinadas tecnologías para ser rentable; esto les ha permitido adoptar el modelo adecuado en cada momento. Por ejemplo: la decisión de producir bajo cobertura y ser conocedores del manejo adecuado de la tecnología de invernáculo (como el que han logrado en la mayoría de los cinturones hortícolas), el uso de sistemas de ferti-irrigación o el uso de semillas de última generación, lo cual les asegura producción en cantidad y calidad durante casi todo el año; en particular en el caso de la verdura de hoja, que requiere menor inversión de capital, pero de la que han llegado a lograr los máximos rendimientos. 3) Accediendo al dominio de espacios de venta en la playa libre de algún mercado tradicional, e inclusive, al ingreso en puestos fijos en el interior mismo del mercado, situación que les permite ser proveedores de mercadería de calidad, en cantidad y variedad, a precios más ventajosos que los que ofrecen los proveedores locales (es decir, ser formadores de precio). 4) Alcanzando el eslabón más elevado de la cadena de valor de esta producción, y llegar a constituir sus propios *mercados de distribución mayorista* de hortalizas, conformados por puesteros bolivianos,

2 Cuando hablamos de masa crítica no solo nos referimos a la concentración numérica de inmigrantes en un espacio geográfico, sino en el sentido particular mencionado por Moya (2004); es decir, en lo que respecta a un incremento de la densidad de inmigrantes en un determinado territorio, entre los que existen "conexiones microsociales de gran intensidad".

adonde van a proveerse de mercadería ‘verdulería’ bolivianos y no bolivianos, instalándolos en áreas donde pueden ser competitivos³.

Las capacidades mencionadas, entonces, han posibilitado la constitución de espacios de producción y/o comercialización que se reconocen como economías étnicamente controladas y como economías de propiedad étnica⁴, donde hay propietarios bolivianos de establecimientos hortícolas, con empleados bolivianos, en un caso, y propietarios autóctonos de establecimientos hortícolas donde la mayoría o la totalidad de los empleados son bolivianos, en el otro. Ambos tipos de establecimientos son proveedores de alimentos a una clientela en su gran mayoría no étnica (Arjona Garrido y Checa Olmos, 2007).

Haciendo uso de estas capacidades, a su vez, han logrado construir territorios productivos en áreas donde éstos no existían. Se puede hablar de la creación de un nuevo territorio productivo, sobre la base de procesos de tecnificación-adopción-organización, en espacios donde antes eran predominantes otras lógicas de funcionamiento, como por ejemplo, las orientadas a la subsistencia familiar. En Brasil encontramos ejemplos de procesos de creación de territorios productivos, siendo uno de los más importantes el desarrollo de la producción de frescos, principalmente mangos y uvas, en el Valle del Río San Francisco, en el nordeste de ese país. En este desarrollo fueron centrales las acciones de agencias estatales y organismos públicos no estatales (Marsden, 1997). La mano de obra es principalmente local y está integrada por pequeños productores que necesitan completar sus ingresos con ocupaciones extraprediales y trabajadores asentados en localidades de la zona.

3 Logros similares se pueden apreciar en lo que hace a la producción y distribución textil: constitución de pequeños y medianos talleres de confección de ropas, dirigidos por bolivianos con mano de obra de la misma nacionalidad, y establecimiento de numerosas ferias de distribución de ropas para las clases menos pudientes, desde pequeñas hasta grandes extensiones, como la feria de La Salada.

4 Tanto la economía de propiedad étnica como la economía étnicamente controlada están configuradas por subsectores formales, informales e ilegales. Así, el sector formal está compuesto por empresas que pagan sus impuestos y, por tanto, aparecen en los registros oficiales. El sector informal incluye empresas que, aun produciendo u ofertando productos legales, no pagan impuestos ni están registradas. Por último, el subsector ilegal está formado por empresas que se dedican a actividades o mercancías prohibidas, por ejemplo, venta de material musical –los conocidos como manteros–, drogas, juego o falsificación de documentos.

Es el caso de los inmigrantes bolivianos que en ciertos territorios de la Argentina deciden producir horticultura, de una manera diferente de como se hacía ésta en un período inmediato anterior, o prácticamente no se hacía, y obtienen, a partir de ese accionar, un beneficio económico muy superior al que obtenían quienes la producían previamente. No obstante, en las situaciones que conocemos, a diferencia de las experiencias brasileñas, la acción de organismos estatales en la construcción de dichos territorios ha estado ausente.

En la actualidad, y tal como se muestra en el siguiente mapa, podemos apreciar la inserción de los inmigrantes bolivianos en la producción hortícola de todo el país:



En el área hortícola bonaerense (AHB) –la más importante del país por la cantidad de establecimientos productivos (alrededor de 1 200) y el volumen de producción, que no solo provee de verduras y hortalizas frescas a los habitantes la ciudad de Buenos Aires y de los partidos que componen el Gran Buenos Aires (unos 15 millones de personas), sino que exporta su producción hacia otras provincias–, el Censo Hortícola de la Provincia de Buenos Aires (2001) registraba en la zona Sur (partidos de La Plata, Berazategui y Florencio Varela) la presencia de un 39,2% de productores quinteros de origen boliviano (el 75% de ellos en carácter de arrendatarios y el 25% en carácter de propietarios), los cuales trabajan casi exclusivamente con mano de obra proveniente de su propio país. Mientras que el Censo Hortiflorícola de la Provincia de Buenos Aires 2005 registra un 30,4% de horticultores de esa nacionalidad en toda la provincia.

En el cinturón hortícola del Área Metropolitana de Córdoba, hacia el 2002, el 50% de los productores hortícolas eran de origen boliviano (Coppi, 2002).

En el cinturón hortícola de Río Cuarto –la segunda ciudad en importancia de la provincia de Córdoba– se aprecia la presencia de mano de obra boliviana en un 70% de las explotaciones, siendo el 38% de éstas dirigidas por productores oriundos de la localidad de San Lorenzo (Tarija), en carácter de arrendatarios o propietarios (Benencia y Geymonat, 2006; Benencia y Ramos: 2008).

En el cinturón verde del conglomerado que forman las ciudades de Villa María y Villa Nueva, correspondientes a la pampa húmeda cordobesa, se aprecia a inicios de la década del noventa la presencia de arrendatarios, medieros y peones bolivianos, básicamente tarijeños y potosinos, que constituían el 40% del total de la mano de obra en estas actividades (Pescio y Oliva: 2003).

En las zonas de influencia de las localidades de Colonia Santa Rosa (Salta) y de Fraile Pintado (Jujuy) encontramos inmigrantes bolivianos oriundos de la zona de Pampa Redonda (Tarija)⁵ en una importante pro-

5 Alfonso Hinojosa Gordonava et al. (2000), al referirse a los emigrantes de Pampa Redonda hacia la horticultura del Norte de la Argentina, comentan que: “[...]La empresa hortícola ligada a mercados sólidos del Norte alberga la totalidad de inmigrantes (bolivianos), sobre todo chapa-cos [...]; en la zonas de Fraile Pintado y de Santa Rosa la emergencia de medieros y quinteros

porción de explotaciones hortícolas conducidas por patrones nativos y por patrones bolivianos.

En Lules (Tucumán), “...en la actualidad, el 65% de los miembros de la comunidad boliviana (1 485 personas) se ocupa en la horticultura, fundamentalmente en los cultivos de frutillas y tomates, en menor medida de zapallitos, chauchas, etcétera...” (Rivero Sierra, 2008).

En Rosario, provincia de Santa Fe, en una investigación realizada entre 1991-1996, se aprecia la presencia de familias de inmigrantes bolivianos en carácter de medieros en el área hortícola rosarina. (Albanesi et al., 1999).

En Goya, provincia de Corrientes, en horticultura de primicia es importante la presencia de familias bolivianas desempeñándose como mano de obra.

En Mar del Plata, familias bolivianas provenientes, en su mayoría, de Carachimayo (Tarija) comenzaron a incorporarse en la horticultura bajo la forma de mediería, y en la actualidad representan una parte importante de los productores hortícolas y comercializadores de verduras en el cinturón verde marplatense. (Lucífora, 1994).

En la localidad de Pedro Luro, sobre el río Colorado, a cercana Bahía Blanca la producción de cebollas para exportación tuvo un auge muy importante gracias a la incorporación de mano de obra boliviana, básicamente proveniente de Oruro, y que representarían el 20% de la población local (Albaladejo, Lorda, Duvernoy, 2000), y en el cinturón hortícola de Bahía Blanca (localidad de Daniel Cerri, a 15 km de aquélla) se aprecia que, desde hace aproximadamente dos décadas, la horticultura ha pasado a estar, casi por completo, en manos de familias bolivianas, después de haber estado conducida por inmigrantes europeos (Kraser y Ockier: 2007).⁶

es muy significativa, incidiendo en la productividad regional, mediante la dotación de mano de obra, tecnología, insumos, así como también la expansión de la frontera agrícola [...]; las relaciones de parentesco (a nivel familiar y comunal) estructuran un sistema económico transterritorial basado en la producción de tomate y pimiento, donde la performance de los Pampa Redondeños es singular [...]. La mayoría de los inmigrantes de Pampa Redonda –una localidad de 206 familias, 1 001 habitantes, de los cuales el 65% habían migrado hacia la Argentina en 1998– se han convertido en medieros y productores arrendatarios, y unas cuantas familias o redes familiares son propietarios de tierras (en la Argentina) que viajan con todo su entorno familiar para trabajar ahí...”.

6 Según el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires [...] alrededor de 5 000 serían los bolivianos radicados en los partidos de Villarino y Patagones, convirtiéndola en la comuni-

En General Roca, provincia de Río Negro, Ciarallo (2006) muestra en estos últimos años la gran importancia de la incorporación de arrendatarios horticultores bolivianos en lotes otrora destinados exclusivamente a la producción de frutales⁷.

En Trelew (provincia de Chubut), Sassone, Owen y Hughes (2004) encuentran productores propietarios, medieros y peones bolivianos provenientes de Tarija, Oruro y Cochabamba desarrollando actividades hortícolas (tanto productivas como de comercialización) en el valle inferior del río Chubut (VIRCH), otrora predominio de inmigrantes galeses.

En Ushuaia (Tierra del Fuego) se registra la presencia de asalariados bolivianos trabajando en la recolección de hortalizas bajo invernáculo (Mallimaci, 2008).

Lo más novedoso de estos fenómenos ha sido que tanto en Río Cuarto como en Trelew los horticultores bolivianos fueron protagonistas en la construcción de nuevos territorios hortícolas donde éstos no existían previamente como tales.

En Río Cuarto, por ejemplo, al solicitarle a Deterlino Rueda, el productor pionero que nos relatara cómo fue que se iniciaron en la producción hortícola en forma independiente en dicho espacio, éste comenta que:

[...]aquí no había mercadería buena, porque no abonaban las tierras...; nosotros empezamos a ponerle guano de pollo...; no se hacía tomate, porque se pensaba que no había tierras ni clima (apto) para que diera bien...; y nosotros lo hicimos...; la mayoría de las quintas estaban cerca de la costa del río, porque aprovechaban el agua (sin costo) para regarlas...; nosotros

dad extranjera más grande de esa zona de riego (Alcalá, 2006). En Villarino el proceso migratorio que experimentaron las localidades de Mayor Buratovich, Pedro Luro e Hilario Ascasubi en las últimas décadas, motivado por una corriente migratoria que originalmente fue estacionaria y vinculada al ciclo productivo de la cebolla y que pasó a convertirse en migración fija en las últimas décadas, ha contribuido al crecimiento demográfico del partido (Pérez, 2009).

7 Respecto de estos nuevos tomadores de tierras en el Alto Valle del Río Negro y Chubut, dice Ciarallo: “[...]teniendo en cuenta que el 80% de los casos (de arrendatarios) estudiados en esta investigación son de origen boliviano, se estaría ante la evidencia de un claro proceso de articulación entre la práctica de la horticultura en tierra de terceros y el surgimiento de nuevos agentes sociales en el espacio social. Este fenómeno es coincidente con las tendencias descriptas para otras regiones del país y que estarían reflejando modalidades de precarización y flexibilización en los procesos de trabajo vinculados con las posibilidades de sostenimiento de los procesos de reproducción de las unidades productivas...”.

introducimos el riego por aspersión, para lo que necesitamos poner bombas eléctricas, que dan gasto, pero que son necesarias en ciertos momentos del año (cuando la tierra está muy seca para empezar a sembrar, cuando el surco necesita agua para que las plantas surjan...), y trajimos el invernadero, que aquí no se conocía...; para eso (para ponerlo en práctica en Río Cuarto), hace 8 años, hice venir a algunos de mis hermanos, que habían hecho tomate, y a Félix Villa, de Mar del Plata, que es el que más sabe del manejo del invernáculo..., y vino con su esposa y su cuñado...; cuando llegaron, había quintas chicas; lo que producíamos se vendía, y a buen precio..., y los primeros años el tomate anduvo bien...

La apelación a algunos miembros de las propias familias y a ciertos trabajadores especializados de la misma zona de origen en Bolivia para conformar dichos territorios productivos nos permiten afirmar que esta 'bolivianización de la horticultura', como la he calificado, se ha realizado predominantemente a partir de la puesta en juego de lazos fuertes; es decir, que los pioneros en un determinado territorio llamaron primero a los más allegados, de mayor confianza y con más habilidad para interpretar la idea de producción que aquellos tenían; de esta manera, la información acerca de la oportunidad que brindaba el nuevo lugar solo llegó completa a algunos, a los que el pionero quería que llegara.

En relación con esta temática, Margaret Grieco (1987), al referirse a la forma en que la información se transmite, recurre a la existencia de vínculos personales fuertes, que son los que transmiten la información sobre el trabajo a los potenciales inmigrantes. Lo que trata de resaltar es que la fuerza de una relación social está dada por el reconocimiento de relaciones recíprocas y no por el hecho de que los individuos estén físicamente próximos (contrariando el modelo epidemiológico acerca de cómo se transmite la información).

En este sentido, la información no es, por tanto, la misma para todos los vecinos o coterráneos del pueblo, ni necesariamente se transmite de vecino a vecino, porque los canales a través de los cuales ésta pasa son las relaciones sociales fuertes, que prescinden de la distancia y, por ende, de la frecuencia de los contactos.

Lo antedicho deriva en el tema de las oportunidades a las que acceden los inmigrantes a través de la información. Son las redes de relaciones de

las que forman parte, y que ellos construyen, las que estructuran las oportunidades. Por ello, las oportunidades están socialmente condicionadas; no dependen de las características personales, de los atributos, sino de las relaciones entre los actores. El análisis de la composición de las redes y de sus formas se torna el punto central, porque nos provee la clave explicativa, ya que son estos elementos los que abren o cierran el acceso a las oportunidades. Estas oportunidades económicas, cuando se constituye una masa crítica en un determinado territorio, pueden llegar a transformarse en oportunidades políticas, para lo cual hay que tener habilidad en lo que Granovetter (1973) denomina una construcción de 'lazos débiles'.

Este autor da una vuelta de tuerca al análisis de las relaciones sociales al plantear su constitución a partir de la existencia de lazos fuertes y de lazos débiles; considera que la constitución de los primeros es decisiva en las etapas iniciales de la migración, porque permite la consolidación de los grupos, y asegura los términos de la estabilidad, más no asegura la movilidad ulterior; en tanto que la constitución de los segundos es la que permite encontrar, entre otras oportunidades, la opción a la movilidad social y/o al crecimiento del grupo original; a lo que nosotros agregáramos, las posibilidades de participación política de los inmigrantes.

Así, en el contexto de restricciones que viven los grupos migrantes, los lazos fuertes son importantes en lo que hace a la consolidación de identidades, de la cultura: imágenes, percepciones, prejuicios, de los grupos pioneros respecto de los grupos locales. En tanto que los lazos débiles actúan a la manera de puentes que permiten establecer conexiones con otras redes densas, y de manera particular con el Estado, etcétera.

De ahí que, como veremos en el siguiente punto, las relaciones de los inmigrantes bolivianos con técnicos, líderes comunitarios y políticos en instancias locales han posibilitado el desarrollo de nuevas instituciones en el ámbito local, como son los mercados concentradores de hortalizas, así como su afianzamiento organizacional y su crecimiento económico y político.

De la producción al mercado: los inmigrantes bolivianos sujetos de la agenda política⁸

En lo que se refiere a la incorporación de estos inmigrantes como sujetos en cuestiones de agenda política, es necesario considerar la importancia económica y política que ha adquirido este actor social en la última década, como para ser tenido en cuenta cuando se tienen que tomar medidas a distintos niveles de gobierno en lo que hace a la cadena de producción hortícola⁹.

A partir de 2002, la situación de la producción hortícola en el AMBA fue ocupando gradualmente un lugar en la agenda política de distintos niveles gubernamentales, hasta convertirse en el transcurso del 2008 en una problemática que involucró acciones concretas de una manera articulada entre diversos agentes estatales, por lo menos en la región noroeste del periurbano. Entre los antecedentes de intervención política en el sector se pueden señalar cuestiones vinculadas con la esfera de la producción y, sobre todo, de la comercialización, básicamente en lo que respecta a la creación de sus propios mercados mayoristas de concentración de verduras, como veremos a continuación.

Una reseña acerca de las diversas acciones que en ese sentido se desarrollaron a lo largo de la década nos permite poner de resalto, por ejemplo, que durante el año 2000 la municipalidad de Moreno puso en marcha el Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL), destinado a dar soporte a la horticultura periurbana desde el nivel local (Barsky, 2006); la municipalidad de Florencio Varela conformó el Instituto de Desarrollo Local (IDEL), para implementar en 2002 el programa Tierras Productivas, con auspicio de la FAO; Pilar puso en marcha el PRO.A.A.S., en 2004, reglamentado según Ordenanza Municipal 247/06. En el año 2006, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) comenzó a implementar un proyecto de grandes dimensiones,

8 Los ejemplos para la elaboración de este punto del artículo han sido tomados de los trabajos de Pizarro (2008); García, Le Gall y Miérez (2008); Ciarallo (2003) y Benencia (2009).

9 La *agenda pública*, como entidad analítica, es un dispositivo en el que se dirimen relaciones de poder (Stone: 1989; Lahera Parada: 2002). De esta forma, las agendas se presentan como construcciones sociales (Cobb y Elder: 1971) al jugarse en ellas las posiciones de distintos actores e identidades que participan en tal construcción, contextualizando así los problemas y otorgándoles el atributo de 'cuestión', iniciando así el ciclo de la política pública (Oszlak y O'Donell: 1976).

el Proyecto Integrado PNHFA 3141 *Desarrollo de tecnologías de procesos y gestión para la producción periurbana de hortalizas*, e inició la discusión acerca de la relocalización de sus agencias experimentales en torno a la Región Metropolitana. En el 2007, la excepcional baja de la temperatura en todo el territorio nacional, consecuencia de la corriente de La Niña en el Pacífico Sur (con su expresión más representativa en la nevada caída sobre Buenos Aires), provocó un fuerte incremento de los precios de las hortalizas en el nivel minorista, y la agricultura periurbana cobró visibilidad pública. En diciembre de ese año, la provincia de Buenos Aires creó una Dirección de Agricultura Periurbana, dependiente del Ministerio de Asuntos Agrarios, y el 23 abril de 2008 la Presidencia de la Nación suscribió un convenio para subsidiar el desarrollo de la agricultura periurbana cuyo alcance geográfico abarca 3 000 hectáreas y más de 400 productores de los partidos del periurbano norte y oeste: Exaltación de la Cruz, Escobar, Mercedes, Luján, Gral. Rodríguez, Marcos Paz, Moreno y Pilar. El convenio ha sido instrumentado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) y el INTA, pero los subsidios son manejados y distribuidos por los municipios.

Todo esto sucedía al tiempo que se extendía el proceso de ‘bolivianización’ de la horticultura y cobraba visibilidad el fenómeno de la movilidad social ascendente de algunos inmigrantes bolivianos dentro de la *escalera boliviana* (Benencia y Quaranta: 2006) hasta alcanzar el rango de patrones y, en algunos casos, de comercializadores; tanto es así que hacia fines de la década de 1990 se puso en evidencia la coexistencia de un número creciente de *mercados mayoristas bolivianos* en el periurbano del AMBA junto con el tradicional Mercado Central.

Dichos mercados, que han sido motorizados por inmigrantes bolivianos, en su mayoría en el marco de las políticas de desregularización, fueron cobrando visibilidad progresivamente a los ojos de las autoridades gubernamentales locales, provinciales y nacionales en consonancia con la potencialidad de implementar estrategias de comercialización internacional –por lo menos a nivel del MERCOSUR. Y así como cobraron mayor visibilidad los mercados, lo hicieron los productores hortícolas de origen boliviano que cultivan gran parte de las frutas y verduras que allí se comercializan (García, Le Gall y Miérez: 2008).

