

Nuevas Leyes Migratorias en Sudáfrica y Argentina: *¿Migrantes sin derechos o Derechos migrantes?*

*New Migration Laws in South Africa and Argentina:
Migrants without rights or Migrant rights?*

Por **Julietta Chinchilla***

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2017.

Fecha de Aceptación: 30 de marzo de 2017.

RESUMEN

En el siguiente trabajo se buscó realizar un análisis comparativo del reciente marco legal migratorio de Sudáfrica y Argentina. Dicho análisis tuvo por objetivo plantear que si bien ambos países se caracterizan por tener a los Derechos Humanos como una política de Estado, los mismos no son aplicados de una manera coherente en la implementación de sus respectivas políticas migratorias, donde prevalece la lógica de sus modelos de desarrollo y acumulación económica, por sobre la protección de los derechos de los migrantes. Por otro lado, a partir de la comparación de ambos casos, se pudo vislumbrar cómo las promulgaciones de nuevas leyes migratorias también respondieron a la necesidad de dar respuesta a nuevas reconfiguraciones identitarias que

se estaban dando en las sociedades de dichos países, más allá del intento de gestionar los nuevos flujos migratorios provenientes mayoritariamente de sus países limítrofes.

Palabras clave: *Migraciones, Desarrollo, Derechos Humanos, Argentina, Sudáfrica.*

ABSTRACT

In the following work is sought to make a comparative analysis of the recent immigration legal framework of South Africa and Argentina. The objective of this analysis was to establish that, although both countries are characterized by having Human Rights as a State policy, they are not applied in a coherent way in the implementation of their respective migratory policies, where the logic of their

* Profesora en Enseñanza Media y Superior en Historia por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de la Cátedra Historia de la Colonización y Descolonización de Asia y África de la Facultad de Filosofía y Letras (FFyL) de la UBA. Investigadora de la Sección de Estudios de Asia y África de la FFyL de la UBA. Investigadora en el proyecto UBACyT: "Historia atlántica. Conexiones entre África, América y Europa siglo XVI al XX. Correo electrónico: julietachinchilla@gmail.com

models prevails Development and economic accumulation, over the protection of the rights of migrants. On the other hand, from the comparison of both cases it was possible to see how the promulgations of new immigration laws were also an effect of the need to respond to new identity reconfigurations that were taking place in the societies of those countries, beyond Attempt to manage the new migratory flows coming mainly from neighboring countries.

Keywords: *Migrations, Development, Human Rights, Argentine, South Africa.*

Introducción

En las últimas décadas del siglo XX el flujo migratorio comenzó a modificarse, ya que las tendencias migratorias comenzaban a estar cada vez más vinculadas con las facetas de la economía global (Castles y Miller, 2004). En este sentido, es que el conocimiento de las migraciones comenzó a cobrar mayor interés para los gobiernos y la academia. Por otro lado, los flujos migratorios entre los países y dentro de las regiones del sur se convirtieron en una característica cada vez más importante de la migración global contemporánea (Castles y Delgado Wise, 2008). La mayoría de los enfoques teóricos sobre las migraciones —que impactarían directamente en el desarrollo de políticas públicas— coincidieron en que las mismas derivaban de la desigualdad y desequilibrios regionales, aunque difiriendo en las causas que provocaban la migración (Arango, 1985). En este sentido es que cada enfoque sobre las migraciones se apoyó así en diferentes teorías del desarrollo, por lo que no debe sorprender que las políticas públicas referentes al tema migratorio se hayan basado en los modelos económicos sostenidos por los respectivos gobiernos. Sin embargo, los nuevos flujos migratorios de las últimas décadas generaron en distintos países nuevos debates, nuevas ansiedades, y muchas veces sirvieron como “chivo

expiatorio” para justificar las crisis económicas y sociales que se desarrollaron al interior de los países (Comaroff y Comaroff, 2013).

A partir de lo expuesto, en el presente trabajo se buscará realizar un análisis comparativo del marco legal migratorio reciente de Sudáfrica y Argentina. Dicho análisis tiene por objetivo plantear que si bien ambos países se destacan por tener a los Derechos Humanos como una política de Estado, los mismos no son aplicados de una manera coherente en la implementación de sus respectivas políticas migratorias, donde prevalece la lógica de sus modelos de desarrollo y acumulación económica, por sobre la protección de los derechos de los migrantes. Por otro lado, a partir de la comparación de ambos casos se podrá entender cómo las promulgaciones de las nuevas leyes migratorias también respondieron a la necesidad de dar respuesta a nuevas reconfiguraciones identitarias que se estaban dando en las sociedades de dichos países.

El hecho de haber elegido dos países pertenecientes al “Sur Global” no es casual, ya que con la elección de estos casos se busca profundizar en el análisis de nuevas perspectivas. Entender al “sur” como una serie de relaciones que se dan en territorios que comparten trayectorias políticas similares (procesos de poscolonialidad en África y el proceso de post dictadura en el Cono Sur, así como también procesos de articulación entre violencia política, totalitarismos y democracia) es una invitación a pensar “al Sur” como forma de vida. En reiteradas ocasiones, los países del “Sur Global” buscaron dar respuestas a sus problemas a partir de los modelos impuestos por el “norte”. Sin embargo, la similitud de trayectorias nos hace pensar que enriquecería el debate la comparación de experiencias que faciliten encontrar nuevas respuestas a los desafíos planteados por este nuevo mundo multipolar.

Para poder dar cuenta de la tarea propuesta, en primer lugar, se presentarán las herramientas de análisis y la metodología que se

utilizará para el trabajo. En segundo lugar, se presentarán los dos casos a partir de un breve recorrido histórico de las diferentes políticas migratorias de los países a analizar y de la manera y el contexto en el que se implementaron las nuevas leyes migratorias. Finalmente, se buscará analizar cómo las nuevas políticas migratorias respondieron a los modelos de desarrollo de cada país más que a las políticas de derechos humanos seguidas por los mismos.

