

¿Hacia la *internacionalización* de la política migratoria argentina?

Lic. Julieta Nicolao

Introducción

Este trabajo ha sido confeccionado en el marco del seminario de postgrado “Cátedra Iberoamericana de Estudios sobre Procesos Migratorios”, curso de Formación Virtual de la Red CLACSO de Postgrados en Ciencias Sociales, en carácter de trabajo final. El objetivo central del mismo es indagar y reflexionar en torno al siguiente interrogante: ¿Se ha reforzado en los últimos años la dimensión internacional de la política migratoria argentina? El análisis se realiza a la luz de aquellos enfoques que vienen planteando una nueva tendencia hacia la *internacionalización* de las políticas migratorias de los Estados-nación, fenómeno asociado a la creciente influencia de las instancias supranacionales en el diseño de las mismas, a la utilización de la cooperación intergubernamental como herramienta de gestión migratoria, a la proliferación de tratados bilaterales, multilaterales y espacios de diálogo y consultas en la materia, entre otros. Con ese objetivo, el trabajo intenta integrar los conocimientos adquiridos en el transcurso del curso, volcándolos al entendimiento de esta problemática concreta.

Si bien no se ofrece una respuesta definitiva a dicho interrogante, se presentan una serie de argumentos, discusiones y evidencia empírica que permiten repensar la problemática migratoria nacional y los nuevos retos que viene planteando en cuanto a su tratamiento político¹.

Este trabajo se sustenta en una definición amplia de *política migratoria*, como la que ofrece López Sala (2005), que incluye como elementos constitutivos de la misma tanto las reglas y procedimientos de admisión y selección de los no ciudadanos, aquellos dispositivos que hacen a la integración de los inmigrantes en la sociedad de destino, la esfera de la nacionalidad, y también las medidas que regulan la salida de los nacionales y la protección de las comunidades en el extranjero.

1. La dimensión política de las migraciones internacionales.

Hoy en día no existen dudas sobre la influencia que ejercen las políticas migratorias en el desarrollo y dinámica de los movimientos migratorios. En efecto, Pedone (2006) y Gil Araujo (s/f) ponen de relieve su impacto directo en las formas de vida, los modos de inclusión y exclusión de dicha población, en los cambios de estrategia, organización y reagrupación de las familias, etc. No obstante, este aspecto ha estado lejos de constituir una prioridad para el mundo académico durante mucho tiempo.

A saber, el fenómeno migratorio internacional ha sido desde tiempos tempranos objeto de estudio de distintas disciplinas como la sociología, la demografía, la historia, la economía, la geografía, y la antropología. Mientras éstas avanzaron durante años forjando distintas perspectivas teóricas en relación a estos procesos, los estudiosos del campo de la ciencia política y de las relaciones internacionales, han abordado muy tardíamente esta problemática (Mitchell, 1989). Arango (2000) explica que desde fines del siglo XIX, el eje central de los esfuerzos teóricos desarrollados en este campo ha sido la explicación de las causas de las migraciones internacionales, evidenciando que ninguno de los modelos explicativos otorga un papel protagónico al Estado como actor influyente. Aunque un importante número de académicos se dedicó al estudio de distintas políticas migratorias, o de leyes de inmigración en países específicos, ninguno de ellos ha intentado hacer teoría sobre el comportamiento de los gobiernos en la arena migratoria (Durand y Massey, 2003).

Lo cierto es que la preocupación de los estudiosos de las migraciones por el análisis y comprensión de las políticas migratorias se fue acrecentando en la etapa contemporánea, y más concretamente, desde el decenio de 1980, en la medida en que comenzó a manifestarse empíricamente su faceta más restrictiva, y en la medida en que los Estados enfrentaron cada vez más dificultades para proteger eficazmente sus fronteras (Arango, 2003). Indiscutiblemente, la consolidación del patrón migratorio global en dirección sur-norte ha agregado el ingrediente esencial para el análisis de las mismas, a lo que se le suma un creciente interés respecto de las consecuencias migratorias en la política doméstica de los Estados de origen y destino (surgimiento de minorías visibles y creciente protagonismo de las diásporas), así como en las relaciones internacionales.

En esta línea, Lopez Sala (2005) presenta cuatro campos de análisis que, *grosso modo*, resumen los vínculos entre el Estado y las migraciones internacionales: el primero es el del estudio de las políticas de inmigración, actualmente concentradas en las políticas de regulación y control de los movimientos; el segundo se centra en el impacto de la inmigración en la política exterior de los Estados (receptores y emisores) y, por tanto, en las relaciones internacionales; el tercero se ocupa del efecto de la inmigración y de la presencia de minorías étnicas en el sistema político y en la política de los países receptores; constituyendo los estudios sobre el transnacionalismo, la cuarta esfera de esta compleja y extensa relación. En el siguiente apartado nos detendremos en la segunda de las esferas mencionadas, aunque como se podrá observar más adelante, las cuatro se encuentran imbricadas.

2. Las relaciones internacionales y las migraciones internacionales: la *internacionalización* de las políticas migratorias.

