

ATLAS DE LAS MIGRACIONES

Una cuestión de derechos

FUNDACIÓN
ROSA
LUXEMBURGO

Las políticas migratorias en Argentina

Una ley progresista fácilmente corrompible

La migración internacional en Argentina es un fenómeno histórico y las políticas en la materia formaron parte de la etapa fundacional del Estado, asumiendo distintas orientaciones en el tiempo. La ley de migraciones de 2004 fue reconocida internacionalmente como una norma “de avanzada” y progresista. Sin embargo, se evidencian múltiples vías para corromper su espíritu.

por **Julieta Nicolao***

En Argentina las migraciones internacionales constituyen uno de los fenómenos históricos más relevantes, debido a la influencia que ejercieron en la configuración económica, política, social y cultural desde los inicios de su etapa independiente, además de su impacto demográfico que no tuvo correlato a nivel latinoamericano.

Desde la segunda mitad del siglo XIX y hasta inicios de la Primera Guerra Mundial, Argentina se consagró como el mayor receptor de migración transatlántica de toda América Latina. Entre 1857 y 1914

recibió 4.600.000 migrantes y, hacia ese año 1914, casi el 30% de la población del país era extranjera.

Si bien las principales corrientes migratorias de esta etapa se originaron en Europa Occidental (principalmente, Italia y España), también procedían de Europa del Este, Asia Central y de países limítrofes. Estos últimos ya representaban para 1869 casi el 20% del total de la población migrante.

Ahora bien, desde mediados del siglo XX se produjo un cambio en la dinámica migratoria del país, con dos rasgos

bien definidos que no han hecho más que afianzarse desde entonces: una disminución progresiva de la población extranjera como proporción del total de habitantes, y una modificación en su composición por procedencia, resultando que la tradicional migración limítrofe (luego denominada “migración regional” por la incorporación de otros orígenes latinoamericanos), comenzó a crecer en términos relativos hasta convertirse en el principal colectivo migratorio del país. Actualmente, éste supera el 80% de toda la población extranjera y

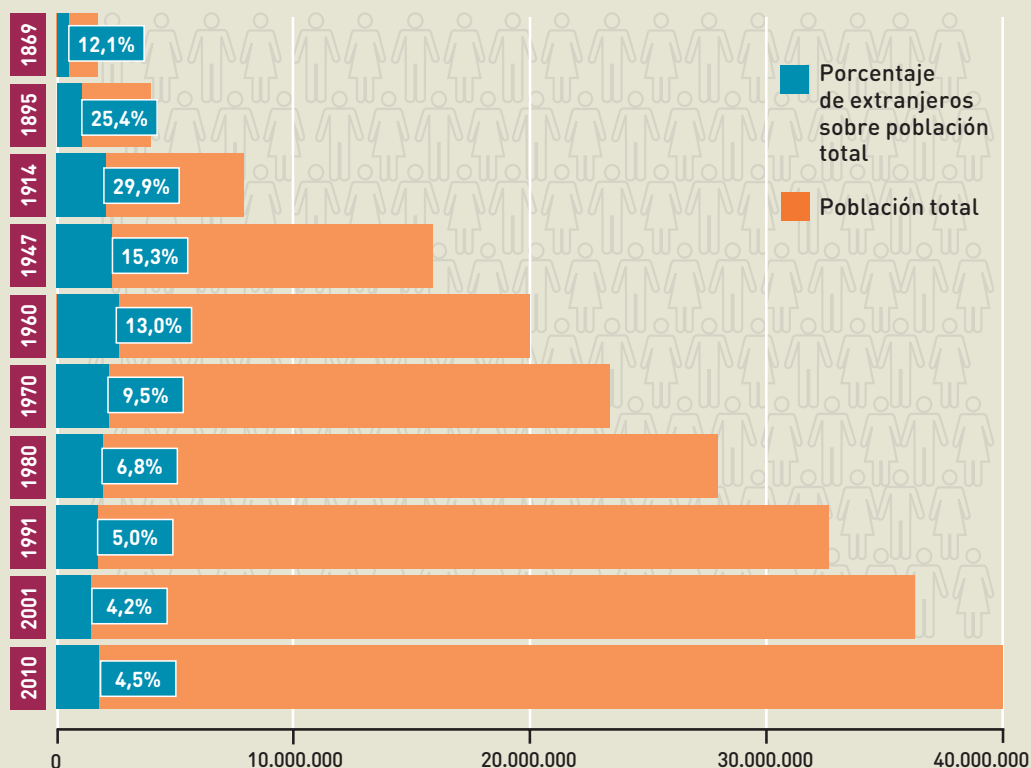
configura el rasgo distintivo del perfil migratorio argentino, que se complementa con la presencia de migración europea envejecida y la de otros orígenes asiáticos y africanos que vienen creciendo en sus ingresos.

Perspectiva histórica

Como consecuencia de lo señalado, estamos frente a un Estado en el que la cuestión migratoria estuvo presente en la agenda pública desde su momento fundacional. Por lo tanto, no se puede interpretar su abordaje contemporáneo sin considerar las tradiciones institucionales, normas, discursos, dispositivos o prácticas que han moldeado históricamente estas políticas.