Herramientas para el análisis

La metodología para el análisis de los dos casos tendrá en cuenta tanto los componentes centrales de las leyes, como el contexto socio-político de ambos países. Desde una perspectiva sociológica histórica comparativa, se buscará mostrar los diferentes recorridos hacia la promulgación de las nuevas leyes migratorias que fueron dictadas en los primeros años del siglo XXI tras largos años de debates, y así poder presentar los elementos que le son comunes.

La estrategia elegida para realizar la comparación es aquella que Skocpol (1994) define como “análisis de las regularidades causales”, ya que a lo largo del estudio comparativo propuesto se buscarán configuraciones causales concretas que permitan encontrar regularidades: ¿por qué las nuevas leyes migratorias en ambos países no reflejaron la importancia que tienen los derechos humanos en la política de Estado de los países analizados?

Ahora, si bien en el trabajo existe una búsqueda de una explicación generalizante, la misma se circunscribe a un contexto determinado. En el caso de este estudio comparado, el contexto estaría dado por el fin de la Guerra Fría (1991) y nuevas formas de vinculación de los países del sur. Estos vínculos estuvieron caracterizados por la fragmentación, producto del avance del neoliberalismo y las crisis de reestructuración financiera; y en los primeros años del nuevo siglo, por nuevas formas de relacionamiento que tienen como base la vinculación asimétrica (Womack, 2007). A decir

de Comaroff y Comaroff (2002), los nuevos procesos de subjetivación que se producen en estos países son característicos de esta segunda etapa poscolonial, sobre todo los referentes a la construcción de nuevas identidades y derechos diversamente constituidos que llevan a la primacía de la autoconía, y a la lógica contradictoria de los límites de la soberanía producida por un contexto global dominado por el neoliberalismo. En este sentido, es importante el llamado que realizan estos autores de estudiar los Estado Nación poscoloniales no en clave de una sociología de tipos ideales, sino en las especificidades fijadas a partir del contexto global que se impuso en la década de 1990.

En síntesis, el estudio comparativo entre estos dos casos permite la comparación de dos contextos culturales diferentes, pero con fuertes similitudes en cuanto al período histórico en el que se desarrolla el análisis, en cuanto a la posición que ocupan Sudáfrica y Argentina en sus respectivas regiones y al hecho de que la mayoría de los migrantes que reciben ambos países son producto de los movimientos migratorios sur-sur e intra-regional (Crush y Ramachandran, 2010; Bologna, 2009).

Sudáfrica: Las políticas migratorias como sustento del Apartheid

En Sudáfrica, las dinámicas migratorias actuales están condicionadas por su historia y el apartheid ha influido considerablemente en la conducción de la política migratoria del país. Justamente, el régimen del apartheid que fue institucionalizado en Sudáfrica en 1948, basó buena parte de su estructura legal segregacionista en las diferentes leyes que apuntaban al control del movimiento poblacional, como clave para la supervivencia de una “Sudáfrica blanca”. En este sentido, sobre la base de la concepción de “desarrollos separados”, la minoría blanca construyó un aparato legal que contenía una serie de normas que vulneraban sistemáticamente los derechos de la población no blanca.

El principal antecedente del aparato legal del apartheid fue la “Natives Land Act” de 1913, que estableció los territorios dentro del país en donde la población africana tendría permitido asentarse. Fuera de estos territorios, esta población no tenía ningún derecho a poseer tierras por lo que provocó un masivo desplazamiento de población (Kaniki, 1987). En los años 1937 y 1939, a través de las “Aliens Control Act” y “Aliens Registration Act”, se estableció la condición racial como criterio de entrada al territorio sudafricano y la regulación para el desplazamiento, residencia y empleo de los africanos, respectivamente. Con estas dos leyes, los migrantes blancos que quisieran habitar en Sudáfrica lo podrían hacer sin ningún tipo de restricción, mientras que la población negra solamente iba a poder ingresar al territorio mediante un estricto control y como mano de obra barata, principalmente para la industria minera sudafricana. Finalmente, en 1950, la promulgación de la “Group Areas Act” asignó sectores residenciales y comerciales para diferentes grupos raciales en áreas urbanas. Esto provocó que muchas personas no blancas tuvieran que desplazarse por grandes distancias desde sus hogares hacia su lugar de trabajo. A finales de la década de 1950, la creación de los “bantustanes”, espacios que fueron creados para concentrar allí a la población negra del país, produjo una masa de extranjeros en su propia tierra, ya que los habitantes de estos territorios sólo tenían permiso de entrar o salir de la Unión Sudafricana en caso de haber sido contratados en la industria minera o en otro sector de la economía. De esta manera, el fuerte control migratorio del apartheid podía permitir el ingreso de los trabajadores mineros negros contratados por un tiempo determinado, pero les prohibía a la vez establecer domicilio dentro de las fronteras sudafricanas (Boswell y Barbali, 2007).

La población segregada dentro del territorio sudafricano no fue la única que nutrió el creciente sistema de migración laboral del

apartheid. Otros factores como las sequías, la pobreza de las áreas rurales de los países limítrofes, las agencias de reclutamiento laboral estatales (muy ligadas a la industria minera) y las guerras, también impulsaron la migración laboral desde los países limítrofes (Kurian, 2001).