Los vínculos entre las migraciones, las relaciones internacionales y la política exterior de los Estados pueden adoptar diferentes modalidades (Mitchell, 1989): por un lado, las relaciones internacionales han ayudado en muchos casos a dar forma a distintas corrientes migratorias internacionales, lo cual puede percibirse claramente en la compleja relación migratoria que han tenido Cuba y los Estados Unidos desde 1959; en los flujos migratorios en dirección este-oeste que se suscitaron como consecuencia de la caída del muro de Berlín y la disolución del bloque soviético; o más recientemente, en el incremento del número de refugiados y solicitantes de asilo afganos e irakíes, como consecuencia de la intervención norteamericana y la conflictividad política y social que reina en ambos países. En segundo lugar, la migración puede estar al servicio y tener injerencia sobre los objetivos de la política exterior de un determinado país, lo cual se evidencia en la creciente relevancia que adquiere la cuestión migratoria en la agenda y en los tratados bilaterales que llevan adelante tanto países emisores como receptores de migrantes. En efecto, en estas ocasiones, la migración pierde su tradicional status de tema enmarcado en el ámbito de la “baja política” alterando y avanzando sobre otras prioridades en materia externa. En tercer lugar, las leyes y las políticas migratorias tienen una indudable proyección en la política internacional y en las relaciones internacionales: generalmente, se concibe a las políticas migratorias como una cuestión de estricta incumbencia doméstica, no obstante, es innegable que las mismas generan efectos más allá de las fronteras nacionales, comúnmente alterando las relaciones exteriores entre los países involucrados en dichas corrientes, así como la situación de la población emigrada en distintos países del mundo, o la de las personas potencialmente migrantes (Mitchell, 1989). Con todo, no se agotan aquí las distintas formas que puede asumir esta compleja y multidimensional relación.

Desde la perspectiva de Mármora (2002), las relaciones internacionales constituyen un *fundamento* de las políticas migratorias de los Estados, un condicionante de la definición de las mismas, marco en el cuál adquieren concreta relevancia por un lado, los compromisos internacionales asumidos y por otro, la estrategia de inserción internacional que tiene determinado gobierno. Dentro de los compromisos internacionales asumidos, juegan un rol central los acuerdos bilaterales para la regulación de los movimientos (acuerdos sobre control de fronteras, regularización, contratación de mano de obra, etc.), y multilaterales, como los tratados internacionales de derechos humanos que incorporan los Estados a sus legislaciones internas o aquellos instrumentos que se suscriben en materia de refugio y asilo. Pero también se considera central desde esta perspectiva, los compromisos derivados de la inclusión de la variable migratoria en los procesos de integración regional. Las políticas migratorias actuales de los Estados involucrados en estas instancias no pueden prescindir del marco de integración en el que están comprometidos, sino que reencuentran en el mismo su adecuación a la realidad (Mármora, 2002). En lo que concierne a la segunda de las dimensiones mencionadas, Mármora sostiene que: *‘El concepto exclusivo de las migraciones como parte de la políticas internas, ya sea laborales, culturales o de poblamiento de los países, ha ido cediendo lugar en las últimas décadas a la concepción de que las mismas constituyen un componente de las políticas de relaciones internacionales de los países’* (2002: 162). Este autor entiende que la inclusión de las políticas migratorias como parte de las políticas exteriores de los Estados es un hecho cada vez más evidente en la medida que avanza el proceso de globalización de las relaciones internacionales; y que cada vez es mayor el papel de las instancias administrativas gubernamentales de política exterior por sobre las de la política interna en el tratamiento político de las migraciones.

Siguiendo esta segunda línea, López Sala sugiere que en el marco de la “estatalización de la cuestión migratoria” (creciente impacto de la inmigración en la esfera de las políticas públicas de los Estados), y de su consecuente poder de transformación institucional y burocrático, emerge un proceso denominado «*internacionalización de las políticas de inmigración*» vinculado a la influencia de órganos supranacionales e internacionales en el diseño de las mismas, a la utilización de la cooperación intergubernamental como medio para mejorar la eficacia de las políticas aplicadas a nivel intra-estatal y a la intensificación de las relaciones entre países de origen y destino en su regulación (López Sala, 2005).

Por su parte, la naturaleza transnacional de los procesos migratorios contemporáneos, así como la emergencia de nuevos actores involucradas a nivel global en esta dinámica (entre ellos, redes transnacionales, diásporas, colectividades de inmigrantes, bloques de integración regional, organizaciones internacionales, etc.) también contribuyen a la internacionalización de las políticas migratorias, pues plantean enormes desafíos a los Estados que deben transformarse para brindar nuevas respuestas. Varios autores han puesto de relevancia cómo el transnacionalismo migratorio se convierte en un reto a la idea de soberanía territorial, derribando la visión de los Estados como contenedores de los procesos sociales. De ahí el fuerte cuestionamiento al nacionalismo metodológico que acompaña este tipo de estudios (entre otros, Pries, 2002; Levitt y Glick Schiller, 2004; Suárez Navaz, 2010; Wimmer y Glick Schiller, 2002). Como señala Cortés Maisonave (2004), el mantenimiento del espacio estatal, del territorio como categoría fija, natural y perenne queda ampliamente desafiada por la movilidad de las migraciones y su transnacionalismo. Este no constituye un planteamiento postmodernista sustentado en la idea de porosidad de las fronteras y desvanecimiento absoluto de los Estados nacionales. Como ya se expuso precedentemente, los Estados han jugado y juegan un rol determinante moldeando el desarrollo y las características de los movimientos actuales, pero es innegable que el Estado también se transforma para dar respuesta al fenómeno migratorio transnacional, abandonando algunas tareas y asumiendo otras como por ejemplo: reformas de ministerios y servicios consulares para atender las necesidades de los emigrados, implementación de políticas públicas destinadas a canalizar las remesas, sanción de leyes de doble ciudadanía o doble nacionalidad, otorgamiento del derecho al voto en el exterior, etc. Levitt y Glick Schiller (2004) han creado la categoría de Estados transnacionalizados para hacer referencia a aquellos que atraviesan dicha transformación.