De acuerdo a contextos de crisis o de recuperación socio-económica, estos mercados –y los productores hortícolas– han sufrido el impacto de dos tendencias diferentes: a) En momentos de crisis tales como la del 2001-2002, las políticas para con estos mercados y para con los productores fueron de menor control: desregularización, menor presión fiscal, lo que ha tenido como consecuencia el desarrollo de una actividad con mayor grado de informalidad. b) En momentos de recuperación del consumo, la tendencia ha sido la opuesta: regularización, mayor presión fiscal, que se ve reflejada en la menor informalidad que se observa en la actividad.

La progresiva recuperación en los niveles del consumo que se comenzó a observar desde la crisis de 2001, junto con el aumento de los precios de las frutas y verduras que se produjo hacia fines del 2006 y el incremento de la conciencia ambientalista propiciaron, entre otros factores, una tendencia hacia una mayor regularización de los mercados, los que debieron adecuarse a una serie de normativas tendientes a aumentar la presión fiscal, controlar aspectos sanitarios y reducir la informalidad, como, por ejemplo, la normativa SENASA-SICOFHOR¹⁰, cuyos objetivos procuran: identificar y concientizar en forma gradual y paulatina a los diferentes eslabones que componen la cadena de producción y comercialización mayorista de productos frutihortícolas frescos, actualizando y difundiendo conceptos de identidad y calidad de la mercadería, de acuerdo con la normativa vigente en la materia. Asimismo, buscan determinar las condiciones higiénico-sanitarias en que ésta se produce, adoptando las medidas sanitarias preventivas y correctivas según corresponda, alentando, de ese

10 El Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) está llevando a cabo la implementación del Sistema de Control de productos Fruti Hortícolas Frescos (SICOFHOR), cuyos objetivos procuran: identificar y concientizar en forma gradual y paulatina a los diferentes eslabones que componen la cadena de producción y comercialización mayorista de productos frutihortícolas frescos, actualizando y difundiendo conceptos de identidad y calidad de la mercadería, de acuerdo con la normativa vigente en la materia. Asimismo, buscan determinar las condiciones higiénico-sanitarias en que ésta se produce, adoptando las medidas sanitarias preventivas y correctivas según corresponda, alentando, de ese modo, la implementación de las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA). Con este sistema se quiere lograr la identificación de los actores de la cadena de producción y comercialización mayorista de productos frutihortícolas (productores, empaquadores y establecimientos mayoristas) y verificar la correcta identificación de la mercadería para lograr en forma paulatina su trazabilidad. Determinar la presencia de residuos de plaguicidas y de patógenos microbianos, a través de un programa de monitoreo y vigilancia en frutas y hortalizas seleccionadas, para verificar si se cumple la normativa vigente en la materia.

modo, la implementación de las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA). Con este sistema se quiere lograr la identificación de los actores de la cadena de producción y comercialización mayorista de productos frutihortícolas (productores, empacadores y establecimientos mayoristas) y verificar la correcta identificación de la mercadería para lograr, en forma paulatina, su trazabilidad. Determinar la presencia de residuos de plaguicidas y de patógenos microbianos, a través de un programa de monitoreo y vigilancia en frutas y hortalizas seleccionadas, para verificar si se cumple la normativa vigente en la materia.

Por otra parte, la mayor visibilidad de los mercados chicos en contextos de recuperación económica ha propiciado que se conviertan en beneficiarios de políticas de apoyo o en víctimas de la falta de ellas. El hecho de que fueran incluidos o no en dichas políticas dependió, entre otros factores, de los lineamientos sobre desarrollo rural de los gobiernos de las distintas jurisdicciones municipales en las que se encuentran y de las alianzas que los dirigentes de los mercados hayan entablado con las autoridades municipales, provinciales y nacionales.

En este marco, desde el gobierno provincial se implementaron diversas acciones tendientes a apoyar a las cooperativas de productores que administran estos mercados, así como a otros productores que no necesariamente están vinculados con los mercados mayoristas.

En la zona norte del cono urbano de Buenos Aires, la creación de cooperativas de productores horti-florícolas bolivianos con una finalidad explícitamente económica comenzó en la década de 2000, y fue incentivada por diversas autoridades gubernamentales argentinas. Desde el gobierno de la Provincia de Buenos Aires se implementaron diversas acciones tendientes a apoyar a las cooperativas de productores que administran mercados mayoristas frutihortícolas y a los productores que los abastecen (Pizarro, 2009).

Desde el programa Cambio Rural Bonaerense¹¹, dependiente de la Dirección Provincial de Desarrollo Rural del Ministerio de Asuntos Agrarios

11 El programa Cambio Rural Bonaerense apunta al desarrollo de las pequeñas y medianas empresas agropecuarias, fomentando la organización productiva, el uso de nuevas tecnologías y la mejora en las estrategias comerciales. El núcleo del programa es la conformación de grupos de productores afines, que cuentan con el asesoramiento técnico en el territorio y capacitación

del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, se asistió a varias cooperativas de productores hortícolas en distintas localidades del AMBA; en particular, a aquellas ubicadas en municipios donde las autoridades compartirían la orientación político-partidaria de las autoridades provinciales. En la zona norte, los primeros productores beneficiados fueron los de los partidos de Luján, Pilar y Moreno (Ministerio de Asuntos Agrarios del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2007).

Por otra parte, los municipios de estos partidos también habían incorporado en su agenda política la problemática del sector. Así, debido a que la actividad horti-florícola es realizada mayoritariamente por inmigrantes bolivianos, éstos devinieron interlocutores de las autoridades gubernamentales argentinas. Por ejemplo: 1) En el caso de la Municipalidad del Partido de Pilar, la Secretaría de Calidad de Vida y Medio Ambiente suscribió en el año 2004 un convenio con el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) para la implementación del Programa de Promoción de la Actividad Agropecuaria Sustentable. Este convenio, reglamentado en 2006 y presentado públicamente en junio de 2007, está destinado a los productores hortícolas del partido —la mayoría inmigrantes bolivianos—, con el objeto de que mejoren sus procedimientos productivos a través de ‘buenas prácticas agropecuarias’ (Barsky: 2008). 2) En el caso del partido de Luján, los productores hortícolas bolivianos de la Cooperativa Frutihortícola Virgen de Copacabana recibieron asistencia técnica del Programa Cambio Rural Bonaerense a partir de 2003. En 2007 comercializaban sus productos y los de terceros en un mercado local, bajo las normativas del SENASA. Además de la asistencia del programa provincial, la cooperativa recibió el apoyo oficial de la municipalidad a través de la Dirección de Producción del Municipio de Luján y del Consejo Municipal de Acción Cooperativa. Asimismo, recibieron un crédito del Banco Nación para la compra de un predio para construir un mercado propio¹². 3) A partir de 2003, la Cooperativa Frutihortícola “2 de Septiem-

de un profesional especializado. Con ello se apunta a potenciar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas agropecuarias, las empresas agropecuarias típicamente familiares y las agroalimentarias y agroindustriales, en un marco de equidad social y respeto al medioambiente.

12. Según el diario *Renacer*, órgano informativo de la comunidad boliviana en la Argentina: [...] migrantes bolivianos organizados en la Cooperativa “Virgen de Copacabana” del municipio de

bre”, de Pilar, conformada por productores bolivianos, recibió asistencia técnica del Programa Cambio Rural Bonaerense tanto para asesorar a los productores como para fortalecer la organización y asesorar al mercado mayorista en materia de la normativa del SENASA. Al igual que en el caso de Luján, el Municipio de Pilar apoyó al sector hortícola y a la cooperativa, y la adecuación de las instalaciones del mercado fue realizada con un subsidio del Programa *Manos a la Obra*, otorgado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación¹³. 4) En el partido de Moreno, el Programa Cambio Rural Bonaerense trabajó de manera articulada con el Instituto Municipal para el Desarrollo Económico Local (IMDEL), dependiente el municipio de dicha jurisdicción, dando asistencia técnica a los productores hortícolas (entre otros) en el marco de las políticas de desarrollo territorial definidas por el gobierno municipal a través del Programa de Incentivo al Sector Rural (Pro.In.Se.R.). De manera similar a lo ocurrido en

Luján, provincia de Buenos Aires, adquirieron un terreno para construir un mercado propio y, de esa manera, evitar a los intermediarios y poner fin a los alquileres. Son decenas de miles de bolivianos que se dedican a producir hortalizas, frutas y otros alimentos para el consumo de argentinos y otros habitantes del Gran Buenos Aires. No será el primer mercado de la colectividad boliviana en Buenos Aires. Hay más de una decena de centros de abastecimiento que, gracias al cooperativismo, se hicieron realidad. Los dirigentes de la Cooperativa “Virgen de Copacabana” explicaron que en el terreno comprado no solo tendrán infraestructura para un mercado, sino para un consultorio médico, asistencia jurídica y social, y no faltará un campo deportivo y un centro de reuniones. Las autoridades de la Intendencia de Luján, del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y de la Embajada de Bolivia se reunieron con los dirigentes de la Cooperativa con el propósito de acordar futuras acciones de cooperación. Las autoridades bolivianas y argentinas prometieron respaldar el emprendimiento comercial, que tiene como uno de sus objetivos centrales la producción y comercialización de sus productos de manera directa con los centros de distribución de Buenos Aires [...] La cooperativa tiene como socios a hombres y mujeres, una mayoría de Potosí. Su principal idioma es el quechua y, por ello, suelen tener dificultades al comunicarse con los ciudadanos argentinos...

- 13 Este plan, de carácter nacional fue pensado con el objetivo lograr un desarrollo social económicamente sustentable que permitiera generar empleo, mejorar la calidad de vida de las familias. Se buscaba promover la inclusión social a través de la generación de empleo y de la participación en espacios comunitarios. El plan tenía en cuenta: a) apoyo económico y financiero a emprendimientos productivos, encadenamientos productivos, servicios de apoyo a la producción y a la comercialización; b) fortalecimiento institucional, tomando en cuenta el desarrollo de actividades socioproductivas desde una perspectiva de desarrollo local en el marco de políticas sociales, y c) asistencia técnica y capacitación a los emprendedores de unidades de producción de los proyectos de la economía social. Estaba destinado prioritariamente a personas, familias y grupos en situación de pobreza, desocupación y/o vulnerabilidad social que conformaran experiencias socioproductivas.

Pilar y Luján, se apoyó la conformación de procesos asociativos que cristalizaron en un mercado mayorista, administrado por inmigrantes bolivianos articulados en la Cooperativa Frutihortícola Norchichas¹⁴. En ese contexto, se otorgaron créditos a los productores en el marco de un sistema rotativo y se desarrollaron diversas líneas de comercialización. También se proyectó la implementación de un laboratorio de análisis con el objetivo de brindar un servicio local y regional que permita mejorar los controles sanitarios y calidad de la producción.

Como puede apreciarse, este avance sobre el mercado por parte de los productores bolivianos, apelando a los contactos con autoridades locales para lograrlo, ha exigido, básicamente, la recurrencia predominante en el uso de los lazos débiles a los que hace referencia Granovetter (1973); es decir, contactos con representantes de instituciones tecnológicas, enrolados en programas nacionales, así como con representantes de programas de apoyo provinciales y locales (municipales), lo que ha permitido la interacción entre las organizaciones propias de la comunidad boliviana, conformadas en el país, organizaciones de antigua data en el lugar de origen –caso Norchichas– y el aparato gubernamental municipal y provincial, a través de los distintos programas creados al efecto, situación que se materializó en la conformación y puesta en marcha de los llamados *mercados bolivianos* después del 2000.

En este mismo sentido, a partir de un estudio etnográfico acerca del activismo político de los inmigrantes bolivianos asentados en el partido de Pilar, Pizarro (2009) encuentra que, por lo menos, desde el año 2000, los líderes de la Asociación Civil Colectividad Boliviana “2 de Septiembre”, de Pilar, articularon vínculos con otros dirigentes o activistas connacionales de la zona, con autoridades diplomáticas bolivianas y con funcionarios de distintos niveles estatales de la Argentina. Estas alianzas favorecieron la instauración de esta organización como un interlocutor a ser tenido en cuenta en el marco de un espacio político que los incluyera en la discusión y

14 Los productores hortícolas del partido de Moreno, en su mayoría de origen boliviano, han formado con el apoyo del IMDEL, una asociación que los nuclea y la Cooperativa Frutihortícola Norchichas de comercialización ubicada en la Ruta 23; esta cooperativa tiene una fuerte relación con la provincia potosina de Norchichas, una de las regiones de Bolivia con más altos índices de pobreza.

toma de decisiones. En otras palabras, coadyuvaron a su constitución como sujeto político con derechos ciudadanos civiles y sociales.

De esta manera, se puede apreciar que los vínculos de los líderes de la Asociación Civil Colectividad Boliviana “2 de Septiembre”, de Pilar, con diversas instancias políticas subnacionales, nacionales e internacionales se consolidaron en las gestiones posteriores a las de los ‘socios fundadores’, al tiempo que aumentaba la visibilidad económica, social, política y simbólica de este espacio social.

De este modo, si bien las políticas –o la falta de políticas– migratorias que regularon el flujo poblacional entre Argentina y Bolivia hasta principios del siglo XXI no han resuelto las dificultades existentes aún para la participación política de los inmigrantes bolivianos en la Argentina, ello no significa que no haya habido vinculaciones entre éstos y las autoridades de diversos niveles estatales argentinos o bolivianos.

Vemos, entonces que, en forma paulatina, el Estado argentino, en sus distintos niveles, ha tenido que ir prestando atención y ‘entendiéndose’ con un actor social muy activo que hasta hace muy poco tiempo no entraba en sus cálculos, y ante el cual y para el cual ha tenido que adoptar medidas de distinto tipo que permitieran considerar su inclusión en la sociedad argentina, o en lo que llamaríamos diversos espacios de carácter local en dicha sociedad.

Conclusiones

Como hemos podido apreciar a través del desarrollo del texto, la capacidad de estos inmigrantes de convertirse en sujetos de agenda política se observa de forma singular en algunos espacios de la provincia de Buenos Aires –al menos en este estudio que llevamos a cabo–, y respecto de la relación con algunos funcionarios municipales y/o provinciales, lo cual se traduce, de forma más visible, en acciones de apoyo para la constitución de mercados concentradores de verduras, que son del interés directo de los inmigrantes bolivianos dedicados a la producción-comercialización hortícola.

No obstante, este reconocimiento por parte de dichos funcionarios llega a tener características cuasi-personales, en la medida de que éstos los visualicen a ellos o a sus hijos como posibles votantes locales a futuro; es decir, que este reconocimiento de ‘ciudadanía’ no se manifiesta de la misma manera en todo el país, ni siquiera en todo el cono urbano bonaerense, sino que depende de la estructura de oportunidades políticas locales existentes en cada situación (Koopmans y Statham: 2000)¹⁵, donde también las autoridades bolivianas destinadas a cumplir funciones en el país (cónsules) llegan a desplegar su papel de mediadores políticos a los efectos de captar votos en el exterior para el apoyo a líderes políticos bolivianos.

Podríamos decir, entonces, a partir de los resultados de este estudio, que este tipo de ‘agendismo político’ se jugaría, por ahora, en estas interfases específicas¹⁶.

Para sintetizar, queremos insistir en que la apelación al uso predominante de lazos fuertes les permitió a estos inmigrantes bolivianos el crecimiento económico en el lugar de destino, puesto que contribuyó a la constitución de sólidas economías de carácter étnico; mientras que la puesta en juego de lazos débiles, para encarar las negociaciones con líderes políticos locales y técnicos privados o con dependencia estatal en torno a la constitución de los mercados de distribución mayorista de hortalizas, los ha llevado a posicionarse como sujetos privilegiados de agenda política en ciertos espacios de la Argentina.

15 Koopmans y Statham (2000) retoman el concepto de estructura de oportunidades de las teorías de la acción colectiva para analizar la movilización de los inmigrantes en los Estados-nación. Plantean que el activismo político de estos agentes está condicionado por cierta estructura que afecta sus expectativas de éxito o fracaso. Dicha estructura está conformada por cuatro dimensiones: la estructura de clivajes nacionales, la estructura de las instituciones formales, las estrategias informales y la estructura de alianzas.

16 En este sentido, Pizarro (2009) comenta que: “[...]en este contexto, ciertos inmigrantes bolivianos han logrado convertirse en interlocutores de las autoridades argentinas instaurando un espacio político en el que son reconocidos como parte de la ciudadanía. Pero también, en algunos casos, han apelado a su membresía al Estado-nación boliviano recurriendo a los funcionarios del cuerpo diplomático de dicho país, en virtud de la indefinición sobre cuál es el Estado/nación al que pertenecen...”.

Bibliografía utilizada

- Albaladejo, Christophe, Amalia Lorda e Isabelle Duvernoy (2000). “Proximidad a la ciudad y/o proximidad a los mercados: dos contextos de oportunidades muy diferentes para la pequeña agricultura. El caso de los horticultores del sudoeste bonaerense, Argentina”. Presentación al 16th Symposium of the Internacional Farming Systems Association and 4th Latin American Farming Research and Extension Symposium, 27-29 november, Santiago, Chile.
- Alcalá, S. (2006). “Para los migrantes es hora de ponerse en regla” En diario *La Nueva Provincia*, Bahía Blanca, 28 de mayo.
- Arjona Garrido, Ángeles y Juan Carlos Checa Olmos (2005). “Emprendedores étnicos en Almería. ¿Una alternativa laboral a la segmentación del mercado de trabajo?”. En *Sociología del Trabajo*, Nueva época, N.º 54 primavera, Madrid.
- Barsky, Andrés (2008). “La bolivianización de la horticultura y los instrumentos de intervención territorial en el periurbano de Buenos Aires. Análisis de la experiencia de implementación de un programa de ‘buenas prácticas agropecuarias’ en el partido de Pilar”. En *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008*. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008
- Benencia, Roberto (1997). “De peones a patrones quinteros. Movilidad social de familias bolivianas en la periferia bonaerense”. En *Estudios Migratorios Latinoamericanos* año 12, N.º 35, CEMLA, Buenos Aires.
- (2007). “La inmigración limítrofe”. En *Población y bienestar en la Argentina del primero al segundo Centenario. Una historia social del siglo XX*, Susana Torrado (Comp.). Tomo I, Ensayo Edhasa, Buenos Aires, octubre.
- (2008). “La construcción de un nuevo actor social en la Argentina”. Papel presentado en Coloquio internacional *La construcción del estado social en la Argentina*, organizado por IDAES-Universidad Nacional de General San Martín, en Buenos Aires, el 4 y 5 de setiembre.
- Benencia, Roberto y Marcela Geymonat (2005). “Migración transnacional y redes sociales en la creación de territorios productivos en la Ar-

- gentina. Río Cuarto, Córdoba”. En *Cuadernos de Desarrollo Rural* (55) 2005, Universidad Javeriana, Colombia, febrero.
- Benencia, Roberto y Germán Quaranta (2006). “Mercados de trabajo y economías de enclave. La ‘escalera boliviana’ en la actualidad”. En *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 20 N.º 60, CEMLA, Buenos Aires.
- Benencia, Roberto y Diego Ramos (2008). “Revisitando el Cinturón Hortícola de Río Cuarto, Córdoba: afianzamiento y cambios en el fenómeno migratorio de familias bolivianas” Papel preliminar (CEDE-RU-Facultad de Agronomía y Veterinaria de Río Cuarto).
- Ciarallo, Ana María (2003). “Horticultores bolivianos en el Alto Valle del Río Negro y Neuquén. Una relación funcional con los productores frutícolas familiares”. Ponencia enviada al IV Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo *El Trabajo en América Latina en los comienzos del siglo XXI: perspectivas de su carácter emancipador y de su centralidad*, realizado en La Habana, Cuba, del 9 al 12 de septiembre.
- Cobb, Roger y Charles Elder (1971). “The politics of agenda-building: an alternative perspective for a modern democratic theory”. En *The Journal of Politics* Vol 33, N.º 4, Arizona.
- Coppi, Gabriel O. (2002). “Reestructuración productiva de la actividad frutihortícola en el sector noreste del espacio periurbano del Área Metropolitana de Córdoba”. Seminario Final de Licenciatura, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Filosofía y Humanidades, Escuela de Historia, Córdoba.
- García, M. y L. Mierez (2006). “Particularidades del sistema de comercialización de lechuga en el Cinturón Hortícola Platense”. En: *Boletín Hortícola de la Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales* (UNLP)-UEEA INTA Gran Buenos Aires y Ministerio de Asuntos Agrarios (Prov. de Buenos Aires). Año 11 N.º 32 (2º etapa), abril.
- García, M. y C. Kebat (2008). “Transformaciones en la horticultura platense. Una mirada a través de los censos”. *Realidad Económica* N.º 237, IADE, Buenos Aires.
- García, M., J. Le Gall y L. Mierez (2008). “Comercialización tradicional de hortalizas de la región Metropolitana Bonaerense. Herencias, dinámicas e innovaciones de un sistema complejo” *Boletín hortícola* año