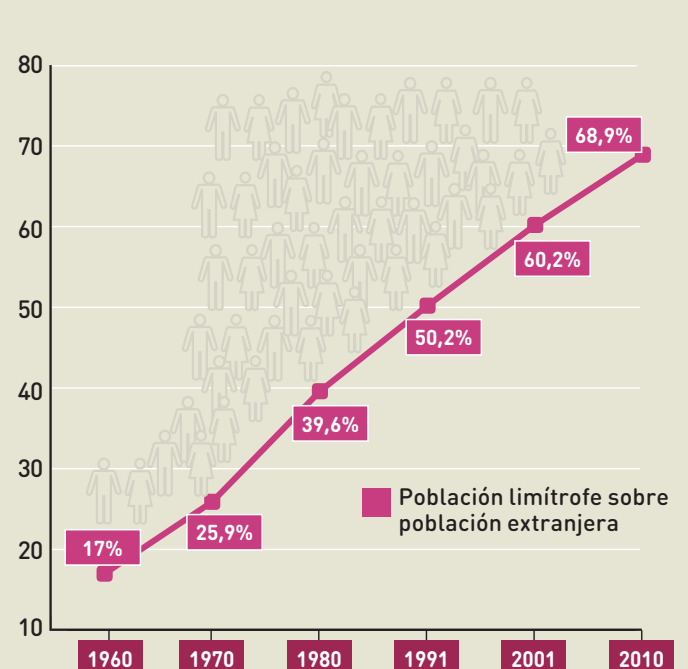
Al respecto, se identifican dos grandes tendencias que distinguieron la orientación de la política migratoria argentina a lo largo de su historia (1). La primera se registra desde mediados del siglo XIX y permaneció –no exenta de contradicciones, matices o especificidades– hasta mediados del siglo XX (concretamente, 1955). Estuvo basada en una concepción de la migración como aporte poblacional indispensable para el desarrollo económico y social de la nación, aunque restringida a su origen europeo, en función de una serie de atributos que se le asignaron para convertirla en “deseable”: su carácter “laborioso”, perfil “agricultor” y función “civilizadora”. La Constitución Nacional de

PORCENTAJE DE POBLACIÓN EXTRANJERA SOBRE POBLACIÓN TOTAL EN ARGENTINA (1869-2010)



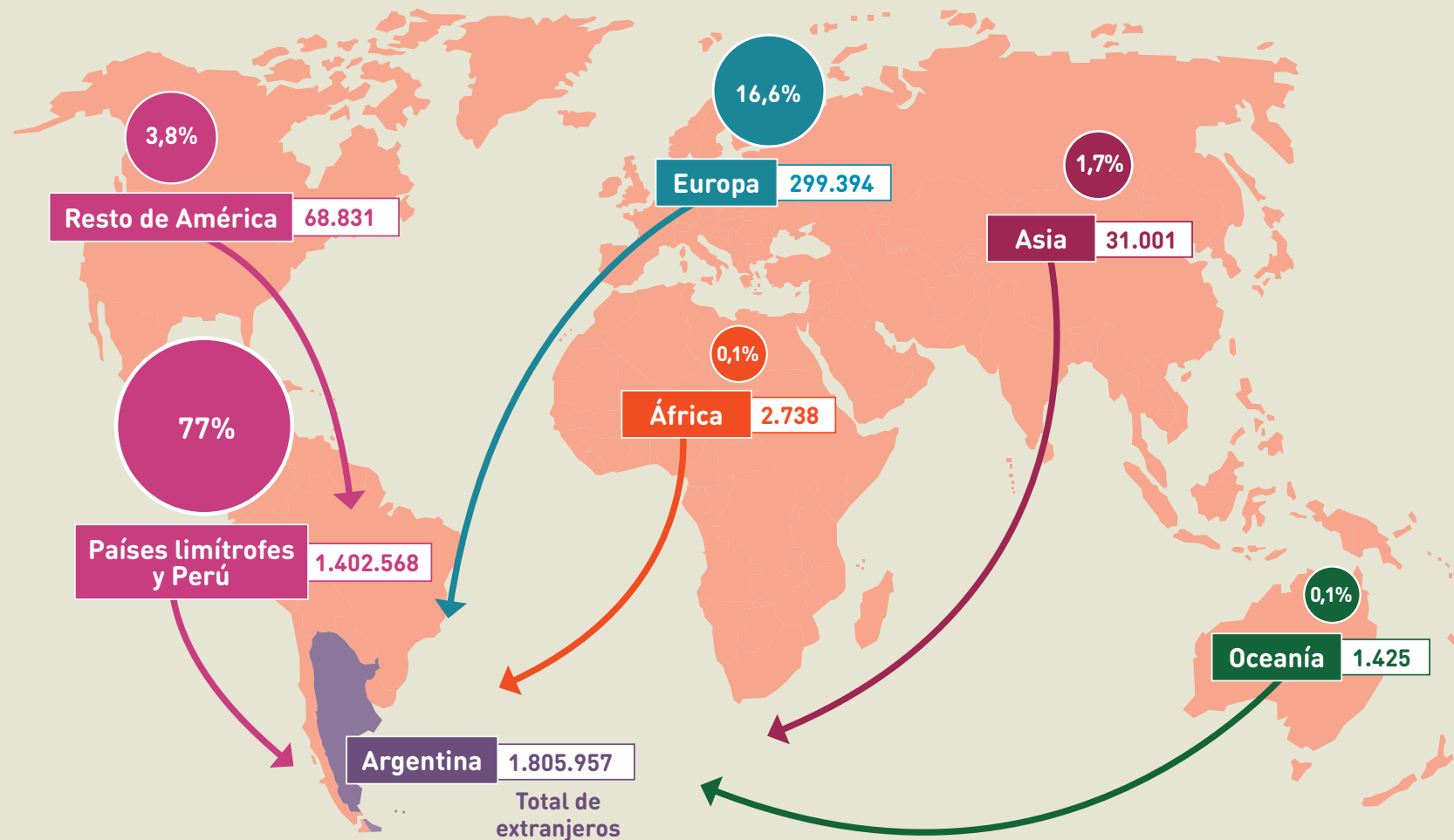
Fuente: elaboración propia en base a INDEC (1997, 2011).