A continuación, para una comprensión más acabada de esta nueva tendencia de política migratoria se realiza una breve caracterización de la dinámica migratoria contemporánea de Argentina.

3. Dinámica migratoria contemporánea de la República Argentina

En Argentina, las migraciones internacionales constituyen un aspecto esencial de la historia de este país, presentando incluso mayor antigüedad que su surgimiento como Estado independiente. Como proceso esencialmente dinámico, su desarrollo y características se transforman constantemente, de ahí la necesidad de abordar su dinámica contemporánea, para entender el accionar del Estado en este plano. Con este propósito, se destacarán tres importantes modificaciones migratorias que emergen a mediados del siglo XX, pero que se afianzan y consolidan en el último cuarto del mismo:

En primer término, a partir del agotamiento indeclinable de las corrientes migratorias de ultramar desde la segunda mitad de siglo (Pizarro, 2003), la proporción de la población extranjera sobre la población total comienza a disminuir progresivamente: los inmigrantes pasan de representar alrededor del 15% de la población argentina en el censo realizado en el año 1947, a tan sólo el 4,2% en el último de 2001 (Bologna, 2010). En consecuencia, en la actualidad, el aporte demográfico que otrora implicara la inmigración internacional resulta prácticamente nulo, dependiendo casi exclusivamente de su crecimiento natural.

Esto, sumado al hecho de que ya partir de 1960 la emigración de argentinos al exterior comienza a resultar un proceso significativo, se traduce en la emergencia de saldos migratorios negativos, resultando éste el segundo rasgo distintivo. A saber, durante la etapa 1975-1990, el saldo migratorio argentino fue en promedio de -1.387,5 personas por año y durante 1990-2000 de -2.155,3 personas por año (Solimano, 2003). El último pico emigratorio se desarrolló como consecuencia de la crisis económica, política y social que estalló en Argentina en diciembre de 2001. Su impacto fue tan considerable que llevó a que en tal solo dos años (2000-2001) dejaran el país 118.087 argentinos, la

misma cantidad que habitualmente emigraba en el transcurso de diez años, acentuando su perfil expulsor (Esteban, 2003). Para el año 2005, la cifra estimada de argentinos residentes en el exterior ascendía a 806.369 (OIM, 2008).

Es de destacar que la emigración argentina durante esta etapa estuvo compuesta por un importante porcentaje de científicos y profesionales cuya salida evolucionó desde una tipología en la que predominaron los exilios políticos (años 60' y 70') a otra en la que comenzaron a prevalecer movimientos voluntarios (años 80' y 90'), aunque reduciéndose simultáneamente su selectividad, más aún en la década del 2000. No obstante, a partir de 2004 se produce una desaceleración de la emigración en general, así como las salidas de extranjeros que retornan a sus países de origen o reemigran a otros destinos. Pero persisten flujos de argentinos hacia el exterior expresando una mayor proclividad que tienen algunos estratos poblacionales a involucrarse en experiencias emigratorias como estrategia de movilidad social (OIM, 2008).

No obstante los saldos migratorios negativos, en términos de stock, los extranjeros residiendo en el país siguen superando a los argentinos instalados en el exterior, y por lo tanto, Argentina combina en la etapa contemporánea su condición de país emisor de emigrantes con su tradicional perfil receptor. Esto nos conduce a la tercera transformación significativa de este período que concierne a un cambio en la composición de la inmigración externa, por la cuál la tradicional inmigración limítrofe (procedente de Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay), a la que recientemente se ha sumado Perú, crece en términos relativos hasta convertirse en la principal fuente de inmigración del país, llegando a representar más del 60% de toda la población extranjera para el último censo.

La inmigración limítrofe ha constituido históricamente un flujo mayoritariamente laboral (desplazamientos de personas en busca de empleo, mejores condiciones salariales y mayores posibilidades de ascenso social). Según Sassone (1994, en Matossian, 2004), Argentina emerge como un polo de atracción para las poblaciones de la región por su mayor desarrollo relativo y superior calidad de vida y bienestar compartido. Estos inmigrantes se han ido insertando en diferentes espacios del mercado de trabajo argentino, desempeñando un papel complementario o adicional a la mano de obra nativa, resultando, a su vez, una inserción desventajosa en relación a la de los nativos, y de alta precariedad, fundamentalmente para los indocumentados (Bologna, 2010; OIM, 2008).

Asimismo, si bien su composición según país de origen ha ido modificándose en el tiempo, en conjunto, han mantenido históricamente un nivel constante y sostenido (entre el 2% y el 3% del total de la población del país durante todos los censos realizados entre 1869-2001). En tal sentido, vale aclarar que su incremento relativo en los últimos decenios no respondió a una explosión de arribos de este origen, que por el contrario, mantuvieron sus cupos tradicionales, sino que fue, en gran medida, resultado de la falta de renovación de las corrientes migratorias de ultramar aunada a la defunción de una proporción importante de esta población.