- 13, N.º 40. La Plata: INTA-Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales de la UNLP-Subsecretaría de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires.
- Granovetter, Mark (1973). "The strength of weak ties". En *American Journal of Sociology*, 80.
- Grieco, Margaret (1987). *Keeping it in the Family, Social Networks and Employment chance*. London-New York: Tavistock Publications.
- Hinojosa Gordonava, Alfonso, Liz Pérez Cautin y Guido Cortez Franco (2000). *Idas y venidas. Campesinos tarijeños en el norte argentino*. La Paz, Bolivia: PIEB.
- Koopmans, R. y P. Statham (2000). "Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention: An Opportunity Structure Approach". En *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics: Comparative European Perspectives*, R. Koopmans y P. Statham (Eds.) (pp.13-56). Oxford: Oxford University Press.
- Kraser, María B. y Cecilia Ockier (2007). "La inmigración como factor configurador del circuito productivo local. El caso de la localidad de General Daniel Cerri (partido de Bahía Blanca)". Bahía Blanca: Departamento de Geografía y Turismo, Universidad Nacional del Sur.
- Lahera Parada, Eugenio (2002). *Introducción al estudio de las políticas públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Le Gall, J. y B. Matossian (2008). "Associations et réseaux régionaux: des outils pour analyser les processus de territorialisation des migrants. Etude comparée des Chiliens à San Carlos de Bariloche et des Bolivianos à Buenos Aires". En: *L'Ordinaire Latino-américain*, Toulouse (en prensa).
- Lorda, María Amalia y Eloísa Gaído (2003). "Actores y escenarios posibles en la actividad hortícola en el marco del desarrollo local. Cuenca del Sauce Chico". Departamentos de Geografía y de Agronomía, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca; Ponencia presentada al las III Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, organizadas por PIEA, Facultad de Ciencias Económicas-UBA, Buenos Aires, desde el 5 al 7 de noviembre.
- Lucífora, S. G. (1996). "Presencias andinas en el Sudeste bonaerense: horticultores y ladrilleros". Presentación en las Jornadas de Reflexión so-

- bre los Bolivianos en la Argentina (Instituto Gino Germani-CEMLA-IDES, Buenos Aires).
- Mallimaci, Ana (2008). "Entre devotos y patriotas. Diversos modos de ser boliviano/a en la ciudad de Ushuaia". Ponencia presentada en la mesa de trabajo *Antropología de las migraciones contemporáneas en la Argentina*, en el X Congreso de Antropología Social: Fronteras de la Antropología, realizado en Posadas (Misiones), desde el 5 al 8 de agosto.
- Massey, Douglas (1999). "Why does the Immigration Occur? A Theoretical Synthesis" En *The Handbook of International Migration: The American Experience*, Hirschman, Kasinitz, De Wind (Eds.). New York: Russel Sage Foundation.
- Moya, José C. (2004). *Primos y extranjeros. La inmigración española en Buenos Aires, 1850-1930*. Bueno Aires: Emecé Argentina, Historia.
- Oliva, Alicia Susana (2003). "El concepto de red social en la migración boliviana. Estudio de caso de Villa María y Villa Nueva". Tesis de grado, Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Villa María, Córdoba.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donell (1976). "Estado y políticas estatales en América latina. Hacia una estrategia de investigación". Documento CEDES/GE CLACSO N.º 1, Buenos Aires.
- Pérez, Alicia (2008). "Migrantes bolivianos en el partido de Villarino (Provincia de Buenos Aires)". En *La migración boliviana en el partido de Villarino (Provincia de Buenos Aires). Transformaciones socioculturales*, Alicia Pérez y María Elena Ginóbili (Coord.). Bahía Blanca: Editorial de la Universidad Nacional del Sur.
- Pescio, Amalia y Alicia Oliva (2003). "Migraciones limítrofes entre la Argentina y Bolivia: el caso de la migración boliviana a las ciudades de Villa María y Villa Nueva. Una aproximación al concepto de red social". Córdoba: Universidad Nacional de Villa María, Instituto de Ciencias Sociales, Licenciatura en Sociología.
- Pizarro, Cynthia (2007). "Inmigración y discriminación en el lugar de trabajo. El caso del mercado frutihortícola de la colectividad boliviana de Escobar". *Estudios Migratorios Latinoamericanos* año 21, N.º 63, CEMLA, Buenos Aires.

- (2008). “Un pedazo de Bolivia en Escobar. Historia de la Asociación Civil Colectividad Boliviana de Escobar. Recopilación de testimonios de algunos de sus socios realizada entre septiembre de 2006 y julio de 2008”. Buenos Aires: Facultad de Agronomía-UBA.
- (2008). “Técnicos en la mira: entre los productores y las políticas de intervención en los sistemas hortícolas del noroeste del periurbano del Área Metropolitana de Buenos Aires”. Presentación a las Jornadas de AADER de Tucumán..
- (2009). “Ciudadanos bonaerenses-bolivianos: activismo político binacional en una organización de inmigrantes bolivianos residentes en Argentina”. Aceptado a ser publicado en la *Revista Colombiana de Antropología ICANH*. Colombia.
- Rivero Sierra, Fulvio A. (2008). *Los bolivianos en Tucumán. Migración, cultura e identidad*. Tucumán: Instituto de Historia y Pensamiento Argentinos, Universidad Nacional de Tucumán.
- Sassone, Susana (1988). “Migraciones laborales y cambio tecnológico. El caso de los bolivianos en el Ramal Jujeño”. En *Cuadernos de Antropología Social* Vol. 1 N.º 1, Sección Antropología Social, Instituto de Ciencias antropológicas, UBA, Buenos Aires.
- Sassone, Susana María, Olga Marisa Owen y Judith Corinne Hughes (2003). “Migrantes bolivianos y horticultura en el Valle Inferior del Río Chubut”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional *Migraciones, fronteras y ruralidad en los umbrales del siglo XXI*, realizado en Tarija, Bolivia entre el 27 y el 29 de marzo.
- Stone, Deborah (1989). “Causal Stories and the Formation of Policy Agendas”. *Political Science Quarterly* N.º 2, Londres.
- Universidad Nacional de Río Cuarto-Mercado de Abasto de Río Cuarto S.A.-Municipalidad de Río Cuarto (2008). “Buenas prácticas agrícolas en el cinturón verde de Río Cuarto”. Río Cuarto.

¿Quiénes son los retornados?

Apuntes sobre el migrante retornado en el México contemporáneo

Liliana Rivera Sánchez*

Introducción¹

La migración de retorno ha sido observada comúnmente como la última etapa del proceso migratorio y su estudio se asocia a la relación entre migración y desarrollo, así como a la consideración de que los migrantes retornados podrían ser actores sociales de cambio en los lugares de retorno. De hecho, se ha asumido de manera recurrente que los migrantes que retornan a su país de origen lo hacen particularmente a la localidad desde donde emprendieron el desplazamiento a un destino internacional, a las así llamadas sociedades de origen en el campo de estudio de las migraciones (Levitt, 2001; Papail, 2002; Cassarino, 2004; Durand, 2004 y 2005). Estos planteamientos han llevado a considerar que el retorno constituye parte del proceso migratorio, es decir, la conclusión del proyecto del migrante y, por ello, que se trata de un regreso a la localidad de origen, regreso que es observado *a priori* como un retorno permanente y generalmente definitivo, para reinsertarse en la dinámica local.

* Investigadora. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México (CRIM-UNAM).

1 Un agradecimiento a Bela Feldman-Bianco, Susana Novick, Roberto Benencia y Marta Inés Villa, por los comentarios realizados a la versión preliminar de este capítulo. Sin duda, la responsabilidad sobre el contenido es de la autora.

Con el objetivo de participar y contribuir en el debate sobre la construcción social del sujeto migrante en América Latina², en este capítulo se pretende problematizar –mediante algunas reflexiones informadas sobre la realidad mexicana contemporánea– la categoría de *migrante retornado*, a partir de la discusión sobre su naturaleza histórica, su contemporaneidad, y el significado particular que adquiere este concepto en circunstancias históricas y espaciales específicas. El objetivo central consiste en discernir en torno a qué significa retornar a, después de vivir la experiencia de la migración internacional, de haber estado en contacto con otros universos simbólicos; es decir, cuáles son las representaciones sociales que se generan en relación a este sujeto particular en los contextos del retorno, y cuáles las experiencias específicas a las que se enfrenta un migrante retornado en el momento de intentar la re-inserción social y laboral en la región/país de procedencia³. En este capítulo se realizan algunas reflexiones a partir de casos de retorno a México y, particularmente, de experiencias de retorno a los municipios urbanos insertos en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM); en este caso, tales espacios urbanos son tomados como contextos de retorno migratorio.

Este documento propone que en el retorno pueden identificarse las imbricaciones entre lo local, lo nacional y lo global como parte de la experiencia de las movilidades humanas contemporáneas; particularmente, a lo largo del texto, se plantean algunas ideas para realizar un análisis de tales intersecciones en la constitución de *los sujetos retornados contemporáneos*. Para realizar estas reflexiones se retoma a las ciudades como sitios de prueba⁴

2 La construcción social del sujeto migrante en América Latina constituyó el eje analítico articulador de la convocatoria para la IV Reunión del *Grupo de Trabajo Migración, Cultura y Políticas 2009*, del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, realizada en la Ciudad de Guatemala, Guat., del 14 al 16 de octubre de 2009. El documento para iniciar la discusión temática fue preparado por Bela Feldman-Bianco, “La construcción social del migrante. Reflexiones iniciales”, *Documento de Trabajo* del GT *Migración, Cultura y Políticas* del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO, 2009 [traducción al español por Liliana Rivera Sánchez].

3 Las interrogantes planteadas constituyen, por ahora, una guía de reflexión sobre los migrantes de retorno, a reserva de recabar mayor evidencia empírica en el marco del proyecto de investigación *Migrantes retornados en Nezahualcóyotl, ¿Quemar las naves o re-emigrar?* (2010-2012), el cual es financiado en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos de Ciencias Básicas, por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología en México, CONACYT.

4 En este caso, tomar a la ciudad como un sitio de prueba significa, en términos metodológicos, entender las interconexiones desde una localización en particular, esto es, reconocer que el inves-

(Glick Schiller y Caglar, 2006) para entender *las lógicas del retorno y su interconexión con las lógicas de la emigración*, por diferentes tipos de emigrantes y retornados, en este caso por personas procedentes de diferentes regiones en México y de retorno en un mismo espacio urbano. La evidencia que hasta ahora se ha recabado proviene del municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, además de información censal y algunos testimonios adicionales recogidos en los municipios vecinos de Chimalhuacán, Chalco y Valle de Chalco Solidaridad, los cuales se ubican en la parte oriente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, donde se ha observado un incremento en el número de retornados durante la última década (INEGI, 2000 y 2005). Así, a partir de cierta evidencia empírica de una investigación en curso, se realizan algunas reflexiones con el objetivo de mostrar cómo el retorno no es un resultado previsible o definido por las condiciones locales, o solo por los capitales acumulados, sino que está condicionado a las intersecciones contingentes entre contextos de retorno migratorio, contextos de destino y de salida, circulaciones migratorias, mercados de trabajo y las dinámicas propias del capitalismo global.

En suma, se pretende exponer y aportar en torno al debate sobre el significado del *retorno contemporáneo en México*, contribuir con un grano de arena al campo de los estudios de migración desde una perspectiva de análisis que complejice el estudio de los retornados y que revele las formas cómo se construye una categoría que sustancializa y representa al sujeto migrante. El objetivo final es contribuir en la comprensión de las múltiples interconexiones entre las migraciones, los efectos y las modalidades del retorno, y los procesos de reinserción social. Adicionalmente, se propone aportar algunos elementos para *una concepción sistémica del proceso migratorio*, que permita estudiar el retorno como una etapa del mismo proceso, sin ser visto necesariamente como definitivo, permanente y terminal de la historia del migrante, y sin considerar *a priori* que retornar significa necesariamente *volver al lugar de origen* (Rivera, 2008).

tigador aprehende tales intersecciones mediado por esa localización que tomó como un sitio experimental para realizar sus observaciones y para poner a prueba las hipótesis de trabajo. Fundamentalmente indica que la ciudad como sitio de prueba no alude necesariamente a la delimitación geográfica, sino a la complejidad de las relaciones que convergen en un espacio urbano y que configuran a una ciudad como tal (Glick Schiller, 2007).

Este capítulo se organiza en tres secciones, en la primera se reflexiona en torno a la relevancia del retorno como una etapa del proceso migratorio y un resultado de las interconexiones locales-globales entre sociedades desiguales. En una segunda sección se revisan algunos estudios sobre los retornados en México, para subrayar la importancia de desarrollar investigaciones sobre el retorno contemporáneo en diversas regiones del país, principalmente en espacios urbanos, debido a que los estudios hasta ahora realizados se concentran fundamentalmente en localidades rurales y en la región centro-occidente de México, en la llamada zona tradicional de la migración mexicana a Estados Unidos. En una tercera sección se presenta cierta evidencia de quiénes son los retornados contemporáneos en México; cómo estos sujetos sociales se configuran en las interconexiones societales; y cómo los contextos de retorno producen sujetos retornados, fruto de las dinámicas de mercados de trabajo y sociedades desiguales que funcionan de manera interdependiente. Finalmente, se reflexiona acerca de la construcción social del sujeto de retorno en un momento histórico del desarrollo de un régimen laboral-global en el capitalismo contemporáneo (Glick Schiller, 2009).

La relevancia del retorno en los procesos migratorios contemporáneos

Problematizar las nociones prevalecientes sobre el retorno migratorio y el retornado como sujeto contemporáneo nos sitúa en dos ejes principales de reflexión: primero, en cómo el retorno es una parte del proceso migratorio, la cual supone cierta continuidad histórica en la carrera de la migración por un lado, pero también, por el otro, plantea la consideración de que el proceso de retorno, al igual que el de migración, se encuentran necesariamente imbricados con otros procesos de transformación social que deben ser tomados en cuenta para entender tanto las determinantes como los impactos de la migración, en este caso particularmente del retorno (Glick-Schiller, 2005; Glick Schiller y Thomas Faist, 2009; De Hass, 2010). Así, un estudio que considera el retorno como una etapa y/o una estación del ciclo migratorio, se sustenta en el presupuesto de que la migración internacional se encuentra inserta en la lógica de conformación

de circuitos migratorios complejos, los cuales interconectan en su dinámica diferentes trayectos migratorios, espacios sociales, capitales tanto económicos como socioculturales y políticos, y sociedades en términos generales, y específicamente interconectan sociedades desiguales, como sugiere Glick-Schiller (2005).

Partiendo de una visión sistémica de los circuitos, los trayectos migratorios pueden contener tanto experiencias de migración interna como internacional y otras diversas formas de movilidad que no necesariamente implican desplazamientos largos para generar interconexiones. Consecuentemente, las movilidades entre lugares, los desplazamientos intraurbanos y el hecho mismo de mudar de residencia, se presentan en el circuito como movimientos migratorios no definitivos y multidireccionales, siguiendo la lógica y dinámica funcional de circulación y desplazamiento por los diversos espacios conectados en los circuitos internacionales (Rivera, 2008).

Segundo, el retorno visto en sí mismo como un proceso social y no sólo como *un acto de volver*, demanda incluir el estudio de la reinserción laboral y social como medular en el análisis. Esto es, las pesquisas sobre el retorno constituyen, sin lugar a dudas, la contraparte de los estudios sobre el proceso de incorporación/inserción en los lugares de destino, en los grandes mercados del capitalismo global; por ello, una investigación en esta perspectiva debe hurgar en cómo el retorno constituye, transforma, cambia, delinea esos lugares interseccionados, es decir, preguntarse cómo se generan esos *contextos de retorno*, producto de las intersecciones de diversas lógicas societales y cómo finalmente en éstos puntos de convergencia se generan también sujetos de retorno.

De tal forma que, un análisis sobre *el retornado* localiza al sujeto en el vértice de la articulación entre los mercados de trabajo y, en general, entre los contextos de inserción/reinserción en las llamadas sociedades de origen, de destino y/o de retorno de las migraciones globales. Es decir, el estudio sobre el retornado requiere focalizar su naturaleza como sujeto en las bisagras que posibilitan el engranaje de funcionamiento del capitalismo contemporáneo, a través de entender la relación entre la fuerza de trabajo proveniente de países con mayores desventajas económicas, particularmente con mercados de trabajo que no son capaces de absorber la

mano de obra local/nacional, y el capital en los países con mercados de trabajo estratificados, donde la fuerza de trabajo con menor calificación encuentra acomodo en los escaños más débiles y desprotegidos de la organización social laboral (Piore, 1979).

A la vez, esta dinámica de articulación entre mercados globales y sociedades desiguales plantea la interconexión entre los niveles local, nacional y global y, luego, el reto de la articulación analítica de estos niveles en los estudios sobre las migraciones y también sobre el retorno. Esta interdependencia entre niveles subraya el presupuesto de que la reinserción del retornado en el lugar de procedencia, será producto de esas lógicas de interconexión, resultado del ciclo migratorio, el cual es considerado desde las teorías de la migración, también, como un paso 'natural' de la experiencia migratoria y una etapa que respondería a la lógica del funcionamiento de las economías globales. Pero tal intersección tiene diferentes lecturas e interpretaciones analíticas. Por ejemplo, desde la perspectiva de *la Nueva Economía de la migración laboral*, se presupone que la experiencia adquirida y el capital humano desarrollado en los lugares de destino internacional necesariamente reeditarán en una mejor condición de retorno y en mayores oportunidades de reinserción laboral (Taylor, 1996); desde otras perspectivas analíticas, como en el caso de visiones sistémicas del proceso migratorio, o bien desde la perspectiva de la transformación social y los presupuestos emanados de la perspectiva transnacional –por citar algunas de ellas–, los resultados del retorno estarían ligados a las condiciones estructurales de los contextos, las instituciones y los capitales capaces de ser movilizados por los sujetos, pero también fuertemente ligados a las condiciones desiguales de las sociedades que se interconectan por migraciones laborales (Glick-Schiller y Faist, 2009).

Asimismo, entender la migración inserta en circuitos replantea no solamente el dilema de la reinserción laboral en el caso del retorno, sino también el de la reinserción social y el de la negociación de nuevas fronteras sociales, de otras lógicas de inclusión y exclusión social en los contextos de retorno migratorio, no contemplados en el itinerario de ida de los migrantes, ni identificados explícitamente en los clásicos estudios sobre la migración de retorno, los cuales, por cierto, son escasos en la literatura sobre las migraciones y las movilidades contemporáneas, al menos

lo son en la vasta literatura sobre la migración mexicana a Estados Unidos⁵. Las investigaciones relacionadas con el tema del retorno son fundamentalmente estudios de caso en localidades rurales, realizadas en la dicotomía entre el migrante *exitoso* y el migrante *fracasado*, propuesta tanto por Cassarino (2004), como también recuperada y debatida por Durand (2004). Ambos autores discuten esta fórmula y presentan una argumentación crítica a ese modelo dicotómico, pero los estudios empíricos que realizan se concentran fundamentalmente en analizar las experiencias de aquéllos reconocidos explícitamente como retornados “éxitosos”, es decir, a los que se ha tipificado como los retornados-empresarios (Cassarino, 2007: 74; Durand, 2004; adicionalmente Papail, 2002 y 2005).

El retorno como experiencia y los retornados mexicanos son temas centrales en el campo de estudio de las migraciones mexicanas, no obstante que no se ha hurgado de manera sistemática en las diferencias regionales e históricas que supone este proceso, comparativamente con el cúmulo de trabajos de investigación que se ha realizado sobre las regiones migratorias y las características de los emigrantes. Estos temas tienen relevancia por razones diversas. Por un lado, debido al riesgo real que existe de que los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos pierdan sus empleos y/o vean disminuidos significativamente sus salarios en este escenario de la crisis económica actual y, entonces, decidan volver a México; además del creciente número de deportaciones⁶ y del efecto de la política de reforzamiento de la frontera por Estados Unidos; asimismo, como parte de este mismo reforzamiento, la emergencia de nuevas iniciativas de ley a nivel estatal que criminalizan la presencia de migrantes indocumentados en estados fronterizos como Arizona, por ejemplo, podrían contribuir en acrecentar el regreso de migrantes. Pero, por otro lado, también porque, sin embargo, existe una menor tendencia a retornar a México –según

5 Por supuesto con las notables excepciones de los trabajos de Canales (1999), Espinosa (1998), Durand (2004), Papail (2002 y 2005) y Moctezuma (2005), entre otros. Comparativamente con el volumen importante de publicaciones sobre la experiencia de la salida, el cruce, la vida en Estados Unidos y el impacto económico de las remesas, la producción académica languidece en relación al tema del retorno y de los procesos de reinserción social y laboral.