PORCENTAJE DE POBLACIÓN LÍMITROFE SOBRE EL TOTAL DE EXTRANJEROS EN ARGENTINA (1960-2010)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC (1997) y (2011).

NÚMERO DE EXTRANJEROS EN ARGENTINA POR REGIÓN/CONTINENTE DE PROCEDENCIA 2010



Fuente: INDEC, 2011.

1853 y la Ley Avellaneda (817/1876), recogen este espíritu aperturista selectivo.

Una segunda tendencia es la que concibe a las migraciones como “peligrosas”, “amenazantes” y “subversivas” y las subordina a la doctrina de seguridad nacional, habilitando el diseño de dispositivos de control, persecución y expulsión. Esta orientación tiene sus antecedentes a principios del siglo XX con la Ley de Residencia (1902) y Defensa Social (1910), aplicada a la población migrante europea considerada “perturbadora del orden”, para luego manifestarse con contundencia hacia la población regional. Esta forma de concebir y ejercer la política migratoria se presentó con variaciones entre 1955 y 2003 y tuvo su expresión más clara en el decreto-ley dictado durante el último gobierno *de facto*, conocido como “Ley Videla” (1981).

El otro componente que ha definido el abordaje histórico de las migraciones en Argentina ha sido la sub-producción de leyes migratorias generales mediante trámite parlamentario (sólo existieron dos de este tipo en toda su historia: 1876 y 2004), y en contraposición, la sobreproducción de decretos, resoluciones y disposiciones administrativas, que junto a prácticas y discursos estatales han otorgado soporte central a las políticas en la materia.

Avances y retrocesos

El cambio de siglo trajo aparejada en Argentina una transformación sustancial de su política migratoria, cuyo punto de inflexión fue la promulgación en 2004 de una nueva Ley de Migraciones (25.871), que rompió en gran medida con las orientaciones previamente caracterizadas.

Reconocida por diversos organismos internacionales como una norma “de avanzada” por su naturaleza progresista y su enfoque de derechos humanos, tuvo como rasgo distintivo sembrar en Latinoamérica un impulso progresista legislativo

en la misma dirección. Sus características más destacables fueron: a) El reconocimiento de un catálogo de derechos otrora negados a las personas migrantes (desde el derecho humano a migrar; a la salud y la educación –independientemente de la situación administrativa regular/irregular de la persona–; al debido proceso en situaciones de detención y expulsión; a un trato igual del que gozan los nacionales; a la reunificación familiar, etc.). b) La obligación estatal de priorizar la regularización migratoria y la documentación, dando lugar a la instrumentación de programas de alto impacto. c) Un enfoque regionalista que definió el acceso a la residencia temporaria para personas originarias de países del Mercosur Ampliado bajo un criterio de “nacionalidad”. Éste rompía –aunque sólo para este grupo–, con los criterios de admisión utilitarios que priman en el mundo globalizado, ligados a los intereses de actores económicos y del mercado.

Las mayores virtudes de esta ley se adjudican al debate social que le dio sustento, en el cual intervinieron organizaciones de derechos humanos, de migrantes, sindicales, académicas y religiosas, que venían reclamando hace más de una década la derogación del anterior decreto de la última dictadura.

Ahora bien, hay una cuestión que ha quedado en evidencia desde la sanción de esta norma, y es la que remite a las múltiples vías a partir de las cuales se puede corromper su espíritu y la facilidad con que ello puede suceder.

Por un lado, en su aplicación inmediata, se registraron innumerables problemas ligados a su tardía reglamentación y la insuficiente difusión de la misma; las débiles estrategias de capacitación y sensibilización de efectores públicos que redundaron en situaciones de “discriminación por ventanilla” y prácticas administrativas discrecionales; y lo que es igual de grave: la falta de adecuación

normativa de dispositivos nacionales y subnacionales contrarios a los estándares que dispuso aquella ley.

Por otro lado, desde 2015 y con mayor contundencia de 2017, el enfoque de derechos de la legislación migratoria se vio seriamente afectado, inaugurándose la etapa del gobierno por decreto y la vía sub-legal en el campo migratorio.

El resurgimiento con virulencia de discursos oficiales xenófobos hacia la población migrante durante los años de gobierno de Cambiemos, y su ligazón a la criminalidad y el narcotráfico, se utilizó como fundamento para cuestionar el carácter de este colectivo como sujeto de derechos, allanando el camino a la aprobación de dispositivos de tendencia regresiva como fue el caso paradigmático del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/17.