4. La dimensión internacional de la política migratoria argentina

Mármora (2003) sugiere que en la década del 90', el tratamiento institucional de las migraciones internacionales en Latinoamérica, a través de los espacios de integración regional, el establecimiento de convenios específicos o de procesos consultivos, muestran alternativas de políticas donde la corresponsabilidad y el consenso entre países de origen y destino comienzan a constituirse en el rasgo predominante. Así lo entiende Dublanc: *“En los países de la región, el avance de apertura al diálogo y la búsqueda de consensos sobre un tema cargado tradicionalmente de recelos y conflictos ha sido, en los últimos años, muy importante”* (2009: 246). Esta tendencia se va a profundizar en el decenio de 2000 en la región, y en Argentina en particular, acompañado de un proceso de cambios sustanciales en la política migratoria de este país.

Lo cierto es que en la década actual, distintos factores han venido ejerciendo influencia en la región, y específicamente en Sudamérica, para que el tratamiento político de la cuestión migratoria se convierta en centro de consultas y formación de consensos. Entre los más importantes, destacan el renovado clima político que se vivió en gran parte de la subregión desde los primeros años del nuevo milenio -vinculado al quiebre del consenso neoliberal en varios de estos Estados-; el acuerdo alcanzado sobre el valor estratégico que reviste la integración regional para los países de la región, así como la importancia que asumen los aspectos políticos, sociales y culturales en tales construcciones; y por último, los cambios en los perfiles migratorios. Fue particularmente el incremento de la

emigración de sudamericanos que se dirigen a países desarrollados con endurecidas políticas migratorias lo que ha unido a los gobiernos de la región para el diseño e implementación de estrategias de acción conjunta.

Seguidamente, se presenta evidencia empírica que permite vislumbrar el creciente protagonismo que viene asumiendo la dimensión internacional de la política migratoria en este país, y concretamente, el fortalecimiento de una perspectiva regionalista.

4. 1. Los procesos de consulta regional: la Conferencia Sudamericana de Migraciones

A partir de la década del 90', el abordaje de la temática migratoria en América Latina fue paulatinamente ganando un protagonismo en los diálogos políticos regionales y birregionales de carácter general, tales como el Grupo de Río, el Diálogo Grupo de Río-Unión Europea, la Cumbre Iberoamericana, entre otros (Dublanc, 2009). La cuestión migratoria fue incluida como uno de los grandes retos a confrontar por los mandatarios de los países Iberoamericanos en la XV Cumbre de Salamanca (2005) y, en este marco, en 2006, se celebró el Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones y Desarrollo (Gil Araujo, en prensa). De forma paralela, comenzaron a surgir instancias de consulta, diálogo y cooperación regional en materia migratoria, creándose en 1996 la Conferencia Regional de Migración en México (más conocida como Proceso Puebla) y en 2000 la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) de la cuál participan doce países de la subregión².

En la CSM se establecen acuerdos intergubernamentales que no revisten carácter vinculante, pero que permiten avanzar mediante el diálogo y el intercambio de experiencias entre los países participantes en el tratamiento de dimensiones específicas de la problemática migratoria sudamericana. Además de conferencias anuales, existe una dinámica de reuniones técnicas de consulta y seminarios sobre temáticas de relevancia para los países de la región. La CSM cuenta con un Plan de Acción que se actualiza periódicamente en el marco de las deliberaciones de cada Conferencia y las conclusiones a las que se arriba se adoptan por consenso y se expresan mediante una Declaración Final al concluir cada encuentro anual.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil en este proceso de consulta no constituye un dato menor. Organizaciones de derechos humanos, asociaciones de inmigrantes, instituciones eclesíásticas, entre otras, vienen adoptando un interesante protagonismo en este plano, así como una fuerte visibilización política, trabajando de forma paralela a la Conferencia, creando propuestas concretas, consultas y demandas a los gobiernos involucrados. En virtud de ello, especialistas en el tema hacen referencia a un proceso de *ciudadanización de la política migratoria* (Domenech y Magliano, 2008) que concierne a una creciente participación de las organizaciones de la sociedad civil en la discusión y aplicación de las políticas migratorias regionales y nacionales. Dicha participación es, según los autores, producto de la lucha de estas mismas organizaciones para ganar espacios de actuación y presión, pero también, consecuencia de las nuevas estrategias políticas de los organismos internacionales y los Estados nacionales que incluyen a estos actores como una forma de aportar legitimación a sus políticas.

4. 2. El Mercosur y el tratamiento de la variable migratoria

El tratamiento de la variable migratoria en el marco del Mercosur ha ido modificándose en el transcurso de su breve historia, experimentando avances y retrocesos, no desvinculados a las dificultades que fue atravesando el proceso de institucionalización de este espacio. Como señala Novick et al. (2005), puede señalarse que el abordaje del tema ha sido de alguna manera marginal, si se interpreta que durante la mayor parte de su período de vida esta materia fue debatida en órganos no dedicados específicamente a los asuntos migratorios o de libre circulación de personas, sino a otras cuestiones tales como fronteras, seguridad, trabajo y previsión social.