La década de 1970 estuvo marcada por fuertes levantamientos contra el apartheid, siendo el levantamiento de Soweto de 1976 un punto de inflexión en la historia política sudafricana. Después de este hecho, se comenzaron a implementar una serie de reformas tendientes a permitir la residencia permanente de la población negra en las ciudades y permitir su circulación dentro del área urbana. Sin embargo, estas reformas no fueron suficientes, ya que por ejemplo se continuó con la prohibición de que las mujeres pudieran residir legalmente en los hosteles —establecimientos obligados de los trabajadores migrantes temporarios—, dificultándose así el establecimiento de las familias en las ciudades (Kurian, 2001). A finales de la década de 1980, en pleno contexto de negociaciones para poner fin al apartheid, se realizaron reformas en la política migratoria sudafricana. La “Aliens Control Act” de 1991, fue considerada como la última ley del apartheid. Esta ley reunió a todas las leyes migratorias promulgadas desde 1937 por el régimen del apartheid, entrando en contradicción con el proceso de democratización por el que estaba atravesando Sudáfrica en esos años. Esta ley estuvo en vigencia hasta la implementación de la nueva ley de inmigración del año 2002, por lo que los primeros ocho años del nuevo gobierno sudafricano, tras la caída del apartheid, estuvieron regidos por una ley migratoria que caracterizaba a los flujos migratorios como una amenaza y en la que el Estado ocupaba un rol puramente coercitivo. En otras palabras, a pesar que en la etapa post apartheid se desarrolló una política más democrática, no racialista, fundada en los derechos humanos, esto no se vio reflejado en

la política migratoria de los primeros años de la transición (Dodson, 2001).

Discutiendo una nueva ley migratoria en una Sudáfrica no-racialista pero xenófoba

A finales de la década de 1990 se comenzó a discutir en Sudáfrica una nueva ley migratoria acorde a la nueva Constitución y a los nuevos flujos migratorios. Por un lado, Sudáfrica se enorgulleció de sí misma por tener una de las constituciones más progresistas del mundo, que garantizaba los derechos políticos, sociales, culturales y económicos de todos los que residieran en el país, pero por otro lado, la intolerancia de los ciudadanos hacia los migrantes y refugiados había crecido de manera dramática desde el fin del apartheid en 1994 (Crush, 2000). Si bien las migraciones provenientes de los países limítrofes hacia Sudáfrica tienen una larga historia originada por la necesidad de mano de obra barata en las minas y granjas; el fin del apartheid y la consecuente apertura de las fronteras, las guerras y conflictos políticos que atravesó Mozambique hasta principios de la década de 1990, y Zimbawe a partir de finales de la misma década, aumentaron el número de migrantes y refugiados que se dirigieron a Sudáfrica. Por otro lado, la composición del flujo migratorio también cambió en cuanto a su composición de género (Dodson, 2001; Ulicki y Crush, 2000). Estas transformaciones generaron una ola de xenofobia y violencia en el país, que a la vez fue fomentada por los medios de comunicación y muchos de los funcionarios de gobierno. Se culpaba a los nuevos migrantes de la falta de trabajo, de causar los altos índices de criminalidad, etcétera.

En este contexto, se desarrollaron los debates en torno a la nueva ley migratoria que se vieron reflejados en diferentes anteproyectos. Los proyectos para una nueva ley migratoria volcados en el "White Paper on International Migration" (1999) y en la "Immigration Bill"

(2000) marcaron un cambio en la relación a la ley de control para extranjeros de tiempos del apartheid, ya que buscaban desarrollar una política más consistente con la legislación referente a la protección de los derechos humanos que sostenía el nuevo gobierno sudafricano, además de reconocer el rol que tenía Sudáfrica en el mercado laboral regional (McDonald, *et. al.*, 2000). Sin embargo, los proyectos fueron criticados por diferentes organizaciones sociales y políticas, al encontrar en ellos muchas contradicciones con la política general del nuevo gobierno.

Las principales críticas que recibieron los proyectos de ley fueron por estar en contradicción con la Constitución sudafricana y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, copiar modelos excluyentes sin tener en cuenta si éstos eran apropiados para Sudáfrica (como el de los Estados Unidos), ser inaplicable por cuestiones logísticas y de costos, utilizar un lenguaje despectivo hacia los migrantes que entraría en contradicción con los intentos de eliminar la xenofobia, además de crear una policía comunitaria para denunciar a los inmigrantes ilegales (Crush y Williams, 2001). En términos más estructurales, también se criticó el hecho de que los proyectos abordaban la problemática migratoria como una política dirigida hacia el individuo, desconociendo los últimos estudios que demuestran que los flujos migratorios responden más a una estrategia familiar, además de desconocer cualquier perspectiva de género para el desarrollo de la política migratoria (Dodson, 2001; Crush y Ulicki, 2000).

La nueva ley de migración se aprobó finalmente en 2002 y entró en vigencia en 2005. Esta ley se fundamentó en los objetivos habituales de cualquier legislación de inmigración (la migración como un medio para enriquecer al país económica y culturalmente, pero privilegiando la protección de los puestos de trabajo para la actual ciudadanía), aunque mantuvo un carácter excluyente. Es decir, si bien

se presentó más amigable para la migración, como por ejemplo otorgando distintos tipos de permisos para la migración temporal (Dodson, 2001), se centró en la migración cualificada, fue muy flexible con las corporaciones otorgándoles permisos de contratación directa de trabajadores extranjeros y estructuró un amplio aparato coercitivo contra la migración ilegal.

Ahora bien, ¿por qué se demoró once años la implementación de esta ley que dejaría atrás la era de la ley de control hacia los extranjeros del apartheid? Una de las razones es que el nuevo Estado no veía a la inmigración como verdaderamente positiva o deseable (Crush, 2008). Después de 1994, la ola de inmigrantes y refugiados causó un pánico extendido en Sudáfrica, provocando que el nuevo gobierno encare su política migratoria como un tema de control y exclusión, en lugar de una oportunidad de desarrollo, lo que le dificultó avanzar más allá de la estructura heredada por el apartheid.

La sensación de una "invasión de inmigrantes" a Sudáfrica que generó una amplia ola de xenofobia, sin embargo, no tiene correlato con la realidad. El censo nacional de población realizado en 2001 demuestra que los inmigrantes representan alrededor del 3% de la población sudafricana (Crush, 2008). El crecimiento que sí se registró en los últimos años de la década de 1990 y principios del nuevo siglo, fue la masiva entrada de africanos con permisos de visitas, producto del crecimiento económico de Sudáfrica. Por el contrario, el índice de personas con residencia permanente se redujo notoriamente en la última década como consecuencia de la política restrictiva del gobierno post-apartheid. Finalmente, si bien la migración ilegal fue parte de la historia de Sudáfrica durante décadas, la misma es temporal y representa un porcentaje mucho menor al que se refiere el imaginario colectivo (McDonald, *et. al.*, 2000). Se estima que son alrededor de 500 mil y 1 millón de personas

las que se encuentran en el territorio sin los permisos correspondientes, en vez de los 8 millones de personas que suelen difundir los medios de comunicación y algunos funcionarios, alentando la ola xenofóbica (Crush, 2008).