Apegado a la tradicional orientación securitaria, éste dispuso –entre otras cosas– que cualquier infracción penal y convencional (incluida la más usual “resistencia a la autoridad”) podía convertirse en causa de expulsión del país. En efecto, las expulsiones que violan el debido proceso y el derecho a la defensa, así como la separación de familias, se multiplicaron desde entonces.

Este DNU –declarado inconstitucional pero aún vigente– coexistió con prácticas institucionales abusivas que configuraron un contexto multidimensional de discriminación y violencias que impactaron directamente en la vida de las personas migrantes: dificultades para acceder a la educación y la salud pública (con normas provinciales que aplicaron el cobro a extranjeros); aumento excesivo de requisitos y del 1.000% del valor de las tasas para obtener la radicación-documentación; cierre de delegaciones de la Dirección Nacional de Migraciones; tecnocratización excluyente del sistema de trámites;

entre muchos otros. Estos cambios provocaron, en conjunto, un incremento de la irregularidad migratoria, que repercutió en la extensión de la informalidad laboral, de la violencia institucional y el aumento de las expulsiones, entre otras formas de vulneración de derechos.

A inicios de 2020, las esperanzas de un cambio de rumbo en materia de gestión pública migratoria quedaron en suspenso y en gran medida frustradas por la aparición de la pandemia que, en las condiciones antes descritas y de aislamiento social, operaron negativa y diferencialmente sobre la población migrante. Diversos sectores del activismo social y político, nucleados en el espacio Agenda Migrante 2020 entre otros, aún esperan una respuesta del gobierno de Alberto Fernández a los reclamos elevados desde su asunción a la Presidencia: derogación del DNU 70/17 y restablecimiento de la plena vigencia de la Ley 25.871; regularización YA y garantía del derecho humano a migrar, y eliminación de diversas formas de discriminación que afectan la igualdad de trato en el acceso a derechos sociales, económicos y culturales de los y las migrantes.

Nuevamente, la recuperación de los marcos regulatorios garantistas para la población migrante y el ejercicio efectivo de derechos se vuelve una lucha ardua frente a la celeridad y unilateralidad del recorte implantado por decretos, resoluciones o actos administrativos.

1. Esta idea ha sido originalmente planteada por Nora Perez Vichich, *Las políticas migratorias en la legislación argentina. Estudios Migratorios Latinoamericanos* 10 (3): 441-64, 1988.

“Ciudades solidarias”

Un contrapunto a la xenofobia

Las personas refugiadas no solo tienen derechos; también enriquecen la sociedad y la economía de los lugares en los que deciden asentarse. La clase política progresista reconoce este hecho y ofrece respuestas integradoras que contrarrestan los reclamos populistas de más deportaciones.

por Stefanie Kron

A principios del verano boreal de 2018, el recién electo gobierno populista de derecha de Italia ordenó cerrar los puertos de todo el país para aquellos barcos de rescate que pertenecieran a organizaciones no gubernamentales. Como consecuencia, se frenaron las misiones de rescate civil en el Mediterráneo Central. La respuesta provino de líderes de varias ciudades europeas, incluyendo Barcelona, Berlín, Palermo y Nápoles, al declarar a sus jurisdicciones como ciudades de refugio. “Nápoles tiene una tradición muy arraigada de solidaridad”, dijo el alcalde Luigi de Magistris.

Muchas redes de “ciudades solidarias” se formaron en Europa desde 2015. De hecho, el primero de estos lugares en la época moderna fue un pueblo. El 1º de julio de 1998, un barco con 200 personas refugiadas llegó a Riace, en la costa de Calabria, en lo que es el “dedo” de Italia meridional. El barco traía personas de las regiones kurdas de Irak, Siria y Turquía. En ese momento, Riace era una pequeña comuna de 2.000 habitantes que estaba en peligro de convertirse en un pueblo fantasma, ya que cada vez más personas se iban a ciudades más grandes de Italia o del exterior. El alcalde, Domenico Lucano, les dio la bienvenida a quienes llegaron en el barco y Riace empezó a renacer. Pero en octubre de 2018, las autoridades italianas lo arrestaron bajo el cargo de “facilitar la inmigración ilegal”. A pesar de que ya salió en libertad, tuvo prohibida la entrada a Riace por varios meses. Su juicio empezó en abril de 2019.

Un modelo para las redes europeas puede ser la red de aproximadamente 500 ciudades norteamericanas llamadas “Ciudades santuario”. Este movimiento, que incluye a Toronto, Los Ángeles, Nueva York y muchas otras ciudades y distritos rurales, se desarrolló en la década de 1980. Bajo el incentivo de las protestas de quienes huían de las guerras en Centroamérica, un grupo de alcaldes prohibió a sus autoridades locales y a su policía cooperar con los Departamentos de Inmigración de Washington. Gracias a ello, todavía hoy las deportaciones son más difíciles de llevar a cabo.

Incluso las autoridades locales no se limitan a sólo proteger a personas en peligro de deportación. Nueva York y San Francisco, por ejemplo, implementaron sus propios documentos municipales de identidad, las llamadas “identificaciones municipales o city IDs”. Con ellas es más fácil que quienes no tienen un estado regular de residencia puedan lidiar con las autoridades locales, por ejemplo, cuando quieren anotar a sus hijos e hijas en una escuela pública, o cuando quieren firmar un contrato de alquiler. Pero desde

la asunción de Donald Trump, en 2016, empezó a haber más presión sobre estas ciudades. El gobierno de Trump amenazó constantemente cortarles los fondos si rehusaban cooperar con las autoridades en la persecución y deportación de las personas indocumentadas.