6 Según datos del *Departamento de Seguridad Interna de Estados Unidos*, entre 2006 y 2009 se incrementó en 51% el número de deportados mexicanos de Estados Unidos (Garduño, 2010).

datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, (INEGI, 2005)– y un más lento crecimiento del volumen de nuevos inmigrantes indocumentados –de acuerdo con datos recabados para el periodo 2005-2008, comparativamente con los de la década previa (Pew Hispanic Center, 2008, <http://pewhispanic.org/files/reports/94.pdf>)–, se escucha de manera recurrente en los medios de comunicación la visualización en la frontera de un mayor número de personas regresando de ‘manera definitiva’ a México desde Estados Unidos, esto debido tanto a la crisis financiera de los mercados globales, como a los procesos de criminalización de los migrantes indocumentados en el marco de la implementación de políticas estatales de seguridad y antiterrorismo⁷.

Sin duda, la relevancia del tema no está exclusivamente asociada al volumen de migrantes retornados, sino al probable impacto/efecto que su presencia podría desencadenar o está desencadenando en los mercados de trabajo locales/regionales, y en general en la dinámica de las localidades receptoras de retornados a México. Tal impacto/efecto no solo debe entenderse en términos económicos, sino políticos y socio-culturales, dado que el contacto de los inmigrantes con otras personas, la exposición a otras formas de organización y realización del trabajo, las nuevas habilidades y destrezas, la información circulante, las remesas socioculturales y sus efectos –tales como otros códigos sociales adquiridos como parte de la experiencia migratoria (Levitt, 2001; Rivera, 2007)–, así como los repertorios culturales aprendidos e introducidos/hibridizados con los propios, podrían generar cambios y transformaciones en las formas de relación y reinserción social en los lugares de retorno, y no únicamente en sus formas de reinserción laboral (Levitt, 2001; Levitt y Sørensen, 2004).

Adicionalmente, la importancia de la temática en cuestión radica en que identificar y reconocer múltiples rostros del retorno, podría contribuir en los debates acerca del diseño de políticas para la atención a comunidades de migrantes con presencia de retornados contemporáneos. Lo anterior significa considerar que hay diversos tipos de retornados, con tra-

7 Los medios de comunicación aseguran constantemente que se detectaron flujos importantes de retornados desde finales de 2008 y durante 2009; inmigrantes que regresaban de Estados Unidos por diferentes fronteras y se dirigían hacia diversas regiones al interior del país (Alarcón, 2008).

yectorias migratorias, laborales y educativas variadas, y que su presencia podría tener efectos y/o desencadenar transformaciones dependiendo de las características de estos sujetos, sus trayectorias y capitales, pero también de los contextos de retorno y las estrategias individuales y familiares de reinserción social y laboral.

Las investigaciones sobre los migrantes mexicanos retornados: algunos antecedentes

La mayoría de los estudios realizados sobre los migrantes mexicanos retornados se han concentrado en las áreas rurales, la razón que lo explica es que, hasta mediados de la década de los ochenta, la mayor parte de los migrantes mexicanos con destino a Estados Unidos procedían de las localidades rurales del país (Durand y Massey, 2003).

La migración contemporánea a Estados Unidos muestra otros patrones migratorios y exhibe nuevos perfiles de migrantes, comparativamente con los de las décadas previas. Entre otras características, se detecta que los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos realizan estancias más largas, participan también mujeres que emigran sin necesariamente ir como acompañantes de varones, así como inmigrantes procedentes de ciudades; entre los cambios relevantes se identifican nuevas regiones de emigración en México y nuevos destinos en Estados Unidos, así como variaciones relacionadas con el perfil demográfico de los inmigrantes contemporáneos, lo cual implica que no necesariamente son jefes de familia, sino que ahora también se han incorporado los jóvenes solteros en la carrera migratoria (Durand y Massey, 2003). Asimismo, la mayor parte de estos estudios se han realizado en la región histórica de la migración a Estados Unidos, en el occidente de México.

Un dato interesante que complejiza el estudio de los migrantes que salen de las ciudades hacia Estados Unidos es que no necesariamente son de *origen urbano*, pues algunos tienen como lugar de origen/lugar de nacimiento una localidad rural, es decir, han experimentado, previamente, migración interna y desde allí han emprendido su viaje al norte (Rivera y Lozano, 2006). De tal suerte que, las ciudades mexicanas en los estudios

migratorios contemporáneos pueden ser lugares de origen y/o lugares de salida de la migración internacional; tales interconexiones de trayectos migratorios generan también un panorama complejo para analizar tanto la salida de los migrantes (Arias y Woo, 2004; Rivera y Lozano, 2006; Rivera, 2008), como el retorno migratorio en los espacios urbanos. Así, las ciudades que se presentan como lugares de retorno no necesariamente coinciden con el lugar de salida, y pueden no ser también los lugares de nacimiento de los migrantes retornados contemporáneos.

Esta complejidad que agrega el cambio de perfil de los nuevos emigrantes a Estados Unidos y, en consecuencia, el cambio de perfil de los retornados contemporáneos, aún no ha sido ampliamente desarrollada con relación al tema del retorno, sino que se ha enfocado a la salida de emigrantes recientes. La mayor parte de las investigaciones sobre los retornados mexicanos siguen concentrándose primordialmente en el análisis del impacto que el retorno genera o podría generar en las localidades rurales, basándose en el presupuesto de que el retorno significa fundamentalmente, por un lado, volver al lugar de origen y, por el otro, el final de la carrera migratoria. Los temas abordados son los siguientes: la relación entre migración y desarrollo local/regional (Moctezuma, 2005; García Zamora, 2005), particularmente la relación entre el envío de remesas y la probabilidad de retorno (Papail, 2005); el capital humano como soporte de la reinserción laboral (Papail, 2002); la relación entre las características sociodemográficas de los retornados y sus familias, y las probabilidades de retorno (Zahniser, 1999); el tiempo de estadía en Estados Unidos y la probabilidad de retornar o establecerse en el lugar de destino (Lindstrom, 1996); entre otros temas relativos a las experiencias de retornados en localidades rurales o en ciudades medias, como apunta la investigación sobre retornados-empresarios realizada por Papail (2002). Cabe señalar que los estudios antes referidos se hicieron exclusivamente en la región centro-occidente del país, en la así llamada región tradicional de la migración mexicana a Estados Unidos (Durand y Massey, 2003; también Espinosa, 1998; Canales, 1999)⁸.

8 Algunos de estos autores construyeron sus propios instrumentos metodológicos para recabar información sobre los retornados recientes, como Papail (2002), quien desarrolló y aplicó una

El Censo de Población y Vivienda del año 2000 (INEGI, 2000) y el Censo de Población levantado en 2005 (INEGI, 2005) sin duda, ofrecen información valiosa sobre los retornados y sus características demográficas, tanto individuales como de los hogares, pero no permiten estudiar la secuencia histórica del retorno, en la medida en que la pregunta que recaba información sobre este evento solo cuestiona acerca del lugar de residencia cinco años atrás. Esta pregunta censal permite tener información de las personas que cinco años antes vivían fuera del país y que en el momento del levantamiento se encontraban residiendo en México. Es decir, con esta información, se puede conocer el número de retornados por quinquenio, pero no sabemos si éstos mismos permanecen en México en los siguientes cinco años o han re-emigrado.

Por otro lado, esta información censal sobre los retornados durante el quinquenio precedente no es acumulativa con los del quinquenio siguiente, solo permite comparar los periodos, y contar adicionalmente con información acerca de dónde viven, sus características demográficas individuales y del hogar en el que viven, y a partir de tales datos detectar ciertas tendencias actuales del retorno a México, esto es, si regresan a municipios rurales o urbanos, por ejemplo, y entonces establecer la diferencia por género, grupo de edad, escolaridad, lugar de nacimiento, entre otras características demográficas relevantes.

encuesta entre más de 5 000 migrantes retornados en seis ciudades medias de la región centro occidental (en tres estados: Zacatecas, Jalisco y Guanajuato) a fin de captar las transferencias de dinero realizadas durante sus estancias en Estados Unidos, los procesos de reinserción profesional/laboral al finalizar el ciclo migratorio, sus inversiones y los empleos que crearon en sus lugares de origen. Por otra parte, los estudios de Lindstrom (1996) y Zahniser (1999) utilizaron como fuente las bases de datos del *Mexican Migration Project* (www.mmp.opr.princeton.edu) para estudiar probabilidades de retorno o factores que influyen y/o condicionan el retorno a México, al igual que la anterior, estas investigaciones se concentran en la misma región del occidente de México. También se han usado las bases de datos de la *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica*- ENADID para analizar la relación entre tasas de retorno, características sociodemográficas de individuos y hogares con migrantes retornados, y las características de la estructura familiar (Canales, 1999). Adicionalmente, se ha analizado el fenómeno a escala nacional, a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda del año 2000 y el Censo de Población 2005 del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática-INEGI (Avances del proyecto BBVA-CRIM, UNAM, 2008), para explorar los perfiles de los migrantes retornados a México, características de género, escolaridad, nivel socioeconómico, y sus posibles concentraciones/dispersiones geográficas en diferentes regiones, estados y municipios del país.

Algunos hallazgos de las investigaciones mencionadas muestran que el retorno contemporáneo sigue ocurriendo, fundamentalmente, a localidades y municipios rurales; no obstante, se observan de manera creciente ciertas concentraciones actuales de retornados en las periferias de las zonas metropolitanas (Proyecto BBVA-CRIM-UNAM, 2008). Mientras, la diferencia entre hombres y mujeres sigue apuntando a que prevalece una mayor tasa de retorno de hombres sobre mujeres; la diferencia entre los hombres sin duda está asociada a la posición en la estructura familiar (padre, jefe de familia, hijo) y al grupo de edad (Canales, 1999; Zahniser, 1999). Tales tendencias son disímiles cuando se analizan por región migratoria y grupo de edad, muy probablemente estas variaciones responden a las condiciones contextuales de los lugares de retorno.

Quiénes son los sujetos de retorno a México: el ‘dilema entre quemar las naves o re-emigrar’

Algunos antecedentes

Así como ha cambiado el perfil tanto de emigrantes como de retornados a México, han cambiado las concepciones y representaciones sociales sobre estos sujetos. El emigrante mexicano a Estados Unidos fue considerado, a principios de siglo XX en México, como un *apátrida*—según registran los primeros estudios sobre los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos, realizados por Manuel Gamio (1930 y 1931)— en un ambiente binacional en el que prevalecía un contexto hostil de racismo contra los inmigrantes en Estados Unidos, y una tensión en las relaciones entre dicho país y América Latina (Alanís, 2003: 1014). No obstante, la visión sobre el retorno que se interpreta de la obra de Manuel Gamio (1930), era, sin duda, positiva en la medida en que abogaba por un programa de repatriación selectiva, a pequeña escala, considerando que los trabajadores agrícolas habían adquirido gran experiencia en la agricultura y en la industria durante su estadía en Estados Unidos; asimismo “habían aprendido a emplear maquinaria, herramientas modernas, así como adquirido disciplina y buenos hábitos de trabajo, elevando su nivel cultural, apren-

diendo a templar su carácter y a ahorrar; por lo tanto, el retorno de estas personas era favorable para México” (Alanís, 2003: 994, en referencia a la obra de M. Gamio, 1930: 236).

Más tarde, el inmigrante mexicano como un trabajador temporal, contratado en el marco del Programa Bracero, fue considerado en algunos contextos locales mexicanos, sobre todo en aquellas ciudades donde se habían establecido los centros de reclutamiento laboral, como un trabajador que prefería vender su fuerza de trabajo en Estados Unidos, en vez de *construir patria* en México. No obstante, los imaginarios sobre el migrante-bracero eran contradictorios entre las regiones, según su contacto con la experiencia migratoria. Por ejemplo, en la región histórica de la migración mexicana a Estados Unidos, conformada por los estados de los que salieron más del 60% de los trabajadores participantes en el Programa Bracero (Durand y Massey, 2003: 73), J. Durand (1994) señala que el gobernador de Guanajuato, uno de los estados localizados en esta región, consideraba que la migración bracera afectaba el mercado de trabajo local y, en este sentido, sin duda el discurso del gobernante estatal podría influir también en la construcción de los imaginarios sobre los trabajadores braceros y, más tarde, sobre los retornados del programa a estos lugares.

Por otra parte, en municipios que conforman la región Mixteca (Puebla, Guerrero y Oaxaca), pero particularmente en la porción que comprende la Mixteca del estado de Puebla⁹, los familiares de los braceros que salieron a trabajar a Estados Unidos, durante la segunda etapa del programa (entre 1942 y 1964), recuerdan que el retorno era visto como un momento festivo y de celebración comunitaria. Particularmente en Tulcingo de Valle, Puebla, el retorno del primer grupo de trabajadores contratados, originarios de esta localidad y del pueblo vecino de Chila de la Sal, ocurrido en noviembre de 1955, fue uno de los más grandes festejos locales que recuerdan de esa década. En entrevista comenta la esposa de un ex-bracero: “la fiesta fue hasta con banda de música de viento, luego sonó el único tocadiscos que había aquí, lo pusieron allí en la presidencia, hubo hasta

9 El estado de Puebla se localiza en la región centro, zona intermedia de la migración internacional a Estados Unidos, de acuerdo a la temporalidad del inicio del proceso migratorio y a su proceso de masificación relativamente reciente (Durand y Massey, 2003; CONAPO, 2002).

chivitos en barbacoa en varias de las casas del pueblo... y los nuevos hijos nacidos en ese año, también los esperaban”¹⁰. Esta experiencia detonó, sin duda, la salida de muchos más trabajadores contratados en los siguientes años, hasta el cierre del programa en 1964, pues las condiciones materiales de las familias de los braceros mejoraban considerablemente, comparado con quienes emigraban para trabajar temporalmente en los estados vecinos de Veracruz, Morelos y el Estado de México.

Así, el imaginario local sobre el migrante agrícola internacional y el retornado era altamente valorado en términos positivos y considerado por los familiares como una buena opción para mejorar las condiciones de vida, en un lugar donde, al fin y al cabo, los habitantes eran migrantes históricos, fuera para trabajar en los campos agrícolas vecinos, o para intercambiar y, más tarde, vender productos locales en las plazas de la vendimia regional. En otros pueblos de la Mixteca, por ejemplo en Izúcar de Matamoros, Puebla, algunos hombres que participaron en el programa bracero recuerdan cómo eran despreciados y etiquetados como *flojos*, debido a que *preferían irse a Estados Unidos donde trabajaban menos que en el pueblo*; según recuerdan los braceros, estas expresiones eran continuamente repetidas por sus padres cuando retornaban temporalmente de Estados Unidos. De tal forma que, las consideraciones sobre quiénes eran los trabajadores braceros y cómo eran observados en sus pueblos al retornar, son muy variables.

En las décadas posteriores, el imaginario social sobre los inmigrantes a Estados Unidos se transformó. En algunos pueblos del occidente de México, donde la migración tiene larga data, el inmigrante fue visto como el aventurero, el emprendedor, el pionero de nuevos proyectos cuando regresa a la localidad, aquél que se atrevió a ir en busca de mejores condiciones de vida para su familia, imagen que predominó desde mediados del siglo XX y hasta casi finales de ese siglo. La figura del emigrante como el padre de familia, quien viajaba a Estados Unidos para trabajar y mantener en mejores condiciones a los suyos en México y, muchas veces, algu-

10 Entrevista realizada por la autora a mujer sin experiencia migratoria, 72 años, esposa de un trabajador agrícola, participante en el Programa Bracero. Tulcingo de Valle, Pue., 14 de febrero de 2003.

nos años más tarde, llevar consigo a los demás miembros de la familia, fue dominante (Massey, Alarcón, Durand y González, 1987).

Al finalizar el Programa Bracero en 1964, regresaron algunos de los emigrantes que habían participado activamente en el programa binacional de trabajadores huéspedes, quienes laboraron sobre todo en el sector agrícola y, algunos más, en la construcción de las vías ferroviarias durante la primera etapa del programa. Otros más se sabe que abrieron las rutas de la migración indocumentada en Estados Unidos, pues se trasladaron hacia otros estados en la búsqueda de nuevos empleos (Gutiérrez, 1996; González, 1999; Durand y Massey, 2003; Durand, 2007). Algunos de estos retornados experimentaron cierta movilidad social ascendente, según lo documentan investigaciones en diversas partes del país. Incluso una parte de ellos logró que sus hijos realizaran estudios universitarios y técnicos, y algunos más se convirtieron en los primeros pobladores de los municipios que constituyeron las zonas metropolitanas (al menos es el caso de las ciudades de México y de Guadalajara) de lo que, a finales de los años sesenta, se conoció como los cinturones periféricos de las grandes ciudades. Estos retornados internacionales, conjuntamente con los migrantes internos, fueron poblando las zonas periféricas metropolitanas en las décadas de los ochenta y noventa (González, 1999; Arias y Woo, 2004; Rivera, 2008).

Condiciones actuales del retorno: entre lo local y lo global

Nezahualcóyotl, municipio en el que se desarrolla la investigación que sustenta este documento, es parte de la primera capa de la periferia de la Ciudad de México y no es el cinturón más deprimido de la zona metropolitana, pues se han agregado continuamente otras capas de población, en donde se registra un proceso similar al acontecido al cierre del Programa Bracero. Por un lado, se observa en los municipios metropolitanos el arribo de retornados internacionales contemporáneos, quienes comparten el territorio, por otro lado, con nuevos inmigrantes internos (migrantes que arribaron durante la última década) particularmente procedentes de algunas regiones indígenas del país (de los estados de Ve-

racruz, Chiapas, Guerrero y Oaxaca, principalmente), quienes se han asentado en la última fila de la periferia urbana, por ejemplo en los municipios de Chimalhuacán y Valle de Chalco Solidaridad (Rivera, 2008). Un fenómeno adicional que no se observaba en las décadas previas, es el decrecimiento de algunos de los municipios metropolitanos, tales como Chalco y Nezahualcóyotl, Estado de México (INEGI, 2000), esto debido no solo a la emigración hacia otras ciudades del país, sino a la migración a Estados Unidos y hacia los municipios colindantes de Valle de Chalco Solidaridad, Los Reyes la Paz, Chimalhuacán, Ixtapaluca, en el estado de México. Tales procesos también se interconectan con diversas movilidades intraurbanas entre los municipios metropolitanos y el Distrito Federal.

Los retornados internacionales que registró el Censo de Población y Vivienda en el año 2000 (INEGI, 2000) en los municipios metropolitanos del Estado de México indican que, no salieron hacia Estados Unidos necesariamente desde esos municipios, incluso la mayor parte de los retornados en el Municipio de Nezahualcóyotl son originarios del Distrito Federal y no del estado de México (estado en el que se ubica Nezahualcóyotl) no obstante que, al volver, decidieron establecerse en Nezahualcóyotl. Aunque cabe subrayar una vez más que, según los datos agregados de retornados a nivel nacional, tanto para el año 2000 como para el 2005, la mayoría de los retornados de Estados Unidos siguieron regresando a las localidades rurales mexicanas (INEGI, 2000 y 2005).

La razón de su establecimiento en el espacio urbano hoy no representa un ascenso social, como fue documentado en diversos casos de retornados del Programa Bracero, en la década de los sesenta y principios de los setenta. Por el contrario, su asentamiento en la zona periférica de la Ciudad de México, no en todos los casos, es una decisión planeada en los lugares de destino cuando se prepara el retorno, sino una consecuencia de los procesos inflacionarios que ha generado la migración internacional a nivel local, particularmente el envío de remesas y, en general, la circulación de dólares en los municipios rurales de las regiones emergentes e intermedias de la migración contemporánea. De tal manera, el encarecimiento de los terrenos, de los materiales y la mano de obra para la construcción de viviendas en las localidades de salida y/u origen, ha contribuido también en el engrosamiento actual de la periferia citadina, en su últi-

ma capa, el cinturón deprimido. En suma, no todos los retornados de Estados Unidos que se establecen a su regreso en la zona metropolitana toman la decisión de manera 'voluntaria', sino que son, en alguna forma, empujados por las condiciones de los lugares de origen, a los cuales pretendían, en principio, volver. Finalmente, el plan de retornar al país muchas veces cambia de ruta en el momento de su ejecución, pues las condiciones socioeconómicas de los pueblos donde la cultura de la migración se encuentra arraigada, influyen en la toma de decisiones sobre el lugar al que tienen que volver a establecerse en México.