No obstante, esta situación comienza a modificarse a partir del año 2002, y Argentina va a cumplir un notable papel en dicha evolución. En este año se firma el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, que establece reglas comunes para la tramitación de la residencia legal de los nacionales de los países firmantes que se encuentren en cualquiera de los otros, luego de acreditar su nacionalidad y aprobando una serie de requisitos que le

² Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela

permiten acceder primero a una residencia temporaria, que luego puede convertirse en permanente. Este instrumento constituye la más importante norma intergubernamental en la materia, y se presenta como el primer intento de establecer una política diferenciada entre los ciudadanos pertenecientes al Mercosur y los ciudadanos de los terceros países (Pérez Vichich, 2000).

El proceso de internalización de este acuerdo a las legislaciones nacionales de los Estados firmantes demoró siete años, por lo cuál el mismo entró en vigor recién en 2009. La República Argentina fue el primer país en hacerlo y, a su vez, el primero en implementarlo de manera unilateral y sin exigencia de reciprocidad al resto de los países firmantes a través del conocido *Plan Patria Grande* (Plan Nacional de Normalización Documentaria Migratoria) dirigido a los ciudadanos del Mercosur Ampliado, lo cuál da cuenta del compromiso asumido por el principal país receptor de flujos intrarregionales en Sudamérica.

Siguiendo esta tendencia, de gran relevancia ha resultado la creación en el año 2004, a través de iniciativa argentina, del *Foro Especializado Migratorio*, dependiente de la Reunión de Ministros del Interior, el primer espacio en la historia del Mercosur dedicado exclusivamente al tratamiento de la problemática migratoria. Uno de los primeros documentos que lanzó este Foro, fue la *Declaración de Santiago de Principios Migratorios* en el cuál se plasma el espíritu con el que los gobiernos encarar la política migratoria: “el aporte de los inmigrantes a la formación de los Estados; la necesidad de regularizar los flujos migratorios en la región; el tratamiento igualitario a los nacionales fuera de la región; la importancia de la reunificación familiar como elemento necesario para la estabilidad plena de los inmigrantes; combatir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas”, entre otros.

Dublanc (2009) agrega que a partir del año 2002, en el marco de las Cumbres de Presidentes del Mercosur y Estados Asociados, comienza a destacarse la importancia de coordinar posiciones y profundizar la cooperación en el área migratoria, y textualmente “*la conveniencia de avanzar en una postura regional sobre el fenómeno migratorio, teniendo en cuenta los cambios que en la materia se están produciendo en la coyuntura internacional y la vinculación de la movilidad de las personas con el desarrollo de los Estados, así como la importancia de la preservación de los Derechos Humanos de los migrantes y sus familias*”³.

Asimismo, desde la perspectiva jurídica, Novick (s/f) destaca que este proceso de integración está “desnacionalizando” de alguna manera las políticas migratorias de los países miembros, así como “desterritorializando” el concepto de ciudadanía. Esto ha calado hondo en el caso argentino que avanza en la gestión compartida de las migraciones, con una nueva legislación migratoria que incorpora como rasgo novedoso una perspectiva regionalista dirigida a enmarcar la política migratoria en el proceso de integración en el cuál se inserta el país. En este sentido, establece una diferenciación entre los inmigrantes procedentes del Mercosur Ampliado y los inmigrantes extrarregionales, garantizando a los primeros mayores facilidades para su acceso a la residencia legal, y dispone el derecho del Estado argentino a establecer esquemas diferenciados de tratamiento migratorio entre los países con los que Argentina se encuentra asociado, respecto de aquellos terceros Estados, priorizando el objetivo de la libre circulación de personas en el Mercosur.

4.3. Inmigración: La firma de Convenios bilaterales y multilaterales

Lo expuesto en el párrafo anterior nos indica que a pesar de que la migración ha surgido como un área significativa de política pública por derecho propio, todavía es sumamente interdependiente con otras áreas, afectando a distintas esferas de actuación del Estado. En este sentido, Corina Courtis (2006) explica que en Argentina el protagonismo en la orientación de la política migratoria lo tuvo tradicionalmente el Ministerio del Interior de la Nación, pero que desde 1998, un nuevo actor gubernamental emerge con fuerza y capacidad decisoria en el Ejecutivo en este terreno: el Ministerio de Relaciones Exteriores. Este proceso se vinculó fundamentalmente a la firma por parte del Estado argentino de convenios migratorios bilaterales (con Bolivia y Perú) en aquel año, convenios que tenían fines de regularización migratoria y que se presentaron como una forma de solución alternativa al lanzamiento de amnistías periódicas. Más allá de la escasísima adhesión a dichos convenios, Courtis advierte que la implementación de un nuevo criterio de regularidad fue el resultado de una

³ Palabras extraídas del Comunicado Conjunto, XXV Cumbre de Presidentes de los Estados parte del Mercosur, Bolivia y Chile, en Dublanc (2009)

larga disputa ya que mientras el Ministerio del Interior privilegió siempre una perspectiva más sustentada en criterios de seguridad, el reconocimiento por parte de los Estados firmantes de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos y la aceptación de la responsabilidad compartida en la adopción de medidas que “organicen y orienten los flujos migratorios” caracterizó el comportamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores (Courtis, 2006).