En Europa, las ciudades que ofrecen solidaridad y refugio se hallan principalmente

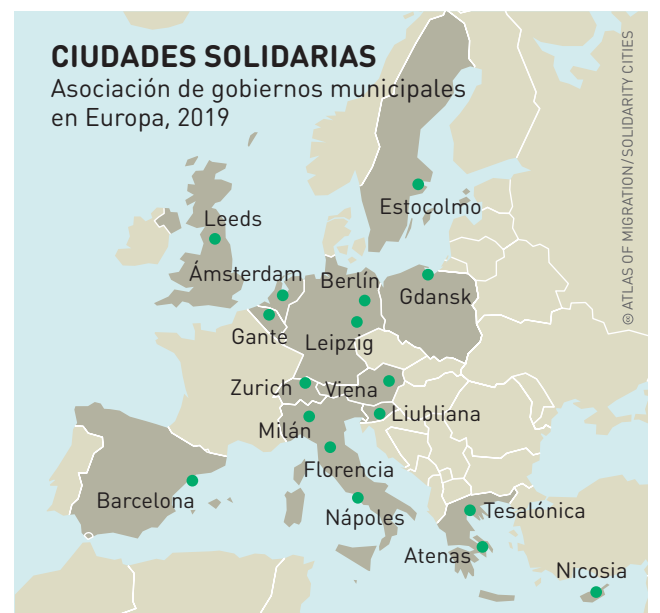
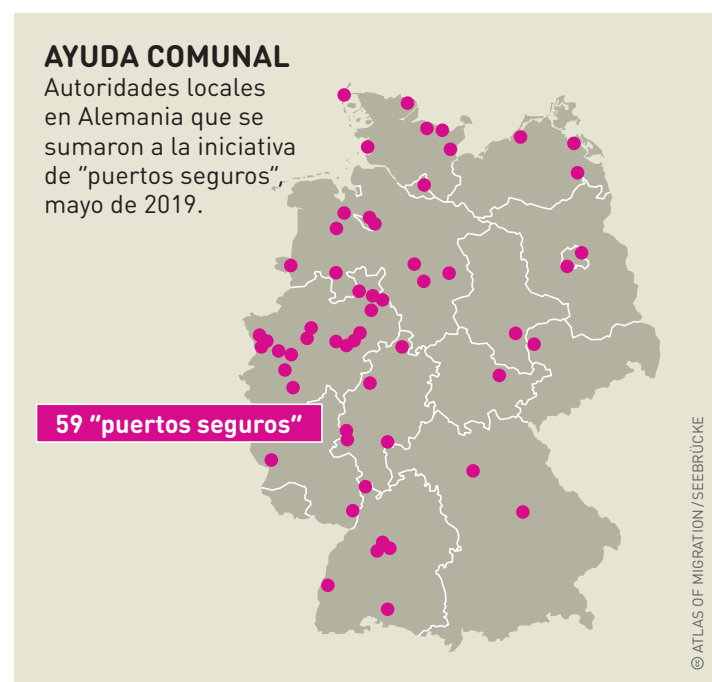
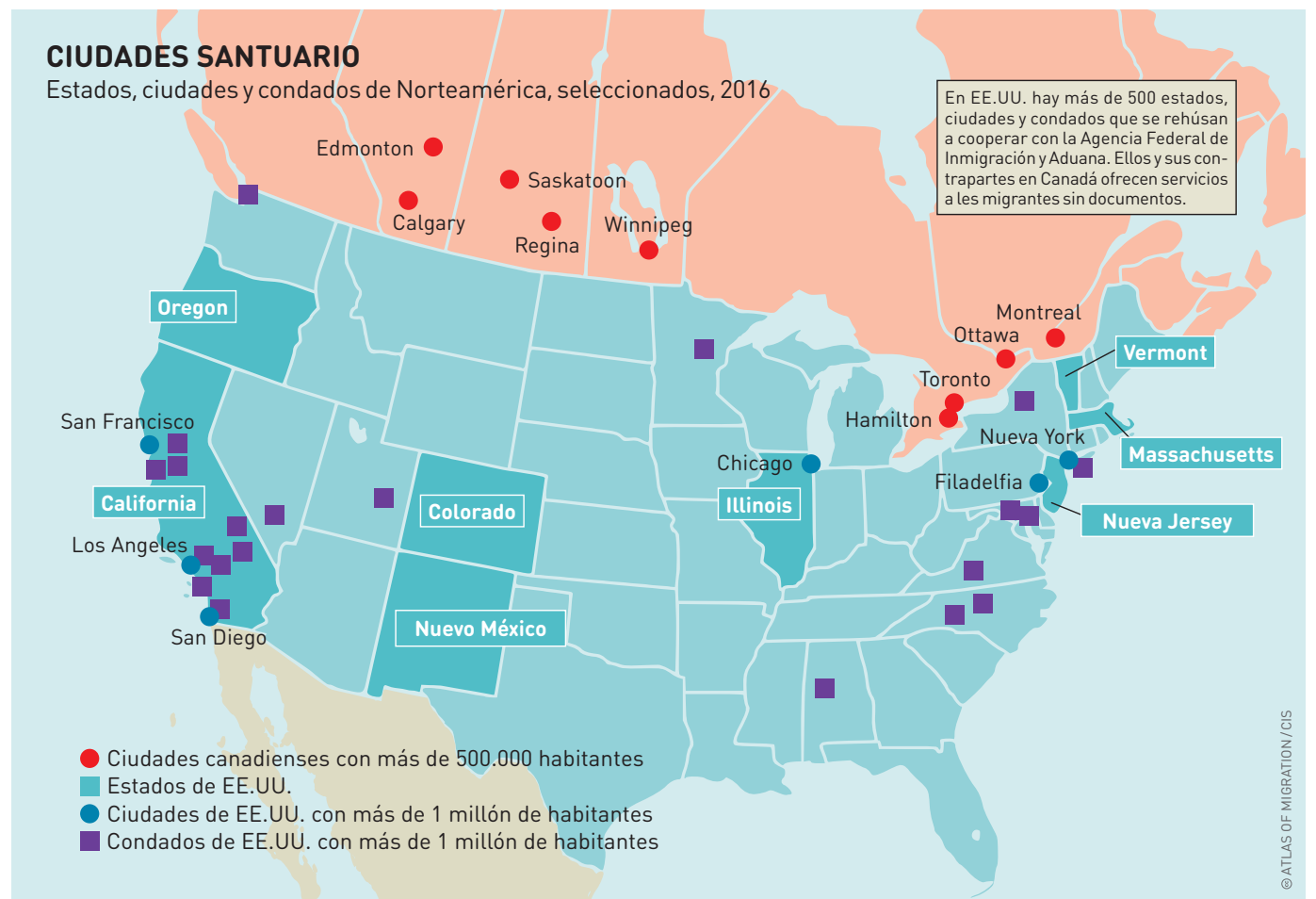
en el Reino Unido, Alemania, Suiza y en el Mediterráneo. Algunas de ellas son parte de “Ciudades solidarias”, una red de municipalidades europeas. Esta red no es una iniciativa militante, sino un foro político. Quienes la integran son en su mayoría ciudades portuarias como Barcelona, Nápoles, Palermo, Tesalónica y Atenas. La alianza exige que la Comisión Europea aumente los fondos para la infraestructura social en las ciudades en las que, debido a su situación geográfica, llega una cantidad mayor de refugiados o cuentan con un gran número viviendo en ellas.