Adicionalmente, algunos retornados buscan voluntariamente reinserirse a la vida laboral en la zona urbana, pues la mayoría de quienes han emigrado en las últimas dos décadas de México a Estados Unidos, ocupan empleos en las ciudades de destino, fundamentalmente en los llamados sectores manufactureros, de la construcción y de los servicios (Pew Hispanic Center, 2005). De manera que, el resultado del retorno es una imbricación entre las lógicas que se tejen en los contextos locales de retorno y las de los mercados laborales globales en las sociedades de destino, los cuales se erigen como contextos de recepción de los inmigrantes. El retorno es performado por estas lógicas que conectan lo local con lo global y que prefiguran sujetos sociales producto de dichas intersecciones. Esto es, si bien los migrantes de alguna forma establecen el tiempo para regresar a su país de origen, la lógica de los mercados de trabajo y de capital también influye en esas decisiones. El hecho de que hoy los migrantes se inserten en mercados laborales donde la fuerza de trabajo barata es abundante, debido a la presencia de muchos trabajadores inmigrantes y la afluencia constante de nuevos inmigrantes jóvenes, dispuestos a trabajar por bajos salarios, genera una amplia oferta de mano de obra no calificada y disponible, a la manera de una fuerza de trabajo *flotante* como señala Roseberry (1997), y ello, en última instancia, permite que el relevo laboral también se apresure y que, entonces, los trabajadores inmigrantes mexicanos en las ciudades de Estados Unidos salgan del mercado laboral de los servicios y la industria de la transformación (manufactura y construcción, principalmente) por ejemplo, a edades en las que en las zonas rurales se considera aún 'productivo y útil', esto es en promedio a los cuarenta años de edad.

Este relevo generacional en el mercado de trabajo de las grandes ciudades de Estados Unidos, y en general en las ciudades globales, es lo que algunos especialistas de las migraciones consideran como una saturación y agotamiento del mercado de trabajo *no especializado* (Durand, 2009), lo que también ha acelerado el retorno de algunos inmigrantes. No obstante, no se observan esas oleadas que, a finales de 2008, fueron anunciadas por algunos periodistas, políticos y analistas de las migraciones, pues sin duda la crisis económica ha alcanzado tanto a los mercados de las grandes ciudades globales, como permeado a los de los países emisores de emigrantes (Alarcón, Cruz, Díaz-Bautista, et al., 2008). En este sentido, el *no retorno* representa en sí mismo, también, una estrategia diseñada para enfrentar la crisis actual de los mercados, a tal grado que algunas notas periodísticas de los últimos meses de 2009 y principios de 2010 presentaron constantemente casos en los que los familiares de los emigrantes, radicados en México, habían enviado algunos pocos recursos económicos (¿serán remesas en sentido inverso?) a sus familiares inmigrantes en Estados Unidos, para solventar los días de desempleo que algunos de ellos estaban enfrentando, los que eran vistos como un impase que sería resuelto en breve y que, en ese caso, vale más ser sostenido por esas redes familiares desde México, que retornar cuando aún no se ha cumplido el tiempo planeado, o bien no se ha alcanzado la meta que se fijaron al emigrar. Lo anterior se ha constatado a través de algunos testimonios recientes de familiares de emigrantes, quienes consideran que es más costoso retornar y luego volver a emigrar, cuando no se cuenta con documentos migratorios, que permanecer en Estados Unidos aun con bajos salarios, o bien con periodos intermitentes de desempleo o subempleo.

Otro factor que ha influido en el hecho de que los migrantes mexicanos que están en Estados Unidos tomen la decisión de no retornar y permanecer en aquél país a pesar de la crisis, son los estrictos controles de la frontera, lo cual ha hecho que un número menor de migrantes indocumentados viajen incluso temporalmente a México y prefieran permanecer allá. Este control fronterizo ha provocado un incremento desde 2008 de las deportaciones de trabajadores indocumentados en Estados Unidos. En el caso de los mexicanos, se trata de quienes recién ingresaban de manera indocumentada a Estados Unidos y que fueron devueltos al cruzar la

frontera, pero también de personas que se encontraban en aquél país y fueron sorprendidas durante alguna redada sin documentos migratorios, en su centro de trabajo (Pew Hispanic Center, 2010).

La coyuntura histórica de esta crisis económica global y las medidas migratorias implementadas, sumadas a la lógica de conformación de los espacios urbanos periféricos en México, plantea nuevos retos y dilemas para la reinserción de los migrantes retornados internacionales. Por un lado, porque las circunstancias actuales impiden que algunos migrantes de retorno efectivamente regresen en condiciones económicas favorables, habiendo enviado remesas o portando ahorros realizados durante la estancia internacional, para reinsertarse como trabajadores por cuenta propia, por ejemplo, y/o poner en juego su capital humano acumulado. Pero también, por otro lado, porque se ha modificado el perfil del nuevo retornador y sus modalidades de reinserción social y laboral. A diferencia de los retornados internacionales contemporáneos, en las entidades del occidente del país quienes volvieron a México en las décadas de los ochenta y noventa eran personas, en su mayoría, de más de 60 años de edad, retirados de la vida productiva, algunos jubilados y, entre ellos, algunos pensionados por el gobierno de Estados Unidos, cuyas necesidades —según los gobiernos de las entidades del occidente de México— consistían fundamentalmente en tener acceso a servicios de salud, contar con cajeros automáticos (bancarios ATM) accesibles en sus localidades para cobrar su pensión, e incluso poner a disposición ciertas casas de asilo para personas de la tercera edad.

Actualmente, las necesidades de los nuevos retornados sin duda son otras. Los datos acerca de los retornados en el último quinquenio (2000-2005) muestran que se trata de personas que no se encuentran en edad de retiro, por el contrario, se concentran en plena edad productiva, entre los 20 y 45 años de edad, tanto hombres como mujeres, aunque regresan, proporcionalmente a los que salen, más hombres que mujeres (INEGI, 2000 y 2005). El perfil demográfico de estos retornados contemporáneos y la situación actual de los mercados laborales, tanto en México como en Estados Unidos, plantean nuevos retos a quienes han decidido retornar al país, pero también a los diseñadores de políticas públicas, pues estas personas con experiencia migratoria que han regresado a México requieren

incorporarse a la vida productiva y reinsertarse socialmente. La primera evidencia directa con la que se cuenta, al menos en los alrededores de la Ciudad de México, indica que los retornados recientes no encuentran cabida en el mercado de trabajo formal y se incorporan al mercado en el sector informal de la economía, como comerciantes en mercados rodantes de fin de semana, o bien como taxistas no registrados, transportistas eventuales, albañiles a contrato, vendedores ambulantes y/o por catálogo, entre otros. De manera que esa reinserción laboral no significa en la mayor parte de los casos, una movilidad social ascendente.

En este escenario, el retorno puede constituir solo una estación en el circuito migratorio y una fase en la trayectoria del migrante, es decir reemigrar constituye, sin duda, una alternativa que los retornados visualizan como una opción laboral a tomar, una vez que la reinsertión laboral y/o social no represente la satisfacción de sus necesidades y/o expectativas familiares y/o individuales.

Un caso recientemente documentado permite ilustrar la condición de retorno y reinsertión de un joven retornado en 2007, cuya modalidad de trabajo eventual en la zona metropolitana muestra que, no obstante que el joven retornado en Nezahualcóyotl tiene cierta especialidad técnica y/o habilidades adquiridas durante su estancia en Estados Unidos, no puede potenciarlas a su retorno, debido a que los contextos de reinsertión no cuentan con un mercado para la prestación de ciertos servicios de especialidad. En este caso se trata de un especialista en la colocación de pisos de madera o duela de maderas finas, quien debe desplazarse hacia la Ciudad de México, particularmente hacia ciertas áreas donde este servicio es solicitado, y donde su reinsertión laboral está mediada por una subcontratación eventual de algún establecimiento comercial; por consiguiente, difícilmente este joven podrá ejercer como un trabajador por cuenta propia como lo hacía en California, Estados Unidos, donde trabajó siendo un inmigrante indocumentado¹¹.

No obstante, uno de los nichos en los cuales los migrantes de retorno han potenciado las habilidades adquiridas durante su estancia en Estados

11 Entrevista con un joven de 22 años de edad, retornado de California, Estados Unidos en 2009. Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, 25 de abril de 2010.

Unidos es, sin duda, el de la preparación de alimentos, específicamente la venta de comida sea de manera ambulante o en establecimientos no permanentes, o bien el establecimiento propiamente de pequeñas cocinas económicas (fondas) o bien restaurantes con la especialidad culinaria en la que trabajaron previamente, de comida china, griega, italiana o la preparación de algunos alimentos en particular como los gyros, pizzas, hamburguesas, entre otros. Algunas iniciativas aún incipientes muestran cómo algunos retornados en la zona metropolitana han empezado a demandar espacios de diálogo con los gobiernos locales para ofrecer ciertos servicios en los ayuntamientos o en las oficinas públicas, tales como en el diseño de páginas web de los propios ayuntamientos, a solicitar empleo como fotógrafos, impresores o diseñadores organizados en pequeñas empresas familiares, pero todas estas iniciativas han sido promovidas de manera individual.

Por otro lado, el discurso oficial apunta a apoyar el retorno a través de un programa de repatriación voluntaria, implementado por las representaciones consulares de México en Estados Unidos. Si un inmigrante mexicano solicita a un consulado su repatriación, esa instancia apoya el retorno a México, pero no monitorea a los retornados en el territorio nacional. Se promueve el uso productivo de las remesas a través de otros programas gubernamentales –tales como el *Tres por Uno*, por ejemplo– pero no el uso productivo de los capitales humanos cuando los inmigrantes deciden repatriarse, o bien cuando regresan por cuenta propia al país. No existen formalmente programas de atención a los retornados, sino fundamentalmente programas para los migrantes activos, quienes envían remesas desde Estados Unidos, no obstante que, de manera continua, en el discurso oficial y en las recomendaciones de política se reconoce la necesidad de apoyar el retorno de los migrantes connacionales y de promover su reinserción productiva. La Secretaría de Relaciones Exteriores del Gobierno de México, a través del Instituto de Mexicanos en el Exterior y de otras dependencias y secretarías de estado promueven algunos proyectos productivos fincados en el aprovechamiento de las remesas que los migrantes remiten a sus familiares, a través de diversos programas, tales como el Proyecto Paisano “invierte en tu tierra”, el ya mencionado Programa 3x1 para migrantes, las empresas sociales en zonas impulsoras de migrantes,

un programa de remesas y desarrollo de microempresas de mujeres, que priorizan la labor de enlace e inversión de los migrantes con sus familias o habitantes de sus localidades de origen, mientras los migrantes están fuera del país y son emisores de las remesas, pero no cuando vuelven al territorio nacional. Todos estos programas tienen como objetivo potenciar el uso e inversión de las remesas en las localidades de origen de los migrantes debido a que aproximadamente 80% de los recursos provenientes de las remesas son usados para la manutención de los hogares en las localidades de origen de los migrantes. Asimismo, también se ha promovido la idea de impulsar el ahorro de los migrantes durante su estadía en Estados Unidos, pero no se han diseñado instrumentos de política que permitan establecer la vinculación directa de estas medidas e instrumentos con las condiciones del retorno migratorio, es decir, los retornados no son una población objetivo en los diseños de política migratoria o de política social propiamente (<http://www.ime.gob.mx>).

De tal forma, los retornados y sus familias enfrentan dificultades diversas al regresar e intentar incorporarse en el mercado laboral, así como para insertarse en el contexto social en alguna localidad de México, sea rural o urbana. Establecer, por ejemplo, una tienda de víveres o abarrotes, como lo hicieron típicamente los retornados durante las décadas previas en sus pueblos de origen, no es un negocio rentable, pues actualmente el mercado de los abarrotes se encuentra saturado en las localidades rurales y, en las ciudades, la figura del centro comercial con grandes supermercados y tiendas de autoservicio han ocupado ese nicho. Hoy se requiere de imaginación, inventiva y capital, tanto económico como humano, para poder reinsertarse e incluirse en la dinámica local regional.

Adicionalmente, la representación social del retornado en las localidades mexicanas también se ha transformado. Por ejemplo, haber sido una mujer migrante, joven, y luego retornada, es en algunos pueblos un motivo de estigma que cuestiona, interroga y pone en duda la reputación social y moral de las mujeres, sobre todo en las sociedades rurales tradicionales (como sucede en algunos pueblos de la mixteca poblana), donde una mujer joven con experiencia migratoria es considerada como alguien con menores cualidades para ser 'una buena esposa', representación que permea en el imaginario social de los jefes de familia del pueblo, aun

cuando ellos mismos han sido migrantes. Por su parte, ser hombre retornado puede tener otras connotaciones sociales, dependiendo de sus capitales y su utilización, pero sin duda la generación, el género y el origen social atraviesan las lógicas del retorno y, por supuesto, influyen en su resultado, así como en las modalidades que adoptan las representaciones sociales a nivel local. El hecho de retornar a un espacio urbano o rural también lo condiciona.

Finalmente, desde el sexenio del Presidente Vicente Fox (2000-2006), los migrantes pasaron a ser considerados, al menos en el discurso oficial, como unos 'héroes nacionales', debido al ingreso que aportan a la contabilidad nacional por concepto de envío de remesas. Los migrantes retornados contemporáneos que salieron hacia Estados Unidos desde las regiones de migración tanto intermedia como emergente, no solo tienen un perfil demográfico diferente en el momento de su salida respecto de los emigrantes que algunas décadas atrás procedían de la región histórica —como se ha mostrado a lo largo del capítulo—, sino que, en el retorno, se han observado cambios en los perfiles de quienes hoy en día regresan a México, independientemente del lugar del que salieron; además de que han cambiado las representaciones, los discursos y las condiciones que enmarcan las experiencias de retorno en las sociedades de reinserción.

Entonces, ¿quiénes son los retornados mexicanos contemporáneos?, ¿cómo entender la transición de 'héroes migrantes', emisores de remesas, y retornados anónimos, perdidos en las periferias urbanas?, ¿cómo se interrelacionan las lógicas de los mercados laborales globales y los contextos de retorno locales?, ¿qué tipo de instrumentos de política pública o de dispositivos institucionales podrían contribuir en la relocalización de los migrantes de retorno, o bien en potenciar sus capitales y experiencias desarrollados durante su vida como inmigrantes?

Ahora se tienen más preguntas para continuar la investigación y para hurgar en las modalidades en que se construye el sujeto migrante de retorno en México.

Bibliografía

- Alanís Enciso, Fernando S. (2003). “Manuel Gamio: el inicio de las investigaciones sobre la inmigración mexicana a Estados Unidos”. En *Historia Mexicana*, abril-junio, año 2003/vol. LII, N.º 004. México: El Colegio de México, pp. 979-1020.
- Alarcón, Rafael (2008). “El retorno de los migrantes mexicanos”. *La Jornada*, martes 28 de octubre de 2008.
- Alarcón, Rafael, Rodolfo Cruz, Alejandro Díaz-Bautista et al. (2008) “La crisis financiera en Estados Unidos y su impacto en la migración mexicana”. En *Documentos de Coyuntura*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte. [Versión electrónica en <http://www.colef.mx/coyuntura/2.asp>]
- Arias, Patricia y Ofelia Woo (2004). “La migración urbana hacia Estados Unidos. Tres ejemplos de la zona metropolitana de Guadalajara” En *Papeles de Población*. Octubre-diciembre, N.º 042, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 37-72.
- Basch, Linda, N. Glick Schiller y C. Szanton Blanc (1994). *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments, and Deterritorialized Nation-States*. Langhorne: Gordon y Breach.
- Bourdieu, Pierre (1990). *The State Nobility*. Stanford: University of Stanford.
- Canales, Alejandro (1999). “Periodicidad, estacionalidad, duración y retorno. Los distintos tiempos en la migración México-Estados Unidos”. En *Papeles de población*. Octubre-diciembre, N.º 022. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 11-41.
- Cassarino, Jean-Pierre (2004). “Theorising Return Migration: The Conceptual Approach to Return Migrants Revisited”. En *International Journal on Multicultural Societies*, Vol. 6, N.º 2, 2004: pp. 253-279.
- (2007). “Entender los vínculos entre migración de retorno y desarrollo”. Ponencia presentada en el V Seminario sobre Inmigración y Europa ‘La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea’. Fundación CIDOB, Barcelona, 13 y 14 de diciembre de 2007.

- CONAPO (2002). *Índices de intensidad migratoria internacional*. México: CONAPO.
- De Hass, Hein (2010). "Migration and Development: A Theoretical Perspective". *International Migration Review*, Volumen 44, N.º 1; Spring 2010, pp. 227-264.
- Durand, Jorge (1994). *Más allá de la línea*. México: CNCA.
- (2004). "Ensayo teórico sobre la migración de retorno. El principio del rendimiento decreciente". En *Cuadernos geográficos* N.º 35 (2004-2), pp. 103-116.
- (2005). "Ensayo teórico sobre la migración de retorno: el principio del rendimiento decreciente". En *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, Raúl Delgado Wise y Beatriz Knerr (Coord.). México: Miguel Ángel Porrúa Librero Editor, Cámara de Diputados y Universidad Autónoma de Zacatecas, pp. 309-318.
- (2007). *Braceros. Las miradas mexicana y estadounidense. Antología (1945-1964)*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa Librero Editores.
- (2009). "Nuevos escenarios de la migración México-Estados Unidos". Ponencia presentada en el Seminario Permanente de Migración Internacional (SEPMIG), Quinta sesión: *Crisis global y nuevos escenarios de las migraciones latinoamericanas*, Tijuana, BC.: El Colegio de la Frontera Norte, 5 de octubre de 2009.
- Durand, Jorge y Douglas Massey (2003). *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México: Miguel Ángel Porrúa Librero Editor y Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Espinosa, Víctor M. (1998). *El dilema del retorno, género y pertenencia en un contexto transnacional*. México: El Colegio de Jalisco y El Colegio de Michoacán.
- Gamio, Manuel (1930). *Número, procedencia y distribución geográfica de los inmigrantes mexicanos en los Estados Unidos*. México: Talleres Gráficos Editorial.
- (1931). *The Mexican Immigrant: His Life Story*. Chicago: University of Chicago Press.

- Garduño (2010). "Aumenta EU deportaciones". *Reforma*, jueves 19 de agosto de 2010.
- García Zamora, Rodolfo (2005). "El microfinanciamiento como instrumento de empoderamiento binacional". En *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, Raúl Delgado Wise y Beatriz Knerr (Coord.) (2005). México: Miguel Ángel Porrúa Librero Editor, Cámara de Diputados y Universidad Autónoma de Zacatecas, pp. 275-305.
- Glick Schiller, Nina (2005). "Transnational Social Fields and Imperialism: Bringing a Theory of Power to Transnational Studies". *Anthropological Theory* vol. 5, N.º 4, pp. 439-461.
- (2007). "Beyond the Nation-State and its Units of Analysis: Toward a New Research Agenda for Migration Studies. Essentials of Migration Theory". En *Working Paper* N.º 33, 2007, Center on Migration, Citizenship and Development, Alemania, 42 páginas.
- (2009). "A Global Perspective on Migration and Development". *Social Analysis*, Vol 53, Issue 3, Winter, pp. 14-37.
- Glick Schiller, Nina y Ayse Caglar (2007). "Beyond Methodological Ethnicity and Towards City Scale. An alternative Approach to Local and Transnational Pathways of Migrant Incorporation". Documento presentado en *Conference on Transnational Migration and Development*. Bielefeld-Alemania, del 30 de mayo al 1 de junio de 2007, 33 páginas.
- Glick Schiller, Nina y Thomas Faist (2009). "Migration, Development and Social Transformation". *Social Analysis*, Volumen 53, issue 3, Winter 2009, pp. 1-13.
- González, Manuel (1999). *Mexicanos: A History of Mexicans in the United States*. Bloomington: Indiana University Press.
- Guarnizo, Luis E. (1997). "The Emergence of a Transnational Social Formation and the Mirage of Return Migration among Dominican Transmigrants". *Identities*, vol. 4, N.º 2, pp. 281-322.
- Gutiérrez, David (Ed.) (1996). *Between Two Worlds: Mexican Immigrants in the United States*. Delaware: Scholarly Resources Inc.
- Instituto de Mexicanos en el Exterior (2011). IME, sección sobre *Proyectos productivos*. [Versión electrónica en <http://www.ime.gob.mx/ime2/index2.php?option=com,consulta:08/02/2011>]

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática-INEGI (2000). *Censo General de Población y Vivienda, 2000*. México: INEGI.
- (2005). *Conteo de Población 2005*. México: INEGI.
- Levitt, Peggy (2001). *The Transnational Villagers*. Berkeley: University of California Press.
- Levitt, Peggy y Ninna N. Sørensen (2004). “The transnational Turn in Migration studies”. *Global Migration Perspectives* N.º 6, pp. 2-13. [Versión electrónica en: <http://www.gcim.org/gmp/Global%20Migration%20Perspectives%20No%206.pdf>]
- Levitt, Peggy y Nina Glick Schiller (2004). “Conceptualizing Simultaneity: a Transnational Social Field Perspective on Society”. *International Migration Review* Vol.38, N.º 3, pp. 1002-1040.
- Lindstrom, David P. (1996). “Economic Opportunity in Mexico and Return Migration from the United States”. *Demography*, Vol. 33, N.º 3 (August de 1996), pp. 357-374.
- Massey, Douglas, R. Alarcón, J. Durand y H. González (1987). *Return to Aztlan: the social process of International Migration from Western Mexico*. Berkeley: University of California Press.
- Massey, Douglas, L. Goldring, y J. Durand (1994). “Continuities in Transnational Migration: An Analysis of Nineteen Mexican Communities”. En *American Journal of Sociology* Vol. 99, N.º 6: 1492-1533, 1994.
- Mexican Migration Project (2011). [Versión electrónica en: www.mmpopr.princeton.edu]
- Moctezuma Longoria, Miguel (2005). “Hacia una tipología de los migrantes internacionales con base en su capacidad de inversión”. En *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, Raúl Delgado Wise y Beatriz Knerr (Coord.) (2005). México: Miguel Ángel Porrúa Librero Editor, Cámara de Diputados y Universidad Autónoma de Zacatecas, pp.119-133.
- Papail, Jean (2002). “De asalariado a empresario: La reinserción laboral de los migrantes internacionales en la región centro-occidente de México”. En *Migraciones Internacionales*, julio-diciembre, año 2002, Vol. 1, N.º 033, México: El Colegio de la Frontera Norte, pp. 79-102.