La firma de convenios multilaterales en el marco de las políticas migratorias no es una cuestión menor, y nos enfrenta con un importante debate teórico concerniente a la tensión que existe entre el principio de la soberanía estatal y la salvaguardia de los derechos humanos de la población inmigrante, tensión que se origina en el propio Estado, en el conflicto entre su autoridad para controlar la entrada de extranjeros al país, y la obligación de proteger a aquellos que se encuentran en su territorio (Sassen, 2001). Lo cierto es que la definición de las políticas migratorias queda siempre sometida a esta tensión. Ante ello, vale introducir la reflexión de Santos (2003), quién señala que el Estado nunca ha tenido el monopolio del derecho, dado que junto al derecho estatal han coexistido el derecho supraestatal y el infraestatal. Los derechos humanos no dependen de la nacionalidad a diferencia de los derechos políticos, sociales y civiles, que se predicen en la distinción entre nacionales y extranjeros. Los derechos humanos se imponen sobre el principio de la ciudadanía, basado en el Estado y en sus límites territoriales (Sassen, 2001).

En este contexto, vale mencionar que Argentina ha suscripto convenios internacionales en materia de derechos humanos, a los cuales les otorga jerarquía constitucional (ver Constitución Nacional, Art. 75 inciso 22). Asimismo, la nueva ley de migraciones tiene como pilar central la protección de los derechos humanos de la población inmigrante como figura en los “principios generales”, y avanza en el reconocimiento de nuevas garantías como el derecho esencial e inalienable de las personas a migrar, el acceso de los inmigrantes a derechos sociales básicos como la salud y la educación, aún para aquellos en situación irregular, el derecho al debido proceso en situaciones de detención y expulsión, a la reunificación familiar, a un trato igual del que gozan los nacionales, entre otros. Distintos especialistas coinciden en señalar este aspecto como el más destacado de la nueva legislación, pues rompe con las distintas formas de violación a los derechos humanos que emanaba de la norma anterior (Novick, 2005; Giustiniani, 2004).

Siguiendo con la creciente relevancia de los compromisos asumidos a nivel internacional, uno de los progresos más destacables en materia migratoria luego de la sanción de la ley 25.871, fue la firma y ratificación (2007) de la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, el único instrumento internacional multilateral que regula la protección de las personas migrantes. Si bien el mismo no garantiza nuevos derechos en relación al resto de los instrumentos de derechos humanos ya mencionados, permite la adecuación de los mismos a situaciones específicas vinculadas a la migración internacional.

Como puede advertirse, la firma de convenios bilaterales o multilaterales en se ha convertido en otra herramienta de primer orden que indica el camino hacia la internacionalización de la política migratoria.

4.4. Emigración: las políticas públicas y relación del Estado argentino con su diáspora.

En el transcurso del decenio de 1990, tuvo lugar, según Mármora (2003), un progresivo cambio de percepción respecto del fenómeno emigratorio en gran parte de la región latinoamericana. De una concepción que visualizaba estos movimientos como una válvula de escape para aliviar tensiones sociales y políticas, y del desligamiento de la responsabilidad por el problema emigratorio y su traslado a los gobiernos y sociedades de destino, comenzó a emerger una mayor preocupación por los emigrados derivada básicamente de un reconocimiento y revalorización de los mismos. Argentina ha dado distintas señales en este sentido, intensificando su accionar internacional para garantizar mayores derechos y mejorar la situación de esta población:

Por un lado, al igual que distintos países de América del Sur, el gobierno argentino ha reconocido derechos políticos a los nacionales que residen en el exterior, garantizado, mediante la Ley N° 24.007 aprobada en 1991, el voto de los argentinos en el exterior en elecciones nacionales. Novick (2007) destaca en la misma línea, la creación a mediados de los años 90' de la Dirección de Argentinos en el Exterior dependiente de la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones

Exteriores, Comercio Internacional y Culto, y la creación del Centro de Ayuda y Asistencia al Inmigrante y Emigrado dentro de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

Asimismo, la flamante ley de migraciones sancionada en este país en 2003 (Ley 25.871), incorpora todo un capítulo respecto de los argentinos residiendo en el exterior, lo cuál constituye toda una novedad en materia de legislación migratoria, y habla de una adecuación de los marcos normativos a los cambios migratorios contemporáneos. Lo más destacable de estas disposiciones es que instala la idea de establecer un criterio de reciprocidad en el trato de los migrantes con los países de destino de los argentinos (Ley 25.871, Art. 102). En esta línea también se dispuso la denominada *tasa de reciprocidad* (decreto 1654/2008), que dispone en su artículo primero *la tasa de solicitud de ingreso al país por motivo de turismo o negocios*, la que deberá ser abonada por los extranjeros que se encuentren eximidos de la visación consular argentina por motivos de turismo o negocios y que sean nacionales de países que exijan a los ciudadanos argentinos el pago de una tasa por la solicitud y/o tramitación de visa consular de ingreso a sus respectivos territorios.