Ideas innovadoras

Quienes están en el activismo de base también hacen todo lo que pueden para apoyar a las “ciudades solidarias”. En 2017, los concejos de refugiados, organizaciones de inmigrantes, movimientos de izquierda, ONG urbanas, grupos religiosos y de científicos en muchas ciudades alemanas y suizas crearon una red alternativa. Su nombre, “Ciudad solidaridad”, es casi idéntico. Las numerosas misiones de rescate marítimo ofrecen una conexión internacional. Los objetivos también incluyen la aceptación directa de refugiados y un freno a las deportaciones, además de una mayor democratización de la vida urbana.

Lo que en un comienzo parecían ser dos temas diferentes (las políticas fronterizas de la UE y los derechos sociales urbanos) están de hecho muy relacionados. Las ciudades solidarias están experimentando con ideas innovadoras como las identificaciones municipales. Quieren que los derechos no sean solo para quienes tengan la ciudadanía. Y de esta forma, aunque sea implícitamente, están reforzando el derecho a la libertad de movimiento internacional y buscan implementar los derechos sociales mundiales en la esfera política local. Por último, pero no menos importante, las ciudades solidarias ofrecen un contrapunto al creciente auge de los partidos populistas de derecha en varios gobiernos de la UE.

Esto se puede apreciar claramente en la Carta de Palermo, formulada por su alcalde, Leoluca Orlando, en 2015. Esta Carta constitutiva se convirtió en la referencia para muchas ciudades solidarias en Europa. La Carta llama a abolir los permisos de residencia, y que los derechos civiles y sociales estén vinculados al lugar de residencia de una persona en vez de a su estado oficial. Las personas deben tener un derecho incondicional a la movilidad internacional: “Todo el mundo debe, en vez de tener el derecho de vivir donde quiera, el derecho de vivir mejor y no morir”.



Fuentes de los gráficos: Solidarity Cities, <http://bit.ly/30Yypnw>, Sanctuary Cities, <http://bit.ly/2XrRvAk>; Sichere Häfen, <http://bit.ly/2Iao6Ec>.

Hacia leyes migratorias progresistas

Documentos para quienes no tienen documentos

Las leyes migratorias se enfocan en atraer trabajadores con calificaciones. Pero no se condicen con la realidad: hay millones de personas trabajando en los países de destino sin ninguna documentación oficial, quedando más vulnerables a la explotación. Una verdadera política de inclusión debería priorizar los derechos antes que la utilidad económica.

por un equipo de autores

Las leyes migratorias son reglas nacionales que intentan controlar la migración. Especifican quién puede residir en un país, bajo qué condiciones y por cuánto tiempo. Alemania, por ejemplo, implementó una ley de residencia en 2005 con el título de “Ley de residencia, empleo e integración de extranjeros en Alemania”, que se supone que debe regular y limitar la inmigración. El ingreso de personas con ciudadanía de Estados Miembro de la Unión Europea está regulado por otra ley, la Ley de libertad de movimiento. En el debate sobre el control de migraciones, la frase “leyes migratorias” se convirtió en un término colectivo para las ideas que se refieren a la inmigración más bien legal. A menudo se toma como modelo al sistema canadiense; su legislación sobre migración es considerada liberal. Canadá se propuso incrementar de forma significativa su cantidad de inmigrantes. Utiliza un sistema de puntos que tiene el objetivo de medir la utilidad aparente de los migrantes potenciales para la economía canadiense. A estas personas se les asignan puntos según su educación, experiencia profesional, conocimiento de idiomas y edad. Australia, Austria, Nueva Zelanda y el Reino Unido también tienen un sistema similar de puntos.