- (2005). “Remesas e inversiones de los migrantes de retorno en el centro-occidente de México”. En *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México*, Raúl Delgado Wise y Beatriz Knerr (Coord.) (2005). México: Miguel Ángel Porrúa Librero Editor, Cámara de Diputados y Universidad Autónoma de Zacatecas, pp.319-332.
- Pew Hispanic Center (2005). “The Occupational Status and Mobility of Hispanics”. Pew Hispanic Center Report by Rakesh Kochhar, December 15, 2005. [Versión electrónica en: <http://pewhispanic.org/files/reports/59.pdf>]
- (2008). “Trends in Unauthorized Immigration: Undocumented Inflow Now Trails Legal Inflow”. Pew Hispanic Center Report by Jeffrey S. Passel and D’Vera Cohn, October 2, 2008. [Versión electrónica en: <http://pewhispanic.org/files/reports/94.pdf>]
- Piore, Michael J. (1979). *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies*. Cambridge: Cambridge University.
- Proyecto BBVA-Bancomer (2008). “Remesas, convergencia y heterogeneidad espacial en México”. *Informe de resultados preliminares*. México: Mimeo, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM.
- Rivera Sánchez, Liliana (2007). “La formación y dinámica del circuito migratorio Mixteca-Nueva York-Mixteca. Los trayectos internos e internacionales”. *Norteamérica*, revista coeditada por el Centro de Investigaciones sobre América del Norte, CISAN-UNAM, y el Center for North American Studies, de la American University, México, Año 2, N.º 1, enero-junio de 2007, pp. 171-203.
- (2008). “El eslabón urbano en el trayecto interno del circuito migratorio Mixteca-Nueva York-Mixteca: Los migrantes de Nezahualcóyotl, Estado de México”. En *La migración y los latinos en Estados Unidos. Visiones y Conexiones*, Elaine Levine (Editora). México: Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 53-73.
- Rivera Sánchez, Liliana y Fernando Lozano Ascencio (2006). “Los contextos de salida urbanos y rurales y la organización social de la migra-

- ción". En *Migración y Desarrollo* N.º 6, primer semestre, Red Internacional de Migración y Desarrollo. México. pp. 45-78.
- Roseberry, William (1997). "Marx and Anthropology". *Annual Review of Anthropology*, Volumen 26, pp. 25-46.
- Singer, Paul (1975). *Economía política de la urbanización*. Siglo XXI Editores.
- Stark, Olson (1991). *The Migration of Labour*. Cambridge: Basil Blackwell.
- Taylor, J. E. (1996). *Development Strategy, Employment and Migration: Insight from Models*. Paris: OECD Development Center.
- Todaro, M.P. (1969). "A Model of Labour Migration and Urban Employment in Less Development Countries". En *The American Economic Review* 59 (1), pp. 138-148.
- Zahniser, Steven S. (1999). "One Border, Two Transitions: Mexican Migration to the United States as a Two-Way Process". En *American Behavioral Scientist* 1999; 42; pp. 1350-1380.

Desplazados y refugiados: entre ser, merecer y ocultar su situación.

A propósito de la migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá

Marta Inés Villa Martínez*

Introducción

Este artículo se centra en el problema de las autorepresentaciones de los migrantes forzados y su relación con los sistemas institucionales y las políticas de atención y protección a esta población. La pregunta que pretendo explorar es: ¿Cómo y bajo qué circunstancias las personas que han vivido una experiencia migratoria forzada, esto es, la migración que se da bajo coerción y como respuesta a la presión de contextos marcados por el conflicto y las violencias, se identifican o, por el contrario, se niegan a ser identificadas como desplazadas o refugiadas? ¿O adoptan en unos momentos y se resisten en otros a esta clasificación? La hipótesis que articula mi reflexión es que los migrantes forzados, en este caso desplazados y refugiados, se identifican o no como *refugiados* y/o *desplazados* dependiendo de los contextos y las situaciones, esto es, hacen un uso estratégico de estas categorías como parte de su lucha por la sobrevivencia, el reconocimiento y/o la inclusión. En estas condiciones y en el marco de un sistema clasificatorio y procedimental institucional que determina quién se considera desplazado o refugiado y por tanto, ‘merecedor’ de la protección institucional, los migrantes se apropian, recrean, propugnan o resisten a esas identificaciones; desde esta perspectiva exploro, de manera par-

* Historiadora, Mg en Cultura de las Metrópolis. Investigadora y Coordinadora del Programa Migraciones y Derechos Humanos de la Corporación Región (Medellín-Colombia).

ticular, tres tipos de estrategias relacionadas, todas ellas, con maneras específicas de auto-identificación: aprender a ser, demostrar que se es y negar que se es desplazado/refugiado.

Desde esta descripción cuestiono el uso de las nociones *desplazado* o *refugiado* como categorías identitarias y sustento la pertinencia de entenderlas como *personas en situación de desplazamiento o refugio* lo que pone el acento en las condiciones específicas de una modalidad migratoria, la migración forzada —en el caso del desplazamiento forzado y el refugio, atada a situaciones de conflicto armado que, como tal, dejan huellas profundas en la subjetividad y en las condiciones de vida de los migrantes— y no en su dimensión identitaria. Para mi argumentación, retomo los resultados de la investigación sobre migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá¹, en la que pudimos aproximarnos a las experiencias migratorias de personas que se sitúan de manera diferente frente a este sistema clasificatorio.

El punto de partida: la migración forzada

Cuando hablamos de migración forzada hacemos referencia a un tipo de migración cuyas características nos conectan con otras dinámicas migratorias globales: aquella que se hace visible no a través de las remesas y el flujo de capitales, sino de la vulneración de los derechos y la exclusión a la que se ven sometidos los migrantes antes y después de abandonar sus lugares de origen; aquella que está precedida no por el cálculo racional costo-beneficio y por el sueño de mejores ingresos ('El sueño americano' o más recientemente 'El sueño europeo') sino por el imperativo de salvar la vida en contextos marcados por el dominio y la presión de actores armados diversos; aquella que no constituye ni el primer paso ni el último de un trayecto migratorio pues generalmente está precedida por desplazamientos y cruces de fronteras internas y signada por una enorme incertidumbre sobre el futuro que les espera. A este conjunto de caracte-

1 Investigación coordinada por Pilar Riaño y Marta Villa y de la que participaron alrededor de 10 investigadores adscritos a la UBC (Canadá), corporación Región (Colombia) y FLACSO (Ecuador). Los resultados finales pueden consultarse en: Riaño y Villa (Eds.), 2008.

rísticas y reconociendo tanto la dificultad de establecer tajantes líneas divisorias entre, por ejemplo, los motivos económicos y los motivos humanitarios de la migración (ACNUR, 2007a; Crosby, 2006) como la especificidad de una migración que se realiza bajo coerción –en términos de sus motivos, trayectos, e impactos– independiente de cuál sea la frontera que se cruce (Mármora, 1990; Casasfranco, 2002; Cancado, 2000) es a lo que denominamos migración forzada.

A partir de esta conceptualización realizamos entre 2005 y 2008, una investigación sobre la migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá en la que indagamos por el peso que el miedo tenía tanto en las experiencias de estos emigrantes como en las respuestas sociales y políticas que obtenían en las sociedades receptoras². Una de las constataciones obtenidas es que hay una gran brecha entre el fenómeno fáctico de la migración, la manera como éste se percibe y las respuestas que se construyen para enfrentarlo por parte de las instituciones, las sociedades de origen y recepción y los mismos sujetos migrantes. Esto supone entender que la migración, más que un hecho en sí, *es un campo social de relación* (Bordieu y Wacquant, 1995) moldeado históricamente en contextos específicos y como producto de la interacción de diferentes actores y sujetos que hacen parte de sistemas y relaciones de poder. Uno de los actores participantes de este campo es obviamente el sujeto migrante quien, a partir de su vivencia, narra e interpreta su experiencia; y otro es el actor institucional, gubernamental y no gubernamental que desde diversas perspectivas e intereses participa en la administración del tema migratorio, esto es, lo que Castillejo ha denominado *la gestión de la alteridad*,

2 La indagación por el miedo es el resultado, a su vez, de anteriores investigaciones en las que nos preguntamos por el miedo en su dimensión social y cultural. En estos trabajos, hacemos una lectura del miedo desde su dimensión social y cultural, esto es, como un sentimiento que si bien involucra componentes biogenéticos e intrapsíquicos, –que podrían explicar, por ejemplo, la reacción diferenciada que dos individuos, con biografías y anclajes socioculturales similares tienen frente a una misma amenaza–, hacen referencia también a la especificidad de los contextos sociales y culturales. Los sujetos aprendemos cuándo, cómo, a qué o a quién temer y cómo responder a través de diversas fuentes que incluyen la experiencia propia y la de otros, los espacios cotidianos de socialización, las representaciones que circulan a través de los medios de comunicación, las agendas globales que señalan cuáles son los problemas cruciales para la sociedad, los saberes y creencias desde los que se construyen sentidos sociales. (Jaramillo, Villa y Sánchez, 2004; Villa, Sánchez y Jaramillo, 2002, Delumeau y otros, 2000).

denotando que no se trata solo de la gestión de una problemática social sino de la manera cómo se entiende y construye al sujeto migrante como un *otro* (Castillejo, 2002). Desde ambos lugares se fabrican representaciones sobre quién es el sujeto migrante (referido a un ‘Sí Mismo’, a un ‘Nosotros’ o a un ‘Otro’) constituyendo, todas ellas, piezas fundamentales del *campo de la migración forzada*; desde ellas se informa un conjunto de prácticas individuales, colectivas e institucionales que inciden en los procesos de reconocimiento e inclusión o, por el contrario, acentúan los de exclusión y segregación.

En el marco internacional, la Convención de los Refugiados para el caso de las personas que cruzan las fronteras nacionales buscando protección internacional y los Principios Rectores para el Desplazamiento Forzado para quienes no logran cruzar estas fronteras, son un referente innegable para entender los sistemas clasificatorios que se construyen en torno al migrante forzado. La Convención de los refugiados define al refugiado como aquella persona que:

debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. (Convención del 51, artículo 2)

La existencia de *fundados temores por persecución y estar por fuera del país de residencia* son criterios que enmarcan esta definición.

Los principios Rectores del Desplazamiento Forzado, por su parte, plantean que:

se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada,

de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida". (Principios Rectores de los Desplazados Internos, art. 2).

En este caso, el espectro de 'motivos', si bien cobija asuntos relacionados con desastres naturales y humanos, mantiene la referencia a los conflictos armados, las violencias y al abandono forzado del lugar de residencia. El elemento distintivo sería entonces que no haya cruzado la frontera nacional.

Ambas definiciones han sido retomadas tanto en las políticas de refugio de Canadá y Ecuador como en las de desplazamiento interno en Colombia. Sin embargo, no todas las personas que emigran en estas condiciones ni todas las que buscan la protección institucional (nacional o internacional) son reconocidas bajo estas categorías. Se trata de personas que viven en situación de refugio o desplazamiento a pesar de que institucional y socialmente no sean reconocidas de este modo. De otro lado, si bien ambas definiciones sobre quién es el sujeto de protección están claramente diferenciados por el tipo de frontera que se cruza y por el Estado responsable de brindar protección, desde el punto de vista de la experiencia migratoria estas fronteras tienden a borrarse y en ello inciden varios factores.

En primer lugar, tanto en la experiencia de migrantes forzados internos como en quienes atraviesan las fronteras nacionales, el peso del miedo como factor determinante en la decisión de migrar es un sentimiento que acompaña y moldea el trayecto migratorio³. Para unos y otros, huir de su lugar de residencia es un recurso último de protección, en contextos en los que se combina un ambiente generalizado de temor, incertidumbre y desconfianza con amenazas o acciones directas de asesinatos, desaparición, extorsión, reclutamiento forzado, secuestro, entre otros, todas ellas fuentes de miedo. Sin embargo, el miedo no desaparece con la decisión de migrar; acompaña el trayecto migratorio y los procesos de inserción social y condiciona, de manera preponderante, las actitudes, acciones y

3 El miedo es entendido aquí como un sentimiento que se genera ante la percepción de un peligro real, supuesto o anticipado y motiva respuestas diferentes, ya sea de quietamiento, acción o huida (Delumeau, 1989; Mannoni, 1984). Una mayor profundización sobre esta relación puede consultarse en: Jaramillo, Villa y Sánchez, 2005; y Riaño, 2009b.

autopercepciones de los migrantes forzados y las sociedades receptoras, independiente de si el trayecto migratorio ocurre desde el campo a la ciudad, en la misma ciudad o de una ciudad a otra, si se hace a un país vecino o si se trata de una migración transoceánica como en el caso de Canadá (Riaño, 2009b).

En segundo lugar, encontramos que hay una enorme similitud en términos de los obstáculos que estas personas enfrentan tanto para el ingreso a los sistemas de protección humanitaria como para su incorporación a las sociedades receptoras: problemas para el acceso a una información clara, oportuna y pertinente; trabas burocráticas que complejizan y, en algunos casos, impiden el acceso a servicios institucionales; precarización de condiciones de vida y goce de derechos básicos; y estigmatización por el hecho de ser refugiado y/o desplazado, entre otros (Villa, 2009). Estos obstáculos interrogan, en igual medida, el sentido y la coherencia de los regímenes de protección humanitaria, la eficacia de las respuestas de los Estados y de la comunidad internacional y los sentidos implícitos o explícitos en la definición de quién es un sujeto con necesidad de protección.

Desde estas dos evidencias es posible cuestionar la separación tajante que se ha hecho del desplazamiento y el refugio como dos realidades distintas. Una lectura de la manera cómo las personas se auto-representan según los contextos sociales e institucionales también permite leer esta relación.

La situación: el éxodo forzado de colombianos

Colombia ha sido epicentro de históricos y complejos procesos de movilidad humana y, desde la segunda mitad de los años ochenta, de intensos flujos migratorios en los que figuran, de manera predominante, la migración internacional, los desplazamientos internos forzados y el refugio.

Según los resultados del censo poblacional del 2005, se calcula que alrededor de 3 331 107 colombianos viven en el exterior, lo que representa aproximadamente un 9% del total de la población colombiana (DANE, 2005). La emigración internacional ha sido en Colombia una estrategia empleada principalmente por sectores que se ubican, socioeconómicamente, en la clase media y alta, sin embargo, la migración trans-

fronteriza a Ecuador y Venezuela, en donde la mayor parte de la población migrante desde el 2000 hasta ahora proviene de sectores socio-económicos bajos, revierte un poco esta tendencia. Los principales destinos de esta emigración han sido Estados Unidos (35,4%), España (23,3%) y Venezuela (18,5%). Siguen en orden cuantitativo, Ecuador, Canadá, Panamá, Costa Rica, México y Australia. La búsqueda de mejores ingresos, el desempleo, la crisis cafetera de los años noventa y otros factores, principalmente, los problemas de violencia, hacen que Colombia sea uno de los países latinoamericanos con mayor flujo de emigrantes (Khoudor-Castéras, 2007).

De otra parte, según informe de ACNUR, en el 2009 Colombia reportó una de las tasas más elevadas de desplazamiento interno: de 15,6 millones de personas atendidas por esta agencia en este año, 3.3 millones fueron de Colombia, 2,1 millones del Congo y .9 Somalia (Acnur, 2010: 27). El fenómeno del desplazamiento interno en Colombia se caracteriza por su duración prolongada, lo que marca una diferencia con hechos de guerra que ocurren en otros lugares del mundo pero en tiempos relativamente cortos (González y otros, 2008); por su distribución a lo largo del territorio nacional: en el 87% de sus municipios se han producido desplazamientos forzados y el 71% de los municipios han recibido a personas desplazados (Conferencia Episcopal & CODHES, 2006); y por las insuficientes o inexistentes condiciones para que el retorno opere como solución duradera para el restablecimiento (Riaño, 2008a: 8). El desplazamiento forzado en Colombia se encuentra en directa relación con las estrategias de miedo y terror empleadas por parte de los actores armados como un recurso para la expulsión de la población considerada colaboradora de guerrilla o paramilitares y para el control de territorios estratégicos desde lo económico (explotación de recursos naturales, áreas de cultivo, transporte de coca) y lo militar (control de zonas claves para consolidar el dominio de un solo actor). Masacres, persecución y asesinatos selectivos, tomas armadas de pueblos, desapariciones, retenes y control de acceso de víveres, prohibición de la circulación y de la práctica de determinadas actividades económicas, reclutamiento forzado de hombres y jóvenes, violaciones, son algunas de las estrategias empleadas para generar temor en la población y forzar la decisión de emigrar.

De la mano con la problemática del desplazamiento interno, Colombia se ha posicionado, desde finales de los años noventa, como la principal fuente de personas de la región que buscan refugio (UNHCR, 2006; 2005). De acuerdo con las cifras reportadas por la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, en el 2008, después de Afganistán e Irak, Colombia era uno de los tres principales lugares de origen de los refugiados en el mundo. El cálculo es que cerca de medio millón de colombianos han cruzado las fronteras nacionales y viven en situación de refugio en otros países en el periodo que va desde mediados de los años noventa (cuando se registra un aumento significativo en las solicitudes de asilo de colombianos) al 2007 (US Committee for Refugees, 2005; ACNUR, 2008). Se trata de uno de los fenómenos menos reconocidos tanto nacional como internacionalmente.

Ecuador y Canadá constituyen dos casos paradigmáticos de recepción de población colombiana en búsqueda de protección internacional. Ecuador es el país que recibe el mayor número de refugiados en el continente; entre 2000 y 2006 cerca de 45 000 personas solicitaron refugio y, de estas, alrededor de 13 448 fueron aceptadas; sin embargo, ACNUR calcula que alrededor de 250 000 colombianos con necesidad de protección se encuentran en ese país (Bilborrow y CEPAR, 2006). Canadá, por su parte, recibió entre 1995 y 2005 más de 26 000 colombianos de los cuales 53% fueron reconocidos como refugiados, lo que hace de éste el segundo país del mundo que recibe población refugiada colombiana (Riaño y Díaz, 2007). La investigación realizada en estos países y en Colombia fija entonces su atención en tres lugares relevantes para el análisis de la migración forzada como fenómeno global.

Representaciones y autorepresentaciones: un asunto relacional

En la investigación realizada en Colombia, Ecuador y Canadá pudimos aproximarnos a las experiencias migratorias de personas que se sitúan de manera distinta frente al sistema institucional que define, entre otras cosas, quién es un desplazado/refugiado y, por tanto, quiénes pueden acceder o no a los recursos institucionales previstos para la protección, la

asistencia humanitaria y/o la integración a las sociedades locales. La decisión de aprender a adoptar el estatus como desplazado o refugiado como parte de su identificación, la lucha por lograr ser reconocidos por las instituciones y la sociedad en su especificidad migratoria o la preferencia por el ocultamiento de su historia y su trayecto son, todas ellas, construcciones que interpelan las categorías y los procedimientos con los cuales, en estos sistemas institucionales, se les reconoce o, por el contrario, se les niega su reconocimiento social y político. Veamos:

‘Yo no sabía que era’

La migración forzada, como lo ha planteado la Corte Constitucional para el caso del desplazamiento forzado en Colombia, es una situación de hecho, esto es, ocurre a las personas como un hecho tangible independiente del reconocimiento que las instituciones hagan de su situación⁴. A pesar de que generalmente no es un hecho intempestivo y, por el contrario, tiende a constituir una última respuesta a la presión y las amenazas directas de actores armados o a ambientes colectivos de terror, miedo e incertidumbre, es claro su peso en los trayectos de vida de las personas que lo han experimentado. Hay un antes y un después del despojo y el destierro que significan el abandono forzado de su lugar de origen, incluso para quienes este hecho constituye un episodio más de una larga cadena de exclusiones y de errancia.