La preocupación por la protección de los derechos de los argentinos que residen en el exterior ha ido incrementándose en los últimos años, y constituye una preocupación que comparte el resto de los países de la región en relación a su población emigrada. Esto ha contribuido a la unión de los mismos en su reclamo a los países desarrollados ante situaciones de profundo endurecimiento de sus políticas de control migratorio, como sucedió, por ejemplo, en ocasión del lanzamiento de la *Directiva de Retorno europea*⁴. En aquella oportunidad, reunidos en San Miguel de Tucumán con motivo de la XXXV Cumbre del Mercosur (2008), los mandatarios de los países parte y asociados expresaron su rechazo unánime a esta medida a cualquier intento de criminalización de la migración irregular; acusaron a los países europeos por la falta de reconocimiento del principio de reciprocidad histórica que hace referencia a cierto deber moral de éstos en retribución a la hospitalidad brindada por los pueblos latinoamericanos a los inmigrantes europeos hace un siglo atrás; y reafirmaron su compromiso compartido con la promoción y el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes y sus familias, entre otras.

No obstante las cuestiones mencionadas, sin lugar a dudas, la valorización de la población argentina emigrada ha tenido un especial impacto en el caso de la emigración calificada. Desde los años 90', surgen distintas iniciativas en este plano: la creación de una base de datos de científicos argentinos residentes en distintos países del mundo a cargo del CONICET, la iniciativa de promoción del retorno del PROCITEX en 1990 a cargo de la SeCyT, el programa cre@r a fines de este decenio, los cuáles sirvieron de antesala para el lanzamiento e implementación del programa Raíces (Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior) en el año 2000, el cuál es relanzado con determinación en 2003 hasta convertirse en política de Estado (Ley 26.421).

Raíces constituye un programa del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación (MINCYT), que se encuentra bajo dependencia directa de la Dirección Nacional de Relaciones Internacionales y es definido actualmente como un proyecto que: “(...) *apuesta a fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas de la Argentina por medio de la combinación de políticas de vinculación con investigadores argentinos residentes en el exterior, acciones destinadas a promover la permanencia de investigadores en el país y estrategias para facilitar el retorno de aquellos interesados en desarrollar sus actividades en la Argentina*”. El mismo se lleva a la práctica a través de distintas líneas de acción: subsidios de retorno, programas de vinculación de los investigadores argentinos residiendo afuera con el mundo científico y tecnológico local, convocatorias para la conformación de Redes, entre otras.

Finalmente, y como instrumento novedoso, vale citar el Programa Provincia 25, que se propone garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los argentinos en el exterior, promoviendo su integración y la unificación de su representación, asistirlos en las gestiones públicas que sean competencia de este Ministerio y fortalecer los vínculos entre éstos y el Estado Nacional.

⁴ Se trata de una norma que marca un fuerte endurecimiento en la política migratoria europea, fundamentalmente por disponer la criminalización de la inmigración irregular. Prevé, entre otras cosas, la posibilidad de expulsar a todo inmigrante clandestino que no acepte partir por propia iniciativa, con posibilidad de detención máxima de 18 meses si el inmigrante y el país de origen no cooperan, y una prohibición de 5 años de regresar a la Unión Europea. Incluso los menores, solos o acompañados, también pueden ser repatriados si su familia o un centro de acogido le recibe en su llegada.

En resumidas cuentas, puede señalarse que en el plano de la emigración, el Estado argentino ha incrementado su accionar internacional con el objetivo de promover y proteger los derechos de la diáspora argentina, fortaleciendo para ello la cooperación interministerial en el diseño e implementación de la política migratoria, asumiendo especial relevancia no sólo el MINCYT, sino también la Cancillería argentina, la cual cuenta con el mayor protagonismo en lo que hace al diseño e implementación de políticas públicas destinadas a la población emigrada. En relación a ello, vale citar siguiendo a Courtis (2006) que en 1996, la Secretaría de Asuntos Latinoamericanos del Ministerio de Relaciones Exteriores asume injerencia en las políticas de población relacionadas con el desarrollo sustentable, y en 1998, la Secretaría de Asuntos Consulares y Generales incluye específicamente entre sus funciones la actuación en política migratoria. Actualmente, este Ministerio lanza objetivos estratégicos de inserción internacional vinculados al fenómeno emigratorio.

A modo de cierre: ¿Hacia la transnacionalización de la política migratoria argentina?

En este trabajo se ha intentado demostrar, a través de la presentación de diversa evidencia empírica, el fortalecimiento que la dimensión internacional de la política migratoria argentina ha experimentando de manera progresiva en los últimos veinte años. Todo indica que la “cuestión migratoria” se está convirtiendo en un asunto cada vez más relevante para la inserción internacional del país: la firma de convenios internacionales bilaterales y multilaterales en la materia; el abordaje de la problemática en el marco del Mercosur y el compromiso argentino en este terreno; el activismo del Estado en la promoción de los derechos de la población nacional residente en el extranjero y el lanzamiento de nuevas iniciativas para reforzar los vínculos con las diásporas científicas; el creciente protagonismo de la cancillería argentina en la gestión de las migraciones; la participación del país en instancias de diálogo y cooperación migratorias a nivel subregional; la perspectiva regionalista que se le imprimió a la nueva ley migratoria nacional, constituyen todos indicios de este nuevo camino. Ante un proceso relativamente reciente, sería arriesgado advertir que estamos ante la presencia de un Estado transnacional -de acuerdo a las categorías y requisitos establecidos por Levitt y Glick Schiller (2004)- no obstante, puede advertirse que se transita en esa dirección.