Con una población de aproximadamente 37 millones, Canadá atrajo 286.000 inmigrantes en 2017. De esta cifra total, 160.000 usaron el sistema de puntos como boleto de entrada. Para Alemania, en proporción a su mayor población, esto correspondería a 358.000 inmigrantes por año. Pero las autoridades alemanas solo otorgaron 130.000 permisos de residencia, de los cuales solo 50.000 eran para personas que habían ingresado a Alemania ese mismo año. Para quienes vienen de otros países es difícil trabajar en Alemania, incluso a pesar de que, según su Ministerio del Interior, está entre los países “con menores restricciones para la entrada de trabajadores con calificaciones altas”.

El término “leyes migratorias” deriva de posturas liberales de la ley migratoria alemana, que prioriza a quienes tengan buenas calificaciones laborales. A pesar de que hay muchas diferencias, el criterio de “clases económicas” de Canadá, la ley de residencia de Alemania y muchas otras leyes migratorias en todo el mundo tienen algo en común: se enfocan principalmente en la migración laboral. Cuando los países se dan cuenta de que tienen un faltante de empleo calificado, aflojan las restricciones para que entren trabajadores “útiles”.

Pero la definición de “útil” depende de cuán valiosas se consideren las habilidades de las personas según la economía del país y en consecuencia para la sociedad. Si se considera que la persona tiene habilidades valiosas, se pasan por alto aquellas supuestas desventajas asociadas con la forma en la que llegó al país. Como regla, las leyes migratorias no existen para otorgarles derechos a quienes recién llegan, sino para separar a los inmigrantes “útiles” de los “inútiles”.

Alemania, por ejemplo, tiene una lista de 50 ocupaciones en donde hay un faltante de trabajadores: en oficios calificados, producción y el cuidado de pacientes y personas mayores. Aquellas personas que tengan la instrucción adecuada pueden ingresar al país, y les jóvenes pueden adquirir el entrenamiento vocacional que necesitan allí.

Luego de años de discusiones, el gobierno alemán promulgó la “Ley de inmigración para trabajadores calificados”, que abandona la lista de ocupaciones deseadas y en cambio solo requiere que quienes se

postulen reciban un entrenamiento vocacional. Pero el mismo nombre de la ley deja entender que se busca atraer a aquellas personas que sean útiles en términos económicos para Alemania. No es probable que la ley abra la ventana muy solicitada que les permita a quienes vieron rechazados sus pedidos de asilo a que se queden en Alemania de forma legal si tienen empleo.

Campañas de legalización

Alrededor del mundo, la migración laboral es más que una cuestión de documentos y

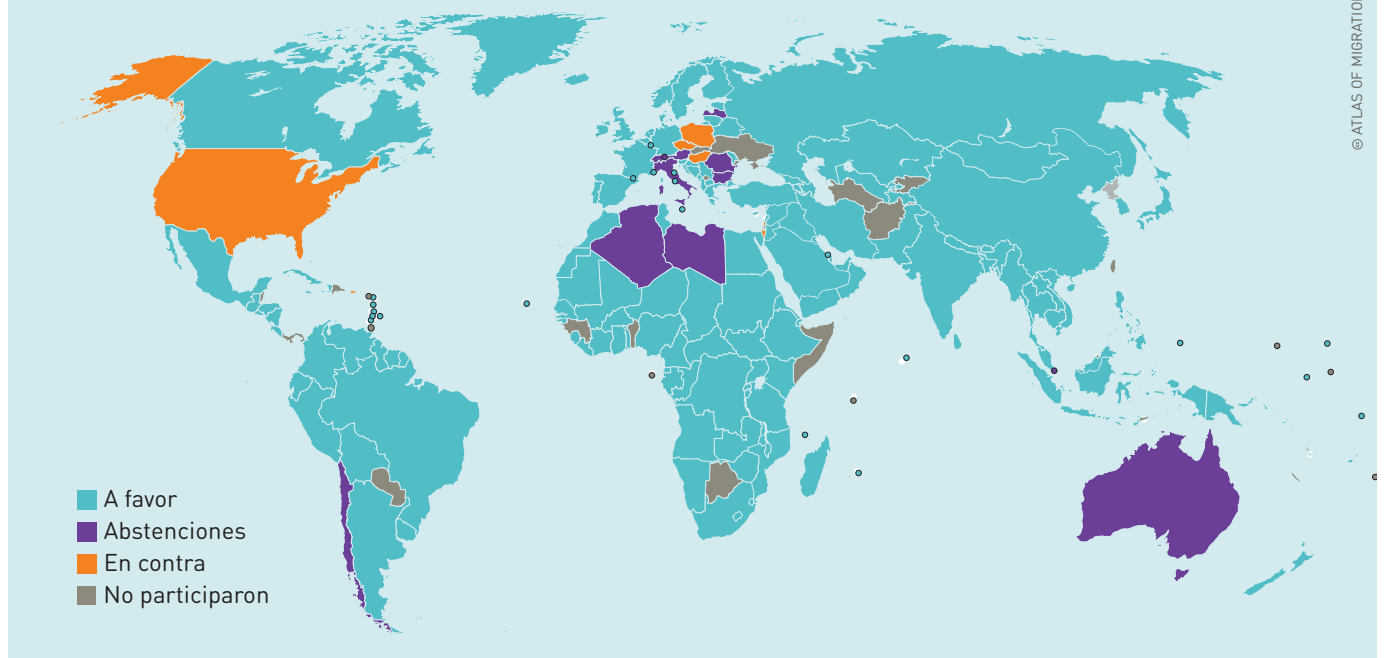
sellos. Muchas personas que quieren trabajar llegan de otras formas, no oficiales ni registradas, con una visa estudiantil o sin ningún permiso de ingreso. Sin embargo, trabajan y a menudo lo hacen en muy malas condiciones. La construcción, gastronomía y agricultura en muchos países dependen de migrantes que están en condiciones oficiales muy precarias.