Después de 1994, Sudáfrica deportó más de 1.7 millones de personas, muchas de ellas refugiados provenientes de Zimbabwe (Crush, 2008) y en el año 2008 existieron importantes atentados contra inmigrantes por parte de ciudadanos sudafricanos. Todas estas acciones pueden ser explicadas en el contexto de la construcción del nuevo nacionalismo sudafricano, que lejos de representar la "política del arcoíris" enunciada por Nelson Mandela buscando superar las diferencias entre blancos y no blancos, generó una supremacía de la solidaridad connacional en detrimento de la solidaridad panafricana. Por otro lado, la masiva entrada de inmigrantes en busca de trabajo —en un contexto de flexibilización laboral— generó un fuerte rechazo tanto de los ciudadanos hacia los extranjeros, como una política represiva por parte del Estado hacia los inmigrantes, como la electrificación de fronteras, el aumento de las deportaciones del control fronterizo (Crush, 2000a). Esta combinación generó tensiones que no pueden ser canalizadas fácilmente por medio de la política (Comaroff y Comaroff, 2002), más bien, en muchas ocasiones fueron impulsadas por la misma. En síntesis, la represión a la inmigración "ilegal" que favorece la movilización y unidad de los ciudadanos enmascarando cierta continuidad con el pasado racista, son ejemplos de cómo la matriz neoliberal que sostiene actualmente el Estado sudafricano busca ocultar la continuidad que presenta con su pasado colonial.

En los últimos años, el gobierno sudafricano pareció tomar en cuenta la amenaza que implicaba permitir el aumento de la xenofobia, además de verse impulsado de realizar ciertas modificaciones a la ley migratoria producto de los avances hacia la integración regional pro-

puestos por el SADC (Southern African Development Community). En el año 2004, el nuevo Ministro del Interior Sudafricano –que compartía una visión cercana de la migración como herramienta de desarrollo– ratificó por primera vez el protocolo de libre movimiento de la SADC y firmó acuerdos bilaterales sobre migración, especialmente con Lesotho. El gobierno también intentó establecer un cambio en la percepción de la inmigración de tal forma que el inmigrante pudiera adquirir una mayor importancia en el desarrollo del país. Para esto, el Estado sudafricano realizó en los últimos años modificaciones a la ley a partir de un proceso de revisión de la misma que se inició en el año 2008, generando políticas más inclusivas para las personas del continente africano que se han visto afectadas por conflictos y crisis.

Argentina: La construcción de una nación “blanca”

Desde la redacción de la Constitución de 1853, la Argentina abrió sus puertas a todos aquellos que quisieran habitar el suelo argentino, ya que en su preámbulo se anunciaba “promover el bienestar, y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino”. Sin embargo, en su artículo 25, la Constitución especificaba que se fomentaría la inmigración europea por sobre otros flujos migratorios, facilitando así su asentamiento en el país.

Los flujos migratorios provenientes de Europa fueron los más importantes en la historia de las migraciones argentinas desde finales del siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX. Si bien los inmigrantes europeos provenían principalmente del sur de Europa –y no del norte cómo se esperaba–, los mismos se asentaron principalmente en las grandes ciudades y en diferentes provincias en donde se establecían colonias impulsadas por la “Ley Avellaneda” (1876). La concentración de estos

inmigrantes en las grandes ciudades, especialmente en la Ciudad de Buenos Aires, sumado al proyecto de argentinización y homogeneización cultural ayudó a la creación del mito de la “Argentina blanca y europea”.

La política aperturista hacia la inmigración europea que fomentaron los primeros gobiernos conservadores argentinos, no se dio sin contradicciones. El aumento de la conflictividad social de principios del siglo XX, la crisis económica generada por la Primera Guerra Mundial, el aumento de la desocupación y la nueva crisis de 1930 generó una serie de leyes, decretos y resoluciones administrativas que generó una política migratoria ambigua y contradictoria (Devoto, 2001). Una de las leyes más conocidas que atentaron contra el espíritu aperturista de la Constitución fue la “Ley de Residencia” de 1902. Esta ley fue dictada bajo la idea de que la masiva migración europea había traído consigo la conflictividad social e ideologías contrarias al orden, como el anarquismo y el socialismo. Por medio de esta ley, se podía deportar a su país de origen a todo inmigrante que hubiese afectado el orden social o haya incurrido en delitos.

En la segunda mitad del siglo XX, los flujos migratorios provenientes de Europa comenzaron a disminuir, y en su lugar, comenzaron a cobrar mayor peso aquellos provenientes de los países limítrofes. Si bien la historia de la migración transfronteriza de la Argentina es muy larga, hasta la segunda mitad del siglo XX estas migraciones se asentaban en las provincias limítrofes argentinas, mientras que en el último medio siglo comenzaron a migrar hacia las grandes ciudades, principalmente hacia la Ciudad Buenos Aires y sus alrededores (Grimson, 2006).

La falta de una ley de migración coherente y los cambios de los flujos migratorios, impulsaron la creación de una nueva ley de migraciones durante la última dictadura cívico-militar argentina (1976-1983). La “Ley Videla” (1981) estuvo caracterizada por ser restrictiva

y basada en los principios de la seguridad nacional. Bajo el manto de esta ley se produjo la política de erradicación de las "villas miserias" de la Ciudad de Buenos Aires, donde todos los extranjeros que no tuvieran los papeles de residencia en regla, fueron conducidos hacia la frontera para que retornaran a sus países de origen. Por otro lado, esta ley permitía que en caso de irregularidad migratoria se pudieran llevar adelante detenciones administrativas, sin determinación de la duración de la detención y sin intervención de la justicia. Finalmente, a pesar que la "Ley de Residencia" había sido derogada en 1958, la "Ley Videla" volvía a dar facultades al Ministerio del Interior para expulsar a extranjeros cuya actividad afecte la paz social, la seguridad nacional o el orden público, sin recurso judicial alguno (Modolo, 2004). Sin embargo, a pesar de la restricción, la migración no se detuvo, aunque sí creció la proporción de los migrantes "irregulares".