Bibliografía

- Arango, J. (2000): “Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración”. Revista Internacional de Ciencias Sociales, UNESCO, n° 165, p. 33-47.
- Arango, J. (2003): “La Ampliación de la Unión Europea y las migraciones internacionales, en Hay, J. (Comp.): Desafíos. La Unión Europea ante su ampliación, Madrid, Siddharth Mehta Ediciones, pp. 279-298.
- Bologna, E. (2010): “Migraciones entre países del Sur. Los cambios y las continuidades en los flujos limítrofes hacia Argentina”, Revista Migraciones Internacionales 18, vol. 5, n° 3. El Colegio de la Frontera Norte. México, pp. 175-209.
- Cortés Maisonave, Almudena (2004): “La emergencia del codesarrollo: una perspectiva transnacional”, Actas 4º Congreso sobre la Inmigración en España. Ciudadanía y Participación.
- Courtis, C. (2006): “Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década de 1990”, en Grimson, A. y Jelín, E. (Comp.): Migraciones regionales hacia la Argentina. Buenos Aires: Prometeo, pp. 169- 205.
- Domenech, E. (2008): “La ciudadanización de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global”, en: Novick, S. (Comp.): Las migraciones en América Latina. Políticas, cultura y estrategias. Buenos Aires: Catálogos.
- Dublanc, M. L. (2009): “El debate sobre derechos humanos y políticas migratorias en los foros latinoamericanos”, en Ceriani C. P. y Fava, R. (Eds.): Políticas migratorias y derechos humanos, Remedios de Escalada: UNLA.
- Durand, J. y Massey, D. (2003): “Los enfoques teóricos: una síntesis”, en Durand, J. et al. (Comps.): Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI, México: Universidad Autónoma de Zacatecas y Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 11-43.
- Esteban, F. (2003): “Dinámica migratoria argentina: inmigración y exilios”, en América Latina Hoy, v. 34, Agosto, Universidad de Salamanca.

- Gil Araujo, S. (s/f): "Políticas migratorias y relaciones bilaterales España-América Latina", en: Punjol, G. y Ayuzo, A. (Coords.): *Inmigración latinoamericana en España: el estado de la investigación*, CIDOB, Barcelona. (En prensa).
- Giustiniani, R. (2004): "Fundamentos de la Ley", en Giustiniani, R. (Comp.): *Migración: un derecho humano*, Buenos Aires: Prometeo, pp. 19-42.
- Levitt, P. y Glick Schiller, N. (2004): "Perspectivas internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad", *Migraciones y Desarrollo* n° 3, Segundo Semestre, pp. 60-91.
- López Sala, A. M. (2005): *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión Migratoria*. Barcelona: Anthropos.
- Mármora, L. (2003): "Políticas migratorias consensuadas en América Latina", en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 17, n° 50, abril, pp. 111-142.
- Mármora, L. (2002): *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: OIM – Paidós.
- Martínez Pizarro, J. (2003): "El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género", *Serie Población y Desarrollo*, n° 44, Santiago de Chile: CELADE- UNFPA.
- Matossian, B. (2004): "Las etapas de la migración chilena en la Argentina: de la escala nacional a la escala local", XIII Jornadas de Estudios Migratorios de Chile, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Centro de Estudios Migratorios (Buenos Aires) y OIM (Chile).
- Mitchell, C. (1989): "International Migration, International Relations and Foreign Policy", en *International Migrations Review*, v. 23, n° 3, New York: The Center for Migration Studies.
- Novick, S. (2007): "Políticas y actores sociales ante la emigración de argentinos", en Novick, S. (Comp.): *Sur-Norte. Estudios sobre la emigración reciente de argentinos*. Buenos Aires: Catálogos.
- Novick, S. (2005): "Evolución reciente de la política migratoria argentina". XXV International Population Conference, Tours, julio de 2005.
- Novick, S. (2005): "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° 46.
- Novick, S. (s/f): "Migraciones en el Cono Sur: políticas, actores y procesos de integración", en: Feldman y otros (Comp.). *La construcción del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías*, Clacso-Flacso Ecuador (en prensa).
- OIM (2008): *Perfil Migratorio de Argentina 2008*, Buenos Aires: OIM.
- Pedone, C. (2006): *Estrategias migratorias y poder. Tu siempre jalas a los tuyos*, Quito: Bya Yala, PCMD.
- Pérez Vichich, N. (2000): "Fundamentos teóricos del tratamiento de la movilidad de personas en el MERCOSUR", en Centro Argentino de Estudios Internacionales, Programa Integración Regional.
- Santos, B. De Sousa (2003): *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia*. Bilbao: Desclée de Brouwer,.
- Sassen, S. (2001): *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona: Editorial Bellaterra.
- Solimano, A. (2003): "Globalización y migración internacional: la experiencia latinoamericana", *Revista de la CEPAL*, n° 80, Santiago de Chile, pp. 55-72.
- Suárez Navaz, L. (2010): "La perspectiva transnacional en los estudios migratorios. Génesis, derroteros y surcos metodológicos", en: Lacomba, J. y Falomir, F. (Eds.): *De las migraciones como problema a las migraciones como oportunidad*. Codesarrollo y movimientos migratorios, Madrid: Libros de la Catarata
- Wimmer, A. Glick Schiller, N. (2002): "Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and social sciences". *Global Networks*, 2, 4, pp. 301-334.