En Estados Unidos, cerca de 11 millones de personas viven y trabajan sin un permiso de residencia. Para reducir la competencia por salarios y aumentar la recaudación impositiva, algunos países intentan de manera repetida llevar adelante campañas de legalización. En España, los migrantes sin documentos pueden obtener un permiso de trabajo si tienen un empleo que esté sujeto a contribuciones de seguridad social. En un período de 15 años, Italia impulsó cinco medidas de legalización para combatir la economía informal. Solo en 2002, se les permitió quedarse a 650.000 inmigrantes.

Los intentos de legalización no se limitan a los países desarrollados. En 2012, Marruecos estableció una agenda de migración y lanzó su primera campaña de legalización en 2013. Esto resultó en 14.000 migrantes no oficiales que obtuvieron un permiso de residencia. Pero esta legalización alcanzó a mucha menos gente de la que esperaba el gobierno: Marruecos no puede competir con Europa, el poderoso imán que está apenas cruzando el Mediterráneo.

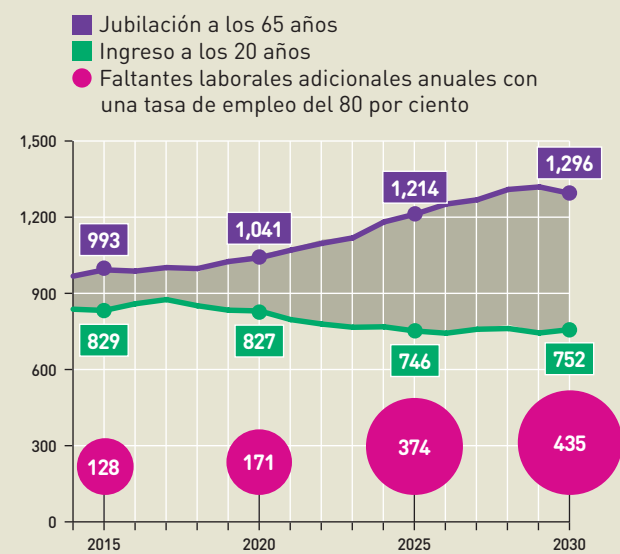
EL PACTO DE MIGRACIÓN DE LA ONU

Votos sobre el Pacto Mundial sobre Migración, Asamblea General de la ONU, 19 de diciembre de 2018.



UNA NECESIDAD CRECIENTE DE MÁS TRABAJADORES

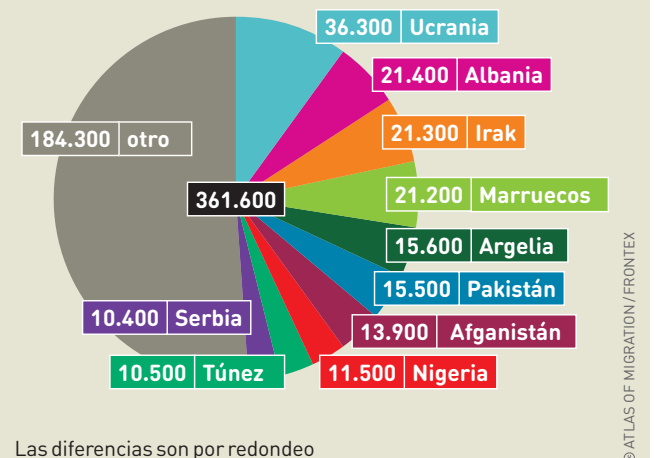
Efectos del cambio demográfico en el mercado laboral alemán, en miles de personas, 2012-19, proyección después de 2020*



*Escenario oficial de “inmigración alta” (200.000 personas por año)

EN DEMANDA Y EN PELIGRO

Personas con residencia ilegal en la Unión Europea, por país de origen, 2018



Las diferencias son por redondeo

Fuentes de los gráficos: Destatis, 13, Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland, <http://bit.ly/2K1VBJ7>, Eurostat, Employment rate, Code t2020_10, <http://bit.ly/2H0dmem>, cálculos propios, Wikipedia, Global Compact for Migration, <http://bit.ly/2EPQfjo>, Frontex, Risk Analysis for 2019, <http://bit.ly/2KpOk8w>.