Con la recuperación de la democracia en diciembre de 1983, se comenzó a discutir una nueva ley de migraciones pero sin llegar a ningún consenso en lo que restaba del siglo XX. La profundización del modelo neoliberal, la flexibilización laboral y la reestructuración del Estado basada en la privatización de sus empresas, generó una fuerte crisis a mediados de la década de 1990. Paralelamente, la Argentina se había convertido en el corazón del sistema migratorio del cono sur, funcionando como el principal centro de atracción de los flujos originados en los países limítrofes (Balcán, 1992).

En este contexto, durante la década de 1990, la inmigración regional funcionó como pretexto para explicar las diferentes situaciones sociales, como la desocupación, la crisis del sistema sanitario y la criminalidad; justificando así la serie de medidas económicas enmarcadas en las políticas de ajuste estructural. Altos funcionarios de gobierno, sindicatos y medios de comunicación comenzaron a replicar diferentes discursos xenófobos contra

la migración de los países limítrofes, tal vez el punto más alto fue cuando el presidente Menem (1989-1999) afirmó que aquellos que no tuvieran la documentación en regla deberían abandonar el país, ya que la Argentina le cerraba las puertas a aquellos que venían a delinquir, aunque también reflexionaba que "si uno le pide a los indocumentados que se documenten inmediatamente salta el tema de los derechos humanos" (tomado de Grimson, 2006: 9-10). Por otro lado, esta retórica se plasmó en políticas restrictivas y prácticas de carácter persecutorio y represivo dirigidas a la inmigración limítrofe, fundadas en la "Ley Videla" a pesar de entrar en contradicción con los convenios en relación a la protección de los derechos humanos que habían sido introducidos en la Constitución nacional tras la reforma de 1994. En síntesis, a fines de 1990, los inmigrantes provenientes de los países limítrofes eran percibidos por amplios sectores de la sociedad argentina como delinquentes y/o como la principal causa de desempleo de la Argentina, aunque de conjunto las manifestaciones y acciones xenófobas no alcanzaron la situación de otros países –como Sudáfrica– ni llegó a crearse un movimiento generalizado contra los inmigrantes (Grimson, 2006; Oteiza, 2006).

De una Argentina blanca y europea, a una Argentina Latinoamericana

Después que se desatara la severa crisis política y social de 2001, se advirtió un giro en la retórica del Estado en relación a la inmigración. Este hecho puede ser analizado a partir de que la crisis provocó una ruptura definitiva de la legitimidad de la que había gozado del modelo económico, político y cultural en las últimas décadas.

Ahora bien, este giro se vio plasmado en la promulgación de una nueva ley migratoria en el año 2003, cuya principal ruptura en relación a la ley anterior fue la introducción de la perspectiva de los derechos humanos y el con-

secuente abandono de la doctrina de seguridad nacional adoptada en la normativa migratoria anterior (Domenech, 2007). En el nuevo discurso adoptado por el Estado argentino, las migraciones internacionales y la diversidad cultural fueron tomados desde una perspectiva de inclusión, basado en los derechos humanos, la ciudadanía comunitaria y el pluralismo cultural. A diferencia de las décadas anteriores, el discurso oficial no tomó a la inmigración limítrofe como un problema o amenaza, más bien, ahora se destacó el aporte que realizan los inmigrantes en el campo de la economía y la cultura, reconociendo a la inmigración como una necesidad para el desarrollo del país. Por otro lado, la introducción de la política de derechos humanos en la política migratoria argentina, no surgió solamente como una respuesta a la coyuntura internacional, sino que se inscribió en la propia experiencia política del país (Jelin, 2006).

Con la nueva ley de migraciones del 2003, la migración es reconocida como un derecho humano y los migrantes como sujetos de derechos. Esta afirmación que contiene la ley lleva a que se les aseguren a los migrantes las condiciones que garanticen la igualdad de trato, a fin de que los extranjeros gocen de sus derechos y puedan cumplir con sus obligaciones. Otro punto importante es que se toma en cuenta al núcleo familiar, y no al migrante como individuo para el acceso a las mismas condiciones de protección y derechos que tienen los nacionales. Finalmente, también en la nueva normativa se establecieron una serie de medidas que facilitaron la admisión, el ingreso y la permanencia de los migrantes, así como su acceso a los servicios sociales como la salud, la educación, la justicia, el trabajo y la seguridad social.

En el año 2004, como complemento a la nueva ley migratoria, se dictó la ley de regularización migratoria conocida como programa “Patria Grande”, que terminó de reglamentarse en el año 2006. Dicha política buscó la re-

gularización de los migrantes provenientes del MERCOSUR, simplificando los trámites, facilitando su acceso, garantizando los derechos sociales a través de acuerdos multilaterales que también se basaron sobre el principio del derecho de las personas a migrar.

Como puede notarse, la nueva ley migratoria argentina planteó grandes avances en relación a sus predecesoras. Sin embargo, también se puede notar que la nueva mirada hacia los flujos migratorios respondió más a una visión de desarrollo, que a una perspectiva de los derechos humanos. El discurso oficial estuvo dirigido a destacar los “beneficios” y “ventajas” de la inmigración, antes que sus “costos” o “desventajas”, es decir, se evaluó a la migración en función de una lógica de costo/beneficio. Un ejemplo de esto es que desde el discurso oficial se sostenía que un inmigrante “indocumentado” provoca una baja salarial, a la vez que sus actividades no generan ningún tributo a la sociedad, generando riqueza sólo a la economía informal (Domenech, 2007). Esta visión promovió así la idea de que la presencia migratoria era legítima en tanto sea una contribución, o ilegítima en tanto sea un problema. Es más, su aporte era considerado sólo dentro de las fronteras nacionales, dejando de lado a los países de origen o al aporte que podían generar los migrantes a la integración regional.