Sin embargo, la preponderancia de este acontecimiento en sus vidas no significa que sea homologable, de inmediato, a las categorías con las que social e institucionalmente se han reconocido. En otras palabras, lo que encontramos en nuestro trabajo es que las personas narran el abando-

4 En 1997, después de promulgada la primera ley para la atención a la población desplazada en Colombia (Ley 387 de 1997), la Corte Constitucional, instancia encargada de velar por el cumplimiento de la Constitución colombiana, respondió a la demanda de varias personas a las que las instituciones negaban su atención, aduciendo que “El estatus de desplazado no se adquiere en razón de una definición normativa” sino por el cumplimiento de elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación (Corte Constitucional, Sentencia T-227 de 1997)

no forzado de sus lugares de origen, sus propiedades y pertenencias, sus redes familiares y sociales, su historia, como un hecho que ha marcado sus vidas pero muchas reconocen que no sabían que a este hecho se le denominaba desplazamiento o refugio –y, tampoco, que por el hecho de haber vivido esta situación se convertían primero, en víctimas de un delito, el destierro, y segundo, sujetos de protección especial por parte de los Estados. Saberlo es el resultado de un proceso de aprendizaje que involucra redes familiares y parentales, acciones institucionales. Se trata de un aprendizaje presionado en la mayoría de casos por la necesidad de reconocimiento que conlleve al acceso a ciertos recursos relacionados con la atención humanitaria o el restablecimiento como son los subsidios alimentarios y de vivienda, acceso a atención médica y sistema escolar y derecho al trabajo, entre otros.

En la investigación realizada en el Ecuador, por ejemplo, encontramos que para algunas de las personas que han emigrado hacia este país, estar allí es un paso más de un trayecto migratorio, pero no el primero ni el último. Es en razón de este *continuum*, de la cercanía geográfica y cultural e incluso de la similitud en la vulnerabilidad que algunos, aun estando en territorio ecuatoriano, se siguen llamando e identificando como desplazados: *aquí es como si fuera en Colombia*. Para ellos es claro que fue la desprotección del Estado colombiano lo que les hizo cruzar las fronteras. Allí, en Ecuador, han podido distanciarse del conflicto armado ‘poner tierra de por medio’ y, en este sentido, sin duda, encuentran una situación de mayor seguridad. Sin embargo, en términos de las posibilidades de subsistencia el grado de vulnerabilidad es igual e incluso en algunos casos, peor; por eso también se siguen llamando desplazados, una expresión que, en este caso, connota sentido de marginación y exclusión.

Hay pues un reconocimiento bastante frecuente entre estas personas de que, cuando llegaron a Ecuador, no sabían que existía algo que se llamaba refugio; mucho menos que, como personas con necesidad de protección, tenían derechos que podían reclamar. Esto lo saben principalmente a través de recién conocidos o de familiares que ya han transitado este camino; en menor medida a través de instituciones oficiales o de carácter humanitario que ofrecen servicios de información y orientación a los recién llegados. Se trata, en cualquier caso, de un aprendizaje, de un

saber adquirido, de una identidad adoptada. El siguiente testimonio permite ilustrar esta situación:

Salgo y vengo y digo la verdad porque a mí legalmente, directamente nadie me amenazó, pero el hecho de que uno no sea directamente amenazado no quiere decir que le nieguen a uno el refugio, porque ese pueblo fue amenazado por los paramilitares y yo como funcionario, sea el alcalde, sea el gobernador, sea corregidores, sean presidentes de Juntas de Acción Comunal, sean los de la JAL, la mayoría son directamente vinculados con la guerrilla, y los que no, indirectamente nos toca estar al lado de ellos y esa vaina porque ellos son los que mandan. Entonces yo vengo y me refugio, porque el cuñado me dice: “Vaya, cuñado, refúgiase porque usted está aquí y empiezan a pedir los papeles lo sacan y esa vaina” [...] (Testimonio hombre refugiado en Ecuador, 2006)

Del relato de este hombre pueden resaltarse dos asuntos: en primer lugar, el cuestionamiento del *requisito implícito* de que haya una amenaza directa para que se conceda el refugio⁵ y segundo, el conocimiento que adquiere a través de un familiar no solo de que su situación amerita el refugio sino de la gravedad de no contar con este reconocimiento. Lo que según él caracteriza al conflicto armado en Colombia, es la existencia de amenazas generalizadas a poblaciones y la imposibilidad, para esta misma población, de evitar la relación con los grupos armados que dominan el territorio. Ambas situaciones estarían hablando de que la gente huye no solo por amenazas directas. De este modo, la auto-percepción de su situación no coincide con la interpretación que se hace en Ecuador del conflicto armado en Colombia; y el reconocimiento institucional es, ante todo, un mecanismo de sobrevivencia en su nueva situación. Ambas reflexiones constituyen un aprendizaje en contexto, es decir, ocurre ‘estando allí’.

En Colombia se constata igualmente la importancia de los vínculos de parentesco, paisanaje y amistad para este aprendizaje. Si bien en los últimos años ha habido una mayor difusión institucional sobre las rutas de

5 Se habla de “requisito implícito” porque, en efecto, lo que establece en la Convención como causal es la existencia de “fundados temores”, no de amenazas directas. Sin embargo, en los criterios institucionales para evaluar las solicitudes de refugio éste es el criterio que se impone. Ver: Larreategui y Rivera, 2007; y Villa, 2009.

acceso a los sistemas institucionales, este reconocimiento también es motivo de aprendizaje. Una mujer proveniente de una de las regiones en las que se ha dado con mayor fuerza el desplazamiento forzado –Urabá– narra así su experiencia. Recién llegada a la ciudad, otra mujer, que la había acogido en su casa, le dice:

Vos que sos tan avispada, ¿por qué no vas a sacar *la carta de desplazada*? Y yo: ¿cómo así desplazada?, *pues desplazada es lo que vos sos*, venís de Urabá, *cuando te viniste, perdiste tu casa, eso es un desplazado*, y eso lo cubren del 97 para acá, *y me dio la explicación*. Fui a La Alpujarra⁶, allá en una oficina de esas en el piso 11 di mi versión, así como le estoy contando aquí, por qué me vine, qué me pasó; me sacaron una carta como ésta, me la mandaron a una parte y me dijeron que fuera a la Cruz Roja, y llevé todos los registros de los hijos, *allá me investigaron como tres mujeres, me preguntaron la misma historia que había en el papel*, yo se las contaba y *me gané los mercados*. (Testimonio mujer desplazada de Urabá, Corporación Región, 2003).

En este testimonio se evidencian otras aristas de este aprendizaje. En primer lugar, es otra mujer, una paisana con una experiencia similar de desplazamiento la que le indica que su situación (haber perdido la casa por razones del desplazamiento), hace de ella una desplazada (“es lo que sos vos”, dice); este reconocimiento va acompañado además de otro saber práctico, el de lo que tiene que hacer para conseguir este reconocimiento (a dónde ir para sacar “la carta”); y de un saber que adquiere solo desde su experiencia como es el de relatar una y otra vez su historia ante personas distintas⁸ hasta por lograr su aceptación. El resultado de esta gestión

6 Centro Administrativo de Medellín en el que se concentran los principales servicios administrativos.

7 Por muchos años, *La carta de desplazado* era la prueba que tenían las personas desplazadas de que su solicitud de reconocimiento había sido aceptada por las instituciones; era el único documento que les permitía acceder a los servicios de atención humanitaria. Por eso, para muchos de ellos, era incluso más importante que el documento de identidad. En años recientes, este procedimiento administrativo se ha eliminado, pero en la población sigue estando presente como prueba de ‘su existencia social’ (Villa, 2007).

8 En los tres países encontramos el peso que tienen estas entrevistas como procedimiento administrativo pues, muchas veces, se convierte en un momento difícil no solo por recordar y revi-

es un *kit* de alimentos ('me gané los mercados') al que se tiene derecho como componente de la atención humanitaria. Otra forma de luchar por la subsistencia.

En uno y otro caso, queda claro que se trata de procesos adquiridos, moldeados por procedimientos institucionales y transmitidos por otros similares, es decir, que hacen parte del 'nosotros' desplazado y refugiados.

No basta con ser para merecerlo

Tanto en la definición de desplazamiento como en la de refugio se hace referencia al abandono del lugar de residencia bajo situaciones de amenaza y coerción. Cuando nos acercamos a los motivos que han llevado a las personas a emigrar dentro y fuera del país encontramos situaciones muy similares: atentados, asesinatos de familiares o vecinos, extorsiones, secuestros y, asociado con esto, pérdida de medios de subsistencia, lo que organismos como Naciones Unidas han definido como crisis humanitaria. A pesar de esta situación más o menos generalizada es claro que hay variaciones significativas relacionadas con la posición social, con las condiciones socio-económicas, el género o la edad y con las características del conflicto armado en la localidad. Pero podemos decir que, en principio, es el mismo contexto expulsor el que está generando la migración forzada, dentro y fuera del país.

No obstante, uno de los principales obstáculos que encuentran las personas que buscan protección como desplazados o refugiados tiene que ver, por un lado, con la interpretación que tienen las instituciones nacionales e internacionales sobre del conflicto armado en Colombia y, por tanto, sobre quiénes son sus víctimas; y, por otro, con estereotipos más generales, apropiados socialmente, sobre quién es un desplazado o un refugiado. Frente a la negación o a la sospecha implícita o explícita de falsedad y aprovechamiento del sistema, las personas que han huido en búsqueda de protección se ven frecuentemente impelidos a demostrar que son 'verdaderos desplazados o refugiados'.

hechos dolorosos sino por el trato que les dan los funcionarios quienes, la mayoría de las veces, asumen una actitud de desconfianza frente a la veracidad del relato. Ver al respecto, Villa, 2009.

En el caso de Canadá, un país con una larga tradición humanitaria y país de acogida de refugiados del Cono Sur y de Centroamérica, es hoy destino de miles de colombianos que han buscado refugio allí. Ya sea a través de los programas estatales que otorgan el estatus de refugiado en el país de origen, de la solicitud de refugio en las fronteras –generalmente de Estados Unidos– o de los programas de reasentamiento desde un segundo país, los colombianos han encontrado allí un lugar de refugio y protección. Si bien hay personas refugiadas que corresponden a perfiles distintos, la tendencia predominante es que son de clase media y alta, con niveles altos de formación profesional, sin una clara adscripción política y provenientes de los principales centros urbanos (Riaño y Díaz, 2007). Un perfil bien distinto al de los refugiados de sur y centro América, pero también al de los refugiados en Ecuador y a los desplazados internos en Colombia. Si bien este perfil responde a características del conflicto armado en Colombia –que afecta territorios y sectores de la población cada vez más amplios y diversos– y a los sistemas de refugio del gobierno canadiense –en los que se combina el sistema humanitario con los del proyecto migratorio canadiense, encaminados a seleccionar el prototipo del buen migrante⁹–, lo que interesa resaltar es la manera cómo éste cuestiona los estereotipos existentes pero, al mismo tiempo, genera dificultades mayores de reconocimiento de las personas a quienes se les ha otorgado el refugio. Eso es lo que revela el siguiente testimonio de un joven colombiano refugiado en este país quien, desde su trayecto individual, no duda en reconocerse como tal, pero reconoce que su historia e incluso su apariencia se distancian de los estereotipos con los que tradicionalmente han sido reconocidos:

Una cosa que yo veo es que ellos [los funcionarios que trabajan con refugiados] esperan que si uno es refugiado, le tienen que haber matado la familia, venir *from refugee camps* y claro, esperan que si uno va a contar una historia y contar con ellos, la historia tiene que ser de esas dramáticas, y de película, y ahí viene otra vez eso de ‘ay, pobrecito, usted, todo lo que ha sufrido’...

9 Joven, profesional, con aprendizaje o posibilidades de aprendizaje del inglés o francés y capacidad de integración a la sociedad local. Para mayor detalle sobre este sistema canadiense, ver: Riaño y Díaz, 2007.

Otra mujer refuerza esta idea pues para ella a la gente canadiense “no les cabe en la cabeza un refugiado que pueda tener un cierto nivel de calificación económico”. De otra parte, el hecho de que un número significativo de los refugiados colombianos que han llegado a este país lo hayan hecho por los Estados Unidos genera en la sociedad, e incluso entre los mismos colombianos, sospechas sobre su condición pues se tiende a pensar que son, en realidad, emigrantes económicos que han hecho uso del sistema para radicarse en este país. Sin embargo, en nuestra investigación pudimos constatar cómo, muchos de estos refugiados, habían hecho solicitudes de refugio en Estados Unidos, pero no fueron admitidos (Díaz, 2008). Esto indica, en el caso de Canadá que, a pesar de que algunas políticas expresan una evolución con respecto a quién es un refugiado, socialmente predominan imágenes que oscilan entre la figura del luchador político y a la imagen feminizada de la víctima, las cuales no corresponden con el perfil predominante hoy de los colombianos refugiados en este país. Esto hace que para muchos de ellos sea arduo e incluso inútil demostrar que son ‘verdaderos refugiados’.

En el caso de Ecuador, tanto entre analistas como en las instituciones operadoras de la política pública existe la idea de que la oleada de migración reciente de colombianos hacia este país está asociada de manera predominante a los conflictos de frontera, esto es, implementación de Plan Colombia y Plan Patriota¹⁰, fumigación de cultivos, persecución de grupos armados, lucha por el dominio de territorios, entre otros. En nuestro trabajo encontramos que, siendo esto cierto, la migración de colombianos hacia este país responde a dinámicas que van más allá de las fronteras; esto explica la confluencia de personas del interior que describen como motivos de su huida otras dinámicas del conflicto armado. Para algunos de estos migrantes forzados, como lo demuestra el siguiente testimonio, es esta incompreensión de las características y dinámicas del conflicto armado en Colombia lo que lleva a que su solicitud de refugio sea negada y lo que hace que ellos tengan que ponerse en la tarea de repetir una y otra vez su historia para demostrar que ‘lo merecen’:

10 Son los planes que recogen la lucha antinarcóticos y antiterrorista de los Estados Unidos y Colombia, particularmente en las fronteras.

Eso es lo que pasa en nuestro país, que tenemos problemas, usted puede ser amenazado por delincuencia común, por paramilitares, por pandillas, por todo esto, *muchas veces usted habla con la verdad*, y pide un apoyo para que le protejan su vida, y pidiendo, como en este caso, un refugio, *y le dicen que no amerita*, sabiendo que usted viene con mucho problema, la verdad es que es más peligroso que a veces salir del campo, verdad, nosotros vemos que todos estos casos dan para refugio, *porque cuando una persona viene a pedir refugio es porque lo está necesitando*. (Testimonio hombre refugiado en Ecuador, 2006)

La multipolaridad y multicausalidad del conflicto armado en Colombia es, quizás, una de las características que contribuye de manera más directa a su complejidad. Testimonios como éste permiten ilustrar que son muchas las causas que están generando la huida de la población, dentro y fuera del país; son múltiples las relaciones entre los grupos armados que participan del conflicto (lo que explica la aparición en los relatos de narcotraficantes, delincuencia común, ejército, paramilitares, guerrillas) y son poco diferenciables sus estrategias de dominio y coerción de la población civil. El destierro forzado ha sido empleado, por unos y otros, como estrategia de dominio de los territorios y de la población civil y ésto es lo que se lee en los relatos de los migrantes forzados; pero no coincide con la interpretación que muchas veces las instituciones tienen sobre 'las causas' de la situación de refugio. En el caso de Ecuador, por ejemplo, es mucho más factible que se admitan personas víctimas de acciones de paramilitares y de guerrillas en las fronteras que las que provienen de centros urbanos en los que hay expresiones de conflicto armado que igualmente obligan a las personas a huir incluso, como lo encontramos, atravesando la frontera nacional. Esto ha llevado a que la personas a quienes se ha negado la solicitud de refugio se hayan asociado en una organización que han denominado justamente como *negados* y tienen como una de sus reivindicaciones principales lograr el estatus como refugiados pues, sin éste, no tienen acceso ni siquiera a programas de atención humanitaria como la ofrecida por ACNUR (Riaño y Villa, 2008b)

En Colombia, además de que también existe un porcentaje alto de negación de solicitudes para la inclusión en el sistema de protección humanitaria (que puede oscilar entre el 40 y 80% en algunas regiones), aun

para quienes han sido incluidas el obstáculo está en los imaginarios y representaciones sociales que sobre ellos se tiene, muchos de los cuales tienden a asociarlos con invasores, personas externas que llegan a usurpar los derechos y oportunidades de los residentes o a negar su condición de víctimas del destierro al asimilarlas a los llamados *pobres históricos*, esto es, personas que se encuentran igualmente en condiciones de extrema pobreza y exclusión pero que, no necesariamente, han sufrido el destierro y el despojo. El siguiente testimonio permite ilustrar esta situación

Los primeros tres meses decían que nosotros no éramos desplazados, sino invasores. A raíz de un oficio que mandamos a Bogotá, de allá confirmaron que nosotros éramos desplazados internos, pero la intención a toda hora de la administración de Bello era sacarnos como invasores (Testimonio de hombre desplazado dentro de la ciudad. Corporación región, 2006).

Como vemos, la representación como *desplazado* se construye como oposición a la de *invasor* que la sociedad receptora y las autoridades locales les imputan, lo que derivaría en legitimar acciones de desalojo. Por tanto, afirmar que se es desplazado supone, en este caso, reivindicar unos derechos entre los que se encuentra la prohibición de un desalojo por medio de la fuerza. Lograr este reconocimiento hace parte, entonces, de una lucha de la población en la que se hace uso de instrumentos jurídicos y se acude a instancias de orden nacional para su alegato.

En los tres casos, interesa resaltar que esta identificación no se construye *en sí*, sino en relación con las representaciones que la sociedad y las autoridades construyen sobre esta población. *Decirse desplazado* o *refugiado* es una estrategia, entre otras, para lograr acceder a servicios institucionales o para evitar males mayores como la deportación o el desalojo.

El anonimato protege: ‘Es mejor que no sepan que soy’.

Tanto en el caso del desplazamiento como en el del refugio los estigmas o prejuicios existentes con respecto a las personas que viven esta situación o la persistencia de las condiciones de inseguridad en el caso de Colombia

y Ecuador, llevan a algunas de ellas a buscar ocultar su condición como mecanismo de protección.

Como hemos dicho, uno de los motivos para la búsqueda de refugio en Ecuador es lo que algunos han denominado como *poner tierra de por medio*, una forma de nombrar la distancia frente a sus lugares de origen en Colombia y especialmente frente a los grupos armados que han generado el destierro. Sin embargo, la presencia de personas pertenecientes a diversos grupos armados en terreno ecuatoriano, los rumores y, en algunos casos, la constatación sobre su presencia en lugares de tramitación de solicitudes de refugio e incluso en los albergues, hace que se reviva el miedo a sufrir nuevas amenazas y persecuciones. Por eso, para algunos, ganar ciertos niveles de liderazgo y reconocimiento o simplemente identificarse como refugiado acarrea peligros. El anonimato, e incluso la decisión de no buscar el estatus como refugiado se plantea como un mecanismo de protección ante esta situación:

Pero enseguida yo no me refugié, yo no me refugié porque también es problema para esa..., para la gente allá también es problema cuando uno se refugia, ¿sí me entiende?, allá se la montan a uno también, porque uno ya busca el refugio. Porque en Lago Agrio..., por ejemplo en Lago Agrio hay gente infiltrada de guerrilla y paracos, hay gente infiltrada ahí. Y...entonces, por esa razón, uno no..., no se refugiaba porque uno no sabía si se quedaba acá..., volvía uno por la familia allá en el otro lado, entonces si ellos se daban cuenta que uno estaba refugiado... le ponían problema también ellos ahí. (Testimonio Hombre refugiado en Ecuador, 2006).

La decisión de no buscar el estatus como refugiado no tiene que ver entonces con el desconocimiento de que su situación lo amerite, sino con una manera de evitar problemas con los grupos armados y con la población de Lago Agrio, una localidad ubicada en la frontera colombo-ecuatoriana y fuertemente marcada por la presencia de grupos relacionados con el conflicto armado colombiano. Pero no se trata solamente de una estrategia de protección frente a las instituciones y la sociedad; también y de modo relevante, es un mecanismo de protección frente a otros colombianos de los que se desconfía y tienden a verse como amenazantes por la relación que pudieron tener en Colombia con los actores armados. En

este sentido, es perceptible el impacto y las fracturas que el conflicto colombiano ha generado entre su población, dentro y fuera del país.

En este sentimiento de desconfianza y miedo frente a otros colombianos coinciden también las personas que participaron en nuestra investigación en Canadá.

Muchas veces llegamos acá y seguimos siendo igualmente intolerantes. Y esa intolerancia genera aquí desconfianza. Yo he notado aquí, por decir algo, que *usted viene de una determinada región y de una vez lo encasillan* con un determinado actor armado en Colombia. *El miedo es lo que ha hecho que muchos de los colombianos no nos aceptemos unos a otros*, el miedo, el temor, la prevención, la prevención con la que llegamos todos, la verdad esa prevención es... (Testimonio de hombre refugiado en Vancouver, 2006)

El peso del miedo y la desconfianza, fraguados al calor del conflicto armado es evidente. Esto explica, en buena medida, la dificultad en avanzar en procesos colectivos anclados a la nacionalidad y, al mismo tiempo, la importancia que para algunas organizaciones que han logrado consolidarse tiene que trabajar sobre temas como la confianza, las relaciones humanas; evitando, en cierta medida, abordar el tema, las causas que originaron la situación de refugio (Riaño, Díaz, Osorio y Colorado, 2007).