A pesar que la ley garantiza ciertos derechos y garantías a aquellos inmigrantes que están en una condición “irregular”, con la reglamentación del programa “Patria Grande”, se puso como eje central de las acciones en materia migratoria estatal la regularización de la situación migratoria. El énfasis que hace el Estado en la regularización hace entender que el inmigrante es un sujeto de derechos, y que para hacerlos valer debe regularizarse. Por otro lado, el énfasis en la regularización también tiene un objetivo relacionado a la seguridad. Ya en el fundamento del programa “Patria Grande” se habla de la regularización como

un aspecto relativo al control de las fronteras y el territorio (Domench, 2007).

En cuanto a los derechos políticos de los inmigrantes, como el derecho al voto, sólo está permitido para aquellos extranjeros que cuenten con una residencia permanente, y está limitado sólo a las elecciones municipales. El derecho al voto en los niveles provincial y nacional sólo se le adjudica a los nativos.

La profundización en el proceso de integración regional que se comenzó a dar en los primeros años del 2000, también se vio reflejado en el espíritu de la ley. A través del “Acuerdo de Residencia de los Estados Partes del MERCOSUR”, que se incorporó en la nueva ley, cualquier nacional de un Estado parte del MERCOSUR puede residir en la Argentina mediante la acreditación de su nacionalidad y el cumplimiento de requisitos menos exigentes a los solicitados a los ciudadanos de otros países. Esta medida, además de favorecer el proceso de integración, quería impulsar un pluralismo cultural que dejara atrás la fuerte cultura asimilacionista en la que se basó el mito de la “Argentina blanca”. El cambio operado pareciera responder a la hipersensibilización étnica que se produjo en la década de 1990, y que generó una ola de xenofobia, por lo que el Estado buscó dar respuesta a esta problemática a través del pluralismo cultural, en vez de sostener la política de la asimilación (Grimson, 2006).

Aunque la nueva ley migratoria argentina presentó un gran avance en relación a las políticas migratorias desarrolladas anteriormente, también tuvo algunas contradicciones. Los derechos sociales que garantizaba la ley para todos los inmigrantes regularizados no son universales. La política social más importante de la Argentina –la “Asignación Universal por Hijo” (2009)– que garantiza una asignación de dinero por hijo a cada madre/padre desocupada/o, o trabajando en el mercado laboral informal, puede ser obtenida por los inmigrantes en caso de estar regularizados por

más de tres años en el país. En cuanto a la pensión por discapacidad –qué también se otorga a las personas desocupadas que tengan algún tipo de discapacidad–, en el caso de ser extranjeros deben acreditar una residencia continuada de veinte años. En síntesis, los derechos sociales que garantiza el Estado argentino para la población más vulnerable, no se garantizan en condición de igualdad a los inmigrantes.

Finalmente, el proceso de integración regional permitió que surgiera una nueva mirada desde la Argentina hacia sus vecinos, plasmándose en la noción de “ciudadanía comunitaria” bajo el concepto de pluralismo cultural. Sin embargo, la postura “asimilacionista” no fue abandonada del todo (Domenech, 2007). En la ley se explicita la obligación de todo inmigrante a respetar la identidad cultural de los argentinos, como si ésta fuera una o estática, tampoco se ofrece en el sistema educativo público escuelas bilingües (sobre todo teniendo en cuenta que la comunidad paraguaya es una de las comunidades de inmigrantes más grandes del país) y se obliga a los inmigrantes a recibir sus estudios en español, afectando a la integración de los/as niños/as en el sistema educativo. Asimismo, las estrategias de integración impulsadas por la ley, están destinadas a promover únicamente la inserción en la sociedad argentina a aquellas personas que sean admitidas como residentes permanentes, dejando de lado a la variedad de residentes temporarios y desconociendo las nuevas tendencias de la migración transnacional (Guarnizo, 2004; Sassen, 2004).

Conclusiones

A partir del recorrido realizado por los dos casos, podemos llegar a algunas conclusiones a partir de los elementos que fueron comunes en ambos procesos de elaboración de leyes migratorias en el marco de la democracia y el sostenimiento de los derechos humanos.

Si bien ambos países se destacan por su política de derechos humanos y por utilizar-

los como una política transversal a todas las políticas de gobierno –sobre todo durante la primera década del siglo XXI–, se puede notar que la política migratoria de Argentina fue mucho más consistente que la sudafricana.

Esto se puede explicar a partir de realizar una comparación entre las olas de xenofobia contra la inmigración surgidas en los dos países a finales de la década de 1990. Ambos países estaban regidos por el neoliberalismo, que generaba fuertes índices de desocupación, provocando una alta conflictividad social. Paralelamente, los flujos migratorios transfronterizos comenzaron a ser más visibles (en el caso sudafricano por la apertura de las fronteras tras la caída del apartheid, y en el caso argentino por el asentamiento de estos flujos en las grandes ciudades) y se transformaron en el “chivo expiatorio” de la crisis neoliberal. Tanto los gobiernos como los medios de prensa fueron funcionales a las olas xenófobas, amplificándolas a partir de la difusión de datos que no podían ser contrastados con la realidad y aplicando una política restrictiva, excluyente y persecutoria hacia la migración.

Sin embargo, la respuesta que surgió de los dos países hacia la política migratoria a principios del siglo XXI fue diferente. Sudáfrica elaboró una ley restrictiva, que entraba en contradicción con su política de Derechos Humanos (de hecho aún no firmó la “Convención sobre los derechos de los migrantes”), mientras que la Argentina elaboró una ley inclusiva que buscaba enmarcarse en su política general de los derechos humanos ¿Cómo se puede entender esta diferencia habiendo compartido trayectorias similares?

En primer lugar, Sudáfrica no estaba preparada para las consecuencias producto de la caída del apartheid y su reinserción al mercado global (Crush, 2008). El mantenimiento de la política neoliberal de los nuevos gobiernos sudafricanos profundizó las desigualdades económicas y sociales entre sus nacionales, además de sostener una economía extractiva

que sólo necesitaba de una porción del flujo migratorio, generando así un contexto de ansiedad que volcó su frustración contra la población de inmigrantes que se asentaban en el país tras la caída del apartheid. En este sentido es que las políticas migratorias y de derechos humanos entraron en contradicción en Sudáfrica, prevaleciendo el control sobre la gestión de la migración, la expulsión sobre la admisión y la exclusión sobre la inclusión.

El caso argentino parecía dirigirse hacia el mismo camino que iniciaba Sudáfrica en la década de 1990, sin embargo, la profunda crisis política, social y cultural que atravesó el país en el 2001, permitió una nueva reconfiguración política en donde el neoliberalismo perdió legitimidad y los derechos humanos fueron revalorizados como una de las características inherentes de las nuevas políticas de Estado. Este cambio también permitió a la Argentina abrirse a la región e impulsar el proceso de integración regional. La Argentina comenzó un nuevo proceso de desarrollo basado en el mercado interno y la protección de su industria, además de mantener el sector exportador beneficiado por el aumento del precio de sus *commodities*. Esto permitió una recuperación del empleo y crecimiento económico que facilitó una nueva mirada hacia las migraciones transfronterizas por parte del gobierno y la sociedad. Sin embargo, recientemente, el nuevo gobierno argentino encabezado por Mauricio Macri, viene promoviendo un nuevo modelo de desarrollo que se asemeja a las políticas neoliberales que se impulsaron en Argentina entre los años 1989 y 2001. En este sentido, el presidente firmó un decreto que reforma la ley migratoria argentina (30/01/2017), ampliando las razones por las que un extranjero puede ser expulsados del país, argumentando la modificación en el aumento de la narco criminalidad y la lucha contra el crimen organizado. Ante este proceso, las organizaciones de Derechos Humanos, de migrantes y refugiados del país, presentaron un recurso de amparo y comen-

zaron una campaña de concientización para lograr la nulidad del decreto y llevar el debate al parlamento argentino. Esta nueva etapa en el debate migratorio argentino responde a la nueva política económica que se quiere implementar en el país. Tomando en cuenta lo reciente de este nuevo proceso, habrá que esperar la capacidad de las organizaciones de derechos humanos de dar el debate y extenderlo al resto de la sociedad.

En segundo lugar, los contextos sociales en donde se aplicaron estas nuevas leyes migratorias son diferentes. Mientras que en Sudáfrica la xenofobia no ha disminuido, en la Argentina dejó de ser un tema que se discuta como en la década de 1990. Esta diferencia, explica la dificultad que significaría implementar una ley migratoria como la de la Argentina en Sudáfrica. Una de las posibles causas de la diferencia de estos contextos, es que si bien ambos países se distinguen por su política de protección de los derechos humanos, en Sudáfrica —a diferencia de la Argentina—, la sociedad no ha abrazado la nueva cultura oficial de los derechos humanos y muestra un profundo desconocimiento sobre la existencia de los mismos (Crush, 2000). Esta diferencia tal vez sea dada porque las organizaciones de la sociedad civil de Sudáfrica que impulsan una política de derechos humanos de manera transversal tuvieron una menor influencia sobre las políticas públicas impulsadas por el gobierno y sobre la sociedad en su conjunto.

Finalmente, en el momento en que se discutieron las nuevas leyes migratorias en los dos países, las sociedades estaban atravesando por un proceso de reconfiguración de su identidad nacional. Como ya se mencionó, en el caso argentino, este proceso se inició con la crisis del 2001 y generó un proceso más abierto hacia Latinoamérica, poniendo en cuestión el mito de la "Argentina blanca" gracias a un proceso paralelo de inclusión social e hipervisibilización étnica (Grimson, 2006) que permitió la construcción de una identidad que se encuen-

tra incluida en un marco más amplio como el de la identidad Latinoamericana. En cuanto al caso sudafricano, tras el desmantelamiento del apartheid, la sociedad sudafricana fue en busca de una nueva identidad nacional. Si bien el gobierno de Nelson Mandela propuso la idea de la "nación arcoíris" que buscaba unir a todas las poblaciones que habitaban el país, el proceso de construcción de una nueva identidad nacional fue en busca de un "otro" que pudiera delimitar los límites de esa nueva nación. La inmigración surgió así como el "otro" más visible (Modi, 2003), permitiendo que la xenofobia continúe siendo una realidad palpable en el país, y dificultando la posibilidad de profundizar la perspectiva de los derechos humanos en la política migratoria sudafricana.

Si bien, y como se analizó aquí, la política migratoria argentina de los primeros años del siglo XXI no logró aplicarse como un todo coherente con respecto a los derechos humanos de los migrantes, surge como un modelo interesante a ser estudiado por otros países del "Sur". Su caso demuestra —por oposición al sudafricano— que el mero sostenimiento de los derechos humanos en las constituciones nacionales, no garantiza una política migratoria acorde, sino que las mismas pueden alcanzarse gracias a la decisión política de los gobiernos y a la concientización de las sociedades. Por otro lado, la implementación de esta nueva política migratoria muestra que es posible el sostenimiento de este tipo de políticas para los países "en vías de desarrollo", además de corroborar que la migración no atenta contra los índices sociales y económicos de los países de destino, más bien lo contrario.