En Colombia la asociación entre lugar de procedencia-peligrosidad-desconfianza-miedo es también preponderante; y es para evitar las imputaciones asociadas a ésto que algunos optan por negar su situación de desplazamiento. Así lo manifestó una mujer cuando relata, además del largo periplo que tuvo que recorrer en el proceso de desplazamiento, la lucha que ella y la población desplazada, en general, enfrentan para hacerse a un lugar en la ciudad y contrarrestar los prejuicios que la sociedad tiene con esta población:

En el caso de los desplazados, digamos todos, porque *a todos nos tienen rabia, la mayoría de la gente dice: 'Es que aquel es desplazado, ah, esos no son sino una mano de ladrones, esos no son sino mentirosos, esos no pagan, mala gente'*. Miren el conflicto, el problema de buscar una casa, por ejemplo, sea para comprarla o sea para rentarla, no la arriendan, así la tengan

para arrendarla, no la arriendan porque es un desplazado, 'no, es que esa gente es muy mala gente, es que vea a fulano lo que hizo', no es el hecho de que una persona haga una cosa y toda una comunidad la tenga que pagar. (Testimonio de mujer desplazada, Medellín, 2006).

Varios de los testimonios en Colombia recalcan que se ha vuelto costumbre que se diga que la población desplazada *es la que hace todo lo malo, los que roban, las prostitutas, los que fuman marihuana, los que violan*. En estas circunstancias es entendible que, antes que el reconocimiento como sujetos de derechos, tener el estatus como desplazado se ha convertido en una marca negativa que muchos rehúsan. Un motivo de estigmatización ante la población. Por eso algunos de ellos deciden, incluso por recomendación de las mismas instituciones, no decir que son desplazados ni la región de la que proceden como una estrategia de protección.

A modo de cierre: la diferencia entre el 'ser' y 'estar'

Como hemos visto, los contextos sociales e institucionales condicionan la manera cómo las personas desplazadas/refugiadas se sitúan frente a las representaciones que la sociedad construye frente a ellas. Como ha planteado María Teresa Uribe (2000) en Colombia la condición de desplazamiento o refugio no está asociada a adscripciones o identidades políticas o religiosas o a determinadas características raciales, como lo recalcan los protocolos internacionales y las leyes nacionales orientadas a establecer la responsabilidad de los Estados frente a esta población. La migración forzada es, al mismo tiempo, una estrategia de guerra y el resultado de un conflicto multicausal, multipolar, con profundas raíces históricas del que participan guerrillas, paramilitares, empresarios, multinacionales, delincuentes comunes y sectores del Estado colombiano; en la imbricación de estos actores, dimensiones y dinámicas radica su complejidad.

Sin embargo, y no obstante esta complejidad, desde los marcos normativos para la atención del desplazamiento y el refugio se establecen criterios, parámetros y rutas para el acceso a la protección institucional que suponen una clasificación de los motivos y de los perfiles de las personas

destinatarias de esta protección. Se construyen así descripciones e interpretaciones sobre la situación (qué es el desplazamiento y el refugio), sobre los sujetos (quiénes son las personas desplazadas y refugiadas) y sobre los criterios que deben guiar la acción institucional (quiénes ‘merecen’ protección). La suma de todo esto da lugar a un sistema clasificatorio en el que las representaciones sociales sobre los sujetos migrantes ocupan un lugar preponderante; en los casos analizados, éstas van desde su tipificación como población vulnerable, desposeída y necesitada de ayuda hasta las de una figura amenazante, vividora y aprovechada de las instituciones y las sociedades que les reciben. Entre una y otra representación se construyen los criterios que definen quiénes ingresan o no al sistema. Desde ahí, decimos, los sistemas institucionales no solo clasifican y tipifican sino que constituyen referentes para los procesos de inclusión y/o exclusión social. Y la población que ha vivido la migración forzada interactúa y se posiciona frente a esos sistemas de manera estratégica.

Según lo descrito, algunas personas recalcan que viven una situación que no han elegido: *no es que seamos, sino que nos desplazan contra nuestra voluntad*. Se trata entonces de una situación que se ven obligados a asumir y, parte de esta asunción, significa para algunos reconocer, aun con amargura y en contra de su voluntad, que ya no son lo que eran, que su situación ha cambiado y hoy son portadores de otra identificación: *yo pienso que nunca quise ser refugiado, nunca pensé yo que iba a ser desplazado*. Los marcos normativos y un contexto social en el que ciertamente esta población se encuentra en condiciones de extrema vulnerabilidad, moldean esta adscripción pues en la mayoría de los casos, se convierte en el principal requisito para acceder a ‘las ayudas institucionales’¹¹ o simplemente de protegerse de medidas como la deportación. En este caso, asumirse como *desplazado/refugiado* significa hacer uso de un recurso estratégico en

11 Si bien hay diferencias sustanciales en cuanto a la acción institucional con respecto a la población desplazada o refugiada en Ecuador, Canadá y Colombia, en todos ellas encontramos un alto contenido de asistencialismo que, si bien alivia unas necesidades inmediatas, a mediano y largo plazo condena a las personas a un círculo de pobreza y marginalidad en el que difícilmente pueden prescindir de la ‘ayuda institucional’; significa también el progresivo proceso de pérdida de autonomía, un componente fundamental en la construcción de sujetos sociales y políticos. Todo esto hace que las posibilidades de integración local o restablecimiento, tal y como estipulan los tratados y leyes, sea cada vez más lejano (Villa, 2009).

el que es posible aprovechar ciertas posibilidades institucionales, como alguien afirmaba, se dirá que se es refugiado *todas las veces que sea necesario*, si con esto se ‘araña’ algo de los recursos de las institucionales, cualesquiera que ellas sean. Así, las personas que han vivido una situación de migración forzada dejan de ser hombres, mujeres, jóvenes, niños o niñas, adultos para ‘ser’ desplazados o refugiados; ésta se convierte, en muchos casos, en su única carta de presentación ante la sociedad. En este sentido, para un sector importante de esta población una situación que debe ser transitoria (*estar en situación de desplazamiento o refugio*) se convierte, poco a poco, en un rasgo preponderante de lo que las personas son (*ser desplazadas o refugiadas*).

Sin embargo, no se trata de una respuesta homogénea. En otras circunstancias la identificación como *desplazado/refugiado*, significa, por el contrario, una situación de riesgo. Se hace alusión a situaciones en las que tal declaración significa cargar con prejuicios o estereotipos asociados a interpretaciones del conflicto armado y particularmente a imputaciones de simpatía o adhesión a alguno de los actores armados. En este contexto, ya sea por razones de seguridad o simplemente por evitar el estigma la respuesta es, por el contrario, desmarcarse de cualquier identificación como desplazado o refugiado. Se trataría, en este caso también, de un uso estratégico de la identificación lo que obliga a dar relevancia a otras pertenencias, por ejemplo, ser simplemente colombiano o subsumirse en la enorme franja de pobres y marginados.

Teóricamente entonces, ni el desplazamiento ni el refugio constituyen o deberían constituir una identidad¹². Por eso, decimos, las personas no son desplazadas ni refugiadas; han vivido el desplazamiento forzado y se encuentran refugiadas y esto, lo sabemos, marca sus vidas para siempre.

12 A nuestro modo de ver, ésta es una discusión central desde la perspectiva del reconocimiento. A propósito, María Teresa Uribe plantea la discusión en términos de cuestionar al desplazado como una identidad imputada (Secretariado Nacional de Pastoral Social: 2001). Flor Edilma Osorio coincide en este cuestionamiento y propone decodificar la categoría alrededor de tres conceptos: la situación, referida a la condición material; la posición, que alude al lugar que ocupa en la sociedad; y la condición, que tiene que ver con las representaciones socialmente construidas sobre quiénes son los desplazados (Osorio: 2004). También Donny Meertens (1999) lo ha planteado como tema de reflexión desde una perspectiva de género; y Manuel Delgado (1997, 1999), ligado a una crítica al planteamiento de la diferencia de los multiculturalistas.

No obstante, lo que nos permite concluir esta exploración es que los sistemas institucionales y las sociedades construyen representaciones sobre quién es un desplazado y/o refugiado y éstas condicionan e interactúan, en contextos específicos, con las auto-representaciones que la población que ha vivido la situación de migración forzada tiene sobre su experiencia. Algunas de estas representaciones no solamente intentan tipificar y simplificar la complejidad de la situación que hoy genera migración forzada en Colombia sino la heterogeneidad de la población que ha padecido la situación; y son introyectadas no solo por los funcionarios públicos o la sociedad receptora sino por la misma población que ha vivido el desplazamiento que, en ciertas circunstancias, hace suya la mirada que sobre ellos se teje.

Algunas de estas percepciones revelan procesos de estigmatización que impiden su integración social. Como era de esperarse, no se trata de posturas abiertamente excluyentes, por el contrario, la mayoría de las veces están precedidas de declaraciones morales que reivindicán su condición de víctima y la responsabilidad de la sociedad para con ellos. Se trata de prejuicios latentes, esas formas de xenofobia que subsisten de forma soterrada al interior de las sociedades y se traducen o bien en formas de distanciamiento o en expresiones abiertas de exclusión (Mármora, 2002:72). Los migrantes forzados responden y usan, dependiendo de situaciones específicas y desde su posición y sus trayectos personales, a estas construcciones.

No se trata, sin embargo, de una afectación unilateral. Las auto-representaciones que las personas en situación de desplazamiento o refugio construyen sobre sí, forcejean con los parámetros clasificatorios institucionales y en algunos casos logran, si no transformaciones profundas, por lo menos sí interrogar sobre la correspondencia de estas categorías con las realidades que pretenden abocar. Los colombianos que buscan hoy protección internacional cuestionan la idea predominante del refugiado como aquel perseguido por razones políticas, generalmente por un Estado que detenta el poder y/o que habita en campos de refugio. Las personas desplazadas, por su parte, señalan claramente que ellos enfrentan iguales condiciones de vulnerabilidad a las que viven los refugiados o incluso los apátridas, aun viviendo en su territorio y siendo titulares de los derechos que ofrece un Estado Social de Derecho, como reza la Constitución en

Colombia. Los ingentes esfuerzos de unos y otros por ser reconocidos por las instituciones y por las sociedades de recepción son una expresión de esta puja. Esto ha incidido en que hoy, desde instancias sociales y políticas se reclame una revisión de estas categorías y de las realidades que con ellas se cobija. Los informes recientes de ACNUR, por ejemplo, dan cuenta de lo disímiles de estos contextos y, por tanto, de los sujetos que, en su caso, están bajo su protección. El mandato original de atender a la población refugiada se ha ampliado hacia personas apátridas, retornadas y desplazadas. Sin embargo, como vemos en quienes prefieren ocultar su situación, la búsqueda de muchas de estas personas no es la de ser desplazados y/o refugiados *per se* sino, por el contrario, la de dejar de serlo, la de recuperar la titularidad de sus derechos como ciudadanos y vivir, como diría Norbert Lechner, *libres del miedo*, del que les llevó a huir y el que hoy contribuye al lado de precarias condiciones materiales, a situarse en los márgenes de la sociedad. Esto conlleva una necesaria reflexión sobre la conexión entre la migración forzada y otras formas migratorias y sobre la perspectiva de garantizar que éstos, como millones de desarraigados en el mundo, simplemente vuelvan a ser reconocidos como parte activa de la sociedad. Cualquiera sea el territorio que pisen.

Bibliografía

- ACNUR (2007). “Balance de la política pública para la atención del desplazamiento forzado en Colombia”. Enero de 2004-abril de 2007. Visita: junio 12 de 2007. www.acnur.org.co
- (2010). “Tendencias Globales (2009). Refugiados, solicitantes de asilo, retornados, desplazados internos y apátridas”. Visita: septiembre de 2010. http://www.acnur.org/media/docs/tendencias_globales_2009_ACNUR.pdf.
- Bilsborrow, R. E. y CEPAR (2006). *The Living Conditions of Refugees, Asylumseekers and other Colombians in Ecuador. Millenium Development Indicators and Coping Behavior*. Holanda: Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute.

- Bordieu, P. y L. Wacquant (1995). *Respuestas por una antropología reflexiva*. Mexico: Grijalbo
- Cancado, Antonio (2000). "Reflexiones sobre el desarraigo como problema de derechos humanos". Conferencia dictada en el seminario de San Carlos y San Ambrosio. La Habana, Cuba. Visita: febrero 2007 www.acnur.org.
- Casasfranco, María Virginia (2002). *Las migraciones y los desplazamientos forzados: Análisis comparativo e integral desde un enfoque de derechos humanos (Retos en Centroamérica y Colombia)*. San José-Costa Rica: Fundación arias para la paz y el progreso humano; Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo de los Asentamientos Humanos, Centro de Investigación para el Desarrollo (IDRC), Canadá.
- Castillejo, Alejandro (2002). *Poética de lo otro. Antropología de la guerra, la soledad y el exilio interno en Colombia*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Colciencias.
- Conferencia Episcopal & CODHES (2006). *Desafíos para construir nación: El país ante el desplazamiento forzado y la crisis humanitaria (1995-2005)*. Bogotá: Conferencia Episcopal de Colombia, Codhes.
- Crosby, Alison (2006). *Las fronteras de la pertenencia: reflexiones sobre las políticas de migración entrando al siglo XXI*. Publicaciones ocasionales Internares N.º 7. Ottawa: Inter pares
- DANE (2005). "Migración internacional de Colombianos". Visita: julio 28 de 2009 <http://www.oim.org.co/Sobremigraci%C3%B3n/Migraci%C3%B3ncolombiana/Datosycifras/migraci%C3%B3ninternacional/tabid/160/language/es-ES/Default.aspx>.
- Delgado Ruiz, Manuel (1997). "La ciudad anterior: Mito, memoria e inmigración". En *Memoria y ciudad. Medellín*. Corporación Región. Págs. 33-46.
- (1999). *El animal público*. Barcelona: Anagrama.
- Delumeau, Jean (1989). *El miedo en occidente. Siglos XIV-XVIII: una ciudad sitiada*. Madrid: Tauros.
- Díaz, Gloria (2008). "Solicitantes de refugio en Canadá: trayectos, fronteras y redes". En *Poniendo tierra de por medio. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*. Medellín: Corporación Región, Pp. 321-264

- González, Adriana, Deicy Hurtado, Gloria Naranjo y William Fredy Pérez (2008). “Contextos de la migración forzada apuntes par el caso Colombiano”. En *La diáspora colombiana: Derechos humanos y migración forzada Colombia-España (1995-2005)*. Arcibel Editores.
- Jaramillo, Ana María, Marta Inés Villa y Luz Sánchez (2005). *Miedo y Desplazamiento. Experiencias y percepciones*. Medellín: Corporación Región.
- Khoudor-Castéras, David (2007). “¿Por qué emigran los colombianos? Un análisis departamental basado en el Censo 2005”. Visita: 8 de julio de 2009 En: www.economiainstitutional.com/pdf/No16/dkhoudour16.pdf
- Larreatégui, Paulina y Fredy Rivera (2007). “Políticas Públicas sobre refugio en Ecuador”. En *Migración Forzada de Colombianos. Colombia, Ecuador, Canadá*. Ecuador. Corporación Región, UBC, FLACSO.
- Mannoni, Pierre (1984). *El miedo*. México: Fondo de Cultura Económica
- Mármora, Lelio (1990). “Derechos humanos y políticas migratorias”. *Revista OIM sobre migraciones en América Latina*, 8. Santiago de Chile: CIMAL-OIM.
- (2002). *Las políticas migratorias internacionales*. Barcelona: Paidós.
- Norwegian Refugee Council (2008). *Internal Displacement. Global Overview of Trends and Developments in 2007*. Geneva: Internal Displacement Monitoring Centre. [Versión electrónica]
- Meertens, Donny (1999). “Desplazamiento forzado, género y trayectorias de vida y estrategias de reconstrucción vital”. En *Desplazados, migraciones internas y reconstrucciones territoriales*. Bogotá: Universidad Nacional. Centro de Estudios Sociales. Fernando Cubides (Ed.) Págs. 406 a 432.
- Osorio, Flor Edilma (2004). Actores y elementos de la construcción de una nueva categoría social en Colombia: los desplazados. *Scripta Nova*. N.º 94 Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2001. En www.ub.es/geocrit/nova.htm
- Riaño, Pilar (2008). “Trayectos y escenarios del miedo y las memorias de las personas refugiadas y desplazadas internas”. En *Poniendo tierra de por medio. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*. Medellín: Corporación Región, UBC. Pp383-418

- (2008a). “Introducción”. En *Poniendo tierra de por medio. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*. Medellín: Corporación Región, UBC, pp. 8-34.
- Riaño, Pilar y Patricia Díaz (2007). “Contextualización del refugio de colombianos en Canadá”. En *Migración Forzada de Colombianos: Canadá*. Corporación Región, UBC, FLACSO Pp19-50
- Riaño, Pilar, Martha Colorado, Patricia Díaz, Amantina Osorio (2007). *Migración Forzada de colombianos: Canadá*. Corporación Región, UBC, FLACSO.
- Riaño, Pilar y Marta Villa (Editoras) (2008). *Poniendo tierra de por medio. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*. Medellín: Corporación Región. UBC.
- (2008a). “Las fronteras del no reconocimiento. Los colombianos en situación de refugio en Ecuador”. En *Poniendo tierra de por medio. Migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*. Medellín: Corporación Región, UBC. Pp 222-278
- UNHCR (2005). UNHCR Statistical Yearbook Country Data Sheet - Colombia. Visita: diciembre de 2007 <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/country?iso=col>.
- (2006). Colombia Situation. Visita: Octubre 2007 <http://www.unhcr.org/home/PUBL/484923382.pdf>
- (2008). Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons. Geneva. En <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=4c11f0be9&query=2009>
- Uribe, María Teresa (2001). *Desplazamiento forzado en Antioquia. 1985-1998*. Tomo 0. 9 tomos. Bogotá: Secretariado Nacional de Pastoral Social. 90 Pág.
- US Committee for Refugees (2005). *World Refugee Survey 2004*. Warehousing Issue. Washington: U.S. Committee for Refugees.
- Villa, Marta (2007). “Políticas Públicas sobre Desplazamiento Forzado en Colombia. Textos, representaciones y prácticas”. En *Migración Forzada de Colombianos: Colombia*. Medellín: Corporación Región, UBC, FLACSO.

——— (2008). “Lo que va del desplazamiento al refugio. Una mirada a las políticas de refugio y desplazamiento en Colombia, Ecuador y Canadá”. En *Poniendo Tierra de por Medio. La migración forzada de colombianos en Colombia, Ecuador y Canadá*. Medellín: Corporación Región, UBC.

Este libro se terminó de
imprimir en mayo de 2011
en la imprenta CraerImagen
Quito, Ecuador

La construcción social del sujeto migrante en América Latina

Prácticas, representaciones y categorías

El capital, los medios de comunicación y los bienes simbólicos parecen atravesar el mundo sin ningún tipo de barreras, mientras los migrantes se enfrentan a fronteras geopolíticas y simbólicas que establecen y controlan quién puede entrar y circular en los territorios nacionales y cómo son nombrados en uno u otro lado de los límites de los Estados nacionales. El mismo acto de nombrar devela, sin lugar a dudas, los intersticios históricos de la desigualdad global y el afinamiento de ciertos dispositivos categoriales que, a la vez que nombran, clasifican y otorgan sentido, separan mundos, crean fronteras, construyen, incorporando o excluyendo tipos diferenciados de sujetos migrantes.

Esta compilación parte de la idea de la construcción social y política del sujeto migrante: una perspectiva que demanda una comprensión de los procesos históricos, las continuidades y discontinuidades sociales, las políticas situadas en las que pueden leerse las interconexiones entre lo local y lo global, las negociaciones, las tensiones e interacciones entre múltiples actores, así como el reconocimiento de las similitudes y, al mismo tiempo, de la heterogeneidad entre los migrantes de nuestra región, sus contradicciones y ambigüedades. Es decir, se trata de reconocer que los migrantes son sujetos sociales que actúan en circunstancias históricas y coyunturas específicas.

CLACSO, FLACSO y la Universidad Alberto Hurtado ponen en manos del lector el resultado de las reflexiones del Grupo de Trabajo de CLACSO *Migración, cultura y políticas* con el fin de contribuir al debate sobre el proceso de construcción de este sujeto migrante latinoamericano y develar cómo las categorías son construidas en sus significados, en situaciones y circunstancias específicas y sobre qué tipo de relaciones de poder se entretajan en esas políticas de enunciación que categorizan al sujeto social de las migraciones y las moviidades humanas.



**Govern
de les Illes Balears**

Conselleria d'Affers Socials,
Promoció i Immigració
Direcció General de Cooperació