El hecho que Sudáfrica y la Argentina compartan un PBI similar, una población similar y un porcentaje de inmigración casi idéntico (se calcula alrededor de un 3% en los dos países), convierte al modelo migratorio argentino como un modelo para ser estudiado en Sudáfrica. Sobre todo, este tipo de acercamientos resultan interesantes en el nuevo

contexto multipolar que impulsa la cooperación entre los países del Sur, ya que las nuevas perspectivas sobre multipolaridad del poder y condición transnacional del capital financiero refuerzan la visión del Sur como relación, sin perder de vista que es ese mismo contexto el que permite que aún muchos países del Sur se encuentren anclados a intereses globales, que generan a su vez procesos de subjetivación contradictorios (como en el caso Sudafricano) que limitan la potencialidad del “Sur” a transformarse nuevamente en un proyecto y no en un mero espacio.

Referencias bibliográficas

- Arango, J. (1985). Las ‘Leyes de las migraciones’ de E. G. Ravenstein, cien años después. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Nº 32 (Oct.-Dic.), 7-26.
- Balán, J. (1992). The Role of Migration Policies and Social Networks in the Development of a Migration System in the Southern Cone. En M. Kritz, L. Lean y H. Zlotnik (Eds.). *International Migration System. A Global Approach*, pp. 115-130. Oxford: Clarendon Press.
- Boswell, R. y Barbali, S. (2007). Engendering Migration in South Africa. *Empowering Women for Gender Equity, Two Decades of African Feminist Publishing*. Nº 72, 141-149.
- Castles, S. y Miller, M. J. (2004). *La era de la migración*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas, Instituto Nacional de Migración, Fundación Colosio y Cámara de Diputados y Editorial Porrúa.
- Comaroff, J. y Comaroff, J. L. (2002). Naturalizando la nación aliens, apocalipsis y el estado poscolonial. *Revista de Antropología social*. 11, 89-133.
- Comaroff, J. y Comaroff, J. L. (2013). *Teoría desde el Sur. O cómo los países centrales evolucionan hacia África*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Crush, J. (2000). The Dark side of Democracy: Migration, Xenophobia and Human Rights in South Africa. En *International Migration*. Vol. 38 (6), pp. 103-133.
- Crush, J. (2008). *South Africa Policy in the Face of Xenophobia*. Disponible en línea: <http://www.migrationpolicy.org/article/south-africa-policy-face-xenophobia>. Consultado el 01/09/2015.
- Crush, J. y Williams, V. (2001). *The New South African Immigration Bill: A Legal Analysis*. Disponible en línea: <http://www.queensu.ca/samp/sampresources/samppublications/policybriefs/brief2.pdf> Consultado el 28/08/2015.
- Crush, J. y Ramachandran, S. (2010). Xenophobia, International Migration and Development. *Journal of Human Development and Capabilities*. 11:2, 209-228.
- Devoto, F. (2001). El revés de la trama: políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919-1949). *Desarrollo Económico*. Vol. 41, Nº 162 (Jul.-Sep.), 281-303.
- Dodson, B. (2001). Discrimination by Default? Gender Concerns in South African Migration Policy. *Africa Today. Evaluating South African Immigration Policy after Apartheid*. Autumn, Vol. 48, Nº 3, 73-89.
- Domenech, E. (2007). Migraciones internacionales y Estado nacional en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión. *Revue européenne des migrations internationales*. Vol. 23, Nº 1, 71-94.
- Guarnizo, L. E. (2004). Aspectos económicos del vivir transnacional. *Colombia Internacional*. Nº 59, 12-47. Disponible: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/429/index.php?id=429> Consultado el 25/07/2015.
- Grimson, A. (2006). Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina. En A. Grimson y E. Jelin (Comps.). *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, pp. 69-97. Buenos Aires: Prometeo.
- Jelin, E. (2006). Migraciones y derechos: instituciones y prácticas sociales en la construcción de la igualdad y la diferencia. En A. Grimson y E. Jelin (Comps.). *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, pp. 47-68. Buenos Aires: Prometeo.

- Kaniki, M. H. Y. (1987). La economía colonial: las antiguas zonas británicas. En *Historia General de África*. África bajo el dominio colonial (1880-1935), pp. 437-484. Madrid: UNESCO.
- Kurian, G. (2001). The Impact of Labor Migration on African Families in South Africa: Yesterday and Today. Immigrant and Ethnic and Minority Families. *Journal of Comparative Family Studies*. Autumn, Vol. 32, N° 4, 533-548.
- McDonald, et. al. (2000). Guess Who's Coming to Dinner: Migration from Lesotho, Mozambique and Zimbabwe to South Africa. *The International Migration Review*. Autumn, Vol. 34, N° 3, 813-841.
- Modi, R. (2003). Migration and Democratic South Africa. *Economic and Political Weekly*. May 3-9, Vol. 38, N° 18, 1759-1762.
- Modolo, V. (2004). *La política de expulsión de extranjeros en Argentina. Continuidad o quiebre en la actual Ley de Migraciones*. Disponible en línea: http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/archivos/Modolo_politica_expulsion.pdf Consultado 02/09/2015.
- Oteiza, E. (2006). Inmigración y Derechos Humanos. *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*. N° 12. Disponible en línea: <http://alhim.revues.org/1382> Consultado: 18/09/2015.
- Sassen, S. (2004). Formación de los condicionantes económicos para las migraciones internacionales. *Ecuador Debate*. Quito: CAAP. N° 63, 63-88.
- Skocpol, T. (1994). Estrategias recurrentes y nuevas agendas en sociología histórica. En W. Ansaldi (Comp.). *Historia / Sociología / Sociología Histórica*, pp. 147-196. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina. (También en: *Historia Social*. Valencia, Primavera-Verano, 1991, N° 10, 101-136).
- Ulicki, T. y Crush, J. (2000). Gender, Farmwork, and Women's Migration from Lesotho to the New South Africa. *Canadian Journal of African Studies / Revue Canadienne des Études Africaines*. Special Issue: Transnationalism, African Immigration, and New Migrant Spaces in South Africa. Vol. 34, N° 1, 64-79.
- Womack, B. (2007). Teoría de la asimetría y poderes regionales. En J. Tokatlian (Ed.). *India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales*, pp. 15-34. Buenos Aires: Ediciones del Zorzal.